

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Minden
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Minden	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Minden	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Minden	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	31
1.1 Managementübersicht	31
1.1.1 Haushaltssituation	31
1.1.2 Haushaltssteuerung	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59

1.4.4	Fördermittelmanagement	62
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	65
2.	Beteiligungen	73
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Beteiligungsportfolio	75
2.3.1	Beteiligungsstruktur	75
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	78
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	81
2.4.2	Berichtswesen	83
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	85
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	86
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	87
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	88
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Hilfe zur Erziehung	94
3.1	Managementübersicht	94
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	Strukturen	97
3.3.1	Strukturkennzahlen	97
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	98
3.3.3	Präventive Angebote	99
3.4	Organisation und Steuerung	101
3.4.1	Organisation	101
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	103
3.4.3	Finanzcontrolling	106
3.4.4	Fachcontrolling	107
3.5	Verfahrensstandards	109
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	109
3.5.2	Prozesskontrollen	117
3.6	Personaleinsatz	118
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)	120
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)	120
3.7	Leistungsgewährung	121
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	121
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	131
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)	142
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	144
4.	Bauaufsicht	148

4.1	Managementübersicht	148
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	149
4.3	Baugenehmigung	150
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	150
4.3.2	Rechtmäßigkeit	152
4.3.3	Geschäftsprozesse	157
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	159
4.3.5	Digitalisierung	164
4.3.6	Personaleinsatz	166
4.3.7	Bauberatung	169
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	172
4.3.9	Transparenz und Steuerung	175
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
5.	Verkehrsflächen	182
5.1	Managementübersicht	182
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	183
5.3	Steuerung	184
5.3.1	Datenlage	184
5.3.2	Straßendatenbank	185
5.3.3	Kostenrechnung	185
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	186
5.4	Prozessbetrachtung	187
5.4.1	Aufbruchmanagement	187
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	190
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	192
5.5.1	Strukturen	192
5.5.2	Bilanzkennzahlen	194
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	195
5.6.1	Alter und Zustand	196
5.6.2	Unterhaltung	198
5.6.3	Reinvestitionen	201
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	203
	Kontakt	205

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Minden

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Minden hat sich im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung deutlich verbessert. In den Jahren 2015 bis 2020 sind die Jahresergebnisse durchgehend positiv ausgefallen, seit 2016 auch ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Mit dem Auslaufen des Stärkungspaktes hat die Stadt Minden haushaltswirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten zurückerhalten.

Erfreulich ist die niedrige Verschuldung. Die Gesamtverbindlichkeiten von Kernhaushalt und Beteiligungen sind geringer als bei den meisten großen kreisangehörigen Kommunen. Zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen ins Gebäude- und Straßenvermögen wird die Stadt allerdings auf neue Darlehen angewiesen sein.

Die Eigenkapitalausstattung ist im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen weiterhin unterdurchschnittlich. Durch die Jahresüberschüsse der vergangenen Jahre hat die Stadt Minden jedoch zum 31. Dezember 2020 eine Ausgleichsrücklage von rund 67 Mio. Euro aufbauen können.

Minden hat damit zwar eine vergleichsweise gute Ausgangsbasis, um die Corona-bedingten finanziellen Schäden und weitere mögliche Ergebnisbelastungen zu bewältigen. Die Stadt Minden sollte jedoch ihre in den letzten Jahren erzielten Konsolidierungserfolge sichern. Die künftige Haushaltssituation wird wesentlich von den Auswirkungen der Pandemie, des Ukraine-Krieges und vom weiteren Konjunkturverlauf abhängen. Diese Entwicklungen kann die Stadt nur begrenzt beeinflussen. Es sind deshalb weiterhin unterstützende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

Ein wichtiger Teil der Haushaltssteuerung ist der Umgang mit bis zum Jahresende nicht in Anspruch genommenen **Haushaltsermächtigungen**. Die Stadt Minden überträgt solche Ermächtigungen in einem erheblichen Umfang ins Folgejahr. Vor allem die Ermächtigungen für Investitionen nimmt sie weniger als zur Hälfte tatsächlich in Anspruch. Wir empfehlen der Stadt Minden, die Übertragung von Haushaltsermächtigungen an strengere Voraussetzungen zu knüpfen und Investitionen realistischer zu planen.

Fördermittel können einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Die Stadt Minden führt die Akquise von Fördermitteln dezentral in den Fachdienststellen durch. Zuständigkeiten und Abläufe für die Bearbeitung der Fördermittelanträge hat sie eindeutig geregelt. Der Kämmerei kommt dabei eine wichtige Mittlerfunktion zu. Durch die regelmäßige Beteiligung bei der Vorbereitung und Durchführung geförderter Maßnahmen hat die Stadt einen zentralen Überblick über die Förderprojekte. Diesen sollte sie durch die Einführung einer Förderdatenbank systematisieren.

Die **Beteiligungen** haben für die Stadt Minden eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind wesentlich höher als die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Zudem erwirtschaften die Beteiligungen einen erheblichen Teil der Erträge des „Konzerns Stadt Minden“. Das Beteiligungsportfolio ist komplex. Insgesamt ergeben sich daraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Die Stadt Minden erfüllt diese Anforderungen schon teilweise.

Wir empfehlen, noch fehlende Beteiligungsberichte für die vergangenen Jahre zeitnah nachzuholen und die Berichte künftig bis spätestens zum Ende des jeweiligen Folgejahres zu erstellen. Zudem sollte die Stadt für ihre bedeutenden Beteiligungen dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

Die gpaNRW empfiehlt, die Abstimmung und Kommunikation mit der Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (MEW) und deren Tochtergesellschaften zu optimieren. Das Beteiligungsmanagement sollte den Dialog mit der Geschäftsführung verstärken und die Wirtschaftsplanung, unterjährige Berichterstattung sowie Ergebnisverwendung des MEW-Verbundes mit in den Blick nehmen.

Die **Hilfen zur Erziehung** haben bei den Kommunen einen großen Anteil am Haushalt. Die Aufwendungen bestehen vor allem aus Transferleistungen an freie Träger. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre sind bei der Stadt Minden im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Das hängt unter anderem mit einer sehr hohen Falldichte zusammen. Die einwohnerbezogenen Fallzahlen sind höher als bei der Mehrheit der Vergleichsstädte.

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind in Minden dagegen vergleichsweise niedrig. Die Stadt gehört bei den stationären Hilfen zur Erziehung zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Bei den ambulanten Hilfen hat die Stadt Minden im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Städten jedoch hohe Aufwendungen je Fall.

Entlastend wirkt sich der vergleichsweise hohe Anteil ambulanter Hilfefälle im Verhältnis zu den stationären Fällen aus. Aufwendungen für ambulante Hilfefälle sind im Regelfall niedriger als für stationäre Hilfefälle.

Innerhalb der stationären Hilfen stellt die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die günstigste Form der Hilfe dar. Die hohe Vollzeitpflegequote der Stadt Minden trägt deshalb ebenfalls zu den niedrigen Aufwendungen je Hilfefall bei.

Die Stadt Minden hat zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling implementiert. Wir empfehlen der Stadt, das Finanzcontrolling um weitere Kennzahlen auszubauen. So könnten Kennzahlen zu den Aufwendungen bei einzelnen Hilfearten und Trägern dazu beitragen, Gründe für die vergleichsweise hohen ambulanten Aufwendungen je Hilfefall zu finden und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Die Kennzahlen könnten auch genutzt werden, um zum Beispiel die Wirtschaftlichkeit der durch den Trägerverbund erbrachten Leistungen zu überprüfen.

Das Fachcontrolling ist aktuell einzelfallbezogen ausgerichtet. Die gpaNRW empfiehlt, zusätzlich fallübergreifende Analysen zur Wirksamkeit einzelner Hilfearten und zu Leistungen und Kosten der einzelnen Anbieter durchzuführen.

Das Hilfeplanverfahren folgt in Minden vorgegebenen Standards. Die vorhandenen Prozessbeschreibungen bieten eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die Einführung einer elektronischen Akte im Jugendamt der Stadt Minden sollte forciert werden, um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität weiter zu verbessern.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Minden hält häufig nicht die durch die Bauordnung NRW vorgegebenen Bearbeitungsfristen ein. Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge bis zur Entscheidung sind vergleichsweise lang. Wir empfehlen der Stadt Minden, möglichst alle erforderlichen Entscheidungen und Stellungnahmen parallel einzuholen und so das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle sind in Minden vergleichsweise niedrig. Je Fall wird mehr Zeit aufgewandt als in den meisten anderen Kommunen. Die Stadt sollte unsere Empfehlungen zur Verfahrensbeschleunigung möglichst umsetzen und dadurch die Sachbearbeitung effizienter gestalten.

Den Bediensteten stehen Checklisten zur Verfügung, die die Bearbeitung der Genehmigungsanträge unterstützen. Die Genehmigungsverfahren werden in Minden noch mit der Papierakte abgewickelt. Die Stadt sollte wie angestrebt auf die digitale Bauakte umstellen. Auch dadurch könnte die Bauaufsicht die Verfahren beschleunigen.

Die Bearbeitung von zurückgenommenen und abzulehnenden Anträgen nimmt in Minden erhebliche Zeit in Anspruch. Eine mögliche Ursache könnte eine nicht ausreichende Information der Bauwilligen sein. Dieses führt oftmals zu Antragstellungen ohne Erfolgsaussicht. Wir empfehlen der Stadt Minden, die Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen fortzuschreiben und zu analysieren. Ziel sollte sein, die erfolglosen Anträge zu reduzieren.

Die Bauaufsicht ist im Jahr 2020 umgezogen. Dieses ist nach Ansicht der Stadt neben den strukturellen Ursachen ein Grund dafür, dass die Anzahl der unerledigten Fälle zugenommen hat. Die Stadt beabsichtigt auf Grundlage von Organisationsuntersuchungen, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Die Bauaufsicht nutzt bereits Ziele und Kennzahlen für Ihre Steuerung. Wir empfehlen, dieses weiter auszubauen. Hierfür eignen sich unter anderem viele der in diesem Bericht enthaltenen Kennzahlen.

Bei der Stadt Minden nehmen die Städtischen Betriebe Minden (SBM) die Aufgabe der Erhaltung der **Verkehrsflächen** wahr. Die SBM verfügen über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Die Straßendatenbank und die daran angeschlossenen Fachverfahren unterstützen die Steuerung.

Die Stadt Minden hat sich als Ziel gesetzt, eine gute Infrastruktur vorzuhalten. Dieses strategische Ziel hat sie durch entsprechende operative Ziele konkretisiert. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Minden, mithilfe von Kennzahlen die Zielerreichung zu messen und daran den Ressourceneinsatz auszurichten. Hierzu eignen sich unter anderem die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Minden ist effektiv und weitgehend digitalisiert. Durch die frühzeitige Koordination werden die Baumaßnahmen der Versorgungsunternehmen gebündelt.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächen-Vermögens bei der Stadt Minden ist unausgeglichen. Die Straßen sind rechnerisch schon zu rund 74 Prozent abgenutzt. Die letzte Zustandserfassung bei einem Teil der Straßen im Jahr 2017 zeigt, dass rund ein Viertel der Fläche sich in einem schlechten oder einem sehr schlechten Zustand befindet. Die Stadt Minden sollte die vorgesehene Zustandserfassung weiterer Straßenflächen wie geplant durchführen, um damit einen umfassenden Überblick zu gewinnen.

Die Stadt Minden setzt für die Unterhaltung ihrer Straßen 1,39 Euro je qm ein. Dies entspricht nahezu dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrsflächen für die notwendige Unterhaltung von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche. Die Stadt hat dabei den Anteil nachhaltiger Instandsetzungsmaßnahmen im Vergleich zu nur kurzfristig wirkenden Unterhaltungsmaßnahmen gesteigert.

Die Reinvestitionen reichen für einen langfristigen Erhalt des Vermögens nicht aus. Der Vermögenswert zur Eröffnungsbilanz von 175 Mio. Euro hat sich bis 2019 auf 148 Mio. Euro reduziert. Die Stadt Minden muss für den langfristigen Erhalt ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Minden

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Stadt Minden 2020



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Minden haben sich gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2017 nicht wesentlich verändert. Sie wirken sich sowohl entlastend als auch belastend aus:

Minden hat zurzeit rund 82.000 Einwohner. Nach den derzeitigen Prognosen wird diese Einwohnerzahl in den kommenden Jahren stabil bleiben. Darauf deutet auch die Bevölkerungsstruktur hin. Der Anteil von Jugendlichen unter 21 Jahren liegt über dem Landesdurchschnitt, der Anteil der über 65-Jährigen im mittleren Bereich.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft geben ein differenziertes Bild wieder. Während das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen höher ist als der Durchschnittswert der Kommunen gleicher Größenklasse, liegt die Kaufkraft etwas darunter.

Mit der vergleichsweise hohen SGB II-Quote gehen unter anderem Belastungen für den städtischen Haushalt einher.

Positiv auf den Haushalt wirken sich dagegen die überdurchschnittlichen Erträge aus Steuern und aus dem Finanzausgleich aus. Die gute Ertragskraft hat zusammen mit den eigenen Konsolidierungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren wesentlich zur Verbesserung der Haushaltssituation beigetragen.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die jeweils zuständigen Verwaltungsbereiche der Stadt Minden haben die Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW systematisch ausgewertet. Die Verwaltung hat zu den einzelnen Feststellungen und Empfehlungen Stellung genommen und Vorschläge zum weiteren Vorgehen

erarbeitet. Anschließend hat der Rechnungsprüfungsausschuss über die Stellungnahmen der Verwaltung und das weitere Vorgehen beraten.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen 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.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte^[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten^[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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 großen 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 Minden 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 24 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als

^[1] [Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven \(mhkbq.nrw\)](#), S. 34f

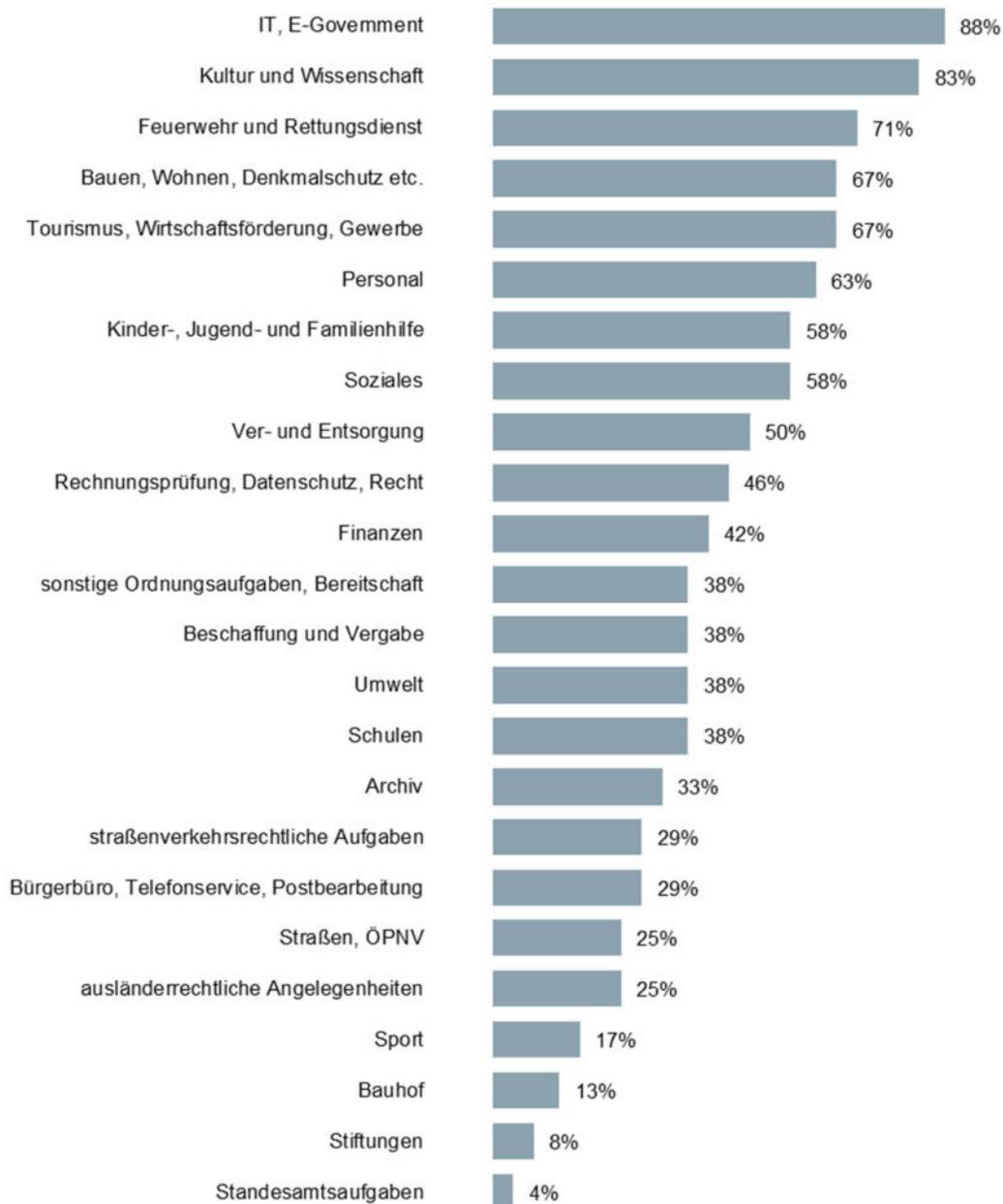
^[2] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

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, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

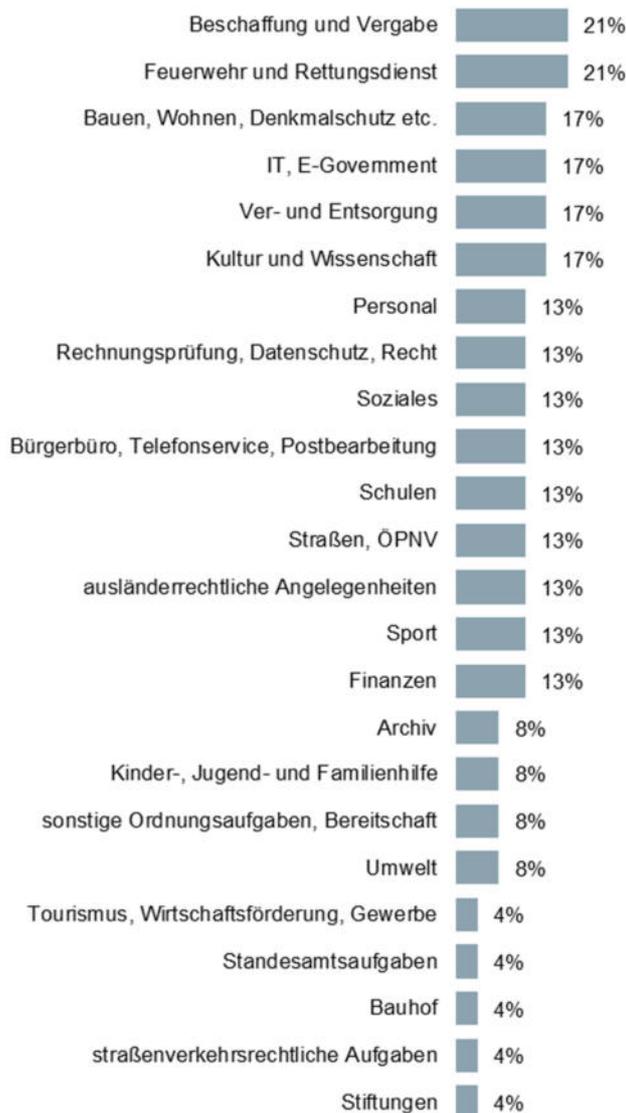


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, des Bürger- und Telefonservices, der Postleistungen, der Straßen und des ÖPNV, den ausländerrechtlichen Angelegenheiten, im Sportbereich und in den Bereichen Bauhof und Standesamtsaufgaben.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

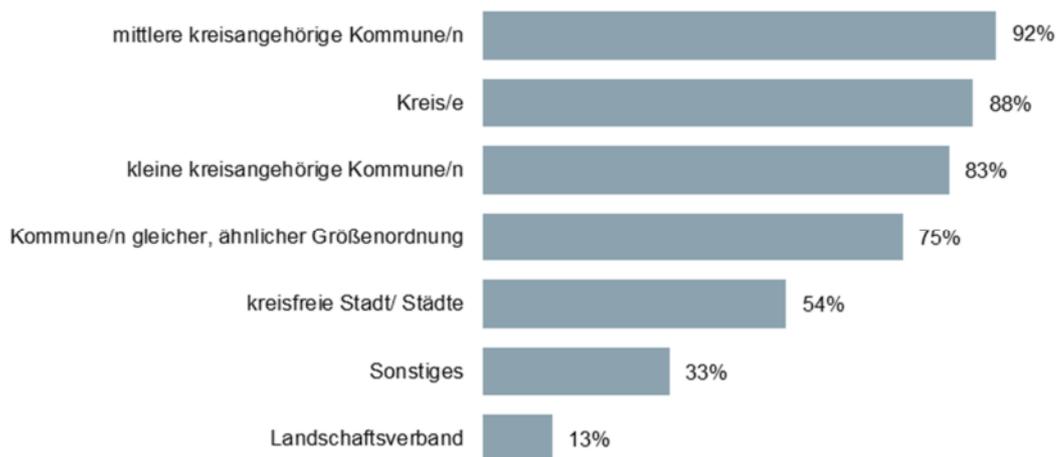
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. 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, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch 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 Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2021

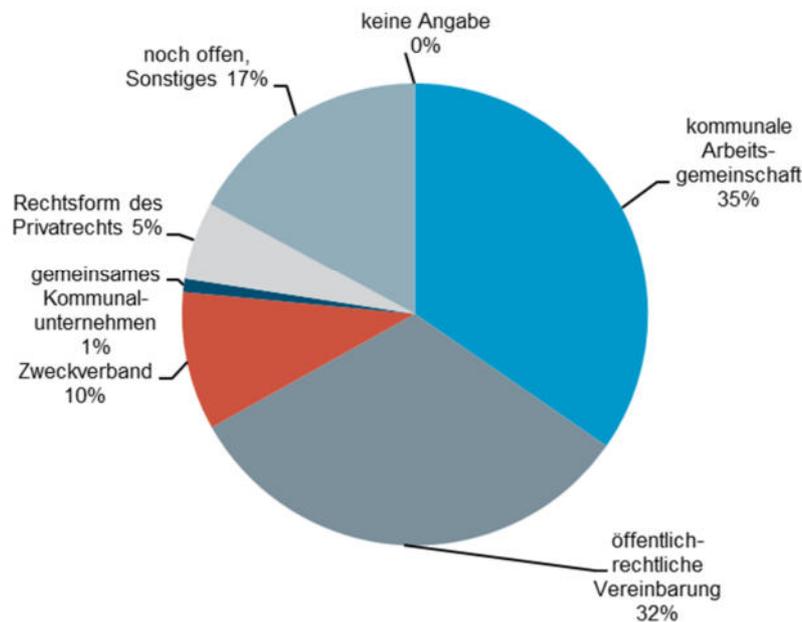


Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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 Rechtsformen².

Rechtsformen IKZ 2021



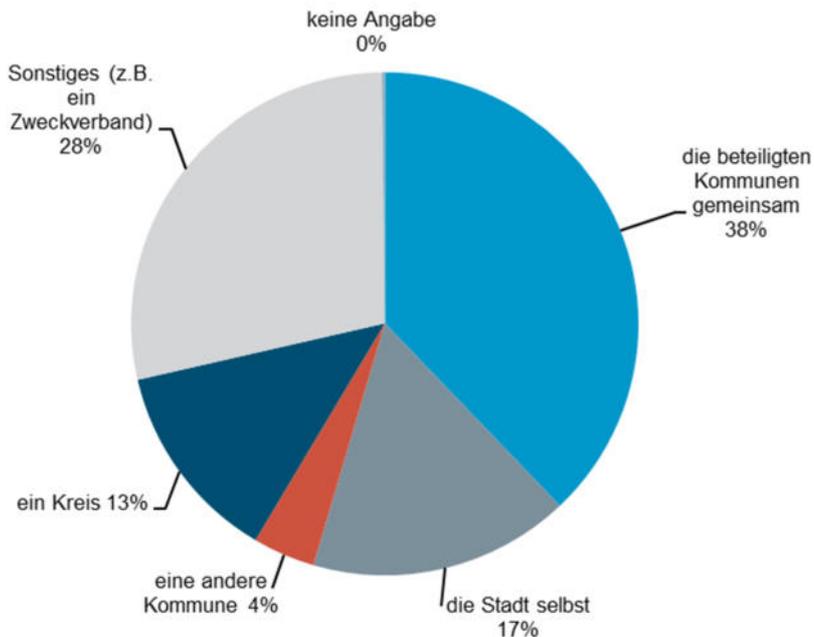
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel 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.

² Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

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 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 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 21 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut 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



Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

Die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

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



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur etwa ein Fünftel 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 kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

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.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen interne Widerstände als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lag dieser Wert deutlich niedriger. Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Neben den vorgenannten Hemmnissen sind auch organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen Problematiken, die einer erfolgreichen Umsetzung von IKZ-Projekten entgegenstehen.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Minden

Für die Stadt Minden ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Besonders im Zuge der verschärften Haushaltskonsolidierungen ab 2008 hat die Stadt Minden die Möglichkeiten weiterer Kooperationen in verschiedenen Aufgabenfeldern in ihre Überlegungen einbezogen.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Vergabe, Kommunalarchiv, Informationstechnik, E-Government) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Rentenberatung, Vermessungswesen).

Aus Sicht der Stadt Minden haben sich zum einen die größeren Kooperationen in Form von klassischen Zweckverbänden oder in anderen Unternehmensformen bewährt. Hierzu gehören zum Beispiel der Zweckverband Volkshochschule Minden/Bad Oeynhausen und das Kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe.

Zum anderen bewertet die Stadt Minden aber auch die eher kleinen, sehr pragmatisch ausgerichteten Kooperationen positiv. Gute Beispiele sind hier die Zusammenarbeit mit einer Nachbarkommune bei der Rentenberatung und die zentrale Submissionsstelle beim Kreis Minden-Lübbecke.

Wie viele andere Kommunen nennt die Stadt Minden unter anderem rechtliche Gründe, die einer vermehrten interkommunalen Zusammenarbeit entgegenstehen. Insbesondere gibt es zum Teil Unsicherheiten in Steuerfragen oder es bestehen wirtschaftliche Nachteile durch eine eintretende Umsatzsteuerpflicht. Diese könnte zumindest bei wirtschaftlich motivierten Projekten die Zusammenarbeit erschweren oder verhindern.

Zukünftig neue Felder für interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt Minden unter anderem in den Bereichen Klimaschutz, Umwelt, Versorgung und Entsorgung. Neben wirtschaftlichen Aspekten stehe hier die Bewältigung der sich abzeichnenden neuen Aufgaben im Vordergrund.

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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen³. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte 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:

³ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁴. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

⁴ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der großen 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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Minden haben wir von März 2021 bis März 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Minden überwiegend die Daten des Jahres 2020.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Holger Pohl
Beteiligungen	Thomas Kohl / Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Okka Dini Abbas
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Markus Daschner

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand am 25. Januar 2022 vorgestellt.

Herne, den 13. Juli 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Minden hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht immer ein. Gleiches gilt für die Beteiligungsberichte.		
F2	Die Stadt Minden schafft es ab 2017 nicht mehr, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt von der Stadt zu beeinflussenden Haushaltspositionen.	E2	Die Stadt Minden sollte weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit die von ihr beeinflussbaren Ergebnispositionen stärker zu einer Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F3	Die Stadt Minden überträgt zunehmend nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und den anstehenden Investitionen.	E3.1	Die Stadt Minden sollte ihre Ermächtigungsübertragungen reduzieren. Sie sollte prüfen, die Ansätze stattdessen vermehrt im Folgejahr neu zu veranschlagen. Dadurch könnte sie die Transparenz verbessern und die Aussagekraft ihrer Haushaltsplanung erhöhen.
		E3.2	Die Stadt Minden sollte ihre Investitionen realistischer planen. Ziel sollte sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Die Stadt Minden verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.	E4.1	Die Stadt Minden sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.
		E4.2	Die Stadt Minden sollte prüfen, die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte zu informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.	E1.1	Die Stadt sollte verbindlich Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. So zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über eine Beteiligungsrichtlinie geregelt werden. Als Gesellschafterin sollte die Stadt Minden von dem jeweiligen Unternehmen unaufgefordert alle Informationen zeitgleich mit den Vertretern erhalten, um ihrer kommunalrechtlichen Verantwortung Rechnung tragen zu können.
		E1.2	Die Stadt Minden sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements vor dem Hintergrund der komplexen Beteiligungsstruktur überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung möglich ist.
F2	Das Berichtswesen entspricht ansatzweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.	E2.1	Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollten die fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah nachgeholt werden und zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.
		E2.2	Die Stadt Minden sollte ein unterjähriges Berichtswesen in der vorbezeichneten Art und Weise zur Steuerung ihrer Beteiligungen implementieren und eine entsprechende Beteiligungsrichtlinie erlassen.
		E2.3	Um unterjährige strategische Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern und der Verwaltungsführung in Minden zur Verfügung zu stellen, sollte ein standardisiertes und komprimiertes eingeführt werden.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.	E3	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Minden sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Minden nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstandes und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Städtischen Betriebe Minden. Bei der Mindener Bäder GmbH besteht im Zusammenhang mit dem gesamten MEW-Verbund noch Optimierungspotenzial, insbesondere hinsichtlich der Abstimmung zur Wirtschaftsplanung und der Implementierung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens.	E4.1	Die Stadt Minden sollte sich stärker in den Entscheidungsprozess zur Wirtschaftsplanung der MEW einbringen. Darüber hinaus wäre auch eine unterjährige Berichtserstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung an den Haupt- und Finanzausschuss sinnvoll.
		E4.2	Die Stadt Minden sollte sich proaktiv in den Entscheidungsprozess zum zukünftigen Umgang mit der prekären Ergebnisentwicklung der Mindener Bäder GmbH einschalten.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Minden hat gute Grundlagen für das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung geschaffen. Das Jugendamt hat ein regelmäßiges Berichtswesen installiert und nutzt Kennzahlen für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeit mit steuerungsrelevanten Kennzahlen kann noch ausgebaut werden.	E1	Die Stadt Minden sollte wie geplant die Datenqualität verbessern und die Steuerung mithilfe von Kennzahlen und sozialraumbezogenen Auswertungen weiter ausbauen.
F2	Das Fachcontrolling der Stadt Minden ist im Wesentlichen einzelfallbezogen ausgerichtet. Eine fallübergreifende Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfearten und Anbietern erfolgt bislang nicht.	E2	Die Stadt Minden sollte regelmäßige, fallübergreifende Auswertungen nach Trägern, Hilfearten sowie Laufzeiten vornehmen. Die Erkenntnisse sollten für interne Vergleiche der Anbieter genutzt werden. Außerdem kann die Stadt sie für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.
F3	Das Jugendamt der Stadt Minden hat die vorhandenen Verfahrensstandards analog in der Fachsoftware umgesetzt. Eine elektronische Aktenführung gibt es noch nicht.	E3	Die Einführung einer elektronischen Akte im Jugendamt der Stadt Minden sollte forciert werden, um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern.
F4	Das Jugendamt hat mit einem örtlichen Trägerverbund Vereinbarungen über die Erbringung von ambulanten Hilfen zur Erziehung geschlossen.	E4	Die Stadt Minden sollte in Form einer Marktanalyse regelmäßig überprüfen, wie sich die Leistungen und Kosten für ambulanten Hilfen bei anderen Anbietern darstellen. Hierfür kann die Stadt auch die Aufwendungen, die aktuell an andere Träger geleistet werden, heranziehen. Das würde einen Vergleich von Qualität und Kosten des Trägerverbunds mit weiteren Anbietern ermöglichen.
F5	Das Jugendamt der Stadt Minden hat im Jahr 2013 den Personaleinsatz überprüft und eine Personalbemessungsgrundlage entwickelt. Die Stadt Minden führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Ungeplante Fluktuationen werden bislang nicht berücksichtigt.	E5	Die vorhandene Personalbedarfsplanung sollte um eine Quote für ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Dies könnte Stellenvakanzen und Überlastungen minimieren.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das Jugendamt legt Wert auf eine gute Einarbeitung von neuen Fachkräften. Ein Einarbeitungskonzept gibt es bislang aber nicht.	E6	Das Jugendamt sollte für die Einarbeitung von neuen Fachkräften Standards definieren. Für die Reflexionsgespräche könnten bspw. feste Intervalle und Inhalte definiert werden.
F7	Die Stadt Minden subsumiert unter der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII alle Hilfen, die durch den Trägerverbund erbracht werden. Differenzierte Daten zu den durch den Trägerverbund erbrachten Hilfeleistungen konnte die Stadt nicht zur Verfügung stellen.	E7	Die Stadt Minden sollte zur Verbesserung der Steuerung der durch den Trägerverbund erbrachten Hilfen zukünftig differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten erfassen und auswerten.
F8	Die Stadt Minden verzeichnet im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen und Fallzahlen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Dieses Ergebnis belastet die gesamten Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und den Fehlbetrag.	E8	Die Stadt Minden sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Hilfen nach § 31 SGB VIII analysieren und versuchen, den hohen Aufwendungen und Fallzahlen gegenzusteuern. Außerdem sollte sie das Ergebnis zum Anlass nehmen, die Vereinbarung mit dem Trägerverbund zu überprüfen.
F9	Die einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind bei der Stadt Minden vergleichsweise hoch, obwohl die Stadt die Falldichte seit 2017 stark senken konnte.	E9	Die Stadt Minden sollte das Rückführungsmanagement wie geplant weiter verstärken, um die einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen noch weiter zu senken.
F10	Die Aufwendungen je Hilfefall für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind bei der Stadt Minden überdurchschnittlich. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sowie Fallzahlen bewegen sich dafür auf einem sehr niedrigen Niveau. Einen Spezialdienst gibt es aktuell noch nicht.	E10	Die Stadt Minden sollte wie geplant einen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII einrichten.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Minden hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen im Baugenehmigungsverfahren häufig nicht ein. Sie verzichtet zum Teil auf mögliche Gebühreneinnahmen. Eindeutige und nachvollziehbare Kriterien für die Ausübung von Ermessensentscheidungen hat die Stadt Minden noch nicht erlassen.	E1.1	Die Vorprüfung des eingegangenen Antrags auf Vollständigkeit sollte vor der Prüfung durch die Bauplanung erfolgen, um die Fristvorgaben besser einhalten zu können.
		E1.2	Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens möglichst alle erforderliche Entscheidungen und Stellungnahmen parallel einholen.
		E1.3	Für mögliche Fristverlängerungen sind in jedem Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen. Die Bauaufsicht der Stadt Minden sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen ausreichend dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Minden sollte, soweit es für einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen sinnvoll ist, klare Entscheidungsgrundlagen in Form eines Kriterienkataloges erstellen. Die bereits getroffenen und protokollierten Entscheidungen der Bauaufsicht können hierfür als Grundlage genutzt werden.
		E1.5	Die Stadt Minden sollte den Kostendeckungsgrad ihrer eingenommenen Gebühren im Bereich der Bauaufsicht ermitteln und bei der Festlegung der Gebühren berücksichtigen. Eine höchstmögliche verursachergerechte Kostendeckung sollte Ziel der Gebührenerhebung sein.
		E1.6	Die Stadt Minden hat die Vorgaben der Allgemeinen Gebührenordnung zu beachten. Für Verwaltungstätigkeiten, für die die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung Gebühren vorsieht, ist eine Gebührenerhebung vorzunehmen, um dem Grundsatz der kommunalen Einnahmebeschaffung gerecht zu werden.
F2	Die Stadt Minden hat zum Teil für die sichere und einheitliche Bearbeitung von Genehmigungsverfahren Checklisten erstellt. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind in der Bauaufsicht noch nicht eindeutig geregelt. Die Genehmigungsverfahren werden noch nicht mit einer digitalen Bauakte medienbruchfrei abgewickelt.	E2.1	Die Bauaufsicht der Stadt Minden sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware aufnehmen, um die Bearbeitungsdauer der Verfahren zu verkürzen.
		E2.2	Die Stadt Minden sollte für die sichere Bearbeitung von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung Checklisten erstellen.
		E2.3	Die Stadt Minden sollte in ihrer Bearbeitungssoftware Prozessschritte und Arbeitsanleitungen hinterlegen und regelmäßig aktualisieren. Die zum Teil vorhandenen Checklisten können mit entsprechenden Ergänzungen als Grundlage genutzt werden.
		E2.4	Die Stadt Minden sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Minden ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Beteiligungen finden nacheinander statt. Generell wird zunächst die bauplanerische Prüfung in der Bauplanung vorgenommen. Die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Frist von 14 Tagen für die Vollständigkeitsprüfung wird dadurch erheblich erschwert.	E3.1	Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Durch Arbeitsanleitungen und Checklisten sollten einzelne Prüfergebnisse dokumentiert und festgehalten werden, um den zeitlichen Aufwand für die Sicherstellung des „Vier-Augen-Prinzips“ zu reduzieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Minden sollte die Beteiligung interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeitaufwendige Beteiligungsverfahren vermieden werden.
F4	Die Stadt Minden nutzt aktuell noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Die Bearbeitung des Genehmigungsantrages mittels Papierakte schränkt die Unterstützung des Verfahren durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Sie erschwert zudem die spätere Archivierung der Akte.	E4.1	Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens die digitale Bauakte schnellstmöglich einführen. Sie sollte dazu alle notwendigen Vorbereitungen treffen.
		E4.2	Die Stadt Minden sollte geeignete spezifische Softwarelösungen einsetzen, die die Sachbearbeitung bei der digitalen Bearbeitung unterstützen und die Verfahrensabläufe beschleunigen. Sie sollte den Antrags- und Dokumentenassistenten des Bauportals des Landes NRW vollumfänglich nutzen.
F5	Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht der Stadt Minden gering. Im interkommunalen Vergleich werden in der Bauaufsicht der Stadt Minden je Vollzeit-Stelle die geringste Anzahl an Bescheiden über Baugenehmigungsverfahren erstellt. Je Fall wird entsprechend mehr Zeit aufgewandt als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Es fehlen Maßnahmen zur Unterstützung der Bediensteten, Veränderungen der Prozesse und Digitalisierungsmaßnahmen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.	E5.1	Die Stadt Minden sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Insbesondere sollten die Empfehlungen zur Verfahrensbeschleunigung aus diesem Bericht umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.
		E5.2	Die Stadt Minden sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen für förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.
F6	Die Stadt Minden bietet Bauwilligen gute Möglichkeiten sich umfangreich zu informieren, sei es digital oder auch persönlich. Trotzdem gibt es bei der Stadt Minden überdurchschnittlich viele Ablehnungen und zurückgenommene Anträge. Diese erfordern ggf. vermeidbaren Aufwand für Antragsteller und Bauaufsichtsbehörde.	E6	Die Stadt Minden sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Anteilen der Ablehnungen und zurückgenommenen Anträge weiter fortschreiben und analysieren. Ziel sollte sein, die erfolglosen Anträge zu reduzieren.
F7	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren bei der Stadt Minden ist sehr lang. Es vergeht durchschnittlich ein langer Zeitraum, bevor vollständige Anträge vorliegen.	E7.1	Die Stadt Minden sollte ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um den Zeitraum für die Vervollständigung der Anträge angemessen zu verkürzen.
		E7.2	Die Stadt Minden sollte alle Maßnahmen ergreifen, die zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen. Die bereits festgestellten zeitraubenden Belange des Verfahrens sollten ausgeräumt werden. Wir empfehlen die Ursachen für die langen Bearbeitungszeiten weiter zu analysieren.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Minden hat die Vorteile der Bildung von Kennzahlen und Zielwerten bereits erkannt. Weitere Kennzahlen und die Definition von Zielwerten, die durch einen Soll-Ist-Vergleich regelmäßig überprüft werden, können als Indikatoren für die Steuerung genutzt werden.	E8	Die Stadt Minden sollte an der Bildung von Zielwerten und Kennzahlen festhalten. Sie sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben und die Ziele einem Soll-Ist-Vergleich unterziehen.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Minden setzt sich das Ziel eine gute Infrastruktur vorzuhalten. Das strategische Ziel ist durch entsprechende operative Ziele und Planungen konkretisiert. Die Stadt Minden könnte mithilfe von Kennzahlen die Zielerreichung messen und daran den Ressourceneinsatz ausrichten.	E1	Die Stadt Minden sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.
F2	Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege bei der Stadt Minden zeigt eine Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung von rund 41 Prozent der Verkehrsfläche in 2017 ergibt für rund ein Viertel der analysierten Fläche einen schlechten bis sehr schlechten Straßenzustand.	E2	Die Stadt Minden sollte die in Kürze vorgesehene Zustandserfassung wie geplant durchführen. Sie sollte dabei den Zustand aller Flächen in ihrer Unterhaltungsverantwortung analysieren und bewerten.
F3	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Minden erreichen mit 1,39 Euro je qm Verkehrsfläche in 2019 den Richtwert der FGSV. Durch den Fokus auf Instandsetzungsmaßnahmen ist es der Stadt gelungen, den Anteil der kleinflächigen Reparaturen (Instandhaltungsmaßnahmen) an den Erhaltungsaufwendungen zu reduzieren.	E3	Die Stadt Minden sollte zur konsequenten Umsetzung der Instandsetzungsstrategie den Anteil der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen an den Unterhaltungsaufwendungen insgesamt weiter erhöhen und damit mehr Fläche instandsetzen.
F4	Die Investitionstätigkeit der Stadt Minden hat in den Jahren 2015 bis 2019 den Werteverzehr nicht erreicht. Das aktuelle Straßen- und Wegekonzept bildet die Basis für eine mittels Fördermaßnahmen unterstützte Investitionstätigkeit. Die geplanten Investitionen bis 2024 unterschreiten weiterhin den Werteverzehr.	E4	Die Stadt Minden muss für den langfristigen Erhalt ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Minden nimmt pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Ihre Haushaltssituation hat sich im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung deutlich verbessert. Minden erreicht durchgehend ausgeglichene Haushalte. Seit 2016 sind die Jahresergebnisse auch ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz⁵ positiv. Mit dem Auslaufen des Stärkungspaktes gelten für die Stadt ab dem 01. Januar 2022 damit wieder uneingeschränkt die allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung (GO NRW) und der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW).

Die positiven Jahresergebnisse haben die Eigenkapitalausstattung gestärkt. Dennoch ist diese weiterhin unterdurchschnittlich. Hervorzuheben ist dabei die Ausgleichsrücklage. Ende 2020 beläuft sich diese auf rund 67 Mio. Euro. Sie kann damit der gesetzlich vorgesehenen Pufferfunktion wirkungsvoll nachkommen. Die realisierten Jahresüberschüsse führen auch zu einer guten Liquiditätslage. Aufgrund ihrer hohen Selbstfinanzierungskraft kann die Stadt ihre Verbindlichkeiten auf einem niedrigen Niveau halten. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist deutlich unterdurchschnittlich.

Minden hat damit eine vergleichsweise gute Ausgangsbasis zur Bewältigung der Corona bedingten Ergebnisbelastungen. Bisher ist die Stadt gut durch die Pandemie gekommen. Die Ausgleichsleistungen des Landes führen 2020 sogar zu einer Überkompensation der negativen Corona-Auswirkungen. Für die Zukunft rechnet die Stadt allerdings mit zusätzlichen Belastungen. In ihrer Haushaltsplanung isoliert sie die Mindererträge und Mehraufwendungen durch außerordentliche Erträge. Bis 2024 machen diese rund 33 Mio. Euro aus. Allerdings handelt es sich dabei nur um rein buchungstechnische Erträge. Einzahlungen sind damit nicht verbunden. Angesichts einer hohen verfügbaren Liquidität ist die Finanzierung des laufenden Geschäfts

⁵ Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011

dennoch zunächst sichergestellt. Zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen ins Gebäude- und Straßenvermögen wird die Stadt allerdings auf neue Darlehen angewiesen sein.

2025 endet die Möglichkeit zur Isolierung der Corona-Belastungen. Ab diesem Jahr muss die Stadt den Haushaltsausgleich wieder aus eigener Kraft realisieren. Zusätzlich hat sie die Bilanzierungshilfe zurückzuführen. Dies geschieht entweder durch eine Buchung gegen das Eigenkapital oder mittels einer Abschreibung über 50 Jahre. In beiden Fällen erwächst dadurch eine zusätzliche Haushaltsbelastung.

Die Stadt sollte ihre in den letzten Jahren erzielten Konsolidierungserfolge nicht aufs Spiel setzen. Die künftige Haushaltssituation wird wesentlich von der Pandemie und deren Auswirkungen auf die Konjunktur bestimmt. Diese Entwicklung kann die Stadt nur sehr begrenzt beeinflussen. Es besteht daher weiterhin ein erhöhter Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation durch unterstützende Konsolidierungsmaßnahmen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Minden verfügt über die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Wesentliche Grundlage dafür sind die regelmäßigen Haushaltsberichte sowie die Umsetzungsberichte zum Haushaltssanierungsplan. Mehrmals im Jahr erstellt die Kämmerei Berichte zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung und der Haushaltssanierung. Dabei erfolgt auch eine Prognose zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres. Dies ermöglicht es den Entscheidungsträgern in Verwaltung und den politischen Gremien, auf relevante Abweichungen zu reagieren. Die Berichte liefern zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung.

Die Wirkung der Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse. Diese verschlechtern sich in den letzten Jahren. Die Stadt schafft es nicht, Aufwandssteigerungen in Gänze durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Trotzdem ist der städtische Haushalt 2019 und 2020 strukturell ausgeglichen.

Die städtische Haushaltswirtschaft wird vergleichsweise stark von nicht in Anspruch genommenen und in Folgejahre übertragene Ermächtigungen für Aufwendungen und Investitionen beeinflusst. Diese haben in Minden einen größeren Umfang als in den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Darunter leidet die Transparenz des Haushaltsplans. Dieser kann nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und der Investitionstätigkeit liefern. Insbesondere im investiven Bereich schafft es die Stadt regelmäßig nicht, die geplanten Vorhaben vollständig umzusetzen. Im Durchschnitt nimmt sie weniger als die Hälfte der Haushaltsermächtigung in Anspruch. Die Stadt Minden sollte daher Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen an strengere Voraussetzungen knüpfen und ihre Investitionen realistischer planen.

Die Akquise von Fördermitteln führt die Stadt dezentral in den Fachdienststellen durch. Zuständigkeiten und Abläufe für die Bearbeitung der Fördermittelanträge hat sie eindeutig geregelt. Der Kämmerei kommt dabei eine wichtige Mittlerfunktion zu. Durch die regelmäßige Beteiligung bei der Vorbereitung und Durchführung geförderter Maßnahmen hat die Stadt einen zentralen Überblick über die Förderprojekte. Diesen sollte sie durch die Einführung einer Förderdatenbank systematisieren.

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 dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der Corona bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit Corona bedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Minden ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Minden 2015 bis 2021

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

In der letzten überörtlichen Prüfung standen der gpaNRW die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 zur Verfügung. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 haben wir ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Minden nimmt pflichtig am Stärkungspakt teil. Seit 2015 erreicht sie ausgeglichene Haushalte.

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 Minden 2015 bis 2021

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X		X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt							
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt						X	

Die **Stadt Minden** nimmt pflichtig am Stärkungspakt (Stufe 1) teil. Bis 2019 hat die Aufsichtsbehörde den Haushaltssanierungsplan (HSP) jeweils genehmigt. 2020 konnte die Stadt für die Folgejahre keine ausgeglichenen Haushalte darstellen. Die Bezirksregierung Detmold musste deshalb die Genehmigung für den HSP versagen. Im aktuellen Haushaltsplan 2021 geht die Stadt auch im Finanzplanungszeitraum von durchgehend positiven Jahresergebnissen aus.

Jahresergebnisse und Rücklagen Minden 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,95	20,59	5,16	11,21	3,36	26,91
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,95	21,54	25,86	37,08	40,44	67,35
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	50,73	50,73	51,72	51,72	51,72	51,72
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,95	20,59	4,32	11,21	3,36	26,91
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis					

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 Minden in Mio. Euro 2021 bis 2024 (PLAN)

	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,28	0,06	0,06	0,06
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	67,63	67,69	67,75	67,81
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	51,72	51,72	51,72	51,72
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,28	0,06	0,06	0,06

	2021	2022	2023	2024
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis			

Mit Ablauf des Haushaltsjahres 2021 endet der Stärkungspakt. Die Stadt muss in der Folge den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft realisieren. In ihrer Planung greift sie dabei auf die Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG)⁶ zurück. Um die finanziellen Belastungen im Haushalt auszugleichen, plant sie in Höhe der Schäden gemäß dem NKF-CIG außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnungen ein. Diese rein buchungstechnischen Erträge verbessern die Jahresergebnisse. In der Bilanz ist auf der Aktivseite in Höhe der außerordentlichen Erträge eine Bilanzierungshilfe zu bilden. Ab 2025 kann die Stadt auf diese Haushaltsentlastung nicht mehr zurückgreifen. Zudem ist die Bilanzierungshilfe weiterhin im Haushalt zu berücksichtigen. Nach dem NKF-CIG hat Minden die Möglichkeit, diese 2025 ganz oder in Teilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Dies würde die allgemeine Rücklage reduzieren. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe linear über 50 Jahre abschreiben. Dies hätte entsprechende Aufwendungen zur Folge. Auch wenn bei der ersten Variante die Ergebnisrechnung nicht betroffen ist, ergibt sich in beiden Fällen eine Belastung der Haushaltssituation.

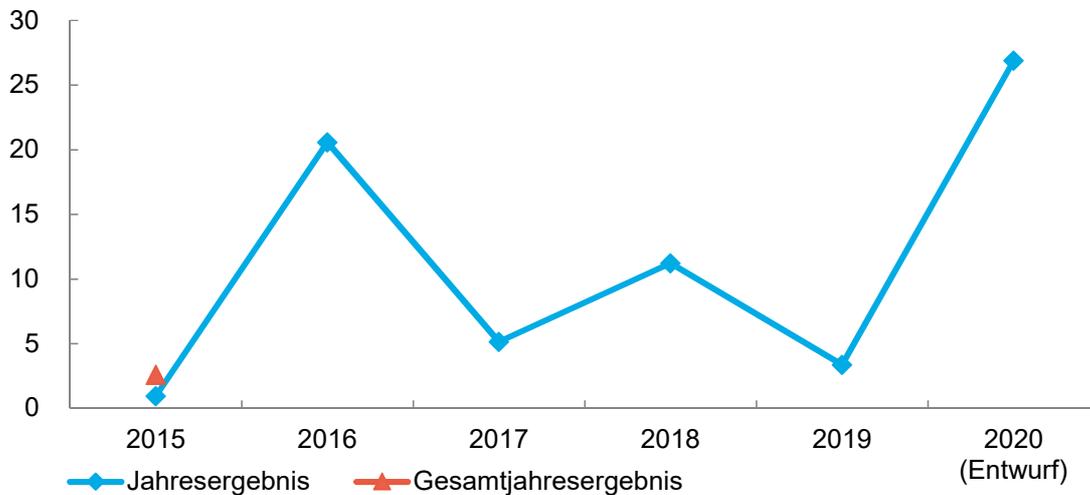
1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Minden erzielt in den letzten Jahren durchgehend positive Jahresergebnisse. Der Haushalt ist strukturell 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.

⁶ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020



Seit der letzten Prüfung durch die gpaNRW haben sich die Jahresergebnisse der **Stadt Minden** deutlich verbessert. 2015 erzielt die Stadt erstmals wieder einen Jahresüberschuss. In den Folgejahren kann sie diese positive Entwicklung bestätigen. Dazu tragen eigene Konsolidierungsmaßnahmen sowie die Zuweisungen aus dem Stärkungspaktgesetz bei. Bis 2018 profitiert die Stadt zudem von stetig steigenden Gewerbesteuererträgen.

