

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lüdenscheid im
Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Lüdenscheid	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lüdenscheid	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	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	31
1.3 Haushaltssituation	32
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Informationstechnik	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	IT-Profil	81
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	83
2.3.2	IT-Kosten	86
2.3.3	Digitalisierung	89
2.3.4	Prozessmanagement	99
2.3.5	IT-Sicherheit	101
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	103
2.4	IT an Schulen	106
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	110
3.	Hilfe zur Erziehung	112
3.1	Managementübersicht	112
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	113
3.3	Strukturen	114
3.3.1	Strukturkennzahlen	115
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	117
3.3.3	Präventive Angebote	117
3.4	Organisation und Steuerung	119
3.4.1	Organisation	119
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	120
3.4.3	Finanzcontrolling	121
3.4.4	Fachcontrolling	123
3.5	Verfahrensstandards	126
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	126
3.5.2	Prozesskontrollen	135
3.6	Personaleinsatz	136
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	139
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	139
3.7	Leistungsgewährung	139
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	139
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	151
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	166
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	168
4.	Bauaufsicht	172
4.1	Managementübersicht	172
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	173

4.3	Baugenehmigung	173
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	173
4.3.2	Rechtmäßigkeit	176
4.3.3	Geschäftsprozesse	178
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	180
4.3.5	Digitalisierung	186
4.3.6	Personaleinsatz	187
4.3.7	Bauberatung	191
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	194
4.3.9	Transparenz und Steuerung	198
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	200
5.	Verkehrsflächen	203
5.1	Managementübersicht	203
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	204
5.3	Steuerung	204
5.3.1	Datenlage	205
5.3.2	Straßendatenbank	206
5.3.3	Kostenrechnung	207
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	208
5.4	Prozessbetrachtung	209
5.4.1	Aufbruchmanagement	209
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	211
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	213
5.5.1	Strukturen	213
5.5.2	Bilanzkennzahlen	215
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	216
5.6.1	Alter und Zustand	218
5.6.2	Unterhaltung	220
5.6.3	Reinvestitionen	223
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	225
	Kontakt	228

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid 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 Stadt Lüdenscheid befindet sich bereits seit dem Jahr 2002 in der Haushaltssicherung. Für das Jahr 2022 legt die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt vor und erfüllt damit die Vorgaben des fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzeptes. Auch nach dem Ende der Haushaltssicherung besteht weiterhin Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Die strukturell nicht ausgeglichene Ergebnisrechnung verdeutlicht die starke Abhängigkeit von einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Das Ziel der Stadt sollte es sein, zukünftig unabhängig von möglichen Haushaltssicherungsmaßnahmen das Heft des Handelns selbst in der Hand zu behalten.

Eine gute konjunkturelle Entwicklung verbunden mit eigenen Konsolidierungsmaßnahmen hat dazu geführt, dass die Stadt ab dem Jahr 2016 positive Jahresergebnisse erzielen konnte. Damit konnte die Stadt ihr **Eigenkapital** in den Jahren 2016 bis 2020 erhöhen. Der seit der Einführung des NKF im Jahr 2009 stattfindende Eigenkapitalverzehr konnte somit ab 2016 gestoppt werden.

Für die Jahre 2021 bis 2025 plant die Stadt Lüdenscheid ebenfalls mit positiven Jahresergebnissen. Diese **Haushaltsplanung** ist aber mit allgemeinen und zusätzlichen Planungsrisiken verbunden. Zu den allgemeinen Planungsrisiken gehören z. B.: die weitere konjunkturelle Entwicklung, Belastungen durch die Corona-Pandemie und noch nicht abschätzbare Auswirkungen des Russland-Ukraine-Konflikts wie beispielsweise der Anstieg der Personal- und Energiekosten oder auch die Auswirkungen der langjährig gesperrten Bundesautobahn A 45 auf die Stadt und die Region. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den Transferaufwendungen.

Die **Schulden**¹ der Stadt Lüdenscheid konnten seit 2015 reduziert werden. Im Kernhaushalt und auch auf Konzernebene weist die Stadt im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Verbindlichkeiten aus.

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des **Vermögens** stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. In dem Zeitraum 2015 bis 2020 ist der Wert des Anlagevermögens der Stadt insgesamt um rund 26,4 Mio. Euro gesunken. Die erhöhten Anlagenabnutzungsgrade zeigen, dass sowohl die Straßen als auch verschiedene Gebäudegruppen stark abgenutzt sind. Aus Sicht der Stadt befinden sich diese allerdings in einem besseren Zustand, als dies aufgrund der bilanziellen Restwerte zu erwarten wäre. Trotzdem kann aufgrund der durchgängig hohen Anlagenabnutzungsgrade sowie der zu niedrigen Investitionsquote festgestellt werden, dass die Stadt von der Substanz lebt.

Insbesondere bei den **Verkehrsflächen** ist ein hoher Werteverlust festzustellen. Dies liegt unter anderem daran, weil die Nutzungsdauer von der Stadt innerhalb des vorgegebenen Rahmens besonders vorsichtig und kurz gewählt wurde. Dies führt zu jährlich hohen Abschreibungsbeträgen. In den Jahren 2015 bis 2020 wurde durchschnittlich nur 32 Prozent der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Damit konnte dem Werteverlust nicht ausreichend entgegengewirkt werden, so dass die Verkehrsflächen nur noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von dreieinhalb Jahren ausweisen.

Der technische Zustand der Verkehrsflächen kann durch durchgeführte Unterhaltungsmaßnahmen ein deutlich besseres Bild zeigen, als der hohe Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die Unterhaltungsmaßnahmen der Stadt liegen im Jahr 2019 nahe dem vorgegebenen Richtwert für eine wirtschaftliche Unterhaltung von Straßen. Um den tatsächlichen technischen Zustand ermitteln zu können, sollte die Stadt die regelmäßige Zustandserfassung und -bewertung der Verkehrsflächen durchführen.

Bei der Stadt Lüdenscheid konnten in der Regel weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Haushaltsansätze für investive Auszahlungen in Anspruch genommen werden. Personelle Engpässe im Hoch- und Tiefbau, fehlende freie Kapazitäten bei Baufirmen oder zeitliche Verzögerungen bei der Akquise von Fördermitteln haben zu erheblichen Verzögerungen und steigenden **Ermächtigungsübertragungen** geführt. Investive Auszahlungen sollten daher an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausgerichtet werden.

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Durch die von der Stadt eingerichtete Stabstelle Fördermanagement verbessern sich die Prozesse zur Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln. Eine zentrale Datenbank sowie ein Berichtswesen befinden sich im Aufbau.

Im Rahmen der Prüfung der **Informationstechnik** (IT) wurde hauptsächlich die Kernverwaltung betrachtet, insbesondere auch der Stand der Digitalisierung. Die IT-Gesamtkosten der Stadt Lüdenscheid sind je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im interkommunalen Vergleich sehr niedrig.

¹ Bei den Schulden betrachtet die gpaNRW die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich.

Die Stadt hat für ihre Ausrichtung der IT noch keine gebündelte IT-Strategie erstellt, die sich an übergeordneten Zielen der Behörde ausrichtet. Obwohl die Stadt noch über keine verwaltungsübergreifende Strategie für die Digitalisierung verfügt, hat sie die Digitalisierung ihrer Prozesse vorangetrieben.

Verbesserungsmöglichkeiten bei der digitalen Transformation sehen wir in einem vorgeschalteten und systematischen Prozessmanagement, beim IT-Sicherheitsmanagement, bessere Rahmenbedingungen der örtlichen Rechnungsprüfung für das Prüfen der IT und mit der IT sowie bei dem Erstellen eines Medienentwicklungsplanes für die IT-Ausstattung an den Schulen.

Die Stadt Lüdenscheid ist durch den Fehlbetrag der **Hilfe zur Erziehung** weniger belastet als viele andere Vergleichsstädte. Hauptsächlicher Grund für den niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ist eine niedrige Falldichte. Durch eine gute Präventions- und Netzwerkarbeit können die Hilfefälle auf einem niedrigen Niveau gehalten werden. Die Aufwendungen je Hilfefall sind allerdings recht hoch. Ein im Vergleich hoher Anteil von teureren stationären Hilfefällen wirkt sich hierbei aus. Dazu kommt noch, dass innerhalb der stationären Unterbringungsfälle wenige Hilfen in Pflegefamilien erbracht werden können.

Das Finanzcontrolling der Stadt könnte noch verbessert werden, indem die Aufwendungen mit den Fallzahlen verknüpft und daraus steuerungsrelevante Finanzkennzahlen gebildet werden. Das Fachcontrolling ist zwar stark ausgeprägt, kann aber durch zusätzliche Auswertungen zum Grad der Zielerreichung oder zur Verweil- oder Betreuungsdauer verbessert werden.

Für den Allgemeinen Sozialen Dienst sind in einem Qualitätshandbuch Prozess- und Qualitätsstandards sowie eine Vielzahl von Arbeitshilfen ausführlich beschrieben. Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe und den Bereich der Vollzeitpflege sollten diese noch verschriftlicht werden.

Bei der Betrachtung des **Baugenehmigungsverfahrens** in der Bauaufsicht erhebt die gpaNRW die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren. Der Anteil der normalen Antragsverfahren ist in Lüdenscheid so hoch wie in keiner anderen bisher erfassten Vergleichskommune. Für diese Antragsverfahren benötigt die Stadt eine längere Bearbeitungszeit als die meisten Vergleichskommunen. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadt noch mit der Papierakte arbeitet. Außerdem vergrößern zahlreiche einzuholende Stellungnahmen den Bearbeitungsaufwand.

Die geplante Einführung der digitalen Bauakte wird die Bediensteten weiter unterstützen und das Genehmigungsverfahren beschleunigen. So kann sie außerdem dem Trend der Zunahme der unerledigten Fälle entgegenwirken. Damit wird die Stadt Lüdenscheid auch den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gerecht, welches die digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge bis Ende 2022 verlangt.

0.2 Ausgangslage der Stadt Lüdenscheid

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lüdenscheid. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus

allgemein zugänglichen Datenquellen². 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.

Strukturmerkmale Stadt Lüdenscheid 2021



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median aller großen kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW (Ausnahme: Bevölkerungsentwicklung, siehe einführender Text).

Die Prognose für die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Lüdenscheid durch IT.NRW zeigt - wie auch bei der letzten Prüfung der gpaNRW - einen erheblichen Rückgang. Bis zum Jahr 2040 wird ein weiterer Rückgang auf 65.750 Einwohner prognostiziert. Die Bevölkerungszahl erreichte im Jahr 1996 einen Höchststand von 81.933 Einwohnern. Danach gingen die Zahlen bis zum Jahr 2014 auf 72.923 zurück. Zum 31. Dezember 2020 verfügt die Stadt über einen Stand von 71.911 Einwohnern.

Die Altersstruktur der Stadt hat sich gegenüber der vorherigen Prüfung weiter verschoben. Der Jugendquotient³ ist von 33,02 aus dem Jahr 2015 auf 31,98 Prozent im Jahr 2020 gesunken. Der Altenquotient⁴ ist dagegen von 36,11 auf 37,48 Prozent gestiegen.

Die SGB II-Quote⁵ ist von 11,45 auf 12,16 Prozent angestiegen. Damit liegt dieser Wert über dem Median der Vergleichskommunen, was auf ein eher belastendes Strukturmerkmal hinweist.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

³ Jugendquotient: Anzahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁴ Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁵ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2020

Während die Kaufkraft⁶ am Median liegt, zeigen die Deckungsmittel⁷ und das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen⁸ dagegen eher entlastende Wirkung. Die Deckungsmittel sind von 1.503 Euro je Einwohner auf 1.977 Euro je Einwohner angestiegen. Allerdings sind auch bei den Vergleichskommunen entsprechende Steigerungen zu erkennen. Das Bruttoinlandsprodukt konnte von 64.749 auf 68.886 Euro steigen.

Nicht in den oben aufgeführten Strukturmerkmalen enthalten sind die Auswirkungen der Verkehrsanbindung. Eine gute verkehrliche Anbindung hat grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft in der Region. Die Stadt Lüdenscheid ist durch die mehrjährige Vollsperrung der Bundesautobahn A 45 sehr stark belastet. Eine solche Verkehrssituation wirkt sich zunächst negativ auf die innerstädtische Verkehrssituation in der Stadt aus. Darüber hinaus aber auch auf die Wirtschaft in der Stadt und der Region.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfungsbericht der gpaNRW über die vorhergehende überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Lüdenscheid für die Jahre 2009 bis 2015 wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss in seiner Sitzung am 19. Oktober 2017 vorgelegt. Der Vorlage beigelegt war eine Zusammenfassung der Empfehlungen der gpaNRW zu den einzelnen Berichtsteilen.

Die betroffenen Fachdienste wurden aufgefordert, die Handlungsempfehlungen im Rahmen ihrer täglichen Arbeit zu berücksichtigen. Diese wurden laut Angabe der Stadt sukzessive bei der Aufgabenerfüllung umgesetzt.

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 As-

⁶ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2020' (Veröffentlichungsjahr)

⁷ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Stadt pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2020 als Strukturmerkmal berechnet.

⁸ Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2016-2019

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

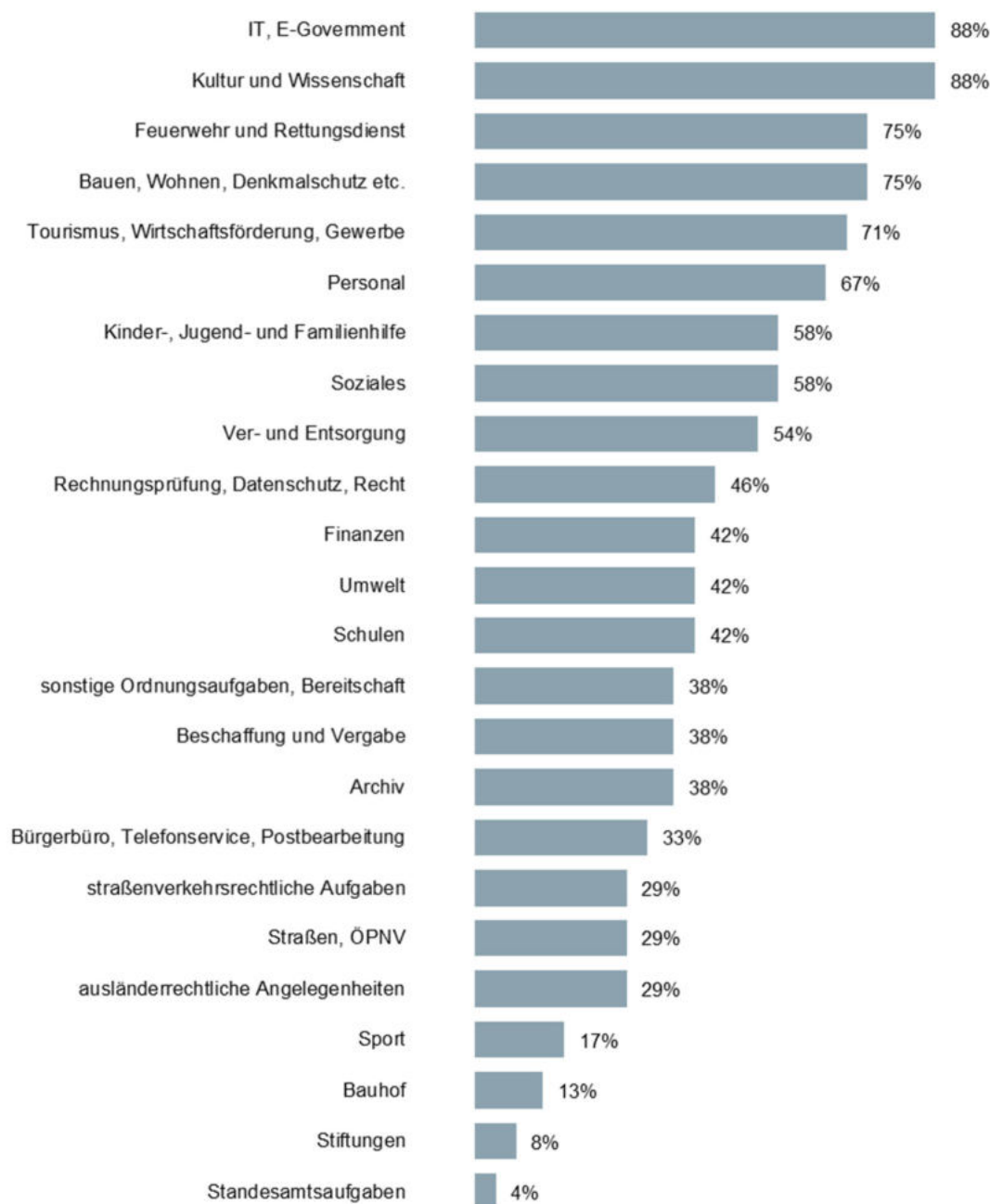
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 24 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als 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



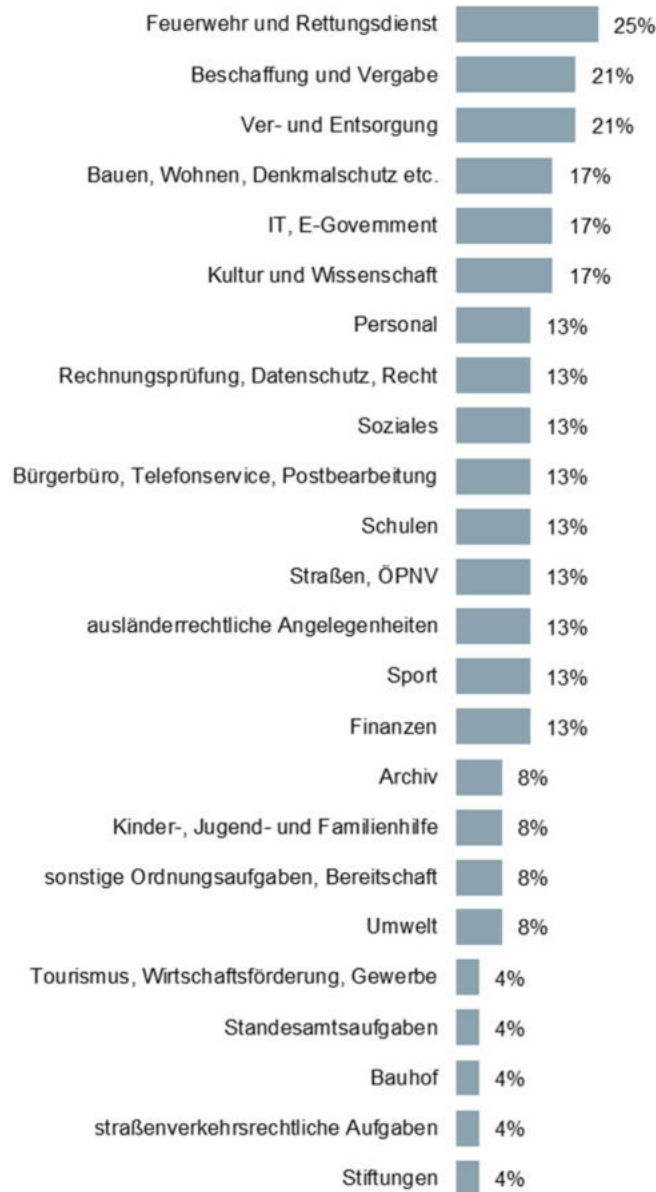
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

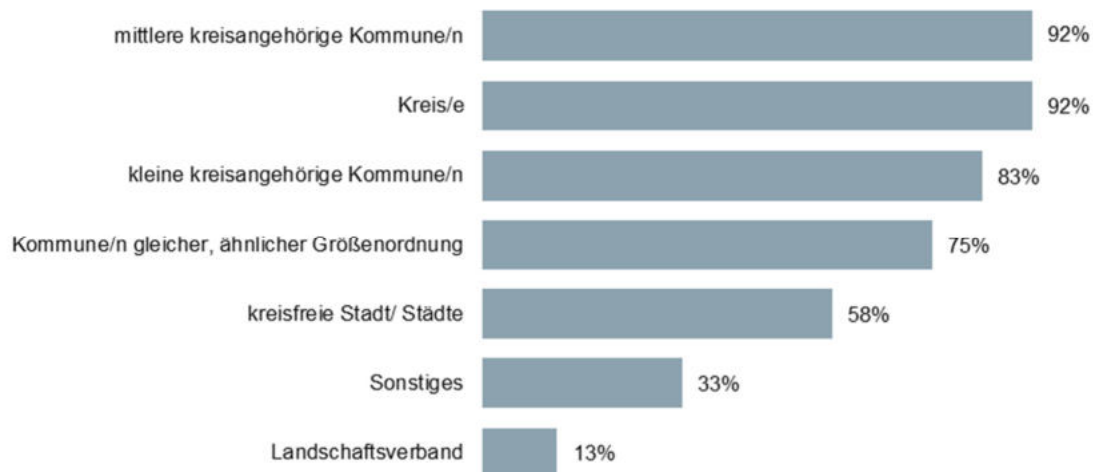
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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



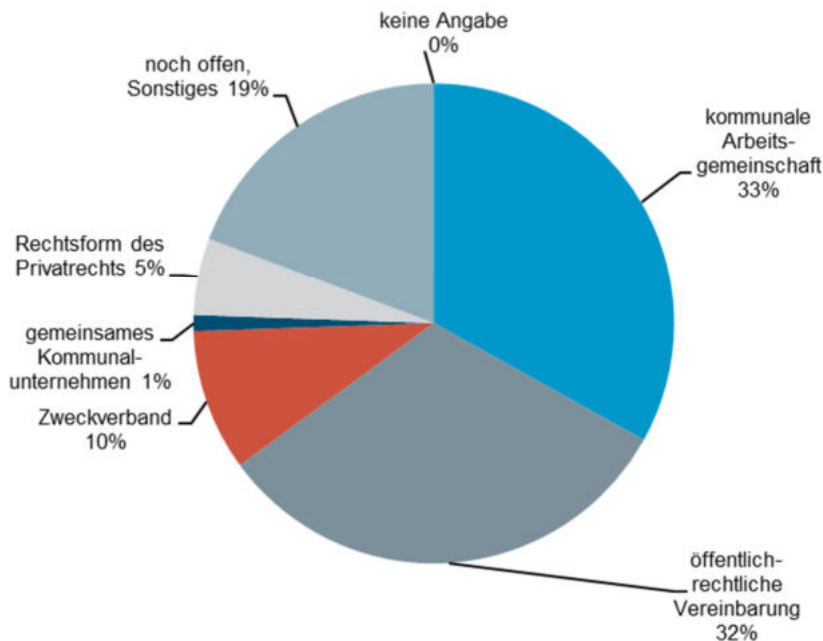
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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 Rechtsformen⁹.

Rechtsformen IKZ 2021



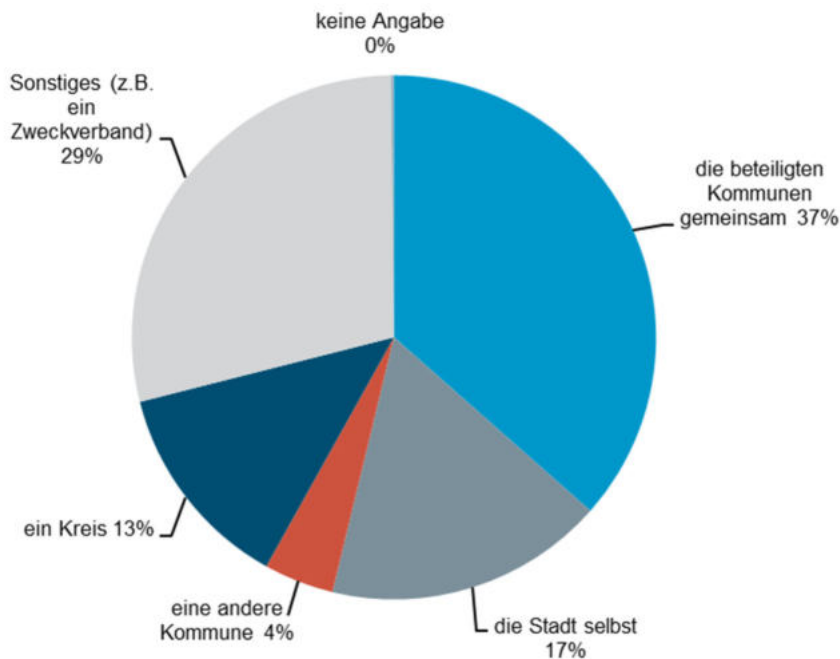
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

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.

⁹ 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.

Aufgabendurchführung IKZ 2021

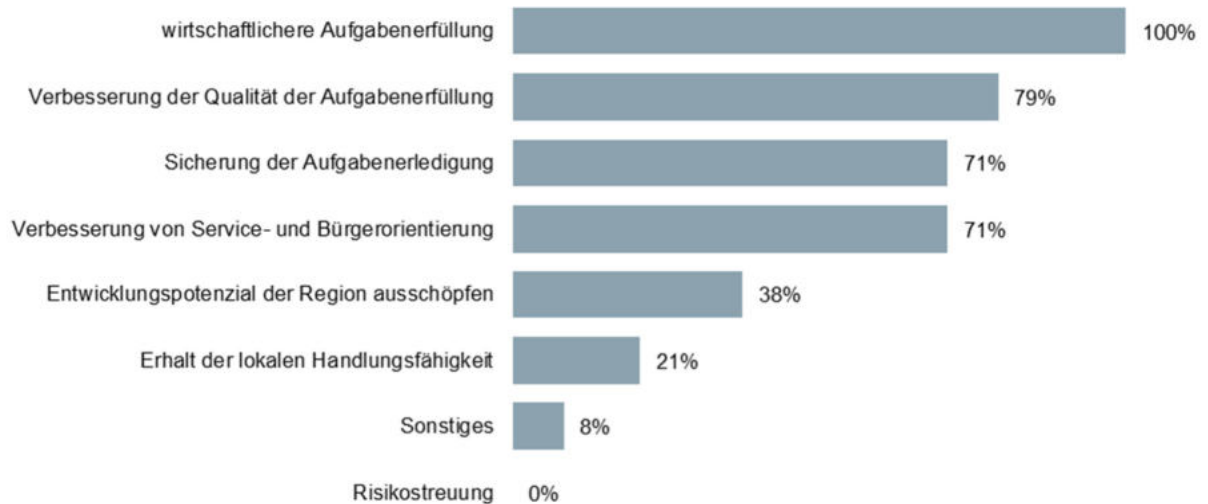


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. 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 Lüdenscheid

Die Stadt Lüdenscheid arbeitet in vielen Themenfeldern interkommunal mit anderen Partnerinnen und Partnern zusammen. Im Jahr 2021 bestehen insgesamt 22 interkommunale Kooperationen. Hierzu gehören z. B. die Beihilfesachbearbeitung, die Mitgliedschaft im Zweckverband SIT, das Märkische Kinderschutzzentrum und Frühe Hilfen, die Jugendschutzstelle, die Abfallentsorgung oder das interkommunale Gewerbegebiet.

Bei der rechtlichen Form der interkommunalen Zusammenarbeit überwiegen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die kommunale Arbeitsgemeinschaft. Kooperationspartner sind hierbei Kommunen gleicher Größenklasse, aber auch kleine oder mittlere kreisangehörige Kommunen oder der Märkische Kreis.

Als die wichtigsten Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: gegenseitiges Vertrauen, klare Zielvorgaben, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren) und Kooperation auf Augenhöhe. Diese Einschätzung entspricht der Rangfolge der anderen großen kreisangehörigen Kommunen (siehe Ziffer 0.3.1.7).

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat Lüdenscheid für sich benannt: Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und das Entwicklungspotenzial der Region auszuschöpfen. Bis auf das Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen handelt es sich um die meistgenannten Ziele der bisher geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als weitere IKZ ist die Harmonisierung der Wachbezirksgrenzen mit einer zusätzlichen Stadt geplant. Allerdings kann dieses Projekt erst umgesetzt werden, wenn hierfür die notwendigen Personalkapazitäten bei der Feuerwehr gegeben sind. Durch verschiedene Zusatzaufgaben (Sperrung A45, Corona, Brandschutzbedarfsplanung) ist der Fortgang aktuell nicht absehbar. Darüber hinaus sind aktuell keine weitere IKZ-Aktivitäten geplant.

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 auszugleichen¹⁰. 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:

- 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

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

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-Durchschnittswerten¹¹. 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.

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

¹¹ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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 der Stadt Lüdenscheid wurde in der Zeit von April 2021 bis Mai 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lüdenscheid überwiegend das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltés
Finanzen	Alexa Schneider
Informationstechnik	Mathias Elbers
Hilfe zur Erziehung	Tanja Möller
Bauaufsicht	Wolfgang Goretzki, Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Sitzung am 21. Juni 2022 vorgestellt.

Herne, den 08. August 2022

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleiterin

gez.

Heinrich Josef Baltés

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Stadt Lüdenscheid zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Die ab 2021 geplanten positiven Jahresergebnisse werden von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen bestimmt. Sofern die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung im Planungszeitraum nicht eintritt, benötigt die Stadt auch zukünftig Konsolidierungsmaßnahmen.	E1 Die Stadt Lüdenscheid sollte auch nach dem Abschluss der Haushaltssicherung ihren Konsolidierungskurs weiterverfolgen. Sie sollte auch für die zukünftigen Jahre Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten.
F2	Die Stadt Lüdenscheid regelt die Vorgehensweise für die Bildung von Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr die Regel. Jedoch nimmt die Stadt in der Regel weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E2 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Planung der investiven Auszahlungen verstärkt an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausrichten.
Informationstechnik		
F1	Die Stadt Lüdenscheid kann auf die von der SIT abgenommenen Leistungen und die daraus resultierenden Kosten nur einen geringen Einfluss ausüben. Dies steht im Gegensatz zu den eigenverantwortlich bereitgestellten und anderweitig beschafften IT-Leistungen. Allerdings schöpft die Stadt Lüdenscheid die Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells in der Praxis nicht aus.	E1 Die Stadt Lüdenscheid sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen des Zweckverbands SIT hinwirken. Außerdem sollte die Stadt Lüdenscheid die Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells intensiver nutzen. Hierfür wäre insbesondere die Formalisierung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung hilfreich.
F2	Die digitale Transformation der Stadt Lüdenscheid wird insbesondere dadurch beachtlich, dass noch keine formalisierte Strategie besteht.	E2 Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre strategischen Grundlagen für eine zielgerichtete Digitalisierung formulieren und formalisieren.