Im Betrachtungszeitraum waren die Jahresergebnisse stets deutlich besser als ursprünglich geplant. Ursächlich dafür sind insbesondere die Erträge. Mit Ausnahme von 2019 fallen diese jeweils höher als erwartet aus. Die daraus resultierende Ergebnisverbesserung beträgt im Durchschnitt ca. 18,3 Mio. Euro pro Jahr. Die Stadt kann dadurch die bis 2018 ebenfalls höher als erwartet ausgefallenen Aufwendungen mehr als ausgleichen. 2019 zeigt sich ein umgekehrtes Bild. In diesem Jahr beruht die Ergebnisverbesserung auf niedrigeren Aufwendungen – insbesondere bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die Erträge gehen dagegen zurück. Dies ist wesentlich auf die Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen.

Insgesamt kommt der städtische Haushalt allerdings vergleichsweise glimpflich durch die Pandemie. Das zeigt sich am Entwurf des Jahresergebnisses 2020. Dieses wird durch folgende Sondereffekte auf der Ertragsseite positiv geprägt:

- Gewerbesteuerausgleichszahlungen in Höhe von ca. 16,6 Mio. Euro,
- Zuweisungen aus dem Sonderhilfegesetz Stärkungspakt⁷ in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro sowie
- Auflösung von Rückstellungen in Höhe von ca. 6,0 Mio. Euro.

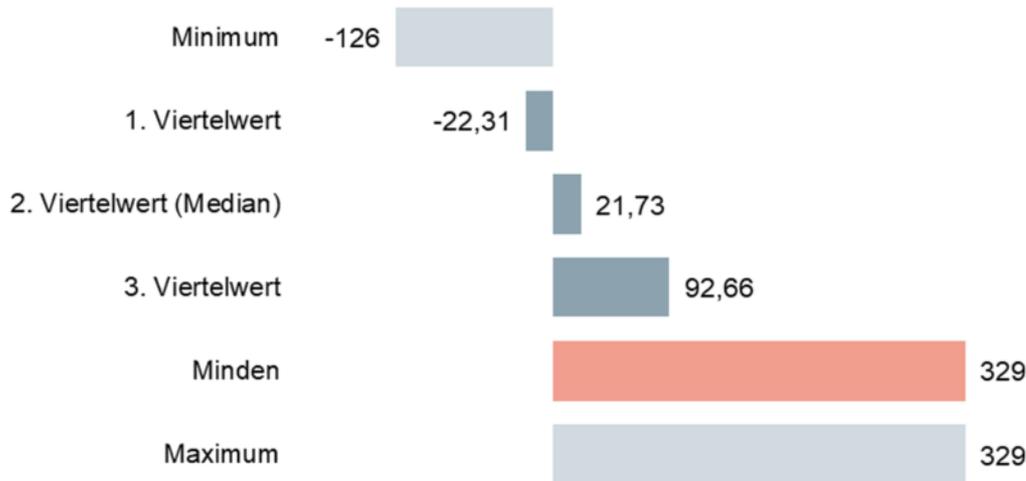
Im Ergebnis werden dadurch die negativen Folgen der Corona-Pandemie überkompensiert – auch wenn die Stadt diese im vorliegenden Entwurf der Jahresrechnung (Stand Einbringung

⁷ Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden (Sonderhilfengesetz Stärkungspakt) vom 29. September 2020

Juni 2021) noch nicht vollständig ermittelt hat. Für 2021 rechnet die Stadt ebenfalls mit einer Ergebnisverbesserung.

Die positive Entwicklung wird durch den interkommunalen Vergleich bestätigt. Mit Ausnahme des Jahres 2019 erzielt die Stadt auf den Einwohner bezogen regelmäßig deutlich überdurchschnittliche Jahresergebnisse. 2020 erreicht Minden das Maximum unserer Vergleichswerte.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir die o.g. Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Darüber hinaus haben wir sowohl die finanziellen Belastungen durch die Pandemie als auch die außerordentlichen Erträge hierfür vollständig herausgerechnet.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Stadt Minden	
Jahresergebnis	26,91
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	108,47
Bereinigungen Sondereffekte *)	4,49
= bereinigtes Jahresergebnis	-86,04
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	90,83
= strukturelles Ergebnis	4,79

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

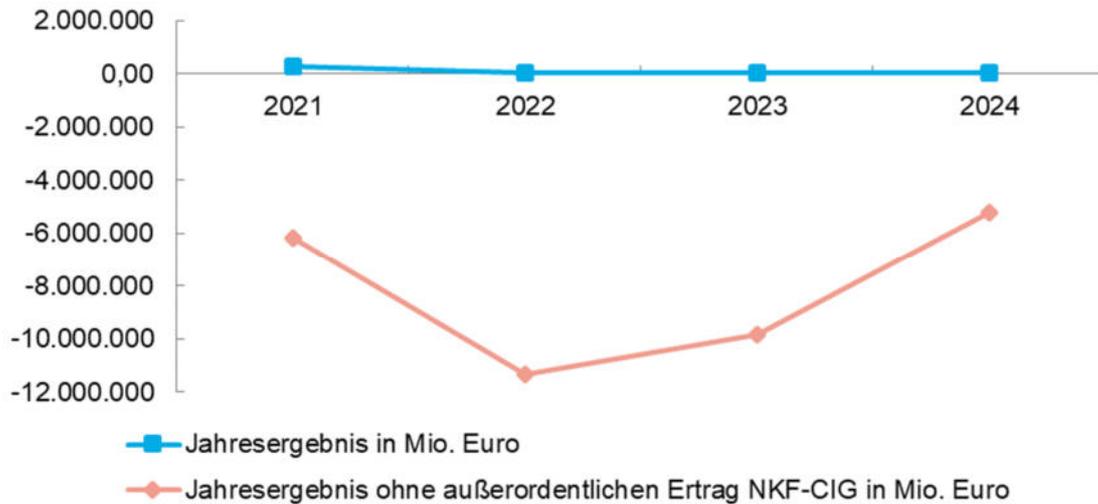
Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt in der Modellrechnung um rund 22,1 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Es ist aber immer noch deutlich positiv. Dies unterstreicht die Einschätzung, dass sich die Stadt Minden 2020 in einer strukturell ausgeglichenen Haushaltssituation befindet. Eine entsprechende Modellrechnung für das Jahr 2019 führt zu dem gleichen Ergebnis.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Minden erwartet bis 2024 durchgehend niedrige positive Jahresergebnisse. Sie plant dabei vorsichtig. Allerdings sind die geplanten Ergebnisse wesentlich durch die außerordentlichen Erträge aufgrund des NKF-CIG beeinflusst. Ohne diese würde die Stadt bis 2024 durchgehend deutliche Defizite erzielen.

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 Minden in Mio. Euro 2021 bis 2024



Die **Stadt Minden** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 einen Überschuss von 61.350 Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. Als letztes Ist-Ergebnis legen wir dabei den festgestellten Jahresabschluss 2019 zugrunde.

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Mio. Euro	2024 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	57,55 (57,96)	64,61	7,05 (6,64)	2,3 (2,2)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	72,42	87,34	14,93	3,8
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	46,63 (40,53)	50,79	4,16 (10,26)	1,7 (4,6)
Sonstige Transfererträge	5,42	1,38	-4,04	-23,9
Sonstige ordentliche Erträge	10,12	9,65	-0,47	-0,9
Übrige Erträge	53,72	60,97	7,24	2,6
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	54,74	59,34	4,60	1,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	39,06	40,67	1,61	0,8

Kennzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Mio. Euro	2024 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Kreisumlage	55,60 (50,88)	63,97	8,37 (13,09)	2,8 (4,7)
Übrige Transferaufwendungen	66,10	81,48	15,38	4,3
Sonstige ordentliche Aufwendungen	11,02	11,47	0,45	0,8
Übrige Aufwendungen	16,0	18	2	2,1

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

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

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

Die **Gewerbsteuer** ist die wichtigste Ertragsposition für die Stadt Minden. Im Durchschnitt erzielt sie daraus rund ein Viertel ihrer ordentlichen Erträge. Die beginnende Abschwächung der Konjunktur führte bereits 2019 zu deutlichen Mindererträgen im Vergleich zu den Vorjahren. Trotz der zusätzlichen Belastungen aus der Corona-Pandemie konnte die Stadt das niedrigere Ertragsniveau auch 2020 halten. In ihrer Planung berücksichtigt Minden diese Entwicklung. Mit rund 56,5 Mio. Euro liegt der Ansatz für 2021 noch unterhalb des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2020. Die Stadt plant damit vorsichtiger als es die in den Orientierungsdaten des Landes⁸ veröffentlichten Steigerungsraten vorsehen. Diese gehen 2021 von einer Verbesserung in Höhe von 17,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr aus. Nach der Prognose aus dem letzten Haushaltsbericht (Stand 30. Juni 2021) werden die Gewerbesteuererträge sogar höher ausfallen als erwartet.

Auch in den Folgejahren plant die Stadt vorsichtig. 2022 liegt die Steigerungsrate von 4,2 Prozent auf dem Niveau der Orientierungsdaten; 2023 mit 1,9 Prozent deutlich darunter. Erst 2024 ist die erwartete Steigerung von 7,7 Prozent optimistischer als die Vorgaben des Landes (6,1 Prozent). Die Stadt geht dabei davon aus, dass ihre weiterhin aktive Wirtschafts- und Standortförderung positive Effekte auf die Gewerbesteuererträge zeigen wird. Aufgrund der besonderen Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung ist der Planung der Gewerbesteuer ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko immanent. Ein darüber hinaus gehendes zusätzliches Risiko ist nicht ersichtlich.

⁸ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020; Az. 304-46.05.01-264/20

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** rechnet die Stadt mit einer deutlichen Zunahme. Mit rund 14,9 Mio. Euro leistet diese Ertragsposition den größten Konsolidierungsbeitrag. Rund die Hälfte der Erträge machen dabei die Schlüsselzuweisungen aus. Bis 2024 steigen diese um fast 13 Mio. Euro an. Sie sind damit wesentlich für die positive Ergebnisplanung der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen verantwortlich. Der Haushaltsansatz für die Schlüsselzuweisungen 2021 folgt der Festsetzung gem. dem GFG 2021⁹. Die Steigerungsraten in den Folgejahren entsprechen den Orientierungsdaten des Landes. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist damit nicht gegeben.

Die zweithöchsten Erträge erzielt die Stadt aus den **Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern**. Auch hier plant Minden mit Steigerungsraten auf dem Niveau der Vorgaben des Landes. Insofern unterliegen die Planannahmen bei dieser Ertragsposition keinen zusätzlichen Risiken.

Bei den **sonstigen Transfererträgen** rechnet die Stadt bis 2024 mit einem Rückgang von rund vier Mio. Euro. Diese belasten damit deutlich den Konsolidierungskurs. Dabei sind jedoch zwei Sondereffekte zu berücksichtigen: Zum einen verzeichnet Minden 2019 überplanmäßige Erträge – insbesondere aus der Erstattung der Gewerbesteuerumlage und Kostenersätzen Asyl. Zum anderen weist sie die Landeserstattungen für Unterhaltsvorschussleistungen ab 2021 unter den Kostenerstattungen aus. Insofern ist der ausgewiesene Rückgang der sonstigen Transfererträge im Eckjahresvergleich zu relativieren. Ab 2021 plant die Stadt bei dieser Ertragsposition mit moderaten Steigerungsraten von jährlich 0,1 Prozent. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist damit nicht ersichtlich.

Auch bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** erwartet Minden im Vergleich zu 2019 eine negative Entwicklung. Allerdings ist diese Ertragsposition in den letzten Jahren regelmäßig deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Zwischen 2015 und 2019 lagen die Ist-Ergebnisse jährlich um durchschnittlich 3,2 Mio. Euro über Plan. Insbesondere die nicht zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle (wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen) sind dafür verantwortlich. Auch 2020 geht die Stadt von einer deutlichen Ergebnisverbesserung aus. Der ausgewiesene Rückgang ist damit Ausdruck einer vorsichtigen Planung. Es kann damit gerechnet werden, dass die Erträge auch künftig besser ausfallen als geplant. Die Stadt hätte dadurch die Chance, eintretende Risiken in anderen Ergebnispositionen auszugleichen.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** belasten das Ergebnis bis 2024 mit einer Steigerung von rund 4,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 1,6 Prozent. Für die Risikoanalyse sind allerdings die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen aussagekräftiger. Für 2020 plante sie im Vergleich zum Vorjahresergebnis mit 4,2 Prozent höheren Aufwendungen. 2021 sinkt die Steigerungsrate auf 1,6 Prozent. In den Folgejahren geht sie noch weiter zurück (2022: 1,1; 2023: 0,6; 2024: 0,7). Mit dieser Planung folgt die Stadt einer Einsparvorgabe des Rates.

Angesichts der zu erwartenden Lohn- und Gehaltsentwicklung sind Steigerungsraten von einem Prozent oder niedriger nur durch entlastende personalwirtschaftliche Maßnahmen zu erreichen. Die Stadt Minden geht in ihrem Lagebericht zum Jahresabschluss 2020 allerdings von einer

⁹ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2021 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 - GFG 2021) vom 17. Dezember 2020

deutlichen Erhöhung des erforderlichen Personaleinsatzes aus. Begründet wird dies mit Standard- und Qualitätssteigerungen in der Leistungserbringung. Ein höherer Personaleinsatz wirkt jedoch belastend für das Personalbudget. Bereits in den letzten Jahren sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen regelmäßig deutlich höher als geplant ausgefallen. Im Durchschnitt beträgt die zusätzliche Ergebnisbelastung rund 1,4 Mio. Euro pro Jahr. Es besteht daher ein Risiko, dass die Ansätze auch in den nächsten Jahren bei diesen Ergebnispositionen überschritten werden. Dies gilt insbesondere ab 2023.

Im Eckjahresvergleich steigen die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** um durchschnittlich 0,8 Prozent pro Jahr an. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer stetigen Zunahme aus. 2022 und 2023 rechnet sie jeweils mit niedrigeren Werten als in den Vorjahren. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sie in den späteren Planjahren weniger bzw. gar keine konkreten maßnahmenbezogenen Aufwendungen einplant. Dies betrifft die Unterhaltung der Grundstücke und Gebäude sowie die Erneuerung von Straßen. Minden muss damit rechnen, dass sich ein entsprechender Bedarf konkretisiert. Dies hätte einen höheren Unterhaltungsaufwand zur Folge. Allerdings unterschreitet die Stadt seit 2017 regelmäßig die geplanten Ansätze. Im Durchschnitt fallen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 2,3 Mio. Euro niedriger aus als erwartet. Ein Grund dafür ist, dass Maßnahmen zunehmend nicht termingerecht auszuführen sind und verschoben werden müssen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“. Aufgrund der weiterhin dynamischen Entwicklung der Baukonjunktur wird sich an diesen Rahmenbedingungen vorerst voraussichtlich wenig ändern. Ein zusätzliches Risiko ist daher nicht gegeben.

Bei der Planung der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt die Entwicklung der Umlagegrundlagen und den voraussichtlichen Finanzbedarf des Kreises Minden-Lübbecke. Gem. seinem Nachtragshaushalt 2021 geht dieser zunächst von einem sinkenden Umlagebedarf aus. In den Folgejahren ist mit einer wieder steigenden allgemeinen Kreisumlage zu rechnen. Die Ergebnisplanung der Stadt Minden bildet diese grundsätzliche Tendenz ab. Ein zusätzliches Risiko ist bei diesen Ergebnispositionen daher nicht ersichtlich.

Die allgemeine Kreisumlage macht rund 46 Prozent der Transferleistungen aus. Die **übrigen Transferaufwendungen** bestehen in Zuweisungen und Zuschüssen, den Leistungen der Jugendhilfe sowie den Sozialtransferaufwendungen. Die Stadt plant für diese bis 2024 stetig steigende Beträge ein. Die Steigerungsraten betragen dabei zwischen 3,1 und 5,4 Prozent – durchschnittlich sind das jährlich 4,3 Prozent. Bei dieser Betrachtung sind zudem die Aufwendungen für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit zu berücksichtigen. Die Istwerte 2019 weisen dafür rund vier Mio. Euro aus. Ab 2020 entfallen diese. Ohne Berücksichtigung dieser Aufwandsposition steigen die übrigen Transferaufwendungen sogar um durchschnittlich 5,6 Prozent pro Jahr. Somit enthält die Planung der übrigen Transferaufwendungen keine zusätzlichen Risiken.

Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** nehmen im Eckjahresvergleich nur geringfügig zu. Entsprechend niedrig ist die daraus erwachsende Ergebnisbelastung. Allerdings plant die Stadt nach einem Anstieg in 2021 in den Folgejahren durchgehend sinkende Aufwendungen ein. Grund dafür ist, dass sie viele Ansätze unverändert fortschreibt. Zudem plant sie insbesondere bei nicht zahlungswirksamen Positionen keine oder nur geringe Ansätze. Dies betrifft naturgemäß die Verluste aus dem Abgang von Vermögensgegenständen, Wertveränderungen sowie Zuführungen zu sonstigen Rückstellungen.

Mit Ausnahme der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 fallen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen in den Vorjahren höher aus als ursprünglich geplant. Die genannten nicht zahlungswirksamen Positionen nehmen dabei einen wesentlichen Einfluss. Es besteht daher ein Risiko, dass die sonstigen ordentlichen Aufwendungen nicht wie geplant ab 2022 sinken.

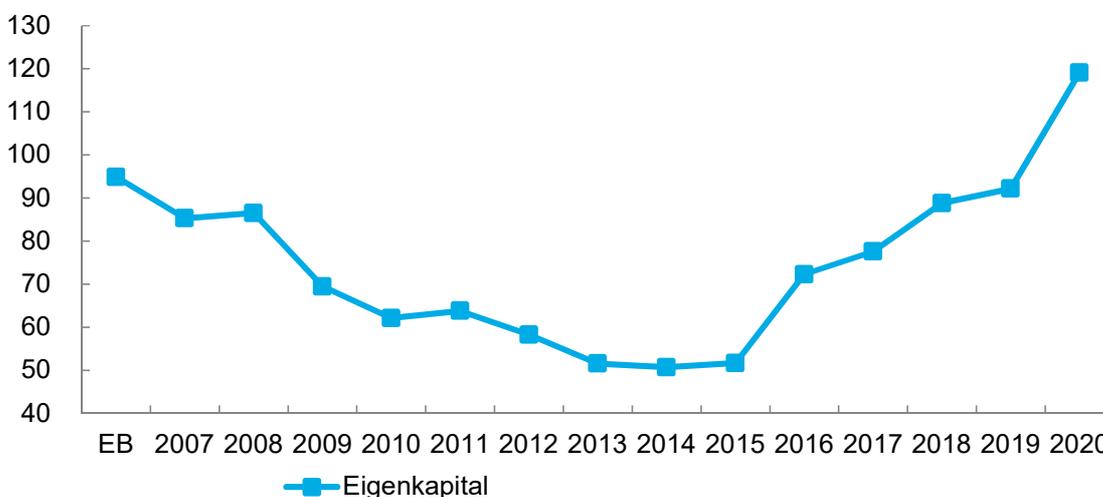
In ihrer Ergebnisplanung hat die Stadt zudem die aufgrund der Corona-Pandemie entstehenden Mehrbelastungen abgebildet. Gem. dem NKF-CIG weist sie dazu in den Jahren 2021 bis 2024 insgesamt rund 33 Mio. Euro aus. In dieser Höhe bildet sie außerordentliche Erträge ab, welche jeweils die Jahresergebnisse verbessern. Ohne diese Planungshilfe wären die Ergebnisse durchgehend negativ. Ab 2025 steht der Stadt dieses Instrument nicht mehr zur Verfügung.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Minden schafft es ab 2014 den negativen Trend zu stoppen und neues Eigenkapital aufzubauen. 2020 übertrifft sie das Niveau der Eröffnungsbilanz. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung im interkommunalen Vergleich weiterhin unterdurchschnittlich.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Minden in Mio. Euro Eröffnungsbilanz bis 2020



EB = Eröffnungsbilanz 2007

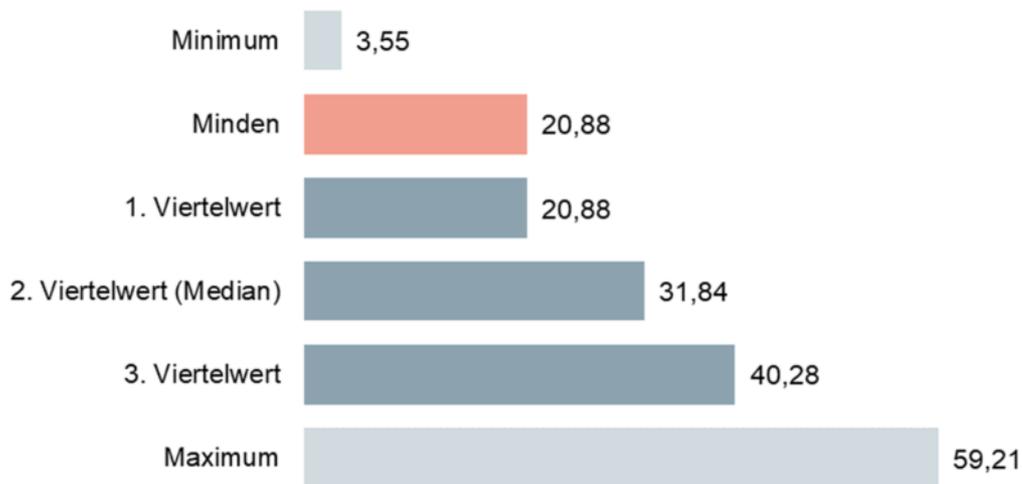
Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital der **Stadt Minden** bis 2019 nur gering zurückgegangen. Diese Entwicklung folgt allerdings nicht in einem durchgehenden Trend. Bis 2013 reduziert sich das Eigenkapital spürbar. Die Stadt verzehrt in diesem Zeitraum rund 43,3 Mio. Euro (45,6 Prozent). Ab 2014 gelingt es Minden die Dynamik des Rückgangs zu stoppen und den Trend umzukehren. Die Stadt profitiert dabei wesentlich von den Zuwendungen des Landes im Rahmen des Stärkungspaktes.

Eigenkapital Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Eigenkapital 1	51,7	72,3	77,6	88,8	92,2	119,1
Eigenkapital 2	246,6	266,8	271,9	286,7	287,7	321,9

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalausstattung ist differenziert zu bewerten. Die Stadt konnte ihre Eigenkapitalquote 1 seit 2015 stetig steigern. Trotzdem gehört Minden durchgehend zu den großen kreisangehörigen Kommunen mit einer geringeren Quote. Unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) ergibt sich ein anderes Bild. Dabei erreicht die Stadt ausnahmslos überdurchschnittliche Werte.

Für das dargestellte Vergleichsjahr 2020 ist zudem die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG zu berücksichtigen. In dem zum Prüfungszeitraum vorliegenden Entwurf des Jahresabschlusses hat die Stadt Minden die dafür zu berücksichtigenden Belastungen noch nicht abschließend ermittelt.

Für den nachstehenden Vergleich hat die gpaNRW die Eigenkapitalquoten der Vergleichskommunen ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG berechnet. Diesen Werten haben wir die

Mindener Eigenkapitalquoten – ebenfalls ohne Berücksichtigung der Bilanzierungshilfe – gegenübergestellt.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Kennzahl	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	20,88	2,00	17,81	27,98	39,21	59,21	16
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	56,29	15,84	39,75	49,20	57,05	66,50	16

Positiv hervorzuheben ist die Ausgleichsrücklage. 2020 steht diese in Höhe von rund 67,4 Mio. Euro zur Verfügung. Minden gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Ausgleichsrücklage je Einwohner. Diese kann damit die gesetzlich vorgesehene Pufferfunktion wirkungsvoll ausfüllen. Das voraussichtlich positive Jahresergebnis 2021 wird die Ausgleichsrücklage weiter stärken.

Die Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene ist im interkommunalen Vergleich ähnlich wie im städtischen Kernhaushalt zu bewerten. Auch hier erreicht die Stadt lediglich unter Einbeziehung der Sonderposten ein überdurchschnittliches Ergebnis. Allerdings ist das im aktuellsten Gesamtabschluss 2015 dokumentierte Eigenkapital um rund 870.000 Euro (1,5 Prozent) höher als im ersten aufgestellten Gesamtabschluss 2010.

1.3.5 Schulden und Vermögen

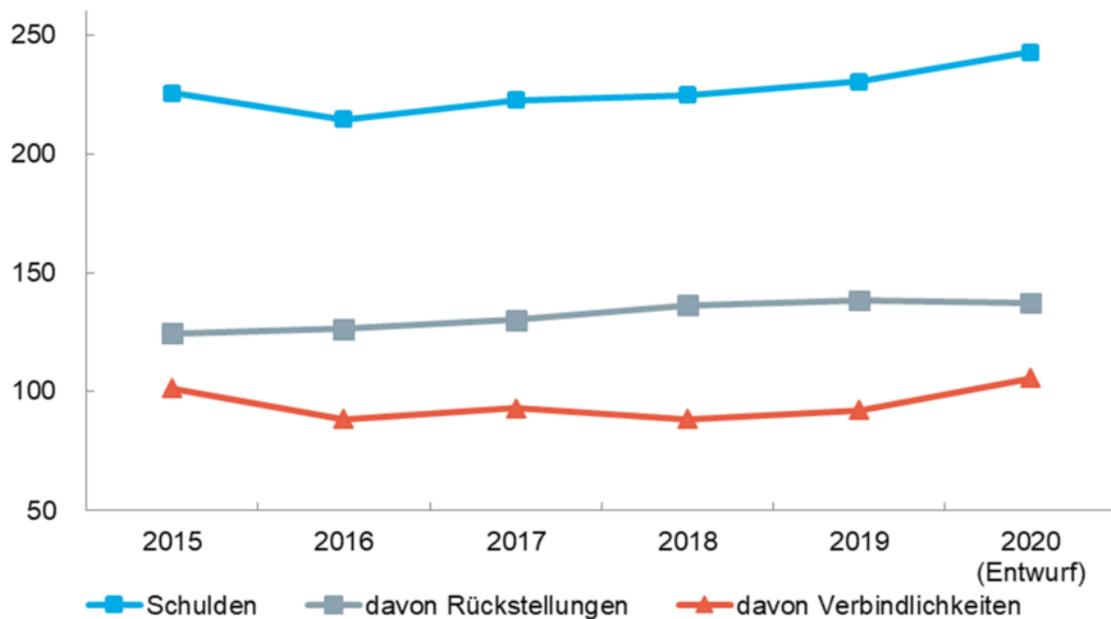
- Die Stadt Minden ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene unterdurchschnittlich verschuldet. Sie verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Schulden und Verbindlichkeiten werden in den nächsten Jahren tendenziell ansteigen.
- Bei der Stadt Minden besteht Investitionsbedarf, um dem Substanzverlust bei den Vermögenswerten entgegen zu wirken. Dies betrifft die Gebäude und insbesondere die Straßeninfrastruktur. Die daraus erwachsenden Finanzierungsbedarfe sind nach derzeitigem Planungsstand angesichts der niedrigen Verschuldung und der guten Selbstfinanzierungskraft für die städtische Haushaltswirtschaft tragbar.

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

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

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

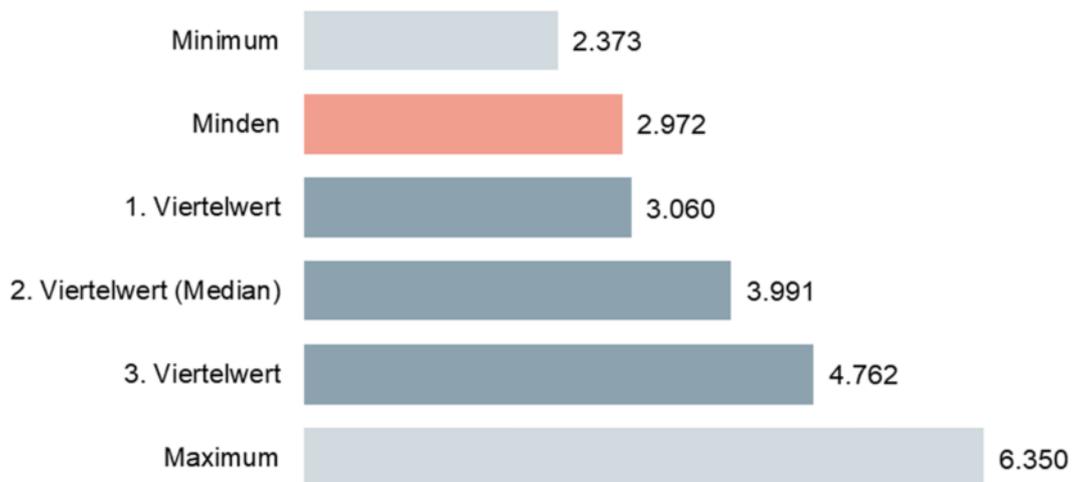
Schulden Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020



Von 2015 bis 2019 nehmen die Schulden nur in geringem Umfang (ca. 4,9 Mio. Euro) zu. Der Anstieg ist vornehmlich auf die Rückstellungen zurückzuführen. Diese erhöhen sich um rund 14 Mio. Euro (11,3 Prozent). Die Verbindlichkeiten nehmen dagegen eine positive Entwicklung. Den größten Anteil daran haben die Darlehensverbindlichkeiten und die Liquiditätskredite. Bis 2019 führt die Stadt diese Positionen um zusammen rund 23,5 Mio. Euro zurück. Dieser positive Trend endet 2020. Während in diesem Jahr erstmalig die Rückstellungen leicht zurückgehen, erhöhen sich die Verbindlichkeiten um rund 13,5 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich steigen die Schulden dadurch um ca. 17,1 Mio. Euro (7,6 Prozent) an.

Im Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen stellt sich die Verschuldung der Stadt folgendermaßen dar:

Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Bezogen auf den Kernhaushalt gehört die Stadt seit 2016 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung. Auch auf Konzernebene ist die Verschuldung unterdurchschnittlich. Dies gilt zumindest für das Jahr mit dem aktuellsten Gesamtabschluss (2015). Die Gesamtschulden sind dabei zu mehr als zwei Drittel dem Kernhaushalt zugeordnet.

Gesamtschulden Minden je Einwohner in Euro

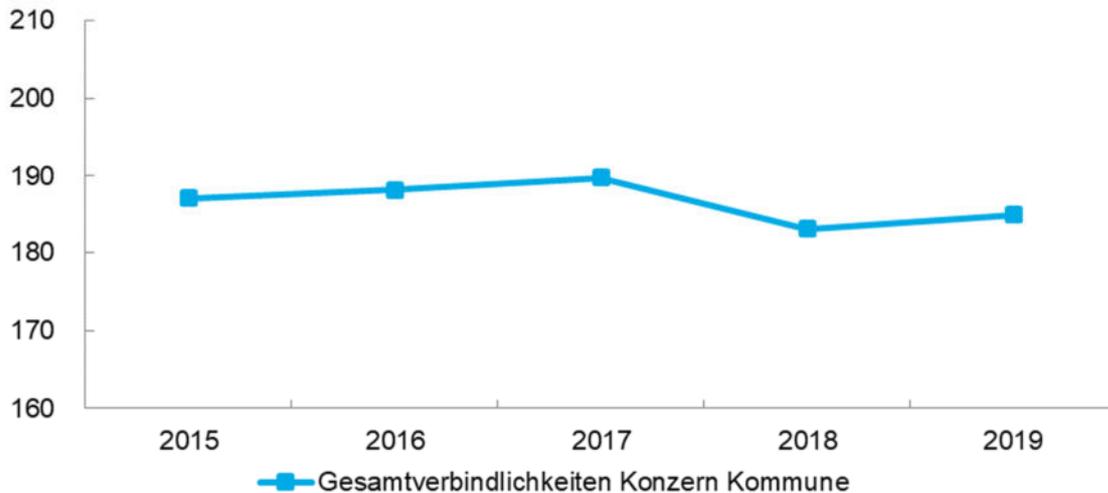
Jahr	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	4.076	3.900	4.882	6.653	8.242	10.342	13
nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)							
2015	2.815	2.073	3.275	4.070	5.040	8.036	14

Ein gutes Drittel der Schulden besteht aus den Verbindlichkeiten. Auf diese geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Unter Einbeziehung der Beteiligungen entwickeln sich die Verbindlichkeiten der Stadt Minden wie folgt:

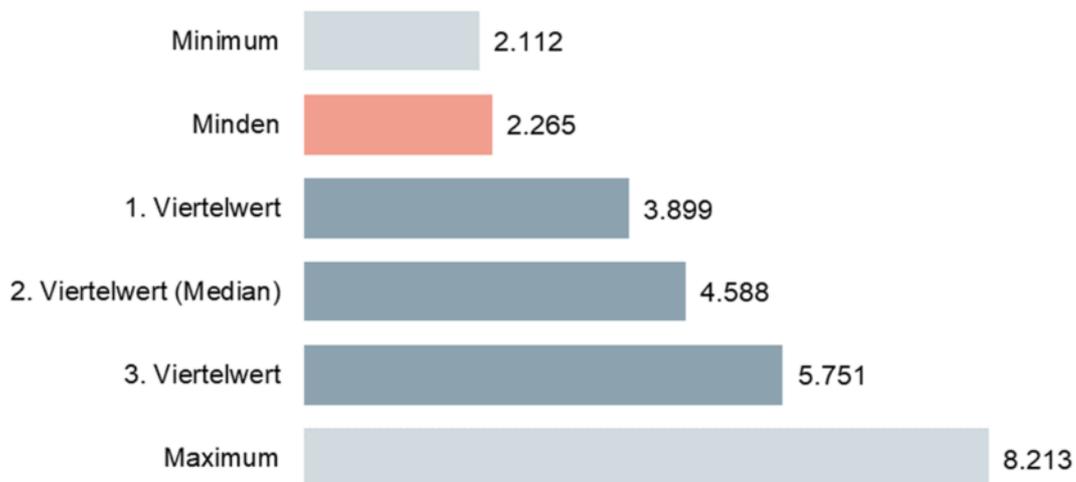
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Minden in Mio. Euro 2015 bis 2019



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabchluss der Stadt Minden verwendet. Für die Jahre ab 2016 haben wir die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum gehen die Gesamtverbindlichkeiten geringfügig zurück. Im Anhang stellen wir in Tabelle 6 die Entwicklung detailliert dar. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt 2019 wie folgt ein:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diese Positionierung deckt sich mit dem interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für die vorliegenden Gesamtabstchlüsse. 2015 gehört Minden zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten sind dabei zu 54 Prozent dem Kernhaushalt zuzuordnen.

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

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2015 bis 2020 erzielt die Stadt Minden einen Finanzmittelüberschuss von rund 87,9 Mio. Euro. Die Stadt profitiert dabei von einer guten Selbstfinanzierungskraft. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist durchgehend deutlich positiv. Mit Ausnahme der Jahre 2017 und 2019 liegt dieser dabei weit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. In der Planung der Folgejahre berücksichtigt die Stadt die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Erst 2024 rechnet sie wieder mit einem Überschuss aus dem laufenden Geschäft.

Salden der Finanzplanung Minden in Mio. Euro 2021 bis 2024

Kennzahl	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6,09	-4,98	-2,63	2,91
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-34,89	-29,96	-18,67	-13,34
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-40,98	-34,94	-21,31	-10,43
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	27,81	34,23	10,44	9,00
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-13,17	-0,71	-10,87	-1,43

In den vergangenen Jahren erzielte die Stadt noch regelmäßig Finanzmittelüberschüsse. D.h. sie konnte aus dem laufenden Geschäft heraus ihre Investitionen finanzieren und Reserven aufbauen. So wächst der Bestand an liquiden Mittel bis 2020 auf rund 63,4 Mio. Euro. Diese Mittel wird die Stadt in den nächsten Jahren zumindest teilweise zur Finanzierung der erwarteten Finanzmittelfehlbeträge einsetzen müssen. Daneben plant sie mit neuen Krediten. Bis 2024 weist sie einen Bedarf an neuen Investitionsdarlehen in Höhe von mehr als 116,8 Mio. Euro aus. Die Kreditverbindlichkeiten würden sich dadurch im Vergleich zu 2020 weit mehr als verdoppeln.

Allerdings hat die Stadt in den vergangenen Jahren ihre Kreditermächtigungen nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Dies lag insbesondere daran, dass sie die geplanten

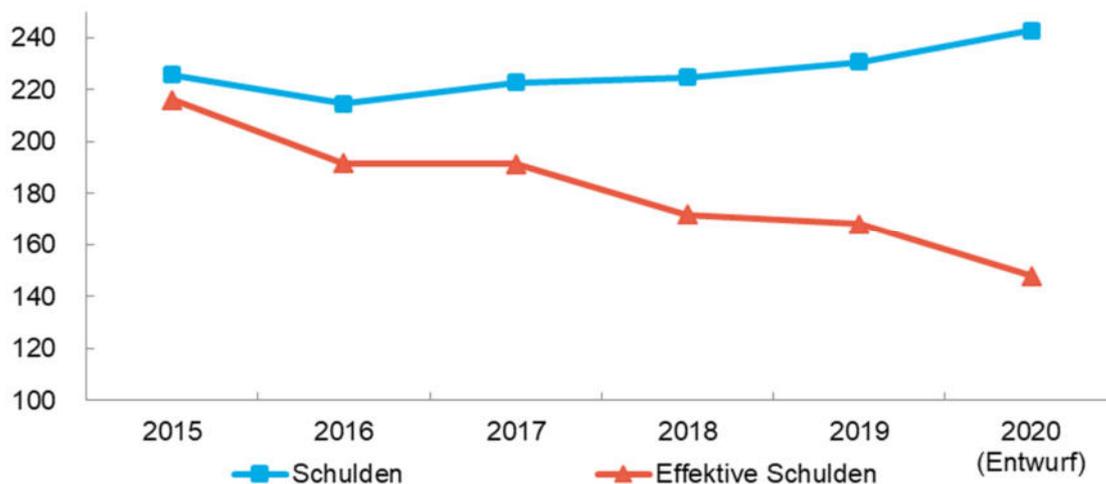
Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umsetzen konnte. Von 2015 bis 2020 beläuft sich der durchschnittliche Saldo aus Investitionstätigkeit auf lediglich rund minus 3,4 Mio. Euro. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt regelmäßig in erheblichem Umfang als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

Auch 2020 konnte die Stadt deutlich weniger Investitionen realisieren als ursprünglich geplant. Dementsprechend hat sie anstelle der für 2020 geplanten 19,3 Mio. Euro Kreditaufnahme nur ca. 9,5 Mio. Euro umgesetzt. Für 2021 zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab. Auch in diesem Jahr wird die Kreditermächtigung voraussichtlich nicht ausgeschöpft. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Stadt das bis 2024 geplante Kreditvolumen nicht in vollem Umfang in Anspruch nehmen wird. Trotzdem wird die Verschuldung voraussichtlich ansteigen. Dies liegt daran, dass die Stadt Minden in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen plant. Diese wird sie zu einem relevanten Teil nur durch neue Kredite finanzieren können. Auf den anstehenden Investitionsbedarf geht die gpaNRW im Kapitel „1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ näher ein.

1.3.5.3 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die unmittelbar zu deren Rückführung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie liquide Mittel und kurzfristige Forderungen. Die Effektivverschuldung weist die um die liquiden bzw. schnell liquidierbaren Mittel bereinigte Verschuldung der Stadt aus.

Schulden und effektive Schulden Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020



Das innerhalb eines Jahres liquidierbare Umlaufvermögen verringert die jährliche effektive Schuldenlast. Besonderen Einfluss nehmen dabei die liquiden Mittel. Seit 2015 steigen diese stetig an. Gleiches gilt für die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände. Zusammen reduzieren diese beiden Bilanzpositionen die effektiven Schulden spürbar. 2020 führt dies zu einer Entlastung von rund 94,8 Mio. Euro. Darüber hinaus stehen der Stadt weitere kurzfristig liquidierbare Vermögenspositionen zur Verfügung. Dabei handelt es sich um die Wertpapiere

des Anlagevermögens, sonstige Vermögensgegenstände sowie Ausleihungen. 2020 machen diese zusammen rund 11,7 Mio. Euro aus. Bezieht man diese in die Betrachtung ein, ergibt sich eine weitere Reduzierung der effektiven Schuldenlast. 2020 beträgt die so ermittelte erweiterte Effektivverschuldung rund 136,4 Mio. Euro. Dies unterstreicht die Einschätzung, dass die Stadt Minden im interkommunalen Vergleich eine niedrige Verschuldung aufweist.

Die detaillierten Berechnungen dazu stellt die gpaNRW im Anhang in Tabelle 7 dar.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Die **Stadt Minden** verfügt über relativ geringe langfristig gebundene Vermögenswerte. Die Stadt gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Anlagenintensität. Diese Kennzahl beschreibt das Verhältnis des Anlagevermögens zu dem Gesamtvermögen. Auf den Einwohner bezogen haben drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen höheres Anlagevermögen. Ein Grund dafür ist, dass die Stadt die Abwasserbeseitigungsanlagen in ihre städtischen Betriebe ausgegliedert hat. Dies trägt dazu bei, dass das Anlagevermögen zu rund einem Fünftel aus Finanzanlagen besteht. Das Sachanlagevermögen umfasst insbesondere Grundstücke und Gebäude sowie die Straßen- und Wegeinfrastruktur.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir 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.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade Minden in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro
Verwaltungsgebäude	80	34	58	5,34
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	80	21	74	4,28

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagen-abnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro
Feuerwehrgerätehäuser	60	27	54	8,66
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	80	46	42	78,03
Schulsporthallen	60	26	57	22,66
Tageseinrichtungen für Kinder, Jugendhäuser	70	38	46	10,35
Straßen und Wirtschaftswege	58	15	74	95,13

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer

Trotz der aus ihrer Teilnahme am Stärkungspakt resultierenden Einschränkungen hat die Stadt in den letzten Jahren investiert. Wesentlich unterstützt haben dies unterschiedliche Förderprogramme. Die Investitionsquote steigt von 2015 bis 2019 durchgehend an. Im Durchschnitt beträgt sie rund 86 Prozent. Das bedeutet, die Stadt hat den durch Abschreibungen und Abgänge verursachten Vermögensverzehr zu einem großen Teil ausgeglichen.

Der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit lag bei den Gebäuden. Deren Bilanzwert hat sich seit 2015 um rund 7,9 Mio. Euro (5,0 Prozent) erhöht. Dennoch weisen einzelne Nutzungsarten eine erhöhte rechnerische Abnutzung auf. Dies trifft insbesondere auf die Dorfgemeinschaftshäuser zu. Auffällige Anlagenabnutzungsgrade finden sich zudem bei den Verwaltungsgebäuden und den Schulsporthallen. In diesen Bereichen hat die Stadt bereits Baumaßnahmen umgesetzt bzw. plant sie tätig zu werden. Beispiele dafür sind die Rathaussanierung und die umfangreichen Schulbaumaßnahmen. Die Herausforderung besteht dabei nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. So plant die Stadt für 2021 und die Folgejahre Baumaßnahmen von rund 106,7 Mio. Euro. Der Schwerpunkt liegt dabei im Gebäudebereich. Für die Schulinfrastruktur und die Rathaussanierung stellt die Stadt dabei die meisten Mittel bereit. Problematisch kann vielmehr die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind zum einen die beschränkten (Planungs-)Kapazitäten der Stadt. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit gut ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass viele Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

Insofern besteht bei den Gebäuden kein zusätzliches Risiko für Haushaltsbelastungen aus unvorhergesehenem Finanzierungsbedarf für Investitionen oder größere Unterhaltungsmaßnahmen. Die erforderlichen und eingeplanten Investitionen wird die Stadt allerdings zu einem großen Anteil durch neue Kredite finanzieren müssen. Der dafür erforderlich werdende Kapitaldienst wird die Liquidität und das Ergebnis der Stadt belasten.

Beim Straßenvermögen stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Die Straßen und Wirtschaftswege weisen einen fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad auf. Rechnerisch haben diese im Durchschnitt bereits drei Viertel ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Seit 2015 ist der Bilanzwert des Straßennetzes um rund 19,6 Mio. Euro (16,8 Prozent) zurückgegangen. Grund dafür ist die geringe Investitionstätigkeit in diesem Bereich. Die Stadt legte in den ver-

gangenen Jahren den Schwerpunkt auf nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen. In der Zukunft beabsichtigt Minden wieder verstärkt in die Straßen zu investieren. Die Stadtverordnetenversammlung hat dazu eine Vorrangliste für investive Straßenbaumaßnahmen beschlossen. Ab 2022 veranschlagt die Stadt dafür jährlich 1,5 Mio. Euro. Dabei plant sie mit einer anteiligen Refinanzierung durch Erschließungs- und Straßenbaubeiträge.

Insgesamt weist die Finanzplanung 2021 Investitionen in Höhe von 14,8 Mio. Euro in die Straßeninfrastruktur aus. Angesichts des in den letzten Jahren stattgefundenen Werteverzehrs muss die Stadt darüber hinaus auch mit kurzfristigen zusätzlichen Finanzierungsbedarfen rechnen.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht immer ein. Gleiches gilt für die Beteiligungsberichte.

- Die Stadt Minden verfügt über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage dafür sind die regelmäßigen Haushaltsberichte sowie die HSP-Umsetzungsberichte.

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

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

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende

des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die **Stadt Minden** stellt ihre Finanzsoftware im Übergang von 2020 zu 2021 auf ein neues System um. Damit einher gehen umfangreiche und zeitaufwendige Arbeiten. Insbesondere die Beschäftigten des Finanzbereichs sind dadurch zusätzlich belastet. Die Stadt konnte daher zuletzt die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie die Aufstellung und Feststellung der Jahresrechnung nicht einhalten. Konkret betrifft dies den Haushaltsplan 2020 sowie die Jahresrechnungen ab 2019.

Ihre Gesamtabchlüsse hat die Stadt bis einschließlich 2015 festgestellt. Für 2016 bis 2018 sind die Abschlüsse in Bearbeitung. Ab 2019 stellt die Stadt keinen Gesamtabschluss mehr auf. Sie nutzt die mit dem 2. NKFVG NRW¹⁰ eingeführte Befreiungsregelung gem. § 116a GO NRW. Allerdings sieht die Gemeindeordnung weiterhin die Pflicht zur Aufstellung eines Beteiligungsberichtes vor. Einen solchen hat die Stadt zuletzt für 2015 erstellt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Analyse und die Empfehlungen im Berichtsteil „Beteiligungen“.

Trotz der nicht fristgerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse verfügt die Stadt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Grundlage dafür ist das städtische Berichtswesen. Zu den Stichtagen 30. April, 30. Juni und 31. August fasst der Zentralbereich Finanzen Informationen zur Abwicklung des Haushaltsplanes zusammen. Der Haushaltsbericht enthält auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen zum Jahresende. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert. Die Stadt gibt den Bericht dem Haupt- und Finanzausschuss sowie der Stadtverordnetenversammlung zur Kenntnis. Darüber hinaus erstellt Minden quartalsweise Umsetzungsberichte zum Haushaltssanierungsplan. Auch diese enthalten eine Prognose der erwarteten finanziellen Auswirkungen der HSP-Maßnahmen zum Jahresende.

Den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik stehen damit die relevanten Informationen, welche sie zur Haushaltssteuerung benötigen, zeitgerecht zur Verfügung.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden schafft es ab 2017 nicht mehr, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt von der Stadt zu beeinflussenden Haushaltspositionen.

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

¹⁰ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) vom 28. Dezember 2018; GV.NRW.2018 S.759

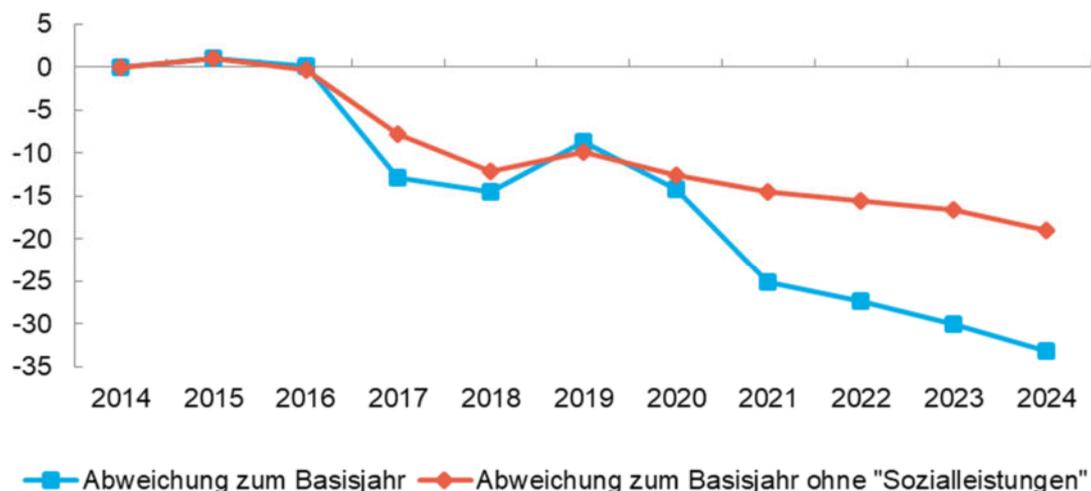
Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen 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 allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Darüber hinaus rechnen wir die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG und Sondereffekte heraus. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Minden ermittelten Corona bedingten Belastungen als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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 der **Stadt Minden** ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Minden in Mio. Euro 2014 bis 2024



2014 bis 2020 Ist-Ergebnisse (2020: Entwurf), danach Planwerte

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushalts durch die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

In den ersten drei Betrachtungsjahren kann die Stadt allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen ausgleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig aus der allgemeinen Preissteigerung sowie Besoldungs- und Tariferhöhungen. Ab 2017 gelingt ihr dies nicht mehr. Die Trendkurve nimmt einen negativen Verlauf und stagniert in den Folgejahren mit leichten Schwankungen. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Ergebnisse von 2014 bis 2020 um rund 14,2 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich im gleichen Zeitraum deutlich. 2020 schließt im IST rund 27,7 Mio. Euro besser ab als 2014. Die positive Entwicklung wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und Sondereffekten getragen. Diese Faktoren kann die Stadt nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse liegt daran, dass die Aufwendungen stärker als die Erträge ansteigen. Letztere nehmen von 2014 bis 2019 um rund 20,7 Mio. Euro zu. Positiven Einfluss nehmen dabei insbesondere

- die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (ca. 14,5 Mio. Euro),
- die sonstigen ordentlichen Erträge (ca. 5,0 Mio. Euro) und
- die Grundsteuern (ca. 1,1 Mio. Euro).

Die bereinigten Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 35,1 Mio. Euro an. Großen Anteil daran haben die Transferaufwendungen (ca. 21,9 Mio. Euro) sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen (ca. 15,5 Mio. Euro). In den Transferaufwendungen sind auch die „Sozialleistungen“ enthalten. Diese nehmen keinen entscheidenden Einfluss auf den Trend. Auch ohne Berücksichtigung der daraus entstehenden Belastungen verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis. 2019 entlasten die „Sozialleistungen“ das bereinigte Ergebnis. In diesem Jahr verzeichnete die Stadt Mehrerträge aus der Integrationspauschale und Minderaufwendungen bei den Leistungen für Asylbewerber.

Von 2020 auf 2021 gehen die bereinigten Jahresergebnisse erneut deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2021 wird voraussichtlich besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Im weiteren Verlauf sinkt die Trendkurve kontinuierlich. In der Haushaltsplanung geht die Stadt dagegen ab 2022 von gleichbleibenden Jahresergebnissen aus. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Minden nur begrenzt gesteuert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit die von ihr beeinflussbaren Ergebnispositionen stärker zu einer Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Minden dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt eher hoch sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die **Stadt Minden** hat in den vergangenen Jahren ihre Steuerungsmöglichkeiten bei den Realsteuern genutzt, um die Haushaltssanierung zu unterstützen. Sie hat dazu in zwei Schritten die Hebesätze angehoben. Dies erfolgte zuletzt 2013 auf das Niveau der damaligen Landesdurchschnitte. Die jährlichen Erträge aus den Grundsteuern haben sich dadurch nachhaltig um rund 1,6 Mio. Euro erhöht.

In den Folgejahren konnte die Stadt Minden auf eine weitere Anhebung der Hebesätze verzichten. Grund dafür waren Einsparungen bzw. zusätzliche Erträge. Die Stadt folgt damit den Vorgaben des § 77 GO NRW. Danach sollte eine Kommune, bevor sie Steuern erhöht, andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Auch im Haushaltsplan 2021 sieht die Stadt keine Anhebung der Hebesätze vor.

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

Hebesätze 2021 in von Hundert

	Stadt Minden	Kreis Minden-Lübbecke	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größen- klasse
Grundsteuer A	249	265	260	312
Grundsteuer B	460	484	484	575
Gewerbesteuer	447	433	427	456

Hebesätze Stärkungspaktkommunen 2021 in von Hundert

	Stadt Minden	Mittelwert Spaktkommunen	Median Spaktkommunen	Minimum Spaktkommunen
Grundsteuer A	249	370	370	215
Grundsteuer B	460	710	708	430
Gewerbesteuer	447	484	488	250

Die von der Stadt festgesetzten von-Hundert-Sätze übersteigen jeweils die vom Land NRW vorgegebenen fiktiven Hebesätze.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

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

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

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

Die **Stadt Minden** überträgt regelmäßig Ausgabeermächtigungen in Folgejahre. Die Grundlagen dafür legt sie jährlich in den Ausführungsregelungen zum Haushaltsplan fest. Der Umfang der übertragenen Ermächtigungen für Aufwendungen hat in den letzten Jahren ein hohes Niveau erreicht.

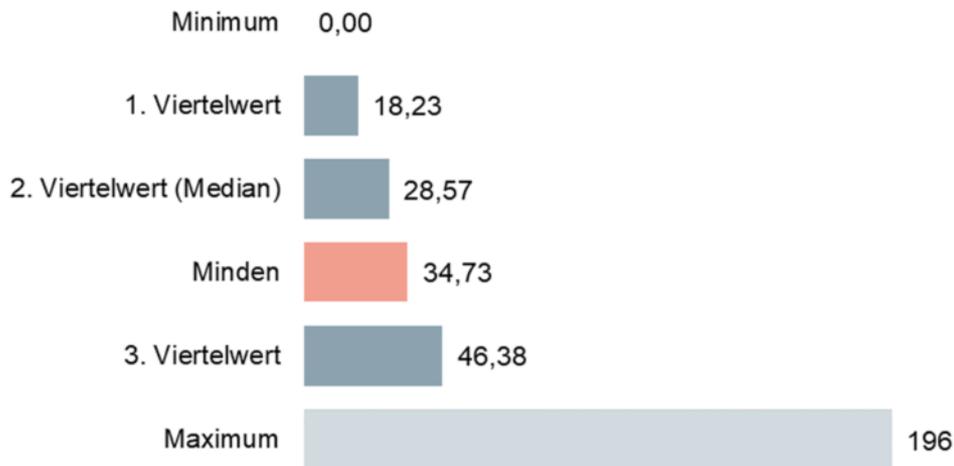
Ordentliche Aufwendungen Minden 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	206,3	221,1	237,3	241,0	245,3	248,8
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,4	1,2	1,9	3,5	3,3	2,8
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,21	0,53	0,81	1,44	1,35	1,14
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	206,8	222,2	239,2	244,5	248,6	251,6
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,21	0,53	0,80	1,42	1,33	1,13
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	207,5	224,6	240,6	247,1	240,1	243,8
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,4	101,1	100,6	101,1	96,56	96,89

Den größten Umfang haben die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen 2018 und 2019. In diesen Jahren kommt es insbesondere bei der Grundstücks- und Gebäudeunterhaltung zu hohen Aufwandsverschiebungen. 2019 machen diese fast zwei Drittel der Übertragungen aus. Der Rest verteilt sich auf diverse kleinere Einzelpositionen. Der Haushaltsansatz erhöht sich dadurch um ca. 1,3 Prozent. Dies ist im interkommunalen Vergleich ein deutlich überdurchschnittlicher Wert. Der Median liegt 2020 bei 1,14 Prozent.

Auch im einwohnerbezogenen Vergleich gehört die Stadt seit 2018 zu den großen kreisangehörigen Kommunen mit den höheren konsumtiven Ermächtigungsübertragungen.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 14 Städten.

Bei den investiven Auszahlungen überträgt die Stadt ebenfalls regelmäßig hohe Beträge ins Folgejahr.

Investive Auszahlungen Minden 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	10,50	13,25	20,69	24,62	27,51	31,51
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	8,15	5,61	7,99	12,62	17,92	24,32
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	77,57	42,34	38,62	51,26	65,12	77,18
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	18,65	18,86	28,68	37,24	45,43	55,84
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	43,68	29,75	27,86	33,89	39,44	43,56
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	9,77	9,33	12,60	16,56	13,22	21,60
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	52,38	49,48	43,91	44,48	29,09	38,69

Im Betrachtungszeitraum nehmen die investiven Ermächtigungsübertragungen ab 2017 stetig zu. Minden folgt damit der allgemeinen Entwicklung. Allerdings steigen die Beträge stärker an als bei den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Bis 2018 ist der Umfang der Übertragungen teilweise noch deutlich unterdurchschnittlich. 2019 und 2020 gehört die Stadt

dagegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Beträgen. Die Stadt begründet die Entwicklung mit den Auswirkungen der seit Jahren positiven Baukonjunktur. Stetig steigende Auslastungsgrade in der Bauwirtschaft führen zu teilweise erheblichen Baukostensteigerungen und Verzögerungen in der Bauausführung. Dies hat die hohen Ermächtigungsübertragungen zur Folge.

Von 2015 bis 2020 erhöhen die Übertragungen die Haushaltsansätze der Folgejahre um durchschnittlich 58,7 Prozent. Dies ist besonders auffällig, da die Stadt am Stärkungspakt teilnimmt. Stärkungspaktkommunen unterliegen regelmäßig der Auflage, Ermächtigungsübertragungen nicht oder nur in geringem Umfang einzusetzen. In Minden erhöhen die Übertragungen die Ansätze der Folgejahre stärker als in den meisten Vergleichskommunen.

Ansatzserhöhungsgard investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den Vergleich haben wir 14 Werte einbezogen.

→ Empfehlung

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

Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt die zur Verfügung stehenden investiven Mittel (Haushaltsansätze + Ermächtigungsübertragungen) regelmäßig nicht zeitnah verausgaben. Im Durchschnitt beträgt der Grad der Inanspruchnahme 43 Prozent. D.h. mehr als die Hälfte der Investitionen konnte Minden nicht in dem ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmen realisieren. Dabei nimmt die Quote in den letzten Jahren tendenziell ab. 2019 gehört die Stadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Grad der Inanspruchnahme. Auch 2020 ist dieser noch unterdurchschnittlich.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent

Jahr	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	29,09	20,64	32,27	44,83	53,36	68,06	17
2020	38,69	18,55	35,38	46,74	54,15	80,11	13

Die Stadt führt diese Entwicklung auf verschiedene Ursachen zurück. Zum einen ist es aufgrund der guten Auftragslage zunehmend schwierig, Unternehmen zeitgerecht für eine Planungs- und Bautätigkeit zu gewinnen. Zum anderen reichen auch die städtischen Kapazitäten für eine qualifizierte Maßnahmenplanung und –begleitung nicht immer aus. Neu geplante und noch nicht abgeschlossene Baumaßnahmen konkurrieren zunehmend um die knapperen Ressourcen.

Grundsätzlich hat eine Kommune bei der Planung von Investitionsmaßnahmen die gesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu beachten. Danach darf sie Ermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagen, wenn unter anderem Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Zudem hat sie den geplanten Maßnahmen einen Bauzeitplan beizufügen. Darüber hinaus gibt § 11 Abs. 1 KomHVO NRW u.a. vor, dass Auszahlungen in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Beträge zu veranschlagen sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Minden sollte ihre Investitionen realistischer planen. Ziel sollte sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Minden hat die Zuständigkeiten für die Fördermittelakquise dezentral organisiert. Sie hat dabei eine standardmäßige Überprüfung von Investitionsmaßnahmen auf Fördermöglichkeiten etabliert. Der erzielte hohe Drittfinanzierungsanteil an Investitionen trägt spürbar zur Haushaltsentlastung bei.

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 Minden** verfügt über Regelungen zum Fördermittelmanagement. Zuletzt hat sie diese mit einer dienstlichen Mitteilung vom 19. September 2017 aktualisiert. Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe hat sie darin eindeutig geregelt. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den einzelnen Fachdienststellen. Diese greifen bei der Recherche nach möglichen Förderprogrammen auf diverse Quellen zurück. Dazu gehören verschiedene Webseiten der Bundes- und Landesministerien oder Förderdatenbanken. Zudem informiert die Kämmerei über neue Finanzierungs- oder Fördermöglichkeiten. Auch das bestehende Angebot einer allgemeinen Fördermittelberatung bei der NRW-Bank hat die Stadt in Anspruch genommen.

Nach Auskunft der Stadt prüfen die Fachdienststellen bei der Planung von Investitionen regelmäßig auch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln. Ggf. richten sie die geplante Maßnahme konkret nach den Förderbestimmungen aus. In den einzelnen Geschäftskreisen und den städtischen Betrieben Minden sind dazu einzelne Beschäftigte für das Fördermittelmanagement benannt. Zudem kommt der Kämmerei eine zentrale Mittlerfunktion zu. Sie überwacht bereits bei der Haushaltsplanung eine mögliche Förderung von beabsichtigten Maßnahmen. Im Laufe des Verfahrens fungiert sie zudem als ständiger Ansprechpartner in Bezug auf zuwendungsrechtliche Fragen. Insofern besteht an dieser Stelle ein Überblick über die in Frage kommenden Projekte. Die letztendliche Entscheidung über einen Fördermittelantrag oder die Teilnahme an einem Projektauftrag fällt der Verwaltungsvorstand. An dieser Stelle erfolgt auch die Koordinierung interdisziplinärer Projekte.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. In Minden ist diese vergleichsweise hoch. 2019 sind rund 60 Prozent der Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Stadt gehört damit in den letzten Jahren durchgehend zu den Vergleichskommunen mit der höheren Quote. Der Drittfinanzierungsanteil der Investitionen trägt damit langfristig zur Haushaltsentlastung bei und erweitert den städtischen Handlungsspielraum.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Minden verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.

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

In der **Stadt Minden** verantworten die einzelnen Fachdienststellen den Gesamtprozess der Fördermittelbewirtschaftung. Dies umfasst die Beantragung, den rechtzeitigen Mittelabruf, das Ein-

halten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Unterstützung leistet dabei insbesondere die Kämmerei. Diesbezüglich findet während der gesamten Abwicklungsphase ein ständiger Informationsaustausch statt.

Über einen Gesamtüberblick an zentraler Stelle im Sinne eines Fördermittelcontrollings verfügt die Stadt jedoch nicht. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in den mangelnden personellen Kapazitäten.

Eine zentrale Datenbank zur Koordinierung und Bewirtschaftung der Fördermittel ist insbesondere bei einer dezentralen Organisationsform sinnvoll. Die Stadt gewährleistet dadurch einen Gesamtüberblick über ihre geförderten Projekte. Dies kann die fristgerechte Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern. Zudem stellt eine zentrale Datenbank ein wichtiges Instrument des Wissensmanagements dar. Sie ermöglicht einen einheitlichen personenunabhängigen Zugriff auf die relevanten Daten.

Die zentrale Datenbank sollte deshalb mindestens folgende Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.

Eine derartige Datenbank kann zudem eine gute Basis für ein standardisiertes Berichtswesen sein. Derzeit stellt die Kämmerei den Fördermittelfluss im Rahmen des unterjährigen Berichtswesens dar. Ein standardisierter Fördermittelbericht existiert nicht. Ein solcher könnte den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen verschaffen. Zudem kann er Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen. Dadurch können rechtzeitig geeignete Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Erreichung des Förderziels und die ordnungsgemäße Abwicklung sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte prüfen, die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte zu informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Stadt Minden hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht immer ein. Gleiches gilt für die Beteiligungsberichte.	54		
F2	Die Stadt Minden schafft es ab 2017 nicht mehr, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt von der Stadt zu beeinflussenden Haushaltspositionen.	55	E2 Die Stadt Minden sollte weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit die von ihr beeinflussbaren Ergebnispositionen stärker zu einer Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.	57
F3	Die Stadt Minden überträgt zunehmend nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und den anstehenden Investitionen.	59	E3.1 Die Stadt Minden sollte ihre Ermächtigungsübertragungen reduzieren. Sie sollte prüfen, die Ansätze stattdessen vermehrt im Folgejahr neu zu veranschlagen. Dadurch könnte sie die Transparenz verbessern und die Aussagekraft ihrer Haushaltsplanung erhöhen.	61
			E3.2 Die Stadt Minden sollte ihre Investitionen realistischer planen. Ziel sollte sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	62
F4	Die Stadt Minden verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.	63	E4.1 Die Stadt Minden sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Minden sollte prüfen, die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte zu informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.	64

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	109	93,34	96,53	97,15	99,15	109	17
Eigenkapitalquote 1	20,88	3,55	20,88	31,84	40,28	59,21	17
Eigenkapitalquote 2	56,29	17,17	40,72	52,59	60,06	71,70	17
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	28,81	0,00	19,11	25,54	31,23	35,42	17
Abschreibungsintensität	4,74	0,47	3,96	5,12	6,08	7,68	17
Drittfinanzierungsquote	62,14	26,89	55,11	62,82	69,54	79,01	16
Investitionsquote	156	51,04	92,04	132	187	263	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	105	70,48	86,33	89,61	98,79	105	17
Liquidität 2. Grades	242	29,27	50,34	66,47	112	242	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	4,92	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,87	3,20	6,38	7,79	11,55	29,76	17

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,91	0,15	0,67	0,89	1,29	2,73	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	44,99	36,53	44,66	47,24	50,67	55,56	16
Zuwendungsquote	36,25	21,07	27,28	29,92	35,69	44,90	16
Personalintensität	20,30	17,15	20,24	21,33	23,95	30,06	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,73	7,11	12,64	16,42	18,67	30,39	17
Transferaufwandsquote	51,63	35,54	43,04	46,67	48,05	51,67	17

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) Minden in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	20.595	5.158	11.213	3.365	26.913	
Gewerbesteuern	57.723	63.647	71.366	57.551	57.336	61.525
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	30.863	32.646	34.491	36.391	34.407	33.760
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,87	7,31	9,24	10,24	11,23	8,78
Schlüsselzuweisungen	43,95	40,46	40,26	35,92	42,64	40,64
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	3,23	4,50	5,51	5,67	22,79	8,34

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)	Durchschnittswerte
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	6,34	4,74	3,16	1,58	3,50	
Summe der Erträge	147,98	153,31	164,01	147,35	171,90	153,05
Steuerbeteiligungen	8,75	10,25	11,39	8,72	4,40	8,70
Allgemeine Kreisumlagen	48,72	51,01	53,22	55,60	59,03	53,52
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	57,47	61,26	64,61	64,32	63,43	62,22
Saldo	90,50	92,05	99,41	83,03	108,47	90,83

Tabelle 4: Eigenkapital Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Eigenkapital	51,67	72,27	77,59	88,80	92,16	119,1
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	51,67	72,27	77,59	88,80	92,16	119,1
Sonderposten für Zuwendungen	178,5	179,1	179,6	183,7	181,6	188,9
Sonderposten für Beiträge	16,43	15,49	14,73	14,23	13,86	13,11
Eigenkapital 2	246,6	266,8	271,9	286,7	287,7	321,1
Bilanzsumme	478,8	488,2	501,0	517,3	525,4	570,4

Tabelle 5: Schulden Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	82,89	77,38	73,42	69,85	65,90	71,28
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	6,51	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4,30	2,75	5,66	3,46	7,47	7,32
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,85	0,81	2,73	3,30	1,74	2,74
Sonstige Verbindlichkeiten	1,62	4,50	4,96	5,44	3,26	8,60
Erhaltene Anzahlungen	5,13	2,94	6,10	6,40	13,79	15,76
Verbindlichkeiten	101,3	88,37	92,87	88,46	92,16	105,7
Rückstellungen	124,4	126,3	129,9	136,3	138,5	137,2
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Schulden	225,7	214,7	222,8	224,8	230,6	242,9

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Minden in Mio. Euro 2016 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	88,37	92,87	88,46	92,16
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,01	0,16	-0,06	0,07
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	-2,23	1,18	-1,33	-0,03

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	7,64	6,51	5,34	4,10
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,29	0,37	0,33	0,15
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,23	-0,33	0,06	0,19
Grunddaten Beteiligungen*				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	123,49	124,13	124,93	126,13
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	17,74	19,32	25,86	28,81
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	188,18	189,79	183,19	185,01

*berücksichtigte Beteiligungen:

Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Mindener Hafen, Mindener Holding, Mindener Stadtwerke, Mindener Wasser, Mindener Bäder, Mindener Parkhaus, Musikschule Minden, Städtische Betriebe Minden

Tabelle 7: Effektive Schulden Minden in Mio. Euro 2015 bis 2020

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Verbindlichkeiten	101,3	88,37	92,87	88,46	92,16	105,7
+ Rückstellungen	124,4	126,3	129,9	136,3	138,5	137,2
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Schulden	225,8	214,7	222,8	224,8	230,6	242,9
- liquide Mittel	0,20	10,65	18,03	35,81	39,77	63,36
- Forderungen	9,37	12,40	13,45	17,03	22,68	31,46

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Effektive Schulden	216,2	191,7	191,3	172,0	168,2	148,1
nachrichtlich:						
- sonstige Vermögensgegenstände	2,98	1,83	3,50	2,40	0,50	2,69
- Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,0	0,0	5,00	0,0	0,0	0,0
- Wertpapiere des Anlagevermögens	3,94	4,37	4,71	5,36	5,64	6,19
- Ausleihungen	8,72	7,64	6,52	5,34	4,10	2,81
Erweiterte Effektivverschuldung	200,6	177,8	171,6	158,9	157,9	136,4

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Minden in Mio. Euro 2014 bis 2020

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Jahresergebnis	-0,82	0,95	20,59	5,16	11,21	3,36	26,91
Gewerbesteuern	37,67	39,53	57,72	63,65	71,37	57,55	57,34
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	29,01	29,89	30,86	32,65	34,49	36,39	34,41
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,77	5,70	5,87	7,31	9,24	10,24	11,23
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,77	3,04	3,22	4,34	5,25	5,29	22,33
Schlüsselzuweisungen	40,88	42,28	43,95	40,46	40,25	35,92	42,64
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	6,34	6,34	6,34	4,74	3,16	1,58	3,50
Summe der Erträge	122,33	126,74	147,98	153,31	164,01	147,35	171,90
Steuerbeteiligungen	5,42	6,92	8,75	10,25	11,39	8,72	4,40
Allgemeine Kreisumlage	44,53	45,86	48,72	51,01	53,22	55,60	59,03

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Summe der Aufwendungen	49,95	52,78	57,47	61,26	64,61	64,32	63,43
Saldo der Bereinigungen	72,38	73,96	90,50	92,05	99,41	83,03	108,47
Saldo der Sondereffekte	-1,41	-2,17	1,81	-2,17	-1,86	0,81	4,49
Bereinigtes Jahresergebnis	-71,79	-70,84	-71,72	-84,72	-86,34	-80,47	-86,04
Abweichung vom Basisjahr	0	0,95	0,08	-12,93	-14,54	-8,68	-14,25

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Minden in Mio. Euro 2014 bis 2020

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (Entwurf)
Bereinigtes Jahresergebnis	-71,79	-70,84	-71,72	-84,72	-86,34	-80,47	-86,04
Teilergebnis Soziale Leistungen	-8,47	-8,00	-7,52	-11,99	-6,97	-2,36	-4,73
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-27,60	-28,19	-28,19	-29,26	-31,52	-32,51	-33,06
Ergebnis Sozialleistungen	-36,07	-36,19	-35,71	-41,25	-38,49	-34,87	-37,78
Abweichung zu Basisjahr "Sozialleistungen"	0,00	-0,12	0,36	-5,18	-2,42	1,20	-1,71
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	-35,72	-34,65	-36,01	-43,48	-47,85	-45,60	-48,25
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0,00	1,07	-0,28	-7,75	-12,12	-9,88	-12,53

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Minden 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 Minden kann auf zehn Beteiligungen beherrschenden und auf fünf weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 15 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Unternehmen, auf die Minden einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausüben kann, befinden sich zum Teil auf der dritten Beteiligungsebene. Insgesamt kann dem **Beteiligungsportfolio der Stadt eine hohe Komplexität** bescheinigt werden.

Die **wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist hoch**. Die Beteiligungen verfügen über deutlich mehr Verbindlichkeiten als der Kernhaushalt und erwirtschaften etwa die Hälfte der Erträge im Vergleich zum städtischen Haushalt. **Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind auf mittlerem Niveau**. Die Stadt Minden erwirtschaftet im Jahr 2020 Erträge aus Beteiligungen von 5,6 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen in Höhe von 1,5 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt **hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Minden **in Teilen**.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Minden hat nach 2010 keinen Beteiligungsbericht mehr erstellt. Daneben legt die Stadt Minden keine regelmäßigen Berichte zur Information der Vertreter in den Gremien, des Rates oder der Verwaltungsführung vor. Lediglich die Beteiligungen berichten in ihren Gremien auch unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung.

Die gpaNRW empfiehlt die **fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah nachzuholen und künftig bis spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen**. Die Stadt sollte dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

Die Stadt Minden sollte zumindest **nach jeder Kommunalwahl allen Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern eine Schulung zu den Rechten und Pflichten von Mandatsträgern anbieten**.

Die Abstimmung und Kommunikation mit der Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (MEW) und deren Tochtergesellschaften sollte optimiert werden. Das Beteiligungsmanagement sollte den Dialog mit der Geschäftsführung verstärken und die Wirtschaftsplanung, unterjährige Berichterstattung sowie Ergebnisverwendung des MEW-Verbundes mit in den Blick nehmen.

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. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

Jede Kommune ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger der Kommune (Rat und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

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.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme der Kommune auf.

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 wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2019 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Minden.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von der Kommune entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Kommune. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die unterschiedlichen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle

Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die **Stadt Minden** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 30 Unternehmen¹¹ in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Diese verteilen sich auf fünf Beteiligungsebenen. Dabei werden ab der vierten Beteiligungsebene ausschließlich Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent gehalten, die nahezu vollständig zum Unternehmensverbund der WWE Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG zählen. Die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von über 20,0 Prozent verteilen sich auf die ersten drei Beteiligungsebenen.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

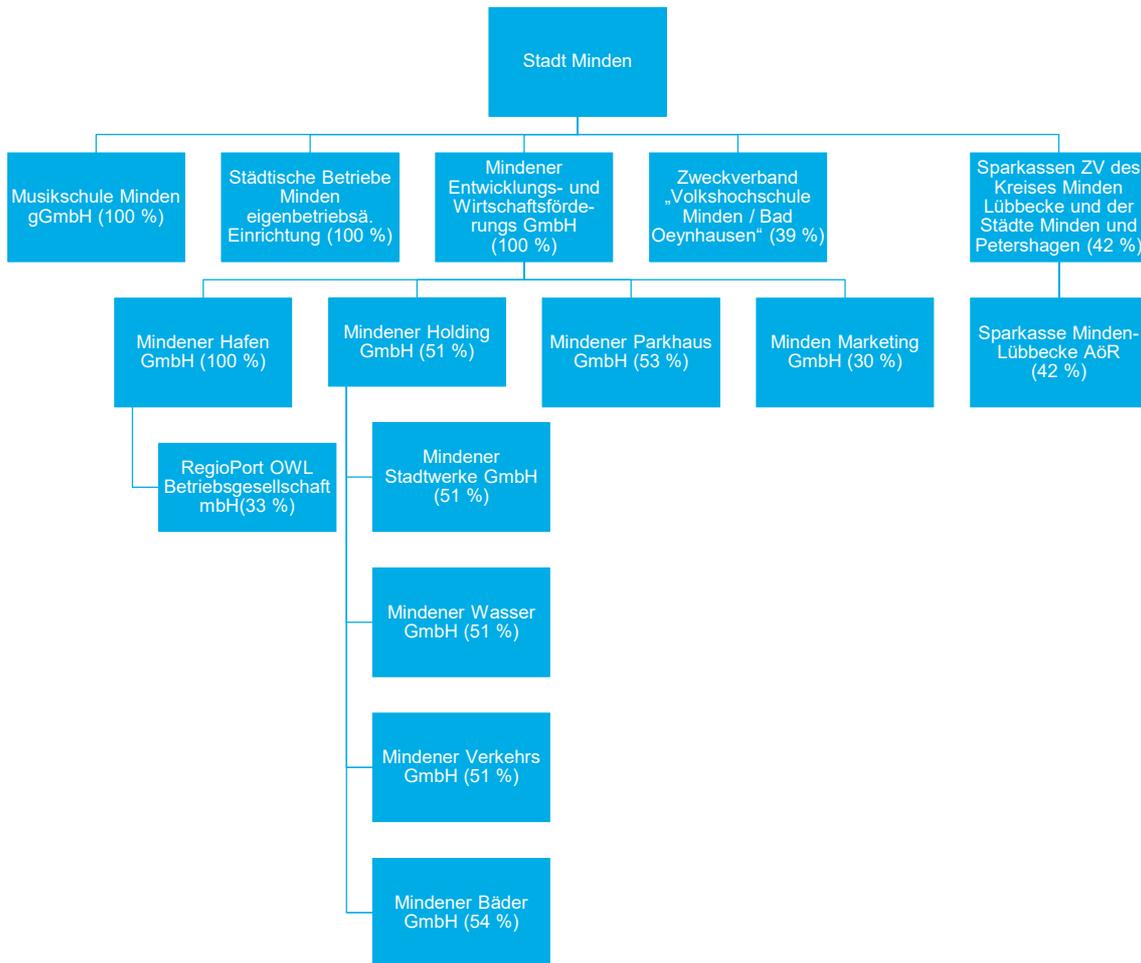


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten,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

Bei der Stadt Minden handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

¹¹ Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 5,0 Prozent wurden nicht berücksichtigt.

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹² von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Die dargestellten Anteile der Minden Marketing GmbH ergeben sich aus dem unmittelbaren Anteil der Stadt (sieben Prozent) sowie über den 20-prozentigen Anteil über die Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (MEW). Zudem werden sieben Prozent über die Sparkasse Minden-Lübbecke gehalten.

Die Beteiligungsquote der Mindener Bäder GmbH ergibt sich neben den Anteilen über die Mindener Holding GmbH (48,0 Prozent) aus den Anteilen (sechs Prozent), die über die MEW gehalten werden. Nach 2019 hat es keine Änderungen in der Beteiligungsstruktur gegeben.

¹² Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Minden ist hoch. Neben den Städtischen Betrieben Minden ist hier insbesondere die MEW mit ihren Tochterunternehmen hervorzuheben.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die die Kommune ihren Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den kommunalen Haushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. die Kommune kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für die Kommune von Bedeutung sein. Häufig sind in kommunalen Konzernstrukturen beispielsweise steuerliche Querverbünde vorzufinden. Gewinne eines Unternehmens (z.B. Stadtwerke) werden zur Deckung von Verlustbetrieben (z.B. Bäderbetrieb) genutzt.

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

Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	5.275	6.110	5.592
- Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen	1.026	1.293	1.514
= Ergebnisentlastung	4.249	4.817	4.078

Die Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt in 2019 um rund 4,1 Mio. Euro. Die Erträge aus Gewinnausschüttungen entfallen in Höhe von 4,9 Mio. Euro auf die Städtischen Betriebe Minden (SBM). Die Sparkasse Minden-Lübbecke hat 0,6 Mio. Euro an den städtischen Haushalt ausgeschüttet.

Die Zuschüsse verteilen sich auf die MEW (2019: 277.000 Euro), auf die Minden Marketing GmbH (2019: 250.000 Euro) sowie die Musikschule Minden gGmbH (2019: 462.000 Euro.). Daneben leistet die Stadt Umlagen an ihre Zweckverbände (VHS und Kommunales Rechenzent-

rum) in Höhe von 525.000 Euro im Jahr 2019. Die MEW erhält trotz konstant positiver Jahresüberergebnisse Zuschüsse der Stadt. Diese werden unter anderem aufgrund der Verlustübernahmen der Mindener Verkehrs GmbH durch die MEW seitens der Stadt geleistet.

Gemessen an der Anzahl der gehaltenen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt gering. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die überwiegenden Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Minden gehalten werden. Aus den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ergeben sich keine direkten Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen für den kommunalen Haushalt (Ausnahme: Gewinnausschüttung der Sparkasse Minden-Lübbecke). Stattdessen ergeben sich aber umfangreiche Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der mittelbaren Beteiligungen untereinander. Dabei werden insbesondere von der Mindener Holding GmbH die entstehenden Jahresfehlbeträge der strukturell defizitären Beteiligungen mit den entstehenden Jahresüberschüssen der rentablen Beteiligungen über Ergebnisabführungsverträge ausgeglichen.

Zu den defizitären Beteiligungen der Holding zählen insbesondere die Mindener Bäder GmbH und die Mindener Verkehrs GmbH. Die von der Mindener Holding GmbH ausgeglichenen Jahresfehlbeträge belaufen sich in 2019 auf rund 1,2 Mio. Euro. Demgegenüber stehen abgeführte Jahresüberschüsse von rund 4,5 Mio. Euro von der Mindener Stadtwerke GmbH und der Mindener Wasser GmbH.

In Zukunft geht die MEW davon aus, Zahlungen an die Mindener Holding GmbH leisten zu müssen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Gesellschafter der Mindener Holding sich auf deutlich niedrigere Ausschüttungen an den Minderheitsgesellschafter geeinigt haben. Der verbleibende Betrag wird in die Kapitalrücklage eingestellt. Anschließend wird im Verhältnis der Anteile der Einzahlungsbetrag der MEW in die Kapitalrücklage der Mindener Holding GmbH berechnet. Des Weiteren rechnet zu einem die Mindener Stadtwerke GmbH mit deutlich niedrigeren Jahresüberschüssen. Zum anderen steigen die Verlustübernahmen bei der Mindener Verkehrs GmbH und der Mindener Bäder GmbH ab 2020 an. In der Konsequenz könnte dies dazu führen, dass auch die Stadt höhere Zuschüsse an die MEW leisten muss, damit diese ihren Verpflichtungen gegenüber der Mindener Holding GmbH nachkommen kann.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	3.698	6.898
Bürgschaften (Stand 31.12.)	41.622	42.775	39.775
Gesamtsumme	41.622	46.473	46.673

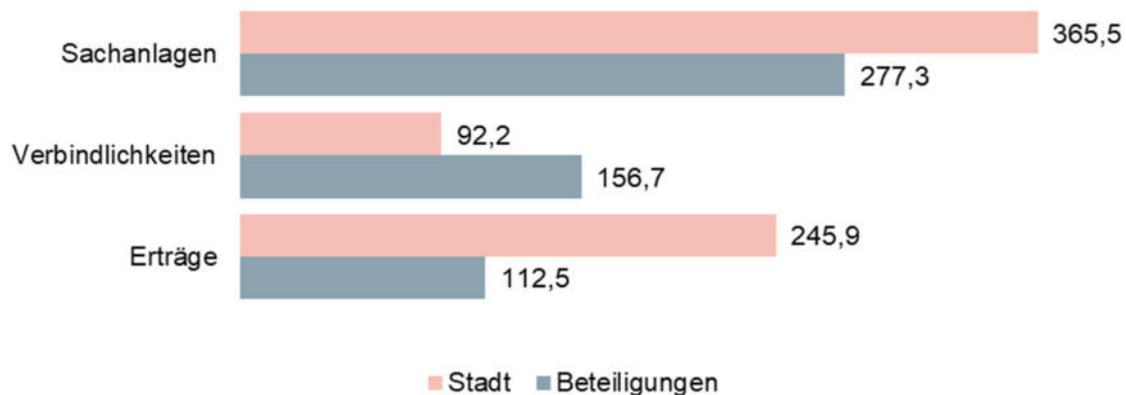
Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Minden hat ihren Beteiligungsunternehmen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften gewährt. Davon entfallen zum 31. Dezember 2019 allein auf die MEW GmbH Gesellschafter-

darlehen von 6,9 Mio. Euro und Bürgschaften von 15,9 Mio. Euro. Daneben hat die Stadt Minden Bürgschaften für die WWE Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG (20,4 Mio. Euro) und der Mindener Holding GmbH (3,5 Mio. Euro) übernommen. Aus Sicht der Stadt überwiegt die hiermit verbundene Flexibilität bei der Finanzierung mit entsprechenden Zinsvorteilen etwaigen Risiken eines Bürgschaftsausfalls. Aufgrund der durchgängig positiven Jahresergebnisse der MEW und der WWE Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG ist die Vorgehensweise der Stadt Minden aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar. In Zukunft plant die Stadt ihr Bürgschaftsvolumen zu reduzieren und weitere Bürgschaften nur in begründeten Ausnahmefällen zu vergeben.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Minden anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW sowohl den Sparkassenzweckverband des Kreises Minden Lübbecke und der Städte Minden und Petershagen sowie die AöR Sparkasse Minden-Lübbecke außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen der Stadt Minden halten zusammen rund drei Viertel an Sachanlagevermögen wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Die Verbindlichkeiten sind dabei deutlich höher als die der Stadt. Dabei entfallen rund 94,1 Prozent der Verbindlichkeiten der Beteiligungen auf Kredite. Die Erträge der Beteiligungen liegen im Vergleich zur Stadt auf einem mittleren Niveau.

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind für die Stadt Minden wirtschaftlich bedeutend:

- Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Städtische Betriebe Minden, da sie den überwiegenden Anteil des Sachanlagevermögens in Form von Grundstücken und Kanälen und einen hohen Anteil an Krediten hält sowie hohe Erträge erwirtschaftet.
- MEW, da die Stadt Gesellschafterdarlehen gewährt und hohe Bürgschaftszusagen gegeben hat.

- Mindener Holding GmbH, da sie als Mehrheitsbeteiligung hohe Jahresüberschüsse erwirtschaftet und als Teilkonzern aus Sicht der Stadt wichtig für die gebündelte Steuerung ihrer Tochtergesellschaften ist. Zudem hat die Stadt der Mindener Holding GmbH Bürgschaften gewährt.
- WWE Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG, da die Stadt auch hier hohe Bürgschaftszusagen gegeben hat.
- Mindener Bäder GmbH, da sie Verluste erwirtschaftet, die von der Minder Holding GmbH übernommen werden und damit deren Ergebnis belasten.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements 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, ist unter anderem der Betrieb SBM für das Beteiligungsmanagement der Stadt Minden 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 prüfen wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.

Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Minden** ist zentral im Finanzbereich der Kämmerei angesiedelt und umfasst 2,0 Vollzeitstellen (Stand: 31. Dezember 2019).

Beim Beteiligungsmanagement werden die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteile der Beteiligungen und Gesellschaftsverträge, grundsätzlich in digitaler Form vorgehalten. Das Beteiligungsmanagement fordert von allen Beteiligungen aktiv die Jahresabschlüsse bzw. die Prüfberichte an, sofern diese nicht zeitnah nach Beschlussfassung automatisch zur Verfügung gestellt werden. Die Unterlagen werden grundsätzlich in digitaler Form vorgehalten. Anstellungsverträge und Befristungen liegen ausschließlich bei den jeweiligen Beteiligungen vor. Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen dem Beteiligungscontrolling und den Mehrheitsbeteiligungen im MEW-Verbund (mit Ausnahme der Parkhaus GmbH) und der Musikschule statt. Die Aktualisierung der Unternehmensdaten ist durch eine Gastmitgliedschaft des Beteiligungsmanagements in den Aufsichtsräten der MEW, der Mindener Stadtwerke GmbH und der Mindener Wasser GmbH sowie der Gesellschafterversammlung der Musikschule gewährleistet. Hierdurch ist sichergestellt, dass dem Beteiligungsmanagement alle Unterlagen zugehen, die auch die Mitglieder der Aufsichtsräte bzw. der Gesellschafterversammlung erhalten.

Die Stadt Minden hat weder einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) noch eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Des Weiteren bestehen auch keine sonstigen verbindlichen Regelungen, die den Rahmen für die Führung öffentlicher Unternehmen festsetzen und Wertmaßstäbe innerhalb des Konzerns Stadt formulieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte verbindlich Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. So zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über eine Beteiligungsrichtlinie geregelt werden.

Als Gesellschafterin sollte die Stadt Minden von dem jeweiligen Unternehmen unaufgefordert alle Informationen zeitgleich mit den Vertretern erhalten, um ihrer kommunalrechtlichen Verantwortung Rechnung tragen zu können.

Um die dargestellten hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement zu erfüllen, ist eine entsprechende Personalausstattung notwendig. Hierbei sind nicht nur die regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben zu beachten, sondern auch einmalige Aufgaben wie Umstrukturierungen bzw. Veränderungen im Beteiligungsportfolio.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements vor dem Hintergrund der komplexen Beteiligungsstruktur überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung möglich ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht ansatzweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat.

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben.

Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die **Stadt Minden** ist von der Aufstellungspflicht eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW befreit. Die Stadt hat sich entschieden, ab 2019 keinen Gesamtabschluss aufzustellen und ist folglich zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes nach § 117 GO NRW verpflichtet.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lag lediglich der Beteiligungsbericht 2010 vor. Die Stadt beabsichtigt zunächst den Beteiligungsbericht 2020 vorzulegen. Im Zuge der Gesamtabschlussaufstellung der Jahre 2011 bis 2018 werden auskunftsgemäß die fehlenden Beteiligungsberichte nachgeholt.

→ **Empfehlung**

Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollten die fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah

nachgeholt werden und zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.

Gemäß § 20 EigVO NRW sind für die Städtischen Betriebe Minden quartalsmäßige schriftliche Zwischenberichte für den Bürgermeister und den Betriebsausschuss zu erstellen. In diesen Berichten sollen einen Monat nach Quartalsende Informationen über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans gegeben werden. Dem kommt die SBM nach. Es werden quartalsweise Berichte erstellt, die sowohl dem Beteiligungsmanagement als auch dem Betriebsausschuss vorgelegt werden.

Die bedeutenden Beteiligungen, insbesondere der MEW-Verbund, erstellt mindestens zweimal jährlich unterjährige Berichte zur wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Berichte werden den Mitgliedern des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung zur Verfügung gestellt. Das Beteiligungsmanagement hat Zugang zu diesen Berichten, erhält diese Berichte mit Ausnahme der Musikschule Minden gGmbH aber nicht standardisiert. Um ein standardisiertes unterjähriges Berichtswesen zu implementieren, sollten bei der Kommune entsprechende Vorgaben (einheitliche Struktur der Berichte, Zeitpunkte der Berichterstattung etc.) durch verbindliche Regelungen für alle Beteiligungen der Stadt geschaffen werden. Daher sollte die Stadt Überlegungen dahingehend anstellen, eine entsprechende, durch den Rat beschlossene, Beteiligungsrichtlinie zu erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte ein unterjähriges Berichtswesen in der vorbezeichneten Art und Weise zur Steuerung ihrer Beteiligungen implementieren und eine entsprechende Beteiligungsrichtlinie erlassen.

Aktuell erfolgt in Minden keine standardisierte unterjährige Berichterstattung seitens des Beteiligungsmanagements in Richtung Verwaltungsführung bzw. Rat. Dies begründet sich unter anderem darin, dass zum Zeitpunkt unserer Prüfung ein Schwerpunkt auf die Erstellung der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2018 und der noch fehlenden Beteiligungsberichte gelegt wurde. Die Stadt hat allerdings bereits signalisiert, künftig ein derartiges unterjähriges Berichtswesen einzuführen.

Aus Sicht der gpaNRW sollten die folgenden Hinweise bei der Einführung berücksichtigt werden. Grundlage bzw. Basis der Berichte für die Verwaltungsführung und Politik sollten die unterjährigen Berichte darstellen. Eine unkommentierte, nicht aufbereitete Weiterleitung dieser Berichte an die Verwaltungsführung und den Rat ist nach Einschätzung der gpaNRW nicht ausreichend und hilfreich, um eine strategische Steuerung der Beteiligungen vornehmen zu können. Aus den Berichten der Beteiligungen sollte ein komprimierter Bericht durch das Beteiligungsmanagement für die Verwaltungsführung und den Rat erstellt werden. Der Bericht sollte standardisiert sein und alle wichtigen Informationen übersichtlich und einfach lesbar für die Adressaten enthalten. Wesentliche Kernaussagen sollten direkt für den Leser erkennbar sein. Beispielsweise wäre eine Darstellung von Ampeln zu einzelnen Informationen denkbar und sinnvoll (zum Beispiel grün – kein Risiko in der Beteiligung; gelb – geringes bis mittleres Risiko, rot – hohes Risiko).

→ **Empfehlung**

Um unterjährige strategische Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern und der Verwaltungsführung in Minden zur Verfügung zu stellen, sollte ein standardisiertes und komprimiertes Berichtswesen eingeführt werden.

Sofern zwischen den Berichten bzw. den Gremiensitzungen Risiken bei den Beteiligungen auftreten, ist auskunftsgemäß der Informationsfluss zur Stadt über ad-hoc Mitteilungen sichergestellt.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.

Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.

Die Gremienvertreter und –vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und –vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.

Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen der Kommune zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte 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 in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Die **Stadt Minden** hat bisher keine regelmäßigen Schulungen für alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien angeboten. Nach der Kommunalwahl im Jahr 2020 fand zwar eine Schulung der Aufsichtsratsmitglieder und Gast-Mitglieder der Aufsichtsräte des MEW-Verbundes statt (Inhalte: Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern, Rolle des Abschlussprüfers, Jahresabschlussanalyse). Allerdings ist es aus unserer Sicht zweckmäßig, regelmäßige Schulungen für alle Gremienvertreter und –vertreterinnen anzubieten. Aufgrund des sehr unter-

schiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter und –vertreterinnen erscheint es sinnvoll, wie bereits bei den Vertreterinnen und Vertretern des MEW-Verbundes geschehen, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen fachlichen Einzelthemen anzubieten.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Minden sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement sichtet die Tagesordnungen der Gremiensitzungen aller Beteiligungen und entscheidet im Einzelfall, ob Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind. Erforderlich sind Stellungnahmen aus Sicht der Stadt insbesondere bei anstehenden finanzrelevanten Entscheidungen, die den Interessen der Stadt entgegenstehen könnten. Die Stellungnahmen werden dem Bürgermeister zur Verfügung gestellt. Der Bürgermeister ist allerdings nicht in den Gremien aller Beteiligungen vertreten. Zudem entsendet die Stadt Minden neben dem Bürgermeister noch andere Vertreter und Vertreterinnen in die jeweiligen Gremien. Demzufolge ist nicht sichergestellt, dass alle Mandatsträger und –trägerinnen die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen.

2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich die Gemeinde nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen, wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens der Kommune gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden

- Mindener Bäder GmbH
- Städtische Betriebe Minden

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Minden stellt die Einflussnahme bei der Mindener Bäder GmbH und der SBM durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Betriebssatzung rechtlich sicher.

Eine Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der Gemeindeordnung NRW, der Eigenbetriebsverordnung NRW und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW. Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

2.5.1.1 Mindener Bäder GmbH

Die Stadt Minden ist zu 53,94 Prozent mittelbar an der Mindener Bäder GmbH beteiligt. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung. Der Geschäftsführer der MEW ist gleichzeitig auch Mitglied der Geschäftsführung der Mindener Holding GmbH und der Mindener Bäder GmbH. Daneben hat er auch den Vorsitz der Gesellschafterversammlung inne. Die Geschäftsführerin des Minderheitsgesellschafters vertritt diesen ebenfalls in der Gesellschafterversammlung der Mindener Bäder GmbH. Gemäß § 10 Abs. 3 Ziffer 11 des Gesellschaftsvertrags der MEW bedarf es zu Entscheidungen in der Gesellschafterversammlung der Mindener Bäder GmbH eine vorherige Zustimmung des Aufsichtsrats der MEW. Mitglieder des Aufsichtsrats der MEW sind neben dem Bürgermeister neun weitere von der Stadt Minden bestellte Vertreter.

Darüber hinaus hat die Mindener Bäder GmbH nach § 10 des Gesellschaftsvertrags jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen der Gesellschafterversammlung. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.1.2 Städtische Betriebe Minden

Die SBM werden als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt. Die SBM als unmittelbare Tochter der Stadt Minden unterliegt der EigVO NRW und ist aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Stadt Minden gebunden. Der Betriebsausschuss besteht aus 14 Mitgliedern. In der Betriebssatzung sind Regelungen getroffen, die die Einflussnahme der Stadt Minden sicherstellen. Beispielfhaft kann hier auf § 6.2 der Betriebssatzung hingewiesen werden. Hiernach kann der

Bürgermeister der Betriebsleitung im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Weisungen erteilen. Daneben wird nach § 6.3 der Betriebssatzung der Bürgermeister von der Betriebsleitung in allen wichtigen Angelegenheiten rechtzeitig unterrichtet. Zur Wahrung gesamtstädtischer Ziele und im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung nimmt die Betriebsleitung an den Beratungen des Verwaltungsvorstandes teil.

Darüber hinaus hat die Städtische Betriebe Minden nach § 12 der Betriebssatzung jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen dem Betriebsausschuss. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Minden nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstandes und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Städtischen Betriebe Minden. Bei der Mindener Bäder GmbH besteht im Zusammenhang mit dem gesamten MEW-Verbund noch Optimierungspotenzial, insbesondere hinsichtlich der Abstimmung zur Wirtschaftsplanung und der Implementierung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

2.5.2.1 Mindener Bäder GmbH

Gegenstand des Unternehmens ist die Errichtung und der Betrieb von Bädern im Stadtgebiet Minden. Die Mindener Bäder GmbH hat die MEW mit der Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere von Geschäftsführung und kaufmännischen Dienstleistungen, beauftragt. Die Wirtschaftsplanung wird auf Ebene der MEW vorbereitet und der Stadt Minden im Vorfeld der Gremiensitzungen zugeleitet. Das Beteiligungsmanagement schaltet sich nur in Ausnahmefällen in den Prozess zur Aufstellung der Wirtschaftspläne ein. Im weiteren Verfahren stellt zunächst der Aufsichtsrat der MEW die Wirtschaftspläne des MEW-Verbundes fest. Gleichzeitig empfiehlt er der Gesellschafterversammlung der MEW ebenso zu verfahren. Im Anschluss daran stimmt der Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Minden den Wirtschaftsplänen zu und beauftragt die städtischen Vertreter in der Gesellschafterversammlung, die Wirtschaftspläne in der Gesellschafterversammlung der MEW ebenfalls festzustellen. Darüber hinaus finden Abstimmungsgespräche zwischen der Stadt und der MEW bei Sachverhalten von besonderer Bedeutung statt.

Die MEW berichtet unterjährig in ihren Gremien über die wirtschaftliche Entwicklung der Mindener Bäder GmbH. Diese Berichte erhält das Beteiligungsmanagement zur Kenntnis. Eine standardisierte Berichtserstattung der Stadt an die Gremienvertreter des zuständigen Haupt- und Finanzausschuss erfolgt nicht. Somit sind die Gremienvertreter der Stadt Minden unterjährig über die wesentlichen wirtschaftlichen Eckdaten nicht informiert.

Ad-hoc-Berichte erfolgen anlassbezogen. Beispielsweise wurden im Rahmen der Corona-Pandemie sowohl die Verwaltungsführung als auch das Beteiligungsmanagement mehrmals jährlich über pandemiebedingte Planabweichungen und Risiken informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte sich stärker in den Entscheidungsprozess zur Wirtschaftsplanung der MEW einbringen. Darüber hinaus wäre auch eine unterjährige Berichtserstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung an den Haupt- und Finanzausschuss sinnvoll.

Zwischen der Mindener Holding GmbH und der Mindener Bäder GmbH wurde am 15. September 2015 ein Ergebnisabführungsvertrag geschlossen. Demnach gleicht die Mindener Holding GmbH alle anfallenden Verluste der Mindener Bäder GmbH aus. Im Jahr 2019 betrug der Verlust der Mindener Bäder GmbH 1,1 Mio. Euro (Vorjahr: 1,2 Mio. Euro).

Die MEW hat gegenüber der Mindener Holding GmbH die Verpflichtung übernommen weitere Beträge in deren Kapitalrücklage einzuzahlen, sofern diese notwendig sind, um Aufwendungen der Mindener Holding GmbH aus Verlustübernahmen mit den defizitären Tochtergesellschaften, die keine Versorgungsunternehmen sind, auszugleichen. Hierzu gehört insbesondere die Mindener Bäder GmbH. Damit soll sichergestellt werden, dass dem kommunalen Minderheitsgesellschafter jeweils 49 Prozent der Gewinne der Versorgungsunternehmen zur Ausschüttung zur Verfügung stehen.

Insgesamt reichen die Erträge aus den Ergebnisabführungsverträgen der Mindener Holding GmbH in 2019 jedoch aus, um die Aufwendungen aus Verlustübernahmen der Mindener Bäder GmbH vollständig zu decken. Vom Jahresüberschuss 2019 von rund 1,9 Mio. Euro wurden rund 650.000 Euro an den Minderheitsgesellschafter der Mindener Holding GmbH ausgeschüttet. Der Restbetrag von rund 1,25 Mio. Euro wurde thesauriert. Sämtliche Berechnungen hinsichtlich der Zuschüsse und Ausschüttungen sowie die Prüfung steuerrechtlicher Aspekte im MEW-Verbund werden mit externer Unterstützung vorgenommen.

In den kommenden Jahren könnten sich die Verluste der Mindener Bäder GmbH erhöhen. Die Mindener Holding GmbH müsste demnach höhere Verlustübernahmen leisten. Dies hat in der Folge auch Auswirkungen auf die MEW, die wiederum zu Zahlungen an die Mindener Holding GmbH verpflichtet wird. Der Wirtschaftsplan 2022 sieht beispielsweise eine Verlustübernahme der Mindener Holding GmbH von 1,4 Mio. Euro vor. Um künftig Jahresdefizite unterhalb der selbst gesetzten Zielgrenze von 1,25 Mio. EUR erzielen zu können, werden in den Folgejahren Gegensteuerungsmaßnahmen von bis zu 250.000 Euro notwendig sein. Hierfür könnten beispielsweise Anpassungen der Eintrittspreise oder Leistungsabsenkungen (z. B. Reduzierung der Wassertemperaturen oder Einschränkung der Öffnungszeiten) erforderlich werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte sich proaktiv in den Entscheidungsprozess zum zukünftigen Umgang mit der prekären Ergebnisentwicklung der Mindener Bäder GmbH einschalten.

Es haben sich keine Hinweise ergeben, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

2.5.2.2 **Städtische Betriebe Minden**

Der Zweck des Betriebes ist die Aufgabenerfüllung in den in den nachfolgend aufgelisteten Bereichen der Stadtverwaltung Minden unter betriebswirtschaftlich optimierten Bedingungen:

- Abfallwirtschaft
- Stadtreinigung
- Werkstatt
- Grünanlagenwesen
- Bestattungswesen
- Abwasserbeseitigung
- Straßenwesen inklusive Verkehrssicherungspflicht

Die SBM hat gemäß § 12 der Betriebssatzung spätestens einen Monat vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsplan orientiert sich inhaltlich an den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften. Demzufolge besteht er aus einem Erfolgsplan, einem Vermögensplan und der Stellenübersicht.