Feststellung		Empfehlung
F3	Die Stadt Lüdenscheid kommt den formalrechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot der Stadt wird der Intention der digitalen Transformation der Verwaltung allerdings noch nicht ganz gerecht. Auch steht ein eigener und verbindlicher Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung der OZG-Anforderungen noch aus.	E3 Die Stadt Lüdenscheid sollte weiter daran arbeiten, dass sie mehr Verwaltungsleistungen online anbietet und medienbruchfrei verarbeiten kann. Ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer eigenen Roadmap abbilden.
F4	Die Stadt Lüdenscheid entlastet bereits jetzt mit IT-Unterstützung einen großen Teil ihrer Sachbearbeitung von manuellen Tätigkeiten der Rechnungsbearbeitung. Dennoch bestehen weitere Ansätze der Optimierung.	E4 Die gpaNRW bestärkt die Stadt Lüdenscheid in der weiteren und verwaltungübergreifenden Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung. Sie sollte darauf abzielen manuelle Tätigkeiten noch stärker durch IT-Unterstützung zu reduzieren. Insbesondere eine Schnittstelle zum Vergabeprozess und der Ausbau der optischen Texterkennung bieten hier konkrete Ansatzpunkte.
F5	Das Prozessmanagement der Stadt Lüdenscheid befindet sich noch am Anfang und wird den Anforderungen an die digitale Transformation damit noch nicht gerecht.	E5 Die Stadt Lüdenscheid sollte ein systematisches Prozessmanagement aufbauen, um die digitale Transformation nicht zu gefährden. Sie sollte eine verbindliche, verwaltschaftsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten verbindlich regeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufnehmen. Damit erhobene Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentiert werden können, sollte die Stadt Lüdenscheid entsprechende Vorgaben machen.
F6	Die technischen Sicherheitsstrukturen der Stadt Lüdenscheid sind gut. Sie hat allerdings große konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement.	E6 Die Stadt Lüdenscheid sollte ihr IT-Sicherheitsmanagement, auch mithilfe der Kapazitäten des Zweckverbands SIT, systematisch verbessern.
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lüdenscheid sichern notwendige IT-Prüfhandlungen ab. Diese könnten allerdings durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	E7 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine intensivere Nutzung ihrer Massendatenanalyse erhöhen. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.
F8	Die Steuerung für die IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lüdenscheid zeigt grundlegendes Verbesserungspotenzial. Dies hat die Stadt bereits erkannt und plant wesentliche Schritte zur Optimierung.	E8 Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre Überlegungen zur grundlegenden Verbesserung der Steuerung ihrer Schul-IT fortführen. Dabei ist insbesondere der geplante Medienentwicklungsplan von strategischer Bedeutung für alle weiteren geplanten Optimierungsbemühungen.
Hilfe zur Erziehung		
F1	Die Stadt Lüdenscheid schafft Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch, in dem sie die Finanzdaten und Fallzahlen aufbereitet und auf dieser Basis einen regelmäßig erscheinenden Controllingbericht erstellt.	E1 Die Stadt Lüdenscheid sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Ziele und Finanzkennzahlen erweitern, diese regelmäßig auswerten und in den Controllingberichten darstellen.

Feststellung		Empfehlung
F2	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch mittels eines strukturierten Verfahrens überprüft. Zudem wertet Lüdenscheid die Ergebnisse hilfeartbezogen aus.	E2 Zur Qualitätsentwicklung könnte Lüdenscheid fallübergreifende, trägerbezogene Auswertungen bspw. zum Grad der Zielerreichung oder zur Verweil- oder Betreuungsdauer ausweiten.
F3	Die Stadt Lüdenscheid hat Prozess- und Qualitätsstandards für die Kernprozesse des Allgemeinen Sozialen Dienstes in einem Qualitätshandbuch gebündelt.	E3 Die Stadt Lüdenscheid sollte Prozess- und Qualitätsstandards für die Leistungen im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.
F4	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umfassend geltend.	E4 Die Stadt Lüdenscheid sollte Prozessbeschreibungen und Standards für die Prüfung von Kostenerstattungen erarbeiten und schriftlich fixieren.
F5	Der Anstieg des Anteils Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE wirkt sich positiv auf die Aufwendungen HzE sowie den Fehlbetrag HzE aus.	E5 Die Akquise und Werbung geeigneter Pflegefamilien sollte möglichst ausgebaut werden, um den positiven Effekt auf die Aufwendungen HzE sowie den Fehlbetrag HzE noch zu verstärken.
F6	Die Stadt Lüdenscheid hat im Bereich der Vollzeitpflege eine niedrige Falldichte sowie niedrigere Aufwendungen je Hilfefall und je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als drei Viertel der Vergleichskommunen.	E6 Die Stadt Lüdenscheid sollte Prozess- und Qualitätsstandards für die Leistungen im Bereich der Vollzeitpflege verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.
Baufaufsicht		
F1	Die Betrachtung der Baugenehmigungsverfahren lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln schließen. Die Bauaufsicht bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab. Sie dokumentiert schwierige Ermessensentscheidungen und fördert mit dieser Wissensdatenbank einheitliche und rechtssichere Genehmigungsverfahren.	E1 Die Stadt Lüdenscheid sollte den Kostendeckungsgrad der Gebühreneinnahme bei der Bauaufsicht ermitteln. Diesen sollte sie bei der Bemessung der Rahmengebühren berücksichtigen. Ziel sollte eine weitgehende verursachungsgerechte Kostendeckung sein.
F2	Die Stadt Lüdenscheid hat nachvollziehbare Regelungen für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse getroffen. Vorhandene Vorgaben zu Unterschriftsbefugnissen tragen zur Förderung der Handlungssicherheit bei. Einen weiteren Beitrag könnten in die Fachsoftware integrierte Checklisten leisten.	E2.1 Die Stadt Lüdenscheid sollte für alle Genehmigungsverfahren Checklisten für die sichere und einheitliche Bearbeitung entwickeln und in die eigesetzte Fachsoftware integrieren.
		E2.2 Die Stadt Lüdenscheid sollte kurzfristig die technischen Voraussetzungen schaffen, eine medienbruchfreie Bearbeitung einzuführen und damit die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Feststellung		Empfehlung
F3	Im Wesentlichen bearbeitet die technische Sachbearbeitung der Bauaufsicht das Genehmigungsverfahren. Die zahlreichen Beteiligungen werden fast vollständig digital durchgeführt. Interne Stellungnahmen fließen so überwiegend medienbruchfrei in die Bearbeitungssoftware ein. Indem die Bauaufsicht konsequent das „Vier-Augen-Prinzip“ anwendet, könnte sie dem Anspruch einer ausreichenden Korruptionsprävention gerecht werden und zur Sicherung des Qualitätsstandards beitragen.	E3.1 Die Stadt Lüdenscheid sollte informelle Unterrichtungen interner Stellen von angeforderten Stellungnahmen trennen. Antragskonferenzen sollten durchgeführt werden, wenn es für die Beschleunigung der Verfahren dienlich ist.
		E3.2 Die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid sollte als weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention für Genehmigungsverfahren generell das „Vier-Augen-Prinzips“ anwenden.
		E3.3 Die Stadt Lüdenscheid sollte Beteiligungen im Genehmigungsverfahren auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Erweiterte Informationsgrundlagen helfen die Anzahl einzuholender interner Stellungnahmen zu verringern.
F4	Die Stadt Lüdenscheid schafft aktuell die Voraussetzungen, um die vollständige digitale Bauakte einzuführen. Es fehlen zum Teil noch einheitliche Vorgaben zur Dateneingabe. Mit der Nutzung der Angebote des Bauportals NRW könnten Synergien erzielt werden.	E4.1 Die Stadt Lüdenscheid sollte ihren eingeschlagenen Weg zur Einführung der digitalen Bauakte fortführen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals NRW berücksichtigen.
		E4.2 Die Stadt Lüdenscheid sollte durch einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Datenpflege die automatisierten Möglichkeiten der Bearbeitungssoftware nutzen.
F5	Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Stadt Lüdenscheid gering. Der Sachbearbeitung steht somit je Fall mehr Zeit zur Verfügung als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum hat die Zahl noch offener Fälle zugenommen. Der hohe Personaleinsatz in der Bauberatung sowie die zahlreichen normalen Verfahren führen zu diesem höheren Zeitaufwand. Zudem sind noch nicht alle Optimierungspotenziale, ausgeschöpft, die die Genehmigungsverfahren beschleunigen.	E5 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Der hohe Anteil unerledigter Fälle sollte nicht weiter zunehmen und das Genehmigungsverfahren sollte beschleunigt werden. Der erfolgreiche Abbau offener Fälle im Jahre 2021 sollte fortgesetzt werden. Bei einer Zunahme der unerledigten Fälle sollten weitere gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden.
F6	Die Stadt Lüdenscheid bietet den Bauwilligen Beratungsmöglichkeiten in der Bauaufsicht wie auch in der Bauplanung an. Erforderliche Bauantragsformulare können von der Homepage heruntergeladen werden. Bauleitplanungen können digital eingesehen werden. Die organisatorisch in zwei Fachdiensten zugeordnete dezentrale Bauberatung erschwert das Auffinden des richtigen Ansprechpartners und führt zu einem höheren Personaleinsatz.	E6.1 Die Stadt Lüdenscheid sollte prüfen, eine zentrale Bauberatung einzuführen. Damit stünden alle notwendigen Informationen an zentraler Stelle zur Verfügung.

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Lüdenschoid sollte die Kennzahlen zu Ablehnungen und zurückgenommene Anträge weiter fortzuschreiben und analysieren. Erfolgreich durchgeführte Maßnahmen können so ebenso erkannt werden wie Fehlentwicklungen, die weitere Maßnahmen erfordern.
F7	Die Gesamtlauzeit der einfachen Genehmigungsverfahren ist in Lüdenschoid kürzer als in den meisten anderen Vergleichskommunen, überschreitet jedoch den Orientierungswert der gpaNRW. Die Gesamtlauzeit der normalen Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Lüdenschoid lang. Die Fortschreibung der Bearbeitungszeiten könnte als Indikator für erforderliche Steuerungsmaßnahmen dienen und als Grundlage für die gesetzliche Berichtspflicht genutzt werden.	Die Stadt Lüdenschoid sollte die Potenziale zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren nutzen, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Damit könnte auch dem Trend der Zunahme der unerledigten Fälle entgegen gewirkt werden. So könnten beispielsweise die aufwendigen Beteiligungsverfahren effektiver gestaltet werden.
		Die Stadt Lüdenschoid sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erfassen.
F8	Die Stadt Lüdenschoid nutzt noch nicht vollumfänglich die Vorteile von Zielwerten und deren Überprüfung mittels Kennzahlen. Die Fortschreibung der in diesem Bericht ermittelten Kennzahlen könnten auch in der Zukunft Hinweise für erforderliche Steuerungsmaßnahmen liefern.	Die Stadt Lüdenschoid sollte mindestens die im Rahmen dieses Berichts ermittelten Kennzahlen weiter fortzuschreiben. Sie sollte weitere eigene Ziele definieren und einem regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich unterziehen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte sie für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen.
Verkehrsflächen		
F1	Die Stadt Lüdenschoid führt eine Straßendatenbank mit den Bestandsdaten. Alle weiteren Daten, wie z. B. Baumaßnahmen, Kosten und Inventar werden in anderen EDV-Systemen geführt. Für ein optimiertes Erhaltungsmanagement sollten alle notwendigen Daten in einem System gebündelt nutzbar sein.	Die Stadt Lüdenschoid sollte ihre Straßendatenbank um planungsrelevante Daten, wie Straßenzustand, durchgeführte Maßnahmen usw. ergänzen.
F2	Eine Kostenrechnung zur Darstellung des gesamten Ressourcenverbrauchs der Verkehrsflächen wird von der Stadt Lüdenschoid nicht geführt. Der STL führt eine Kostenrechnung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Diese erfüllt bisher noch nicht alle Anforderungen an die Transparenz.	Die Stadt Lüdenschoid bzw. der STL sollte die vorhandene Kostenrechnung zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes erweitern.
F3	Die Stadt Lüdenschoid hat bisher schriftlich noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	Die Stadt Lüdenschoid sollte durch strategische Zielvorgaben, den operativen Rahmen für alle Erhaltungsmaßnahmen definieren.

Feststellung		Empfehlung
F4	Das Finanzmanagement der Stadt Lüdenscheid und das Verkehrsflächenmanagement im STL stimmen sich am Jahresende über Zu- und Abgänge der investiven Maßnahmen miteinander ab. Schnittstellen sind nicht vorhanden. Regelmäßige Bewertungen der Verkehrsflächen sowie körperliche Inventuren führt Lüdenscheid bisher nicht durch.	E4.1 Die Stadt Lüdenscheid muss gem. § 91, Abs. 2 der Gemeindeordnung ihrer Verpflichtung zur Durchführung körperlicher Inventuren der Verkehrsflächen unbedingt nachkommen.
F5	Die Stadt Lüdenscheid unterhält auf Grund ihrer Einwohnerzahl keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen und daher vergleichsweise wenig Verkehrsflächen. Eine Aufteilung nach verschiedenen Straßenarten liegt nicht vor.	E4.2 Die Stadt Lüdenscheid sollte die vorhandene Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung über eine Schnittstelle verknüpfen.
F6	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2019 um 73,6 Mio. Euro (64 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.	E5 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Straßen nach den verschiedenen Straßenarten erfassen und auswerten.
F7	Der sehr hohe Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege zeigt eine starke bilanzielle Überalterung des Vermögens.	E6 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Gesamtnutzungsdauer des Anlagevermögens Verkehrsflächen entsprechend der technischen Nutzungsdauer wählen um den bilanziellen Wert möglichst realistisch abzubilden.
		E7.1 Die Stadt Lüdenscheid muss das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes bezüglich der Buchung und Verlängerung von Restnutzungsdauern bei entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen beachten.
		E7.2 Die Stadt Lüdenscheid sollte eine flächendeckende und zeitnahe Erfassung und Bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen.
		E7.3 Die Stadt Lüdenscheid sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer die technische Nutzungsdauer abbildet.
F8	Die Stadt Lüdenscheid wendet im Vergleichsjahr 2019 weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als der Richtwert der FGSV empfiehlt. Eine fundierte Aussage zu dem technischen Zustand der Verkehrsflächen lässt sich durch fehlende Bewertungen nicht machen.	E8 Die Stadt Lüdenscheid sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen und auswerten.
F9	Die Reinvestitionsquote liegt im Vergleichsjahr 2019 bei nur 31 Prozent. In den Jahren 2015 bis 2020 liegt die Reinvestitionsquote im Schnitt auch nur bei knapp 32 Prozent. Diese Reinvestitionen reichen bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken. Ein technischer Wertverlust ist ohne regelmäßige Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen nicht darstellbar.	E9 Um dem bilanziellen Wertverlust der Verkehrsflächen gegenzusteuern und die Zustände langfristig zu erhalten sollte Lüdenscheid langfristig Reinvestitionen in Höhe der Abschreibungen tätigen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid 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 Lüdenscheid befindet sich seit 2002 in der Haushaltssicherung. Mit dem Haushalt 2022 legt die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt vor und erfüllt damit die Vorgaben des fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzeptes. Auch nach dem Ende der Haushaltssicherung besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern.

Die Stadt erzielt seit 2016 positive Jahresergebnisse. Diese positive Entwicklung ist im Wesentlichen auf die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt und die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich die Stadt mit ihrem Jahresergebnis deutlich unterhalb des Durchschnittswertes. Strukturell ist die Ergebnisrechnung der Stadt nicht ausgeglichen, wodurch die starke Abhängigkeit von einer positiven konjunkturellen Entwicklung verdeutlicht wird.

Für zukünftige Haushaltsjahre rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. In den Jahren 2021 und 2022 ist dies nur aufgrund des außerordentlichen Ertrages zum Ausgleich der coronabedingten Schäden möglich.¹² Allgemeine Planungsunsicherheiten bestehen insbesondere in der weiteren konjunkturellen Entwicklung, der Belastungen durch die Corona-Pandemie und in den noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Russland-Ukraine-Konflikts wie beispielsweise der Anstieg der Personal- und Energiekosten. Weiterhin ergeben sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken durch mögliche Änderungen bei den Gebührenkalkulationen aufgrund eines Grundsatzurteils des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen, sobald dieses rechtskräftig wird. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken weist der Haushalt bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den Transferaufwendungen aus. Um die Abhängigkeit von einer guten konjunkturellen Entwicklung abzumildern sowie aufgrund der allgemeinen und zusätzlichen Haushaltsrisiken, sollte die Stadt ihren Konsolidierungskurs auch nach Abschluss der Haushaltssicherung weiterverfolgen.

¹² Gemäß 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.

In den vergangenen Jahren ist es gelungen, das Eigenkapital sukzessive zu erhöhen. Mit ihrer Eigenkapitalausstattung positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich im oberen Viertel.

Die Schulden der Stadt Lüdenscheid konnten seit 2015 reduziert werden. Im Kernhaushalt und auch auf Konzernebene weist die Stadt im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Verbindlichkeiten aus. In zurückliegenden Jahren war die Stadt in der Lage, ihre Investitionstätigkeiten und die ordentliche Tilgung aus eigener Kraft zu finanzieren. Für die Jahre nach 2020 geht die Stadt von einer Verschlechterung der Selbstfinanzierungskraft aus. Aus diesem Grund plant die Stadt die Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten nach 2020 wieder zu erhöhen.

Ein Kriterium der vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten ist u. a. der Werteverlust des Anlagevermögens. Die Stadt lebt von der Substanz, was die durchgängig hohen Anlagenabnutzungsgrade zeigen. Detaillierte Informationen zu der Altersstruktur des Straßenvermögens sowie zukünftigen Haushaltsbelastungen sind dem Teilbericht Verkehrsflächen zu entnehmen. Die Gebäude der Stadt befinden sich aus städtischer Sicht durch die laufenden und geplanten Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen in einem besseren Zustand, als dies durch die berechneten Anlagenabnutzungsgrade zu erwarten wäre.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Lüdenscheid verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushaltes.

Die Wirkung der städtischen Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der Jahresergebnisse, die um Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte bereinigt sind. Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt haben in den zurückliegenden Jahren zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse war und wird auch zukünftig neben den Konsolidierungsmaßnahmen wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig sein.

Ermächtigungsübertragungen werden insbesondere für die investiven Maßnahmen vorgenommen. Die Stadt plant in jedem Jahr Investitionen, deren Ausführungen sie jedoch aus verschiedenen Gründen in die Folgejahre verschieben muss. Die Stadt Lüdenscheid überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – vergleichsweise überdurchschnittlich viele investive Auszahlungen in das Folgejahr. Jedoch nimmt die Stadt in der Regel weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch.

Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Lüdenscheid in den Prozess der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung integriert. Durch die Einrichtung der Stabstelle Fördermanagement verbessern sich die Prozesse zur Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln. Eine zentrale Datenbank zu den Förderungen sowie ein Berichtswesen befinden sich im Aufbau.

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 Unterneh-

men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der 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 coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte 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 Lüdenscheid ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Lüdenscheid 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2022	bekannt gemacht	./.	./.	HPI / - / -

Die letzte überörtliche Prüfung der Stadt Lüdenscheid hat die gpaNRW 2016 durchgeführt. In dem Themengebiet Finanzen wurden hierbei die Jahresabschlüsse bis 2014 berücksichtigt. Aus diesem Grund beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015.

Die gpaNRW kann auf Ist-Daten bis einschließlich 2020 im Rahmen dieser Prüfung zurückgreifen. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Finanzplanung bis einschließlich 2025 wird ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Lüdenscheid ist gemäß § 116 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) alte Fassung zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses für die Jahre 2010 bis 2018 verpflichtet. In den Jahren 2019 und 2020 war die Stadt gemäß den Vorgaben des § 116 a GO NRW neue Fassung von einer Pflicht zur Aufstellung des Gesamtab schlusses befreit.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Lüdenscheid befindet sich weiterhin in der Haushaltssicherung nach § 76 GO NRW. Sie unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Vorgaben und den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Für die Planjahre ab 2021 rechnet die Stadt mit Jahresüberschüssen.

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 Lüdenscheid 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Die Stadt Lüdenscheid befindet sich bereits seit 2002 in der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte wurden ab 2012 mit der Verlängerung des gesetzlichen Ausgleichszeitraums auf bis zu zehn Jahre jeweils durch die Kommunalaufsicht des Märkischen Kreises genehmigt. Darin ist der Haushaltsausgleich unverändert für das Jahr 2022 vorgesehen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-8,61	1,41	12,14	15,89	9,23	0,69
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	172	180	189	200	204	205
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	8,77	6,91	7,15	5,78	0,54	0,40
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-8,61	1,41	2,14	4,89	3,44	0,69

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	-4,54	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	0,05	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die Stadt Lüdenscheid erzielt seit 2016 Jahresüberschüsse. In der obigen und nachfolgenden Tabelle nimmt die gpaNRW bei der Darstellung der Ausgleichsrücklage und der Allgemeinen Rücklage die Verwendungsbeschlüsse der Stadt vorweg. Aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse konnte die Allgemeine Rücklage sukzessive erhöht werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lüdenscheid in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	7,08	3,27	1,67	0,82	0,43
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	7,08	10,35	12,02	12,84	13,26
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	206	206	207	207	207
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	7,08	3,27	1,67	0,82	0,43
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,39	0,67	0,54	-0,04	-0,04
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Mit Inkrafttreten des 2. NKFVG NRW¹³ gilt seit dem Haushaltsjahr 2019 eine Neuregelung für die Zuführung der Jahresüberschüsse (§ 75 Abs. 3, § 96 Abs. 1 GO NRW): Für die Ausgleichsrücklage gibt es keine Höchstgrenze mehr. Jahresüberschüsse sind allerdings der Allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW erreicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Bei den geplanten Jahresergebnissen hat die gpaNRW die Zuführung der Jahresüberschüsse zur Ausgleichsrücklage unterstellt. Je nach Entwicklung der Bilanzsumme ist ggf. auch eine (anteilige) Zuführung zur Allgemeinen Rücklage erforderlich.

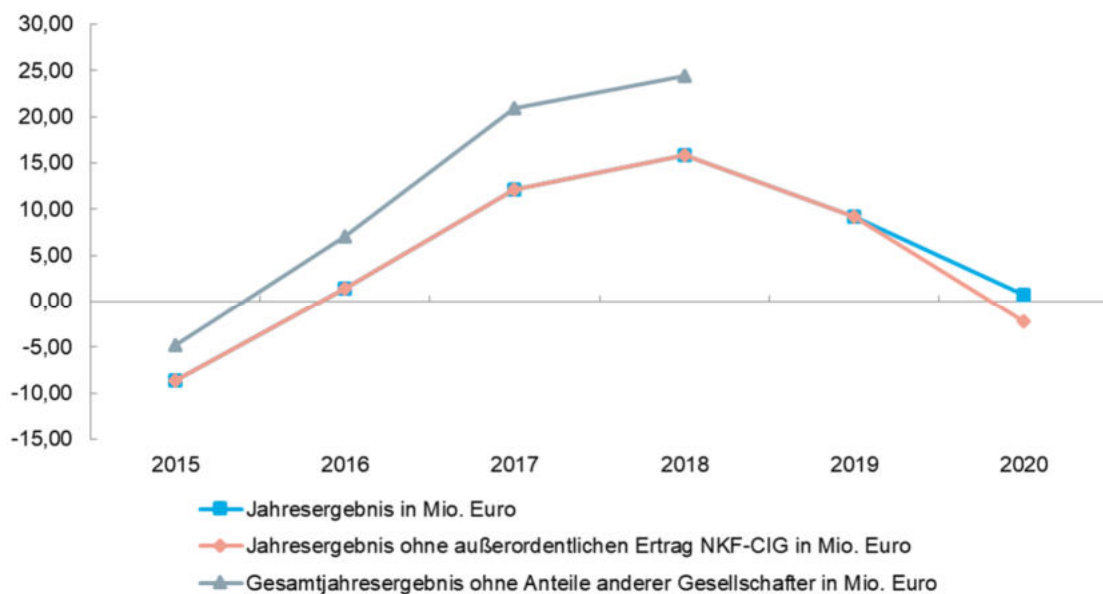
¹³ 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Lüdenscheid erzielt seit 2016 positive Jahresergebnisse. Die positive Entwicklung ist im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung und die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt zurückzuführen. Die Modellrechnung Strukturelles Ergebnis zeigt die starke Abhängigkeit von einer positiven konjunkturellen Entwicklung und belegt den Bedarf weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

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

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



Die Stadt Lüdenscheid erzielt seit 2016 durchgängig Jahresüberschüsse und kann auf eine gute Entwicklung der Jahresergebnisse zurückblicken. Die Gesamtjahresergebnisse des Konzerns Stadt Lüdenscheid fielen von 2015 bis 2018 ebenfalls positiv aus.

Zur Verbesserung der Ergebnisse tragen unter anderem höhere Steuererträge bei. So steigen diese von 107 Mio. Euro in 2015 auf 144 Mio. Euro in 2019 an. Einen wertmäßig hohen Anteil an dem Anstieg haben die Gewerbesteuererträge, die sich bis 2019 um 17,40 Mio. Euro erhöhen. Weiterhin tragen die Erträge aus der Grundsteuer B zu einer wesentlichen Verbesserung der Ertragslage bei. Diese steigen bis 2019 um 9,10 Mio. Euro an. Im Jahr 2020 wurde der Anstieg der Steuererträge unterbrochen. Die Gewerbesteuererträge brachen im Wesentlichen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie um 29,73 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr ein. Dieser Ertragsminderung konnte die Stadt im Jahr 2020 einmalig Erträge aus der Gewerbesteuer ausgleichszahlung von 22,65 Mio. Euro gegenüberstellen. Der deutliche Anstieg der Grundsteuer B-Erträge wurde 2020 ebenfalls gestoppt. Die Stadt stellte im Jahr 2020 die sukzessive Hebesatzerhöhung ein.

Neben dem Anstieg der Steuererträge haben verschiedene Konsolidierungsbemühungen der Stadt zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen. Nähere Ausführungen zu den wesentlichen Konsolidierungserfolgen sind dem Kapitel 1.4.2 „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ zu entnehmen.

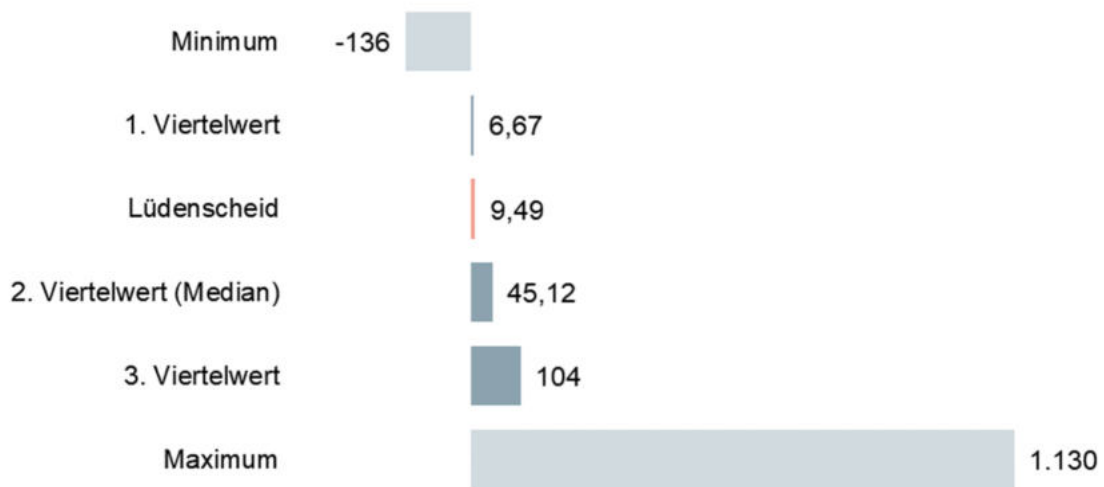
Diesen positiven Effekten stehen jedoch auch höhere Aufwendungen entgegen. Vorwiegend ist der Anstieg der Gesamtaufwendungen auf die Personalaufwendungen, die Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen und die Transferaufwendungen zurückzuführen. Die Personalaufwendungen steigen zwischen 2015 und 2020 trotz der Konsolidierungsbemühungen um 14,85 Mio. Euro an. Gründe dafür sind u. a. Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie eine Erhöhung der Personalkapazitäten. Die Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen steigen von 2015 bis 2019 um 15,27 Mio. Euro an. Im Jahr 2020 konnten entsprechende Aufwendungen im Vergleich zum Vorjahr um 5,97 Mio. Euro reduziert werden. Die Transferaufwendungen der Stadt Lüdenscheid nehmen im Vergleich der Jahre 2015 und 2020 um 15,29 Mio. Euro zu. Insbesondere die Allgemeine Kreisumlage sowie die Transferaufwendungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe begründen den Anstieg.

Im Jahr 2018 erzielte die Stadt Lüdenscheid den höchsten Jahresüberschuss seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Jahr 2009. Die Ergebnisverbesserung war insbesondere auf höhere Steuererträge und höhere Finanzerträge zurückzuführen.

Die Stadt Lüdenscheid hat die Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2018 fertig gestellt. Zu dem Vollkonsolidierungskreis gehören die Seniorenwohnheim Weststraße gemeinnützige GmbH, die STL Bauräger- und Beteiligungs-GmbH, die Lüdenscheider Wohnstätten AG, die Entwicklungs- und GründerCentrum Lüdenscheid GmbH, der Stadtentwässerungsbetrieb Lüdenscheid Herscheid (AöR) und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb. Geprägt wird das Gesamtjahresergebnis des Konzerns im Wesentlichen von dem Jahresergebnis des Kernhaushaltes.

2020 erwirtschaftete die Stadt einen Jahresüberschuss von 0,69 Mio. Euro. Das positive Jahresergebnis konnte nur aufgrund des außerordentlichen Ertrages zum Ausgleich der coronabedingten Schäden in Höhe von 2,87 Mio. Euro erreicht werden. Das Jahresergebnis je Einwohner lag 2020 bei 9,49 Euro. Damit positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Über 75 Prozent der Vergleichskommunen in Nordrhein-Westfalen konnten 2020 ein positives Jahresergebnis erzielen. Lüdenscheid zählt zu der Hälfte der Vergleichskommunen, mit dem niedrigsten Jahresüberschuss je Einwohner.

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 Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Dazu zählen u. a. die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **Strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 3) dieses Teilberichtes.

Modellrechnung Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020

Lüdenscheid		
	Jahresergebnis	0,69
./.	Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfen	75,19
./.	Bereinigungen Sondereffekte	0,39
=	bereinigtes Jahresergebnis	-74,89
+	Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	71,14
=	Strukturelles Ergebnis	-3,75

Das Strukturelle Ergebnis 2020 fällt schlechter aus als das Jahresergebnis 2020. Die Differenz beträgt rund 4,43 Mio. Euro und ist u. a. auf die folgenden Positionen zurückzuführen:

- Der Durchschnittswert der Erträge des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer ist um 2,53 Mio. Euro geringer als der Ertrag im Jahr 2020.
- Die Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit) fallen im Durchschnitt rund 4,48 Mio. Euro höher aus als im Jahr 2020. Aufgrund der Einbrüche bei den Gewerbesteuererträgen im Jahr 2020 verringert sich auch die Gewerbesteuerumlage. Die Aufwendungen aus der Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit entfallen ab 2020 komplett.

Diese Verschlechterungen zwischen dem Strukturellen Ergebnis und dem tatsächlichen Jahresergebnis können durch einige Verbesserungen des Strukturellen Ergebnisses abgedeckt werden:

- Dem pandemiebedingten deutlichen Rückgang der Gewerbesteuererträge in 2020 von 21,40 Mio. Euro steht eine hohe Gewerbesteuerausgleichszahlung von 22,65 Mio. Euro gegenüber. Dies ist aber nur ein vorübergehender positiver Effekt. Aus diesem Grund berücksichtigt die gpaNRW die Ausgleichszahlung nicht in einer Summe, sondern nur als Durchschnittswert. In der Modellrechnung Strukturelles Ergebnis werden neben dem Durchschnittswert der Gewerbesteuererträge demnach ein Fünftel der Gewerbesteuerausgleichszahlung berücksichtigt. Der Durchschnittswert der Gewerbesteuererträge zuzüglich des Durchschnittswertes der Gewerbesteuerausgleichszahlung fällt um rund 1,64 Mio. Euro höher aus als die tatsächlichen Erträge des Jahres 2020.
- Der Durchschnittswert der Allgemeinen Kreisumlage ist um 1,85 Mio. Euro geringer als der Aufwand im Jahr 2020.

Nähere Informationen zu den Sondereffekten im Jahr 2020 sind dem Kapitel 1.4.2 zu entnehmen.

Im Jahr 2015 lag das Strukturelle Ergebnis bei -9,12 Mio. Euro. Die strukturelle Situation hat sich demnach verbessert. Zurückzuführen ist dies wie bereits erwähnt auf die positive konjunkturelle Entwicklung sowie die durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen. Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt abzuwarten.

Durch die Modellrechnung wird deutlich, dass die Verbesserungen der tatsächlichen Jahresergebnisse der Stadt zu großen Teilen auf die hier nivellierten Aufwands- und Ertragspositionen und demnach auf die positive konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre zurückzuführen sind. Auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt haben zu einer positiven Entwicklung beigetragen. Dennoch besteht weiterhin ein strukturelles Defizit und damit nach wie vor ein Bedarf, den Konsolidierungskurs weiter fortzuführen.

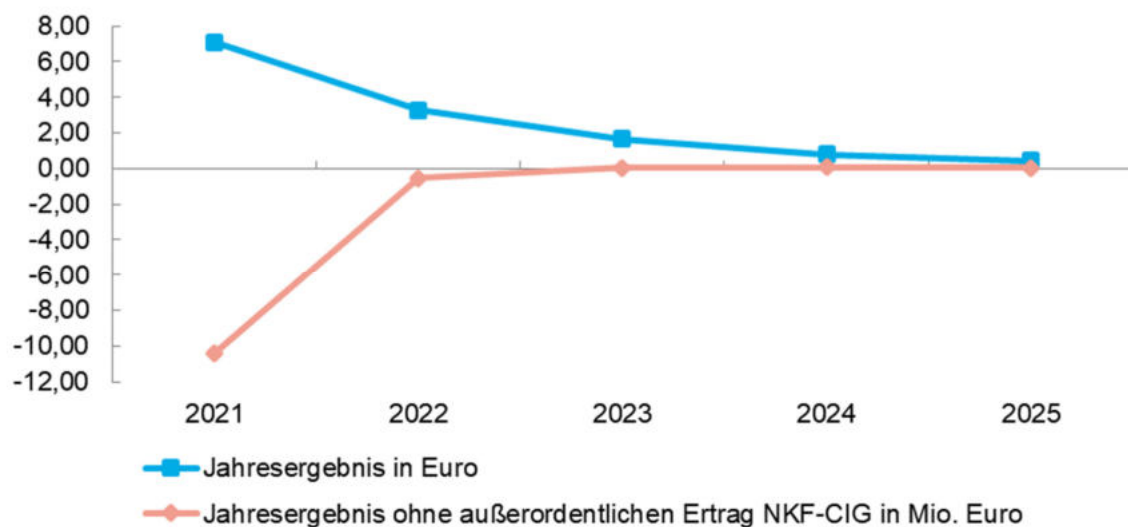
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse stellen wir in dem folgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Lüdenscheid plant ab 2021 positive Jahresergebnisse und erfüllt damit die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und des Haushaltssicherungskonzeptes.
- Der Haushalt wird grundsätzlich von der konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Unter anderem die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg und die Entwicklung der Inflation sorgen für allgemeine Planungsunsicherheiten. Weiterhin ergeben sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken durch mögliche Änderungen bei den Gebührenerkalkulationen sowie möglicherweise durch die Sperrung der Autobahn A45. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken weist der Haushalt bei den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den Transferaufwendungen aus.

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 Lüdenscheid in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die **Stadt Lüdenscheid** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Jahresüberschuss von 0,43 Mio. Euro. Für die Planjahre 2021 bis 2024 plant die Stadt ebenfalls positive Jahresergebnisse. Das geplante kumulierte Jahresergebnis der Jahre 2021 bis 2025 beläuft sich auf 13,26 Mio. Euro.

Für die Jahre 2021 und 2022 kann die Stadt insbesondere aufgrund des außerordentlichen Ertrages zum Ausgleich der coronabedingten Schäden positive Jahresergebnisse planen. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum können die positiven Jahresergebnisse auch ohne den außerordentlichen Ertrag gemäß NKF-CIG dargestellt werden.

Über die haushaltsrechtliche Regelung des § 4 NKF-CIG sind Haushaltsbelastungen zu isolieren, die durch die Corona-Pandemie bedingt sind. Dies geschieht in der Form, dass die Kommunen im Rahmen der Haushaltsplanung die Summe der auf das Haushaltsjahr infolge der Covid-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastungen (durch Mindererträge und Mehraufwendungen) prognostizieren. Diese Summe der Haushaltsbelastungen ist in einem nächsten Schritt als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen. Durch diese Regelung fallen die Jahresergebnisse in den Jahren 2021 bis 2025 besser aus als die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge gemäß NKF-CIG. Ohne die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen ist erst für das Jahr 2023 ein positives Jahresergebnis geplant und das kumulierte Jahresergebnis der Jahre 2021 bis 2025 würde mit rund -10,76 Mio. Euro negativ ausfallen (siehe rote Linie in der oben dargestellten Grafik).

Trotz der Entlastung der Jahresergebnisse 2021 bis 2025 in Höhe der Pandemie-Schäden besteht eine Haushaltsbelastung fort, da zum einen in der Finanzrechnung keine Entlastung erfolgt. Zum anderen wird die ergebniswirksame Belastung in die Zukunft verschoben, da die Kommunen in Höhe des außerordentlichen Ertrages eine Bilanzierungshilfe aktivieren müssen. Diese Bilanzierungshilfe ist ab dem Jahr 2025 ergebniswirksam abzuschreiben. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig im Zuge des Jahresabschlusses 2024 ergebnisneutral gegen die Allgemeine Rücklage ausbuchen.

Die Planung von Haushalten ist naturgemäß mit Chancen und Risiken verbunden. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. In die Analyse fließt das strukturelle Ergebnis 2020 (Ist-Ergebnis bereinigt um Schwankungen) ein.

Die Stadt Lüdenscheid rechnet im Jahr 2025 mit einer Verschlechterung des Jahresergebnisses von rund 0,26 Mio. Euro im Vergleich zu dem Ist-Ergebnis 2020. Zu berücksichtigen ist, dass das Jahresergebnis 2020 von vielen Besonderheiten geprägt war. Vergleicht man das strukturelle Ergebnis 2020 (-3,75 Mio. Euro) mit dem Plan-Ergebnis 2025, verbessert sich das Jahresergebnis um rund 4,17 Mio. Euro. Nachfolgende Positionen begründen die geplante Entwicklung.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	38,35 (58,11)	66,65	28,30 (8,54)	11,7 (2,8)
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	47,72 (44,61)	52,89	5,17 (8,28)	2,1 (3,5)
Ausgleichsleistungen	3,57 (3,40)	3,82	0,25 (0,42)	1,3 (2,3)
Schlüsselzuweisungen vom Land	18,52 (18,61)	30,12	11,60 (11,51)	10,2 (10,1)
Sonstige ordentliche Erträge	15,59	11,99	-3,60	-5,1
Übrige Erträge	131	111	-19,30	-3,1
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	67,36	73,11	5,75	1,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	49,68	49,12	-0,55	-0,2
Allgemeine Kreisumlage	54,21 (52,36)	61,30	7,09 (8,94)	2,5 (3,2)
Transferaufwendungen (ohne Allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)	49,28	57,55	8,27	3,2
Übrige Aufwendungen	33,25	35,38	2,13	1,2

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 ergänzt.

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Aktuell ergibt sich ein weiteres Risiko bei den Erträgen aufgrund eines Grundsatzurteils des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen, welches aktuell aber noch nicht rechtskräftig ist. Durch das Urteil würden einige Vorgaben für die Gebührenkalkulationen geändert. Die Änderungen würden bei den Kommunen zu deutlichen Gebühren- und damit Ertragsminderungen führen. Spätestens ab dem Haushaltsjahr 2023 wird auch die Stadt Lüdenscheid von einer Ertragsminderung in den Gebührenbereichen in geschätzt siebenstelliger Höhe betroffen sein. Entsprechende Planansätze im Haushaltsplan 2022 sind demnach zwischenzeitlich überholt. Bei den Aufwendungen bestehen Planungsunsicherheiten insbesondere durch die Entwicklung der Inflation sowie durch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle im Bereich Jugend. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Russland-Ukraine-Konflikts. Durch die in diesem Zusammenhang weiter steigende Inflation sind Besoldungserhöhungen und Tarifsteigerungen zu erwarten.

Weiterhin werden sich die steigenden Energiekosten auf den städtischen Haushalt auswirken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein. Nachfolgend werden die wesentlichen Erkenntnisse der Analysen zusammengefasst dargestellt.

Erträge

- **Gewerbesteuer:** Rund ein Viertel der ordentlichen Erträge ist auf die Gewerbesteuer zurückzuführen. Ab 2020 plant die Stadt zunächst bis 2022 mit einem sprunghaften Anstieg (Erholungsphase von den pandemiebedingten Ertragseinbrüchen) und ab 2022 mit einem kontinuierlichen Anstieg der Gewerbesteuererträge. Die Gewerbesteuern sind grundsätzlich abhängig von der konjunkturellen Entwicklung sowie der Entwicklung einzelner Unternehmen. Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt Lüdenscheid wird zu rund 40 Prozent von 20 Gewerbebetrieben erbracht. Eine Abhängigkeit von einzelnen Branchen existiert derzeit auskunftsgemäß nicht. Zur Planung der Erträge orientiert sich die Stadt seit mehreren Jahren grundsätzlich an einem Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW zur Haushaltskonsolidierung nach der GO NRW aus dem Jahr 2012. Darin wird u. a. für die Berechnung von Planwerten wesentlicher Aufwands- und Ertragspositionen empfohlen, Wachstumsraten auf der Grundlage eines berechneten geometrischen Mittels zu berücksichtigen. Die Planung der Erträge der Jahre 2021 und 2022 erfolgte aufgrund der Ertragseinbrüche des Jahres 2020 in veränderter Form. Die Stadt orientiert sich an den Ergebnissen der Jahre vor 2020, den aktuellen Entwicklungen, den Orientierungsdaten des Landes NRW und der Steuerschätzung des Bundesministeriums für Finanzen. Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht für die Stadt Lüdenscheid aufgrund der derzeitigen Sperrung der Autobahn A45. Inwiefern die Sperrung Auswirkungen auf die in Lüdenscheid ortsansässigen Unternehmen haben wird, ist aktuell noch nicht abschätzbar.
- **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern:** Diese Ertragspositionen unterliegen wie die Gewerbesteuer konjunkturbedingt einem allgemeinen Planungsrisiko. Die Planung der Erträge erfolgte vor 2021 wie bei den Gewerbesteuererträgen. Für den aktuellen Haushalt legt die Stadt die Ergebnisse der Vorjahre sowie die Orientierungsdaten des Landes NRW zugrunde. Aus Gründen der Vorsicht sowie aufgrund von Erfahrungswerten liegen die städtischen Steigerungsraten jedoch unterhalb der Orientierungsdaten.
- **Schlüsselzuweisungen und Ausgleichsleistungen:** Die Planung der Erträge erfolgte vor 2021 wie bei den Gewerbesteuererträgen. Zur Planung der Erträge des Jahres 2022 orientiert sich die Stadt an den Vorgaben des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022. Für die Planjahre 2023 ff. legt die Stadt die Orientierungsdaten des Landes NRW zugrunde oder orientiert sich an dem Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW (Berechnung eines geometrischen Mittels).

- **Sonstige ordentliche Erträge:** Die sonstigen ordentlichen Erträge unterliegen im Zeitverlauf Schwankungen. Die geplante Ertragsminderung im Jahr 2025 ist u. a. auf Sondereffekte im Jahr 2020 zurückzuführen. Weiterhin berücksichtigt die Stadt bei wesentlichen Ertragspositionen die Entwicklungen der Vorjahre sowie aktuelle Entwicklungen.

Aufwendungen

- **Personal- und Versorgungsaufwendungen:** Auch diese Position unterliegt im Zeitverlauf Schwankungen. Neben strukturellen und personalrechtlichen Veränderungen werden Besoldungserhöhungen und tarifliche Steigerungen (jährliche Steigerungsrate von zwei Prozent) eingerechnet. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht darin, dass der Personalkostenansatz um rund zwei Millionen Euro aufgrund der Annahme von weiterhin bestehenden Stellenvakanzen und krankheitsbedingten Ausfalltagen gekürzt wurde. Sollten die Stellenvakanzen und Ausfalltage in 2022 deutlich geringer als bisher ausfallen, ist eine Überschreitung des Planwertes der Personalaufwendungen möglich.
- **Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen:** Die Stadt plant diese Position individuell, in Absprache mit den Budgetverantwortlichen. Die Planung erfolgt auf der Grundlage von aktualisierten Gebührenkalkulationen sowie Vorjahres- und Erfahrungswerten. Die für 2022 veranschlagten Planansätze werden ebenfalls für die Jahre 2023 ff. angenommen. Preissteigerungen bei verschiedenen Kostenarten werden nicht eingerechnet. Hier besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Inflationsentwicklung.
- **Allgemeine Kreisumlage:** Von 2015 bis 2020 ist die Kreisumlage mit Ausnahme des Jahres 2018 kontinuierlich angestiegen. Die Allgemeine Kreisumlage basiert auf dem Umlagebedarf des Kreises sowie auf der Steuerkraft der kreisangehörigen Städte. Ihre Entwicklung ist somit schwer zu prognostizieren. Der Planwert 2022 orientiert sich an der Umlagegrundlage laut Gemeindefinanzierungsgesetz und dem Umlagesatz des Kreises. Für die Planwerte 2023 ff. legt die Stadt die Steigerungsraten des Märkischen Kreises zugrunde.
- **Transferaufwendungen (ohne Allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen):** Sonstige Transferaufwendungen umfassen im Wesentlichen die Zuschüsse an die Kindertageseinrichtungen, die Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und weitere Aufwendungen für Kinder-, Jugend- und Familienhilfen. Die Stadt plant diese Position in Absprache mit den Budgetverantwortlichen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung bekannte Aufwandssteigerungen werden berücksichtigt. Bei den Hilfen zur Erziehung plant die Stadt die Aufwendungen der Jahre 2023 ff. allerdings auf gleichem Niveau wie im Jahr 2022. Erhöhte Fallzahlen, beispielsweise bedingt durch die Corona-Pandemie, werden nicht berücksichtigt. Bereits 2021 fiel das Ist-Ergebnis in diesem Bereich höher aus als das geplante Ergebnis. Auch hier besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Stadt Lüdenscheid die zuvor genannten wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen im Haushaltsplan 2022 grundsätzlich nachvollziehbar geplant hat. Bei den Positionen Personalaufwendungen, Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen und Transferaufwendungen sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Hinzu kommt, dass Planwerte naturgemäß generellen Unsicherheiten unterliegen. Dies zeigt

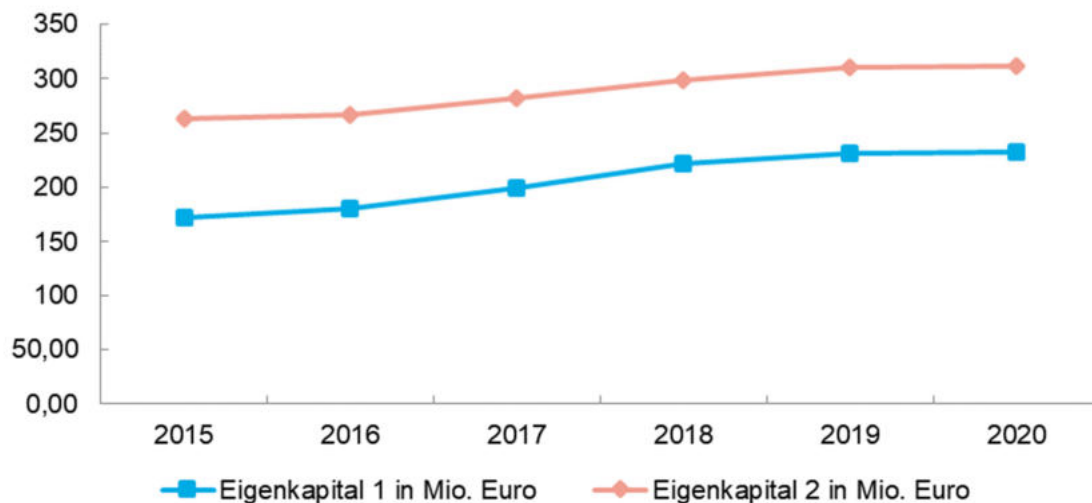
sich derzeit insbesondere in den pandemiebedingten Haushaltsbelastungen. Weiterhin sind Auswirkungen des Russland-Ukraine-Konfliktes sowie der Autobahnspernung auf den städtischen Haushalt derzeit noch nicht abschätzbar. Es bleibt abzuwarten, wie sich die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen tatsächlich entwickeln und ob es gelingt, dass sich die vorsichtig geplanten Jahresergebnisse wie in den vergangenen Jahren positiv entwickeln.

1.3.4 Eigenkapital

- Mit ihrer Eigenkapitalausstattung gehört die Stadt Lüdenscheid zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Eigenkapital. Seit 2016 kann sie das Eigenkapital wieder erhöhen.

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 Lüdenscheid in Mio. Euro 2020 bis 2025

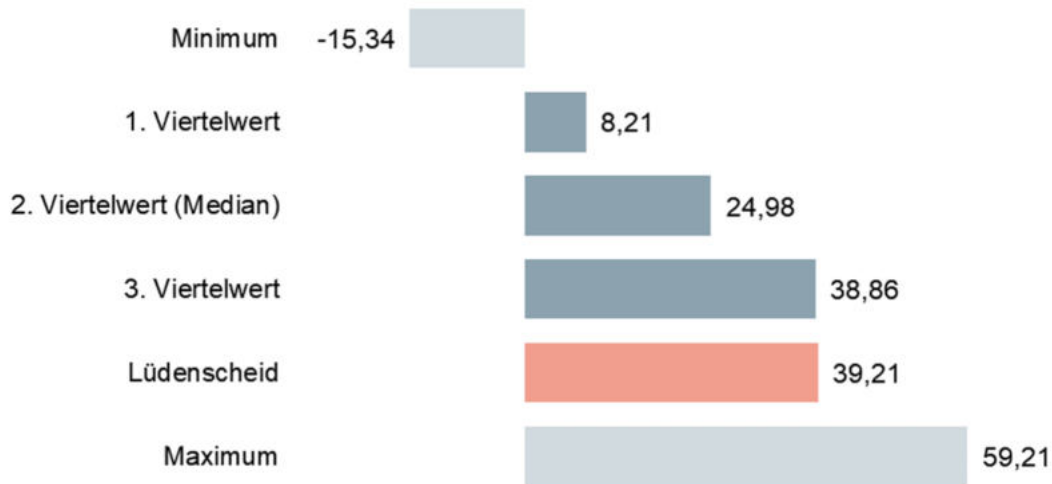


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage (Tabelle 4) dieses Teilberichtes. Das Eigenkapital 1 umfasst alle Positionen des Eigenkapitals. Beim Eigenkapital 2 (wirtschaftliches Eigenkapital) werden darüber hinaus die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt.

Durch die Jahresüberschüsse der Jahre 2016 bis 2020 ist das Eigenkapital der Stadt Lüdenscheid um rund 35 Prozent (60,14 Mio. Euro) auf einen Betrag von 232 Mio. Euro in 2020 gestiegen. Ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag 01. Januar 2009 ist das Eigenkapital um rund 101 Mio. Euro gesunken. Der Eigenkapitalverzehr, der seit der Einführung des NKF stattfand, konnte somit ab 2016 gestoppt werden. Für die Jahre 2021 bis 2025 plant die Stadt Lüdenscheid positive Jahresergebnisse. Sie geht von einem Zuwachs des Eigenkapitals von 13,26 Mio. Euro aus. Lässt man die Isolierung der geplanten pandemiebedingten Belastungen nach § 4 NKF-CIG außen vor, geht die Stadt für die Jahre ab 2021 von einem Eigenkapitalverzehr von 10,76 Mio. Euro aus.

Die Stadt Lüdenscheid positioniert sich mit ihrer Eigenkapitalausstattung im interkommunalen Vergleich oberhalb des 3. Viertelwertes:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Weitere Eigenkapital-Kennzahlen 2020

Kennzahl	Lüden-scheid	Minimum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	52,59	3,28	36,33	46,59	55,48	71,70	29
Eigenkapital 1 je Einwohner	3.209	-1.599	704	2.267	3.411	5.363	29

Bei der Kennzahl Eigenkapitalquote 1 zählt die Stadt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Eigenkapital. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt oberhalb des Durchschnittswertes. Gleiches ist der Fall bei der Kennzahl Eigenkapitalquote 2.

Das Eigenkapital 2 (wirtschaftliches Eigenkapital) wird steigen, sobald die Stadt die Zuwendungen und Beiträge, die sie für noch nicht fertig gestellte Vermögensgegenstände erhalten hat, von den Verbindlichkeiten in die Sonderposten umbuchen kann. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu den Erhaltenen Anzahlungen im Kapitel 1.3.5.1 verwiesen.

Trotz steigendem Eigenkapital verringert sich der Wert des Anlagevermögens. Der Stadt ist es jedoch gelungen, die Schulden in dem betrachteten Zeitraum zu reduzieren. Weitere Informationen zur Entwicklung des Vermögens und der Schulden stellen wir in dem folgenden Kapitel dar.

1.3.5 Schulden und Vermögen

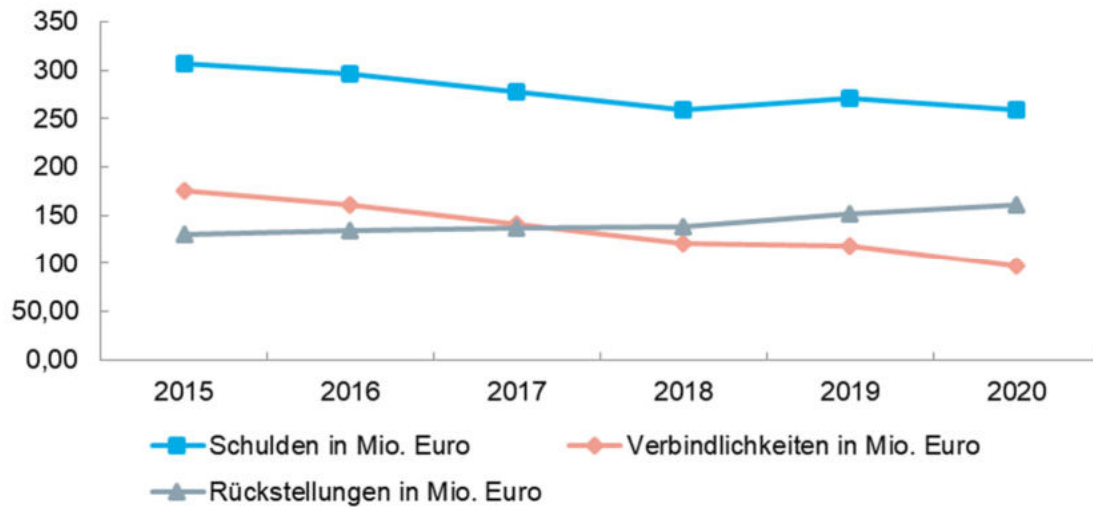
- Die Stadt Lüdenscheid konnte ihre Schulden seit 2015 verringern. Für 2020 weist sie vergleichsweise unterdurchschnittliche Verbindlichkeiten aus. Jedoch plant die Stadt für die zukünftigen Jahre im Zusammenhang mit den Neubauten der Feuerwehrgerätehäuser die Aufnahme von Investitionskrediten zu erhöhen.
- Der Wert des Anlagevermögens der Stadt ist seit 2015 gesunken. Die berechneten Anlagenabnutzungsgrade der städtischen Gebäude sind erhöht. Nach Einschätzung der Stadt befinden sich die Gebäude durch die abgewickelten und geplanten Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen in einem besseren Zustand als dies aufgrund der hohen Anlagenabnutzungsgrade zu erwarten wäre.

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 Gebührengleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein. Die Stadt Lüdenscheid hat bisher Gesamtabchlüsse bis einschließlich 2018 erstellt. Für das Jahr 2019 wurde die Stadt von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit (§ 116a GO NRW).

Die Schulden des **Kernhaushaltes** der **Stadt Lüdenscheid** haben sich wie folgt entwickelt (eine ausführliche Darstellung der Schulden der Stadt Lüdenscheid geht aus der Anlage (Tabelle 5) hervor):

Schulden Stadt Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2020



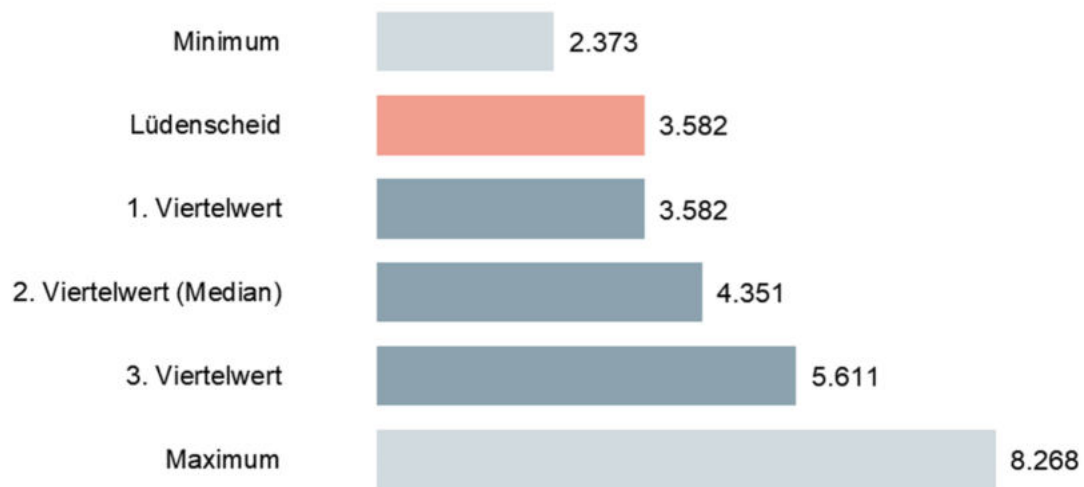
Der **Stadt Lüdenscheid** ist es gelungen, die Schulden im Betrachtungszeitraum um rund 48 Mio. Euro (16 Prozent) auf einen Betrag von 259 Mio. Euro zu reduzieren.

2015 entfielen rund 57 Prozent der Schulden auf die Verbindlichkeiten. Die Verbindlichkeiten sinken in dem Zeitraum 2015 bis 2020 um 78 Mio. Euro auf einen Betrag von 98 Mio. Euro. Im Jahr 2020 sind nur noch 38 Prozent der Schulden auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen.

Der größte Anteil der Schulden von 62 Prozent entfällt im Jahr 2020 auf die Rückstellungen. Informationen zu den Rückstellungen sind den Tabellen 8 und 9 der Anlage zu entnehmen. Die Rückstellungen steigen in dem Zeitraum 2015 bis 2020 um 30,5 Mio. Euro auf rund 161 Mio. Euro an. Im Wesentlichen sind die Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen zurückzuführen, die die Stadt nach den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts für Pensionsansprüche zu bilden hat. Ihr Anteil liegt in allen Jahren bei rund 80 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich der Schulden positioniert sich die Stadt Lüdenscheid wie folgt:

Schulden je Einwohner 2020



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

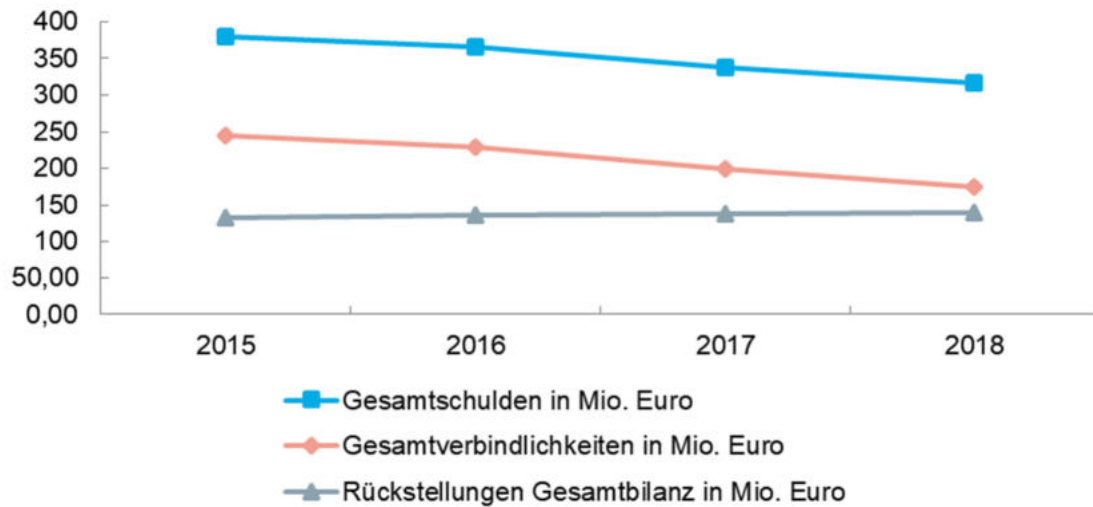


Die Stadt Lüdenscheid gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen, mit den geringsten Schulden je Einwohner.