Die ersten Abstimmungsgespräche zwischen dem Beteiligungsmanagement, dem Kämmerer der Stadt Minden und dem Betriebsleiter der SBM laufen bereits im Sommer vor dem jeweiligen zu planenden Wirtschaftsjahr. Hier werden Themen wie die Höhe der pauschalen Kostenerstattung im Rahmen der Dienstleistungsvereinbarung und die geplante Gewinnausschüttung an die Stadt beraten. Die pauschale Kostenerstattung der Stadt richtet sich dabei nach den zu erwartenden Plankosten, die der SBM für die beauftragten Leistungen der Stadt entstehen. Am Ende des Wirtschaftsjahres erfolgt eine Endabrechnung der tatsächlich entstandenen Aufwendungen. Liegen diese unterhalb der Planung, erhält die Stadt die zu viel gezahlten Beträge zurück. Bei entstandenen Mehraufwendungen gehen diese zulasten der SBM.

Darüber hinaus finden monatliche Gespräche im oben genannten Personenkreis statt, sodass der endgültige Beschlussentwurf des Wirtschaftsplans engmaschig zwischen der Stadt und der SBM abgestimmt wird. Daneben ist der Betriebsleiter der SBM gleichzeitig Beigeordneter der Stadt Minden.

Der Rat der Stadt ist an der Beschlussfassung des Wirtschaftsplans beteiligt. Zunächst wird der Wirtschaftsplan über den Bürgermeister an den Betriebsausschuss zur Beratung vorgelegt. Der Betriebsausschuss leitet den Wirtschaftsplan anschließend mit Beratungsergebnis an den Rat zur Feststellung weiter. An der Erstellung der Beschlussvorlage sind der Kämmerer und das Beteiligungsmanagement beteiligt. In der Beschlussvorlage werden die finanziellen Auswirkungen des Wirtschaftsplans der SBM auf die Stadt dargestellt.

Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird durch ein unterjähriges Berichtswesen überprüft. Die SBM erstellt gemäß § 20 EigVO NRW Quartalsberichte. Die Zwischenberichte sind von der Betriebsleitung für den Bürgermeister und den Betriebsausschuss zu verfassen. In diesen Berichten wird über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Abwicklung des Vermögensplans informiert. Sie beinhalten eine Plan-Ist-Analyse mit Jahresprognose in Bezug auf den Wirtschaftsplan.

Gemäß § 13 der Betriebssatzung muss die Betriebsleitung der SBM den Jahresabschluss inklusive Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres aufstellen. Der Jahresabschluss muss über den Bürgermeister dem Betriebsausschuss vorgelegt werden. Bislang wurde der Jahresabschluss jedes Jahr im Herbst des Folgejahres in den Haupt- und Finanzausschuss als Betriebsausschuss eingebracht. Dabei wird auch direkt über die Verwendung des Jahresergebnisses beschlossen. Die SBM schüttet grundsätzlich den Jahresüberschuss in voller Höhe an die Stadt Minden aus. Sofern der Jahresüberschuss über dem Planergebnis liegt, wird der SBM der darüber hinaus gehende Betrag als Kapitalrücklage zur Verfügung gestellt. Die Gewinne des Betriebes sind auf den Überschuss der Abwassersparte zurückzuführen. Der Abwasserbereich erzielte 2019 ein Ergebnis von 7,1 Mio. Euro. Alle anderen Sparten erzielen überwiegend negative Ergebnisse.

Durch das beschriebene Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt Minden ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.	81	E1.1 Die Stadt sollte verbindlich Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. So zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über eine Beteiligungsrichtlinie geregelt werden. Als Gesellschafterin sollte die Stadt Minden von dem jeweiligen Unternehmen unaufgefordert alle Informationen zeitgleich mit den Vertretern erhalten, um ihrer kommunalrechtlichen Verantwortung Rechnung tragen zu können.	82
			E1.2 Die Stadt Minden sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements vor dem Hintergrund der komplexen Beteiligungsstruktur überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung möglich ist.	83
F2	Das Berichtswesen entspricht ansatzweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.	83	E2.1 Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollten die fehlenden Beteiligungsberichte zeitnah nachgeholt werden und zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.	83
			E2.2 Die Stadt Minden sollte ein unterjähriges Berichtswesen in der vorbezeichneten Art und Weise zur Steuerung ihrer Beteiligungen implementieren und eine entsprechende Beteiligungsrichtlinie erlassen.	84
			E2.3 Um unterjährige strategische Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern und der Verwaltungsführung in Minden zur Verfügung zu stellen, sollte ein standardisiertes und komprimiertes Berichtswesen eingeführt werden.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Minden ergeben.	85	E3	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Minden sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	86
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen					
F4	Die Stadt Minden nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstandes und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Städtischen Betriebe Minden. Bei der Mindener Bäder GmbH besteht im Zusammenhang mit dem gesamten MEW-Verbund noch Optimierungspotenzial, insbesondere hinsichtlich der Abstimmung zur Wirtschaftsplanung und der Implementierung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens.	88	E4.1	Die Stadt Minden sollte sich stärker in den Entscheidungsprozess zur Wirtschaftsplanung der MEW einbringen. Darüber hinaus wäre auch eine unterjährige Berichterstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung an den Haupt- und Finanzausschuss sinnvoll.	89
			E4.2	Die Stadt Minden sollte sich proaktiv in den Entscheidungsprozess zum zukünftigen Umgang mit der prekären Ergebnisentwicklung der Mindener Bäder GmbH einschalten.	89

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Minden 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. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Hilfe zur Erziehung

Die Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) auswirken. Der **Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre** ist bei der Stadt Minden überdurchschnittlich.

Der Fehlbetrag wird wesentlich von den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung beeinflusst. Diese bestehen vor allem aus Transferleistungen an freie Träger. Die **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre** sind bei der Stadt Minden im interkommunalen Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich. Das hängt unter anderem mit einer sehr hohen **Falldichte** zusammen. Die einwohnerbezogenen Fallzahlen der Stadt sind höher als bei der Mehrheit der Vergleichsstädte. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Neben dem Einwohnerbezug ist auch die Beurteilung der **Aufwendungen je Helfefall** von großer Bedeutung. Diese sind in Minden vergleichsweise niedrig. Die Stadt gehört bei den stationären Hilfen zur Erziehung sogar zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Helfefall. Bei den ambulanten Aufwendungen je Helfefall hat die Stadt Minden jedoch sehr hohe fallbezogene Aufwendungen. Auf die Aufwendungen je Helfefall wirkt sich insbesondere die Art der Hilfeplanfälle

aus. Aufwendungen für stationäre Hilfefälle sind grundsätzlich höher als für ambulante Hilfefälle. Trotz der hohen ambulanten Aufwendungen beeinflusst der hohe **Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt** in Minden die Aufwendungen je Hilfefall daher positiv. Innerhalb der stationären Hilfen stellt die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die günstigste Form der Hilfe dar. Die überdurchschnittliche **Vollzeitpflegequote** der Stadt Minden hat deshalb ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch auf den Fehlbetrag.

Die Steuerung der Hilfen zur Erziehung ist in Minden bereits gut aufgestellt. Die Stadt arbeitet in allen Bereichen der Verwaltung mit Leitbildern, strategischen und operativen Zielen. Das Jugendamt nutzt für die Überprüfung der Zielerreichung Kennzahlen, die jährlich im Haushaltsplan fortgeschrieben werden. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Im Rahmen des **Finanzcontrollings** wertet das Jugendamt regelmäßig Finanzdaten und Fallzahlen aus und analysiert diese. Abweichungen werden hinterfragt und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen entwickelt. Die Ergebnisse bereitet das Jugendamt außerdem in Form von regelmäßigen Finanzberichten auf und stellt diese u. a. dem Jugendhilfeausschuss zur Verfügung. Die Arbeit mit Kennzahlen zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung kann aber noch ausgebaut werden. Denkbar sind insbesondere weitere Kennzahlen zu den Aufwendungen bei einzelnen Hilfearten und Trägern sowie unterjährige Auswertungen. Die Stadt Minden gehört aktuell zu den Vergleichskommunen mit den höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Aufwendungen je Hilfefall bei einzelnen Hilfearten wie der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind sehr hoch. Ein Ausbau des Finanzcontrollings könnte die Analyse dieser Ergebnisse und Entwicklung von Gegenmaßnahmen deshalb noch verbessern. Die Stadt Minden sollte die Steuerungsinstrumente z. B. nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der durch den Trägerverbund erbrachten Leistungen zu überprüfen.

Das **Fachcontrolling** ist aktuell einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird z. B. laufend überprüft. Es sollte aber auch eine fallübergreifende Analyse der Wirksamkeit von Hilfen mit Bezug auf die einzelnen Hilfearten und Anbieter in Form eines Controllingberichts erfolgen.

Das Hilfeplanverfahren folgt vorgegebenen **Standards**. Die vorhandenen Prozessbeschreibungen bieten eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die Wirtschaftlichkeit wird in jedem Hilfeplanprozess berücksichtigt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird früh und umfassend in das Hilfeplanverfahren einbezogen. Das sichert einen reibungslosen Ablauf bei der Leistungsgewährung und Refinanzierung. Das Jugendamt hat auch für die Prozesse in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe schriftliche Verfahrensstandards entwickelt.

Das Jugendamt arbeitet im Hilfeplanverfahren mit festgelegten Zielen und Vereinbarungen. Die Wirksamkeit und qualitative Zielerreichung kann so in jedem Hilfeplangespräch bewertet werden. Es besteht das vorrangige Ziel, die Erziehungsfähigkeit der Familie wiederherzustellen. Hierzu prüfen und bewerten die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes die Rückkehroptionen in jedem Hilfeplangespräch neu. Außerdem hat die Stadt einen Spezialdienst für das Rückführungsmanagement eingerichtet. Ab dem 16. Lebensjahr wird aktiv an der Verselbständigung gearbeitet und ein Verselbständigungsbogen als Grundlage für die Hilfeplanung eingesetzt.

Die gpaNRW bewertet die Entwicklung im Bereich Hilfe zur Erziehung der Stadt Minden positiv. Das Jugendamt hat die Steuerung intensiviert und bereits einige Maßnahmen ergriffen, um negativen Entwicklungen entgegenzuwirken. Der Erfolg zeigt sich beispielsweise in einer Reduzierung der Hilfefälle in Heimerziehung. Dadurch konnte auch die Falldichte insgesamt gesenkt werden. Die Stadt sollte Ihre Bemühungen weiter fortsetzen und unter anderem die Gründe für die teuren ambulanten Hilfen analysieren.

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 analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

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

Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Minden ist soziostrukturell belastet. Unter anderem verzeichnet die Stadt eine sehr hohe Kinderarmut und eine sehr hohe Jugendarbeitslosenquote. Das kann zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung führen.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen und damit Hilfen zur Erziehung erforderlich machen.

Die Stadt Minden ist dem Jugendamtstyp 7 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund (AKJ TU Dortmund) zugeordnet. Diese Einordnung bedeutet eine sehr hohe Kinderarmut und kann sich somit strukturell belastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Minden im Jahr 2019

Kennzahlen	Minden	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	20,99	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	5,30	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,00	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	10,44	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab (sog. Jugendeinwohner). Die **Stadt Minden** hat im interkommunalen Vergleich einen sehr hohen Anteil an Jugendeinwohnern an der Gesamtbevölkerung. Das kann sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht rechnerisch entlastend auswirken. Gleichzeitig können viele Jugendeinwohner aber auch eine verstärkte Inanspruchnahme von Hilfeleistungen durch das Jugendamt bedeuten.

Auch Jugendarbeitslosigkeit kann zu höheren Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung führen. Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel kann Hilfen zur Erziehung erforderlich machen. Die Stadt Minden hat eine sehr hohe Jugendarbeitslosenquote und gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Quoten. Diese betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe (0 bis 21 Jahre), die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug liegt in Minden über dem Median. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2019 der AKJ TU Dortmund wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht nehmen vermehrt Alleinerziehende ambulante und stationäre Hilfen in Anspruch. Diese müssen oft Mehrfachbelastungen gerecht werden, was zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten führen kann. Dies gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Die Stadt Minden hat außerdem einen sehr hohen Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Die Stadt gehört hier zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den höchsten Quoten. Auch dieser Faktor kann sich belastend auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Fallzahlen Hilfe zur Erziehung auswirken. Allerdings ist auch hier mit den über 15-jährigen Kinder und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Das Jugendamt der Stadt Minden kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen und bezieht diese in ihre Planungen ein.

Die **Stadt Minden** erhebt soziostrukturelle Daten nicht nur im Zusammenhang mit den gesetzlich verpflichtenden Statistiken. Das Jugendamt der Stadt untersucht z. B. jährlich die strukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Stadtteilen und bereitet sie in Form eines Sozialatlas auf. Der Sozialatlas enthält unter anderem sozialraumbezogene Auswertungen zur Altersstruktur und zur Inanspruchnahme von existenzsichernden Leistungen. Die Erkenntnisse fließen nach den Angaben des Jugendamtes beispielsweise in die Spielraumplanung und die Entwicklung niederschwelliger Angebote ein. Außerdem sind sie Grundlage für den Kinder- und Jugendförderplan, in dem auf den Sozialatlas Bezug genommen wird. Alle mit Bildungsfragen beschäftigten Bereiche der Mindener Stadtverwaltung sind in einer Arbeitsgruppe Bildung vernetzt, die basierend auf den erhobenen Daten konkrete Maßnahmen plant und umsetzt.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW sinkt die Einwohnerzahl der Stadt Minden in der Altersgruppe der 0 bis 21-Jährigen bis 2040. Die Stadt führt keine eigene Bevölkerungsprognose durch. Absolut betrachtet legt IT.NRW aber weniger Einwohner zugrunde als im Melderegister der Stadt Minden erfasst. Abweichungen zu den Prognosen können z. B. entstehen, weil geplante Neubaugebiete in die Berechnungen von IT.NRW nicht einfließen. Auch die Stadt Minden hat neue Baugebiete ausgewiesen und plant die Ausweisung von weiteren Flächen. Nach den Ausführungen des Jugendamtes gibt es in Minden einen starken Zuzug aus dem Umland. Dieser hat in der Vergangenheit, entgegen dem landesweiten Trend, zu einem Bevölkerungszuwachs geführt. Die Stadt geht davon aus, dass sich diese Bewegung fortsetzen wird. Einen Bevölkerungsrückgang in der von IT.NRW prognostizierten Höhe erwartet die Stadt deshalb nicht.

So genannte „soziale Brennpunkte“ sind nach einer Definition des Deutschen Städtetages „Wohngebiete, in denen Faktoren, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen, gehäuft auftreten“¹⁴. Nach der Einschätzung des Jugendamtes gibt es in Minden solche sozialen Brennpunkte, welche die Verdichtung von sozialem Wohnraum und Hilfefällen mit den daraus resultierenden Folgen aufzeigen. Die betroffenen Stadtteile weisen nach den Angaben des Jugendamtes beispielsweise eine hohe Kinderarmutsquote von bis zu 50 Prozent auf. Das Jugendamt hat auf diese Belastung mit einer verstärkten Sozialraumorientierung reagiert. In Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister hat das Jugendamt z. B. ein „Konzept für die Sozialraumorientierung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD)“ entwickelt. Außerdem hat die Stadt ein Quartiersmanagement eingerichtet. Drei Quartiersbüros sind zentrale Anlaufstellen für die Menschen in den Stadtteilen und unterstützen z. B. durch Beratungsangebote vor Ort. Regelmäßige Netzwerktreffen in den Quartieren sorgen für eine sozialraumorientierte Bedarfsermittlung und zielgerichtete Umsetzung neuer Angebote. Gesteuert durch das Jugendamt werden außerdem verstärkt niederschwellige Angebote im Sozialraum vorgehalten. Die Stadt reagiert auf lokale Besonderheiten somit durch abgestimmte und zielgerichtete Maßnahmen. Weitere Informationen zu den präventiven Strukturen und Angeboten in der Stadt Minden enthält das nachfolgende Kapitel 4.3.3 „Präventive Angebote“.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Minden ist mit vielen bedarfsgerechten präventiven Angeboten für verschiedene Alters- und Zielgruppen gut aufgestellt.

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

Die **Stadt Minden** hat in Kooperation mit anderen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe ein abgestimmtes Portfolio präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Angebote für alle Altersstufen aufgebaut. Dabei steht die Vision eines ganzheitlichen Biografie-begleitenden Netzwerkes für Kinder und Jugendliche in Minden im Vordergrund. Die Stadt bezieht deshalb z. B. Bildungseinrichtungen wie Kindertageseinrichtungen (KiTas), Familienzentren und Schulen in die kommunale Präventionsarbeit ein. Unter anderem führt das Jugendamt mit den Schulen gemeinsame Projekte zu den Themen Sucht, Mobbing und Soziale Medien durch. Um mögliche Kindeswohlgefährdungen frühzeitig erkennen und ein rechtzeitiges präventives Handeln einleiten zu können, wurde mit den Schulen eine Vereinbarung zum kooperativen Kinderschutz ge-

¹⁴ Deutscher Städtetag. (Hg.). (1979). Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, 10. Köln

geschlossen. Außerdem besteht nach den Aussagen des Jugendamtes eine enge Zusammenarbeit im Bereich Jugendschutz. Das Jugendamt der Stadt ist darüber hinaus mit anderen Leistungsträgern oder Behörden wie dem Gesundheitsamt des Kreises Minden-Lübbecke, der Bundesagentur für Arbeit und der Polizei vernetzt. Ein Beispiel ist der zweijährig stattfindende Fachtag der Frühen Hilfen, der in Kooperation mit dem Jugendamt des Kreises, den Jugendämtern der Städte Porta-Westfalica und Bad Oeynhausen sowie dem Kreis-Gesundheitsamt organisiert wird. Ergänzend integriert die Stadt kirchliche Institutionen, Vereine usw. in die kommunale Präventionsarbeit. Sie ist außerdem in verschiedenen Arbeitskreisen vertreten. Die Stadt Minden verknüpft so die vielfältigen Leistungsangebote miteinander, um Kinder und Jugendliche frühzeitig zu unterstützen und zu schützen.

Die Stadt Minden bietet Frühe Hilfen schon seit dem Jahr 2008 an. Die städtischen Präventionsmaßnahmen setzen somit bereits vor der Geburt bzw. im Säuglings- und Kleinkindalter an. Das breite Angebotsspektrum umfasst z. B. Babysprechstunden in den Quartieren, „Rund um informiert“ - Elternabende für werdende Eltern, einen Babybegrüßungsdienst und den Einsatz von Familienhebammen.¹⁵

Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit betreibt die Stadt Minden fünf städtische Kinder- und Jugendeinrichtungen¹⁶ (Jugendhäuser), deren Angebot sich an Kinder- und Jugendliche aus allen gesellschaftlichen und kulturellen Schichten richtet. In Kooperation mit freien Trägern bietet die Stadt Ferienspiele und -freizeiten¹⁷ an und betreibt die Mindener Spielmobile¹⁸. Diese suchen städtische Spielplätze auf, um Kindern regelmäßige und abwechslungsreiche Möglichkeiten der Freizeitbeschäftigung bieten zu können. Die Stadt Minden ist außerdem Teilnehmer am Landesprogramm „Kulturrucksack NRW“¹⁹. Hierüber stellt sie für die Altersgruppe der zehn bis 14-Jährigen altersgemäße kulturelle Angebote bereit.

Die verschiedenen Problemlagen und daraus resultierenden Bedarfe von Kindern und Jugendlichen erfordern die Zusammenarbeit der verschiedenen Bezugssysteme auch außerhalb des Elternhauses, um Chancen und Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Die Bedeutung des Lebensbereichs Schule für Kinder und Jugendliche steigt in diesem Zusammenhang weiter an. Die Schulsozialarbeit kann hier einen wichtigen Anknüpfungspunkt für das Jugendamt darstellen und einen verbesserten Kontakt zu Kindern und Jugendlichen ermöglichen. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen Jugendamt und Schule kann über die Schulsozialarbeit intensiviert werden. An jeder Mindener Schule in öffentlicher Trägerschaft gibt es aktuell mindestens eine Fachkraft für Schulsozialarbeit. Die Zuständigkeit für die Schulsozialarbeit liegt bei der Stadt Minden aber vollumfänglich im Bereich Bildung. Es ist daher wichtig, dass das Jugendamt umfassend beteiligt wird. Nach den Angaben des Jugendamtes gibt es einen intensiven Austausch, z. B. über gemeinsame Arbeitsgruppen und regelmäßige Treffen von Fachkräften des ASD und der Schulsozialarbeit. Der ASD hat unter anderem auch an dem „Rahmenkonzept Schulsozialarbeit an Schulen der Stadt Minden“ mitgewirkt. Für die Fachkräfte

¹⁵ [Frühe Hilfen | Minden - Die Stadt mit dem Plus \(www.minden.de\)](http://www.minden.de)

¹⁶ [Jugendhäuser \(www.minden.de\)](http://www.minden.de)

¹⁷ [Ferienspiele und Freizeiten \(www.minden.de\)](http://www.minden.de)

¹⁸ [Spielmobile \(www.minden.de\)](http://www.minden.de)

¹⁹ <https://www.kulturrucksack.nrw.de/>

der Schulsozialarbeit besteht die Möglichkeit im ASD zu hospitieren und umgekehrt. Das stärkt die Zusammenarbeit und das Verständnis für die unterschiedlichen Rollen. Nach den Aussagen des Jugendamtes besteht außerdem eine enge Kooperation zwischen den Jugendhäusern, der Schulsozialarbeit und den Quartiersbüros. Es werden z. B. gemeinsam Projekte initiiert und durchgeführt.

Die Stadt Minden unterstützt die präventive Arbeit von freien Trägern auch durch finanzielle Zuschüsse. Ein Beispiel hierfür ist die Unterstützung der Fachberatungsstelle gegen sexualisierte Gewalt an Mädchen und Frauen.²⁰

Das Jugendamt der Stadt Minden steuert die Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes zentral. Kinder und Jugendliche beteiligt das Jugendamt über verschiedene Projekte wie z. B. Jugendhearings an den Planungen. In der Kinder- und Jugendarbeit schafft der Kinder- und Jugendförderplan die Grundlagen, nimmt die Maßnahmeplanung vor und definiert die Ziele. Die Stadt Minden hat den letzten Kinder- und Jugendförderplan zu Beginn der Ratsperiode 2015 verabschiedet. Dieser war bis zum Jahresende 2020 gültig. Der aktualisierte Kinder- und Jugendförderplan wird voraussichtlich im Dezember 2021 verabschiedet. Die Überarbeitung hatte sich aufgrund der Corona Pandemie verzögert.²¹

Die Präventionsarbeit hat gemäß den Angaben des Jugendamtes einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Aufgrund der engen Vernetzung der verschiedenen Institutionen und freien Träger besteht ein gemeinsames Verständnis im Umgang mit drohenden Kindeswohlgefährdungen. Das ermöglicht im Bedarfsfall ein schnelles und effektives Handeln. Außerdem werden niederschwellige Angebote besser verbreitet und der Zugang zu den einzelnen Angeboten vereinfacht.

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 Jugendhilfe und die Schulträgeraufgaben sind bei der Stadt Minden organisatorisch in zwei Fachbereiche getrennt. Dennoch gibt es eine enge Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den beiden Aufgabenbereichen.

Der Aufgabenbereich der Jugendhilfe ist bei der **Stadt Minden** organisatorisch dem Jugendamt und dem übergeordneten Fachbereich 2 „Bürgerdienste, Sicherheit und Ordnung, Soziales, Jugend“ zugeordnet. Die Schulträgeraufgaben sind im Bereich „Bildung“ und dem übergeordneten

²⁰ [Wildwasser Minden – Fachberatungsstelle gegen sexualisierte Gewalt an Mädchen und Frauen \(www.wildwasser-minden.de\)](http://www.wildwasser-minden.de)

²¹ zu den Auswirkungen der Corona Pandemie s. a. Kapitel 4.5.1.2 Fallsteuerung

Fachbereich 4 „Bildung, Kultur, Sport und Freizeit“ angesiedelt. Zwischen beiden Organisationseinheiten bestehen gemäß den Angaben des Jugendamtes ein enger Austausch und eine gute Zusammenarbeit. Unter anderem erfolgt eine Abstimmung im Bereich Schulsozialarbeit und bei gemeinsamen Projekten (s. a. Kapitel 4.3.3 Präventive Angebote). In weiten Teilen handelt es sich bei beiden Abteilungen um dieselbe Zielgruppe. Berührungspunkte zwischen Jugendhilfe und Schulträgerschaft bestehen neben den genannten Punkten auch in den Aufgabenfeldern Integrationskräfte, Übergang von der KiTa in die Schule, Übergang von der Schule in das Berufsleben, Offene Ganztagschule (OGS) usw.

Nach den Ausführungen der Stadt Minden gibt es enge und vielfältige Verzahnungen zwischen den einzelnen Bereichen der Stadtverwaltung. Ein Beispiel ist die bereits angesprochene Arbeitsgemeinschaft Bildung. Die Stadt legt den Begriff Bildung weit aus und bezieht hier alle betroffenen Bereiche ein. Das Jugendamt hat dargelegt, dass es eine ausgeprägte Kommunikation zwischen den verschiedenen Fachbereichen gibt. Die organisatorische Zuordnung der Jugendhilfe und Schulträgeraufgaben zu zwei Fachbereichen ist in Minden daher nachvollziehbar.

Organisation des Jugendamtes

- Die Organisation des Jugendamtes ist plausibel aufgestellt. Durch die räumliche Fallverteilung und die Sprechstunden in den Quartiersbüros ist die Arbeit des ASD sozialraumbezogen ausgerichtet.

Das Jugendamt setzt sich aus den folgenden Bereichen zusammen:

- 4.0 Jugendamtsleitung, Jugendhilfeplanung,
- 4.1 Verwaltung Kindertageseinrichtungen,
- 4.2 Jugendarbeit, Jugendschutz,
- 4.3 Sozialer Dienst Jugendhilfe,
- 4.4 Verwaltung Jugendhilfe.

Der ASD ist bei der Stadt Minden dem Bereich 4.3 Sozialer Dienst Jugendhilfe zugeordnet und zentral untergebracht. Es gibt keine Außen- oder Nebenstellen. Der ASD hat aber Büroräume und feste Sprechzeiten in den Quartiersbüros und ist somit auch vor Ort unmittelbar präsent. Die Arbeit des ASD ist insgesamt sozialräumlich ausgerichtet. Es gibt vier Bezirke, denen die ASD-Fachkräfte in Teams zugeordnet sind. Durch die feste Zuteilung und die Sprechstunden in den Quartiersbüros wird eine enge Verzahnung zu den im Sozialraum tätigen Akteuren gewährleistet. Für den Bereich Hilfe zur Erziehung hat das Jugendamt die Spezialdienste „Pflegekinderdienst“ (PKD), „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) und „Rückführungsmanagement“ installiert, um den fachlichen Anforderungen gerecht zu werden. Das Jugendamt sieht die Bündelung von spezifischem Fachwissen sowie eine erhöhte Qualität der Beratung und Begleitung von Eltern, Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden als Vorteile der Spezialdienste.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Bereich 4.4 „Verwaltung Jugendhilfe“ angesiedelt. Die WiJu ist insbesondere für die endgültige Zuständigkeitsprüfung, Bescheiderstellung,

Prüfung der eingehenden Rechnungen, finanzielle Abwicklung der Hilfen sowie Prüfung von vorrangigen Ansprüchen und Kostenerstattungen zuständig.

§ 80 SGB VIII definiert die Jugendhilfeplanung als gesetzliche Aufgabe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die Stadt Minden hat eine Stelle für die Jugendhilfeplanung eingerichtet. Diese ist organisatorisch als Stabsstelle der Jugendamtsleitung zugeordnet. Die Jugendhilfeplanung der Stadt Minden ist für die Entwicklung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots der Jugendhilfe zuständig. Dafür ermittelt sie auf Grundlage von Sozialdaten, Befragungen und der Mitwirkung an Arbeitskreisen den Bedarf an Angeboten und Leistungen der Jugendhilfe. Außerdem wirkt sie in anderen Planungsbereichen der Stadtverwaltung mit, z. B. bei der Bildungs-, Schulentwicklungs- und Stadtplanung. Auch die Spielraumplanung und Erstellung des Kinder- und Jugendförderplans gehört zu den Aufgaben der Jugendhilfeplanung.

Der Informationsaustausch im Jugendamt wird über Besprechungen, Umläufe oder auf elektronischem Wege, in Form von Mails, sichergestellt. Die Teams des Bereichs „Sozialer Dienst Jugendhilfe“ führen Besprechungen unter Einbindung von Führungskräften auf wöchentlicher Basis durch. Darüber hinaus kurzfristig bei Bedarf, z. B. bei Notfällen oder Fällen nach § 8a SGB VIII. Einmal im Monat findet eine Supervision statt. In der Regel gibt es alle sechs Wochen eine gemeinsame Dienstbesprechung mit allen Teams. Aufgrund der Corona-Pandemie sind diese zurzeit ausgesetzt, sollen aber zeitnah in digitaler Form umgesetzt werden.

- Bei der Stadt Minden gab es zuletzt keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII. Eine Neukonzeptionierung befindet sich nun in der Umsetzung. Im November 2021 hat ein erstes Treffen der Arbeitsgemeinschaft stattgefunden.

Das Jugendamt der Stadt Minden arbeitet mit den freien Trägern z. B. im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung niederschwelliger Angebote in den Sozialräumen zusammen oder in gemeinsamen Arbeitskreisen. Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe aber auch die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Diese können die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern fördern. Außerdem leisten sie über die inhaltlich-fachlichen Diskussionen einen wesentlichen Beitrag zur Abstimmung von geeigneten Maßnahmen. Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII gab es bei der Stadt Minden seit einiger Zeit nicht mehr. Das Jugendamt hat deshalb an der Neukonzeptionierung bzw. Wiedereinrichtung eines solchen Arbeitskreises gearbeitet. Nach den Aussagen des Jugendamtes fand ein erstes Treffen der neuen Arbeitsgemeinschaft im November 2021 statt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Die Stadt Minden hat ein Leitbild mit acht Visionen entwickelt. Die daraus abgeleiteten strategischen Ziele finden Ausdruck in jährlich festgelegten operativen Zielen für alle Bereiche der Verwaltung. Die Überprüfung der Zielerreichung im Jugendamt mithilfe von Kennzahlen bewertet die gpaNRW positiv.

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 Stadt Minden hat im Jahr 2000 ein Leitbild mit folgenden acht Visionen formuliert:

- Minden ist mehr als die Summe seiner Teile - Minden ist Heimat für Menschen aus unterschiedlichen Generationen, Kulturen und Religionen.
- Bürgerinnen und Bürger gestalten Mindens Zukunft - Durch bürgerschaftliche Beteiligung, Übernahme von Verantwortung auf allen Ebenen und Förderung des Engagements Einzelner begegnet Minden den Herausforderungen der Zukunft aktiv.
- Minden, die menschliche Stadt – Wohnen und Leben in Minden richtet sich an den Bedürfnissen der Menschen aus.
- Buntes und vielfältiges Minden – Minden bietet eine Fülle von attraktiven Angeboten in den Bereichen Freizeit, Kultur und Sport.
- Bildung für alle – Mindens Bildungslandschaft eröffnet Chancen und Möglichkeiten zur individuellen Entwicklung, beruflichen Entfaltung und Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung.
- Aktive Gestaltung der Wirtschafts- und Arbeitswelt – Die wirtschaftliche Entwicklung Mindens kommt den Unternehmen ebenso wie den Menschen zugute. Bürgerinnen und Bürger, Politik, Verwaltung und Unternehmen entwickeln partnerschaftliche Werte für Wirtschaft und Arbeit der Zukunft und setzen sie gemeinsam um.
- Stadt der kurzen Wege – Ressourcenschonende und bedarfsgerechte Verkehrssysteme sorgen für Mobilität in Minden.
- In Harmonie mit der Umwelt – Als Voraussetzung für eine gesunde Zukunft werden in Minden Natur und Umwelt gestärkt und geschützt.

Auf Grundlage des Leitbildes hat die Stadt sechs strategische Ziele für die mittel- bis langfristige Entwicklung der Stadt bestimmt:

- Chancengerechtigkeit durch Teilhabe,
- Minden als regionales Zentrum,
- Familienfreundliche Stadt,
- Aktivierte Bürgergesellschaft,
- Nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen,
- Gutes kommunales Management.

Die Ziele „Chancengerechtigkeit durch Teilhabe“, „Familienfreundliche Stadt“, „Aktivierte Bürgergesellschaft“ und „Gutes kommunales Management“ hat das Jugendamt unter anderem im

Kinder- und Jugendförderplan aufgegriffen. Außerdem sind die strategischen Ziele im Haushaltsplan den einzelnen Produkten zugeordnet. Für das Produkt 006.003.001 „Familienförderung und erzieherische Einzelhilfen“, in dem die Hilfen zur Erziehung verortet sind, sind beispielsweise die strategischen Ziele „Chancengerechtigkeit durch Teilhabe“ und „Familienfreundliche Stadt“ maßgeblich. Außerdem leitet die Stadt aus den strategischen Zielen jährlich operative Ziele für alle Bereiche der Verwaltung ab. Diese sind ebenfalls im Haushaltsplan auf Produktebene festgelegt. Für das Produkt „Familienförderung und erzieherische Einzelhilfen“ wurden im Haushaltsplanentwurf 2021 unter anderem folgende Ziele definiert:

- Erziehungskompetente Eltern (Personensorgeberechtigte) sind befähigt ihre Erziehungsverantwortung selbständig wahrzunehmen - möglichst ohne dass sie erzieherischer Hilfen bedürfen.
- Die Summe des Aufwands für Transferleistungen wird reduziert (gegenüber IST 2019).
- Es besteht ein optimiertes Verhältnis von Transferleistungen und Personalkosten.

Für die Messbarkeit der Zielerreichung hat das Jugendamt im „Werkstattbericht“ Indikatoren bzw. Schlüsselzahlen für die einzelnen Ziele entwickelt. Zum Teil handelt es sich dabei um absolute Mengen- und Wertegrößen, somit Grundzahlen. Beispiele sind die „Anzahl der Projekte im Sozialraum, die durch den ASD durchgeführt wurden“ oder die „Anzahl der Jahresarbeitsstunden der ASD-Fachkräfte im Sozialraum“. Das Jugendamt nutzt aber Verhältniszahlen zur Messung der Zielerreichung. Hierzu zählen z. B. die „HzE-Quote der Jugend-Einwohner (unter 21 Jahre)“ und die „durchschnittlichen HzE-Kosten pro Fall“. Der „Werkstattbericht“ wird im Haushaltsplan jährlich fortgeschrieben und die Zielerreichung somit regelmäßig überprüft.

Insgesamt sind die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung laut den Aussagen des Jugendamtes in den letzten Jahren gestiegen. Neben den allgemein gestiegenen Kosten für die Leistungserbringung sind vielfach sogenannten „Regelbetreuungen“ nicht mehr ausreichend und somit teure Intensivbetreuungen erforderlich. Der Fallzahlenanstieg im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII belastet den kommunalen Haushalt zusätzlich. Der Abbau der Förderschulen, und der damit einhergehende Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung in einer Regelschule, hat zu einer zunehmenden Beanspruchung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung geführt.²² Über Maßnahmen wie einem Ausbau des Fachcontrollings, der Intensivierung der Zuständigkeitsprüfung sowie der Einrichtung eines Rückführungsmanagements, versucht das Jugendamt den gestiegenen Aufwendungen entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen sind deshalb auch Bestandteil des Haushaltssanierungsplans 2021 der Stadt Minden. Im Jahr 2013 hat das Jugendamt in Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister außerdem ein Projekt zum Thema „Wirkungsorientierte Gestaltung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ durchgeführt. Unter anderem wurden Optimierungsmöglichkeiten für die Steuerung und das Controlling untersucht und eine Bemessung der notwendigen personellen Ressourcen für eine qualitative und quantitative Aufgabenerledigung vorgenommen.

²² s. a. Kapitel 4.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Die letzte örtliche Prüfung des Jugendamtes durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgte mit Unterbrechungen von Oktober 2020 bis Februar 2021. Die Prüfung wurde in Form von Aktenprüfungen durchgeführt und betraf den Bereich der WiJu. Überschneidungen mit dieser überörtlichen Prüfung der gpaNRW gibt es daher nicht.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Minden hat gute Grundlagen für das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung geschaffen. Das Jugendamt hat ein regelmäßiges Berichtswesen installiert und nutzt Kennzahlen für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeit mit steuerungsrelevanten Kennzahlen kann noch ausgebaut werden.

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 im Jugendamt der **Stadt Minden** ist im Wesentlichen bei der WiJu sowie der ASD- und Bereichsleitung angesiedelt. Stellenanteile hierfür sind nicht ausgewiesen. Die WiJu erstellt jährlich fünf Finanzberichte. Die sogenannten „kleinen Finanzberichte“ zum 30. Juni und 31. Dezember stellt sie der Jugendamtsleitung, dem Verwaltungsvorstand sowie dem Haupt- und Finanzausschuss zur Verfügung. Die sogenannten „großen Finanzberichte“ zum 30. April, 31. August und 30. November zusätzlich auch dem Jugendhilfeausschuss. Alle Finanzberichte beinhalten eine auf die einzelnen Hilfearten bezogene Aufstellung von Fallzahlen und Kosten. Diese tabellarische Übersicht weist beispielsweise auch die Zu- und Abgänge innerhalb der einzelnen Hilfearten aus. Die großen Finanzberichte bilden außerdem das Produkt 006.003.001 „Familienförderung und erzieherische Einzelhilfen“ mit den im Haushaltsplan aufgeführten Sachkonten ab. Sie stellen das Vorjahresergebnis, den Planansatz für das laufende Haushaltsjahr, den aktuellen Stand sowie die weitere Prognose für das Haushaltsjahr gegenüber. Abweichungen werden aufgezeigt und erläutert.

Regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche können einen ersten Einstieg für Steuerung und Abweichungsanalysen bieten. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren kann aber zu Fehlinterpretationen führen. Absolute Fallzahlen und Aufwendungen sind nur bedingt aussagekräftig. Eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten und die Bildung von Kennzahlen kann die Steuerung deshalb verbessern. Wie im Kapitel 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie ausgeführt, weist die Stadt Minden im Haushaltsplan für das Produkt 006.003.001 „Familienförderung und erzieheri-

sche Einzelhilfen“ neben Grund- auch Verhältniszahlen aus. Diese sind auf die Leit- und strategischen Ziele der Stadt Minden sowie die operativen Handlungsziele des Jugendamtes ausgerichtet. Konkrete Zielwerte hat das Jugendamt z. B. für die durchschnittlichen Kosten je Helfefall und die HzE-Kosten je Jugend-Einwohner festgelegt. Die Steuerung anhand von operativen Zielen und Kennzahlen dient der Erreichung der strategischen Ziele und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Allerdings wertet das Jugendamt die Kennzahlen aktuell nur jährlich aus. Die Steuerung anhand von Kennzahlen könnte durch die Aufnahme in die regelmäßigen Finanzberichte somit noch ausgebaut werden. Die Wirkung des Ressourceneinsatzes und der Grad der Zielerreichung werden dadurch auch laufend messbar. Es können bei Bedarf frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Das Jugendamt sollte außerdem die Aufnahme von weiteren Kennzahlen prüfen. Aufgrund der hohen Aufwendungen je Helfefall, z. B. bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (s. Kapitel 4.7.2.1), sind insbesondere Kennzahlen zu den fallbezogenen Aufwendungen für die einzelnen Hilfearten sinnvoll. Auch die Entwicklung des Anteils der ambulanten Helfefälle und des Anteils der Helfefälle in Vollzeitpflege kann wichtige Informationen liefern.

Das Jugendamt hat ausgeführt, dass die aktuell vorhandenen Daten für laufende Auswertungen noch nicht valide genug sind. Zwar haben sich die Auswertungsmöglichkeiten durch den Einsatz einer neuen Fachsoftware verbessert, die Datenqualität ist nach den Aussagen des Jugendamtes aber noch nicht ausreichend. Das Jugendamt arbeitet deshalb an einer Verbesserung der Datenlage durch bspw. monatliche Überprüfungen der Eingaben in der Fachsoftware. Unter anderem werden der Status der Bearbeitung und die Validität der Daten kontrolliert. Ggfs. sind Nacharbeiten durch die Fachkräfte erforderlich. Fehleingaben oder Lücken bei der Datenerfassung sollen so korrigiert bzw. geschlossen werden. Langfristig strebt das Jugendamt an, die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen innerhalb der einzelnen Hilfearten auch sozialraumbezogen und unterjährig darstellen zu können. Dies könnte die Effektivität bei der Entwicklung von Maßnahmen noch weiter steigern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte wie geplant die Datenqualität verbessern und die Steuerung mithilfe von Kennzahlen und sozialraumbezogenen Auswertungen weiter ausbauen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling der Stadt Minden ist im Wesentlichen einzelfallbezogen ausgerichtet. Eine fallübergreifende Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfearten und Anbietern erfolgt bislang nicht.

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.

Bei der **Stadt Minden** erfolgt ein Fachcontrolling aktuell überwiegend im Rahmen der Hilfeplanung und ist somit einzelfallbezogen ausgerichtet. Beispielsweise ist eine kollegiale Beratung bei Neufällen fester Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Die anschließende Entscheidung der fallzuständigen Fachkraft über die Hilfestellung wird mit der ASD-Leitung erörtert und von

dieser genehmigt. Im Rahmen eines abgestuften Genehmigungsverfahrens erfolgt gegebenenfalls auch die Einbindung der WiJu und Genehmigung durch die Bereichsleitung. Dieses Vorgehen dient der Qualitätssicherung und der einheitlichen Fallbearbeitung. Eine Überprüfung der Verfahrensstandards führt das Jugendamt auf Einzelfallebene somit laufend durch.

Der ASD arbeitet zudem im Rahmen des Hilfeplanverfahrens mit festgelegten Zielen und Vereinbarungen. Fallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung bei der Hilfeplanfortschreibung bewertet. Die Fallbeteiligten erörtern gemeinsam, ob die Hilfe für die Zielerreichung weiterhin geeignet und notwendig ist. Es werden gegebenenfalls weitere Ziele und Handlungsschritte angepasst und vereinbart. Bei drohenden Abbrüchen oder Komplikationen analysieren die Fachkräfte die Gründe mit den Beteiligten. Dabei ermitteln sie auch, wie die Akzeptanz der Hilfen gefördert und ein Abbruch verhindert werden könnte. Eine Bewertung der Hilfe und Reflexion des Hilfeverlaufs mit den Beteiligten nach einer regulären Beendigung nehmen die Fachkräfte im Rahmen des Abschlussgesprächs vor.

Bislang gibt es aber keine fallübergreifenden Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung der Hilfen. Die ASD-Fachkräfte tauschen sich zu Erfahrungen mit den Anbietern aus, konkrete Erhebungen oder Kriterien für eine Wirksamkeitskontrolle hat das Jugendamt aber nicht festgelegt. Das Fachcontrolling sollte aber auch die qualitative Zielerreichung überprüfen, beispielsweise durch die Darstellung von Laufzeiten und Abbruchquoten bei den einzelnen Hilfearten. Beispielsweise hat die Stadt Minden lange Laufzeiten bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.²³ Das könnte ein Hinweis auf Optimierungspotenziale in der Fallsteuerung sein. Die Stadt Minden hat außerdem sehr hohe Aufwendungen für ambulante Hilfen zur Erziehung²⁴. Trägerbezogene Auswertungen sind sinnvoll, damit das Jugendamt Ursachen für die hohen Aufwendungen ermitteln kann. Die Auswertungen können mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Hieraus entwickelte Fachcontrollingberichte sollten mit den Finanzcontrollingberichten zusammengeführt werden. Mithilfe dieser Berichte können qualitative Aussagen zu durchgeführten Maßnahmen getroffen werden. Die nachweislichen Fakten können wiederum für regelmäßige Qualitätsdialoge mit den Trägern hilfreich sein, sowie in Vorgaben für beispielsweise präventive Maßnahmen oder das Leistungsangebot der freien Träger einfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte regelmäßige, fallübergreifende Auswertungen nach Trägern, Hilfearten sowie Laufzeiten vornehmen. Die Erkenntnisse sollten für interne Vergleiche der Anbieter genutzt werden. Außerdem kann die Stadt sie für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.

²³ s. Kapitel 4.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

²⁴ s. Kapitel 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Verfahrensstandards des Jugendamtes der Stadt Minden bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Minden** hat im „ASD-Handbuch – Qualitätsstandards für die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamtes der Stadt Minden“ Verfahrensstandards für die Hilfen zur Erziehung und weitere Aufgabenbereiche festgelegt. Das Handbuch kann von allen Fachkräften zentral in digitaler Form abgerufen werden. Außerdem besitzt jede Fachkraft eine Version in Papierform. Neue Fachkräfte erhalten außerdem eine Einweisung zu den Verfahrensstandards. Das Handbuch beschreibt die jeweiligen Kern- und Teilprozesse mit zugehörigen Zielen, Aktivitäten, Prozessbeteiligten, Schnittstellen, Instrumenten bzw. Dokumenten, sowie den Zeitbedarf und die verbindlichen Fristen. Insgesamt gibt es neun Kernprozesse:

- Eingang und Klärung,
- Vermeidung Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII/§ 4 Abs. 4 KGG),
- Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 SGB VIII),
- Beratung und Unterstützung in Fragen der Partnerschaft, Trennung, Scheidung, Personensorge und des Umgangsrechts (§§ 17 + 18 SGB VIII),
- Begleiteter Umgang (§ 18 Abs. 3 SGB VIII),
- Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige (§§ 27 ff, 35a und 41 SGB VIII) + andere hilfepflichtgesteuerte Leistungen (§§ 13, 19 + 20 SGB VIII),
- Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII),
- Anrufung des Familiengerichts im Kontext von §§ 8a + 42 SGB VIII,
- Mitwirkung im Verfahren vor dem Familiengericht (§ 50 SGB VIII).

Der Aufbau der Verfahrensstandards ist für alle Prozesse einheitlich gestaltet. Ein Ablaufdiagramm veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen der Kernprozess besteht und wo Schnittstellen zu anderen Kernprozessen gegeben sind. Eine tabellarische Aufstellung erläutert die einzelnen Teilprozesse näher. Ergänzende Checklisten und Handlungsleitfäden sind im Anhang abgelegt. Insgesamt bildet das Qualitätshandbuch somit eine übersichtliche Darstellung aller Abläufe, Prozessbeteiligten und Fristen im ASD ab. Ergänzt wird das ASD-Handbuch durch das

„Bearbeitungs- und Genehmigungsverfahren“, die fachliche Weisung zur Sicherstellung des Kinderschutzes bei Kindeswohlgefährdung sowie die „Qualitätsstandards für die Arbeit des Pflegekinderdienstes und der Adoptionsvermittlungsstelle des Jugendamtes der Stadt Minden“.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Minden hat die vorhandenen Verfahrensstandards analog in der Fachsoftware umgesetzt. Eine elektronische Aktenführung gibt es noch nicht.

Generell sollte eine Jugendamtssoftware die Arbeit unterstützen und einheitliche Verfahrenswesen sichern. Die Stadt Minden setzt im ASD eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Das Fachprogramm deckt unter anderem die Prozesse Falleingang und Klärung, Beratung, Hilfeplanverfahren und Gesprächsdokumentation ab. Außerdem besteht eine Schnittstelle zu dem in der WiJu eingesetzten Fachverfahren. Das Jugendamt hat die im ASD-Handbuch definierten Prozesse analog in der Software umgesetzt und z. B. entsprechende Plausibilitäten eingerichtet. Die vorrangige Fallbearbeitung erfolgt in der Fachsoftware, über die auch alle vorhandenen Vordrucke abgerufen und ausgefüllt werden können. Eine elektronische Aktenführung gibt es im Jugendamt der Stadt Minden bislang aber noch nicht. Die Stadt führt nach den Aussagen des Jugendamtes aktuell erste Probeläufe in anderen Bereichen der Verwaltung durch. Konkrete zeitliche Pläne für eine Umsetzung der E-Akte im Jugendamt gibt es noch nicht. Deshalb erfolgt noch die Führung einer zusätzlichen Handakte in Papierform. Eine digitale Aktenführung kann die Effizienz bei der Fallbearbeitung steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Das korrespondiert mit der durch das Jugendamt angestrebten Steigerung der Datenqualität, auf die im Kapitel 4.4.3 Finanzcontrolling bereits eingegangen wurde. Außerdem kann eine elektronische Aktenführung die zeitliche und räumliche Flexibilität bei der Bearbeitung erhöhen. Verbunden mit einer mobilen EDV-Ausstattung können Medienbrüche und daraus resultierende Doppelarbeiten sowie Datenverluste vermieden werden. Zurzeit bestehen für ein mobiles Arbeiten nur begrenzte Möglichkeiten für die ASD-Fachkräfte, weil unter anderem keine Laptops vorhanden sind. Die Einführung der E-Akte im Jugendamt sollte daher mit einer guten und mobilen EDV-Ausstattung für den ASD verbunden werden, um das elektronische Arbeiten auch im Außendienst umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Einführung einer elektronischen Akte im Jugendamt der Stadt Minden sollte forciert werden, um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Stadt Minden hat die von der gpaNRW definierten Mindeststandards vollständig umgesetzt und schriftlich festgelegt.

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

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

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

Die **Stadt Minden** hat schriftliche und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren festgelegt. Neben detaillierten Prozessbeschreibungen sind auch Ablaufdiagramme zur Prozesssystematik vorhanden.²⁵

Für den Fallzugang hat das Jugendamt der Stadt Minden eine Erstberatung eingerichtet. Maßgebliche Verfahrensstandards sind der Kernprozess: Eingang und Klärung sowie der Leitfadeneinstieg in die Erstberatung, die Bestandteil des ASD-Handbuchs sind. Nach der Kontaktaufnahme durch beispielsweise die hilfesuchende Person oder deren Eltern erhebt die zuständige Fachkraft die ersten fallbezogenen Daten. Sie stellt fest, ob eine grundsätzliche Zuständigkeit nach dem SGB VIII besteht oder eine andere Stelle für das Anliegen zuständig ist. Bei festgestellter Zuständigkeit führt die Fachkraft eine erste Klärung der erforderlichen und/oder gewünschten Leistung durch. Sie prüft, ob der ASD oder eine andere Stelle im Jugendamt für die weitere Bearbeitung zuständig ist. Die Erstberatung untersucht auch, ob beispielsweise niederschwellige Hilfen durch externe Anbieter den Bedarf bereits decken können. Das Jugendamt arbeitet z. B. eng mit der Beratungsstelle für Schul- und Familienfragen des Kreises Minden-Lübbecke zusammen und vermittelt die hilfesuchenden Personen bei Bedarf dorthin. Ist die Zuständigkeit des

²⁵ s. a. Kapitel 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

ASD gegeben und keine eindeutige Zuordnung zu einem der im Handbuch beschriebenen Kernprozesse möglich, nimmt die zuständige Fachkraft eine weitere Auftragsklärung vor. Sobald die geeignete bzw. erforderliche Hilfe definiert ist, erfolgt eine Weiterleitung an die Teamkoordination des zuständigen ASD-Teams. Die Teamkoordination ist für die Fallverteilung im Team zuständig, welche jeden Mittwoch durchgeführt wird. Spätestens am darauffolgenden Freitag nimmt die fallzuständige ASD-Fachkraft Kontakt zu der ratsuchenden Person bzw. den ratsuchenden Personen auf. Für die Hilfen zur Erziehung sind der Kernprozess Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige (§§ 27 ff, 35a und 41 SGB VIII) aus dem ASD-Handbuch und das Bearbeitungs- und Genehmigungsverfahren für die weitere Fallbearbeitung maßgeblich.