In ihren **Gesamtabschlüssen** bis 2018 berücksichtigt die Stadt Lüdenscheid neben dem Kernhaushalt die Einzelabschlüsse folgender Mehrheitsbeteiligungen:

- Seniorenwohnheim Weststraße gemeinnützige GmbH,
- STL Bauträger- und Beteiligungs-GmbH,
- Lüdenscheider Wohnstätten AG,
- Entwicklungs- und GründerCentrum Lüdenscheid GmbH,
- Stadtentwässerungsbetrieb Lüdenscheid Herscheid (AöR),
- Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb.

Gesamtschulden Stadt Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2018



Den größten Anteil an den Gesamtschulden haben die Schulden des Kernhaushaltes. Die Gesamtschulden des Konzerns Stadt Lüdenscheid entwickelten sich demnach in ähnlicher Weise wie die Schulden des Kernhaushaltes. Eine Übersicht zu den Gesamtschulden sind der Tabelle 6 im Anhang zu entnehmen.

Im interkommunalen Vergleich 2018 gehörte die Stadt Lüdenscheid mit 4.333 Euro Gesamtschulden je Einwohner zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Gesamtschulden je Einwohner. In dem interkommunalen Vergleich werden 23 Werte berücksichtigt.

Durchschnittlich sind im Betrachtungszeitraum rund 60 Prozent der Gesamtschulden auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Entwicklung der **Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes** der Stadt Lüdenscheid geht aus der Anlage (Tabelle 5) hervor.

Der vergleichsweise niedrige Schuldenstand in Lüdenscheid ist unter anderem auf die vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten zurückzuführen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020

Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.349	850	1.497	2.493	3.741	6.104	29

Bei den **Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes** gehört die Stadt Lüdenscheid ebenfalls zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

Der größte Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes entfällt auf die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. In den Jahren 2015 bis 2020 sind durchschnittlich 62 Prozent der Verbindlichkeiten auf die Investitionskredite zurückzuführen. Von 2015 bis 2020 konnten die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten jedoch um 31 Mio. Euro auf einen Wert von insgesamt 60 Mio. Euro reduziert werden.

Einen wertmäßig hohen Anteil an den Verbindlichkeiten haben bis einschließlich 2017 ebenfalls die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Im Jahr 2015 lag der entsprechende Anteil noch bei 31 Prozent. Bis 2017 konnten die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung um 35 Mio. Euro auf einen Anteil von 14 Prozent reduziert werden. In den Jahren 2018 bis 2020 ist es der Stadt gelungen, den Bestand an Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung auf null zurückzuführen.

Zu den Verbindlichkeiten zählen auch die erhaltenen Anzahlungen. Diese lagen 2015 bei einem Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten des Kernhaushaltes von rund sechs Prozent und stiegen bis 2020 auf einen Anteil von 26 Prozent an. Es handelt sich dabei um Zuwendungen oder Beiträge, die die Stadt für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen erhalten hat. Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital (Eigenkapital 2) zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern.

In den interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten stellt die gpaNRW vorrangig auf die **Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns** ab. Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Lüdenscheid verwendet (siehe Tabelle 7 im Anhang). Bei den Kommunen, die keinen Gesamtabschluss erstellen müssen oder noch nicht auf einen aktuellen Gesamtabschluss zurückgreifen können, errechnen wir die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbeteiligungen. Wesentliche Verflechtungen zwischen Kernhaushalt und Beteiligungen werden bereinigt.

In dem Zeitraum 2015 bis 2019 entwickeln sich die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune rückläufig. Dies ist sowohl auf die sinkenden Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, als auch auf die sinkenden Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen zurückzuführen.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2019 der Stadt Lüdenscheid hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und die Verbindlichkeiten der oben genannten Mehrheitsbeteiligungen berücksichtigt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Lüdenscheid in Mio. Euro 2019

	2019
Grunddaten Kernhaushalt	
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	119
Ausleihungen an verbundene Unternehmen in Euro	1,78
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,25
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,10

	2019
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	2,18
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	1,49
Grunddaten Beteiligungen*	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	60,10
Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander **	0
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune***	173
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune in Euro je Einwohner	2.384

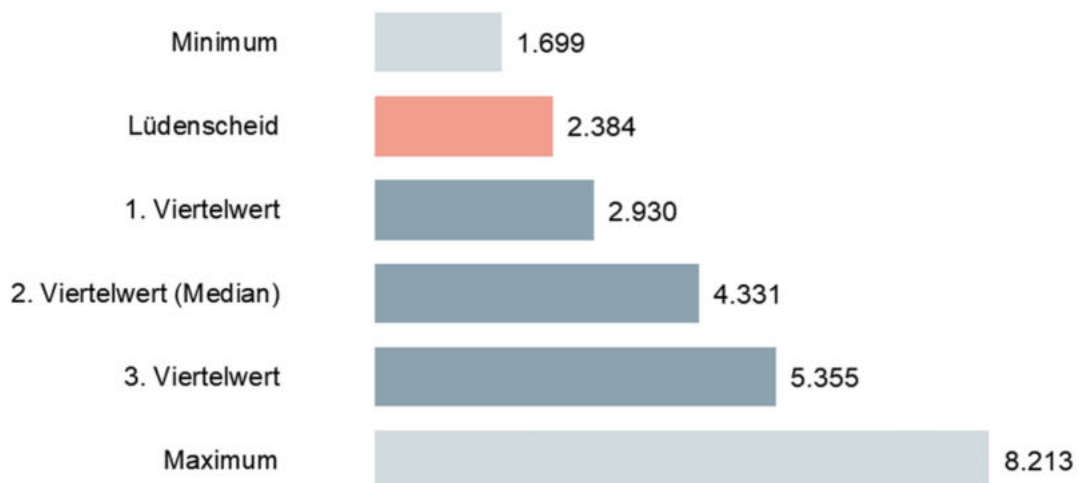
*Berücksichtigt werden die o.g. Mehrheitsbeteiligungen.

** Für das Jahr 2019 sind die zu eliminierenden Verbindlichkeiten von untergeordneter Bedeutung.

***Die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune für 2019 wird wie folgt vorgenommen: Verbindlichkeiten Kernhaushalt und Mehrheitsbeteiligungen abzüglich Verbindlichkeiten, Ausleihungen und Forderungen des Kernhaushaltes, die im Zusammenhang mit den Mehrheitsbeteiligungen stehen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Lüdenscheid hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen nur teilweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen (für den Fall, dass keine Gesamtab schlüsse zur Verfügung gestellt werden konnten), hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Aktuell sind für den Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten des Jahres 2020 noch nicht ausreichend Werte vorhanden. Aus diesem Grund wird der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorerst auf Basis des Jahres 2019 durchgeführt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



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



Der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune zeigt keine wesentliche andere Positionierung der Stadt Lüdenscheid. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Lüdenscheid in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1,73	7,08	8,89	14,21	14,33
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11,35	-1,53	-10,85	-32,98	-28,00
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-13,07	5,55	-1,97	-18,76	-13,67
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	13,07	-8,91	0,81	10,29	13,30
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0,00	-3,36	-1,15	-8,47	-0,38

Im dem Zeitraum 2015 bis 2020 erzielte die Stadt Lüdenscheid durchgängig positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt war in den Jahren 2016 bis 2020 in der Lage, ihre Investitionstätigkeiten und die ordentliche Tilgung aus eigener Kraft zu finanzieren. Der Bestand der Liquiden Mittel lag Ende 2020 bei 37,79 Mio. Euro.

Für die Jahre nach 2020 geht die Stadt von einer Verschlechterung der Selbstfinanzierungskraft aus. Zwar rechnet die Stadt mit Ausnahme des Jahres 2021 in jedem Jahr mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. In Summe plant die Stadt für die Jahre 2021 bis 2025 mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 42,78 Mio. Euro. Jedoch steigen die Auszahlungen für Investitionstätigkeiten an. In den Jahren 2021 bis 2025 müssen 84,71 Mio. Euro als Eigenanteil aus den geplanten Investitionen finanziert werden. Weiterhin muss die ordentliche Tilgung von insgesamt 37,75 Mio. Euro finanziert werden. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und der Bestand an Liquiden Mitteln reichen hierfür nicht aus. Die Stadt plant die Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten nach 2020 wieder zu erhöhen. Die Investitionskredite werden für die Neubauten der Feuerwehrgerätehäuser notwendig.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kom-

munen, 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.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Nutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) 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.

In dem Zeitraum 2015 bis 2020 ist der Wert des Anlagevermögens der Stadt Lüdenscheid insgesamt um rund 26,39 Mio. Euro gesunken. Davon entfallen rund 19,64 Mio. Euro auf das Infrastrukturvermögen. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt für den genannten Zeitraum bei 91 Prozent. Im Jahr 2020 beträgt die Investitionsquote rund 71 Prozent. Die Stadt wirkt dem Substanzverlust nicht vollständig entgegen. Dies ist ein Kriterium für die vergleichsweise niedrigen Verbindlichkeiten. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Substanzverlust durch Abschreibungen hoch ausfällt, da sich die Stadt Lüdenscheid im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz bewusst für kurze Gesamtnutzungsdauern ihrer Vermögensgegenstände entschieden hat. Diese Entscheidung wurde seinerzeit aus strategischen und haushaltspolitischen Gründen getroffen. Kurze Gesamtnutzungsdauern führen zwangsläufig zu höheren Abschreibungen und höheren Anlagenabnutzungsgraden.

Neben den bereits getätigten Investitionen in das Anlagevermögen werden bei der Stadt Lüdenscheid regelmäßig die Ermächtigungen für investive Auszahlungen in das Folgejahr übertragen. Aus der Übersicht über die Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich zum 31. Dezember 2020 geht hervor, dass die Stadt geplante Investitionen mit einem Volumen von 20,71 Mio. Euro in die Folgejahre verschoben hat. Nähere Ausführungen zu den Ermächtigungsübertragungen sind dem Kapitel 1.4.3 zu entnehmen.

Weiterhin tragen wesentliche Instandhaltungsmaßnahmen zur Erhaltung des Vermögens bei. Die Stadt plant die laufenden und notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen in ihren Haushalten. Darüber hinaus werden im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten die notwendigen Zuführungen zu den Instandhaltungsrückstellungen geprüft.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	Durchschnittliche GND	Durchschnittliche RND	AAG	Restbuchwert in Mio. Euro
Wohnbauten	50	9,3	81,4	1,78
Verwaltungsgebäude	50	11,9	76,1	14,20
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten *	50	10,4	79,3	5,97
Feuerwehrrätehäuser	40	9,2	77,1	4,59
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	50	13,1	73,8	38,40
Schulsporthallen	40	5,8	85,5	6,55
Tageseinrichtungen für Kinder	50	18,9	62,3	10,48
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40	1,5	96,3	0,21
Straßen und Wirtschaftswege *	30	3,5	88,3	41,53

GND= Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer, AAG= Anlagenabnutzungsgrad

* Für das Straßenvermögen werden die Werte aus dem Teilbericht Verkehrsflächen übernommen. Es handelt sich um die Nutzungsdauern gewichtet nach Flächen zum Stichtag 31. Dezember 2019.

Der Schwerpunkt unserer Analyse liegt auf den Vermögensgegenständen, die einen wertmäßig hohen Anteil am Anlagevermögen haben und deren Anlagenabnutzungsgrad erhöht ist. Die Tabelle zeigt, dass sowohl die Straßen, als auch verschiedene Gebäudegruppen in die Jahre gekommen sind.

Die **Straßen und Wirtschaftswege** haben einen Anteil von rund acht Prozent am Anlagevermögen und sind damit eine wertmäßig bedeutsame Anlagengruppe der Stadt Lüdenscheid. Bei einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von 3,5 Jahren und einer durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren errechnet sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent. Die Altersstruktur des Straßenvermögens deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Zukünftige Haushaltsbelastungen werden in dem Teilbericht Verkehrsflächen konkretisiert.

Mit einem Anteil von 15 Prozent am Anlagevermögen sind die oben dargestellten **Gebäude** ebenfalls eine wertmäßig bedeutsame Anlagengruppe. Alle dargestellten Gebäudegruppen weisen Anlagenabnutzungsgrade über 60 Prozent auf.

Die **Verwaltungsgebäude** haben einen Anteil von rund drei Prozent am Anlagevermögen. Ihr Anlagenabnutzungsgrad beträgt 76 Prozent. Zu der Kategorie der Verwaltungsgebäude gehören Gebäude wie die Rathäuser (altes und neues Rathaus), die Stadtbücherei, das Stadtarchiv, die Gebäude, die von der Entwicklungs- und GründerCentrum Lüdenscheid GmbH genutzt werden sowie leerstehende Schulgebäude. Der wertmäßig größte Anteil dieser Gebäudegruppe ist auf die zwei Rathäuser und die Stadtbücherei zurückzuführen. Investitionen an den zwei Rathausgebäuden sind im aktuellen Haushaltsplan nicht geplant. Im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts Altstadt wird das alte Rathaus saniert. Für die Stadtbücherei sind Auszahlungen für Baumaßnahmen von rund 0,21 Mio. Euro im Jahr 2022 vorgesehen.

Die **Schulen** haben einen Anteil von sieben Prozent am Anlagevermögen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt 13 Jahre bei einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren, so dass

sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 74 Prozent ergibt. Das heißt drei Viertel des Schulvermögens ist bereits abgenutzt.

Die **Schulsporthallen und Sporthallen ohne schulische Nutzung** haben einen Anteil von etwas mehr als einem Prozent am Anlagevermögen. Der Anlagenabnutzungsgrad der Schulsporthallen beträgt 86 Prozent, bei den Sporthallen ohne schulische Nutzung beträgt der Anlagenabnutzungsgrad 96 Prozent.

Im Haushaltsplan 2022 plant die Stadt für die Jahre 2022 bis 2025 Auszahlungen für Baumaßnahmen an Schulen und Sporthallen mit einem Volumen von insgesamt 8,31 Mio. Euro. U. a. nachfolgende Investitionen sind vorgesehen:

- Erweiterung Richard-Schirrmann-Realschule,
- Erneuerung Chemieräume Adolf-Reichwein-Gesamtschule,
- Sanierung Sanitär Turnhalle Bergstadt-Gymnasium Lüdenscheid,
- Sanierung Umkleidegebäude Nattenberg,
- Sanierung Turnhalle Ida Gerhardi.

Neben den Investitionen werden zum einen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen an den Schulen und Sporthallen geplant. Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen, wovon ein großer Teil auf die Instandhaltung an Gebäuden entfällt, werden für die Jahre 2022 bis 2025 mit insgesamt 8,77 Mio. Euro geplant.

Insgesamt befinden sich die Gebäude der Stadt Lüdenscheid aus Sicht der Stadt in einem besseren Zustand, als dies auf der Grundlage der berechneten Anlagenabnutzungsgrade zu erwarten wäre. Zur Erhaltung des Vermögens werden laufende Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen im Haushaltsplan veranschlagt. Weiterhin werden im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten Instandhaltungsrückstellungen gebildet und Ermächtigungen zur Durchführung notwendiger Investitionsmaßnahmen übertragen. Dennoch lebt die Stadt von der Substanz - dass zeigen die berechneten, durchgängig hohen Anlagenabnutzungsgrade sowie die Investitionsquote.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Lüdenscheid 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

- Wesentliche haushaltswirtschaftliche Informationen liegen der Politik und der Verwaltungsführung grundsätzlich zu Beginn der Haushaltsjahre vor. Ergänzt werden die Informationen durch die regelmäßige Berichterstattung des Kämmerers über den Stand der Haushaltsdurchführung sowie aktuelle Entwicklungen. Dadurch ist die Stadt in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sein.

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.

Der Rat der **Stadt Lüdenscheid** beschließt die Haushaltssatzung des nächsten Jahres in der Regel im Dezember. Die Anzeige der Haushaltssatzung sowie die Beantragung zur Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes bei der Aufsichtsbehörde erfolgt kurz nach der Beschlussfassung. Die Anzeigefrist (01. Dezember des Vorjahres) wird nur in Ausnahmefällen aufgrund von Besonderheiten überschritten. Beispiele für Besonderheiten sind eine umfangreiche Revision des Haushaltssicherungskonzeptes im Jahr 2016 oder der Umstieg auf eine neue Finanzsoftware im Jahr 2017. Der Politik und der Verwaltung liegen somit grundsätzlich zu Beginn der Haushaltsjahre alle haushaltswirtschaftlichen Informationen vor.

Die Jahresabschlüsse leitet die Verwaltung dem Rat mit einem zeitlichen Verzug von circa drei Monaten zu. Die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgt in der Regel fristgerecht bis zum 31. Dezember des Folgejahres. Lediglich für den Jahresabschluss 2019 musste die Feststellung aufgrund von Personalwechsel sowie coronabedingter Sitzungsausfälle verschoben werden.

Die Gesamtabchlüsse der Jahre 2015 bis 2018 wurden mittlerweile festgestellt.

Der Kämmerer berichtet dem Rat halbjährlich über den Stand der Haushaltsdurchführung und über aktuelle Entwicklungen. Zudem wird über die prognostizierte Entwicklung bis zum Ende des Planungszeitraumes informiert. Ebenfalls berichtet der Kämmerer über die Umsetzung der Haushaltssicherungsmaßnahmen. Derzeit erfolgt eine Berichterstattung an den Rat gemäß § 2 Abs. 2 NKf-CIG vierteljährlich. Der Bericht wird in enger Abstimmung mit den dezentralen Fachdiensten durch den Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen erstellt.

Zur Verbesserung des Finanzcontrollings plant die Stadt die Anschaffung einer Controllingsoftware. Die Software soll aufbauend auf den Daten der Finanzsoftware die interne Steuerung des Haushaltes unterstützen und den Prozess zur Erstellung von Finanzberichten verbessern. Die gpaNRW unterstützt die Zielsetzung, die sachgerechte Steuerung der Kommune durch ein Finanzcontrolling zu unterstützen. Zusätzliche Informationen können bei der Einhaltung der gesetzten Ziele helfen. Weiterhin kann die Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen überprüft werden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Stadt Lüdenscheid zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Die ab 2021 geplanten positiven Jahresergebnisse werden von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen bestimmt. Sofern die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung im Planungszeitraum nicht eintritt, benötigt die Stadt auch zukünftig Konsolidierungsmaßnahmen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der 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 sowie um Sondereffekte.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl diese außerordentlichen Erträge, als auch die von der Stadt Lüdenscheid ermittelten coronabedingten Belastungen bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

In Lüdenscheid wurden nach Abstimmung mit der Verwaltung folgende Sondereffekte berücksichtigt:

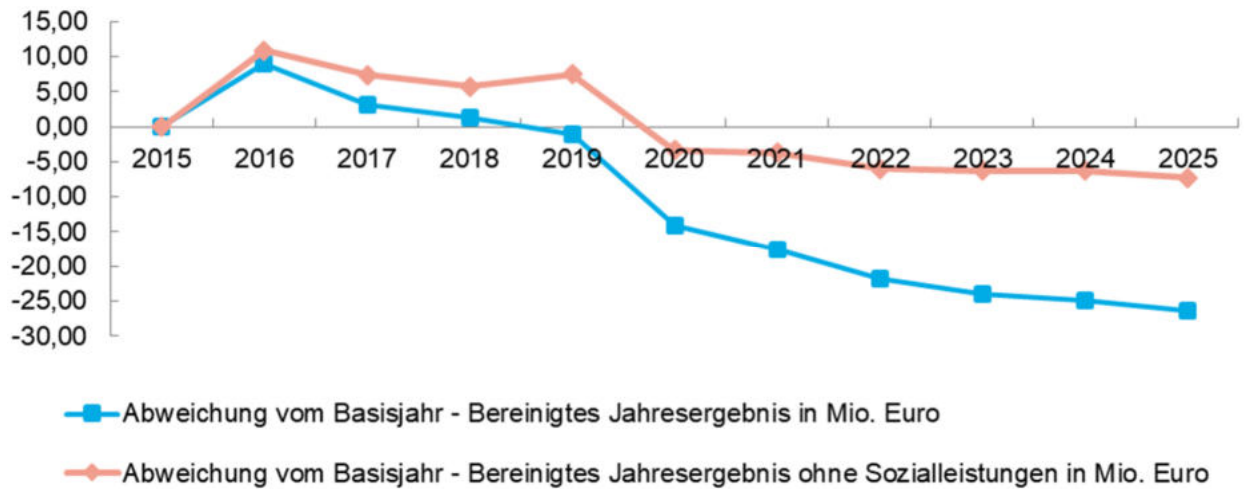
- Die außerordentlichen Erträge gemäß NKF-CIG der Jahre 2020 bis 2025 sowie die von der Stadt ermittelten coronabedingten Belastungen.
- Erträge aus der Herabsetzung der Rückstellungen für Erbbaurechte:
 - 2017: 1,38 Mio. Euro,

- 2018: 0,46 Mio. Euro,
- 2020: 0,41 Mio. Euro.
- Erträge aus einer außerplanmäßigen Erstattung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder im Jahr 2015 von 1,10 Mio. Euro.
- Im Jahr 2018 Erträge aus der Auflösung der Rückstellung für altersdiskriminierende Be-
soldung von 0,70 Mio. Euro.
- Außergewöhnlich hohe Zuführungen zu Instandhaltungsrückstellungen für Gebäude und
das Infrastrukturvermögen:
 - 2016: 3,02 Mio. Euro,
 - 2020: 9,40 Mio. Euro,
 - 2020: 0,88 Mio. Euro.
- Aufwendungen und Erträge aus der Zuführung und Inanspruchnahme der Rückstellung
Kreisumlage:
 - 2019: Aufwand von 1,28 Mio. Euro,
 - 2020: Aufwand von 0,41 Mio. Euro,
 - 2020: Ertrag von 1,28 Mio. Euro.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Lüdenscheid
ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die
Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2025



Bis 2020 Ist-Ergebnisse, ab 2021 Planwerte

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

Da diese überörtliche Prüfung den Zeitraum 2015 bis 2020 einschließlich der Haushaltsplanung umfasst, wurde als Basisjahr das Jahr 2015 gewählt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Die Grafik zeigt, dass es die Stadt bis 2018 geschafft hat, Inflationseffekte (Tarif- und Besoldungssteigerungen, anderweitig gestiegene Aufwendungen) durch Verbesserungen in anderen Bereichen zu kompensieren. Insbesondere die sukzessive Erhöhung der Grundsteuer B-Hebesätze als Konsolidierungsmaßnahme gemäß Haushaltssicherungskonzept¹⁴ sowie weitere Konsolidierungsmaßnahmen (siehe unten) haben in den Jahren vor 2018 zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen.

Ab 2016 entwickelt sich das bereinigte Jahresergebnis negativ – es ist ein abfallender Trend zu verzeichnen. Bis 2025 verringert sich das bereinigte Jahresergebnis im Vergleich zum Basisjahr um 26,45 Mio. Euro. Der Stadt gelingt es ab 2019 weitestgehend nicht mehr, zunehmende Haushaltsbelastungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen zu kompensieren. Die zunehmenden Haushaltsbelastungen sind insbesondere auf einen deutlichen Anstieg bei den Personalaufwendungen und den Transferaufwendungen (insbesondere in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) zurückzuführen.

Ab 2017 belasten die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe das Jahresergebnis zunehmend. Der Zuschussbedarf aus dem städ-

¹⁴ Erhöhung im Jahr 2016 von 470 auf 630 Hebesatzpunkte,
Erhöhung im Jahr 2017 auf 680 Hebesatzpunkte,
Erhöhung im Jahr 2018 auf 730 Hebesatzpunkte
Erhöhung im Jahr 2019 auf 786 Hebesatzpunkte.

tischen Haushalt steigt. Ohne die Sozialleistungen schafft es die Stadt bis 2019, Aufwandssteigerungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen zu kompensieren. 2022 sind rund 72 Prozent der Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses auf die Sozialleistungen insgesamt zurückzuführen.

Neben der dargestellten Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bezieht die gpaNRW die Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse in die Betrachtung ein.¹⁵ Der Stadt ist es gelungen, seit 2016 positive Jahresergebnisse zu erzielen. Dies ist wesentlich auf hohe Steuererträge und die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt zurückzuführen. Auch für die Planjahre ab 2021 rechnet die Stadt mit Jahresüberschüssen.

Ein Vergleich der Entwicklung der tatsächlichen (nicht bereinigten) Jahresergebnisse mit der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass die ab 2021 angestrebten positiven Jahresergebnisse wesentlich auf die hier bereinigten Ertragsarten fußen. Die zukünftigen Jahresergebnisse werden von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abhängig sein. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind damit risikobehaftet und von der Stadt nicht oder schwer steuerbar.

Es ist festzuhalten, dass die Stadt Lüdenscheid bereits seit Jahrzehnten einen strikten Konsolidierungskurs verfolgt. Durch die Haushaltssicherungskonzepte 2012 bis 2022 wurden bereits zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umgesetzt. Folgende Maßnahmen haben in den vergangenen Jahren wesentlich dazu beigetragen, Aufwendungen zu reduzieren und Erträge zu steigern:

- Reduzierung der Anzahl der Planstellen (bis 2015),
- Schuldenabbau durch Begrenzung der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit,
- vorrangige Investitionen in die Straßenbeleuchtung zur Energieeinsparung,
- Erhöhung der Hebesätze für Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B,
- Erhöhung der Kindergartenbeiträge,
- höhere Dividendenabführungen der ENERVIE und höhere Gewinnabführungen der Sparkasse.

Für den Haushalt 2022 werden verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen, die bereits in den Vorjahren zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben, fortgeführt. Die Stadt plant für 2022 einen ausgeglichenen Haushalt. Die Zielvorgabe des Haushaltssicherungskonzeptes wird damit erreicht. Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt jedoch, dass auch zukünftig Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Haushalt zu entlasten. Nur so kann die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs abgemildert und das Risiko verringert werden.

¹⁵ Siehe dazu Grafik zu den Ist-Ergebnissen im Kapitel 1.3.2 und Grafik zu den Plan-Ergebnissen im Kapitel 1.3.3.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte auch nach dem Abschluss der Haushaltssicherung ihren Konsolidierungskurs weiterverfolgen. Sie sollte auch für die zukünftigen Jahre Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten.

So kann die Stadt im Sinne einer Risikovorsorge bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage die Ertragseinbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lüdenscheid 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 Lüdenscheid hat im Rahmen der Haushaltssicherung ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbesteuer wie folgt erhöht:

Hebesätze Lüdenscheid

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Grundsteuer A	330	330	330	330	330	330	330	330
Grundsteuer B	470	630	680	730	786	786	766	766
Gewerbesteuer	460	470	480	490	499	499	499	499

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

Hebesätze 2021 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Stadt Lüdenscheid	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze GFG 2022
Grundsteuer A	330	284	321	312	247
Grundsteuer B	766	613	630	575	479
Gewerbesteuer	499	472	472	459	414

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid regelt die Vorgehensweise für die Bildung von Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr die Regel. Jedoch nimmt die Stadt in der Regel weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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 Lüdenscheid** regelt die Vorgehensweise für die Bildung von Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung. Es gilt, dass Haushaltsermächtigungen nur in Ausnahmefällen in das Folgejahr zu übertragen sind. Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit können in das Folgejahr übertragen werden, wenn im laufenden Jahr die entsprechende Maßnahme begonnen wurde oder mindestens ein verbindlicher Auftrag erteilt wurde. Eine Ermächtigungsübertragung kommt nicht in Betracht, soweit eine ausreichende Haushaltsermächtigung im Folgejahr zur Verfügung steht. Bezüglich der Übertragung von investiven Auszahlungsermächtigungen gelten die gleichen Vorgaben wie bei der Übertragung von Aufwandsermächtigungen. Die Ermächtigungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; längstens jedoch bis zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Ermächtigungsübertragungen sind beim Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen schriftlich zu beantragen und eingehend zu begründen. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragung entscheidet der Kämmerer.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Lüdenscheid bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Lüdenscheid 2015 bis 2020

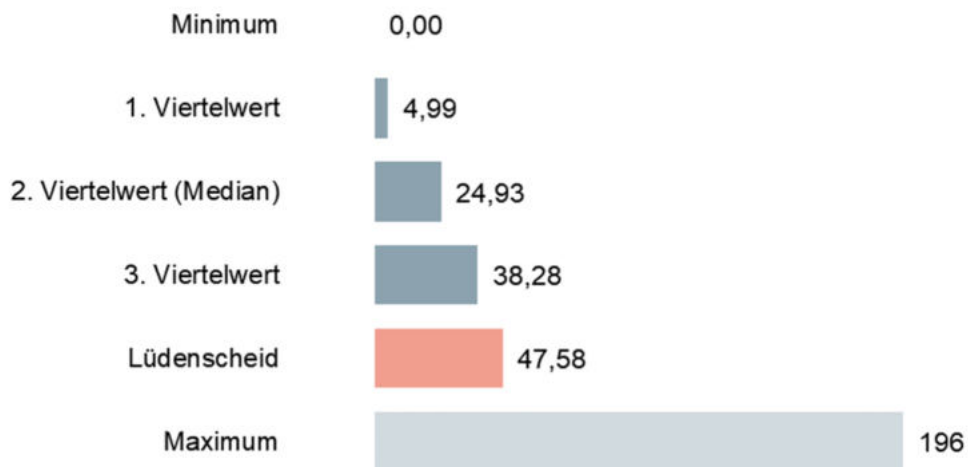
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	206	229	235	239	243	249
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,64	2,29	2,61	3,59	4,67	3,44
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,79	1,00	1,11	1,50	1,92	1,38
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	208	231	238	243	248	252

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,79	0,99	1,10	1,48	1,88	1,37
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	210	222	228	232	250	252
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	96,35	95,66	95,52	101	100

Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 werden etwas mehr als ein Prozent der jährlichen Aufwandsermächtigungen in das Folgejahr übertragen (Ansatzserhöhungsgrad). Die übertragenen Aufwandsermächtigungen der Stadt Lüdenscheid stellen nur einen geringen Teil des fortgeschriebenen Ansatzes dar (durchschnittlich etwas mehr als ein Prozent). Die Stadt Lüdenscheid hat den fortgeschriebenen Ansatz in den Jahren 2015, 2019 und 2020 in voller Höhe benötigt (Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz). In den Jahren 2016, 2017 und 2018 wurden geringfügig weniger Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren.

Die übertragenen Ermächtigungen von 2019 nach 2020 betragen 3,44 Mio. Euro. Das sind 47,58 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert reiht sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen. Die Stadt Lüdenscheid gehört bei den ordentlichen Aufwendungen zu dem Viertel der Vergleichskommunen, mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner. Ein Grund für die vergleichsweise hohen Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich ist der hohe Detaillierungsgrad des Haushaltes der Stadt. Projektbezogene Aufwandsermächtigungen sollen auch in Folgejahren detailliert ausgewiesen werden.

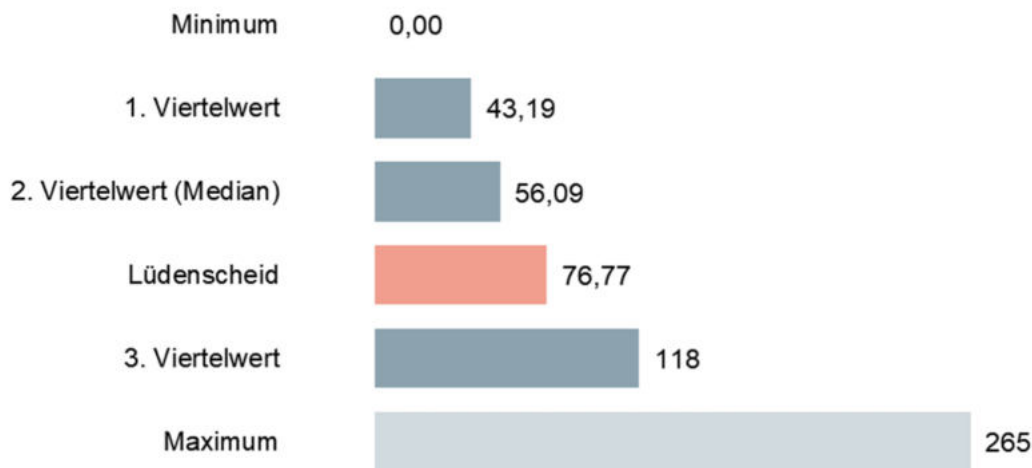
Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Stadt Lüdenscheid 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	35,72	14,73	15,13	19,47	17,67	27,07
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	8,08	5,36	10,75	16,10	18,56	20,78
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	22,63	36,36	71,11	82,74	105	76,77
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	43,82	20,09	25,88	35,57	36,23	47,85
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	18,45	26,67	41,56	45,28	51,21	43,43
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	32,05	7,31	7,26	13,42	12,11	22,53
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	73,14	36,40	28,04	37,73	33,42	47,09

Im Bereich der investiven Auszahlungen der Stadt Lüdenscheid sind die Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr die Regel. Von 2015 bis 2020 haben sich die Ermächtigungsübertragungen um rund 12,7 Mio. Euro auf einen Wert von knapp 21 Mio. Euro erhöht. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 erhöhen die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um rund 66 Prozent (Ansatzerhöhungsgrad). Insbesondere in den Jahren 2017 bis 2019 fielen die Ermächtigungsübertragungen deutlich höher aus als die jeweils im Haushaltsplan geplanten investiven Auszahlungen. Ab 2017 erhöhten die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um deutlich mehr als die Hälfte des ursprünglichen Haushaltsansatzes. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lüdenscheid damit über dem Durchschnittswert:

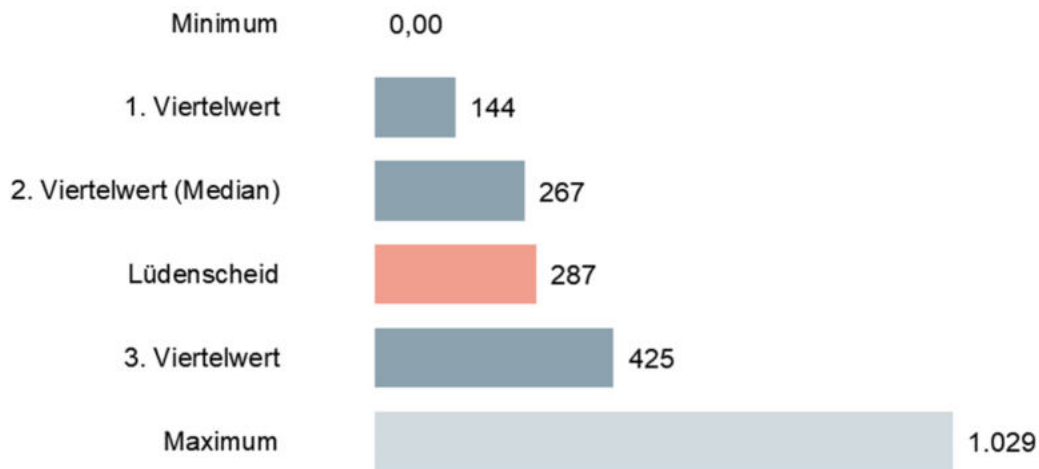
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind die Daten von 27 Kommunen eingeflossen.

Bezogen auf die Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt Lüdenscheid im interkommunalen Vergleich der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen ebenfalls oberhalb des Durchschnittswertes:

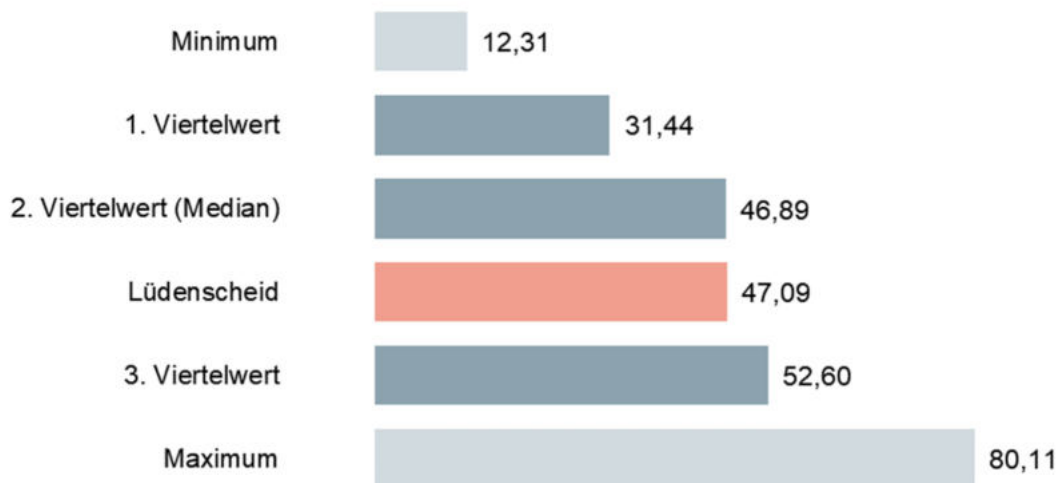
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes der Investitionsauszahlungen schwankt. Er liegt im Betrachtungszeitraum in jedem Jahr unter 100 Prozent, ab 2016 sogar weitestgehend unter 50 Prozent. Insbesondere in den Jahren 2016 bis 2019 hat die Stadt lediglich durchschnittlich rund ein Drittel der bewilligten investiven Auszahlungen verwendet. Im Jahr 2020 konnte wieder eine höhere Inanspruchnahme erzielt werden:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2020



Der Vergleich basiert auf Daten von 25 Kommunen. Die Stadt Lüdenscheid gehört im Jahr 2020 knapp zu der Hälfte der Vergleichskommunen, die den größten Anteil des fortgeschriebenen Ansatzes verwenden. Dies war in den Vorjahren nicht der Fall. Insbesondere in den Jahren

2016 bis 2019 hat die Stadt lediglich rund ein Drittel des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch genommen. Der höhere Wert im Jahr 2020 ist wesentlich auf eine hohe Einmalauszahlung im Zusammenhang mit der Gewährung eines Gesellschafterdarlehens an die ENERVIE (rd. 8,40 Mio. Euro) zurückzuführen.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Stadt Lüdenscheid wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen.

Insbesondere bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen und höheren Kosten als ursprünglich geplant. Weiterhin führen die Vorgaben der Haushaltssicherung zu Verschiebungen bei den investiven Maßnahmen. Aufgrund der Begrenzung der investiven Auszahlungen kann es zu Verschiebungen bei den Investitionsvorhaben kommen, sobald eine geplante und veranschlagte Investitionsmaßnahme nicht begonnen werden kann. Um das begrenzte Volumen für Investitionstätigkeiten dennoch in jedem Jahr ausschöpfen zu können, wird eine andere Investitionsmaßnahme vorgezogen. Bei den vorgezogenen Investitionsmaßnahmen kommt es ebenfalls häufig zu zeitlichen Verzögerungen.

Ein weiterer wesentlicher Grund für die Übertragung von investiven Auszahlungsermächtigungen ist die Personalkapazität der Stadt Lüdenscheid. Aufgrund des Fachkräftemangels im Hoch- und Tiefbau kommt es zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Bauvorhaben. Auskunftsgemäß werden bei der Umsetzungsplanung der veranschlagten und bewilligten Bauvorhaben häufig die Personalkapazitäten falsch eingeschätzt.

Auch die regelmäßige Akquise von Fördermitteln leistet einen Beitrag, dass sich Kostenberechnungen und Bauzeitpläne im Laufe der Maßnahme verändern. Dies führt wiederum zu der Übertragung von Ermächtigungen. Um überhaupt Fördermittel für ein Projekt beantragen zu können, müssen die Baukosten einer Maßnahme im Haushaltsplan dargestellt werden und Bauzeitpläne vorliegen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung und Beantragung von Fördermitteln handelt es sich in der Regel um eine Entwurfsplanung der Baumaßnahme, so dass es im Projektverlauf naturgemäß zu Veränderungen (der Kosten, der Zeitpläne und der Fördermodalitäten) kommen kann.

Aktuell hat die Stadt bei den Ausschreibungen für Bauvorhaben mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie und den Folgewirkungen des Krieges in der Ukraine zu kämpfen. So kann es sein, dass die Stadt keine Angebote oder nur sehr hohe Angebote erhält. Dies führt dann bei einigen Bauvorhaben dazu, dass erneut ausgeschrieben wird. Dadurch entstehen zeitliche Verzögerungen.

Der Verwaltungsvorstand und der Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen der Stadt Lüdenscheid sind sich über die hohen Ermächtigungsübertragungen bewusst und verfolgen das Ziel, die Ermächtigungsübertragungen abzubauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Planung der investiven Auszahlungen verstärkt an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausrichten.

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 Stabstelle Fördermanagement fungiert als zentraler Ansprechpartner rund um das Thema Fördermittel und ist u. a. zuständig für eine koordinierte Fördermittelakquise. Diese ist fest in die Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen integriert.

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

Bei der **Stadt Lüdenscheid** existiert seit Oktober 2021 eine Stabstelle für ein zentrales Fördermanagement. Die Stabstelle Fördermanagement fungiert als zentraler Ansprechpartner rund um das Thema Fördermittel und ist zuständig für eine koordinierte Fördermittelakquise, die Beantragung der Fördermittel, die Abwicklung der Förderprojekte sowie ein Fördercontrolling. Mit der Einrichtung einer zentralen Stabstelle für dieses Thema verfolgt die Stadt verschiedene Ziele, u. a. die Sicherstellung einer kontinuierlichen und zielorientierten Fördermittelakquise, die zentrale Bündelung von Kernkompetenzen zur besseren Gesamtsteuerung, die Verbesserung der Arbeitsabläufe, die Schaffung einer zentralen Gesamtübersicht über laufende Förderprojekte und vieles mehr. Die Stabstelle Fördermanagement ist angesiedelt im Fachbereich 2-Zentrale Dienste und ist zuständig für nahezu sämtliche Förderprojekte der Stadt Lüdenscheid. In Ausnahmefällen obliegt die Zuständigkeit für bestimmte Projekte aufgrund der fachlichen Expertise den dezentralen Fachdiensten. In diesem Fall erfolgt eine Zusammenarbeit von Stabstelle und dezentralem Fachdienst.

Über eine Dienstanweisung regelt die Stadt u. a. die Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie das Verfahren zur Beantragung und Bewirtschaftung von Fördermitteln.

Die Stadt Lüdenscheid ist Mitglied im „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“. Das Netzwerk wurde im Jahr 2019 von der Kommunal Agentur NRW gegründet. Das Dienstleistungsunternehmen erbringt verschiedene Leistungen für ihre Mitglieder, beispielsweise Identifizierung geeigneter Fördermittel für ein konkretes Projekt, Unterstützung bei der Projektkonzeption und Projektumsetzung, Unterstützung bei Gesprächen mit Behörden, Ergebnisdarstellung in kommunalen Gremien und vieles mehr.

Bei der Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen wie beispielsweise Newsletter vom Städte- und Gemeindebund und der Fördergeber. Darüber hinaus erhält die

Stadt Informationen über mögliche Förderprojekte von dem Fachnetzwerk Fördermittelakquise. Bei Bedarf kontaktiert die Stabstelle Fördermanagement die Berater der NRW-Bank. Auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Recherche wird zukünftig in dem derzeit im Aufbau befindlichen städtischen Wiki verwiesen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Zur Bewirtschaftung der Fördermittel plant die Stadt derzeit die Anschaffung einer Fördermittel-Management-Software. Hierüber soll ebenfalls ein standardisiertes Fördercontrolling mit Berichtswesen eingeführt werden.

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

Den dezentralen Fachdiensten der **Stadt Lüdenscheid** obliegt weiterhin die Projekt- und Budgetverantwortung. Viele Instrumente und Prozesse zur Bewirtschaftung von Fördermitteln befinden sich derzeit im Aufbau bzw. ein entsprechender Aufbau wird geplant.

Einen Überblick über die Auflagen, Bedingungen und Fristen der Förderbescheide sowie über sämtliche Fördermaßnahmen wird derzeit durch die Stabstelle gewährleistet. U. a. für diese Aufgabe plant die Stadt im Jahr 2022 eine Fördermittel-Management-Software anzuschaffen. Mit Hilfe der Software soll zukünftig eine Datenbank aufgebaut werden, über die sowohl die Stabstelle Fördermanagement, als auch die zuständigen Fachdienste einen umfassenden Überblick über die Regelungen der Förderbescheide erhalten. Dies wird eine fristgemäße Abwicklung der Förderprojekte und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Die Datenbank sollte mindestens folgende wesentliche 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.

Regelmäßige Berichte über die laufenden oder geplanten Förderprogramme an die Politik oder Verwaltungsführung erfolgen derzeit nicht – mit Ausnahme der Berichterstattung über ein großes Förderprojekt. Für dieses große Projekt führt die Stadt eine Exceltabelle und aktualisiert monatlich alle wesentlichen Informationen, die im Zusammenhang mit der Projektentwicklung und den Fördermitteln stehen. Die Steuerungsebene der Projektgruppe wird monatlich über die aktuellen Entwicklungen dieses Projektes informiert. Ein standardisiertes Fördercontrolling mit Berichtswesen hat die Stadt bisher noch nicht etabliert. Dieses soll ebenfalls mit der Einführung

und Anwendung der Fördermittel-Management-Software umgesetzt werden. Durch das geplante Berichtswesen kann die Stadt zukünftig die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des Fördermittelmanagements darlegen und etwaige Steuerungsentscheidungen frühzeitig initiieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021/2022 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	In den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Stadt Lüdenscheid zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, die zu einer Entlastung des Haushaltes beigetragen haben. Die gute Entwicklung der Jahresergebnisse ist neben den Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen auf die Steuererträge zurückzuführen. Die ab 2021 geplanten positiven Jahresergebnisse werden von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen bestimmt. Sofern die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung im Planungszeitraum nicht eintritt, benötigt die Stadt auch zukünftig Konsolidierungsmaßnahmen.	31	E1 Die Stadt Lüdenscheid sollte auch nach dem Abschluss der Haushaltsicherung ihren Konsolidierungskurs weiterverfolgen. Sie sollte auch für die zukünftigen Jahre Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten.	35
F2	Die Stadt Lüdenscheid regelt die Vorgehensweise für die Bildung von Ermächtigungsträgungen in einer Dienstweisung. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr die Regel. Jedoch nimmt die Stadt in der Regel weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	36	E2 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Planung der investiven Auszahlungen verstärkt an den Umsetzungsmöglichkeiten und den personellen Ressourcen ausrichten.	41

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,15	91,67	96,58	98,69	102	109	29

Kennzahlen	Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	39,21	-15,34	8,21	24,98	38,86	59,21	29
Eigenkapitalquote 2	52,59	3,28	36,33	46,59	55,48	71,70	29
Fehlbetragsquote	pos. Ergebnis						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	15,76	0,00	24,02	28,81	33,28	46,05	29
Abschreibungsintensität	6,08	0,47	4,03	5,58	6,75	8,14	29
Drittfinanzierungsquote	48,94	26,89	44,73	59,67	73,71	89,75	28
Investitionsquote	71,44	49,51	91,59	114	176	263	29
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	89,09	51,16	77,53	87,24	95,56	109	29
Liquidität 2. Grades	118	12,03	36,45	56,99	112	329	29
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,75						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,14	3,51	6,38	9,45	15,18	32,81	29
Zinslastquote	0,51	0,15	0,80	1,16	1,85	3,96	29
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	45,31	30,76	42,23	46,06	49,84	55,56	22
Zuwendungsquote	31,49	21,46	28,80	32,64	37,69	45,85	27
Personalintensität	23,77	17,15	20,30	23,47	23,94	30,06	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,67	7,11	12,37	15,15	18,12	30,39	29
Transferaufwandsquote	42,23	35,54	43,04	45,87	48,05	52,41	29

Siehe Anmerkung im Tabellenfuß

Siehe Anmerkung im Tabellenfuß

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) Lüdenscheid in Mio. Euro

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	52,00	68,66	63,44	68,08	38,35	58,11
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	32,45	34,23	35,52	37,09	35,55	34,97
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6,58	8,32	10,02	11,12	12,17	9,64
Ausgleichsleistungen	3,21	3,37	3,37	3,50	3,57	3,40
Gewerbesteuerausgleichsleistung	0,00	0,00	0,00	0,00	22,65	4,53
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1,07	1,53	1,89	3,08	1,73	1,86
Schlüsselzuweisungen	18,57	15,56	20,48	19,93	18,52	18,61
Summe der Erträge	114	132	135	143	133	131
Steuerbeteiligungen	7,58	10,49	8,40	8,47	3,14	7,62
Allgemeine Kreisumlagen	50,10	52,82	52,10	52,57	54,21	52,36
Summe der Aufwendungen	57,69	63,31	60,50	61,05	57,35	59,98
Saldo	56,19	68,36	74,22	81,76	75,19	71,14

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	172	180	199	221	231	232
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	172	180	199	221	231	232
Sonderposten für Zuwendungen	63,73	63,01	62,63	60,47	63,51	65,04
Sonderposten für Beiträge	27,07	23,77	20,21	16,96	15,42	14,10
Eigenkapital 2	263	267	282	299	310	311
Bilanzsumme	593	585	582	578	600	592

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	91,14	90,10	84,76	85,80	81,83	59,90
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55,00	40,00	20,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,36	0,27	0,23	0,19	0,15	0,13
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	15,73	15,70	16,01	10,50	10,58	9,40
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,49	2,11	2,06	2,04	2,30	1,96
Sonstige Verbindlichkeiten	2,37	1,56	1,81	1,77	1,39	1,12
Erhaltene Anzahlungen	9,93	11,37	15,83	20,24	22,44	25,08
Verbindlichkeiten	176	161	141	121	119	97,57
Rückstellungen	131	134	136	139	152	161
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schulden	307	296	277	259	271	259

Tabelle 6: Gesamtschulden Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	245	228	199	175
Rückstellungen	133	136	139	140
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1,36	1,40	1,04	1,04
Gesamtschulden	380	366	338	316

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	159	156	140	136
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55,11	40,10	20,34	0,81
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,36	0,27	0,23	0,19
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	14,68	14,17	15,19	8,21
Sonstige Verbindlichkeiten	8,18	5,05	5,68	5,10
Erhaltene Anzahlungen	7,93	12,87	17,48	24,04
Gesamtverbindlichkeiten	245	228	199	175

Tabelle 8: Rückstellungen Lüdenscheld in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	107	108	112	115	118	126
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Instandhaltungsrückstellungen	0,40	3,08	3,02	3,06	11,73	14,30
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	23,73	23,38	21,29	20,08	22,25	21,16
Summe der Rückstellungen	131	134	136	139	152	161

Tabelle 9: Kennzahlen Rückstellungen 2020

Kennzahl	Lüdenscheld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Rückstellungsquote in Prozent	27,28	15,45	19,12	22,10	23,94	29,45	29
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	21,29	13,67	16,54	18,34	20,98	25,97	29

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lüdenscheld in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-8,61	1,41	12,14	15,89	9,23	0,69	7,08	3,27	1,67	0,82	0,43
Gewerbesteuer	50,69	52,00	68,66	63,44	68,08	38,35	50,40	63,00	64,20	65,40	66,65
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	31,85	32,45	34,23	35,52	37,09	35,55	36,09	37,78	39,06	40,66	41,89
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6,45	6,58	8,32	10,02	11,12	12,17	11,30	10,34	10,63	10,83	11,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,81	4,28	4,90	5,26	6,58	27,95	5,47	3,73	3,76	3,79	3,82
Schlüsselzuweisungen vom Land	14,47	18,57	15,56	20,48	19,93	18,52	26,01	29,50	28,67	29,39	30,12
Summe der Erträge	107	114	132	135	143	133	129	144	146	150	153
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage, Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit)	7,36	7,58	10,49	8,40	8,47	3,14	3,60	4,50	4,62	4,70	4,88
Allgemeine Kreisumlage	48,85	50,10	52,82	52,10	52,57	54,21	54,51	55,93	56,65	59,65	61,30
Summe der Aufwendungen	56,20	57,69	63,31	60,50	61,05	57,35	58,11	60,43	61,27	64,35	66,18
Saldo der Bereinigungen	51,07	56,19	68,36	74,22	81,76	75,19	71,15	83,92	85,06	85,71	87,29
Saldo der Sondereffekte	1,10	-3,02	1,38	1,16	-10,68	0,39	14,21	1,91	1,46	0,71	0,36
Bereinigtes Jahresergebnis	-60,77	-51,76	-57,59	-59,49	-61,85	-74,89	-78,28	-82,56	-84,84	-85,61	-87,22
Abweichung vom Basisjahr	0,00	9,01	3,18	1,29	-1,08	-14,12	-17,50	-21,79	-24,07	-24,84	-26,45

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Lüdenscheid in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-60,77	-51,76	-57,59	-59,49	-61,85	-74,89	-78,28	-82,56	-84,84	-85,61	-87,22
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-3,88	-2,42	-5,91	-5,10	-5,82	-6,97	-7,07	-7,01	-7,43	-7,46	-7,88
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-23,45	-26,82	-25,65	-26,69	-30,06	-31,16	-34,12	-36,11	-37,72	-38,42	-38,69
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-33,44	-22,52	-26,03	-27,69	-25,97	-36,76	-37,08	-39,44	-39,70	-39,72	-40,66

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozi- alleistungen“	0,00	10,92	7,41	5,75	7,47	-3,31	-3,64	-6,00	-6,25	-6,28	-7,21

2. Informationstechnik

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid im Prüfgebiet Informationstechnik (IT) 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 während der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kommunen vor die Herausforderung ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kommunen werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und höheren IT-Kosten zu rechnen als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Die IT-Gesamtkosten der Stadt Lüdenscheid sind je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Aus den Kennzahlen dieses Prüfungsberichts lässt sich insofern kein Risiko hinsichtlich des kommunalrechtlich verankerten Sparsamkeitsgebots erkennen.

Die Stadt Lüdenscheid kann den überwiegenden Teil ihrer IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Dies gilt jedoch nicht für die Abnahme von Leistungen des Zweckverbands SIT und betrifft vorrangig die kommunalen Fachverfahren samt der notwendigen Infrastruktur. Die Wirtschaftlichkeit dieser Leistungen zu bewerten wird dadurch erschwert, dass die SIT überwiegend Pauschalentgelte abrechnet. Ob die Kosten einzelner Leistungen angemessen sind oder es gegebenenfalls wirtschaftlichere Alternativen gibt, lässt sich daher nicht ohne weiteres beurteilen. Zwar nutzt die Stadt ihre satzungsgemäßen Rechte und fordert regelmäßig verursachungsgerechte und transparente Leistungsabrechnungen ein. Die Mitgliederstruktur und Ausgestaltung interner Abstimmungsprozesse begrenzen die Mitbestimmung der Stadt Lüdenscheid in den Zweckverbandsorgans jedoch deutlich.

Um ihre satzungsgemäßen Einflussmöglichkeiten im Zweckverband dennoch aktiv zu nutzen, sollte die Stadt zunächst ihre eigene strategische Ausrichtung schärfen, idealerweise in Form

einer gebündelten IT-Strategie, die sich an übergeordneten Zielen der Behörde ausrichtet. Eine vorgelagerte und verwaltungsübergreifende Strategie für die Digitalisierung der Stadt Lüdenscheid existiert aber noch nicht. Auch deshalb kann sich die operative IT der Stadt Lüdenscheid derzeit noch nicht systematisch an übergeordneten Zielen der Digitalisierung orientieren.

Trotz einer verbesserungswürdigen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation hat die Stadt Lüdenscheid die Digitalisierung ihrer Prozesse vorangetrieben. So erfüllt sie die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus die Initiative ergriffen, was beispielsweise ein übergreifendes Dokumenten-Managementsystem oder die elektronische Aktenführung angeht. Darauf aufbauend kann die Stadt Lüdenscheid nunmehr die Digitalisierung ihrer Prozesse weiter vorantreiben, wobei sie auch von den Vorteilen einer vergleichsweise guten elektronischen Rechnungsbearbeitung profitieren kann.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist jedoch auch bei der Stadt Lüdenscheid ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Um digitale und medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Lüdenscheid weist hier noch erhebliche Möglichkeiten der Verbesserung auf.

Dies gilt auch für die geprüften organisatorischen Aspekte der IT-Sicherheit, insbesondere beim IT-Sicherheitsmanagement. Hier sind grundsätzliche Verbesserungen möglich, wenngleich sich die Stadt Lüdenscheid insgesamt im Mittelfeld der geprüften Städte platziert. Sie profitiert einerseits von ihren selbst umgesetzten technischen Maßnahmen und andererseits von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Zweckverband SIT.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lüdenscheid bietet demgegenüber einige Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Hier sollte die Stadt Lüdenscheid jedoch bessere Rahmenbedingungen für die personelle Situation schaffen, um das Prüfen der IT und mit IT zu optimieren.

Die von der gpaNRW geprüften Kriterien einer erfolgversprechenden Digitalisierung der Schulen zeigen für die Stadt Lüdenscheid, dass sie sich maßgeblich bei der Medienentwicklungsplanung engagieren sollte. Die Stadt sollte ihre Planungen zur grundlegenden Verbesserung der gegenwärtigen Situation deshalb unbedingt zum Abschluss bringen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kommunen hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

2.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

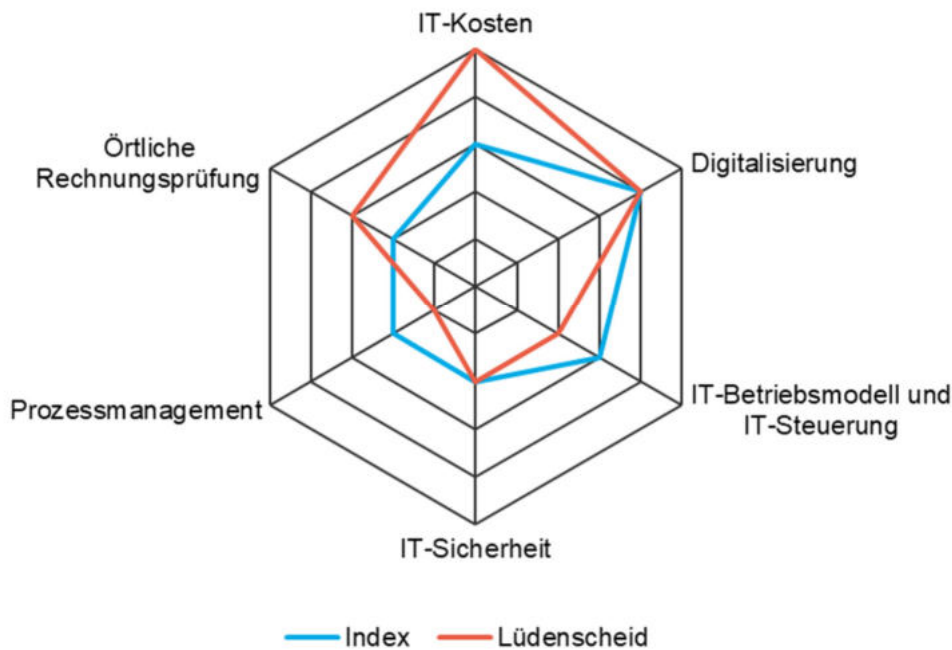
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?

- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Lüdenscheid**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Lüdenscheid



- Das IT-Profil der Stadt Lüdenscheid ist bei niedrigen IT-Kosten insgesamt eher durchschnittlich ausgeprägt. Die meisten Handlungsmöglichkeiten bestehen beim Prozessmanagement sowie in der IT-Steuerung.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid kann auf die von der SIT abgenommenen Leistungen und die daraus resultierenden Kosten nur einen geringen Einfluss ausüben. Dies steht im Gegensatz zu den eigenverantwortlich bereitgestellten und anderweitig beschafften IT-Leistungen. Allerdings schöpft die Stadt Lüdenscheid die Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells in der Praxis nicht aus.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, um die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Über ein Drittel der IT-Gesamtkosten sowie 57 Prozent der IT-Sachkosten resultieren bei der **Stadt Lüdenscheid** aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands SIT. Dieser ist Anfang 2018 aus einem Zusammenschluss der bisherigen Zweckverbände KDZ Citkomm sowie KDZ Westfalen-Süd hervorgegangen. Die SIT stellt insbesondere die zentralen kommunalen Fachanwendungen wie beispielsweise das Finanzwesen zur Verfügung und sorgt für die technische Anbindung an das Datennetz. Demgegenüber liegen viele operative IT-Aufgaben beim „Fachdienst Verwaltungsmodernisierung (15)“ innerhalb des „Fachbereichs Bürgerservice/Soziale Hilfen (FB 3)“ selbst, unter anderem die Verfügbarkeit von Grundfunktionen der Bürokommunikation, die Bereitstellung der entsprechenden Hard- und Software sowie weitere kommunale Fachanwendungen. Hier greift die Stadt Lüdenscheid nach Bedarf auch auf Leistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern zurück.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT in der Stadt Lüdenscheid hängen damit auf der einen Seite von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die langjährige Mitgliedschaft im Zweckverband ergeben:

- Gemäß Satzung vertritt die Stadt Lüdenscheid im Rahmen der Stimmrechte ihre Interessen gegenüber der SIT im zweckverbandstypischen Organ der Verbandsversammlung. Zudem ist die operative IT der Stadt Lüdenscheid in die Arbeit des Beirats zur Vorbereitung der Beschlüsse des Verwaltungsrates und zur Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Verbandsmitgliedern und der SIT eingebunden. In weiteren Facharbeitskreisen der SIT sind verschiedene Personen der Stadt Lüdenscheid je nach Fachlichkeit vertreten. Insofern entwickelt und trägt die Stadt die strategische Ausrichtung der SIT mit.
- Die Stadt Lüdenscheid ist nicht verpflichtet die satzungsmäßigen Leistungen der SIT abzunehmen. Zudem kann die Mitgliedschaft im Zweckverband mit einer Frist von drei Jahren zum Ende des Wirtschaftsjahres gekündigt werden, bestätigt von der Verbandsversammlung mit einfacher Mehrheit. Damit besteht für die Stadt Lüdenscheid die grundsätzliche Möglichkeit ihr Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern. Eingeschränkt wird dies einerseits durch die Pflicht zur Zahlung von Ausgleichsleistungen sowie andererseits durch technische Standards, Verknüpfungen sowie Schnittstellen zwischen den IT-Systemen des Zweckverbands.
- Seinen Finanzbedarf deckt der Zweckverband SIT durch Entgelte sowie eine von den Verbandsmitgliedern aufzubringende einwohnerbasierte Umlage. Bei der Abrechnung der SIT besteht für die Stadt Lüdenscheid, als ehemaliges Mitglied des Zweckverbands Citkomm, wie bisher die Besonderheit, dass ein Teil der jährlichen Umlage in ein sogenanntes kundenorientiertes Projektbudget (ehemals Kontokorrent) eingezahlt wird. Die Höhe des Betrags kann seitens der Stadt Lüdenscheid nicht gesteuert werden. Es handelt sich um eine Art der Vorfinanzierung für den Zweckverband, aus der die Stadt Lüdenscheid innerhalb eines fest vorgegebenen Zeitraums eigene IT-Projekte, Entwicklungen und Dienstleistungen abrufft.
- Über das Umlageverfahren rechnet die SIT ihre Produktgruppen mit den dazugehörigen Leistungen gegenüber den Mitgliedern ab. Das Abrechnungssystem der SIT macht der Stadt Lüdenscheid gegenüber zwar grundsätzlich transparent, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Da sich die Stadt Lüdenscheid für den Bezug einer kompletten Produktgruppe entscheiden muss, können damit allerdings auch Bestandteile verbunden sein, die nicht zu ihrem Bedarf passen. Schwierig ist zudem ein Einblick in die Einzelpreiskalkulation der SIT. Auch wenn dies bei vielen anderen IT-Dienstleistern ebenfalls der Fall ist, wäre das Interesse der Stadt Lüdenscheid an einer höheren Transparenz aufgrund ihrer Eigentümerstellung und Leistungsabhängigkeit berechtigt.

Damit sind die Möglichkeiten der IT-Steuerung seitens der Stadt Lüdenscheid durch die Mitgliedschaft im Zweckverband bislang eingeschränkt. Zwar besteht bereits für einige Produkte der SIT die Möglichkeit, über die tatsächlich abgenommene Menge die anfallenden Kosten zu beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Für den Großteil der Produkte erfolgt die Abrechnung jedoch unabhängig vom Abnahmeverhalten über eine gewichtete Einwohnerzahl und kann damit nicht aktiv beeinflusst werden. Auf dieser Grundlage kann die Stadt Lüdenscheid insgesamt nur unzureichend über das Verhältnis der eingesetzten Mittel

zum damit verfolgten Zweck urteilen. Würden die Leistungen der SIT verursachungsgerechter abgerechnet, könnten Mitglieder wie die Stadt Lüdenscheid die Abnahme wesentlich anforderungsgerechter steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme grundsätzlich vorteilhaft. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung für die Mitglieder des Zweckverbands allerdings weiterhin an.

Neben den Rahmenbedingungen des Zweckverbands hängen die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT aber auch von den internen Rahmenbedingungen bei der Stadt Lüdenscheid ab. Hier kann die Stadt für selbsterbrachte oder anderweitig hinzugekaufte IT jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie von wem abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt sie an dieser Stelle eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist die Stadt Lüdenscheid in der Lage ihre IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Dies hängt jedoch auch von den inneren Strukturen und Vorgaben der Stadtverwaltung ab. Hier existieren bei der Stadt Lüdenscheid weder eine formalisierte Gesamtstrategie (z.B. Digitalisierungsstrategie) noch eine sich daraus abgeleitete IT-Strategie. Ohne eine hieraus resultierende Vorhabenplanung fehlt der operativen IT damit ein wichtiges Bindeglied zwischen übergeordneter und ausführender Ebene. Sie kann sich deshalb nicht an verwaltungsübergreifenden Zielen der Stadt Lüdenscheid langfristig und verlässlich ausrichten.

Darüber hinaus sieht die gpaNRW insbesondere bei den folgenden Aspekten Möglichkeiten der Verbesserung für die Stadt Lüdenscheid was die Steuerung der IT angeht:

- Steuerungsrelevante Kosten- und Sicherheitsinformationen werden bei der Stadt Lüdenscheid durch den Verwaltungsvorstand nur selten aktiv abgerufen und seitens der operativen IT lediglich anlassbezogen erstellt.
- Bedeutsame Impulse für strategische IT-Maßnahmen kommen überwiegend „bottom-up“ aus der operativen IT bzw. aus dem Fachdienst Verwaltungsmodernisierung selbst.
- IT-Anforderungen aus den einzelnen Fachdiensten werden noch nicht zentral gesteuert, ein Abgleich von konkreten IT-Anforderungen mit den zentralen und strategischen Verwaltungszielen findet damit nicht systematisch statt. Es gibt noch keinen verbindlichen IT-Service- und/oder Leistungskatalog, aus denen die Fachdienste wählen könnten.
- Verbindliche, formalisierte Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten existieren bei der Stadt Lüdenscheid nicht. Zwar werden vereinzelt Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten durchgeführt, allerdings werden aktuelle IT-Leistungen nicht regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit hin überprüft. Nach eigenen Angaben liegt dies insbesondere an den vorhandenen Personalkapazitäten.

In der Praxis schöpft die Stadt Lüdenscheid damit die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells noch nicht voll aus. Allerdings hebt sich die Stadt insbesondere bei den folgenden Aspekten positiv hervor:

- Die Kommunikation mit dem Verwaltungsvorstand ist durch regelmäßige wöchentliche Termine zwischen Fachdienstleitung und der Leitung des Fachbereichs sichergestellt.

- Es gibt eine IT-Ausstattungsrichtlinie, die den Ausstattungsstandard der Arbeitsplätze mit IT definiert. Zudem führt die Stadt Lüdenscheid derzeit eine interne Organisationsuntersuchung durch mit dem Ziel, weitere Strategien, wie z.B. eine Service-Strategie, zu etablieren.
- Aspekte der IT werden systematisch in Organisationsmaßnahmen einbezogen. Zwischen IT und Verwaltungsorganisation ist eine enge aufbauorganisatorische Verbindung durch die gemeinsame Ansiedlung in einem Fachdienst gegeben. Dies begünstigt erfahrungsgemäß einen geregelten Informationsfluss zwischen diesen beiden bedeutsamen Querschnittsbereichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen des Zweckverbands SIT hinwirken. Außerdem sollte die Stadt Lüdenscheid die Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells intensiver nutzen. Hierfür wäre insbesondere die Formalisierung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung hilfreich.

2.3.2 IT-Kosten

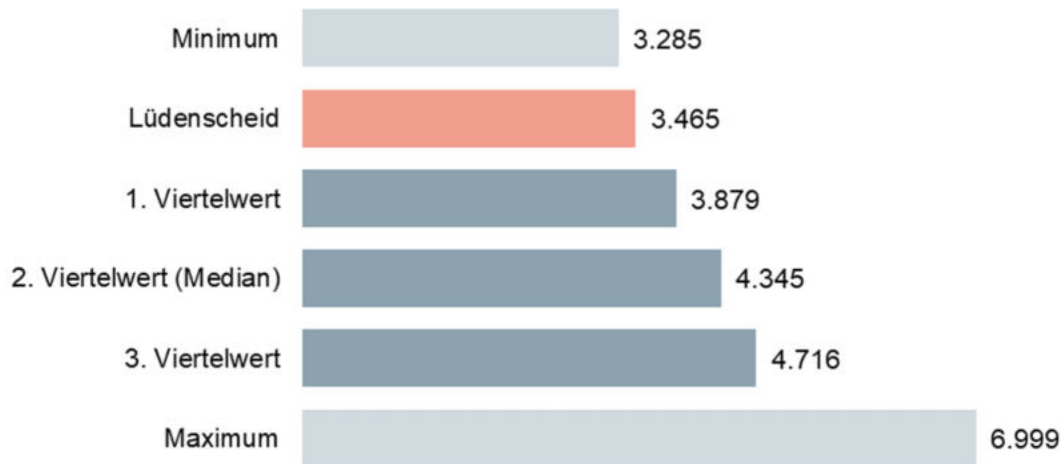
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- Die IT-Kosten der Stadt Lüdenscheid sind sehr niedrig. Es bestehen keine nennenswerten Ansätze, diese weiter zu reduzieren, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Lüdenscheid** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2020



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



Die IT-Kosten der Stadt Lüdenscheid liegen auf einem äußerst niedrigen Niveau. Mehr als drei Viertel der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Lüdenscheid tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

Die Anzahl der IT-Endgeräte geht erfahrungsgemäß über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

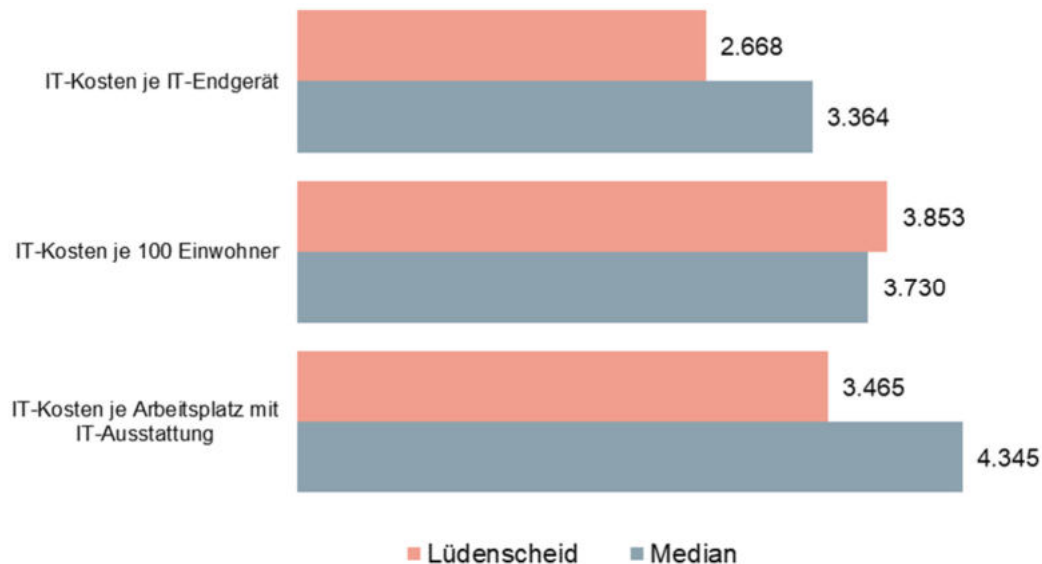
- Einwohner:

Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach-

und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten der Stadt Lüdenscheid in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für die Stadt Lüdenscheid weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Lüdenscheid stattet innerhalb der Kernverwaltung weit überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze mit IT aus. Bei drei Viertel der geprüften Städte betreut die jeweilige operative IT-Organisationseinheit weniger IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner als bei der Stadt Lüdenscheid.
- Zudem stellt die Stadt Lüdenscheid für diese Arbeitsplätze leicht überdurchschnittlich viele IT-Endgeräte bereit.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei erheblichen Kapazitätsanpassungen maßgeblich verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Lüdenscheid, tendenziell positiver aus.

- Gegenüber der rein rechnerischen Betrachtung sind die IT-Kosten der Stadt Lüdenscheid höher einzuschätzen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Dennoch bleiben sie auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

IT-Kostenbestandteile der Stadt Lüdenscheid in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Lüdenscheid	30	65	5
Interkommunaler Durchschnitt	25	71	4

Die Stadt Lüdenscheid hat wie die meisten der geprüften Städte IT-Aufgaben an Dienstleister ausgelagert. Der im Vergleich zu den anderen Städten etwas höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich etwas geringerem Sachkostenanteil ist bei der Stadt Lüdenscheid Ausdruck einer mäßigen Auslagerung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Bei der Stadt Lüdenscheid dominieren die Kosten für Leistungen des Zweckverbands SIT. Diese machen mehr als die Hälfte der gesamten Sachkosten aus.

Die Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen für die Stadt Lüdenscheid im interkommunalen Vergleich mit 2.239 Euro leicht über dem Minimum von 2.212 Euro und sind damit sehr niedrig.

Demgegenüber liegen die Personalkosten der Stadt Lüdenscheid je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 1.042 Euro über dem Medianwert von 970 Euro. Im direkten Vergleich mit den Städten, die ihre operativen IT-Aufgaben in einem ähnlichen Umfang wie die Stadt Lüdenscheid eigenständig wahrnehmen, sind die Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung jedoch unauffällig, da sie unterhalb des Medians liegen.

2.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW und dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften. Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

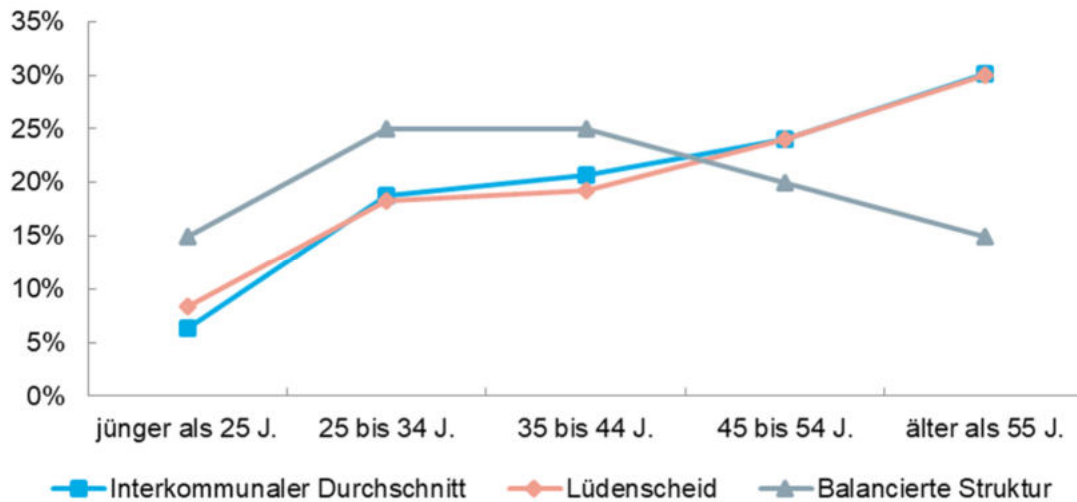
2.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹⁶ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Lüdenscheid der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der großen kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

¹⁶ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Lüdenscheid in Prozent 2021



- Die Personalstruktur der Stadt Lüdenscheid ist ähnlich alterszentriert wie im interkommunalen Durchschnitt und entspricht damit nicht einer balancierten Altersstruktur. Sie gibt der Stadt Lüdenscheid damit einen zusätzlichen Anlass die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

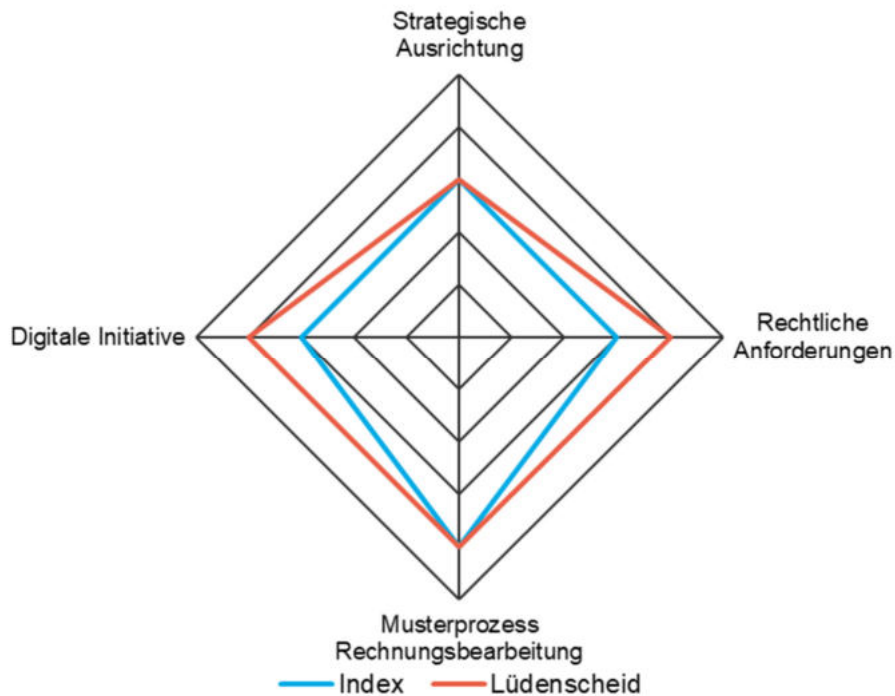
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Lüdenscheid** in den vorgenannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenlie-

gende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung in der Stadt Lüdenscheid 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Lüdenscheid basiert noch nicht auf einer umfassenden strategischen Grundlage. Trotzdem hat die Stadt Lüdenscheid die Digitalisierung ihrer Prozesse vorangetrieben und erreicht damit einen guten Umsetzungsstand.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

2.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

→ Feststellung

Die digitale Transformation der Stadt Lüdenscheid wird insbesondere dadurch beeinträchtigt, dass noch keine formalisierte Strategie besteht.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte eine Kommune nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Zwar ist die Verantwortung für die digitale Transformation bei der Stadt Lüdenscheid eindeutig geregelt und im Fachdienst Verwaltungsmodernisierung angesiedelt. Eine umfassende Digitalisierungsstrategie existiert allerdings noch nicht.

Der vorliegende E-Government-Plan basiert auf dem Muster der Projektgruppe E-Government der SIT. Dieser stellt die strategische Planungsgrundlage der Stadt Lüdenscheid für die digitale Umstellung der Verwaltung dar. Eine eigene, verbindliche und allen Beteiligten bekannte Gesamtstrategie zur digitalen Transformation besitzt die Stadt Lüdenscheid damit noch nicht. Somit fehlt der operativen IT eine langfristige Orientierung an übergeordneten Handlungsfeldern und Einzelmaßnahmen gemäß vorab definierten Zielen. Daraus folgt auch, dass noch nicht detailliert festgelegt wurde, welche Projekte in welchem Zeitraum mit welchen Ressourcen geplant und umgesetzt werden. Ergänzende Angaben beispielsweise zur Federführung, den Beteiligten sowie zu möglichen Erfolgsindikatoren sind somit noch nicht vorhanden. Entsprechend ist ein strukturiertes Kommunikations- und Veränderungskonzept samt Qualifizierung der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch nicht erarbeitet worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre strategischen Grundlagen für eine zielgerichtete Digitalisierung formulieren und formalisieren.

2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot der Stadt wird der Intention der digitalen Transformation der Verwaltung allerdings noch nicht ganz gerecht. Auch steht ein eigener und verbindlicher Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung der OZG-Anforderungen noch aus.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens einer Kommune bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- **Elektronischer Zugang:** *Eine Kommune hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*

- **De-Mail:** Eine Kommune hat einen De-Mail Zugang eröffnet.
- **Online-Angebot:** Eine Kommune stellt auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.
- **E-Payment:** Eine Kommune bietet elektronische Bezahlungsmöglichkeiten an.
- **Elektronische Rechnungen:** Eine Kommune kann Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten.
- **„Roadmap“ OZG:** Eine Kommune sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Lüdenscheid** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Lüdenscheid	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	9 von 14
De-Mail	erfüllt	14 von 14
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0 von 14
E-Payment	teilweise erfüllt	6 von 14
Elektronische Rechnungen	erfüllt	8 von 14
Roadmap OZG	nicht erfüllt	4 von 14

Die Stadt Lüdenscheid erfüllt die rechtlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Lüdenscheid den Umsetzungsstand der meisten großen kreisangehörigen Städte. Nur wenige Kommunen kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen. Auch bei der Stadt Lüdenscheid bestehen Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

Wie fast alle geprüften Städte hat auch die Stadt Lüdenscheid einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente empfangen und bietet eine adäquate Verschlüsselung an. Auf ihrer Internetseite gibt sie dazu alle erforderlichen Informationen. Außerdem stellt die Stadt Lüdenscheid den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Lüdenscheid ist ausbaufähig. Für viele Verwaltungsleistungen sind online zwar Informationen verfügbar, die Inanspruchnahme der Services erfolgt jedoch noch analog. Formulare für online zur Verfügung stehende Leistungen werden größtenteils mit HTML-basierten Ausfüllassistenten im Serviceportal der Stadt Lüdenscheid angeboten. Ergänzend dazu stehen PDF-Formulare zum Download bereit, falls die Formulare nutzerseitig nicht am Bildschirm ausgefüllt werden können. Hier profitiert die Stadt von der interkommunalen Zu-

sammenarbeit mit dem Zweckverband SIT. Zudem bindet sie das Servicekonto auf ihrem Service-Portal ein. Die Stadt Lüdenscheid arbeitet daran, immer mehr Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Die Bürger der Stadt Lüdenscheid können bei einzelnen kostenpflichtigen Leistungsangeboten bereits elektronisch zahlen. Die Stadt plant zudem ihre Online-Bezahlungsmöglichkeiten auf weitere Verwaltungsleistungen auszuweiten.

Positiv ist, dass die Stadt Lüdenscheid elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Dazu hat die SIT eine automatisierte Abholung der Rechnungen implementiert. Die Stadt überträgt die strukturierten Datensätze zudem in ihr Finanzverfahren. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist die Verwaltung darauf angewiesen, dass noch mehr Firmen Rechnungen im X-Format stellen.

Die Stadt Lüdenscheid ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte, hat auch die Stadt Lüdenscheid ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Zudem hat die Stadt die Leistungen, die sie nach den Vorgaben des OZG digital anbieten muss, noch nicht für sich vollständig identifiziert. Gleichwohl hat die Stadt Lüdenscheid schon einen Meilenstein erreicht und setzt einzelne OZG-Leistungen im Service-Portal um. Ein verbindlicher eigener Maßnahmenplan fehlt gegenwärtig aber noch. Allerdings hat die Stadt Lüdenscheid mittlerweile einen Rahmenvertrag mit dem Kommunalvertreter.NRW der d-NRW AöR zur sogenannten Nachnutzung von OZG-Verwaltungsleistungen abgeschlossen. Damit folgt die Stadt der Ausrichtung des Landes NRW, möglichst viele OZG-Verwaltungsleistungen nach dem Grundsatz „Einer für Alle“ (EfA) nachzunutzen. Grundgedanke ist dabei, dass nicht jede einzelne Kommune ihre Leistungen, die alle Kommunen betrifft, für den Online-Prozess selbst entwickeln muss.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte weiter daran arbeiten, dass sie mehr Verwaltungsleistungen online anbietet und medienbruchfrei verarbeiten kann. Ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer eigenen Roadmap abbilden.

2.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich

dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid entlastet bereits jetzt mit IT-Unterstützung einen großen Teil ihrer Sachbearbeitung von manuellen Tätigkeiten der Rechnungsbearbeitung. Dennoch bestehen weitere Ansätze der Optimierung.

Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- **Scannen:** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisch ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*

- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.
- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Lüdenscheid** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Lüdenscheid	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	6 von 15
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt	7 von 15
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	8 von 15
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	9 von 15
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	1 von 15
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	8 von 15
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	10 von 15

Der überwiegende Teil der geprüften großen kreisangehörigen Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz der technischen Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte teilweise deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen. Da die Stadt Lüdenscheid gegenwärtig die workflowbasierte Bearbeitung von Eingangsrechnungen in ihrem Finanzverfahren einführt, arbeitet sie noch hybrid. Viele Dienststellen nutzen bereits den digitalen Workflow, wenngleich der digitale Rechnungsbearbeitungsprozess noch nicht in der Breite implementiert ist. Dabei werden für die bereits umgestellten Dienste die eingehenden Papierrechnungen extern eingescannt. Bei eingehenden PDF-Rechnungen werden die Rechnungsdaten für die Verarbeitung im Rechnungsworkflow extrahiert.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Die Stadt Lüdenscheid nutzt diese Möglichkeiten bereits, wenn auch noch nicht verwaltungsweit.

Die Stadt Lüdenscheid nutzt die Möglichkeit über definierte Datenfelder Kontierungsinformationen im Workflow automatisiert zu ergänzen. Das Finanzverfahren bietet die Möglichkeit, dass

anhand der IBAN der Kreditor aus einer Datenbank herausgesucht wird und fehlende Daten automatisch ergänzt werden. Damit kann die Stadt Lüdenscheid ihre Sachbearbeitung von manuellen Bearbeitungsschritten entlasten.

Ebenso wie einige andere große kreisangehörige Städte überträgt die Stadt Lüdenscheid bereits Kontierungsinformationen über die Mittelreservierung des Finanzverfahrens in den Workflow. Eine weitere Ausbaustufe könnte dann über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung ermöglichen. Diesen automatisierten Datenabgleich führen bisher nur äußerst wenige große kreisangehörige Städte durch. Die Stadt Lüdenscheid bildet hier keine Ausnahme.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in der Stadt Lüdenscheid technisch unterstützt. Dies bietet, ebenso wie in nahezu allen geprüften Städten, einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Lüdenscheid in der weiteren und verwaltungsübergreifenden Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung. Sie sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten noch stärker durch IT-Unterstützung zu reduzieren. Insbesondere eine Schnittstelle zum Vergabeprozess und der Ausbau der optischen Texterkennung bieten hier konkrete Ansatzpunkte.

2.3.3.2.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

- Die Stadt Lüdenscheid hat bereits damit begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren.

Eine Kommune sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Die **Stadt Lüdenscheid** führt in 2022 ein zentrales DMS ein. Aktuell gibt es zudem bereits E-Akten beispielsweise im Bereich Bauordnung und Gewerbewesen. Die Einführung des verwaltungsweiten DMS wird anhand eines Zeit- und Maßnahmenplans gesteuert. Zudem bietet die Stadt Lüdenscheid bereits erste, wenn auch wenige, interne und externe Leistungen medienbruchfrei an. Mit diesem Umsetzungsstand befindet sich die Stadt Lüdenscheid im Mittelfeld der geprüften Städte.

2.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der großen kreisangehörigen Kommunen bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

→ **Feststellung**

Das Prozessmanagement der Stadt Lüdenscheid befindet sich noch am Anfang und wird den Anforderungen an die digitale Transformation damit noch nicht gerecht.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- **Operative Vorgaben:** Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹⁷ orientieren.
- **Fachverfahren:** Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Lüdenscheid** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Lüdenscheid	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0 von 15
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1 von 15
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	2 von 15
Fachverfahren	nicht erfüllt	7 von 15
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	2 von 15
Prozessüberblick	nicht erfüllt	2 von 15
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 15

Die großen kreisangehörigen Städte stehen erst am Anfang eines insgesamt ausgereiften Prozessmanagements und erfüllen lediglich Teilanforderungen. Auch die Stadt Lüdenscheid befindet sich noch am Anfang eines strukturierten Prozessmanagements und erfüllt bislang keine der Anforderungen vollständig.

So fehlen bei der Stadt Lüdenscheid ebenso wie bei allen anderen geprüften Städten noch verbindliche Festlegungen und Vorgaben, in denen entsprechende Aufgaben, Ziele und Prioritäten

¹⁷ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

festgeschrieben sind. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um städtische Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Im Zusammenhang mit Digitalisierungsprojekten betrachtet die Stadt Lüdenscheid zwar auch Prozesse, strategisch-verbindliche Vorgaben für ein verwaltungsweites Prozessmanagement gibt es jedoch bisher nicht.

Die Aufgaben des Prozessmanagements sind zentral beim Fachdienst Verwaltungsmodernisierung verortet. Aus Sicht der Stadt Lüdenscheid sind die Personalressourcen gegenwärtig nicht ausreichend, um den Ansprüchen an ein gutes Prozessmanagement gerecht zu werden.

Die Stadt Lüdenscheid setzt für das Prozessmanagement noch kein Fachverfahren ein, beabsichtigt jedoch die kurzfristige Beschaffung. Auch über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt die Stadt Lüdenscheid bisher nicht. Dies ist unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Die meisten der geprüften großen kreisangehörigen Städte haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Auch die Stadt Lüdenscheid bindet die IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in Prozessoptimierungen ein. Zudem definiert sie ihre IT-Anforderungen eher selten über Prozessbeschreibungen. Damit können die Möglichkeiten der technischen Unterstützung von Prozessen bislang noch nicht systematisch berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ein systematisches Prozessmanagement aufbauen, um die digitale Transformation nicht zu gefährden. Sie sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten verbindlich regeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufnehmen. Damit erhobene Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentiert werden können, sollte die Stadt Lüdenscheid entsprechende Vorgaben machen.