Bei allen Hilfen zur Erziehung prüft die fallzuständige ASD-Fachkraft innerhalb von 14 Tagen nach Antragseingang die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Jugendamtes der Stadt Minden. Sie leitet den Originalantrag an die WiJu weiter und bezieht diese bei schwierigen Fallkonstellationen bereits an dieser Stelle in das Verfahren ein. Bei festgestellter Zuständigkeit ermittelt die ASD-Fachkraft im Rahmen eines diagnostischen Eingangsverfahrens den erzieherischen/pädagogischen/therapeutischen Bedarf. Sie untersucht, ob und in welchem Umfang ein Leistungsanspruch besteht. Die vorläufige Entscheidung über die konkrete Hilfe wird im Zusammenwirken aus mehreren Fachkräften in einer kollegialen Beratung getroffen. Die finale Entscheidung über die geeignete Hilfe obliegt der zuständigen Fachkraft. Die WiJu sowie Leitungskräfte sind nach Vorgabe des Genehmigungsverfahrens einzubeziehen. Beispielsweise genehmigt die Bereichsleitung alle stationären Hilfen in Zusammenarbeit mit der ASD-Leitung und der WiJu. Hierfür wird eine Fallerörterung durchgeführt. Die fallzuständige Fachkraft bindet außerdem die Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen bzw. jungen Volljährigen bedarfsgerecht in das Verfahren ein. Unter anderem erhalten diese eine Bestätigung des Antragseingangs und werden nach der Fallerörterung über die geeignete Hilfe informiert.

Schriftliche Vorgaben für die Anbietersauswahl gibt es bei der Stadt Minden nicht. In der Praxis beziehen die Fachkräfte bei der Auswahl von Leistungsanbietern aber verschiedene Aspekte in die Betrachtung ein. Beispielsweise die Ortsnähe, aber auch wirtschaftliche Gesichtspunkte, wenn die Passgenauigkeit einer Hilfe bei mehreren Anbietern gewährleistet ist. In der Regel werden mehrere Anbieter angefragt.

Nach der Anbietersauswahl folgt das Hilfeplangespräch, in dem konkret das Leistungsangebot, die Zielformulierung sowie Art und Umfang der geplanten Leistung erörtert werden. Die zu vereinbarenden Handlungsziele sollen sich dabei an der sog. SMART-Regel orientieren. Das heißt die Ziele sollen spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminierbar sein. Teilnehmer sind die Eltern, Personensorgeberechtigte, das Kind beziehungsweise der Jugendliche oder junge Volljährige, die zuständige Fachkraft und gegebenenfalls Fachkräfte des Trägers oder weitere Fallbeteiligte. Die Ergebnisse werden im Hilfeplanprotokoll schriftlich fixiert, allen Beteiligten als Durchschrift zur Verfügung gestellt und anschließend auch an die WiJu weitergeleitet. Die WiJu ist für die schriftliche Leistungsentscheidung zuständig.

Die fallzuständige Fachkraft ist für die Überprüfung der im Hilfeplangespräch vereinbarten Ziele verantwortlich. Das Jugendamt der Stadt Minden hat festgelegt, dass Hilfepläne spätestens alle sechs Monate fortgeschrieben werden. Zumeist erfolgt eine erste Überprüfung bei Neufällen aber bereits nach ca. acht Wochen bis drei Monaten. Verbindliche Vorgaben gibt es hierfür nicht. Die fallzuständige Fachkraft trifft die Entscheidung über das notwendige Intervall nach der Intensität der Hilfe, dem Bedarf der Familie und den Umständen des Einzelfalls. Kürzere Fristen

können sich auch aufgrund eines Schutzplans bzw. bei Krisenfällen ergeben. Hilfen nach § 33 SGB VIII schreibt das Jugendamt jährlich fort, sofern es sich nicht um eine Hilfe für junge Volljährige handelt und keine zusätzlichen Leistungen gewährt werden. Auch die Hilfeplanfortschreibungen werden nach den Vorgaben des Genehmigungsverfahrens durch die Führungskräfte genehmigt.

Bei stationären Hilfen sind immer auch mögliche Rückkehroptionen in die Herkunftsfamilie zu prüfen. Wenn die Rückkehr in die Familie und die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie Ziel der Hilfe sind, müssen die Rückkehroptionen bei der Hilfeplanung direkt mitbedacht werden. Außerdem sollte bei älteren Jugendlichen ab ca. 16 Jahren an der Verselbständigung gearbeitet werden. Die Einbeziehung von Rückkehroptionen bei stationären Hilfen ist fester und verbindlicher Bestandteil der fachlichen Arbeit im Jugendamt der Stadt Minden. Die Stadt hat einen Spezialdienst für die Rückführungsarbeit eingerichtet. Das Jugendamt überarbeitet aktuell den Stellenzuschnitt sowie die Verfahrensstandards in Form eines Rückführungskonzepts. Ab dem 16. Lebensjahr arbeiten die ASD-Fachkräfte im Rahmen der Hilfeplanung außerdem verstärkt an einer Verselbstständigung. Das Jugendamt hat hierfür einen Selbsteinschätzungsbogen entwickelt, der als Grundlage für die weitere Hilfeplanung dient.

Für Kindeswohlgefährdungsmeldungen nach § 8a SGB VIII, die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und den Pflegekinderdienst hat das Jugendamt weitere Standards definiert. Auf diese wird bei den einzelnen Hilfen im Kapitel 4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII näher eingegangen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Stadt Minden betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen.

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 sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, 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.*

Das Jugendamt der **Stadt Minden** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die fachliche Zugangssteuerung hat das Jugendamt unter anderem im Kernprozess „Eingang und Klärung“ sowie dem Leitfaden „Erstberatung“ definiert. Während dieser Phase findet eine ausführliche Aufklärung des Sachverhaltes sowie die Zuständigkeitsprüfung statt. Die Erstberatung prüft auch, ob eine Beratung oder andere niederschwellige Unterstützung den Bedarf decken kann oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Das Jugendamt hat in diesem Kontext die Beratungs- und niederschwelligen Angebote im Sozialraum weiter ausgebaut. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Verfahrensschritten und der Einbindung der WiJu in den Hilfeplanprozess enthält das Kapitel 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren.

Das Jugendamt der Stadt Minden hat die bekannten Anbieter mit Adressdaten und Entgelten in der Fachsoftware hinterlegt. Diese Daten sind für alle Fachkräfte jederzeit abrufbar und können somit für die Anbieterauswahl herangezogen werden. Erfahrungswerte mit den Leistungsanbietern erfasst das Jugendamt hier nicht, diese fließen über die Fallbesprechung aber ebenfalls in die Auswahl ein. Über die Einzelfallhilfe findet außerdem ein regelmäßiger Austausch mit den Leistungsanbietern vor Ort statt. Die Stadt Minden führt die Entgeltverhandlungen mit den örtlichen Anbietern selbst, sodass auch hierüber eine gute Verknüpfung besteht.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat mit einem örtlichen Trägerverbund Vereinbarungen über die Erbringung von ambulanten Hilfen zur Erziehung geschlossen.

Im ambulanten Bereich arbeitet das Jugendamt der Stadt Minden mit verschiedenen Trägern zusammen. Mit drei örtlichen Leistungsanbietern (sog. Trägerverbund) hat die Stadt Minden zusätzliche Vereinbarungen über die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung getroffen. Diese Zusammenarbeit besteht seit 1997. Zielsetzung ist eine kontinuierliche Vorhaltung eines fachlich qualifizierten Leistungsangebots als Grundlage für eine bedarfsgerechte Hilfestellung vor Ort. Der Trägerverbund erbringt hauptsächlich Leistungen nach §§ 29, 30 und 31 SGB VIII und ist für die Sicherstellung der vereinbarten Qualität zuständig. Das Jugendamt hat wiederum die Organisation der Belegung bzw. Nachbelegung verbindlich sicherzustellen. Der Trägerverbund hält für die Leistungserbringung zurzeit Fachkräfte mit einem Beschäftigungsumfang von 18,5 Vollzeit-Stellen vor. Die Kosten hierfür übernimmt das Jugendamt in Form einer Pauschale. Bei pauschalfinanzierten Leistungen besteht das Risiko, dass sich die Entgelte über einen langen Zeitraum hinweg vom Markt entkoppeln. Der Trägerverbund hat auch bei Auslastungslücken Anspruch auf die vereinbarten Entgelte. Das kann die Anbieterauswahl im Hilfeplanverfahren beeinflussen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte in Form einer Marktanalyse regelmäßig überprüfen, wie sich die Leistungen und Kosten für ambulante Hilfen bei anderen Anbietern darstellen. Hierfür kann die Stadt auch die Aufwendungen, die aktuell an andere Träger geleistet werden, heranziehen. Das würde einen Vergleich von Qualität und Kosten des Trägerverbunds mit weiteren Anbietern ermöglichen.

Weitere Ausführungen folgen in Kapitel 4.7.2.1 „Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)“.

Vorgaben für beispielsweise das Berichtswesen oder die Häufigkeit von Kontakten legt das Jugendamt bei der Hilfeplanung fest. Darüber hinaus hat die Stadt Minden solche Pflichten auch

in den Leistungsvereinbarungen der örtlichen Anbieter geregelt. Neben dem Entwicklungsbericht zum Hilfeplangespräch ist der Trägerverbund z. B. verpflichtet, monatlich eine schriftliche Dokumentation zum Nachweis der Klientenkontakte zu übersenden. Diese enthält in Stichworten auch Angaben zu den durchgeführten Tätigkeiten.

Das Jugendamt der Stadt Minden betrachtet den Umfang der Leistungserbringung einzelfallbezogen. Eine Obergrenze für Fachleistungsstunden im Bereich der ambulanten Hilfen oder Standards für Reduzierungen hat das Jugendamt deshalb nicht festgelegt. Maßgeblich sind vielmehr Entwicklungsstand und aktueller Hilfebedarf. Der Stundenbedarf wird im Hilfeplan konkret anhand des Unterstützungsbedarfs bestimmt. Stundenreduzierungen werden vorgenommen, wenn (Teil-)Ziele bereits erreicht wurden. Das Jugendamt hat im Genehmigungsverfahren außerdem Standards zu den Laufzeiten schriftlich festgelegt, z. B. werden alle ambulanten Maßnahmen zunächst auf maximal ein Jahr befristet.

Bei unplanmäßigen Beendigungen von Hilfen erfolgt auf Basis von persönlichen Gesprächen eine Analyse des Abbruchgrundes. Eventuell kommen ein Wechsel der Fachkraft oder ein Trägereustausch in Betracht, um dem Abbruch entgegenzuwirken. Die Gewährung eines passgenauen Unterstützungsangebots steht im Fokus der Hilfe, sodass gegebenenfalls auch eine andere niederschwellige Hilfe installiert wird. Unplanmäßige Beendigungen von Hilfen kommen laut den Ausführungen des Jugendamtes aufgrund der bedarfsgerechten Hilfestellung aber nur sehr selten vor. Das Jugendamt hat außerdem darauf hingewiesen, dass die Hilfestellung vom Grundsatz der Freiwilligkeit geprägt ist. Somit muss auch dem Wunsch eines Abbruchs Rechnung getragen werden, sofern keine Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung bestehen.

Auswirkungen der Corona-Pandemie

- Während der Corona-Pandemie hat das Jugendamt in der Regel die Standards der Hilfeplanung eingehalten. Nur in wenigen Fällen hat der Allgemeine Soziale Dienst Termine in telefonischer oder digitaler Form wahrgenommen.

Der Ausbruch der Atemwegserkrankung COVID-19 im Jahr 2020 hat auch das Jugendamt der Stadt Minden vor Herausforderungen gestellt. Verwaltungsintern konnten nach den Angaben des Jugendamtes fachbereichsübergreifende Arbeitskreise nur eingeschränkt oder in Form von Videokonferenzen durchgeführt werden. Geplante Workshops zur Erstellung des Kinder- und Jugendförderplans mussten deshalb verschoben werden. Das Jugendamt hat ausgeführt, dass sich auch die Spielplatzbedarfsplanung sowie Angebotsweiterentwicklung in den Quartieren durch die Corona-Pandemie verzögert haben. Im Bereich der Kindertagesbetreuung hat die Organisation der Umsetzung von Hygienemaßnahmen und Coronaschutzverordnungen nachvollziehbar zu einer massiven zusätzlichen Arbeitsbelastung geführt. Das Jugendamt fungiert hier als Ansprechpartner für alle Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege.

Für die ASD-Teams hat das Jugendamt im Wechsel Homeoffice- und Präsenzzeiten festgelegt. Außerdem mussten die Beratungsangebote reduziert werden. Nach den Ausführungen des Jugendamtes war in vielen Fällen die persönliche Wahrnehmung von Terminen durch die ASD-Fachkräfte dennoch notwendig, z. B. bei der Inaugenscheinnahme im Rahmen von § 8a-Fällen. Das Jugendamt hat die ASD-Fachkräfte dafür unter anderem mit Masken und Desinfektionsmittel ausgestattet. Nur in Einzelfällen wurden Termine in telefonischer oder digitaler Form durchgeführt, beispielsweise bei der Erstberatung. Die Standards für das Hilfeplanverfahren wurden

nach den Darstellungen des Jugendamtes weiterhin eingehalten. Die Hilfeplangespräche wurden bedarfsorientiert durchgeführt. Nur in Ausnahmefällen ist es im Jahr 2020 zu einer Verschiebung der Hilfeplangespräche gekommen, welche im Jahr 2021 aber vollständig nachgeholt wurden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Minden wird frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Sie prüft Kostenerstattungsansprüche für alle Hilfeplanfälle. Das Jugendamt hat für diese Prüfung schriftliche Verfahrensstandards festgelegt.

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 WiJu der **Stadt Minden** ist insbesondere für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Das Vorliegen von Kostenerstattungsansprüchen wird grundsätzlich bei allen Neufällen und in der laufenden Fallbearbeitung geprüft. Darüber hinaus erfolgt durch die WiJu auch die finale Überprüfung der bereits vorab durch den ASD vorgenommenen Erstprüfung der Zuständigkeit sowie die schriftliche Leistungsentscheidung.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung als auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. Das Jugendamt der Stadt Minden hat eine frühzeitige und umfassende Einbindung der WiJu umgesetzt. Die WiJu soll so für die Arbeit im ASD sensibilisiert und zeitgleich eine Sensibilisierung der ASD-Fachkräfte für wirtschaftliche Aspekte bei der Hilfestellung erreicht werden. Das Jugendamt bezieht die WiJu deshalb teilweise schon vor dem eigentlichen Hilfeplanprozess bedarfsgerecht in das Verfahren ein. Die WiJu erhält unmittelbar alle neuen Antragseingänge als Durchschrift und ist unter anderem bei allen stationären Hilfen bei der Fallerörterung beteiligt. Auch bei kostenintensiven ambulanten Hilfen wird die WiJu in den Entscheidungsprozess eingebunden. Außerdem ist im Genehmigungsverfahren festgelegt, dass alle Hilfepläne zeitnah der WiJu zugeleitet werden und diese über alle Veränderungen, die Auswirkungen auf die Kosten haben, umgehend informiert wird.

Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide hat das Jugendamt Verfahrensstandards entwickelt. Der Aufbau ist identisch mit den Prozessbeschreibungen im ASD-Handbuch. Ein Ablaufdiagramm veranschaulicht den Ablauf des Kernprozesses. Eine tabellarische Aufstellung definiert die Ziele, Aktivitäten, Prozessbeteiligten, Schnittstellen und Instrumente der einzelnen Teilprozesse. Damit hat das Jugendamt auch für die WiJu gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.

3.5.2 Prozesskontrollen

- Die Stadt Minden führt standardisiert prozessintegrierte Kontrollen durch. Das Jugendamt hat zuletzt eine Aktenkontrolle durch die ASD-Leitung bei Neufällen etabliert.

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

Bei der **Stadt Minden** gibt es kein klassisches internes Kontrollsystem. Standardisiert erfolgen aber verschiedene prozessintegrierte Kontrollen im Rahmen des Hilfeplanprozesses. Das sogenannte Vier-Augen-Prinzip wird beispielsweise durch die kollegiale Beratung gewahrt. Außerdem sind über das Genehmigungsverfahren Führungskräfte bei allen Hilfeplanfällen eingebunden. Das Jugendamt stellt somit eine laufende Kontrolle der Prozessstandards sicher.

Auch durch den Einsatz einer Fachsoftware können einheitliche Verfahrens- und Dokumentationsstandards gewährleistet werden. Das Jugendamt pflegt alle Hilfefälle in das eingesetzte Fachverfahren ein. Vorgaben zur Erfassung von Daten und der Datenqualität ergeben sich unter anderem aus der Falleingabe in der Fachsoftware. Die Fachsoftware leitet mithilfe einer Prozesssteuerung durch die Fallbearbeitung und stellt somit eine den Qualitätsstandards entsprechende Sachbearbeitung sicher. Zusätzlich erfolgt im Sinne eines Datenqualitätsmanagements eine regelmäßige Überprüfung der Eingaben.²⁶ Die Fachkräfte können anhand von Fallübersichten prüfen, welche Neufälle und Prozesse aktuell von ihnen bearbeitet werden. Außerdem können die Fachkräfte manuell Auswertungen zu ihren Fällen durchführen. Die Fachsoftware bietet die Möglichkeit über terminierte Wiedervorlagen auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplans oder andere Termine aufmerksam zu machen. Dies geschieht aber nicht automatisch und wird bislang nicht von allen Fachkräften genutzt. Jede Fachkraft führt ihre eigene Wiedervorlage, bspw. auch über Outlook. Für Vertretungsfälle haben die Fachkräfte der Teams untereinander Zugriff auf die Terminverwaltung in Outlook. Das Vorliegen von aktuellen Hilfeplänen wird durch die WiJu mit überwacht.

Seit Sommer 2021 gibt es bei der Stadt Minden zusätzlich standardisierte Aktenprüfungen. Die ASD-Leitung führt seitdem umfassende Aktenprüfungen bei der Genehmigung von Neufällen durch. Diese Kontrolle erstreckt sich sowohl auf die inhaltliche Nachvollziehbarkeit als auch auf zeitliche Abläufe und die Einbindung erforderlicher Beteiligter. Das Jugendamt hat für diese Prüfung schriftliche Standards in Form von Vordrucken definiert.

Im Bereich der WJH gibt es ebenfalls prozessintegrierte Kontrollen. So werden zum Beispiel alle Auszahlungen im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips überprüft und von Leitungskräften freigegeben.

²⁶ s. a. Kapitel 4.4.3 Finanzcontrolling

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**

Das Jugendamt der Stadt Minden hat im Jahr 2013 den Personaleinsatz überprüft und eine Personalbemessungsgrundlage entwickelt. Die Stadt Minden führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Ungeplante Fluktuationen werden bislang nicht berücksichtigt.

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.

Im Rahmen des Projekts „Wirkungsorientierte Gestaltung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ hat das Jugendamt der **Stadt Minden** eine Überprüfung des Personaleinsatzes vorgenommen. Der externe Dienstleister hat für die Bereiche ASD, PKD und WiJu eine Analyse des Aufgabenzuschnitts durchgeführt und den Stellenbedarf beziffert. Diese Personalbemessung ist auch zum aktuellen Zeitpunkt noch Grundlage für den Personaleinsatz in den genannten Bereichen. Die im ASD-Handbuch beschriebenen Kern- und Teilprozesse sind mit Zeit-Richtwerten hinterlegt, sodass das Jugendamt bei Bedarf eine Überprüfung bzw. Anpassung der Stellenbemessung im ASD vornehmen kann.

Die Stadt führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Für die Aufstellung des Stellenplans überprüft eine Bedarfsplanungsrunde jährlich Soll und Ist der Personalausstattung. Die Bereichs- und Jugendamtsleitung nehmen an dieser Bedarfsplanungsrunde teil. Geplante Fluktuationen bezieht das Jugendamt dabei in die Planungen ein. Nach den Angaben des Jugendamtes sind aktuell rund 1,5 Vollzeit-Stellen im ASD faktisch nicht besetzt. Im Übrigen stimmen Soll und Ist der Personalausstattung überein.

Auftretende Vakanzen im Bereich ASD besetzt das Jugendamt schnellstmöglich nach. Bei Langzeiterkrankungen fangen die anderen Fachkräfte die Aufgaben zunächst auf. Springerstellen gibt es nicht. Offene Stellen konnten nach den Aussagen des Jugendamtes in der Vergangenheit überwiegend zeitnah mit qualifizierten Bewerbern oder Bewerberinnen nachbesetzt werden. Zuletzt konnte das Jugendamt eine Stelle aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels aber zunächst nicht besetzen. Eine Wiederbesetzungssperre gibt es für den ASD nicht. Auch bei einer zeitnahen und erfolgreichen Durchführung des Wiederbesetzungsverfahrens kommt es meist zu Nachbesetzungslücken. Sofern notwendig legt das Jugendamt deshalb Prioritäten bei der Fallbearbeitung fest. Vorrang haben stets alle Fälle im Zusammenhang mit einer Kindeswohlgefährdung, Inobhutnahmen, Krisenfälle und familiengerichtliche Verfahren.

Grundsätzlich ist im Bereich Hilfe zur Erziehung laut den Angaben des Jugendamtes eine niedrige Fluktuation gegeben. Seit dem letzten Jahr gibt es nach den Ausführungen des Jugendamtes aber eine starke zusätzliche Arbeitsbelastung im ASD aufgrund von ungeplanten Personalausfällen und der fehlenden Nachbesetzung von Reststunden. Ungeplante Fluktuationen sollten

deshalb ebenfalls in die Planungen miteinbezogen werden. Zur Bestimmung einer entsprechenden Quote könnte auf die Erfahrungswerte der letzten Jahre zurückgegriffen werden.

→ **Empfehlung**

Die vorhandene Personalbedarfsplanung sollte um eine Quote für ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Dies könnte Stellenvakanzen und Überlastungen minimieren.

Um die Arbeit im Bereich der Hilfen zur Erziehung attraktiv zu gestalten und sich als Arbeitgeber positiv hervorzuheben, haben das Jugendamt bzw. die Stadt Minden folgende Maßnahmen umgesetzt: Fortbildungsmöglichkeiten, Möglichkeit des Bildungsurlaubs, regelmäßige Supervision im ASD, angemessene Bezahlung der ASD-Fachkräfte, unbefristete Arbeitsverträge, Anerkennungspraktikumsstellen, ein internes Gesundheitsprogramm, CarSharing und die Finanzierung von Zusatzqualifikationen.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt legt Wert auf eine gute Einarbeitung von neuen Fachkräften. Ein Einarbeitungskonzept gibt es bislang aber nicht.

Das Jugendamt der Stadt Minden legt Wert auf eine gute Einarbeitung. Neue ASD-Fachkräfte werden hauptsächlich durch die ASD-Leitung bzw. die Bereichsleitung und das Team eingearbeitet. Sofern notwendig gehören Fortbildungen zum Einarbeitungsprozess. Außerdem gibt es regelmäßig Reflexionsgespräche. Die Einarbeitung orientiert sich an den vorhandenen Prozessstandards, ein schriftliches Einarbeitungskonzept gibt es bislang nicht. Auch für die Reflexionsgespräche gibt es keine schriftlichen Standards. Ein Einarbeitungskonzept kann eine systematische Einarbeitung unterstützen. Die schriftliche Definition von Zielen der Einarbeitung und die Aufstellung eines Einarbeitungsplans bieten den neuen Fachkräften und den Einarbeitenden einen sicheren Handlungsrahmen. Das kann die Integration von neuen Fachkräften sowie deren Verständnis für Gesamtzusammenhänge erhöhen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für die Einarbeitung von neuen Fachkräften Standards definieren. Für die Reflexionsgespräche könnten bspw. feste Intervalle und Inhalte definiert werden.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	28	18	23	28	30	45	14
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	130	61	109	137	150	207	14

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.

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)

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

Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile i. H. v. 30 Prozent für präventive Tätigkeiten und 50 Prozent für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII, einschließlich der Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII. Für Verwaltungstätigkeiten (Dienstbesprechungen, Rüstarbeitszeiten) wird ein Anteil i. H. v. zehn Prozent angenommen, weitere zehn Prozent entfallen auf einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum.

Nach den Angaben des Jugendamtes der **Stadt Minden** belief sich der Personaleinsatz im ASD in 2019 auf rund 19,5 Vollzeit-Stellen. Die Spezialdienste sind hierin enthalten. Insgesamt wurden in 2019 durchschnittlich rund 539 Hilfeplanfälle bearbeitet. Daraus ergibt sich ein Fallvolumen von rund 28 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD. Die Stadt liegt damit etwas unter dem definierten Richtwert. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt am Median.

Die Stellenausstattung im Jugendamt der Stadt Minden wurde im Jahr 2013 durch ein externes Institut überprüft²⁷. Aufgrund der zuvor neu definierten Verfahrensstandards und bspw. der Einrichtung der Erstberatung wurde die Empfehlung ausgesprochen, sechs zusätzliche Stellen für den ASD einzurichten. Dieser Empfehlung ist die Stadt Minden nachgekommen. Die seinerzeit entwickelte und fortschreibungsfähige Personalbemessung ist nach wie vor Grundlage für die Stellenbemessung im ASD. Durch den verstärkten Fachkräfteeinsatz soll eine intensive Einzelfallsteuerung sichergestellt werden. Diese Vorgehensweise bietet die Möglichkeit durch eine intensive fachlich geprägte Zugangs- und Fallsteuerung zu einer dem individuellen Bedarf des Kindes bzw. Jugendlichen oder jungen Volljährigen entsprechenden Hilfe zu gelangen. Damit kann die Stadt Minden nach eigenen Angaben passgenaue Hilfen gewähren und in der Folge die Fallzahlen sowie Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung langfristig auf einem stabilen Niveau halten bzw. senken. Ein Erfolg der dargestellten Maßnahmen zeigt sich z. B. in der gesunkenen Falldichte (s. Kapitel 4.7.1.4 Falldichte).

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW ebenfalls einen Richtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle

²⁷ s. a. Kapitel 4.6 Personaleinsatz

Im Jahr 2019 wurden die rund 539 Hilfeplanfälle der **Stadt Minden** von rund 4,15 Vollzeit-Stellen in der WiJu bearbeitet, somit im Ergebnis rund 130 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Die Stadt Minden positioniert sich mit diesem Ergebnis im interkommunalen Vergleich etwas unter dem Median. Der von der gpaNRW definierte Richtwert wird allerdings nicht erreicht. Der Richtwert dient lediglich als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Eine eigene Stellenbemessung der Stadt Minden geht damit vor.

Die Stadt Minden hat die Personalbemessung der WiJu in 2013 überprüft. Es wurde ein geringfügiger Personalüberhang festgestellt. Das Jugendamt setzt diesen nun für Controllingaufgaben und die Fachadministration der Jugendamtssoftware ein.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Minden hat im Jahr 2019 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Der Fehlbetrag ist im Vergleich zu 2017 gesunken.

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

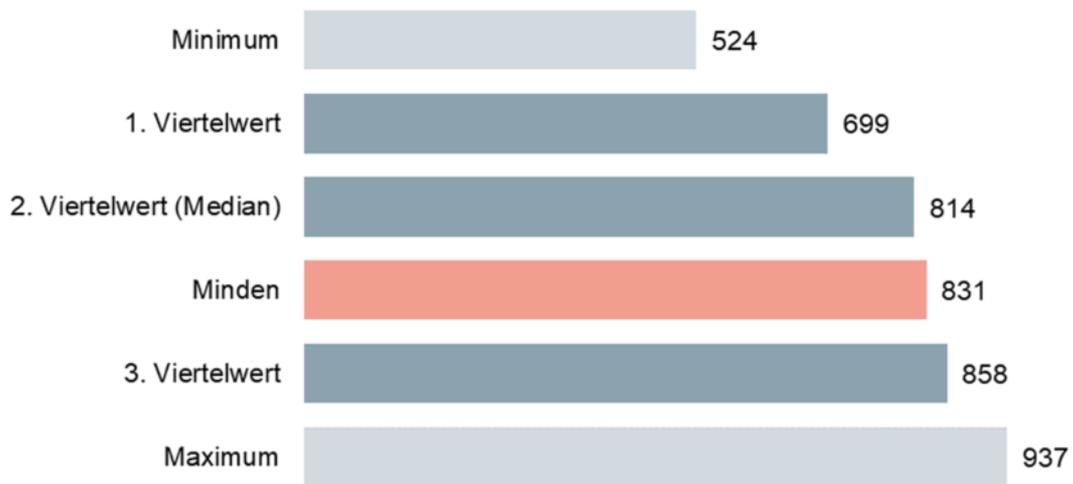
Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung für alle Vergleichskommunen einheitlich definiert. Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Minden** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produkts 006.003.001 „Familienförderung und erzieherische Einzelhilfen“ des Haushaltsplans gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Minden hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag wirken insbesondere Transfer- und Personalaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII belaufen sich im Jahr 2019 auf rund 13 Mio. Euro. Davon entfallen rund 320.000 Euro auf die Transferaufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA). Die Personalaufwendungen belaufen sich auf rund 2,1 Mio. Euro.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune, die zumeist in Form von Kostenerstattungen anfallen. Die Kostenerstattungen und Kostenumlagen der Stadt Minden betragen im Jahr 2019 rund 3,1 Mio. Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



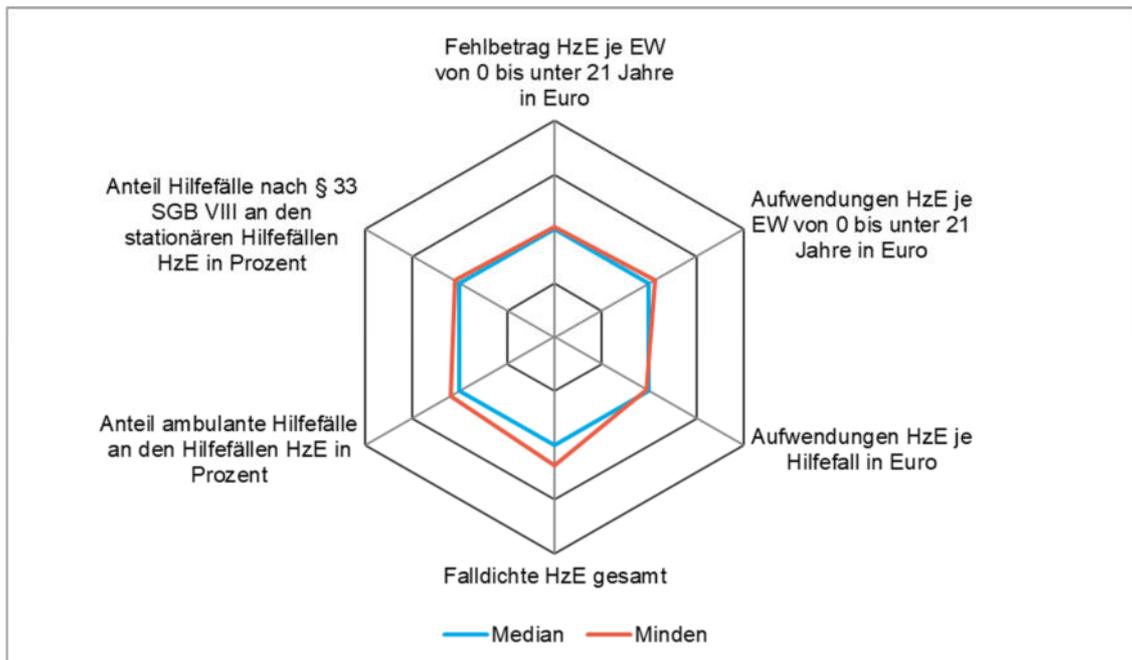
Bezogen auf das Jahr 2019 ist der einwohnerbezogene Fehlbetrag HzE bei der Stadt Minden überdurchschnittlich. Der Fehlbetrag ist von 2017 bis 2019 um rund fünf Prozent gesunken. Dies lässt sich zum einen auf gesunkene Transferaufwendungen und zum anderen auf gestiegene Kostenerstattungen bzw. -umlagen zurückführen. Die Entwicklung des Fehlbetrags ist insbesondere auf die Entwicklung der Aufwendungen und Kostenerstattungen im Zusammenhang mit den UMA zurückzuführen. Die Transferaufwendungen sind zunächst stark gestiegen und die Kostenerstattungen konnten erst in den Folgejahren realisiert werden. Im Jahr 2019 übersteigen die Kostenerstattungen deshalb die Transferaufwendungen für UMA. Dies spiegelt sich auch im einwohnerbezogenen Fehlbetrag wider, der im Jahr 2019 unter dem Niveau der Vorjahre liegt

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

2017	2018	2019
872	915	831

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt Minden im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt Minden 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 in Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

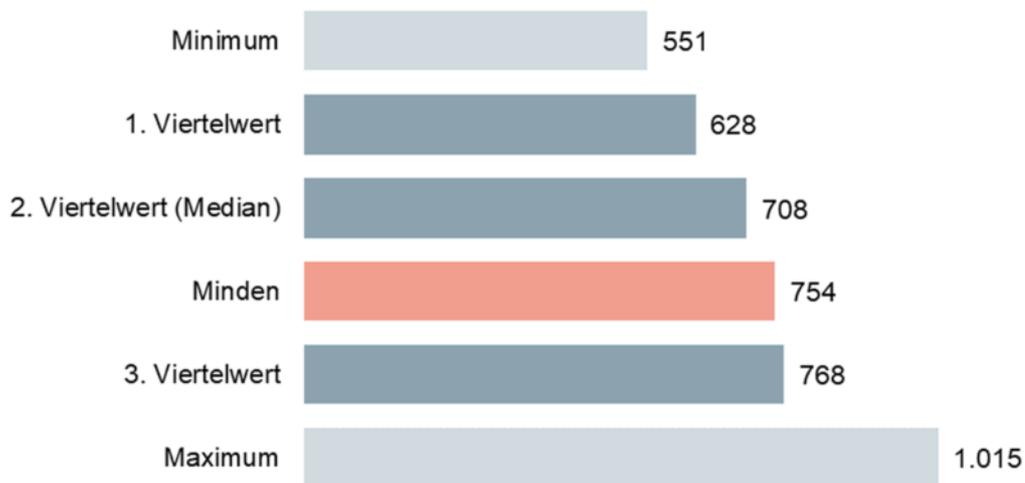
Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Stadt Minden hat in 2019 überdurchschnittliche einwohnerbezogene Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind vergleichsweise niedrig. Das hängt auch mit den niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfefall zusammen. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind hoch.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Bezogen auf die 17.149 Einwohner der Altersgruppe der 0 bis 21-Jährigen, hat die **Stadt Minden** Aufwendungen in Höhe von 754 Euro je Einwohner dieser Altersgruppe.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

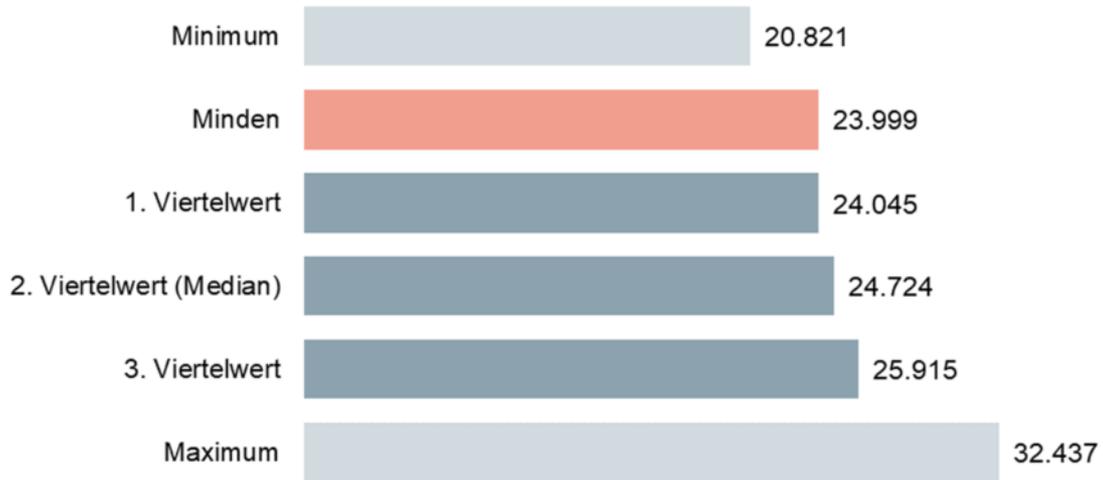


Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre sind bei der Stadt Minden überdurchschnittlich. Von 2017 bis 2019 sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen aber konstant gesunken. Von 774 Euro je Jugendeinwohner in 2017 auf 754 Euro in 2019. Diese Entwicklung setzt sich auch in 2020 fort. Hier belaufen sich die einwohnerbezogenen Aufwendungen auf 731 Euro und sind somit um rund sechs Prozent niedriger als in 2017.

Die Höhe der Aufwendungen je Jugendeinwohner wird von den Fallzahlen (Falldichte) und den Aufwendungen je Hilfefall bestimmt. Die Stadt Minden hat eine hohe Falldichte (s. Ausführungen im Kapitel 4.7.1.4). Das beeinflusst die Aufwendungen je Jugendeinwohner und damit auch

den Fehlbetrag negativ. Die Aufwendungen je Hilfefall der Stadt Minden betragen 23.999 Euro in 2019. Dieses Ergebnis ordnet sich im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	13.550	7.844	9.153	10.482	11.590	16.425	14
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	40.030	34.464	41.149	41.506	45.638	51.019	14

Die Stadt Minden hat im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen HzE je Hilfefall. Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen hat die Stadt dafür die höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Ambulante Hilfefälle sind dennoch kostengünstiger als stationäre Hilfefälle. Die Stadt hat im interkommunalen Vergleich einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt (s. Kapitel 4.7.1.2). Deshalb wird, trotz der hohen ambulanten Aufwendungen, bei der Kennzahl Aufwendungen HzE je Hilfefall ein gutes

Ergebnis erzielt. Außerdem gehört die Stadt Minden bei den stationären Aufwendungen je Hilfe-fall zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten fallbezogenen Aufwendungen. Das begünstigt die Kennzahl Aufwendungen HzE je Hilfe-fall ebenfalls positiv.

Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfe-fall

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfe-fall in Euro	23.266	24.199	23.999	23.552
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfe-fall in Euro	38.783	40.019	40.030	41.398
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfe-fall in Euro	12.006	12.785	13.550	12.737

Die stationären Aufwendungen je Hilfe-fall sind im Betrachtungszeitraum um rund sieben Pro-zent gestiegen. Parallel dazu sind die ambulanten Aufwendungen um rund sechs Prozent ge-stiegen. Die zusammengefassten Aufwendungen HzE je Hilfe-fall in Euro haben sich hingegen kaum erhöht. Nach einem deutlichen Anstieg in 2018 wird in 2020 nahezu das gleiche Niveau erreicht wie in 2017. Dieses Ergebnis hängt unter anderem mit der gestiegenen ambulanten Quote (s. Kapitel 4.7.1.2 Anteil ambulante Hilfe-fälle) zusammen. Die Zunahme der kostengüns-tigeren ambulanten Hilfen neutralisiert die gestiegenen ambulanten und stationären Aufwendun-gen je Hilfe-fall. Das Jugendamt hat außerdem dargestellt, dass die ambulanten Aufwendungen in 2020 stark durch die Corona-Pandemie beeinflusst wurden. Vielfach konnten Fachleistungs-stunden nicht im bewilligten Umfang durchgeführt werden. Deshalb sind die ambulanten Auf-wendungen je Hilfe-fall von 2019 auf 2020 gesunken. Auf die stationären Aufwendungen hatte die Corona Pandemie hingegen keinen Einfluss.

Weitere Analysen zu den stationären und ambulanten Hilfen erfolgen im Berichtsverlauf.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfe-fälle

- Die Stadt Minden hat einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfe-fälle an den Hilfe-fällen ge-samt.

Im Jahr 2019 waren 326 der 539 Hilfe-planfälle der **Stadt Minden** ambulante Hilfe-fälle. Der An-teil ambulanter Hilfe-fälle an den Hilfe-fällen HzE liegt somit bei rund 61 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Minden** hat einen sehr hohen Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE insgesamt. Im Jahr 2019 erzielt nur eine andere Stadt im interkommunalen Vergleich eine höhere sogenannte ambulante Quote.

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen ist grundsätzlich erstrebenswert, wenn dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Stationäre Hilfen sind deutlich kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auswirken. Der Anteil an ambulanten Hilfefällen ist aber stets im Zusammenhang mit der Falldichte zu sehen. Auf diese wird im Kapitel 4.7.1.4 Falldichte noch näher eingegangen.

Bei der Stadt Minden wird jede Hilfe in einer kollegialen Beratung besprochen und durch Leitungskräfte genehmigt. Der Hilfebedarf und die geeignete Maßnahme werden detailliert herausgearbeitet. Es wird somit immer auch kontrolliert, ob nicht eine ambulante Hilfe ausreichend ist, um den Hilfebedarf zu decken. Die Gewährung von passgenauen ambulanten Hilfen soll so stationäre Hilfen vermeiden. Der Erfolg dieser Maßnahmen zeigt sich in einem Anstieg der ambulanten Quote.

Entwicklung des Anteils ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019	2020
57,95	58,09	60,54	62,27

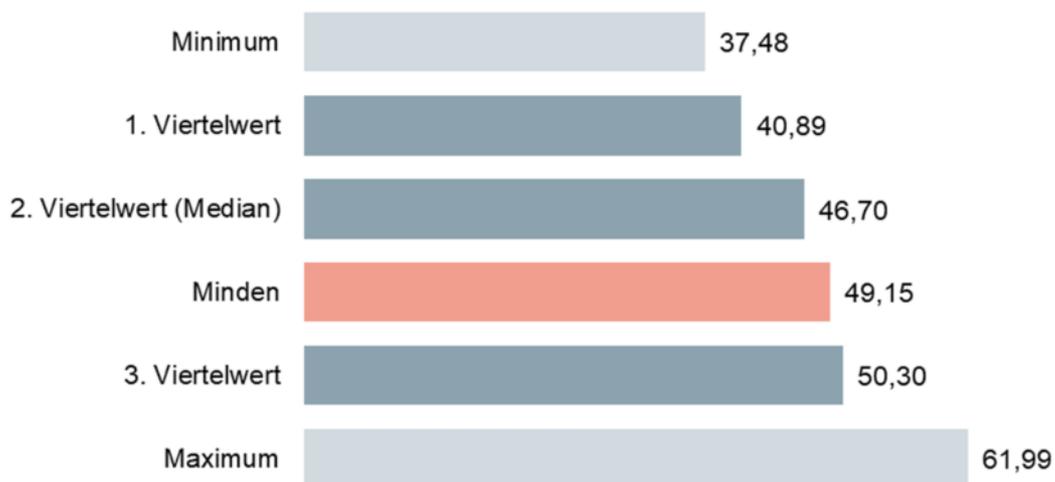
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Minden hat einen überdurchschnittlichen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann somit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung begünstigend beeinflussen.

In 2019 waren 104 der 213 stationären Hilfeplanfälle der **Stadt Minden** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen liegt somit bei rund 49 Prozent.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Minden liegt mit dem Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE über dem Median der Vergleichsstädte. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen

in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Der überdurchschnittliche Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt sich somit grundsätzlich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Die hohe Falldichte HzE stationär der Stadt Minden schränkt die Entlastung allerdings ein (s. Kapitel 4.7.1.4 Falldichte). Die Stadt Minden konnte den Anteil an Vollzeitpflegefällen im Betrachtungszeitraum steigern.

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

2017	2018	2019	2020
46,42	45,19	49,15	49,13

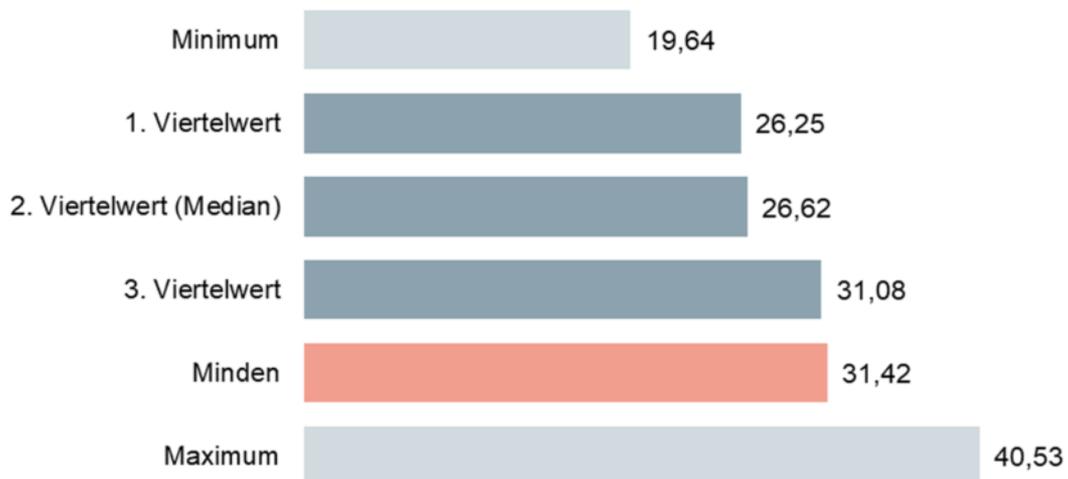
Weitere Ausführungen folgen im Kapitel 4.7.2.2 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

→ Die Falldichte der Stadt Minden ist vergleichsweise hoch. Das belastet den Fehlbetrag.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als Anzahl der Hilfefälle für die Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte auf eine niedrige Falldichte hingewirkt werden. Eine niedrige Falldichte wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie

folgt verteilen:



Falldichte HzE ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	19,02	8,08	14,45	15,47	17,98	21,15	14
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	12,40	9,46	11,38	12,11	12,45	19,38	14

Die Falldichte bei der **Stadt Minden** ist in 2019 vergleichsweise hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Fallzahlen. Auch bei der Falldichte HzE ambulant gehört die Stadt zu dem Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten ambulanten Fallzahlen je 1.000 Jugendeinwohner. Die Falldichte HzE stationär ist ebenfalls hoch.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfeplanfälle	331	319	326	332
Stationäre Hilfeplanfälle	240	230	213	201
Hilfeplanfälle gesamt	571	549	539	533
Falldichte HzE gesamt	33,26	31,96	31,42	31,02
Falldichte HzE ambulant	19,27	18,57	19,02	19,32
Falldichte HzE stationär	13,99	13,39	12,40	11,71

Die Falldichte HzE gesamt ist von 2017 bis 2020 um rund sieben Prozent gesunken. Dies lässt sich auf eine Abnahme der stationären Hilfeplanfälle im Betrachtungszeitraum um rund 16 Prozent zurückführen. Die Falldichte HzE stationär ist in der Folge ebenfalls um rund 16 Prozent gesunken. Die Anzahl der ambulanten Hilfeplanfälle hat sich über die Zeitreihe hingegen kaum verändert und bewegt sich in 2020 auf dem Niveau von 2017. Auch die Falldichte HzE ambulant hat sich

deshalb kaum verändert. In der letzten überörtlichen Prüfung lag die Falldichte in 2014 bei 32,5. Seit 2018 liegt die Stadt unter diesem Wert mit weiter sinkender Tendenz. Insgesamt haben sich die Fallzahlen bei der Stadt Minden somit positiv entwickelt. Dennoch ist die Falldichte bei der Stadt Minden in 2019 noch sehr hoch ausgeprägt.

Die Stadt Minden hat einen sehr hohen Anteil an jugendlichen Einwohnern (s. Kapitel 4.3.1 Strukturkennzahlen) und damit eine vergleichsweise hohe Zahl an potentiellen Hilfeplanfällen. Außerdem ist die Stadt soziostrukturell belastet. Das Zusammenspiel dieser Faktoren kann sich deshalb negativ auf die Fallzahlen und somit auch den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung auswirken. Es ist daher wichtig, dass die Stadt durch präventive Maßnahmen und eine gute Zugangs- sowie Fallsteuerung auf eine niedrige Falldichte hinwirkt. Wie im Kapitel 4.3.3 Präventive Angebote dargestellt, ist das Jugendamt präventiv gut aufgestellt. Die Stadt hat außerdem die Zugangssteuerung durch Einrichtung einer Erstberatung optimiert (s. Kapitel 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren) und die Einzelfallsteuerung ausgebaut. Die Entwicklung der Falldichte seit der letzten überörtlichen Prüfung bestätigt die positive Wirkung der intensivierten Steuerungsmaßnahmen durch das Jugendamt.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die 539 Hilfeplanfälle der **Stadt Minden** im Jahr 2019 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2019

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	28	5,19
Erziehungsbeistand § 30 (ambulant)	23	4,27
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	217	40,26
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	3	0,56
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	102	18,92
Heimerziehung § 34 (stationär)	91	16,88
Eingliederungshilfe § 35a	38	7,05
davon Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	36	6,68
davon Eingliederungshilfe § 35a (stationär)	2	0,37
Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)	37	6,87
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	19	3,53
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	18	3,34

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

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden subsumiert unter der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII alle Hilfen, die durch den Trägerverbund erbracht werden. Differenzierte Daten zu den durch den Trägerverbund erbrachten Hilfeleistungen konnte die Stadt nicht zur Verfügung stellen.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Die **Stadt Minden** hat mit einem Trägerverbund Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen der Jugendhilfe im Zuständigkeitsbereich der Stadt Minden geschlossen (s. a. Kapitel 4.5.1.2 Fallsteuerung). Von den gesamten ambulanten Transferaufwendungen von rund 4,4 Mio. Euro in 2019 entfallen auf den Trägerverbund rund 1,3 Mio. Euro.

Alle ambulanten Hilfen, die durch den Trägerverbund erbracht werden, sind in den Aufwendungen und Fallzahlen für die SPFH enthalten. Hierzu zählen bspw. auch die Hilfen nach § 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit und § 30 SGB VIII Erziehungsbeistand. Eine konkrete Zuordnung der Aufwendungen und Hilfefälle des Trägerverbundes auf die einzelnen Hilfearten konnte vom Jugendamt der Stadt Minden nicht vorgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte zur Verbesserung der Steuerung der durch den Trägerverbund erbrachten Hilfen zukünftig differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten erfassen und auswerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden verzeichnet im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen und Fallzahlen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Dieses Ergebnis belastet die gesamten Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und den Fehlbetrag.

Hilfen nach § 31 SGB VIII wurden im betrachteten Zeitraum nicht nur durch den Trägerverbund erbracht. Insgesamt beliefen sich die Aufwendungen für die SPFH auf rund 3,1 Mio. Euro. Die Aufwendungen und Fallzahlen der weiteren Träger sind in den nachfolgenden Kennzahlen somit ebenfalls enthalten.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	183	16,66	41,24	62,03	74,23	183	12
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.415	6.749	7.326	8.864	10.265	14.415	12

Kennzahl	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	12,67	2,47	5,09	5,90	7,83	12,67	12

Die Stadt Minden hat in 2019 die höchsten Aufwendungen je Hilfefall für die SPFH nach § 31 SGB VIII. Hilfen nach §§ 29, 30 SGB VIII sind in der Regel deutlich kostengünstiger als die SPFH. Obwohl in den fallbezogenen Aufwendungen auch Aufwendungen für andere ambulante Hilfen enthalten sind, haben alle anderen Vergleichsstädte niedrigere fallbezogene Aufwendungen für die SPFH. Auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind höher als bei allen anderen Vergleichskommunen. Ursächlich hierfür ist neben den hohen fallbezogenen Aufwendungen auch eine hohe Falldichte. Die Stadt Minden hat die höchsten einwohnerbezogenen Fallzahlen. Diese Positionierung ist auch darauf zurückzuführen, dass hier alle ambulanten Hilfen durch den Trägerverbund subsumiert sind. Wie im Kapitel 4.7.1.4 Falldichte dargestellt ist die Falldichte HzE ambulant aber ebenfalls hoch.