2.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den großen kreisangehörigen Kommunen rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ Feststellung

Die technischen Sicherheitsstrukturen der Stadt Lüdenscheid sind gut. Sie hat allerdings große konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Lüdenscheid** erfüllt sind.

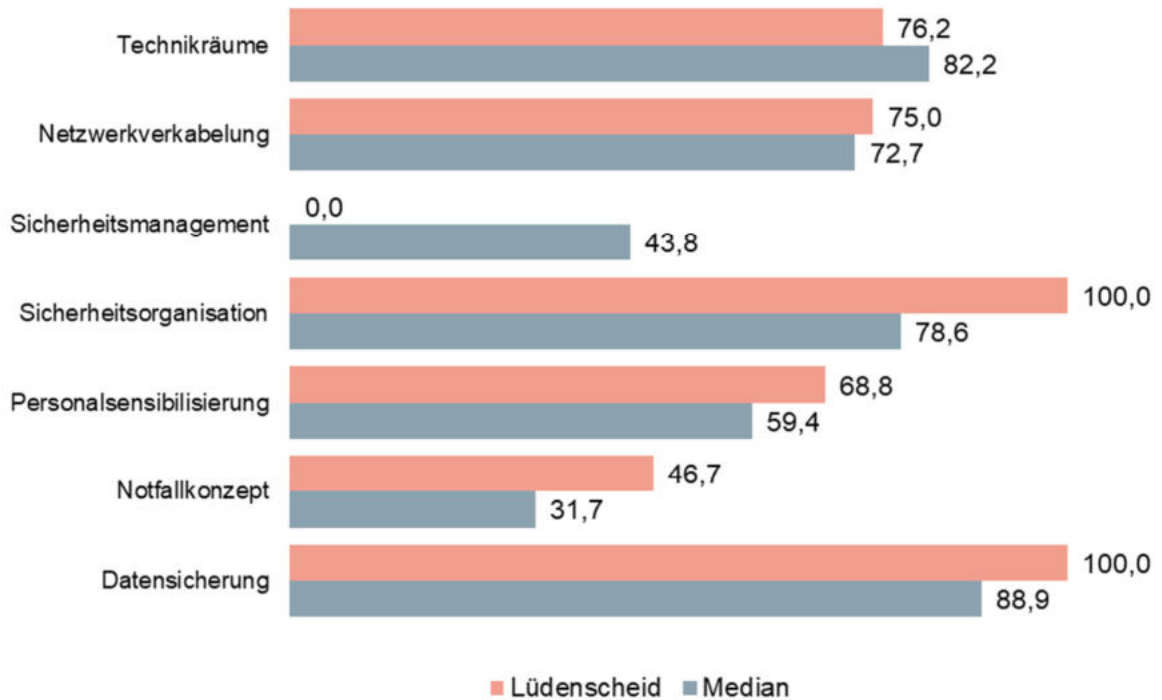
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent in 2021



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Lüdenscheid im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 67 Prozent, der Median liegt derzeit bei 66 Prozent. Damit unterschreitet die Stadt Lüdenscheid den von der gpaNRW empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent in 2021



Die Stadt Lüdenscheid weist für ihr IT-Sicherheitsmanagement bedeutendes Verbesserungspotenzial auf. Allerdings startete das zweckverbandsinterne Projekt zum Aufbau eines verbandsweiten IT-Sicherheitsmanagementsystems am 1. Februar 2022. In diesem Zusammenhang wird nach Angaben der Stadt auch ein IT-Notfallmanagement zunächst zentral aufgebaut, welches anschließend von den einzelnen Verbandsgemeinden übernommen und individuell angepasst werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihr IT-Sicherheitsmanagement, auch mithilfe der Kapazitäten des Zweckverbands SIT, systematisch verbessern.

2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfhandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je stärker die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

→ **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lüdenscheid sichern notwendige IT-Prüfhandlungen ab. Diese könnten allerdings durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte eine Kommune nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Eine Kommune sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Eine Kommune sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es für die Stadt Lüdenscheid im Vergleich zu den übrigen geprüften Städten aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2016 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Lüdenscheid diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	12 von 15
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	nein	8 von 15

Prüfaspekte	Hat die Stadt Lüdenscheid diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	ja	5 von 15
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	3 von 15
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	teilweise	1 von 15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	ja	4 von 15
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	7 von 15
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	10 von 15
Anwendungslizenzen	nein	2 von 15
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	ja	7 von 15

In den letzten Jahren wurden bei der Stadt Lüdenscheid bereits einige Prüfaspekte der Informationstechnik aufgegriffen und geprüft. Wie die Tabelle zeigt, sind Prüfaspekte, die bei der Stadt Lüdenscheid bisher unberücksichtigt geblieben sind, auch bei vielen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen gegenüber der gpaNRW geäußert, liegt auch bei der Stadt Lüdenscheid ein Grund in mangelnden Personalressourcen. Trotz der nicht auskömmlichen personellen Ausstattung der örtlichen IT-Prüfung schafft es die Stadt Lüdenscheid jedoch einige Prüfaspekte aufzugreifen.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen.

Von Vorteil für die Stadt Lüdenscheid ist die interkommunale Zusammenarbeit mit der Rechnungsprüfung des Zweckverbands SIT. Von hier wird die Pflichtaufgabe der Prüfung der Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung für alle von der SIT beschafften und relevanten Programme einschließlich wesentlicher Programmänderungen übernommen.

Nach Angaben der Stadt Lüdenscheid ist geplant, dass insbesondere die Massendatenanalyse verstärkt zur Aufdeckung von Fehlern zum Einsatz kommen soll. Dieses Vorgehen ist aus Sicht der gpaNRW zu begrüßen. Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rech-

nungsprüfung in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die ohnehin geringen Ressourcen effizient dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

Neben den eigenen Personalressourcen fehlt meist noch die fachliche Aus- und Fortbildung, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der geprüften Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht adäquat aus- und fortgebildet. Auch bei der Stadt Lüdenscheid ist noch keine fachspezifische Qualifikation vorhanden. Damit befindet sie sich interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber nicht in einer guten Position.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine intensivere Nutzung ihrer Massendatenanalyse erhöhen. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.

2.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft zuletzt sehr deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen.

Unabhängig von der Mittelherkunft bedingt die erfolgreiche Digitalisierung der Schulen eine zentrale Konzeption und Koordination. Denn die Aufgabe ist nicht weniger komplex, als es in der Kernverwaltung der Fall ist. Im Gegenteil: Insbesondere die Trennung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten macht sie umso anspruchsvoller.

Die Kommunen sind als Schulträger für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kommunen gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind hingegen nicht die kommunalen Schulträger, sondern die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Dazu zählen insbesondere die Lehr- und Lerninhalte sowie der dazugehörige personelle Rahmen, also das pädagogische Personal.

Das zentrale Ziel der Digitalisierung der Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig bekannt sind.

Neben der geteilten Verantwortung für die IT-Ausstattung einerseits und den Inhalten andererseits, wird der Digitalisierungsprozess an den Schulen erfahrungsgemäß auch durch die Erwartungshaltung aller Beteiligten und den aus den Förderprogrammen resultierenden Zeitdruck beeinflusst.

Infolgedessen entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kommunen diesem Spannungsfeld entgegen.

→ **Feststellung**

Die Steuerung für die IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lüdenscheid zeigt grundlegendes Verbesserungspotenzial. Dies hat die Stadt bereits erkannt und plant wesentliche Schritte zur Optimierung.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*

- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen der **Stadt Lüdenscheid** für die Digitalisierung der Schulen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung, außenliegende Werte eine starke Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich um interkommunale Durchschnittswerte.

Im Idealfall sollte das Netzdiagramm möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein.

Rahmenbedingungen der Stadt Lüdenscheid zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Bis auf den systematischen Informationsaustausch zwischen den Beteiligten sind die Rahmenbedingungen für die Schul-Digitalisierung bei der Stadt Lüdenscheid tendenziell schwach ausgeprägt.

Die IT-Ausstattung der Schulen in der Stadt Lüdenscheid basiert noch nicht auf einem formalisierten Medienentwicklungsplan. Es liegen zwar einzelne technisch-pädagogische Einsatzkonzepte der Schulen vor, eine verbindliche Ausstattungsstrategie für die gesamte Schullandschaft existiert allerdings noch nicht. Nach eigenen Angaben soll jedoch die Konzeption eines Medienentwicklungsplans kurzfristig mithilfe externer Unterstützung realisiert werden.

Der Ablauf zur IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lüdenscheid von der Bedarfsmeldung bis zur Bereitstellung ist noch nicht einheitlich und verbindlich geregelt. Zwar besteht ein Kon-

zept zur Betreuung der Schulverwaltungsnetze durch die zentrale IT im Fachdienst Verwaltungsmodernisierung, die Betreuung der pädagogischen Netze wurde bisher jedoch durch Eigeninitiative der Schulen bzw. externe Firmen ausgeführt.

Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden damit noch nicht komplett zentral koordiniert. Die Bedarfe werden derzeit von der Schulverwaltung in Kooperation mit den Schulen festgestellt, wobei die Beschaffung für die Schulverwaltungsnetze durch den Fachdienst Verwaltungsmodernisierung erfolgt. Für die pädagogischen Netze stimmt sich die Schulverwaltung eng mit dem Fachdienst Verwaltungsmodernisierung ab. Es ist seitens der Stadt Lüdenscheid geplant die Betreuung der gesamten Schul-IT zukünftig im Fachdienst Verwaltungsmodernisierung wahrzunehmen. Hierfür soll zunächst der noch zu erstellende Medienentwicklungsplan abgewartet werden.

Auch die Rollen und Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support sind an den Schulen der Stadt Lüdenscheid noch nicht verbindlich geregelt. Bedingt durch die aktuelle Übergangssituation zwischen bisheriger Verfahrensweise und geplanter Lösung sind die bisherigen Rollenkonzepte derzeit aufgeweicht. Für die Übergangssituation ist ein vorläufiges Supportkonzept für die Schulen der Stadt etabliert, wonach der Fachdienst Schulverwaltung den First-Level- und der Fachdienst Verwaltungsmodernisierung den Second-Level-Support sicherstellt. Den Schulen steht der bisherige externe IT-Dienstleister nicht mehr zur Verfügung, weshalb der First-Level-Support im Rahmen der bestehenden Kapazitäten auch durch die zentrale IT der Stadt Lüdenscheid übernommen wurde. Seit September 2021 steht im Fachdienst Schulverwaltung eine Person für den First-Level-Support an den Schulen zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre Überlegungen zur grundlegenden Verbesserung der Steuerung ihrer Schul-IT fortführen. Dabei ist insbesondere der geplante Medienentwicklungsplan von strategischer Bedeutung für alle weiteren geplanten Optimierungsbemühungen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Überörtliche Prüfung der Informationstechnik				
F1	Die Stadt Lüdenscheid kann auf die von der SIT abgenommenen Leistungen und die daraus resultierenden Kosten nur einen geringen Einfluss ausüben. Dies steht im Gegensatz zu den eigenverantwortlich bereitgestellten und anderweitig beschafften IT-Leistungen. Allerdings schöpft die Stadt Lüdenscheid die Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells in der Praxis nicht aus.	83	E1	86
F2	Die digitale Transformation der Stadt Lüdenscheid wird insbesondere dadurch beeinträchtigt, dass noch keine formalisierte Strategie besteht.	92	E2	93
F3	Die Stadt Lüdenscheid kommt den formalrechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot der Stadt wird der Intention der digitalen Transformation der Verwaltung allerdings noch nicht ganz gerecht. Auch steht ein eigener und verbindlicher Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung der OZG-Anforderungen noch aus.	93	E3	95
F4	Die Stadt Lüdenscheid entlastet bereits jetzt mit IT-Unterstützung einen großen Teil ihrer Sachbearbeitung von manuellen Tätigkeiten der Rechnungsbearbeitung. Dennoch bestehen weitere Ansätze der Optimierung.	96	E4	98

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F5	Das Prozessmanagement der Stadt Lüdenscheid befindet sich noch am Anfang und wird den Anforderungen an die digitale Transformation damit noch nicht gerecht.	99	Die Stadt Lüdenscheid sollte ein systematisches Prozessmanagement aufbauen, um die digitale Transformation nicht zu gefährden. Sie sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten verbindlich regeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufnehmen. Damit erhabene Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentiert werden können, sollte die Stadt Lüdenscheid entsprechende Vorgaben machen.	101
F6	Die technischen Sicherheitsstrukturen der Stadt Lüdenscheid sind gut. Sie hat allerdings große konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement.	102	Die Stadt Lüdenscheid sollte ihr IT-Sicherheitsmanagement, auch mithilfe der Kapazitäten des Zweckverbands SIT, systematisch verbessern.	103
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lüdenscheid sichern notwendige IT-Prüfhandlungen ab. Diese könnten allerdings durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	104	Die Stadt Lüdenscheid sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine intensivere Nutzung ihrer Massendatenanalyse erhöhen. Dies beinhaltet auch eine entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.	106
F8	Die Steuerung für die IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lüdenscheid zeigt grundlegendes Verbesserungspotenzial. Dies hat die Stadt bereits erkannt und plant wesentliche Schritte zur Optimierung.	107	Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre Überlegungen zur grundlegenden Verbesserung der Steuerung ihrer Schul-IT fortführen. Dabei ist insbesondere der geplante Medienentwicklungsplan von strategischer Bedeutung für alle weiteren geplanten Optimierungsbemühungen.	109

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid 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.

Die **Stadt Lüdenscheid** erreicht mit 838 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre einen **niedrigeren Fehlbetrag** als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Im Jahr 2020 belaufen sich diese auf rund 9,9 Mio. Euro. Je Hilfefall positioniert sich die Stadt Lüdenscheid damit in dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Dies ist insbesondere auf einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE sowie auf eine niedrige Vollzeitpflegequote zurückzuführen.

Durch eine gelungene Präventionsarbeit erzielt die Stadt Lüdenscheid eine geringe Falldichte. Demzufolge wirken sich die hohen fallbezogenen Aufwendungen nicht so stark auf den Fehlbetrag aus. Lüdenscheid sollte daher versuchen, dass die Falldichte niedrig bleibt.

Dafür sollte sie an der ausführlichen Zugangssteuerung im Rahmen der Orientierungsberatung festhalten sowie die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit intensiv fortführen.

Der Bereich der Vollzeitpflege ist besonders hervorzuheben. Hier erzielt die Stadt niedrigere Aufwendungen je Jugendeinwohner und je Hilfefall als drei Viertel der Vergleichskommunen. Ursächlich ist, dass die professionellen und damit kostenintensiven Pflegeverhältnisse möglichst vermieden werden. Zudem hat Lüdenscheid gesonderte Verfahrensstandards hinsichtlich der Gewährung des Erziehungsbeitrags festgelegt, die sich begünstigend auf die Kennzahlen auswirken können.

Die **Steuerung** im Bereich der Hilfe zur Erziehung ist bereits gut ausgebildet.

Im Rahmen des **Finanzcontrollings** werden insbesondere Soll-Ist-Vergleiche durchgeführt sowie Fallzahlenentwicklungen je Hilfeart ausgewertet und auf dieser Basis ein regelmäßig erscheinender Controllingbericht erstellt. Kennzahlen sind bisher fallbezogen ausgerichtet. Die Stadt Lüdenscheid kann das Finanzcontrolling noch verbessern, indem sie die Aufwendungen mit den Fallzahlen verknüpft und daraus steuerungsrelevante Finanzkennzahlen bildet.

Das **Fachcontrolling** ist in Lüdenscheid stark ausgeprägt. Die Zielerreichung und damit die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch mittels eines strukturierten Verfahrens überprüft. Zudem wertet Lüdenscheid die Ergebnisse hilfeartbezogen aus. Um genauere Vorgaben für das Leistungsangebot der Träger entwickeln zu können, könnte Lüdenscheid zusätzlich trägerbezogene Auswertungen bspw. zum Grad der Zielerreichung oder zur Verweil- oder Betreuungsdauer ausweiten.

Prozess- und Qualitätsstandards wurden seitens der Stadt Lüdenscheid im Qualitätshandbuch für den Allgemeinen Sozialen Dienst sowie in einer Vielzahl von Arbeitshilfen ausführlich beschrieben. Auch das **Hilfeplanverfahren** folgt demnach vorgegebenen **Standards**. Lediglich für die Wirtschaftliche Jugendhilfe sowie für den Bereich der Vollzeitpflege gilt es, diese noch zu verschriftlichen.

Ein eigenes Rückführungskonzept gibt es bei der Stadt Lüdenscheid nicht, gleichwohl wird die Rückkehroption in jedem Hilfeplanverfahren thematisiert. Zudem betreibt das Jugendamt eine intensive Verselbständigungsarbeit, die sie in einem gesonderten Prozess beschrieben hat.

Die Stadt Lüdenscheid bietet eine Vielzahl von **präventiven Angeboten** an. Im Rahmen einer Projektgruppe wird die Präventionskette von der Geburt bis zur Verselbständigung aktuell verschriftlicht. Ferner hat die Netzwerkarbeit einen großen Stellenwert für das Jugendamt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁸ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen

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

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Lüdenscheid ist im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen in NRW durch die hohe Jugendarbeitslosenquote, den hohen Anteil der Alleinerziehenden im SGB-II-Bezug sowie dem hohen Wert bei den Schulabgängern ohne Schulabschluss soziostrukturell belastet.

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

Auf den Märkischen Kreis bezogen hat die **Stadt Lüdenscheid** gemeinsam mit Iserlohn die höchste SGB-II-Quote.

Die Stadt Lüdenscheid ist dem Jugendamtstyp acht und der Belastungsklasse zwei nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁹ zugeordnet.

Der Jugendamtstyp acht setzt sich aus Jugendämtern kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern und einer hohen Kinderarmut (Belastungsklasse zwei) zusammen.

Laut dem „HzE Bericht 2019“ der AKJ TU Dortmund haben elf der kreisangehörigen Kommunen über 50.000 Einwohner eine sehr hohe Kinderarmut. Die Stadt Lüdenscheid gehört zu den 17 Kommunen, die eine hohe Kinderarmut verzeichnen. 17 Kommunen haben mit einer geringen und fünf mit einer sehr geringen Kinderarmut eine bessere Ausgangslage.

Damit ist der überwiegende Teil der großen kreisangehörigen Kommunen genauso belastet oder steht sogar schlechter als Lüdenscheid da.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Lüdenscheid im Jahr 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,93	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	5,20	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,15	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	9,36	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Jugendeinwohner) ab. Vor diesem Hintergrund wird zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung untersucht.

Der Anteil an Jugendeinwohnern der Stadt Lüdenscheid ist im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen durchschnittlich.

¹⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Einwohnerzahl von Lüdenscheid in den nächsten Jahren stetig sinken. Die eigenen Daten der Stadt gehen sogar von einem leicht stärkeren Bevölkerungsverlust aus. Die Jugendeinwohnerzahl soll hingegen geringfügig ansteigen.

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

Jugendarbeitslosenquote

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von 5,2 Prozent positioniert sich die Stadt Lüdenscheid im interkommunalen Vergleich in dem Viertel mit den höchsten Werten. Allerdings betrifft diese Quote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, der Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Dennoch kann die Jugendarbeitslosigkeit zu höheren Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung führen.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Der Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in der Stadt Lüdenscheid höher als bei der Hälfte der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung“ der AKJ TU Dortmund wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich.

Da der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Lüdenscheid als hoch zu bezeichnen ist, kann sich das wiederum belastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Die Auswertung aus dem Jahrescontrollingbericht 2020 der Stadt Lüdenscheid bzgl. junger Menschen mit Hilfebedarf, die bei einem allein erziehenden Elternteil leben, bestätigt diese Annahme. Demnach liegt der Anteil bei durchschnittlich 59 Prozent.

Schulabgänger ohne Abschluss

Die Stadt Lüdenscheid hat den zweithöchsten Anteil an Schulabgängern, die die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluss verlassen.

Laut Auskunft der Stadt Lüdenscheid ist die Quote „Schulabgänger ohne Abschluss“ seit vielen Jahren hoch. Ein Grund könnte sein, dass es zumindest in der Vergangenheit ausreichend Arbeitsplätze gab, die auch ohne ein hohes Qualifikationsniveau zu erreichen waren.

Wie zuvor erwähnt, ist auch die Jugendarbeitslosigkeit in Lüdenscheid höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Vor diesem Hintergrund versucht die Stadt Lüdenscheid, den Übergang zwischen Schule und Beruf zu verbessern.

Hierfür setzt sie seit 2015 das ESF²⁰-Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ um. Vorrangiges Ziel ist es, junge Menschen auf die (Wieder-)Aufnahme von schulischer und beruflicher Bildung, berufsvorbereitenden Maßnahmen und Arbeit vorzubereiten. Dabei ist das Projekt insbesondere durch die intensive Zusammenarbeit von öffentlicher Jugendhilfe, freien Trägern, Jobcenter, Agentur für Arbeit sowie Schulen geprägt.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen sind der Stadt Lüdenscheid bekannt und werden in die Planung miteinbezogen.

Die statistischen Daten zur Bevölkerungsentwicklung der Jugendeinwohner, zum Bildungsniveau, zu den Schulabgängern ohne Abschluss, zum Anteil Alleinerziehender im SGB-II-Bezug sowie die SGB II-Quote sind der **Stadt Lüdenscheid** bekannt und werden seitens der Stabstelle Demografie und Sozialplanung im Zeitverlauf aufbereitet und ausgewertet. Anschließend werden die Daten dem Jugendamt zur Verfügung gestellt, so dass diese in die Jugendhilfeplanung und ins Controlling miteinfließen können.

Daneben werden auch Kennzahlen zu den Themenfeldern Migration, Arbeitsmarkt sowie Wohnen ermittelt, die bei Bedarf ebenfalls weitergegeben werden.

Zudem werden mithilfe der Jugendamtssoftware HzE-Statistiken geführt. Im Jahrescontrollingbericht wird beispielsweise eine Übersicht über die derzeit laufenden Fälle gegeben, bei denen der junge Mensch bei einem allein erziehenden Elternteil lebt.

In der Stadt Lüdenscheid gibt es laut Aussage des Jugendamtes insbesondere einen Straßenzug, in dem vermehrt Hilfe zur Erziehung in Anspruch genommen wird. Lüdenscheid begegnet diesem Umstand damit, dass vor Ort eine Vielzahl von Präventionsmaßnahmen angeboten werden. Beispielsweise wurde ein Kindertreff eingerichtet sowie zwei Kindertagesstätten (Kitas) zu Familienzentren weiterentwickelt, um das Gebiet strukturell zu fördern. Weitere Maßnahmen befinden sich in dem folgenden Kapitel 4.3.3 „Präventive Angebote“.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Lüdenscheid ist im Bereich Prävention mit vielen Angeboten und Netzwerken 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.

²⁰ Europäischer Sozialfonds

Die **Stadt Lüdenscheid** hat in Kooperation mit anderen öffentlichen und freien Trägern ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersstufen aufgebaut.

Die Stadt Lüdenscheid besucht junge Familien und überreicht Babybegrüßungspakete. So kommt sie mit den Familien ins Gespräch und erhält erste Einblicke in ihre Lebenssituation. Zudem gibt es zweimal jährlich einen Neugeborenenempfang. Dabei sollen die jungen Familien die Angebote in der Stadt kennenlernen, etwaige Schwellenängste reduziert werden sowie die Möglichkeit zum persönlichen Austausch und zur Vernetzung geboten werden.

Im Bereich der Kindertageseinrichtungen wurden Sprach-Kitas eingerichtet, so dass mehr Chancengleichheit für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund durch sprachliche Bildung erfolgt.

Zur Unterstützung und Stärkung der Schüler wird Schulsozialarbeit an den 13 Grundschulen sowie an den sieben weiterführenden Schulen angeboten. Neben den 3,2 städtischen Vollzeit-Stellen werden über das Landesprogramm „Fachkräfte für Integration durch Bildung“ 5,2 weitere Vollzeit-Stellen zur Verfügung gestellt. Die Zuständigkeit liegt hier beim Fachdienst Schule und Sport sowie dem Fachdienst Jugendamt-Beratungsstelle.

Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit gibt es drei städtische Kinder- und Jugendzentren. Zusätzlich gibt es das LIBZ21, das freizeitpädagogische Angebote mit integrativem Charakter anbietet. Zudem ist die Stadt in der mobilen Jugendarbeit mit einem Streetworker aktiv. Dabei besteht ein fortlaufender und enger Austausch mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Präventive Angebote im Bereich des Übergangs in die Selbständigkeit bzw. in den Beruf erfolgen insbesondere im Rahmen des bereits erwähnten ESF-Modellprogramms „JUGEND STÄRKEN im Quartier“.

Die städtischen Angebote der Kinder- und Jugendarbeit werden seitens der Fachdienstleitung der Kinder- und Jugendförderung gebündelt. Die freien Träger koordinieren ihre Angebote zwar selbst, gleichzeitig besteht ein enger Austausch mit dem Fachdienst. Auch finden regelmäßig Arbeitskreise sowie regionale Austauschtreffen statt.

Die Stadt Lüdenscheid hat eine Projektgruppe gebildet, um die Präventionskette von der Geburt bis zur Verselbständigung zu verschriftlichen. Dabei soll das bereits erarbeitete Grobkonzept im Jahr 2022 weiter verfeinert werden.

Weiterhin hat die Netzwerkarbeit in der Stadt Lüdenscheid einen großen Stellenwert. Dabei gibt es u.a. folgende Vernetzungen:

- Arbeitskreis Frühe Hilfen
- Arbeitskreis Kinderschutz im Märkischen Kreis
- Arbeitskreis Kinder psychisch kranker Erwachsener

²¹ Lüdenscheider Integrations- und Begegnungszentrum

- Kinderschutz in KiTas
- Runder Tisch gegen Häusliche Gewalt
- Arbeitskreis PKD und Adoptionsvermittlungsstellen
- Arbeitskreis Eingliederungshilfe

Ferner hat die Stadt Lüdenscheid die Leistung „Unterstützung und Förderung der Erziehung in der Familie“ nach § 16 SGB VIII eingeführt. Dabei handelt es sich um eine kurzzeitige Beratung von maximal fünf Beratungsterminen. Ziel der Leistung ist es, Unterstützungsbedarfe frühzeitig zu erkennen und zu decken, so dass in der Folge keine Hilfe zur Erziehung notwendig wird. Um die Wirksamkeit dieser Beratungsleistung zu messen, sind in dem Zuge regelmäßige Auswertungen hilfreich. Dies kann dem Jugendamt nochmal individuelle Handlungsansätze liefern.

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 klare Organisation und Ansiedlung der Fachdienste „Schule und Sport“ und „Jugendamt“ im Fachbereich „Jugend, Bildung, Sport“ ermöglichen in Lüdenscheid Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

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

Das Jugendamt der **Stadt Lüdenscheid** ist gemeinsam mit dem Fachdienst „Schule und Sport“ (40) im Fachbereich 5 „Jugend, Bildung, Sport“ angesiedelt. Da beide Fachdienste teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist zentral im Rathaus Lüdenscheid untergebracht. Dabei ist der ASD sozialräumlich bzw. nach Bezirken organisiert und in die drei Regionalteams Mitte, Ost und West untergliedert.

Welcher Bezirk für die Sachbearbeitung zuständig ist, hängt i.d.R. von dem Wohnort der Sorgeberechtigten ab. Sämtliche Fallkonstellationen sind in dem Dokument „Einarbeitung Orientierungshilfe“ übersichtlich beschrieben.

Zwischen der Fachbereichsleitung und den Teams steht als Bindeglied die ASD-Koordination (ASD-K). Zudem gehört dem ASD noch der Spezialdienst „JuHis“ – Jugendhilfe im Strafverfahren an.

Innerhalb des Jugendamtes haben sich Fachkräfte auf die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und die unbegleiteten minderjährigen Ausländer spezialisiert. Diese werden von

den Teams nach Bedarf hinzugezogen, wenn die Spezialisierung in den Teams nicht bereits vertreten ist. Des Weiteren ist ein Pflegekinderdienst (PKD) als Fachdienst eingerichtet.

Auch gibt es einen internen ambulanten Dienst, der im Bereich der Erzieherische Hilfen, Erziehungsbeistandschaften sowie Sozialpädagogischen Familienhilfe tätig ist.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) ist dem Fachdienst 51.0 Jugendamt-Verwaltung zugeordnet. Dabei führen alle Beschäftigten alle anfallenden Tätigkeiten aus.

Es gibt wöchentliche Teambesprechungen innerhalb der Regionalteams. Hier liegt der Fokus auf den krisenhaften Fällen sowie Kindeswohlgefährdungen. Ebenfalls wöchentlich treffen sich die Regionalteams mit je einem Vertreter aus dem Bereich PKD, JuHis und interner ambulanter Dienst. Die Fachkräfte mit einer Spezialisierung nach § 35a SGB VIII sowie der Fachdienst PKD treffen sich ebenfalls im wöchentlichen Turnus.

Des Weiteren treffen sich alle drei Wochen alle Fachkräfte des ASD. In dieser Sitzung geht es insbesondere um organisatorische Themen und rechtliche Änderungen. Der interne ambulante Dienst teilt sich aufgrund der Anzahl der Teammitglieder auf zwei Treffen pro Woche auf. Die Koordinatorin ist als Bindeglied bei beiden Treffen dabei.

Die Fachdienstleitungen des Fachbereichs Jugend, Bildung, Sport treffen sich alle drei Wochen. Der gesamte Fachbereich trifft sich zwei Mal im Jahr.

Die regelmäßig stattfindenden Besprechungen sowie die fortlaufende Informationsvermittlung per E-Mail gewährleisten nach Auskunft des Jugendamtes die einheitliche Verfahrensweise der Fachkräfte.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind.

Die Stadt Lüdenscheid hat eine entsprechende Arbeitsgemeinschaft eingerichtet und trifft sich viermal im Jahr zum gemeinsamen Austausch. Darüber hinaus ist sie über den Facharbeitskreis HzE mit anderen Akteuren vernetzt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Der Stadt Lüdenscheid verfügt bislang über keine schriftlich ausgearbeitete Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten strategischen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung.

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

Die Hilfen zur Erziehung sind mit einem hohen Haushaltsvolumen verbunden und demzufolge ein wichtiges Themenfeld für strategische Zielsetzungen. Die **Stadt Lüdenscheid** verfügt bisher über keine schriftlich formulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung.