Die Hilfe wird ausschließlich durch freie Träger erbracht, die laut Aussage des Jugendamtes in ausreichender Zahl vorhanden sind. Die Hilfen werden in einem differenzierten Hilfeplanverfahren bedarfsentsprechend und mit begrenzten Stundenkontingenten gewährt. Der konkrete Umfang der Hilfe wird anhand der vereinbarten Ziele festgelegt. Während des Hilfeplanprozesses kann es deshalb zu einer Erhöhung bzw. Reduzierung der Fachleistungsstunden kommen. Die erste Hilfeplanfortschreibung und damit Überprüfung erfolgt meist bereits innerhalb von drei Monaten nach Hilfebeginn und führt bei Bedarf zu einer Anpassung des Stundenumfangs. Die reguläre Fortschreibung ist nach sechs Monaten vorgesehen. Die SPFH wird auch als ergänzende Hilfe gewährt, z. B. in Verbindung mit Hilfen nach § 33 oder § 34 SGB VIII.

Entwicklung der Hilfen nach § 31 SGB VIII

	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	161	177	183	177
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.872	13.936	14.415	13.119
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	12,50	12,68	12,67	13,48

Fallzahlen und Aufwendungen für die SPFH sind im Betrachtungszeitraum gestiegen. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen haben sich um rund zehn Prozent erhöht. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die von 2017 bis 2020 um rund acht Prozent gestiegene Falldichte zurückzuführen. Die fallbezogenen Aufwendungen haben sich von 2017 bis 2020 nur geringfügig erhöht.

→ Empfehlung

Die Stadt Minden sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Hilfen nach § 31 SGB VIII analysieren und versuchen, den hohen Aufwendungen und Fallzahlen gegenzusteuern. Außerdem sollte sie das Ergebnis zum Anlass nehmen, die Vereinbarung mit dem Trägerverbund zu überprüfen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die Aufwendungen je Hilfefall für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII sind bei der Stadt Minden sehr niedrig.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	76,59	52,66	68,32	83,87	102	173	14
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.927	12.618	13.312	16.001	17.843	25.371	14
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	5,92	3,21	4,81	5,20	6,48	8,98	14

Die **Stadt Minden** gehört in 2019 bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Das Jugendamt hat hierzu ausgeführt, dass jede Erhöhung des Erziehungsbeitrages individuell geprüft wird und aktuell nur in wenigen Fällen gewährt wird. Auch die Aufwendungen je Jugendeinwohner liegen unter dem Median. Die Falldichte ist leicht überdurchschnittlich ausgeprägt.

Im Bereich der Vollzeitpflege wird in Minden zwischen Pflegefamilien und Westfälischen Pflegefamilien (WPF) unterschieden. Bei Letzteren ist die Familie an einen Träger gebunden, der die Familien zusätzlich begleitet und berät. Neben dem Pflegegeld entstehen deshalb auch Personalaufwendungen des Trägers. Die Kosten für die Betreuung in WPF sind in der Folge deutlich höher als die Kosten für die Unterbringung in „normalen“ Pflegefamilien. Der Anteil der Pflegekinder in WPF hat somit Einfluss auf die Kennzahl Stationäre Transferaufwendungen je Hilfefall in Euro. In Minden sind nach den Angaben des Jugendamtes nur wenige Kinder in WPF untergebracht. Der Anteil liegt bei rund sechs Prozent. Dieser niedrige Anteil beeinflusst die Aufwendungen je Hilfefall daher positiv. Die Stadt arbeitet bei besonderen Bedarfen eher mit zusätzlichen ambulanten Hilfen.

Im Jugendamt der Stadt Minden ist ein eigenständiger PKD eingerichtet. Die Stadt kann somit auf spezifisches Fachwissen zurückgreifen. Zu den Aufgaben des PKD gehören u. a. die Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien sowie die Akquise von Pflegeeltern, deren Eignungsprüfung, Qualifizierung und Fortbildung. Der PKD hat die vollumfängliche Fallverantwortung inne und ist in Minden somit auch für die Hilfeplanung zuständig. Das Jugendamt hat ausgeführt, dass die alleinige Zuständigkeit des PKD in den Vollzeitpflegefällen sinnvoll ist, um die Fallbetreuung aus einer Hand sicherzustellen. Das soll auch eine Überlastung der Pflegefamilie vermeiden.

Grundsätzlich gelten auch für die Vollzeitpflege die für alle Hilfeplanfälle festgelegten Standards. Allerdings ist der Zeitraum für die Hilfeplanfortschreibung auf ein Jahr festgelegt, sofern keine ergänzenden Hilfen gewährt werden oder andere Gründe ein kürzeres Intervall erforderlich machen. Das Jugendamt hat zusätzliche Verfahrensstandards für den PKD in einem eigenen Handbuch festgelegt. Die „Qualitätsstandards für die Arbeit des Pflegekinderdienstes und der Adoptionsvermittlungsstelle des Jugendamtes der Stadt Minden“ umfassen unter anderem Prozessbeschreibungen für die Gewinnung von Pflegeeltern und deren Eignungsprüfung sowie die Vermittlung in Vollzeitpflege. Außerdem sind die Kernprozesse § 8a SGB VIII – Kindeswohlgefährdung, § 18 Abs. 3 SGB VIII – Begleiteter Umgang, § 36 – Hilfeplanung, § 42 SGB VIII – Inobhutnahme von Kinder und Jugendlichen sowie § 50 SGB VIII – Mitwirkung in Verfahren vor dem FamG Bestandteil des Handbuchs. Dieses deckt somit alle Prozesse im PKD ab und bietet einen umfassenden Überblick über alle relevanten Standards.

Zumeist strebt das Jugendamt eine ortsnahe Unterbringung der Pflegekinder an. Grundsätzlich werden aber auch Pflegestellen außerhalb belegt, wenn dies für die Zielerreichung sinnvoll ist oder in Minden keine zu den Bedürfnissen des Kindes passende Pflegefamilie vorhanden ist. Nach den Aussagen des Jugendamtes gibt es immer wieder Phasen in denen es nicht genügend Pflegefamilien gibt. Insgesamt ist die Bereitschaft zur Aufnahme von Pflegekindern auch in Minden gesunken. Das Jugendamt arbeitet deshalb fortlaufend an der Akquise von neuen Pflegeeltern. Bei erhöhtem Bedarf verstärkt das Jugendamt die Werbemaßnahmen und war damit nach eigenen Angaben in der Vergangenheit auch erfolgreich. Maßnahmen waren beispielsweise Infoveranstaltungen, Informationsflyer, Artikel in der Presse usw. Diese haben immer zu qualifizierten Bewerbungen geführt. Hierzu trägt nach den Darstellungen des Jugendamtes auch die gute und kontinuierliche Begleitung der Pflegefamilien durch den PKD bei. Diese findet z. B. in Form von Beratungen, Gesprächskreisen, Fortbildungen der Pflegefamilien und Angeboten für Pflegekinder statt. In den letzten zwei Jahren hat sich die Situation nach den Angaben des Jugendamtes insgesamt entspannt, sodass in der Regel auf Pflegefamilien vor Ort zurückgegriffen werden kann.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind bei der Stadt Minden vergleichsweise hoch, obwohl die Stadt die Falldichte seit 2017 stark senken konnte.

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

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

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

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	357	186	258	340	358	455	14
Aufwendungen je Hilfe-fall in Euro	67.499	58.405	65.189	67.886	70.439	73.828	14
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	5,29	2,67	3,97	4,79	5,26	7,01	14

Die Stadt Minden hat bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfe-fall in 2019. Die Aufwendungen je Jugendeinwohner sind dafür hoch ausgeprägt. Das hängt mit der einwohnerbezogenen Falldichte zusammen. Diese ist im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr hoch ausgeprägt. Drei Viertel der Vergleichsstädte haben niedrigere einwohnerbezogene Fallzahlen als die Stadt Minden. Die Falldichte wird auch von den Laufzeiten der Hilfe beeinflusst. Die Stadt Minden hat bei der Heimerziehung sehr lange Laufzeiten, rund 40 Prozent der Fälle haben eine Verweildauer von mehr als 24 Monaten.

Entwicklung der Hilfen nach § 34 SGB VIII

	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	401	410	357	351
Aufwendungen je Hilfe-fall in Euro	60.632	63.381	67.499	70.521
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	6,62	6,47	5,29	4,97

Die fallbezogenen Aufwendungen sind im Betrachtungszeitraum um rund 16 Prozent gestiegen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die mit den Trägern von Einrichtungen vereinbarten Regel- und Intensivsätze landesweit deutlich angestiegen sind. Diese Entwicklung ist insbesondere auf einen tariflich bedingten Anstieg der Personalaufwendungen auf Seiten der Träger zurückzuführen. Der Aufwärtstrend bei den Aufwendungen für die Heimerziehung zeigt sich deshalb auch bei vielen anderen Kommunen. Darüber hinaus hat das Jugendamt der Stadt Minden angegeben, dass die Komplexität der Hilfeplanfälle stark zugenommen hat. Die Betreuung in Intensivgruppen stellt demnach mittlerweile keine Besonderheit mehr dar und hat die Aufwendungen für die Heimerziehung insgesamt erhöht.

Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen, die von 2017 bis 2020 um rund zwölf Prozent gesunken sind. Dies ist auf die sehr positive Entwicklung der Falldichte zurückzuführen. Die Falldichte ist im Betrachtungszeitraum um rund 25 Prozent gesunken. Dennoch gehört die Stadt bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen aktuell zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Das Jugendamt prüft grundsätzlich bei jeder Heimunterbringung, ob ambulante Hilfen den Bedarf decken können. Obwohl dies keine Voraussetzung für eine stationäre Hilfe ist, geht einer Heimunterbringung deshalb in der Regel eine ambulante Hilfe voraus. Sofern eine Heimunterbringung notwendig ist, kontaktieren die ASD-Fachkräfte zumeist mehrere Anbieter, um eine bedarfsgerechte Unterbringung des Kindes bzw. Jugendlichen gewährleisten zu können. Bei der Anbietersuche strebt das Jugendamt in der Regel eine ortsnahe Unterbringung an. Diese kann nach den Angaben des Jugendamts in rund der Hälfte der Fälle auch realisiert werden. Eine auswärtige Unterbringung wird eingeleitet, wenn kein adäquates Angebot vor Ort besteht oder die Distanz zum vorherigen sozialen Umfeld angezeigt ist. Das Jugendamt hat ausgeführt, dass sich die Anbietersuche zunehmend schwieriger gestaltet. Oftmals müssen die ASD-Fachkräfte viele Einrichtungen anfragen, um überhaupt einen Platz zu finden. Das erschwert die bedarfsdeckende Hilfestellung. Sowohl in ortsnahen als auch ortsfernen Einrichtungen findet eine persönliche Begleitung durch individuelle Gespräche mit dem Kind/Jugendlichen statt. Die Hilfeplangespräche werden zumeist in der Einrichtung durchgeführt.

Durch eine intensive Verselbstständigungs- und Rückführungsarbeit können Fallzahlen und Laufzeiten positiv beeinflusst werden. Die Entwicklung geeigneter Übergänge zur Herkunftsfamilie mit dem Ziel der Rückführung ist bei der Stadt Minden ein begleitendes Thema bei der Hilfestellung nach § 34 SGB VIII und in den geeigneten Fällen fester Bestandteil der Hilfeplanung. Die Stadt hat das Ziel, die Erziehungsfähigkeit der Familie wiederherzustellen. Sie prüft deshalb Rückkehroptionen für jeden Fall und legt Maßnahmen für eine Rückführung anhand des individuellen Bedarfs im Einzelfall fest. Um die Rückführungsarbeit noch weiter zu verstärken hat das Jugendamt einen Spezialdienst für das Rückführungsmanagement eingerichtet und erarbeitet zurzeit ein Rückführungskonzept.

Eine Verselbstständigung wird nach Aussage des Jugendamtes ab dem 16. Lebensjahr forciert. Um mögliche Schritte einer Verselbstständigung einleiten zu können, gibt es in Minden einen sogenannten Verselbstständigungsbogen. Dieser enthält u. a. Kriterien zum sozialen Umfeld, zur Ausbildung, finanziellen und behördlichen Angelegenheiten und zur Alltagsbewältigung. Er gibt erste Anhaltspunkte für den Grad der Selbstständigkeit und zeigt Potential für eine weitere Verselbstständigung auf. Er dient somit als Grundlage für die weitere Hilfeplanung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte das Rückführungsmanagement wie geplant weiter verstärken, um die einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen noch weiter zu senken.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je Hilfefall für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind bei der Stadt Minden überdurchschnittlich. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sowie Fallzahlen bewegen sich dafür auf einem sehr niedrigen Niveau. Einen Spezialdienst gibt es aktuell noch nicht.

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

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

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	46,48	22,77	72,43	90,40	117	172	14
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	20.613	9.630	17.528	20.129	26.853	39.794	14
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	15.849	6.825	11.249	13.133	16.173	21.724	14
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	97.721	39.847	70.638	89.531	103.305	121.527	14
Ambulante Aufwendungen für Integrationshilfe/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	19.499	12.027	15.730	19.636	21.036	28.329	12
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	2,25	2,06	2,44	4,48	5,61	9,36	14
Hilfefälle Integrationshilfe/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshilfer/ Schulbegleitung)	1,46	0,67	1,37	2,16	2,68	6,15	13

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind bei der Stadt Minden überdurchschnittlich ausgeprägt. Auch die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sowie die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Lediglich die Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshilfe/Schulbegleitung sind leicht unterdurchschnittlich. Auffällig ist die sehr niedrige Falldichte § 35a SGB VIII. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben höhere einwohnerbezogene Fallzahlen. Diese Positionierung führt dazu, dass die Stadt Minden auch zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen gehört. Auch die Falldichte für Integrationshilfe/Schulbegleitung ist unterdurchschnittlich. Die Stadt Minden hat somit wenige Fälle, diese jedoch mit überdurchschnittlichen Aufwendungen. Dies entspricht auch der Wahrnehmung des Jugendamtes, welches die niedrigen Fallzahlen insbesondere auf eine gut ausgeprägte Förderschullandschaft vor Ort zurückführt.

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	23,97	30,09	46,48	46,91
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.789	14.079	20.613	16.881
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.789	13.270	15.849	12.276
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	k.A.	84.074	97.721	85.696
Ambulante Aufwendungen für Integrationshilfe/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	15.933	16.898	19.499	13.236
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	2,22	2,14	2,25	2,78
Hilfefälle Integrationshilfe/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	0,86	1,22	1,46	1,86

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII haben sich von 2017 bis 2019 nahezu verdoppelt. Parallel dazu haben sich die fallbezogenen Aufwendungen ebenfalls verdoppelt. Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall ist von 2017 bis 2019 eine Steigerung in Höhe von rund 47 Prozent zu verzeichnen. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall haben sich um rund 16 Prozent erhöht. Die Falldichte § 35a SGB VIII ist hingegen von 2017 bis 2019 relativ konstant geblieben. Lediglich bei der Falldichte Integrationshilfe/Schulbegleitung ist eine deutliche Zunahme um rund 70 Prozent zu verzeichnen. Von 2019 auf 2020 sind die fallbezogenen Aufwendungen in allen Bereichen gesunken. Das Jugendamt führt diese Entwicklung im ambulanten Bereich auf die Corona-Pandemie zurück und im stationären Bereich auf die Beendigung von kostenintensiven Einzelfällen. Die Falldichte hat dafür zuletzt stark zugenommen und sich von 2019 auf 2020 um rund 24 Prozent erhöht. Auch die Falldichte für Integrationshilfe/Schulbegleitung hat weiter zugenommen.

Im Jugendamt der Stadt Minden gibt es noch keinen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII. Dieser soll aber ab dem 01. Januar 2022 eingerichtet werden.

Aufgrund des für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erforderlichen Spezialwissens ist die Einrichtung eines Spezialdienstes positiv für eine qualitative Fallbearbeitung. Aus den gesammelten Erfahrungen ist die gpaNRW der Auffassung, dass die Durchführung dieser Aufgaben in einem Spezialdienst zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung führt. Entsprechende Fallreduzierungen und Einsparpotentiale sind die Folge.

Im Bereich der Eingliederungshilfe und insbesondere den schulischen Hilfen steigen die Fallzahlen landesweit erheblich an. Dies zeigt sich auch im deutlichen Anstieg der Falldichte bei der Stadt Minden. Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, werden sich die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII massiv auswirken. In der direkten Folge würden auch die Aufwendungen je Hilfefall gesamt steigen, was sich belastend auf den Fehlbetrag auswirken könnte. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Minden ihr Personal gezielt qualifizieren und damit die Steuerung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII optimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte wie geplant einen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII einrichten.

Jedes Hilfeplanverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe beginnt zunächst mit einer intensiven Zuständigkeitsprüfung. Dieser kommt aufgrund der gesetzlichen Bearbeitungsfristen eine besondere Bedeutung zu. Erfolgt keine rechtzeitige Weiterleitung muss das Jugendamt auch bei Nichtzuständigkeit das Hilfeplanverfahren durchführen und zunächst etwaige Kosten tragen. Ggfs. müssen andere Träger am Hilfeplan-/Teilhabeplanverfahren beteiligt werden. Die medizinische/jugendpsychiatrische Notwendigkeit der Hilfe nach § 35a SGB VIII wird durch ein fachärztliches Gutachten festgestellt. Die Teilhabebeeinträchtigung wird durch das Jugendamt der Stadt Minden geprüft. Hierzu führen die Fachkräfte Gespräche mit dem Kind und seinen Eltern. Außerdem führen sie Hausbesuche durch. Bei schulischen Hilfen wird auch die Schule in das Hilfeplanverfahren einbezogen. Die Fachkräfte hospitieren in der Schule, führen Gespräche mit den Lehrkräften und fordern einen Schulbericht an. Das Hilfeplanverfahren nach § 35a SGB VIII ist Bestandteil des ASD-Handbuchs und wird durch weitere Vorgaben wie beispielsweise standardisierte Vordrucke ergänzt.

Sofern möglich greift das Jugendamt bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung auf Poollösungen zurück. Poollösungen können Synergieeffekte erzeugen, sowie Ausfälle der Fachkräfte für Integrationshilfe und Schulbegleitung besser kompensieren. Außerdem sind sie aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, weil einzelfallbezogene Hilfen sehr kostenintensiv sind. Das Jugendamt sollte daher auch weiterhin an der Umsetzung von Poollösungen arbeiten.

Die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die Aufwendungen je Jugendeinwohner und je Hilfefall sowie die Fallzahlen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII sind bei der Stadt Minden sehr niedrig.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	359	120	432	540	647	1.107	14
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	27.361	11.508	28.564	29.503	31.476	46.233	14
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.692	5.096	6.542	6.966	8.791	10.122	14
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	47.401	15.714	43.012	47.312	53.029	76.624	14
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	11.889	9.321	13.460	14.796	18.190	26.111	14
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	52.519	8.155	50.168	52.503	56.475	97.714	14
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	13,12	10,44	13,79	17,85	19,40	38,20	14
Anteil Hilfefälle § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,77	6,77	8,25	9,85	11,50	15,11	14

Hinsichtlich der einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen nach § 41 SGB VIII gehört die Stadt Minden zu dem Viertel der Vergleichsstädte mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall und je Jugendeinwohner. Die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen dafür etwas über dem Median der Vergleichsstädte. Die gute Positionierung bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen hängt auch mit der Falldichte zusammen. Diese ist ebenfalls sehr niedrig. Insgesamt machen die Hilfefälle nach § 41 SGB VIII bei der Stadt Minden einen geringen Anteil an den gesamten Hilfefällen aus. Das spiegelt sich auch im interkommunalen Vergleich wider. Bei der Kennzahl Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE hat die Stadt den niedrigsten Anteil im interkommunalen Vergleich.

Ziel der Hilfe für junge Volljährige ist es, diese in ihrer Persönlichkeitsentwicklung altersentsprechend zu entwickeln. Sie sollten bei Beendigung der Hilfe über Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die für eine eigenverantwortliche Lebensführung notwendig sind. Die Verselbständigung sollte durch das Jugendamt intensiv begleitet und unterstützt werden. Grundsätzlich gelten auch für die Hilfen nach § 41 SGB VIII die allgemeinen Standards der Hilfeplanung. Darüber hinaus knüpft die Stadt die Hilfe für junge Volljährige konsequent an die Bereitschaft der aktiven Mitarbeit des jungen Volljährigen.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wird ein Bogen zur Selbsteinschätzung mit dem jungen Volljährigen erarbeitet, in dem er seine Selbständigkeit bewerten kann. Hierin geht es um Themen wie zum Beispiel Eigenverantwortlichkeit, soziale Kontakte, alltagspraktische Kompetenzen, Schule und Ausbildung. Anhand von vorgegebenen Kriterien wird der Stand der Selbständigkeit bewertet und daraus Ziele und Maßnahmen für die weitere Hilfe abgeleitet.

Bei der Trägerauswahl greift das Jugendamt in der Regel auf ortsnahe Einrichtungen mit Ver selbstständigkeitsbereichen wie Apartments zurück. Außerdem arbeiten die Fachkräfte mit der Agentur für Arbeit, dem Berufsbildungswerk, den Schulen und Einrichtungen für benachteiligte und besonders förderungsbedürftigen jungen Menschen zusammen, um Jugendliche beispielsweise bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz zu unterstützen. Nach den Angaben des Jugendamtes beläuft sich die durchschnittliche Verweildauer bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII auf rund ein bis zwei Jahre. Die tatsächliche Hilfedauer ist von den Umständen des Einzelfalles abhängig.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)

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

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

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	37.853	18.607	38.387	44.754	48.551	53.168	14
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,58	1,58	3,14	3,53	5,67	7,64	14

Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro bei der **Stadt Minden** fallen in 2019 niedrig aus. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere fallbezogene Aufwendungen. Hinsichtlich des Anteils der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE hat die Stadt Minden den niedrigsten Anteil. Die Stadt hat somit sehr wenige und kostengünstige Hilfefälle im Bereich der Hilfen zur Erziehung für UMA.

Die Unterbringung der UMA zu Beginn der sog. Flüchtlingswelle in 2015 hat die Stadt zunächst vor Herausforderungen gestellt, weil ausreichenden Angebote nicht vorhanden waren. Zusammen mit den Trägern mussten daher Lösungen gefunden werden, um eine bedarfsgerechte Unterbringung sicherstellen zu können. Die Zusammenarbeit mit den Trägern war nach den Darstellungen des Jugendamtes sehr gut und produktiv. So konnten kurzfristig neue Angebote für die UMA geschaffen werden. Hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang auch die gute Zusammenarbeit mit den anderen Jugendämtern im Kreis Minden-Lübbecke. Außerdem wird das

ehrenamtliche Engagement in der Stadt positiv herausgestellt. Mittlerweile sind die Fallzahlen stark rückläufig, sodass viele Angebote wieder geschlossen wurden. Die UMA wurden dann in die bestehenden Jugendhilfesysteme eingegliedert.

Das Jugendamt hat einen Spezialdienst eingerichtet, um den besonderen Herausforderungen der Betreuung dieses Personenkreises gerecht zu werden. Aufgrund der gesunkenen Fallzahlen umfasst die Fallbearbeitung UMA aber keine ganze Vollzeit-Stelle mehr, sodass die zuständige Fachkraft auch andere Hilfeplanfälle bearbeitet.

Die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Minden hat gute Grundlagen für das Finanzcontrolling im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung geschaffen. Das Jugendamt hat ein regelmäßiges Berichtswesen installiert und nutzt Kennzahlen für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeit mit steuerungsrelevanten Kennzahlen kann noch ausgebaut werden.	106	E1	Die Stadt Minden sollte wie geplant die Datenqualität verbessern und die Steuerung mithilfe von Kennzahlen und sozialraumbezogenen Auswertungen weiter ausbauen.	107
F2	Das Fachcontrolling der Stadt Minden ist im Wesentlichen einzelfallbezogen ausgerichtet. Eine fallübergreifende Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfearten und Anbietern erfolgt bislang nicht.	107	E2	Die Stadt Minden sollte regelmäßige, fallübergreifende Auswertungen nach Trägern, Hilfearten sowie Laufzeiten vornehmen. Die Erkenntnisse sollten für interne Vergleiche der Anbieter genutzt werden. Außerdem kann die Stadt sie für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.	108
Verfahrensstandards					
F3	Das Jugendamt der Stadt Minden hat die vorhandenen Verfahrensstandards analog in der Fachsoftware umgesetzt. Eine elektronische Aktenführung gibt es noch nicht.	110	E3	Die Einführung einer elektronischen Akte im Jugendamt der Stadt Minden sollte forciert werden, um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern.	110
F4	Das Jugendamt hat mit einem örtlichen Trägerverbund Vereinbarungen über die Erbringung von ambulanten Hilfen zur Erziehung geschlossen.	114	E4	Die Stadt Minden sollte in Form einer Marktanalyse regelmäßig überprüfen, wie sich die Leistungen und Kosten für ambulanten Hilfen bei anderen Anbietern darstellen. Hierfür kann die Stadt auch die Aufwendungen, die aktuell an andere Träger geleistet werden, heranziehen. Das würde einen Vergleich von Qualität und Kosten des Trägerverbunds mit weiteren Anbietern ermöglichen.	114

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F5	Das Jugendamt der Stadt Minden hat im Jahr 2013 den Personaleinsatz überprüft und eine Personalbemessungsgrundlage entwickelt. Die Stadt Minden führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Ungeplante Fluktuationen werden bislang nicht berücksichtigt.	118	E5	Die vorhandene Personalbedarfsplanung sollte um eine Quote für ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Dies könnte Stellenvakanzen und Überlastungen minimieren.	119
F6	Das Jugendamt legt Wert auf eine gute Einarbeitung von neuen Fachkräften. Ein Einarbeitungskonzept gibt es bislang aber nicht.	119	E6	Das Jugendamt sollte für die Einarbeitung von neuen Fachkräften Standards definieren. Für die Reflexionsgespräche könnten bspw. feste Intervalle und Inhalte definiert werden.	119
Leistungsgewährung					
F7	Die Stadt Minden subsumiert unter der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII alle Hilfen, die durch den Trägerverbund erbracht werden. Differenzierte Daten zu den durch den Trägerverbund erbrachten Hilfeleistungen konnte die Stadt nicht zur Verfügung stellen.	132	E7	Die Stadt Minden sollte zur Verbesserung der Steuerung der durch den Trägerverbund erbrachten Hilfen zukünftig differenzierte Daten zu den einzelnen Hilfearten erfassen und auswerten.	132
F8	Die Stadt Minden verzeichnet im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen und Fallzahlen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Dieses Ergebnis belastet die gesamten Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und den Fehlbetrag.	132	E8	Die Stadt Minden sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Hilfen nach § 31 SGB VIII analysieren und versuchen, den hohen Aufwendungen und Fallzahlen gegenzusteuern. Außerdem sollte sie das Ergebnis zum Anlass nehmen, die Vereinbarung mit dem Trägerverbund zu überprüfen.	133
F9	Die einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind bei der Stadt Minden vergleichsweise hoch, obwohl die Stadt die Falldichte seit 2017 stark senken konnte.	135	E9	Die Stadt Minden sollte das Rückführungsmanagement wie geplant weiter verstärken, um die einwohnerbezogenen Aufwendungen und Fallzahlen noch weiter zu senken.	137
F10	Die Aufwendungen je Hilfefall für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind bei der Stadt Minden überdurchschnittlich. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sowie Fallzahlen bewegen sich dafür auf einem sehr niedrigen Niveau. Einen Spezialdienst gibt es aktuell noch nicht.	138	E10	Die Stadt Minden sollte wie geplant einen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII einrichten.	140

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	81.637	81.698	81.682	81.716

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	14.405	14.417	14.368	14.489
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	17.182	17.196	17.149	17.213

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	13.295.377	13.299.202	12.930.246	12.576.045
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	774	773	754	730
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.266	24.199	23.999	23.550
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.975.893	4.081.580	4.419.836	4.234.703
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.006	12.785	13.550	12.755
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	9.319.483	9.217.623	8.510.410	8.341.342
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	38.783	40.019	40.030	41.398
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	33,26	31,96	31,42	31,02
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	57,95	58,09	60,54	62,27
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	49,85	48,95	53,60	53,52

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	2.764.337	3.039.198	3.133.056	3.043.661
Hilfefälle	215	218	217	232
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.364.321	1.270.554	1.313.369	1.287.175
Hilfefälle	106	101	102	97
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	6.896.911	7.051.083	6.120.159	6.035.193
Hilfefälle	114	111	91	86
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	411.817	517.406	797.095	807.435
Hilfefälle	38	37	39	48
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.218.801	946.150	998.694	931.451
Hilfefälle	36	34	37	36
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.024.885	744.973	321.372	151.566
Hilfefälle	19	16	5	4

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Minden 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.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Minden schafft es häufig nicht, die durch die Bauordnung NRW vorgegebenen Bearbeitungsfristen einzuhalten. Sie benötigt bis zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag lange Gesamtlaufzeiten. Bis zur Vervollständigung der Bauanträge vergeht in der Stadt Minden oft viel Zeit. Diese Umstände spiegeln sich auch bei der geringen Fallzahl je Vollzeit-Stelle wider. Die Anzahl der noch unerledigten Fälle hat im betrachteten Zeitraum von 2019 bis 2020 zugenommen.

Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens zeigt häufige Schnittstellen. Die notwendigen Beteiligungsverfahren werden nacheinander statt gleichzeitig und sternförmig durchgeführt. Es werden viele interne Stellen der Stadt Minden in den Genehmigungsprozess einbezogen. Optimierungspotenzial besteht durch klare und nachvollziehbare Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Eindeutige Grundlagen für Ermessenentscheidungen gewährleisten rechtssichere und einheitliche Verfahren.

Vorhandene Checklisten unterstützen die Bediensteten bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge. Mit Ergänzungen und der Einpflege in die Bearbeitungssoftware wird eine zentrale Arbeitsanleitung entwickelt, die die Handlungssicherheit für die Bediensteten verbessert.

Die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren erfolgt in der Stadt Minden noch mit der Papierakte. Die gebotene Umstellung auf die digitale Bauakte wird bereits angestrebt, die auch die Archivierung und den späteren Zugriff auf die Altakten erheblich vereinfacht. Hierin wird seitens der gpaNRW ein bedeutsamer Schritt für die Beschleunigung der Verfahren gesehen.

Ein großer Teil der Personalressourcen wird für zurückgenommene und abzulehnende Anträge benötigt. Hier kann eine weitere Ursachenermittlung gegensteuernde Maßnahmen aufzeigen, um den unnötigen Aufwand zu vermeiden. Als eine mögliche Ursache kommt eine unzureichende Information der Bauwilligen in Betracht, die zu Antragstellungen ohne Erfolgsaussicht führt.

In der Stadt Minden hat die Zahl der Bauanträge im Betrachtungszeitraum erheblich zugenommen. Diese Entwicklung bestätigt die Aussage der Bauaufsicht, dass eine hohe Nachfrage an Wohn- und Gewerbegrundstücken bestehe. Die Veröffentlichung eines Bauflächenportals auf der Homepage der Stadt soll helfen, diesen Bedarf zu decken.

Die Bauaufsicht ist im Vergleichsjahr 2020 umgezogen. Dieses ist nach Ansicht der Stadt neben den strukturellen Ursachen ein Grund dafür, dass die Anzahl der unerledigten Fälle zugenommen hat. Mit weiteren Organisationsuntersuchungen beabsichtigt die Stadt, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Bauinteressierten steht in der Stadt Minden ein Baubürgerbüro zur Verfügung. Während der Pandemiezeit mussten die Öffnungszeiten reduziert werden. Zusätzlich sind zahlreiche Unterlagen auf der Homepage der Stadt verfügbar, so auch alle Bebauungspläne sowie der Flächennutzungsplan der Stadt.

Die Stadt Minden hat die Vorteile der Definition von Zielen und Kennzahlen bereits erkannt. Die Ausweitung und Fortschreibung dieser Daten lassen Soll-Ist-Vergleiche zu und tragen zur Verbesserung der Transparenz bei. Die Ergebnisse liefern Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Hierfür eignen sich auch viele der in diesem Bericht enthaltenen Kennzahlen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Freistellungsverfahren sowie 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. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens stellen wir verwaltungsinterne Abläufe transparent dar. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie 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.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unter-jährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/ der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die **Stadt Minden** besteht aus 19 Stadtteilen. Im Bezirk Innenstadt leben rund 10.800 Menschen. Vom Stadtteil Innenstadt gibt es einen nahezu nahtlosen Übergang in die angrenzenden Stadtteile Böhlhorst, Dützen, Rodenbeck, Königstor, Bärenkämpen und Nordstadt, so dass ein zusammenhängender Kernsiedlungsbereich mit fast 50.000 Einwohnern besteht.

Minden ist über die Bundesautobahnen A 2 und A 30 (Europastraße 30) zu erreichen. Weiter führen die Bundesstraßen B 61, B 65 und B 482 durch das Stadtgebiet. Minden ist Haltepunkt für ICE und Intercity-Züge der Linie 10 zwischen Berlin und dem Rhein-/Ruhrgebiet sowie der Linie 43 in Richtung Hannover und Basel. Hinzu kommt die Verbindung der Linie 55 (Dresden–Köln) und der Linie 77 (Berlin–Amsterdam). Mehrere Regionalbahnlinien und die S-Bahn nach Hannover runden das Schienenangebot ab.

Die als Bundeswasserstraße ausgebaute Weser und der Mittellandkanal bilden eines der wenigen Wasserstraßenkreuze in Deutschland. Es befindet sich ebenfalls im Stadtgebiet von Minden. Die Schachtschleuse verbindet die Weser und den Mittellandkanal bei einer Höhendifferenz von rund 13 m.

Die Stadt Minden hat eine Gesamtgebietsfläche von etwas mehr als 100 qkm. Damit gehört Minden zu der Hälfte der großen kreisangehörigen Vergleichskommunen mit der größeren Gebietsfläche. Mehr als 22 Prozent dieser Fläche sind als Wohnbau-, Industrie- und Gewerbefläche ausgewiesen. Damit ist der Anteil der bebaubaren Fläche mehr als doppelt so groß als im allgemeinen Landesdurchschnitt, der 10,2 Prozent beträgt. Knapp die Hälfte der Gebietsfläche wird als landwirtschaftliche Fläche genutzt. Zum Stand 31. Dezember 2019 lebten in der Stadt Minden rd. 81.700 Einwohner²⁸.

²⁸ IT.NRW, Landesdatenbank, Stand 29. Oktober 2020

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	69	35	43	56	65	97	20
Fälle je qkm	5,54	2,41	3,58	5,26	5,95	7,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	7,14	0,00	1,07	3,76	10,34	36,89	20
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	80,89	50,46	71,87	81,46	87,78	95,58	15
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	11,96	2,93	8,96	11,96	13,41	18,53	15

Die großen baulich nutzbaren Flächen spiegeln sich auch bei der hohen Fallzahl je 10.000 Einwohner wider. Die Stadt Minden gehört mit ihrem Wert zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Fallzahl.

Ähnlich hoch fällt auch das Fallaufkommen bezogen auf die Gebietsfläche aus. Minden gehört hier zu der Hälfte der Kommunen, die höhere Antragszahlen je qkm aufweisen.

Die Anteile von einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren sind in der Stadt Minden als durchschnittlich zu bezeichnen. Mit beiden Werten ordnet sich die Stadt Minden nahe des Medians ein. Normale Baugenehmigungsverfahren sind anzuwenden, wenn ein einfaches Verfahren oder eine Genehmigungsfreistellung nicht durchgeführt werden kann. Der Prüfumfang für normale Verfahren ist umfassender und daher auch oft zeitaufwendiger.

In der Stadt Minden werden mehr Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht als in der Hälfte der anderen Vergleichskommunen. Große Anteile der bebaubaren Flächen liegen in Geltungsbereichen von Bebauungsplänen. Das ist eine Voraussetzung, um das Verfahren der Genehmigungsfreistellung in Anspruch zu nehmen. Die Stadt Minden hat die Bebauungspläne auf ihrer Homepage für Bauinteressierte hinterlegt. Die Bebauungspläne können so online von Interessierten eingesehen werden.

Nach Aussage der Stadt Minden besteht aktuell eine große Nachfrage an Wohn- und Gewerbegrundstücken. Von der Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH werden aktuell noch Wohnbaugrundstücke in den Bereichen des Baugebietes „Am Grundbach II“ im Stadtbezirk Königstor und im Bereich der ehemaligen „Grundschule Dützen“ angeboten. Es liegen jedoch aktuell schon mehr Anfragen vor, als Baugrundstücke zur Verfügung stehen.

Um Bauinteressierten einen Überblick von bebaubaren Flächen im Stadtgebiet zu bieten, hat die Stadt Minden das „Bauflächenpotenzial Wohnen“ auf ihrer Homepage veröffentlicht. Dort sind die bebaubaren Flächen im Gebiet der Stadt Minden aufgliedert nach Flächen

- im Bebauungsplan,

- im Geltungsbereich von Innen- bzw. Außenbereichssetzungen und
- innerhalb der bebauten Ortsteile dargestellt.

Ähnlich gestaltet sich die Situation bei der Versorgung mit Gewerbegrundstücken. Die Nachfrage kann nach Aussage der Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH aktuell auf Grund des knappen Angebotes nicht gedeckt werden. Die Neuausweisung gewerblicher Flächen sei beabsichtigt, gestalte sich jedoch schwierig und zeitaufwendig. Die gute Verkehrsanbindung ist sicher ein Grund für die anhaltende hohe Nachfrage an gewerblichen Grundstücken. Schon heute sind rd. 600 ha als Gewerbe- und Industrieflächen genutzt²⁹. Das entspricht einem Anteil von rund sechs Prozent der Gebietsfläche der Stadt.

- Das Bauflächenportal der Stadt Minden erleichtert die Übersicht und Auffindbarkeit von Freiflächen für Bauinteressierte.

Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Minden

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	8	40
Summe Bauanträge	437	520
davon Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren	362	453
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	75	67

Im Betrachtungszeitraum der überörtlichen Prüfung ist eine Erhöhung der Fallzahlen von 2019 zu 2020 festzustellen. Nur die Anzahl der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren hat um 8 Fälle (- 10,67 Prozent) abgenommen.

Die Anzahl der Vorlagen im Freistellungsverfahren hat sich um 32 Fälle erhöht, was einer Zunahme von 400 Prozent entspricht. Die einfachen Genehmigungsverfahren, die den höchsten Anteil der zu bearbeitenden Fälle ausmachen, stiegen um 91 Fälle. Das entspricht einer Steigerung von 25,14 Prozent.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Minden hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen im Baugenehmigungsverfahren häufig nicht ein. Sie verzichtet zum Teil auf mögliche Gebühreneinnahmen. Eindeutige und nachvollziehbare Kriterien für die Ausübung von Ermessensentscheidungen hat die Stadt Minden noch nicht erlassen.

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

²⁹ Homepage der Stadt Minden „Minden braucht neue Flächen für Gewerbe und Industrie“

Im Rahmen eines mit der Bauaufsicht der **Stadt Minden** geführten Interviews wurden Fragen zur fristgerechten Erledigung der bauaufsichtlichen Verfahren, zum Vorhandensein von nachvollziehbaren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen, zu Angrenzerebeteiligungen und der Festlegung von Gebührenhöhen gestellt.

Die Bauaufsicht der Stadt Minden schafft es aktuell nur selten, die gesetzlich vorgegebenen Bearbeitungsfristen einzuhalten. So schreibt die BauO NRW³⁰ in § 71 Abs. 1 vor, den Bauantrag innerhalb eines Zeitraumes von zwei Wochen auf Vollständigkeit und Mangelfreiheit zu überprüfen. Diese Frist wird von der Bauaufsicht der Stadt Minden erheblich überschritten. Nach Aussage der Stadt liegt sie aktuell bei rund vier Monaten. Die hohe Arbeitsbelastung und die Arbeitsbedingungen seien hierfür der Grund. Die Situation habe sich durch weiteren Personalausfall noch verschärft. Zudem werde zurzeit das Rathaus saniert. Dieses habe einen Umzug der Bauaufsicht erfordert einschließlich des Bauaktenarchivs mit rund 12.500 Bauakten. Der Umzug habe zwei Wochen gedauert. In dieser Zeit sei die Bauaufsicht nicht erreichbar gewesen. Auf Grund fehlender Regalkapazitäten konnten nicht alle Bauakten in den neuen Räumlichkeiten eingeordnet werden. Teilweise sei es daher zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Neuanträgen gekommen, da der Zugriff auf die Altakten erschwert war.

Im Übrigen mindere auch die aktuelle Pandemie die Effektivität der Baugenehmigungsbehörde. Nicht alle erforderlichen Daten stünden den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bei der Bearbeitung im Homeoffice zur Verfügung. Um Vorsorge zur Eindämmung der Pandemie zu treffen, habe die Stadt auch zum Schutz ihrer Bediensteten die Arbeit im Homeoffice weitgehend ermöglicht. Dieses im Bewusstsein, dass die Genehmigungsprüfung auf Grund zum Teil fehlender Informationen und technischer Ausstattung nicht so effektiv gewesen sei. Zusätzlich habe die örtliche Bauaufsicht häufig bei der Aufstellung von Hygienekonzepten geholfen, beispielsweise durch die Herausgabe von Verkaufsflächen.

Diese Umstände führten auch dazu, dass die Bauaufsicht der Stadt Minden die Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW nicht einhalte. Danach hat die Bauaufsicht innerhalb eines Zeitraumes von sechs Wochen über den einfachen und vollständigen Bauantrag zu entscheiden, wenn das Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt oder bereits ein Vorbescheid mit der Klärung von wesentlichen Punkten des Vorhabens erteilt wurde.

Aus Sicht der gpaNRW bestehen jedoch auch strukturelle Probleme, die zu Überschreitungen der gesetzlichen Bearbeitungsfristen führen. So prüft die Bauplanung der Stadt Minden zunächst die planungsrechtliche Zulässigkeit und stellt das Vorhaben den beteiligten internen Stellen vor. Erst danach beginnt die eigentlich zuständige Bauaufsicht mit der Antragsprüfung.

Im weiteren Prüfverfahren des Bauantrages kommt es in der Stadt Minden vor, dass Mängel des Antrages erst während der Detailprüfung festgestellt werden. Die Ursache dieser späten Feststellung ist in der geteilten Bearbeitung zu finden. Die Vorprüfstelle steigt im Rahmen der frühzeitigen Bearbeitung nicht so detailliert in den Prüfungsprozess ein, so dass alle Mängel im ersten Arbeitsschritt erkannt werden. Vielmehr wird häufig erst während der weiteren Bearbeitung festgestellt, dass noch Mängel in den Antragsvorgängen vorliegen, die Nachbesserungen der Unterlagen erfordern.

³⁰ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) vom 21. Juli 2018

Auf die grafische Darstellung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens auf Grundlage der BauO NRW 2018 in Kapitel 5.3.4 dieses Berichtes und die dazu gemachten Ausführungen wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Mit den erheblichen Überschreitungen der Bearbeitungsfristen schafft die Stadt Minden Angriffspunkte für mögliche Klageverfahren. Es ist daher dringend geboten, mit geeigneten Steuerungsmaßnahmen die Einhaltung der gesetzlichen Fristen zu gewährleisten und damit die Rechtssicherheit zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Vorprüfung des eingegangenen Antrags auf Vollständigkeit sollte vor der Prüfung durch die Bauplanung erfolgen, um die Fristvorgaben besser einhalten zu können.

Die Stadt Minden hat sich mit diesem strukturellen Problem bereits beschäftigt. Sie beabsichtigt im Jahr 2022 eine Organisationsuntersuchung in Auftrag zu geben. Ziel dieser Untersuchung ist es geeignete Maßnahmen zu erarbeiten, die die fristgerechte Bearbeitung der Baugenehmigungsfristen sicherstellen.

Die Bauaufsicht der Stadt Minden holt die erforderlichen Entscheidungen und Stellungnahmen zum Teil nur nacheinander mit der Papierakte ein. Notwendige interne Stellungnahmen werden direkt nach Eingang des Antrages eingeholt. Die Einholung externer Stellungnahmen wird erst nach der erfolgten Vorprüfung des Antrages vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens möglichst alle erforderliche Entscheidungen und Stellungnahmen parallel einholen.

Die BauO NRW bietet den Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit, die Genehmigungsfrist von sechs Wochen für weitere sechs Wochen zu verlängern (§ 64 Abs. 2 BauO NRW). Das setzt voraus, dass ein wichtiger Grund vorliegt, beispielsweise die notwendige Beteiligung weiterer Behörden oder die Erteilung von Befreiungen.

Wie bereits dargestellt, benötigt die Bauaufsicht der Stadt Minden häufig mehr Zeit für die Bearbeitung des Genehmigungsantrages als gesetzlich vorgesehen. Daher informiert sie die Antragsteller schon mit der Eingangsbestätigung über die längere Bearbeitungszeit. Sie prüft im Detail nicht, ob sie die Verlängerungsmöglichkeit des § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch nehmen kann. Vielmehr wird diese Mitteilung standardmäßig verschickt. Zum Teil wird die längere Bearbeitungszeit auch im Rahmen von Bauberatungen mit den Antragstellern besprochen. Es erfolgt häufig keine Prüfung, ob wichtige Gründe für eine Fristverlängerung im Sinne des § 64 Abs. 2 BauO NRW vorliegen. Eine Dokumentation über die Inanspruchnahme der Verlängerung bzw. eine formelle Abwicklung des gesetzlichen möglichen Verfahren erfolgt nicht. Auch die neue Landesbauordnung³¹ enthält in § 71 Abs. 6 BauO NRW 2021 Möglichkeiten die Frist zur Bearbeitung der Genehmigungsanträge zu verlängern.

→ **Empfehlung**

Für mögliche Fristverlängerungen sind in jedem Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen. Die Bauaufsicht der Stadt Minden sollte zur Verbesserung der

³¹ Landesbauordnung des Landes NRW in der Fassung vom 02. Juli 2021 (BauO NRW 2021)

Rechtssicherheit die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen ausreichend dokumentieren.

Die Bauaufsicht der Stadt Minden führt eine Liste über die noch gültigen Baugenehmigungen. Die Aktualität bewahrt sie durch die Überprüfung des Baubeginns der genehmigten Bauvorhaben. Dazu erfolgen Rückfragen bei den Antragstellern. Zudem führen die Baukontrolleure im Rahmen ihrer Außendiensttätigkeit örtliche Kontrollen durch. Die gesammelten Informationen werden auch für die Bearbeitung der Bauüberhangserhebung von IT.NRW genutzt.

Die Gültigkeit von Baugenehmigungen beträgt nach § 75 BauO NRW drei Jahre. Die Baugenehmigung verliert ihre Gültigkeit, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach Genehmigung mit dem Bauvorhaben begonnen worden ist oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wird. Eine Information an den Bauherrn über den drohenden Ablauf der Gültigkeit der Baugenehmigung erfolgt durch die Bauaufsichtsbehörde der Stadt Minden nicht.

Eine Verlängerung der Baugenehmigung ist nur möglich, wenn bis zum Ablauf der Gültigkeit ein entsprechender Antrag gestellt wurde. Die Bauaufsicht muss dann nur prüfen, ob zum Zeitpunkt der Entscheidung das Bauvorhaben noch den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. Diese Prüfung ist mit einem erheblich geringeren Aufwand verbunden als ein neues Genehmigungsverfahren. Daher ist die Information des Bauherrn über den drohenden Ablauf nicht nur bürgerfreundlich, sondern trägt auch zur Reduzierung des Genehmigungsaufwandes bei.

In den Bauaufsichtsbehörden sind häufig Ermessensentscheidungen zu treffen. Ziel muss es dabei sein, diese Entscheidungen einheitlich und rechtssicher zu treffen. Diesem Anspruch kann eine Bauaufsicht mit nachvollziehbaren Regelungen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, gerecht werden. Dem einzelnen Mitarbeiter steht durch diese Vorgaben eine gute Handlungsgrundlage zur Verfügung.

Die Bauaufsicht der Stadt Minden führt gewöhnlich regelmäßige Teamgespräche durch, in denen die schwierigen und bedeutsamen Fälle besprochen werden. Die getroffenen Entscheidungen werden in Protokollen festgehalten. Darin werden maßgebliche Rechtsgrundlagen und Kommentierungen aufgenommen, die zur jeweils getroffenen Entscheidung geführt haben. Es erfolgt eine chronologische digitale Ablage in dem EDV-System der Stadt Minden. So hat jeder Mitarbeiter der Bauaufsicht Zugriff auf die bereits getroffenen Entscheidungen.

Zudem werden den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen regelmäßig schriftliche Anweisungen durch die Bereichsleitung über den E-Mail-Verteiler erteilt. Darin werden zumeist einzelne Themenfelder der Bauaufsicht behandelt, wie beispielsweise die Vorgehensweise bei Teilungsgenehmigungen, bei Beratungstätigkeiten oder der Prüfung der Barrierefreiheit.

Die Vorgaben sind jedoch noch nicht ausreichend detailliert und nachvollziehbar. Sie stehen zudem nicht zentral zur Verfügung. Die Vorgaben sind deshalb nur zum Teil geeignet, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Handlungssicherheit bei Ermessensentscheidungen zu geben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte, soweit es für einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen sinnvoll ist, klare Entscheidungsgrundlagen in Form eines Kriterienkataloges erstellen. Die bereits getroffenen und protokollierten Entscheidungen der Bauaufsicht können hierfür als Grundlage genutzt werden.

Alle Bauaufsichtsbehörden innerhalb des Kreises Minden-Lübbecke haben sich zum Ziel gesetzt, einen gleichen Gebührenrahmen anzuwenden. Um dieses Ziel zu erreichen, berücksichtigen alle die Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände zur Gebührenhöhe.

Dazu hat der Kreis Minden-Lübbecke eine entsprechende Richtlinie erstellt, die auch in der Stadt Minden angewandt wird. Den Kostendeckungsgrad ermittelt die Stadt Minden noch nicht.

Der Gebührenrahmen lässt einen Spielraum bei der Festlegung der Gebührenhöhe zu. Daher sollte überprüft werden, inwieweit die festgesetzten Gebühren tatsächlich den entstandenen Aufwand decken. Nur so kann eine verursachergerechte Aufwandsdeckung erreicht werden. Ggf. könnte die Stadt Minden dazu mit den anderen Kommunen des Kreises Minden-Lübbecke eine Auswertung erstellen und die Gebühren entsprechend kreisweit anpassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte den Kostendeckungsgrad ihrer eingenommenen Gebühren im Bereich der Bauaufsicht ermitteln und bei der Festlegung der Gebühren berücksichtigen. Eine höchstmögliche verursachergerechte Kostendeckung sollte Ziel der Gebührenerhebung sein.

In der Stadt Minden werden Angrenzer im baurechtlichen Verfahren beteiligt, wenn nachbarliche Belange berührt sind. Dieses erfolgt in Minden zumeist durch die Bauaufsichtsbehörde. Sie erfolgt gebührenfrei, obwohl die aktuelle Verwaltungsgebührenordnung³² hierfür nach Tarifstelle 2.5.3.2 eine Gebühr von 150 Euro je Beteiligung, höchstens jedoch 1.500 Euro vorsieht. Die mögliche Beteiligung direkt durch den Antragsteller wird in Minden nur selten durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden hat die Vorgaben der Allgemeinen Gebührenordnung zu beachten. Für Verwaltungstätigkeiten, für die die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung Gebühren vorsieht, ist eine Gebührenerhebung vorzunehmen, um dem Grundsatz der kommunalen Einnahmebeschaffung gerecht zu werden.

Neben den Mehrerlösen kann die Erhebung von Verwaltungsgebühren auch dazu führen, die Antragsteller stärker zur eigenen Beteiligung der Angrenzer zu animieren. Diese Vorgehensweise trägt damit auch zur Arbeitsentlastung der Bauaufsichtsbehörde bei.

Auf die weiteren Ausführungen zum Thema Transparenz und Steuerung im Kapitel 5.3.9 dieses Berichts wird verwiesen.

³² 43. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 16. März 2021

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden hat zum Teil für die sichere und einheitliche Bearbeitung von Genehmigungsverfahren Checklisten erstellt. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind in der Bauaufsicht noch nicht eindeutig geregelt. Die Genehmigungsverfahren werden noch nicht mit einer digitalen Bauakte medienbruchfrei abgewickelt.

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 sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Im Rahmen des durchgeführten Interviews wurden mit der Bauaufsicht Regelungen der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie der Festlegung von Verantwortungsbereiche erörtert.

Die Bearbeitung des Bauantrages erfolgt in der **Stadt Minden** mittels der Papierakte mit Unterstützung der eingesetzten Fachsoftware. Die Bearbeitung der Genehmigungsanträge verlangt daher bei verschiedenen Arbeitsschritten noch die händische Erfassung von Daten. Der Einsatz der Papierakte und der begleitenden Fachsoftware im Paralleleinsatz verlangt zum Teil doppelten Erfassungsaufwand. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist noch nicht möglich. Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren werden zum größten Teil nicht in die Fachsoftware übernommen. Nur ausführliche Texte scannt die Bauaufsicht der Stadt Minden ein und wandelt diese in ein Word-Dokument um. Diese werden dann in die Bearbeitungssoftware der Bauaufsicht eingespielt. So bleiben die Informationen in der Fachsoftware unvollständig. Dies läuft konträr zur Zielsetzung einer Digitalakte, die die Verfahrensabwicklung erheblich beschleunigen kann. Die Erfahrungen der Bauaufsicht bei der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren mittels Papierakte im Homeoffice zu Lock down-Zeiten bestätigen diese Aussage. Es konnte nicht auf alle notwendigen Informationen zugegriffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Minden sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware aufnehmen, um die Bearbeitungsdauer der Verfahren zu verkürzen.

Auf die weiteren Ausführungen zum Thema Digitalisierung im Kapitel 5.3.5 dieses Berichtes wird verwiesen.

Die Stadt Minden hat keine Checklisten oder Arbeitshilfen für die Bearbeitung von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung erstellt. Auch wenn eine Vorlage in der Genehmigungsfreistellung nicht wie gewöhnliche Bauanträge geprüft wird, sind erforderliche Verfahrensschritte einzuhalten. Klare Regelungen in Form von Checklisten geben dem Sachbearbeiter eine eindeutige Richtschnur zur Bearbeitung dieser Fälle. Schritt für Schritt sorgt die Checkliste dafür, dass die kommunalen Belange ausreichend berücksichtigt werden. Bei Bedarf ist es der Kommune innerhalb einer Frist von einem Monat möglich, die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens zu verlangen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte für die sichere Bearbeitung von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung Checklisten erstellen.

Für die einfachen und normalen Antragsverfahren hat die Stadt Minden eine mehrseitige Checkliste entwickelt. Diese führt den Sachbearbeiter sicher durch die einzelnen Segmente der Prüfung. Es sind darin folgende Schritte der Prüfung aufgeführt:

- Allgemeines:
 - Allgemeine rechtliche Verfahrenseinstufung,
 - Gebäudeklasse,
 - Satzungsbereiche etc.,
 - Beteiligung externer Behörden und
 - sonstige Besonderheiten.
- Erschließung:
 - Straßen und Abwasser.
- Planungsrecht:
 - Flächennutzungsplan,
 - Planungsrechtliche Einstufung,
 - Planungsrechtliche Erschließung,
 - Störfallrecht,
 - Umweltverträglichkeit.

Diese Checklisten unterstützt die Sachbearbeitung bereits zum Teil. Um jedoch eine optimale Hilfestellung zu geben, sollten in die Bearbeitungssoftware vollumfängliche Arbeitshilfen hinterlegt werden, die den Sachbearbeiter Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren führen. Die vorhandenen Vorgaben können dabei als Grundlage mitgenutzt und ergänzt werden. So stehen die notwendigen Informationen zentral und passend für den jeweiligen Fall direkt zur Verfügung. Kein wesentlicher Prüfungsinhalt wird übersehen. Diese Unterstützung liefert Handlungssicherheit und trägt zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte in ihrer Bearbeitungssoftware Prozessschritte und Arbeitsanleitungen hinterlegen und regelmäßig aktualisieren. Die zum Teil vorhandenen Checklisten können mit entsprechenden Ergänzungen als Grundlage genutzt werden.

Eine Stadt sollte für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eindeutige Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche festgelegt haben. Dieser Grundsatz gilt für die Bauaufsicht im besonderen Maße. Denn nur mit klaren Vorgaben, wer beispielsweise Unterschriftsbefugnis hat oder wer bestimmte Entscheidungen treffen darf, ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet. Die Stadt Minden hat noch keine schriftlichen Regelungen für Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsgebiete getroffen. Die in Minden vorhandenen Stellenbeschreibungen zeigen zwar schon sehr detailliert die jeweiligen Tätigkeiten des eingesetzten Mitarbeiters auf, werden aber dem Anspruch klarer Regelungen über Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche nicht gerecht. So fehlen beispielsweise klare Vorgaben, wann Abstimmungen mit dem Bereichs- oder Fachbereichsleiter notwendig sind. Auch

wenn den langjährigen Beschäftigten die Vorgehensweisen vertraut sind, erhalten besonders neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit derartigen Regelungen Handlungssicherheit. Die Vorgaben tragen letztendlich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

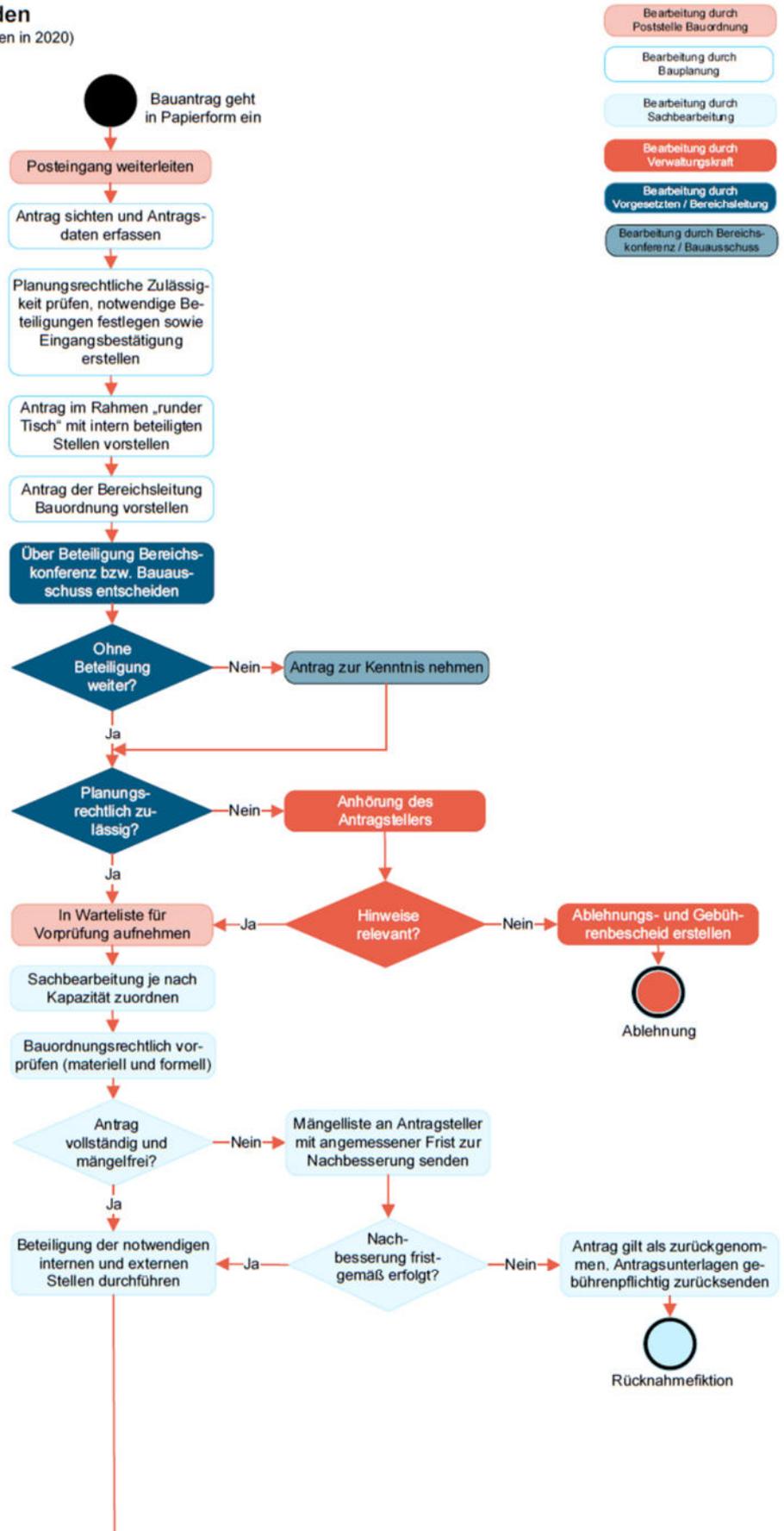
→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Minden ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Beteiligungen finden nacheinander statt. Generell wird zunächst die bauplanerische Prüfung in der Bauplanung vorgenommen. Die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Frist von 14 Tagen für die Vollständigkeitsprüfung wird dadurch erheblich erschwert.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln 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.

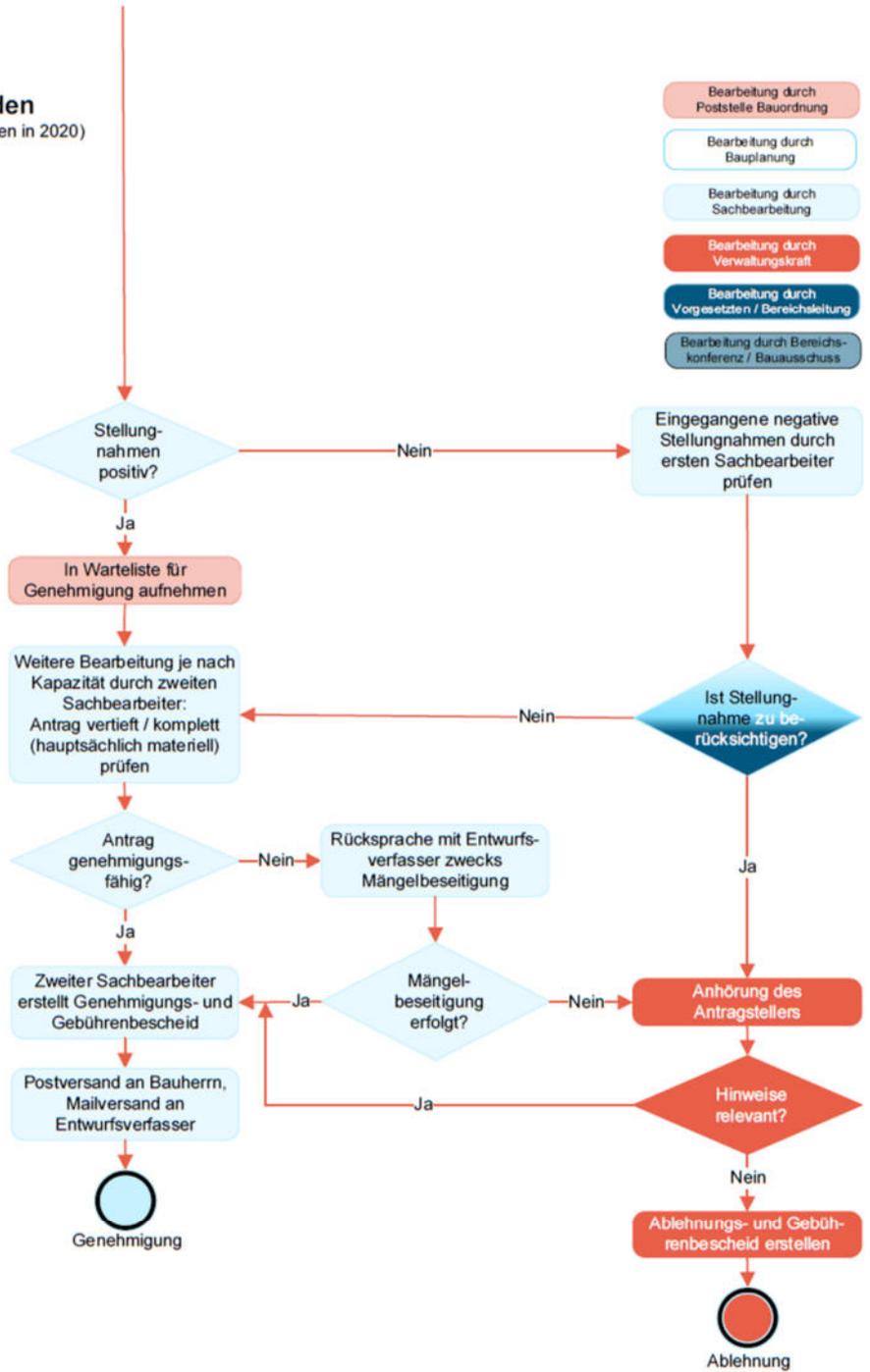
Zusammen mit der Bauaufsicht der Stadt Minden ist der nachfolgend eingefügte Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens abgebildet worden. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt.

Prozessablauf Minden
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 2



- Bearbeitung durch Poststelle Bauordnung
- Bearbeitung durch Bauplanung
- Bearbeitung durch Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Verwaltungskraft
- Bearbeitung durch Vorgesetzten / Bereichsleitung
- Bearbeitung durch Bereichskonferenz / Bauausschuss

Prozessablauf Minden
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2



Die Bauanträge gehen in der Stadt Minden ausnahmslos in Papierform ein. Die aktuell eingesetzte Software bietet nicht die Möglichkeit, Anträge bereits digital anzunehmen. Nach Eingang des Genehmigungsantrages bei der Bauordnung wird dieser der Bauplanung zugeleitet, um die planungsrechtliche Zulässigkeit der Bauvorhaben prüfen zu lassen. Neben der Erfassung der Antragsdaten legt die Bauplanung fest, welche weiteren Stellungnahmen einzuholen sind. Zudem wird dort die Eingangsbestätigung für den Antragsteller gefertigt.

Eine weitere interne Beteiligung erfolgt über den sogenannten „Runden Tisch“. An diesem regelmäßigen Treffen nehmen die weiteren Stellen der Stadt Minden teil, die regelmäßig Stellungnahmen zum Bauvorhaben abgeben. Die Bauplanung stellt die jeweiligen Anträge verbal vor.

Im Anschluss daran stellt die Bauplanung die Antragsinhalte der Bereichsleitung für die Bauordnung vor. Diese entscheidet dann, ob der jeweilige Bauantrag einer Beteiligung der Bereichskonferenz bzw. des Bauausschusses bedarf. Eine solche ist bei Bauvorhaben mit besonderer städtebaulicher Bedeutung erforderlich.

Wie bereits unter Kapitel 5.3.2 dargestellt, schaffte es die Stadt Minden nicht, die 14-tägige Frist für die Vollständigkeitsprüfung einzuhalten. Dieses bedingen auch die zahlreichen Prozessschritte, die zu Beginn des Verfahrens bei der Bauplanung vorgenommen werden, bevor die eigentliche Vollständigkeitsprüfung bei der Bauaufsicht erfolgt. Zudem ist für eine abschließende und rechtssichere Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit in vielen Fällen ein vollständiger Antrag erforderlich.

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Minden durch mehrere Schnittstellen gekennzeichnet. So geht der Bauantrag zwar bei der Bauordnung ein, wird jedoch direkt nach Eingang an die Bauplanung weitergeleitet. Von dort erfolgt eine Rückgabe an die Bereichsleitung, sobald die planungsrechtliche Beurteilung abgeschlossen ist. Diese entscheidet nach den vorhandenen Kapazitäten über die Zuordnung auf die einzelnen Sachbearbeiter. Es erfolgt durch die Registratur die Aufnahme in die Warteliste für die anschließende Vollständigkeitsprüfung, die von der Sachbearbeitung vorgenommen wird. Nach dem Einholen der Stellungnahmen und möglichen ergänzenden Unterlagen wird der Antrag einem zweiten Sachbearbeiter zugeleitet, nach dem wiederum eine Aufnahme in eine Warteliste durch die Poststelle erfolgt.

Nun muss sich der zweite Mitarbeiter neu und intensiv in den Antrag einarbeiten, um die vollständige und abschließende Prüfung des Antrags vornehmen zu können. Auch wenn diese Verfahrensweise einen hohen Schutz vor möglichen Korruptionsversuchen bietet, verschlingt er doch nach Ansicht der gpaNRW erhebliche Personalressourcen. Der zweite Sachbearbeiter muss sich vollständig in den Fall einarbeiten. Wie bereits unter 5.3.2 beschrieben, wird häufig erst im Rahmen der vertieften Prüfung durch den zweiten Sachbearbeiter festgestellt, dass weitere Unterlagen für die Prüfung erforderlich sind. Mit einer vertieften Prüfung durch den ersten Sachbearbeiter könnte das Genehmigungsverfahren erheblich beschleunigt werden. Ggf. fehlende Unterlagen könnten schon zu Beginn der Prüfung festgestellt und entsprechend nachgefordert werden. Im Übrigen erzeugt die späte Nachforderung von Unterlagen Unverständnis beim Antragsteller.

Mit Arbeitsanleitungen und Checklisten, wie unter 5.3.3 beschrieben, können Teilergebnisse der Antragsprüfung festgehalten werden. So kann der erforderlichen Korruptionsprävention auch dadurch Folge geleistet werden, indem ein zweiter Sachbearbeiter die dokumentierten Teilergebnisse sichtet und die Prüfergebnisse so zeitsparend überprüfen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Durch Arbeitsanleitungen und Checklisten sollten einzelne Prüfergebnisse dokumentiert und festgehalten werden, um den zeitlichen Aufwand für die Sicherstellung des „Vier-Augen-Prinzips“ zu reduzieren.

Neben dem eigentlichen Prozess des Genehmigungsverfahrens bestimmt auch die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen die Dauer der Antragsprüfung. Daher erhebt die gpaNRW die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen, getrennt nach internen und externen Beteiligungen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	7,09	2,12	3,15	3,82	5,45	7,77	17
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	6,73	1,94	2,84	3,81	4,56	6,73	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,36	0,20	0,37	0,58	0,82	1,63	14

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen sollte auf das notwendige Mindestmaß begrenzt bleiben. Eine Beeinflussung durch die örtliche Bauaufsicht ist jedoch nur im begrenzten Maße möglich. Oft bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren.

Die Stadt Minden holt insgesamt mehr Stellungnahmen ein als drei Viertel der Vergleichskommunen. Der Grund hierfür liegt an der hohen Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen. Standardmäßig nimmt die Bauaufsicht die Beteiligung folgender interner Stellen vor:

- Vermessung (bei Neubau),
- Sicherheit- und Ordnung,
- Tiefbau,
- Abwasser,
- Stadtplanung,
- Verkehrsplanung und
- Umwelt.

Zusätzlich findet einmal wöchentlich der sogenannte „Runde Tisch“ statt. Daran nehmen neben der Bauplanung und Bauaufsicht die untere Denkmalbehörde und die zuständige Stelle zur Hausnummernvergabe teil.

Mit dieser umfassenden Mitwirkung der internen Stellen wird sicherlich eine gute Information aller am Bauvorhaben Beteiligter erreicht. Die angestoßenen Verfahren verschlingen jedoch Bearbeitungszeit, so dass eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erschwert wird. Daher sollte die Einholung von Stellungnahmen auf das notwendige Maß reduziert werden. Weitere Informationsgrundlagen, wie beispielsweise eindeutige Pläne zur Hausnummernvergabe oder Verzeichnisse über die vorhandenen Denkmäler, können zur Reduzierung auf die erforderlichen Beteiligungsverfahren beitragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte die Beteiligung interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeitaufwendige Beteiligungsverfahren vermieden werden.

4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden nutzt aktuell noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Die Bearbeitung des Genehmigungsantrages mittels Papierakte schränkt die Unterstützung des Verfahren durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Sie erschwert zudem die spätere Archivierung der Akte.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Minden** bearbeitet alle eingehenden Bauanträge ausnahmslos in Papierform. Das war nicht immer so. Im Zuge des Interviews teilte die Bereichsleiterin mit, dass in Minden bereits im Jahr 2009 mit der Bearbeitung der digitalen Akte begonnen worden sei. Schon damals hatte man die Vorzüge der digitalen Bearbeitung erkannt. Die zum Teil doppelte Bearbeitung der Papier- und Digitalakte erschwerte jedoch den Genehmigungsvorgang. Die Zuordnung weiterer Aufgaben zur Bauaufsicht führte nach Aussage der Bereichsleiterin letztendlich dazu, die digitale Bearbeitung der Bauanträge einzustellen. Auch sei das damalige Interesse und die Akzeptanz der Antragsteller an der digitalen Bauantragstellung sehr gering gewesen.

So wird noch heute die Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens mittels der Bauakte in Papierform vorgenommen. Die abgeschlossenen Bauakten werden noch konventionell archiviert. Nur ein kleiner Teil der Bauakten wurde zwischenzeitlich digitalisiert. Dabei wurde die vorhandene Chronologie der Akte aufgegeben, was das Wiederauffinden und Lesen der Altvorgänge erheblich erschwerte. Der notwendige Umzug des Bauaktenarchivs der Stadt Minden hat gezeigt, wie groß der Personal- und Raumbedarf zur Pflege dieser Datengrundlage ist.

Erforderliche Stellungnahmen zum Genehmigungsantrag werden in der Stadt Minden mit der Papierakte eingeholt. Gleichzeitig und sternförmig ist das jedoch nur möglich, wenn eine ausreichende Anzahl an Antragsausfertigungen vorhanden ist. In seltenen Fällen

scannt die Bauaufsicht die Antragsunterlagen ein und leitet diese auf den elektronischen Weg (per E-Mail) an die Beteiligten weiter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens die digitale Bauakte schnellstmöglich einführen. Sie sollte dazu alle notwendigen Vorbereitungen treffen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe³³ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG³⁴ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Zwischenzeitlich ist das BAUPORTAL.NRW des Landes bereits online verfügbar. Dort sind umfangreiche Informationen zum Baugenehmigungsverfahren abrufbar. Zudem sind bereits teilweise Bauleitpläne sowie Flächennutzungspläne von NRW-Kommunen hinterlegt. Aktuell wird vom Land NRW eine Abfrage durchgeführt, ob und wie sich die Bauaufsichtsbehörden an das BAUPORT.NRW anschließen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte geeignete spezifische Softwarelösungen einsetzen, die die Sachbearbeitung bei der digitalen Bearbeitung unterstützen und die Verfahrensabläufe beschleunigen. Sie sollte den Antrags- und Dokumentenassistenten des Bauportals des Landes NRW vollumfänglich nutzen.

Die Stadt Minden beschäftigt sich aktuell damit, eine neue Software-Lösung für die Unterstützung der Bauaufsicht zu beschaffen. Der Einsatz ist für Anfang 2022 vorgesehen. Die heutige Software soll damit abgelöst werden. Ziel ist es, die Bearbeitung der Anträge digital vorzunehmen. Diese Absicht wird von der gpaNRW im Sinne einer effektiven kommunalen Aufgabenerledigung begrüßt, zumal sie zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen wird. Vor allem muss die Stadt Minden die gesetzliche Vorgabe, Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, erfüllen.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes dringend geboten. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden

³³ dieses sind Dortmund, Köln, Ennepetal, Xanten, Kreise Gütersloh und Warendorf

³⁴ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

und weiter zu bearbeiten. Einen solchen Aktenplan gibt es in der Stadt Minden aktuell noch nicht. Die Bauakten werden nach Straße und Haus-Nummer sortiert. In der begleitenden Fachsoftware werden Aktenzeichen zu den einzelnen Vorgängen geführt. Dort besteht auch die Möglichkeit, den Ablageort des jeweiligen Vorganges zu hinterlegen. Für offene Vorgänge werden in der Regel Wiedervorlagen in das System eingepflegt. So ist es im Vertretungsfall möglich, Listen der offenen Verfahren zu entwickeln. Offene Genehmigungsverfahren, bei denen die Eintragung der Wiedervorlage im Einzelfall unterblieben ist, werden bei der Liste jedoch nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Sämtliche Vorgänge der Bauaufsicht der Stadt Minden sollten nach einem einheitlichen Aktenplan bzw. einer einheitlichen Systematik abgelegt werden. Die zu erfassenden Informationen zum Vorgang sollten nach einheitlichen Vorgaben vorgenommen werden, so dass alle Informationen schnell aufgefunden werden können.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

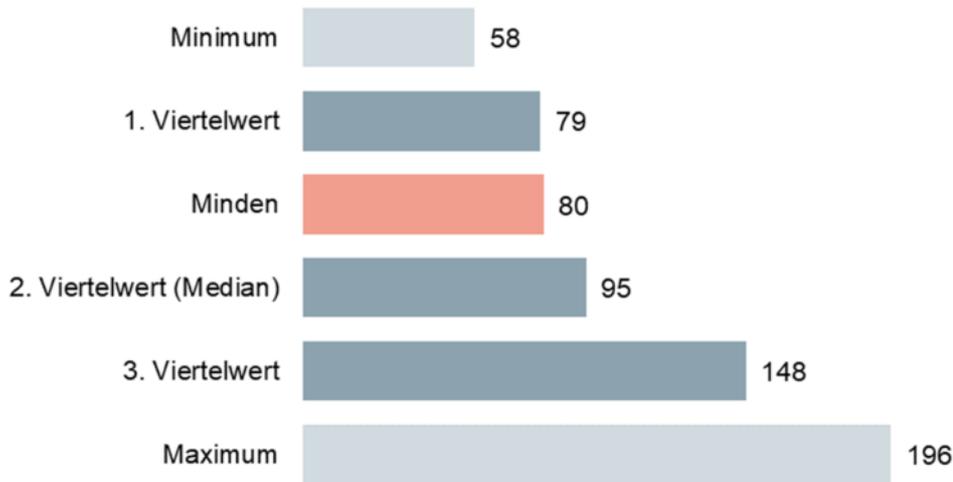
Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht der Stadt Minden gering. Im interkommunalen Vergleich werden in der Bauaufsicht der Stadt Minden je Vollzeit-Stelle die geringste Anzahl an Bescheiden über Baugenehmigungsverfahren erstellt. Je Fall wird entsprechend mehr Zeit aufgewandt als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Es fehlen Maßnahmen zur Unterstützung der Bediensteten, Veränderungen der Prozesse und Digitalisierungsmaßnahmen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

In dem hier betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind, in die Betrachtung einbezogen. Dazu gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang die Erstellung des Gebührenbescheides, die Zeit, um den Antrag zu archivieren, die Bauberatung etc. Die Stadt Minden hat insgesamt sieben Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die weiteren Auswertungen eingeflossen sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Die **Stadt Minden** gehört mit ihrer Kennzahl zu der Hälfte der bisher erfassten Vergleichskommunen mit dem geringeren Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle. Anders ausgedrückt steht der Sachbearbeitung je Fall mehr Personal zur Verfügung als in den meisten anderen Vergleichskommunen.

Bei dieser Bildung der Kennzahl betrachtet die gpaNRW nur die Belastung durch neue Fallengänge. Wenn die Anzahl der unerledigten Fälle weitgehend gleichbleibt, erhöhen diese die Belastung nicht. Bei der Stadt Minden hat jedoch die Anzahl der unerledigten Fälle zugenommen. Waren zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 noch 146 Verfahren unerledigt, hat sich die Anzahl bis zum 01. Januar 2021 auf 287 Fälle erhöht.

Aus Sicht der Bauaufsicht ist die Zunahme der unerledigten Fälle neben den strukturellen Ursachen auch auf die besondere örtliche Situation der Stadt Minden zurückzuführen. Hatte die Stadt wie die anderen Bauaufsichtsbehörden auch die Auswirkungen der Pandemie zu bewältigen, musste sie zusätzlich auf Grund der Sanierungsmaßnahme des Rathauses umziehen. Neben der gesamten Geschäftsausstattung musste das Bauaktenarchiv umgeräumt werden. Die Bediensteten lagerten rund 12.500 Bauakten in andere Archivräume ein. Diese Tätigkeiten mussten zum großen Teil mit den vorhandenen Personalressourcen der Bauaufsicht erfolgen. Bei zunehmenden Fallzahlen im Jahr 2020 und dieser zusätzlichen Belastung konnten daher nicht alle eingehenden Anträge bearbeitet werden.

Des Weiteren habe sich nach Ansicht der Bauaufsicht die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren im Homeoffice auf Grund fehlender Entscheidungsgrundlagen und technischer Ausstattung als nicht so effektiv herausgestellt. Trotzdem habe man sich für diesen Weg

entschieden, um das Infektionsrisiko zu verringern. Die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren habe sich dadurch verlängert.

Die Anzahl der unerledigten Fälle hat in 2020 um 141 Fälle zugenommen. Dieser Sachverhalt ist bei der Betrachtung der hier abgebildeten Kennzahl zu berücksichtigen, da die nicht beschiedenen Fälle das Arbeitsvolumen erhöhen. Daher ermittelt die gpaNRW zusätzlich die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ um etwaige Verzerrungen durch die neben den Neueingängen noch zu bearbeitenden unerledigten Fälle besser beurteilen zu können.

Der in der Stadt Minden höhere Zeitaufwand für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge spiegelt sich zudem in den ermittelten Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren wider. Auf Einzelheiten hierzu geht die gpaNRW in Kapitel 5.3.8 dieses Berichtes näher ein.

Mit der nachfolgenden Tabelle werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht zur Information aufgeführt.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	43	43	62	82	116	163	19
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	28	7	23	28	57	230	13

In der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ zeigt sich eine hohe Differenz gegenüber dem Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht, die 80 Fälle je Vollzeit-Stelle beträgt. Die Kennzahl der beschiedenen Fälle der Stadt Minden stellt das Minimum der bisher ermittelten Werte der Vergleichskommunen dar. Dies belegt den bereits dargestellten Anstieg der unerledigten Fälle, da mehr Fälle je Vollzeit-Stelle neu eingegangen sind, als abschließend bearbeitet wurden. So kann kein Abarbeiten der Altfälle gelingen.

In den Jahren 2019 und 2020 hat die Zahl der unerledigten Fälle in jedem Jahr zugenommen. Dieser kurze Zeitraum lässt noch keine eindeutigen Trends zu, gibt aber Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Der Anteil der unerledigten Fälle der Stadt Minden bildet zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 den Median ab. Er hat im Laufe des Jahres noch zugenommen. Der Anteil beträgt zum 01. Januar 2021 schon 50 Prozent des gesamten Fallaufkommens.

Die Mitarbeiter der Bauaufsicht bestehen aus einem guten Gemisch aus langjährigen Bediensteten und Mitarbeitern, die in den letzten Jahren eingestellt wurden. Die Stadt Minden beschäftigt für die Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren Architekten, Techniker und Verwaltungskräfte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Insbesondere sollten die Empfehlungen zur Verfahrensbeschleunigung aus diesem Bericht umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.

Die Stadt Minden hat bereits in 2020 auf Grund der langen Bearbeitungszeiten und hohen Fallzahlen eine neue Stelle in der Bauaufsicht eingerichtet und besetzt. Zudem hat die Bauaufsicht zum Jahreswechsel eine Technikerstelle und zwei Ingenieurstellen neu eingerichtet. Damit hat sie bereits Maßnahmen ergriffen, der hohen Arbeitsbelastung entgegen zu wirken. Sie sollte die Auswirkungen dieser personellen Verstärkung weiter beobachten.

Die weitere Betrachtung des Personaleinsatzes für förmliche Bauvoranfragen zeigt für Minden in 2020 ein sehr hohes Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle. Mit insgesamt 158 Fällen je Vollzeit-Stelle bildet Minden das Maximum ab. Für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen hat die Bauaufsicht 0,57 Vollzeit-Stelle eingesetzt.

Gegenüber diesem hohen Fallaufkommen entscheidet die Bauaufsicht der Stadt Minden je Vollzeit-Stelle über 53 Fälle. Mit dieser Kennzahl bildet Minden den Median ab.

In der Stadt Minden wurden im Vergleichsjahr 2020 insgesamt 90 förmliche Bauvoranfragen eingereicht. Bei den absoluten Zahlen gehört die Stadt Minden mit diesem Wert zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fallaufkommen. Die förmlichen Bauvoranfragen spielen daher auch bei der Personalbemessung eine besonders relevante Größe.

Auffällig ist die große Differenz der Kennzahl zum Fallaufkommen und der tatsächlichen erstellten Vorbescheide. Von den 90 eingegangenen Bauvoranfragen konnten 30 Fälle in 2020 entschieden werden. Weitere 17 Fälle wurden von den Antragstellern zurückgenommen. Die restlichen Fälle führten zu einer Zunahme der unerledigten Bauvoranfragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen für förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden bietet Bauwilligen gute Möglichkeiten sich umfangreich zu informieren, sei es digital oder auch persönlich. Trotzdem gibt es bei der Stadt Minden überdurchschnittlich viele Ablehnungen und zurückgenommene Anträge. Diese erfordern ggf. vermeidbaren Aufwand für Antragsteller und Bauaufsichtsbehörde.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die **Stadt Minden** hat ein virtuelles Baubürgerbüro auf ihrer Homepage eingerichtet. Unter dem Link „Bebauungspläne“ öffnet sich ein Stadtplan, auf dem die Umrisse der Geltungsbereiche der Bebauungspläne zu sehen sind. Mit einem Klick in die Fläche öffnet sich ein weiteres Fenster mit dem Ursprungsbebauungsplan. Zusätzlich sind die dazugehörige Begründung und ggf. die vorhandenen Änderungen abrufbar. Zudem sind Innen- und Außenbereichssatzungen hinterlegt, aus denen die baulichen Nutzungsmöglichkeiten ersichtlich sind. Direkt auf dem Auskunftsfeld sind die Kontaktdaten der Ansprechpartner der Bauplanung der Stadt Minden hinterlegt. Auf der Info-Seite des Baubürgerbüros listet die Stadt die notwendigen Unterlagen für einen Bauantrag auf und erläutert diese. So ist es dem Antragsteller schon selbst möglich, die Vollständigkeit seines Antrages zu prüfen. Die gängigen Antragsformulare sind digital verfügbar.

Vor Ausbruch der Corona-Pandemie war das Baubürgerbüro dienstags, donnerstags und freitags von 9.00 Uhr bis 12.30 Uhr und donnerstags von 14.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet. Zusätzlich waren Termine außerhalb der Öffnungszeiten nach Absprache möglich. Aktuell ist pandemiebedingt für ein Beratungsgespräch eine Terminvereinbarung zwingend notwendig.

Neben diesem persönlichen Beratungsangebot werden auch Flyer zur Verfügung gestellt, beispielsweise zum Nachbarschutz. Vorgesehen ist die Überarbeitung und Aktualisierung der bereits vorhandenen Baubürgerinfo, die nach Inkrafttreten der angekündigten neuen Bauordnung erfolgen soll.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge sowie der Ablehnung einer Bauaufsicht können Hinweise für eine unzureichende Information der Bauinteressierten liefern. Daher wurden im Rahmen der überörtlichen Prüfung weitere Kennzahlen ermittelt, die in der nachfolgenden Tabelle dargestellt werden.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	11,15	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	5,13	0,00	0,51	2,61	4,62	7,39	19

Die Stadt Minden gehört mit ihrer Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge“ zu dem Viertel der Kommunen mit den höheren Werten. Der Anteil an Ablehnungen ist in Minden höher als in drei Viertel der anderen bisher erfassten Vergleichskommunen.

Aus diesem Grund werden zur weiteren Analyse auch die Werte des Vorjahres 2019 abgebildet.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	14,87	0,77	3,24	5,60	11,86	17,17	18
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	2,77	0,00	1,04	1,77	3,07	6,94	19

Auch für das Vergleichsjahr 2019 zeigen sich für die Stadt Minden hohe Werte. Der Anteil der zurückgenommenen Anträge ist im Jahr 2019 noch höher als im Jahr 2020. Mit der ermittelten Kennzahl gehört die Stadt Minden zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil. Fast jeder siebte Antrag ist in Minden im Jahr 2019 zurückgenommen worden.

Der Anteil der Ablehnungen ist im Vergleichsjahr 2019 zwar geringer als im Jahr 2020. Trotzdem gehört die Stadt Minden mit der ermittelten Kennzahl zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höheren Anteil an Ablehnungen.

Ein möglicher Grund für dieses Ergebnis kann eine mangelnde Information der Bauinteressierten sein. Das Baubürgerbüro konnte in 2020 pandemiebedingt ihre Beratungstätigkeit nur eingeschränkt durchführen. Dieser Sachverhalt drückt sich jedoch nur eingeschränkt bei den Veränderungen der Zahl der Ablehnung und zurückgenommenen Anträge aus. In dieser Zeit wurde die Sachbearbeitung der Bauaufsicht der Stadt Minden häufiger für die Bauberatung in Anspruch genommen. Das fehlende Beratungsangebot wurde so weitgehend kompensiert.

Anträge, die zurückgenommen oder auch abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragsteller schon im Rahmen der Bauberatung von der Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde für eine Ablehnung eingespart werden. Im Übrigen sollten Antragsteller so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Zurücknahme auch im Rahmen der Rücknahmefiktion entbehrlich machen.

Wir haben bisher von zwölf großen kreisangehörigen Kommunen Daten zum Personaleinsatz in der Bauberatung erhalten. Die Stadt Minden hat dafür einen jährlichen Personalaufwand von 1,21 Vollzeit-Stellen angegeben. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:



Mit einem Personalaufwand von 1,21 Vollzeit-Stellen ordnet sich die Stadt Minden in die Hälfte der Vergleichskommunen ein, die mehr Personal in der Bauberatung einsetzt als die anderen Vergleichskommunen. Minden liegt etwas oberhalb des Medians.

Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung möglichen Analysen liefern keine eindeutigen Ergebnisse, wie die hohe Zahl an Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen begründbar ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Anteilen der Ablehnungen und zurückgenommenen Anträge weiter fortschreiben und analysieren. Ziel sollte sein, die erfolglosen Anträge zu reduzieren.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren bei der Stadt Minden ist sehr lang. Es vergeht durchschnittlich ein langer Zeitraum, bevor vollständige Anträge vorliegen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019³⁵ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit von 84 Kalendertagen orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

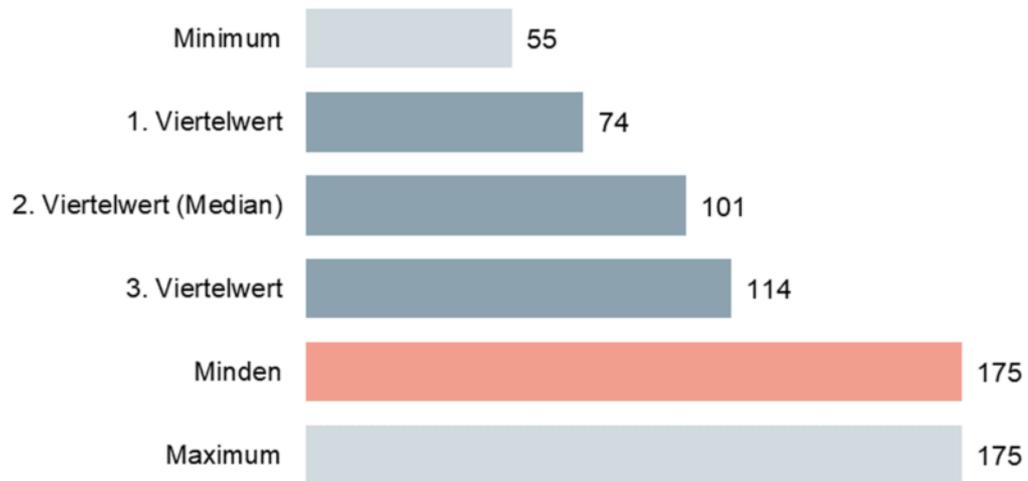
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

³⁵ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

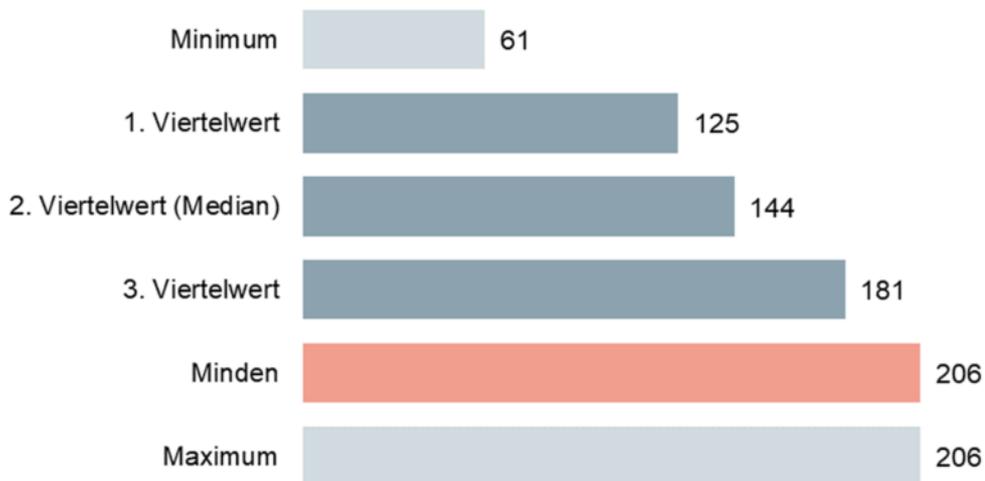
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die **Stadt Minden** benötigt im Vergleichsjahr 2020 für den normalen Bauantrag durchschnittlich 206 Kalendertage. Die Gesamtlaufzeit für das einfache Baugenehmigungsverfahren beträgt 175 Kalendertage. Mit beiden Werten bildet die Bauaufsicht der Stadt Minden das Maximum ab. Sie überschreitet damit den Orientierungswert der gpaNRW von 84 Kalendertagen erheblich.

Die langen Gesamtlaufzeiten stehen auch im Zusammenhang mit den geringen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle, wie sie im Kapitel 5.3.6 dargestellt wurden. Danach wendet die Stadt Minden je Vollzeit-Stelle mehr Zeit auf als die meisten anderen Vergleichskommunen, so dass sie bei der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ das Minimum abbildet. Die Bauaufsicht bringt diese langen Gesamtlaufzeiten zum Teil mit den besonderen Rahmenbedingungen durch die Corona-Pandemie und den Umzug in Verbindung (vgl. Kapitel 5.3.6).

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die Stadt Minden bildet auch bei den Laufzeiten das Maximum unter den bisher erfassten Vergleichskommunen ab. Das gilt für die normalen Baugenehmigungsverfahren mit durchschnittlich 114 Kalendertagen ebenso wie bei den einfachen Verfahren mit 77 Kalendertagen.

Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit in der Stadt Minden verdeutlicht den notwendigen langen Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt

wird. Das bedeutet auch, dass sich die Bediensteten häufig in den Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages viel Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht zusätzliche Personalressourcen.

Auch andere Ursachen, die zum Teil bereits im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung festgestellt wurden, führen zu den hier ermittelten langen Gesamtlaufzeiten. Hier sind beispielsweise die Prozesse der Genehmigungsverfahren mit vielen Schnittstellen, die nacheinander stattfindenden Beteiligungsverfahren, die zahlreich eingeholten Stellungnahmen, die Bearbeitung mittels Papierakte, zahlreiche Ablehnungen und zurückgenommene Anträge zu nennen.

Eine weitere beeinflussbare Größe ist die bei mangelhaften oder unvollständigen Anträgen zu setzende Frist für die Nachbesserung. Die Frist sollte einen angemessenen Rahmen nicht überschreiten, um nicht unnötig die Gesamtlaufzeit zu verlängern. Dabei kann die Stadt sich nach Ansicht der gpaNRW sehr wohl bei einem etwaigen Antrag auf Fristverlängerung entgegenkommend zeigen, wenn

- nachvollziehbare Gründe vorliegen,
- eine Fristverlängerung angemessen ist sowie
- die zunächst eingeräumte Frist noch nicht abgelaufen ist.

Auch gelten notwendige Zustimmungen, Einvernehmens- und Benehmensherstellungen anderer Körperschaften, Behörden oder Dienststellen als erteilt, wenn sie nicht innerhalb eines Zeitraumes von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens verweigert wurden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um den Zeitraum für die Vervollständigung der Anträge angemessen zu verkürzen.

Die sehr langen Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Minden erfordern Steuerungsmaßnahmen, um alle Potenziale für die zeitliche Verkürzung der Bearbeitungszeiten zu aktivieren und damit auch dem Trend der Zunahme der unerledigten Fälle entgegenzuwirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte alle Maßnahmen ergreifen, die zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen. Die bereits festgestellten zeitraubenden Belange des Verfahrens sollten ausgeräumt werden. Wir empfehlen die Ursachen für die langen Bearbeitungszeiten weiter zu analysieren.

4.3.9 **Transparenz und Steuerung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden hat die Vorteile der Bildung von Kennzahlen und Zielwerten bereits erkannt. Weitere Kennzahlen und die Definition von Zielwerten, die durch einen Soll-Ist-Vergleich regelmäßig überprüft werden, können als Indikatoren für die Steuerung genutzt werden.

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 Minden** bildet in ihrem Produkthaushalt³⁶ unter anderem strategische Ziele ab. Dazu gehört beispielsweise ein gutes kommunales Management in Form eines optimierten Dienstleistungsangebotes und transparenten und nachvollziehbaren kommunalen Handelns. Als wichtige Themen hat sie für das Jahr 2020 die Fortführung der digitalen Archivierung, die Aufstellung einer Satzung über notwendige Stellplätze, die Neuauflage der Bauinformationsbroschüre und die Optimierung der Laufzeiten im Genehmigungsverfahren definiert.

Zudem hat die Stadt Minden als Ziel definiert, 70 Prozent aller Bauantragseingänge innerhalb von acht Wochen nach Vollständigkeit der Antragsunterlagen zu erledigen. Im Produkthaushalt 2020 ist ein Soll-Ist-Vergleich für das Jahr 2018 vorgenommen worden. Danach wurden im Jahr 2018 insgesamt 411 positive Bescheide von der Bauaufsicht erteilt, von denen 67 Prozent innerhalb des Orientierungswertes der Stadt Minden genehmigt wurden. Der Zielwert von 70 Prozent wurde damit knapp verfehlt. Auch für die Folgejahre hat die Stadt Minden die Erledigungsquote von 70 Prozent als Ziel definiert.

Weiterhin hat sich die Stadt Minden zum Ziel gesetzt, Vorkaufsrechtsausübung oder Teilungsgenehmigungen innerhalb von 20 Tagen und Verfahren nach dem WEG³⁷ innerhalb von vier Wochen zu bearbeiten.

Neben den Berichten im Produkthaushalt werden keine regelmäßigen Berichte aus dem Bereich der Bauaufsicht erstellt.

Wenn definierte Ziele nicht erreicht werden, erfolgen Mitarbeitergespräche. Mit den Gesprächen wird versucht, mögliche Ursachen zu ermitteln und gegensteuernde Maßnahmen einzuleiten.

Die Stadt Minden hat die Vorteile von Kennzahlen bereits erkannt. Mit ihnen können Entscheidungen unterstützt, Fehlentwicklungen aufgedeckt und notwendige Steuerungsnotwendigkeiten ermittelt werden. Ein interkommunaler Vergleich wird ermöglicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte an der Bildung von Zielwerten und Kennzahlen festhalten. Sie sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben und die Ziele einem Soll-Ist-Vergleich unterziehen.

Nachfolgend werden einige Kennzahlenbeispiele aus den Kommunen dargestellt.

³⁶ Produkthaushalt 2021, Stand Rat 27. Mai 2021, Seite 424 ff.

³⁷ Wohnungseigentumsgesetz (WEG)

Kennzahlenart	Kennzahlenbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in Prozent“ Berechnung z. B.: $\frac{\text{Personalaufwendungen}}{\text{Ordentliche Aufwendungen} + \text{Aufwendungen aus ILB}} \cdot 100$
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in Prozent“ Berechnung z. B.: $\frac{\text{Ordentliche Erträge} + \text{Erträge aus ILB}}{\text{Ordentliche Aufwendungen} + \text{Aufwendungen aus ILB}} \cdot 100$
Personal-/Leistungskennzahlen	„Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ „Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent“ „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide + Bauberatung“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“ Fälle je 10.000 EW

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Minden hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen im Baugenehmigungsverfahren häufig nicht ein. Sie verzichtet zum Teil auf mögliche Gebühreneinnahmen. Eindeutige und nachvollziehbare Kriterien für die Ausübung von Ermessensentscheidungen hat die Stadt Minden noch nicht erlassen.	152	E1.1	Die Vorprüfung des eingegangenen Antrags auf Vollständigkeit sollte vor der Prüfung durch die Bauplanung erfolgen, um die Fristvorgaben besser einhalten zu können.	154
			E1.2	Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens möglichst alle erforderliche Entscheidungen und Stellungnahmen parallel einholen.	154
			E1.3	Für mögliche Fristverlängerungen sind in jedem Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen. Die Bauaufsicht der Stadt Minden sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen ausreichend dokumentieren.	154
			E1.4	Die Stadt Minden sollte, soweit es für einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen sinnvoll ist, klare Entscheidungsgrundlagen in Form eines Kriterienkataloges erstellen. Die bereits getroffenen und protokollierten Entscheidungen der Bauaufsicht können hierfür als Grundlage genutzt werden.	156
			E1.5	Die Stadt Minden sollte den Kostendeckungsgrad ihrer eingenommenen Gebühren im Bereich der Bauaufsicht ermitteln und bei der Festlegung der Gebühren berücksichtigen. Eine höchstmögliche verursachergerechte Kostendeckung sollte Ziel der Gebührenerhebung sein.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.6	Die Stadt Minden hat die Vorgaben der Allgemeinen Gebührenordnung zu beachten. Für Verwaltungstätigkeiten, für die die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung Gebühren vorsieht, ist eine Gebührenerhebung vorzunehmen, um dem Grundsatz der kommunalen Einnahmebeschaffung gerecht zu werden.	156
F2	Die Stadt Minden hat zum Teil für die sichere und einheitliche Bearbeitung von Genehmigungsverfahren Checklisten erstellt. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind in der Bauaufsicht noch nicht eindeutig geregelt. Die Genehmigungsverfahren werden noch nicht mit einer digitalen Bauakte medienbruchfrei abgewickelt.	157	E2.1	Die Bauaufsicht der Stadt Minden sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen frühestmöglich einscannen und in die Fachsoftware aufnehmen, um die Bearbeitungsdauer der Verfahren zu verkürzen.	157
			E2.2	Die Stadt Minden sollte für die sichere Bearbeitung von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung Checklisten erstellen.	158
			E2.3	Die Stadt Minden sollte in ihrer Bearbeitungssoftware Prozessschritte und Arbeitsanleitungen hinterlegen und regelmäßig aktualisieren. Die zum Teil vorhandenen Checklisten können mit entsprechenden Ergänzungen als Grundlage genutzt werden.	158
			E2.4	Die Stadt Minden sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.	159
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in der Stadt Minden ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Beteiligungen finden nacheinander statt. Generell wird zunächst die bauplanerische Prüfung in der Bauplanung vorgenommen. Die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Frist von 14 Tagen für die Vollständigkeitsprüfung wird dadurch erheblich erschwert.	159	E3.1	Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Durch Arbeitsanleitungen und Checklisten sollten einzelne Prüfergebnisse dokumentiert und festgehalten werden, um den zeitlichen Aufwand für die Sicherstellung des „Vier-Augen-Prinzips“ zu reduzieren.	163
			E3.2	Die Stadt Minden sollte die Beteiligung interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeitaufwendige Beteiligungsverfahren vermieden werden.	164

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Minden nutzt aktuell noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Die Bearbeitung des Genehmigungsantrages mittels Papierakte schränkt die Unterstützung des Verfahren durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Sie erschwert zudem die spätere Archivierung der Akte.	164	E4.1	Die Stadt Minden sollte zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens die digitale Bauakte schnellstmöglich einführen. Sie sollte dazu alle notwendigen Vorbereitungen treffen.	165
			E4.2	Die Stadt Minden sollte geeignete spezifische Softwarelösungen einsetzen, die die Sachbearbeitung bei der digitalen Bearbeitung unterstützen und die Verfahrensabläufe beschleunigen. Sie sollte den Antrags- und Dokumentenassistenten des Bauportals des Landes NRW vollumfänglich nutzen.	165
			E4.3	Sämtliche Vorgänge der Bauaufsicht der Stadt Minden sollten nach einem einheitlichen Aktenplan bzw. einer einheitlichen Systematik abgelegt werden. Die zu erfassenden Informationen zum Vorgang sollten nach einheitlichen Vorgaben vorgenommen werden, so dass alle Informationen schnell aufgefunden werden können.	166
F5	Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht der Stadt Minden gering. Im interkommunalen Vergleich werden in der Bauaufsicht der Stadt Minden je Vollzeit-Stelle die geringste Anzahl an Bescheiden über Baugenehmigungsverfahren erstellt. Je Fall wird entsprechend mehr Zeit aufgewandt als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Es fehlen Maßnahmen zur Unterstützung der Bediensteten, Veränderungen der Prozesse und Digitalisierungsmaßnahmen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.	166	E5.1	Die Stadt Minden sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Insbesondere sollten die Empfehlungen zur Verfahrensbeschleunigung aus diesem Bericht umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.	169
			E5.2	Die Stadt Minden sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen für förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.	169
F6	Die Stadt Minden bietet Bauwilligen gute Möglichkeiten sich umfangreich zu informieren, sei es digital oder auch persönlich. Trotzdem gibt es bei der Stadt Minden überdurchschnittlich viele Ablehnungen und zurückgenommene Anträge. Diese erfordern ggf. vermeidbaren Aufwand für Antragsteller und Bauaufsichtsbehörde.	169	E6	Die Stadt Minden sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Anteilen der Ablehnungen und zurückgenommenen Anträge weiter fortschreiben und analysieren. Ziel sollte sein, die erfolglosen Anträge zu reduzieren.	172
F7	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren bei der Stadt Minden ist sehr lang. Es vergeht durchschnittlich ein langer Zeitraum, bevor vollständige Anträge vorliegen.	172	E7.1	Die Stadt Minden sollte ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um den Zeitraum für die Vervollständigung der Anträge angemessen zu verkürzen.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.2 Die Stadt Minden sollte alle Maßnahmen ergreifen, die zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen. Die bereits festgestellten zeitraubenden Belange des Verfahrens sollten ausgeräumt werden. Wir empfehlen die Ursachen für die langen Bearbeitungszeiten weiter zu analysieren.	175
F8	Die Stadt Minden hat die Vorteile der Bildung von Kennzahlen und Zielwerten bereits erkannt. Weitere Kennzahlen und die Definition von Zielwerten, die durch einen Soll-Ist-Vergleich regelmäßig überprüft werden, können als Indikatoren für die Steuerung genutzt werden.	175	E8 Die Stadt Minden sollte an der Bildung von Zielwerten und Kennzahlen festhalten. Sie sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben und die Ziele einem Soll-Ist-Vergleich unterziehen.	176

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Minden im Prüfgebiet Verkehrsflächen 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.

Verkehrsflächen

Die Stadt Minden zählt bei den großen kreisangehörigen Kommunen zu den flächenmäßig größeren Städten. Den Einwohnern steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung. Ein besonderes Strukturmerkmal sind die beiden Wasserstraßen Weser und der Mittellandkanal, die das Stadtgebiet kreuzen. Hierdurch existieren viele Brücken, die aufwändig unterhalten werden müssen. Die Erhaltung dieser Ingenieurbauwerke wird in diesem Bericht nicht berücksichtigt, sodass die Kennzahlenvergleiche mit anderen Städten durch diese Besonderheit nicht beeinflusst sind.

Bei der Stadt Minden nehmen die Städtischen Betriebe Minden (SBM) die Aufgabe der Erhaltung der Verkehrsflächen wahr. Die SBM verfügen über eine gute Datenlage zu den Verkehrsflächen. Die Stadt Minden will die Verkehrsflächen in einem guten Zustand halten und führt hierzu Instandsetzungsmaßnahmen durch. Dagegen reinvestiert die Stadt Minden nur in geringem Umfang in ihre Verkehrsflächen. Die Ergebnisse einer Zustandserfassung bilden die Basis für die Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen. Die Straßendatenbank und die daran angeschlossenen Fachverfahren unterstützen die Steuerung. Die Kostenrechnung in den SBM ist geeignet, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen abzubilden.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Minden ist gut aufgestellt und weitestgehend digitalisiert. Durch die frühzeitige Koordination werden die Baumaßnahmen der Versorgungsunternehmen gebündelt. Die Stadt vermeidet Aufbrüche an den Straßen, die gerade instandgesetzt oder neu gebaut wurden. Sie kontrolliert die Aufbrüche während der Ausführung, vor der Übernahme und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Die turnusmäßigen Streckenkontrollen sind über die Aufbrüche informiert, sodass Mängel direkt erkannt und zugeordnet werden können. Die Beseitigung der Mängel wird überwacht.

Die SBM und die Kämmerei stimmen sich über die bilanziellen Auswirkungen der Erhaltungsmaßnahmen ab. Die Basis für die Abstimmung bildet die Datenstruktur in einer gesonderten Datenbank, die in der Anlagenbuchhaltung aggregiert übernommen werden. Basierend auf den Ergebnissen der Zustandserfassungen werden die Vermögenswerte der Straßen angepasst.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächen-Vermögens bei der Stadt Minden ist unausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 73,9 Prozent hoch, wobei die Stadt eine lange Gesamtnutzungsdauer festgelegt hat. Die Ergebnisse der letzten Zustandserfassung bei einem Teil der

Straßenflächen in 2017 zeigen, dass rund ein Viertel der Fläche sich in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand befindet.

Die Stadt Minden setzt für die Unterhaltung ihrer Straßen 1,39 Euro je qm ein. Dies entspricht nahezu dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrsflächen für die notwendige Unterhaltung von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche. Die Stadt hat dabei den Anteil nachhaltiger Instandsetzungsmaßnahmen im Vergleich zu nur kurzfristig wirkenden Unterhaltungsmaßnahmen gesteigert.

Die Reinvestitionen reichen für einen langfristigen Erhalt des Vermögens nicht aus. In 2019 beträgt die Reinvestitionsquote 51,9 Prozent. Die Konsequenz der zurückhaltenden Reinvestitionsstätigkeit ist ein fortschreitender Werteverzehr seit der Eröffnungsbilanz. Der Vermögenswert bei der Eröffnungsbilanz von 175,3 Mio. Euro hat sich bis 2019 um 15,4 Prozent auf 148,4 Mio. Euro reduziert. Eine Ausnahme dieser Entwicklung stellt das Jahr 2014 dar, in dem das Vermögen um 23,5 Mio. Euro anwächst, weil die Stadt die Ortsdurchfahrten der klassifizierten Bundes-, Land und Kreisstraßen übernimmt. In den Jahren 2015 bis 2019 hat die Stadt vorwiegend die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen an den Ortsdurchfahrten durchgeführt.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der

individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

5.3.1 Datenlage

- Die Stadt Minden verfügt über eine gute Datenlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen steuern zu können.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Minden** verfügt über eine gute Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Diese gute Datenlage basiert auf den Daten der Straßendatenbank, Kostenrechnung und der Anlagenbuchhaltung der SBM und dem Kernhaushalt.

Die Stadt Minden verfügt über genaue Informationen zu den Verkehrsflächen in ihrer Zuständigkeit. Sie konnte im Rahmen der überörtlichen Prüfung auswerten, welche Flächen sie in den Jahren 2015 bis 2019 instandgesetzt hat. Die Zustandsdaten basieren auf der Zustandserhebung in dem Jahr 2017. Die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen basieren auf den Daten der Kostenrechnung der SBM. Hierbei konnte die Stadt diese nach den Arten der Erhaltungsmaßnahmen differenzieren.

Eine Differenzierung der Daten nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen war der Stadt Minden nicht durchgängig möglich. Die Auswirkungen sind jedoch unerheblich, weil der Anteil der Wirtschaftswege an der Gesamtverkehrsfläche mit 5,5 Prozent in 2018 gering ist.

5.3.2 Straßendatenbank

- Die Stadt Minden nutzt eine Straßendatenbank, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen zu steuern. Die einheitliche Datenbasis bildet die Grundlage für die angeschlossenen Fachverfahren.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Minden** setzt für die eine Straßendatenbank ein, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen zu steuern. Auf diese Datenbasis greifen mehrere Fachverfahren zurück, die verschiedene Teilaspekte des Aufgabenspektrums Verkehrsflächenmanagement unterstützen.

In der Straßendatenbank bildet die Stadt Minden folgende Daten ab:

- Leitdaten (z. B. Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Zustandsdaten (Zustandswert aus der Zustandserfassung 2017 und für die Eröffnungsbilanz),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der jeweiligen Instandsetzung, Instandhaltung oder Unterhaltungsmaßnahmen) sowie
- Inventardaten (Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.).

Dabei sind in der Straßendatenbank alle Flächenarten, wie z. B. Fahrbahn, Rad- und Gehwege, Wirtschaftswege) differenziert erfasst. Die Stadt Minden pflegt und aktualisiert die Daten, so dass alle Informationen zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen vorliegen.

5.3.3 Kostenrechnung

- Die Kostenrechnungsstrukturen der Stadt Minden sind geeignet, um die Kosten der Erhaltungsmaßnahmen differenziert auszuwerten. Straßenbezogene Analysen der Kosten erfolgen nicht, sondern basieren auf den durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Minden** setzt in den SBM eine Kostenrechnung ein, um die Materialkosten und Fremdleistungen auf der Ebene der Kostenstellen zu erfassen. Die Kosten wertet die Stadt zu wichtigen Baumaßnahmen aus. Die Arbeitsstunden erfasst die Stadt tätigkeitsbezogen, sodass Leistungen und Kosten direkt zugeordnet werden können.

Insgesamt führen die Kostenrechnungsstrukturen dazu, dass die Stadt Minden in der Lage ist, die Kosten für die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung) auszuwerten. Eine Verknüpfung mit den Straßendaten besteht jedoch nicht. Die Stadt analysiert die durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen straßenbezogen. Auf dieser Basis kann die Stadt die Kostenintensität der jeweiligen Straßen einschätzen.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Minden setzt sich das Ziel eine gute Infrastruktur vorzuhalten. Das strategische Ziel ist durch entsprechende operative Ziele und Planungen konkretisiert. Die Stadt Minden könnte mithilfe von Kennzahlen die Zielerreichung messen und daran den Ressourceneinsatz ausrichten.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Minden** setzt sich das strategische Ziel, eine gute Infrastruktur vorzuhalten. Um dieses Ziel umzusetzen, priorisiert die Stadt nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen an ihrer Verkehrsfläche. Daher führt sie vorwiegend großflächige Erneuerungen anstelle von kleinflächigen Reparaturarbeiten durch. Zu diesem Zweck hat die Stadt den eigenen Fuhrpark aufgerüstet und setzt einen eigenen Asphaltfertiger, eigene Walzen und weitere entsprechende Fahrzeuge ein.

Die einzelnen Investitionsmaßnahmen werden in einem Straßen- und Wegekonzept priorisiert. Dies hat die Stadt Minden aktuell überarbeitet, um auch die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit von beitragspflichtigen Maßnahmen zu erreichen. Konsumtive Erhaltungsmaßnahmen werden in dem Straßen- und Wegekonzept ebenfalls dargestellt. Die Planung dieser Maßnahmen erfolgt jedoch kurzfristiger auf der Basis des tatsächlichen Schadensbilds der jeweiligen Straßen. Dabei berücksichtigt die Stadt auch Baumaßnahmen an der Abwasserentsorgung und die von den Versorgungsunternehmen geplanten Aufbrüche zur Leitungsverlegung. Hierdurch sichert sich die Stadt Synergieeffekte durch die Berücksichtigung der Kosten bei den Abwassergebühren und bei den Aufbrüchen.

Bei der Stadt Minden basieren Steuerungsentscheidungen auf den Ergebnissen der aktuellen Zustandserhebungen und Schadensmeldungen zu den Straßen. Die Steuerung sollte noch mit Kennzahlen ergänzt werden. Zum Einstieg könnte die Stadt die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben. Darüber hinaus könnte die Stadt zu den Kennzahlen Zielwerte festlegen und daran den Ressourceneinsatz ausrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

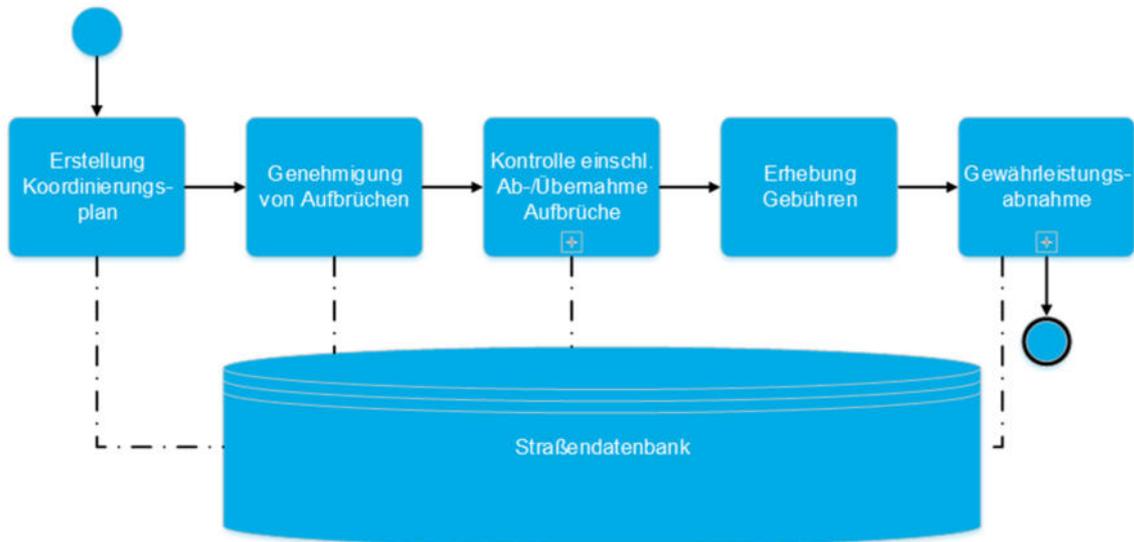
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

- Das Aufbruchmanagement der Stadt Minden ist gut aufgestellt und weitestgehend digitalisiert. Die frühzeitige Koordinierung sichert Synergieeffekte. Durch aktive Kontrollen der Aufbrucharbeiten stellt die Stadt sicher, dass diese ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Erstellung Koordinierungsplan

Die Stadt Minden führt jährlich ein Koordinierungsgespräch mit den örtlich tätigen Versorgungsunternehmen sowie den Telekommunikationsunternehmen durch. Zusätzlich werden zu Beginn eines jeden Jahres alle Ver- und Entsorgungsunternehmen aufgefordert, die eigenen Planungen in einer Koordinierungsliste zu erfassen.

Die Koordinierung erfolgt mit dem Ziel, Aufbrüche in frisch erneuerten Fahrbahndecken zu vermeiden und Synergieeffekte zu nutzen. Bei erfolgten Deckensanierungen sperrt die Stadt die Straßenabschnitte für Aufbrüche für die nächsten fünf Jahre. Bei Neu- und Ausbaumaßnahmen gilt eine Aufbruchsperre von zehn Jahren. Hierdurch sind die Versorgungsunternehmen gehalten, die Ausführungszeiträume der geplanten Leitungsverlegungen aufeinander abzustimmen.

Kleinere Aufbrüche und Störungen koordiniert die Stadt Minden nicht, da diese Aufbrüche vorwiegend ad-hoc erfolgen müssen. Für die Abstimmung der Maßnahmen mit den Versorgungsträgern setzt die Stadt Minden ein Aufbruchportal ein. Über dieses Portal wickelt die Stadt das komplette Verfahren der Aufbrüche ab.

Die Ergebnisse der Koordinierungsgespräche werden protokolliert und in der Datenbank erfasst. Hierdurch sind die Planungen für alle Beteiligten zugänglich. Dort können die Versorgungsunternehmen erkennen, ob sich geplante Maßnahmen überschneiden. In diesem Fall koordinieren die SBM den Ablauf der Maßnahmen in Bezug auf die Bauphasen.

Genehmigung von Aufbrüchen

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilen die SBM. Vor Erteilung der Genehmigung wird die geplante Maßnahme mit den Ergebnissen des Koordinierungsplanes abgeglichen. Die Stadt stellt

sicher, dass die für die Genehmigung zuständigen Mitarbeiter Zugriff auf die Koordinierungsplanung haben. Damit Aufbrüche in frisch erneuerten Straßen nicht erfolgen, hat die Stadt Minden in der Aufbruch-Richtlinie die oben aufgeführten Sperrfristen festgelegt. Planbare Aufbrüche dürfen dann in diesem Zeitraum nicht erfolgen und werden verschoben oder versagt.

Die Stadt Minden hat eine Aufgrabungsrichtlinie erlassen. Zusätzlich stellt sie Informationen zu den Vorgaben für Baumaßnahmen zur Verfügung. Diese werden in der Regel jährlich aktualisiert.

Die Versorgungsunternehmen sind verpflichtet, den Baubeginn und die Fertigstellung zu melden. Bei kleineren aber geplanten Aufbrüchen besteht eine Frist von fünf Tagen für die Baubeginnanzeige. Bei größeren Maßnahmen ergibt sich aus der erforderlichen verkehrsrechtlichen Anordnungen eine Frist von zwei Wochen. Die notwendigen Informationen werden bei Antragsstellung in dem Portal hinterlegt. Die SBM gleichen die Baubeginn-Anzeigen mit den Genehmigungen ab.

Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Bei Aufbrüchen von über fünf qm Fläche erfolgt eine Dokumentation des Ausgangszustandes mit dem Versorgungsträger in einem gemeinsamen Vor-Ort-Termin. Bei kleineren Aufbrüchen führt die Stadt Minden keine gesonderte Aufnahme des Ausgangszustandes durch.

Die Stadt Minden führt an allen Aufbrüchen unangemeldete Kontrollen durch. Dabei werden vorrangig größere Aufbrüche kontrolliert. Kleinere Aufbrüche werden stichprobenhaft kontrolliert. Die Kontrollen werden dokumentiert. Dabei werden die Daten und Fotos direkt den jeweiligen Aufbrüchen zugeordnet. Ergänzend fordert die Stadt Minden von den Versorgungsträgern Verdichtungsnachweise an.

Etwaige Mängel in der Ausführungsphase werden den Versorgungsunternehmen gemeldet. Die ausführenden Firmen und Versorgungsunternehmen werden aufgefordert, den Mangel zu beseitigen. Die Beseitigung der Mängel wird vor Ort kontrolliert und dokumentiert.

Über das Portal melden die Versorgungsunternehmen die Fertigstellung der Arbeiten. Die Abnahme erfolgt dann durch die SBM. Bei größeren Maßnahmen findet eine gemeinsame Abnahme in einem Vor-Ort-Termin statt. Die Abnahmen werden in dem Portal erfasst. Anhand von Fotos dokumentiert die Stadt den Zustand nach Fertigstellung.

Die ausführenden Firmen und Versorgungsunternehmen werden über das Portal und die dort hinterlegten Email-Adressen aufgefordert, etwaige Mängel zu beseitigen. Hierfür setzt die Stadt eine zweiwöchige Frist. Im Zuge einer erneuten Abnahme wird die Beseitigung der Mängel vor Ort kontrolliert. Die Kontrollen werden in dem Portal erfasst und über entsprechende Fotos dokumentiert.

Gewährleistungsabnahme

Stichprobenartig werden die Aufbrüche auch während der Gewährleistungsfrist kontrolliert. Dies erfolgt im Zuge der Streckenkontrollen. Die Mitarbeiter können die örtliche Zuordnung der Aufbrüche erkennen. Bei den kleinen Aufbrüchen fehlt es derzeit an einer technischen Lösung, mit

der die Streckenkontrolleure Zugriff auf das Aufbruch-Portal haben. Erst dann könnten sie die Kontrollen insbesondere am Ende der Gewährleistungsfrist übernehmen.

Bei den größeren Aufbrüchen kontrolliert die Stadt vor Ablauf der Gewährleistungsfrist, ob Mängel vorhanden sind. Die Kontrollen erfolgen vor Ort. Die Gewährleistungsabnahme wird protokolliert. Die Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen und erneut vor Ort kontrolliert.

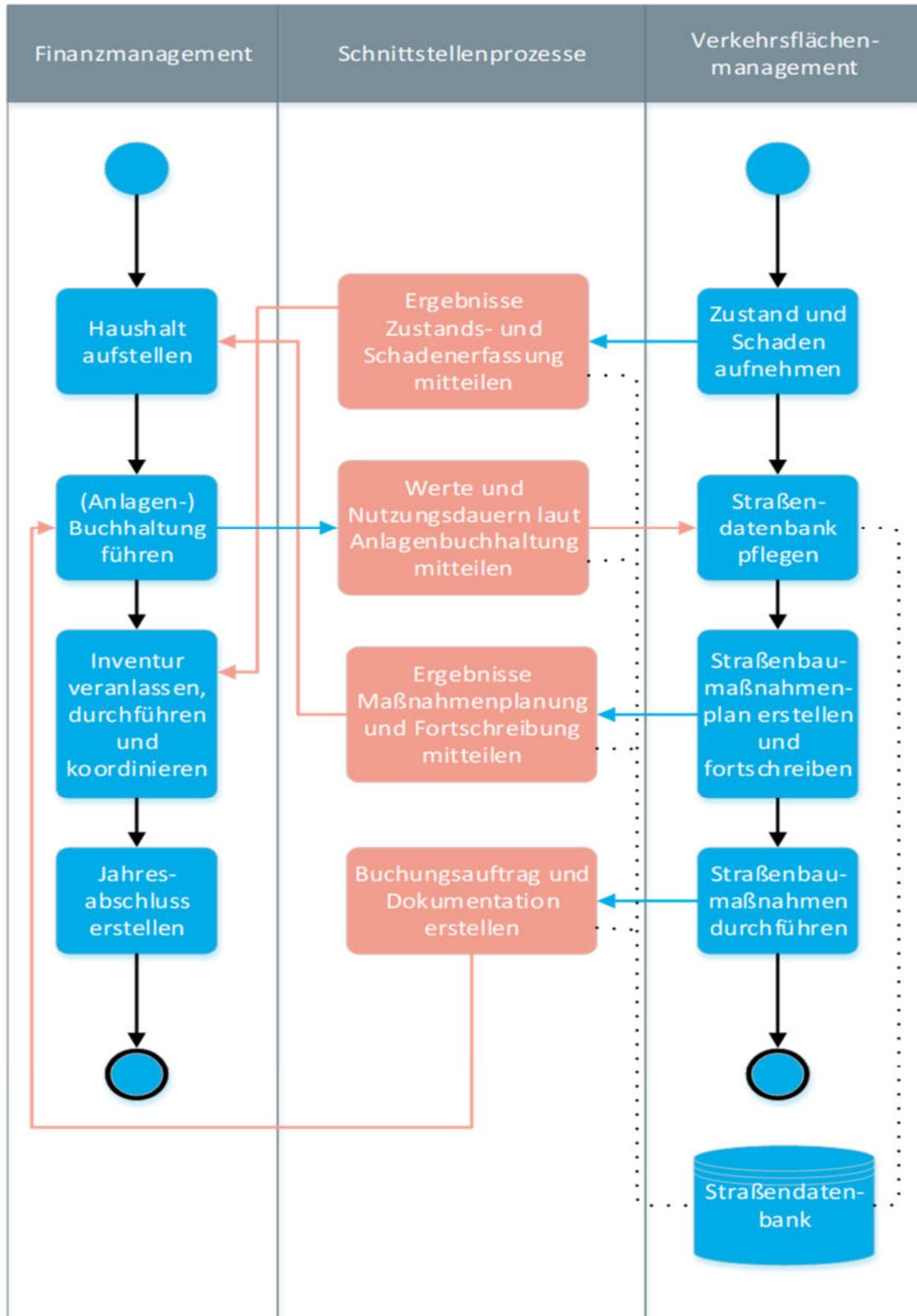
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Die Städtischen Betriebe Minden und die Kämmerei stimmen sich bei der Stadt Minden eng miteinander ab. Die Basis hierfür bildet die Datenbank, in der die Vermögenswerte der Verkehrsflächen abgebildet sind. Die Vermögenswerte überprüft die Stadt im Zuge der Inventur und verwendet dafür die Ergebnisse der Zustandserfassungen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



Die einzelnen Vermögenswerte der Straßenabschnitte werden bei der **Stadt Minden** in einer gesonderten Datenbank geführt. Im Finanzverfahren werden nur die aggregierten Vermögenspositionen abgebildet. Die Kämmerei kann auf die Informationen in der Datenbank zu den Vermögenswerten zugreifen.

Für die Durchführung der Inventur sind die SBM zuständig. Die Ergebnisse der Zustandserfassung in 2017 hat die Stadt Minden für die Inventur des Straßenvermögens verwendet. Die letzte Inventur führte die Stadt in 2019 durch.

Im Rahmen der Haushaltsplanung und -ausführung stimmen sich die Kämmerei und die SBM zu geplanten Baumaßnahmen und den Erhaltungsmaßnahmen ab. Bei investiven Maßnahmen zum Beispiel werden die Investitionsauszahlungen von der Kämmerei auf Sammelkonten gebucht. Nach Fertigstellung der Baumaßnahme erfolgt die Zuordnung der Neuzugänge in der Datenbank. Im Nachgang werden die Werte der Anlagegüter entsprechend angepasst. Für diese einzelnen Buchungen stehen Kämmerei und SBM in enger Abstimmung. Dabei ist auch sichergestellt, dass der Anlagenbuchhaltung neben der Rechnung weitergehende Dokumentationen zur Verfügung stehen.

Im Zuge des Jahresabschlusses gleicht die Stadt die Daten der Straßendatenbank mit den Vermögenswerten in der Anlagenbuchhaltung ab.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Minden muss einwohner- und flächenbezogen eine größere Verkehrsfläche erhalten als die meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Dies führt zu höheren Anforderungen an die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	808	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	66,31	21,88	31,91	37,19	45,89	66,31	15
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,36	1,83	3,05	4,60	5,38	6,57	15

Die Vergleichswerte sind noch vorläufig. In einem Gesamtbericht am Ende einer jeglichen Prüfrunde veröffentlicht die gpaNRW die endgültigen Vergleichswerte.

Mit einer Fläche von rund 101,1 qkm ist die **Stadt Minden** flächenmäßig größer als der Median der großen kreisangehörigen Kommunen (88,7 qkm). Das Stadtgebiet verteilt sich auf 19 Stadtbezirke. Die Einwohnerdichte ist vergleichsweise gering. Auf die rund 5,4 Mio. qm Verkehrsfläche entfallen 0,3 Mio. qm Wirtschaftswege. Davon sind 0,26 Mio. qm befestigte Wirtschaftswege. Gemessen an der Verkehrsfläche beträgt der Anteil der Wirtschaftswege rund 5,5 Prozent. Die Bevölkerungsdichte der Stadt ist geringer als der Median. Einwohnerbezogen stellt die Stadt Minden die größte Verkehrsfläche der Vergleichskommunen da. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist ebenfalls höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die im Vergleich höhere Verkehrsfläche ist auf zum einen auf die ländlichere Struktur der Stadt Minden zurückzuführen. Zum anderen wurden der Stadt im Jahr 2014 die Ortsdurchfahrten übertragen. Dies erfolgte, weil die Stadt die Einwohnerzahl von 80.000 überschritten hat. Dieser Sachverhalt trifft nicht auf alle im Vergleich aufgeführten Kommunen zu.

Das Stadtgebiet der Stadt Minden ist an das Autobahnnetz nicht direkt angebunden. Über drei Bundesstraßen ist das Stadtgebiet erschlossen. Als Nord-Süd-Verbindung fungieren die B482 und B61 und in Ost-Westlicher Richtung die B65.

Die Stadt Minden durchziehen die zwei Wasserstraßen Weser und Mittellandkanal. Hierdurch bedingt existieren viele Brücken. Der Bau und die Unterhaltung von Brücken erfordert einen höheren Finanzmitteleinsatz. Die gpaNRW berücksichtigt bei den Analysen der Verkehrsfläche die Flächen, Aufwendungen und Auszahlungen für die Erhaltung der Brückenbauwerke nicht. Insofern wirkt sich diese Besonderheit nicht auf die Kennzahlenwerte der Stadt Minden aus. Die Kennzahlenwerte sind entsprechend mit den anderen Kommunen vergleichbar.

Bei der Stadt Minden erfolgt die Steuerung und operative Umsetzung der Erhaltungsmaßnahmen an den Verkehrsflächen durch die SBM. Die Investitionsmaßnahmen werden in dem Fachbereich 5.24 – Verkehrsbehörde, Verkehrsplanung – veranschlagt und durch die SBM ab der Leistungsphase fünf – Ausführungsplanung – umgesetzt. Für die Zusammenarbeit zwischen den SBM und der Kernverwaltung, insbesondere dem Fachbereich 5.24, hat die Stadt Minden Prozessabläufe festgelegt. Diese betreffen unter anderen die Planung, Veranschlagung und Umsetzung von investiven Straßenbaumaßnahmen sowie die Reparatur, Sanierung und grundlegende Erneuerung von Straßen. In den Prozessen sind die Entscheidungsschritte, deren Voraussetzungen und Zuständigkeiten klar geregelt.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Das Verkehrsflächenvermögen hat für die Stadt Minden eine hohe bilanzielle Bedeutung. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit der Eröffnungsbilanz erheblich gesunken.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen einschließlich der mit den Straßen verbundenen Grundstückswerte beträgt bei der **Stadt Minden** in 2019 147,7 Mio. Euro. Dies entspricht rund 28,1 Prozent der Bilanzsumme. Bilanziert sind die Verkehrsflächen innerhalb der Bilanzposition 1.2.3.5 Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen. Nach den Schulgebäuden ist dies die zweithöchste Bilanz-Einzelposition im Kernhaushalt der Stadt Minden.

Vermögenswert Verkehrsflächen Stadt Minden 2006 bis 2019 in Mio. Euro



Der Ausgangswert der Verkehrsflächen einschließlich der zugehörigen Anlagen im Bau in der Eröffnungsbilanz 2007 betrug 175,3 Mio. Euro. Seit diesem Zeitpunkt hat sich das Vermögen sukzessive auf 148,4 Mio. Euro reduziert. Eine Ausnahme dieser Entwicklung stellt das Jahr 2014 dar, in dem die Stadt die Ortsdurchfahrten der klassifizierten Bund- und Landstraßen übernimmt. Diese bewirken einen Vermögenszuwachs von rund 23,5 Mio. Euro. Insgesamt verringert sich das Verkehrsflächenvermögen um 26,9 Mio. Euro und damit 15,4 Prozent des Ausgangswertes.

Der Anteil der Anlagen im Bau an dem Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens beträgt im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 rund 0,7 Prozent. Schwankungen in der Höhe der Anlagen im Bau ergeben sich regelmäßig, wenn Baumaßnahmen unterjährig nicht fertig gestellt werden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil des Vermögens der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme (Verkehrsflächenquote) in Prozent	28,24	7,14	10,22	12,84	17,05	28,24	20
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	27,26	13,09	23,83	27,12	34,95	38,61	17

Die Vergleichswerte sind noch vorläufig. In einem Gesamtbericht am Ende einer jeglichen Prüfrunde veröffentlicht die gpaNRW die endgültigen Vergleichswerte.

Insgesamt zeigen die Kennzahlen, dass das Verkehrsflächen-Vermögen eine hohe bilanzielle Bedeutung für die Stadt Minden hat. In Verbindung mit der im Kapitel 5.5.1 dargestellten großen Verkehrsfläche je Einwohner erklärt sich auch der hohe Anteil des Verkehrsflächen-Vermögens an der Bilanzsumme. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche dagegen ist nicht wesentlich höher als im Median.

Wie die Stadt Minden die Erhaltung dieser Vermögenswerte umsetzt, beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

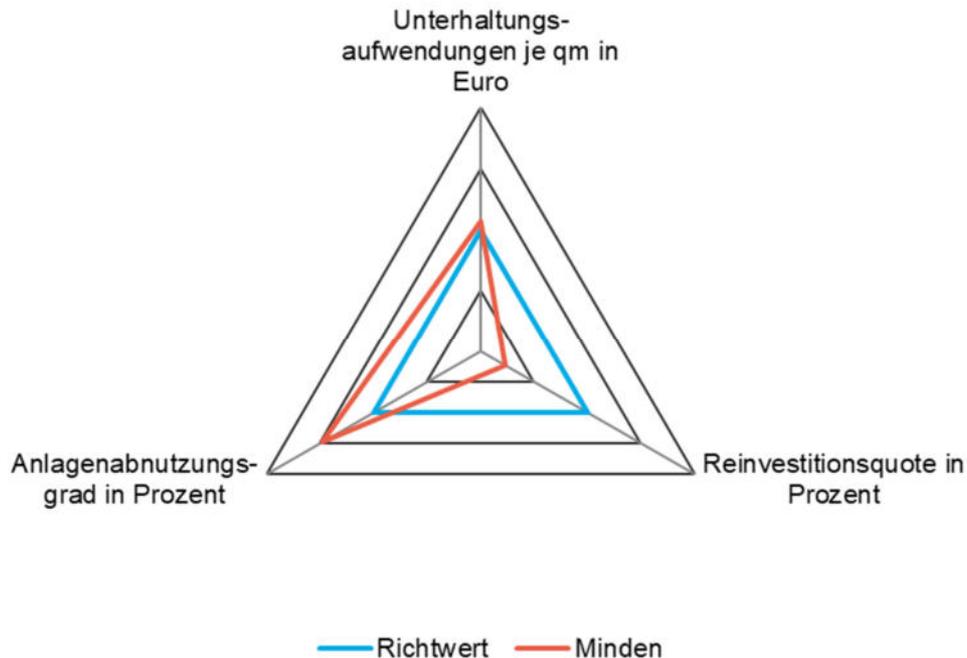
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Minden gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Minden
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,39
Reinvestitionsquote in Prozent	100	22,96
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	73,88

Die Einflussfaktoren zeigen, dass die Stadt Minden der Unterhaltung ihrer Straßen und befestigten Wirtschaftswege eine hohe Priorität einräumt. Dagegen hält sich die Stadt bei der Investitionstätigkeit zurück. Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird. Dies führt zu einem höheren Anlagenabnutzungsgrad, wenn die vorgenommenen Erhaltungsmaßnahmen nicht zu einer Anhebung der Nutzungsdauer führen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist in 2019 bereits hoch und deutet auf die Überalterung des Straßenvermögens hin.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege bei der Stadt Minden zeigt eine Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung von rund 41 Prozent der Verkehrsfläche in 2017 ergibt für rund ein Viertel der analysierten Fläche einen schlechten bis sehr schlechten Straßenzustand.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei der **Stadt Minden** ist mit 73,9 Prozent außerordentlich hoch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Stadt Minden für eine lange Gesamtnutzungsdauer entschieden hat. Die flächengewichtete Gesamtnutzungsdauer beträgt 57,5 Jahre. Die höchstens festzulegende Gesamtnutzungsdauer nach der NKF Rahmentabelle für kommunale Vermögensgegenstände variiert in den Jahren 2006 bis 2020 zwischen 50 und 60 Jahren. Lange Gesamtnutzungsdauern strecken die jährlichen Abschreibungen über einen längeren Zeitraum. Dies erfordert aber ebenso eine längere Nutzbarkeit der jeweiligen Anlagegüter und daran ausgerichtete Erhaltungsmaßnahmen.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad verdeutlicht, dass viele Flächen bereits lange genutzt werden. Die flächengewichtete durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt bei der Stadt Minden für die Verkehrsflächen noch rund 15 Jahre.

Neben dem Anlagenabnutzungsgrad ermöglichen regelmäßige Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Die Stadt Minden hat zuletzt in 2017 den Zustand ihrer Verkehrsflächen analysieren lassen. Die Flächen wurden darauf basierend in Zustandsklassen eingeordnet. Die Zustandsklassen basieren auf den Einstufungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV). Hierbei ergeben sich die nachfolgend dargestellten Zustandsklassen.

Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Die Stadt Minden hat bei der Zustandserfassung jedoch nicht den Straßenzustand der kompletten Verkehrsfläche erhoben. Analysiert wurden die Fahrbahnen der Straßen. Die Hauptverkehrsstraßen und die Ortsdurchfahrten bei klassifizierten Straßen nicht analysiert. Letztere hat die Stadt Minden erst in 2014 übernommen. Da diese im Zuge der Übernahme der Straßenzustand bewertet wurde, erwartete die Stadt mittels einer erneuten Zustandserfassung keine wesentlichen neuen Erkenntnisse.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in m² 2017

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Straßenflä- che gesamt in m ²
2017	68.094	199.592	1.441.563	347.574	165.494	2.222.317

Von den insgesamt 5,4 Mio. qm Verkehrsfläche sind von der Zustandserfassung somit rund 41,0 Prozent erfasst. Für diesen Flächenanteil beträgt der flächengewichtete Zustandswert in 2017 3,15 in der Skala von 1 bis 5. Rund 76,9 Prozent der analysierten Straßenfläche befindet sich mindestens in der mittleren Zustandsklasse 3 oder in einer besseren Zustandsklasse. Die verbleibenden 23,1 Prozent umfassen eine Fläche von 513.068 qm und sind bereits in 2017 in einem schlechten oder gar sehr schlechten Straßenzustand eingestuft.

Die Stadt Minden plant in Kürze eine erneute Zustandserhebung. Diese Ergebnisse kann die Stadt dann den Ergebnissen 2017 gegenüberstellen. Die Stadt Minden strebt damit einen fünf-Jahres-Rhythmus bei den Zustandserhebungen an. Hierdurch gerät die Stadt in die Lage, die Effektivität der bisherigen Erhaltungsmaßnahmen regelmäßig zu bewerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte die in Kürze vorgesehene Zustandserfassung wie geplant durchführen. Sie sollte dabei den Zustand aller Flächen in ihrer Unterhaltungsverantwortung analysieren und bewerten.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Minden erreichen mit 1,39 Euro je qm Verkehrsfläche in 2019 den Richtwert der FGSV. Durch den Fokus auf Instandsetzungsmaßnahmen ist es der Stadt gelungen, den Anteil der kleinflächigen Reparaturen (Instandhaltungsmaßnahmen) an den Erhaltungsaufwendungen zu reduzieren.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

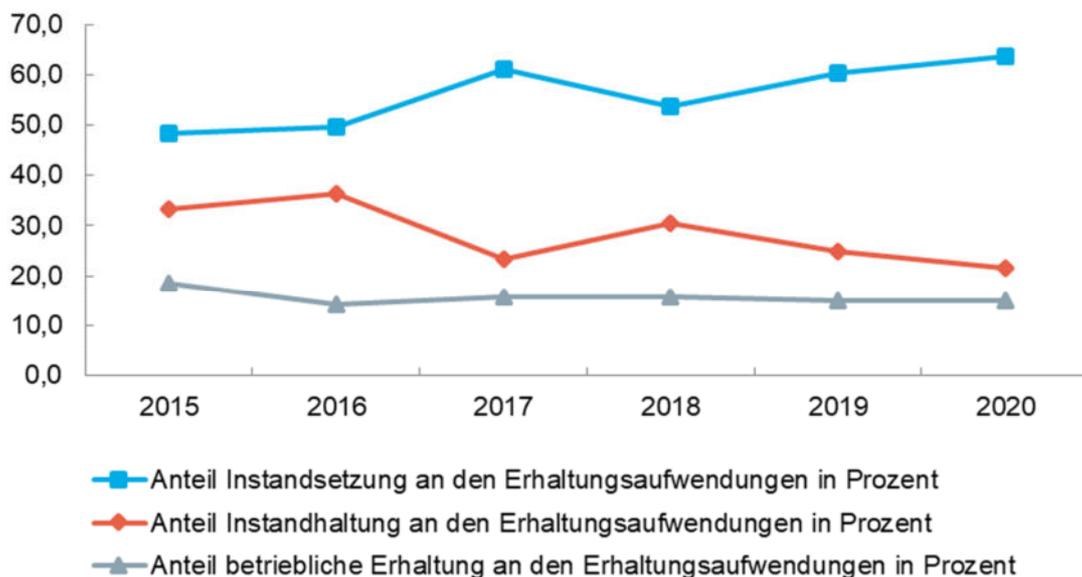
Die **Stadt Minden** setzt in den letzten vier Jahren um Durchschnitt 1,34 Euro je qm für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Damit überschreitet die Stadt den Richtwert der FGSV geringfügig. Im Jahr 2020 steigen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche auf 1,48 Euro.

Unterhaltungsaufwendungen in Euro Stadt Minden 2019

	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	174.760	0,03
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0,00
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0,00
Erhaltungsaufwendungen	7.369.224	1,34
davon Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung	1.088.954	0,20
davon Aufwendungen für die Instandhaltung	1.840.917	0,34
davon Aufwendungen für die Instandsetzung	4.439.352	0,82
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	0	0
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	7.543.984	1,39

Die Zusammensetzung der Unterhaltungsaufwendungen zeigt bereits, dass der höchste Anteil auf die Instandsetzungsmaßnahmen entfällt. Im Verwaltungsbereich sind insgesamt 1,8 Vollzeit-Stellen mit der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen betraut. Der entsprechende Anteil an den Unterhaltungsaufwendungen fällt entsprechend gering aus.

Anteil der Aufwendungen je Erhaltungsmaßnahme an den Erhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Prozent



Die Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung sind mit einem Anteil von durchschnittlich 15,6 Prozent als äußerst niedrig anzusehen. Für das Jahr 2019 liegen der gpaNRW bislang vier Vergleichswerte mit einer Spannweite von rund 15 bis 47 Prozent vor. Die betriebliche Erhaltung umfasst Tätigkeiten, wie die Streckenkontrolle und Wartungsarbeiten (wie z. B. Straßenabläufe

reinigen, Bankette schneiden, sonstige Reinigungsarbeiten). Insbesondere die regelmäßigen Wartungsarbeiten sind weniger abhängig vom Zustand der Verkehrsflächen.

In den Jahren 2015 bis 2020 steigt der Anteil der Aufwendungen für die Instandsetzung an den Erhaltungsaufwendungen an. Die Stadt Minden setzt in den SBM einen eigenen Asphalt-Fertiger ein und führt die Instandsetzungsmaßnahmen weitestgehend eigenständig durch. Zusätzlich unterstützen zwei Vertragsunternehmen die SBM bei der Umsetzung der Instandsetzungsmaßnahmen. Die Wirtschaftlichkeit der Anschaffung des Asphalt-Fertigers gegenüber der Anmietung hat die SBM in 2014 nachgewiesen und das Fahrzeug beschafft. Die Strategie, direkt großflächigere Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen, reduziert erkennbar den Kostenanteil der kleinflächigeren Instandhaltungsmaßnahmen. Inwiefern der Einsatz des eigenen Fertigers gegenüber einer Beauftragung von Dritten wirtschaftlicher ist, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht abschließend beurteilt werden. Ausgehend von der instandgesetzten Fläche in 2019 von 96.000 qm betragen die Kosten für die Instandsetzung 46,24 Euro je qm. Durch den eigenen Fertiger kann die Stadt Minden zum Beispiel flexibler auf Schadenshäufungen reagieren. Auch ist es ihr möglich, schneller einzelne Straßenabschnitte instand zu setzen, die für externe Baufirmen aufgrund des geringeren Auftragsvolumens unattraktiv wären.

Für die Jahre 2017 bis 2019 hat die Stadt Minden ermittelt, welche Flächen instandgesetzt wurden. Korrespondierend zu dem höheren Anteil an den Erhaltungsaufwendungen steigt die Fläche, die von der Stadt Minden instandgesetzt wird. Insgesamt wurden 237.400 qm der Verkehrsfläche instandgesetzt. Die Instandsetzungsmaßnahmen wurden vorwiegend auch an den Ortsdurchfahrten durchgeführt. Diese haben eine hohe verkehrliche Bedeutung. Im Durchschnitt dieser Jahre gelingt es der Stadt, rund 79.000 qm und somit 1,46 Prozent der Verkehrsfläche instand zu setzen. Die FGSV empfiehlt bei der Instandsetzungsstrategie im Lebenszyklus einer Straße zwei Instandsetzungsmaßnahmen. Ausgehend von der flächengewichteten Gesamtnutzungsdauer von 57,5 Jahren müsste die Stadt Minden theoretisch mindestens 3,48 Prozent der Fläche pro Jahr instandsetzen. Erst dann würde sie im Lebenszyklus der Straße zwei Instandsetzungsmaßnahmen realisieren können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden sollte zur konsequenten Umsetzung der Instandsetzungsstrategie den Anteil der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen an den Unterhaltungsaufwendungen insgesamt weiter erhöhen und damit mehr Fläche instandsetzen.

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz ermöglicht im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in den Unterbau und der Deckschicht zu trennen. Diese Trennung führt auch dazu, dass die Erneuerung der Komponente Deckschicht eine Investition darstellt und nicht mehr als Instandsetzungsmaßnahme gilt. Die Stadt Minden wendet bislang den Komponentenansatz nicht an.

Setzt die Stadt den Komponentenansatz nicht um, muss sie Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen, aktivieren. Auch hierbei würden umfangreichere Instandsetzungsmaßnahmen als Reinvestitionen berücksichtigt. Die Stadt Minden führt zu einem großen Anteil Instandsetzungsmaßnahmen an den Verkehrsflä-

chen durch. Diese führen jedoch dazu, dass die ursprünglich vorgesehene Nutzungsdauer erreicht werden kann. Die Stadt Minden erwartet daher nicht, bei den Instandsetzungsmaßnahmen die Nutzungsdauer zu verlängern.

Um die Zuordnung der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen aufzugreifen, bildet die gpaNRW den Finanzmitteleinsatz ab.

Finanzmitteleinsatz in Euro Stadt Minden 2019

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an den Finanzmitteleinsatz
Unterhaltungsaufwendungen	7.543.984	1,39	84,2
Reinvestitionen	1.416.504	0,26	15,8
Finanzmitteleinsatz	8.960.488	1,65	100,0

Die oben beschriebene Vorgehensweise der Stadt Minden führt dazu, dass ein hoher Anteil der Instandsetzungsmaßnahmen in den Unterhaltungsaufwendungen enthalten ist. Daraus folgt aber auch, dass die Reinvestitionen im Verhältnis zum Finanzmitteleinsatz gering ausfallen. Die Reinvestitionstätigkeit der Stadt Minden beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

5.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Investitionstätigkeit der Stadt Minden hat in den Jahren 2015 bis 2019 den Werteverzehr nicht erreicht. Das aktuelle Straßen- und Wegekonzept bildet die Basis für eine mittels Fördermaßnahmen unterstützte Investitionstätigkeit. Die geplanten Investitionen bis 2024 unterstreichen weiterhin den Werteverzehr.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Bei der **Stadt Minden** betragen die Gesamtinvestitionen in das Verkehrsvermögen für den Zeitraum 2015 bis 2019 insgesamt 9,2 Mio. Euro. Diesen Investitionen stehen für den gleichen Zeitraum planmäßige Abschreibungen von rund 32,0 Mio. Euro entgegen. Die Stadt Minden investiert damit im Durchschnitt dieser Jahre in Höhe von 29 Prozent des Werteverzehrs.

Die Investitionsquote in 2019 beträgt 51,9 Prozent. Dabei investiert die Stadt rund 1,8 Mio. Euro in neue Straßen. In bestehende Straßen investiert die Stadt Minden rund 1,4 Mio. Euro. Mit dem finanziellen Einsatz erneuert die Stadt 34.800 qm Verkehrsfläche. Hiervon entfallen 31.520 qm auf Straßen und 3.280 qm auf befestigte Wirtschaftswege. Gemessen an der Verkehrsfläche von 5,4 Mio. qm entsprechen die Erneuerungen einem Anteil von 0,6 Prozent.

In einem Straßen- und Wegekonzept hat die Stadt Minden zuletzt im April 2021 festgelegt, wann und welche investiven Maßnahmen an den jeweiligen Straßen durchgeführt werden sollen. Es ist auch die Basis für die aktuelle Förderung der beitragspflichtigen Maßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW). Bis 2025 will die Stadt an 79

Straßen-Aus- oder -Umbaumaßnahmen durchführen. Die Stadt Minden nutzt so die aktuellen Rahmenbedingungen zur Förderung der Baumaßnahmen und erhöht ihre Investitionstätigkeit.

Das Straßen- und Wegekonzept beinhaltet nur Maßnahmen, die vollständig abgeschrieben sind und somit keine Restbuchwerte mehr besitzen. In den Jahren 2020 und 2021 verzögern sich die Baumaßnahmen, weil durch die Pandemie bedingt Einwohnerversammlungen nicht in notwendigem Maß durchgeführt werden konnten.

In der mittelfristigen Finanzplanung im Haushaltsplan 2021 sieht die Stadt Auszahlungen für Investitionstätigkeit im Zeitraum 2021 bis 2024 von 15,7 Mio. Euro vor. In dem gleichen Zeitraum erwartet die Stadt Abschreibungen von 24,0 Mio. Euro. Insofern erreichen die Investitionen auch bis 2025 den Werterhalt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Minden muss für den langfristigen Erhalt ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Minden setzt sich das Ziel eine gute Infrastruktur vorzuhalten. Das strategische Ziel ist durch entsprechende operative Ziele und Planungen konkretisiert. Die Stadt Minden könnte mithilfe von Kennzahlen die Zielerreichung messen und daran den Ressourceneinsatz ausrichten.	152	E1	Die Stadt Minden sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.	154
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F2	Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege bei der Stadt Minden zeigt eine Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung von rund 41 Prozent der Verkehrsfläche in 2017 ergibt für rund ein Viertel der analysierten Fläche einen schlechten bis sehr schlechten Straßenzustand.	196	E2	Die Stadt Minden sollte die in Kürze vorgesehene Zustandserfassung wie geplant durchführen. Sie sollte dabei den Zustand aller Flächen in ihrer Unterhaltungsverantwortung analysieren und bewerten.	198
F3	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Minden erreichen mit 1,39 Euro je qm Verkehrsfläche in 2019 den Richtwert der FGSV. Durch den Fokus auf Instandsetzungsmaßnahmen ist es der Stadt gelungen, den Anteil der kleinflächigen Reparaturen (Instandhaltungsmaßnahmen) an den Erhaltungsaufwendungen zu reduzieren.	198	E3	Die Stadt Minden sollte zur konsequenten Umsetzung der Instandsetzungsstrategie den Anteil der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen an den Unterhaltungsaufwendungen insgesamt weiter erhöhen und damit mehr Fläche instandsetzen.	200
F4	Die Investitionstätigkeit der Stadt Minden hat in den Jahren 2015 bis 2019 den Werteverzehr nicht erreicht. Das aktuelle Straßen- und Wegekonzept bildet die Basis für eine mittels Fördermaßnahmen unterstützte Investitionstätigkeit. Die geplanten Investitionen bis 2024 unterschreiten weiterhin den Werteverzehr.	201	E4	Die Stadt Minden muss für den langfristigen Erhalt ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.	202

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Minden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	73,88	52,44	65,20	71,42	73,19	88,30	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,39	0,16	0,50	0,64	0,88	1,39	15
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,26	0,14	0,62	0,72	1,26	1,97	10
Reinvestitionsquote in Prozent	22,96	2,27	22,59	42,02	69,89	86,43	13
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	17,15	12,32	25,53	33,24	47,90	70,66	12

Die Vergleichswerte sind noch vorläufig. In einem Gesamtbericht am Ende einer jeglichen Prüfrunde veröffentlicht die gpaNRW die endgültigen Vergleichswerte.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de