Gleichwohl nennt Lüdenscheid auf der Produktseite „Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien“ des Haushaltsplans 2021 das Ziel, geeignete und notwendige Hilfen und andere Unterstützungsleistungen unter Berücksichtigung eines wirtschaftlichen und effektiven Mitteleinsatzes zu gewähren. Dabei dient das Sozialgesetzbuch VIII als Auftragsgrundlage und gibt den Aufgabenbereich vor.

Vorrangiges strategisches Ziel im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes war es stets, mit den vorhandenen Ressourcen schonend zu haushalten und gleichzeitig die Qualität zu sichern, indem ein prozessorientiertes Handeln erfolgt. Diesbezüglich hat das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid eine Vielzahl von Leistungen in einem Qualitätshandbuch beschrieben sowie Arbeitshilfen verfasst, auf die im weiteren Berichtsverlauf noch genauer eingegangen wird.

Wie im Kapitel 4.3.3 „Präventive Angebote“ ausgeführt, hat die Stadt Lüdenscheid zudem ein breites Angebot an frühen Hilfen aufgebaut, um Unterstützungsbedarfe frühzeitig zu erkennen und zu decken. Zusätzlich ist insbesondere die Beratungsleistung gemäß § 16 SGB VIII ein wichtiger Baustein, um erzieherische Hilfen zu vermeiden.

Denkbar ist es, die zuvor aufgeführten internen strategischen Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung auszuarbeiten und auf der Basis eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen zu entwickeln.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid schafft Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch, in dem sie die Finanzdaten und Fallzahlen aufbereitet und auf dieser Basis einen regelmäßig erscheinenden Controllingbericht erstellt.

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 des Jugendamtes der **Stadt Lüdenscheid** ist dem Fachdienst „Jugendamt - Verwaltung“ zugeordnet.

Die erforderlichen Daten für das Finanzcontrolling sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt und werden monatlich je Hilfeart ausgewertet. Im sogenannten „Monatscontrollingbericht“ werden die Vorjahresergebnisse, der anteilige Haushaltsansatz des laufenden Jahres, das bisherige Soll, die Zahlungen laut Ergebnisrechnung, die Sollabweichungen sowie die noch bis zum Jahresende zur Verfügung stehenden Mittel gegenübergestellt. Zudem wird ein etwaiger Zuschussbedarf ermittelt.

Im Monatscontrollingbericht wird zudem die Entwicklung der Gesamtfallzahl im Jahresverlauf ausgewertet und mit den Vorjahren verglichen. Ferner werden die Fallzahlen je Hilfeart ermittelt und die Veränderungen der Fallzahlen gegenüber dem Durchschnittswert der letzten drei Jahre aufgezeigt.

Einmal im Jahr wird zudem ein „Jahrescontrollingbericht“ erstellt. Dieser ist umfangreicher als der Monatscontrollingbericht und enthält zahlreiche zusätzliche Auswertungen, z.B.

- durchschnittliche Dauer ambulanter Hilfen nach §§ 30 und 31,
- Anteil junger Mensch mit Hilfebedarf, der bei einem allein erziehenden Elternteil lebt und
- Anteil junger Mensch mit Hilfebedarf, der einen Migrationshintergrund hat.

Zusätzlich zum Monatscontrollingbericht werden zudem Ziele aufgeführt sowie deren Erreichen bzw. Nichterreichen.

Diese ergeben sich aus dem Bericht des Benchmarkingkreises „Hilfen zur Erziehung+ (HzE+) in NRW“, an dem Lüdenscheid seit 2003 teilnimmt, um sich dort mit elf anderen mittelgroßen Kommunen zu vergleichen, sowie aus regelmäßigen Gesprächen der Lenkungsgruppe „Controlling“.

Ziele sind u.a.

- Stabilisierung der Fallzahlen auf dem Niveau des Durchschnittswerts der drei letzten Jahre und
- Beibehaltung Verhältnis ambulante Hilfen (60 %) zu stationären Hilfen (40 %) oder besser.

Der Monats- und auch Jahrescontrollingbericht werden dem Bürgermeister, der Kämmerei, allen betroffenen Fachdienstleitungen sowie allen Sachbearbeitern zur Verfügung gestellt.

Vorrangiges Ziel ist es, die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes bzgl. der Höhe der zur Verfügung gestellten Finanzressourcen einzuhalten. Kennzahlen, wie der Fehlbetrag je Jugendeinwohner oder je Hilfefall, werden dabei nicht ermittelt und zur Steuerungsunterstützung herangezogen. Vielmehr beziehen sich die Ziele und Kennzahlen bisher lediglich auf Fallzahlen und nicht auf die Aufwendungen.

Ähnlich verhält es sich mit den Kennzahldefinitionen im Haushaltsplan. Auch diese beziehen sich ausschließlich auf die Fallzahlen. Diese sind zwar auf der Produktseite des Produktes „Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien“ aufgeführt, werden auskunftsgemäß vom Fachdienst Finanzen allerdings nicht abgefragt und folglich auch nicht zur Steuerung verwendet.

Mit den vorgenommenen Soll-Ist-Vergleichen je Hilfeart sowie mit den Fallzahlen hat das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid bereits eine gute Grundlage geschaffen. Mit wenig zusätzlichem Aufwand kann sie die Aufwendungen und Fallzahlen zusammenführen und somit Finanzkennzahlen bilden.

Insbesondere die stationären Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung stellen in der Stadt Lüdenscheid eine hohe finanzielle Belastung dar. Deshalb sollten vordergründig Maßnahmen zur Entlastung des Haushaltes erarbeitet werden und konkrete Ziele gesetzt werden. Unter Zuhilfenahme der Kennzahlen kann anschließend gemessen werden, ob die gesetzten Ziele erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Ziele und Finanzkennzahlen erweitern, diese regelmäßig auswerten und in den Controllingberichten darstellen.

Positiv ist, dass die Fachdienstleitung ASD und das Controlling im Anschluss an das Jahrescontrolling bereits über Anpassungsbedarfe sprechen. Dabei geht es beispielsweise um die Einführung und Darstellung weiterer Auswertungen, Einführung neuer Kennzahlen sowie die Anpassung von Zielen. In diesem Gremium könnte über die Umsetzung der Empfehlungen der gpaNRW beraten werden. Es wäre ein Gewinn, wenn Kennzahlen aus diesem Prüfbericht als nützlich und fortschreibungswürdig erachtet würden und in die Controllingberichte mitaufgenommen würden.

Wesentlich für ein funktionierendes Finanzcontrolling ist eine entsprechende Personalausstattung. Diesbezüglich hat die Stadt Lüdenscheid im Fachdienst „Jugendamt-Verwaltung“ eine Stelle eingerichtet. Diese wird seit rund zwei Jahrzehnten durch eine erfahrene Fachkraft besetzt, die den aktiven Dienst nun kürzlich verlassen hat.

Spezialwissen wird naturgemäß nicht immer vollständig und verständlich dokumentiert. Vielmehr verfügen Personen darüber.

Die Stadt Lüdenscheid hat die Wichtigkeit erkannt, dieses Spezialwissen zu bewahren. In der Folge hat sie der erfahrenen Fachkraft bereits eine Nachfolge an die Seite gestellt. Ziel ist es, von dem Know-How der erfahrenen Fachkraft zu profitieren, indem diese bei den Prozessen begleitet wird und ihr angeeignetes Wissen weitergeben kann.

Positiv ist, dass die Nachfolge durch dieses Übergabemodell bereits nach kurzer Zeit in der Lage ist, nahezu dieselbe Qualität und Produktivität zu leisten.

Da das Finanzcontrolling auch zukünftig „nur“ von einer Person besetzt wird, ist es wichtig, das Wissen und die erforderlichen Schlüsselinformationen zu bündeln und zu strukturieren. In der Folge sollte die Stadt Lüdenscheid die wesentlichen Inhalte und Erkenntnisse des Finanzcontrollings bündeln und im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.

3.4.4 **Fachcontrolling**

→ **Feststellung**

Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch mittels eines strukturierten Verfahrens überprüft. Zudem wertet Lüdenscheid die Ergebnisse hilfeartbezogen aus.

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

Das Fachcontrolling der **Stadt Lüdenscheid** ist bei der Fachdienstleitung des Fachdienstes „Jugendamt – Allgemeiner Sozialer Dienst“ angesiedelt. Ein monatlicher „Jour Fixe“ verknüpft dabei das Finanz- und Fachcontrolling.

Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplanverfahren überprüft. Dabei fußt jeder Hilfeplan auf einem Zielmodell. Das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid hat sich dabei auf die drei Ebenen Leitziel, Handlungsziel und Handlungsschritte verständigt. Leitziele und Handlungsziele können dabei aus einem vorgegeben „Pool“ ausgewählt werden. Anschließend sind diese mithilfe der SMART-Methode²² zu konkretisieren und genau zu beschreiben.

Die Handlungsziele werden in jeder Fortschreibung mittels einer standardisierten Abfrage im Hinblick auf Zielerreichungsgrad und Perspektive als eine gemeinsame Einschätzung aller Beteiligten bewertet.

Handlungsziele können beispielsweise sein:

- Erziehungskompetenz – Eltern stärken
- Selbständigkeitsentwicklung – Pflichten übernehmen
- Wohnraum – adäquate Wohnung suchen und anmieten

Dabei gibt es folgende Zielerreichungsgrade:

- voll erreicht 6
- weitgehend erreicht 5
- teilweise erreicht 4
- kaum erreicht 3
- nicht erreicht 2
- keine Übereinstimmung 1

Die Ziele werden mit der Jugendamtssoftware individuell je Hilfeplanverfahren ausgewertet. Zudem wird die Zielerreichung halbjährlich je Hilfeart ausgewertet. Beispielsweise ergibt sich dann für die Vollzeitpflege ein Zielerreichungsgrad von 4,61. Dieser besagt, dass die Ziele im Bereich der Vollzeitpflege teilweise bis weitgehend erreicht werden. Legt man nun mehrere halbjährliche Auswertungen nebeneinander, ist die Entwicklung der Zielerreichung in den Hilfeplänen erkennbar.

²² Die Kurzform SMART steht für S-spezifisch, M-messbar, A-attraktiv, R-realistisch, T-terminiert.

Im Qualitätshandbuch werden je Leistung zudem Standards zur Ergebnisqualität gesetzt, deren Zielerreichung ebenfalls gemessen wird.

Bei der Leistung „Hilfe zur Unterstützung der Erziehungsfähigkeit“ ist beispielsweise ein Standard, dass „Eltern bereit und in der Lage [sind], das Kind eigenverantwortlich zu versorgen, zu erziehen und zu fördern“. Es sind folgende Ziele zur Qualitätssicherung formuliert:

- Im Abschlusshilfegespräch herrscht in x Prozent zwischen den Beteiligten Übereinkunft, dass die Hilfe abgeschlossen werden kann.
- Im Abschlusshilfegespräch geben die Eltern in x Prozent der Fälle an, keine weitere Hilfe zu benötigen.
- In der Teamberatung zum Abschluss von Hilfen beschließt das Team in x Prozent der Hilfen, dass die Hilfe als abgeschlossen zu werten ist.

Es werden auch fallübergreifende Auswertungen zu Beendigungen von Hilfen vorgenommen. Diese werden im Jahrescontrollingbericht veröffentlicht. Dabei ist die Tabelle in den Spalten nach Hilfearten und in den Zeilen nach folgenden Beendigungsgründen aufgeteilt:

- Abbrüche, vorzeitige Beendigung,
- Wechsel in andere Hilfearten, Abgabe an andere JA, LWL, o.ä.,
- Abschlüsse und
- Angaben fehlen.

Zudem wird der jeweilige Anteil des Beendigungsgrundes ermittelt. 2020 wurden demnach 58 Prozent der Hilfen durch den Wechsel in andere Hilfearten, etc. beendet, 23 Prozent durch Abschlüsse und 19 Prozent durch Abbrüche bzw. vorzeitige Beendigungen.

Aus Gründen der Qualitätssicherung könnte Lüdenscheid auch hier Ziele formulieren. Beispielsweise könnte ein Ziel lauten: „Bei x Prozent der beendeten HzE-Fälle ist der Grund der Beendigung die Erreichung der Hilfeplanziele.“

Ferner gibt es in Lüdenscheid bisher keine fallübergreifenden Auswertungen zu einzelnen Anbietern. Gleichwohl ist es denkbar, die Ergebnisse auch trägerbezogen aufzubereiten und hieraus Erkenntnisse für die Qualitätsdialoge mit den freien Trägern zu ziehen.

→ **Empfehlung**

Zur Qualitätsentwicklung könnte Lüdenscheid fallübergreifende, trägerbezogene Auswertungen bspw. zum Grad der Zielerreichung oder zur Verweil- oder Betreuungsdauer ausweiten.

Ausführungen zur Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards unter Zuhilfenahme von „Controlling-Listen“ erfolgen im Kapitel 4.5.2 „Prozesskontrollen“.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid hat Prozess- und Qualitätsstandards für die Kernprozesse des Allgemeinen Sozialen Dienstes in einem Qualitätshandbuch gebündelt.

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

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

Die **Stadt Lüdenscheid** hat für den Bereich Allgemeiner Sozialer Dienst ein Qualitätshandbuch erstellt. Dieses bündelt acht Leistungen, die in Prozessschritte untergliedert sowie mithilfe eines Ablaufdiagramms visualisiert wurden.

Es wurden folgende Leistungen beschrieben:

- Unterstützung und Förderung der Erziehung in der Familie
- Beratung bei Trennung, Scheidung und der Gestaltung des Umgangs zur Wahrung von Kindesinteressen
- Unterstützung von Familiengerichten bei ihrer Aufgabenstellung im familiengerichtlichen Verfahren
- Hilfen zur Unterstützung der Erziehungsfähigkeit
- Einleitung und Begleitung dauerhafter Lebensformen außerhalb der Familie
- Hilfe zur Verselbständigung
- Hilfen zur Abwendung einer drohenden seelischen Behinderung und zur Integration bei seelischer Behinderung (Hilfen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft)
- Gefahrenabwehr bei Kindeswohlgefährdung

Die einzelnen Prozessschritte der Leistungen werden anhand folgender Fragestellungen in Tabellenform genau beschrieben:

- Wer ist verantwortlich?
- Wer führt diesen Arbeitsschritt durch?
- Was ist zu tun und zu erreichen?
- Was ist das erwartete Ergebnis?

- Bis wann muss der Schritt beendet sein?
- Welchen Aufwand in Arbeitszeit müssen wir dafür kalkulieren?
- Wer ist zu informieren?
- Welche Dokumente sind zu benutzen?

Im Rahmen der Einarbeitung wird sichergestellt, dass alle Fachkräfte die definierten Prozesse dieses Qualitätshandbuches kennen und die festgelegten Abläufe anwenden.

Darüber hinaus hat das Jugendamt weitere Arbeitshilfen erstellt, die im Rahmen der Einarbeitung von Bedeutung sind:

- Orientierungshilfe
- Hilfeplanverfahren
- Teamvorlage
- kollegiale Beratung im Regionalteam
- Hilfe für junge Volljährige
- Stellungnahme
- Kindeswohlgefährdung

Zudem gibt es ein umfassendes Schutz- und Kontrollkonzept für das Verfahren bei Kindeswohlgefährdung. Ferner wurden für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gesonderte Verfahrensstandards festgelegt. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in Kapitel 4.7.2.4 „Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII“.

In den oben aufgeführten Leistungen ist jeweils auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe als Beteiligte benannt, wenn diese am Prozessschritt beteiligt ist. Bzgl. der Gewährung von finanziellen Hilfen oder geldwerten Leistungen an die nach den §§ 16 bis 41 SGB VIII anspruchsberechtigten Personen hat die Stadt Lüdenscheid zudem „Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Jugendhilfe“ verfasst. Den Bereich Hilfe zur Erziehung betreffend, enthalten die Richtlinien Festlegungen je Hilfeart zu Art und Umfang der finanziellen Leistung sowie spezielle Regelungen z.B. zu Fahrtkosten, zur Höhe von Aufwandsentschädigungen sowie zu etwaigen Zusatzleistungen. Die Bereiche der Vollzeitpflege und Heimerziehung sind hinsichtlich ihrer Besonderheiten nochmal besonders ausführlich beschrieben. Dies stellt einen einheitlichen Umgang sicher und ist positiv hervorzuheben.

Gesonderte Prozessbeschreibungen für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gibt es hingegen nicht. Denkbar ist dies beispielsweise für die Leistungen Fallzugang, Leistungsgewährung, Zahlbarmachung, Heranziehung sowie Kostenerstattungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte Prozess- und Qualitätsstandards für die Leistungen im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.

Die Jugendamtssoftware deckt die Arbeitsschritte Fallanlage, Hilfeplanverfahren sowie Bewilligungsverfahren vollständig ab. Zudem gibt es ein Vordruckwesen. Die im System hinterlegten Vordrucke werden fallbezogen gespeichert und es besteht somit die Möglichkeit, eine fallbezogene Historie der verwendeten Dokumente zu erstellen.

Auch erfüllt die Software die Voraussetzungen für eine elektronische Aktenführung. Beispielsweise könnten Unterlagen, die im Rahmen der Fallbearbeitung in Papierform anfallen, digitalisiert und der e-Akte zugeführt werden.

Allerdings bestehen im Jugendamt derzeit nicht die technischen Möglichkeiten zur Einführung der e-Akte. Das Gesamtkonzept der Stadt zur Digitalisierung sieht dies erst zu einem späteren Zeitpunkt vor.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren ist in den Leistungen des Qualitätshandbuchs der Stadt Lüdenscheid sowie in Arbeitshilfen verbindlich geregelt.

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.*

Wie bereits im Kapitel 4.5.1 „Prozess- und Qualitätsstandards“ dargelegt, hat die **Stadt Lüdenscheid** Leistungen umfassend beschrieben sowie Arbeitshilfen u.a. für das „Hilfeplanverfahren“, für die „Teamvorlage“ sowie für die „Kollegiale Beratung im Regionalteam“ erstellt.

Für den Bereich „Hilfe zur Erziehung“ ist insbesondere auf die Leistungen

- Hilfen zur Unterstützung der Erziehungsfähigkeit,
- Einleitung und Begleitung dauerhafter Lebensformen außerhalb der Familie,
- Hilfe zur Verselbständigung und
- Hilfen zur Abwendung einer drohenden seelischen Behinderung und zur Integration bei seelischer Behinderung (Hilfen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft)

des Qualitätshandbuches abzustellen. Anhand der Prozessbeschreibungen und der Ablaufdiagramme sowie anhand der Arbeitshilfen ist gut zu erkennen, dass die zuvor aufgeführten Mindeststandards erfüllt werden.

Nach der Meldung eines möglichen Hilfebedarfs über die Orientierungsberatung erfolgt eine Kontaktaufnahme seitens der zuständigen Fachkraft spätestens am nächsten Werktag.

Die Klärung der Zuständigkeit ist dabei bereits im Rahmen der Orientierungsberatung vorgenommen worden. Lüdenscheid unterscheidet hier zwischen der internen (örtlichen) und der externen (sachlichen) Zuständigkeit. Grundsätzlich ist die Fachkraft intern zuständig, in dessen Bezirk die sorgeberechtigten Eltern wohnen. Die Prüfung der sachlichen Zuständigkeit übernimmt die Wirtschaftliche Jugendhilfe und findet frühzeitig statt. In der Orientierungshilfe ist diesbezüglich geregelt, dass keine Fallübernahme im HzE-Bereich ohne Klärung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe möglich ist. Die Übernahme einer laufenden HzE kann erst nach Abschluss der Zuständigkeitsprüfung durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe und Benennung des konkreten Übernahmetermins erfolgen.

Nun findet eine einleitende Beratung seitens der fallführenden Fachkraft statt. Die Beteiligten werden über Dauer und Inhalt des Hilfeplanverfahrens informiert. Zudem wird ein erstes Leitziel für die mögliche Hilfe entwickelt.

Anschließend werden die Bedarfe im Rahmen der Fallrecherche bzw. der sozialpädagogischen Diagnostik ermittelt. Es findet ein Anamnesegespräch sowie i.d.R. ein Hausbesuch statt. Ziel ist es, ein Fallverständnis zu entwickeln, Problemlagen und Ressourcen aller Beteiligten zu erfassen sowie Klarheit über den Unterstützungsbedarf zu erlangen.

Nun wird der Fall im Regionalteam auf Basis einer Teamvorlage vorgestellt. Dabei wird die Vorgeschichte, der Hilfebedarf und die geeignete Hilfe dargestellt. Die beteiligten Fachkräfte haben die Möglichkeit, Informationsfragen zu stellen.

Das Regionalteam berät über den Hilfefall, mögliche Hilfen, den Leistungsumfang und den Leistungserbringer. Ziel ist es, ein gemeinsames Fallverstehen zu entwickeln. Anschließend wird entschieden, welche Hilfsangebote in Betracht kommen.

Es wird ein Teamprotokoll erstellt. Dieses enthält die Vorstellung zur Hilfe aus Sicht der Beteiligten, die Vorschläge aus der Teamberatung, das Beratungsergebnis, ggf. Stellungnahmen durch die ASD-Koordination und weitere, den Beginn sowie das voraussichtliche Ende der Hilfe, den Träger sowie eine Kostenhochrechnung.

Somit wird auch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme beachtet. Soll beispielsweise eine stationäre Hilfe eingerichtet werden, die länger als sechs Monate dauert, ist zudem die Genehmigung des Fachbereichsleiters einzuholen. Gesonderte Ausführungen zu wirtschaftlichen Aspekten sind in der Arbeitshilfe „Orientierungshilfe“ hinterlegt sowie in der Online-Hilfe der Fachsoftware.

Nach erfolgter Teamberatung sowie Zustimmung von ASD-Koordination und Fachdienstleitung ASD nimmt die fallführende Fachkraft nun Kontakt mit dem ambulanten bzw. stationären Träger auf und klärt die Bereitschaft zur Leistungserbringung sowie den möglichen Beginn der Hilfe.

Ferner werden der Personensorgeberechtigte sowie die Kinder und Jugendlichen bzw. jungen Volljährigen über die Ausgestaltung der Hilfe informiert. Bei stationären Hilfen wird zudem die Möglichkeit des Kennenlernens der Einrichtung eröffnet.

Das erste Hilfeplangespräch erfolgt bei stationären Maßnahmen spätestens sechs Wochen nach Hilfebeginn. Ambulante Hilfen starten hingegen erst mit dem Ersthilfeplangespräch. Grundsätzlich wird dieses mit der Familie, dem beteiligten Träger sowie der fallführenden Fachkraft geführt. Dabei werden das Ziel der Hilfe, Art und Umfang sowie der Zeitraum der Hilfe in einem Ersthilfeplan vereinbart.

Auf Grundlage des Ersthilfeplans wird seitens der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ein Leistungsbescheid erstellt. Zudem erfolgt eine schriftliche Kostenübernahmeerklärung gegenüber dem Leistungserbringer.

Der Hilfeplan wird grundsätzlich alle sechs Monate fortgeschrieben. Dabei wird u.a. geprüft, ob die vereinbarten Handlungsziele erreicht wurden, ggf. Anpassungen in Art und Umfang erforderlich sind sowie neue Handlungsschritte vereinbart werden müssen. Auch mögliche Rückkehroptionen werden im Rahmen der individuellen Hilfeplanung standardmäßig überprüft.

Die Hilfe wird beendet, wenn die Personensorgeberechtigten in der Lage sind, das Kind eigenverantwortlich zu versorgen, zu erziehen und zu fördern bzw. der junge Mensch zur eigenverantwortlichen Lebensführung in der Lage ist. Wenn die Hilfe ohne Erfolg beendet wird, kennen die Beteiligten die Gründe und ihre Handlungsmöglichkeiten. In einem standardisierten Abschlussgespräch tauschen sich die Beteiligten über den Verlauf der Hilfe und die Zielerreichung aus.

Das Hilfeplanverfahren wird mit der Fachsoftware vollumfänglich dokumentiert.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die standardisierten und verbindlichen Prozesse bieten eine gute Voraussetzung für die Steuerung der Hilfefälle.

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.*

Die Fallsteuerung ist im Jugendamt der **Stadt Lüdenscheid** im Rahmen der festgelegten Leistungen des Qualitätshandbuches verbindlich geregelt.

Die fachliche Zugangssteuerung wird im Schlüsselprozess „Orientierungsberatung“ umfassend beschrieben sowie mit einem Flussdiagramm visualisiert. Zudem liefert die Arbeitshilfe „Orientierungsberatung“ weitere Informationen.

Die Stadt Lüdenscheid hat im Jugendamt einen Tagesdienst eingerichtet. Dieser hat zwei Funktionen. Zum einen ist der ASD darüber rund um die Uhr für die Meldung einer Kindeswohlgefährdung erreichbar. Zum anderen bietet sich die Möglichkeit für eine erste Orientierungsberatung. Bei akuten Kindeswohlgefährdungsmeldungen wird umgehend Kontakt zur zuständigen Fachkraft aufgenommen. Bei einem regulären Beratungsanliegen wird zunächst geprüft, ob es sich um einen Neufall handelt. Anschließend wird die zuständige Fachkraft per E-Mail über den Inhalt der Beratung informiert. Eine Kontaktaufnahme erfolgt spätestens am nächsten Werktag.

Wie bereits im vorherigen Kapitel 4.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“ beschrieben, findet die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit frühzeitig statt. Die örtliche Zuständigkeit wird im Rahmen der Orientierungsberatung seitens des ASD geprüft.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses. Das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid nutzt hier die Möglichkeit der Jugendamtssoftware, Einrichtungen für eine zu gewährende Hilfe zu suchen. Gewinnbringend ist dabei die umfassende Datenpflege der Hilfeeinrichtungen und -arten in den Stammdaten.

Die Software enthält folgende Suchparameter, die auch kumulativ verwendet werden können:

- Einrichtungskategorie
- Einrichtungsart
- Einrichtungsort
- Einrichtungen
- Paragraphen
- Maßnahmen
- Eignung (Pflegeeltern)

Die Eintragung des Maßnahmenbeginns und des -endes vervollständigt die Suche. Auch bietet die Software die Möglichkeit, die voraussichtlichen Kosten der Maßnahme auf Basis der eingetragenen Entgeltsätze zu berechnen. Erfahrungswerte zu den Einrichtungen fließen über das wöchentliche Treffen des Regionalteams mit ein und ist als fester Tagesordnungspunkt eingerichtet.

Es gibt eine Vielzahl von ambulanten und stationären Trägern vor Ort. Die Entgeltverhandlungen mit den Trägern erfolgen über den Fachdienst „Jugendamt-Verwaltung“. Grundsätzlich gibt es eine Muster-Entgeltvereinbarung, die seitens der Stadt Lüdenscheid verwendet wird. Diese Muster-Entgeltvereinbarung enthält die Leistungsentgelte pro Betreuungstag (Tagessatz). Zudem hat der Einrichtungsträger eine Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung sowie eine Kostenkalkulation vorzulegen, die Bestandteil der Vereinbarung werden. Dabei müssen sich die Entgelte nachvollziehbar aus der Vereinbarung ergeben. Gleichwohl gibt es auch große Träger vor Ort, die beispielsweise ihren eigenen Standard bzgl. Art und Umfang der Leistung, der personellen Ausstattung und des zeitlichen Umfangs und des Inhalts einer Fachleistungsstunde zum Vertragsinhalt machen und keine weiteren Verhandlungsmöglichkeiten bestehen.

Es besteht ein enger Kontakt mit den Leistungserbringern auf Grundlage der Vereinbarung in der Hilfeplanung und entsprechend der Standards des Qualitätshandbuches. Für die Hilfeplanung ist eine halbjährliche Fortschreibung zur Überprüfung des Hilfebedarfs und der Zielerreichung vorgesehen. Zudem gibt es eine Berichtspflicht vor den Hilfeplangesprächen.

Zusätzlich zu den Treffen im Rahmen der AG § 78 SGB VIII gibt es einen weiteren, vierteljährlich stattfindenden Austausch mit den ambulanten und stationären Trägern vor Ort. Auch darüber hinaus finden regelmäßig Qualitätsdialoge statt. Die Zusammenarbeit mit den Trägern ist auskunftsgemäß sehr vertrauensvoll. Besteht beispielsweise ein Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten bzw. Plätzen in bestimmten Hilfearten, machen die Träger das grundsätzlich möglich.

Die Laufzeiten von ambulanten Hilfen werden standardmäßig begrenzt. Zudem gibt es über die Hilfeplanung regelmäßige Leistungsanpassungen. Zur Abmilderung von Aufwendungssteigerungen werden zudem u.a.

- ambulante Hilfen grundsätzlich mit vier Fachleistungsstunden (FLS) pro Woche eingerichtet,

- Jugendliche mit Erreichen des 15. Lebensjahres auf die Verselbständigung vorbereitet (Verselbständigungsbögen),
- Absprachen mit dem Jobcenter zum frühen Wechsel von jungen Volljährigen getroffen sowie
- die Höhe der Entgelte bei der Auswahl der Anbieter stärker berücksichtigt.

3.5.1.2.1 Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat sich auf die Arbeit im Jugendamt auf vielfältige Weise ausgewirkt. Beispielsweise konnte auf eine Vielzahl von ambulanten und insbesondere therapeutischen Maßnahmen für Eltern und Kinder nicht zurückgegriffen werden. Das hat auskunftsgemäß zu heftigen Krisen, mitunter auch Eskalationen geführt. Zudem zeigten sich neue Hilfebedarfe z.B. aufgrund von Überforderung durch „Homeschooling“ sowie materieller Probleme aufgrund von Arbeitslosigkeit. Auch im Bereich der Vollzeitpflege taten sich neue Themenfelder auf, wie die Unterstützung von Pflegeeltern. Weiterhin fehlten Unterbringungsmöglichkeiten für Säuglinge und Geschwisterverbände unter zehn Jahren.

Die Gesamtfallzahlen im Bereich der Hilfe zur Erziehung lagen zu Beginn des Jahres 2020 zunächst unter dem Niveau des Vorjahres und sind dann zum Jahresende insbesondere im stationären Bereich spürbar angestiegen.

Die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie deutlich verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden in Form von Telefon- und Videoberatungen weiterhin statt. Fallzüge wurden aufgrund der zahlreichen Schließungen nicht über die klassischen Partner, wie z.B. über Schulen und Kitas gemeldet. Beteiligte des Gesundheitswesens haben hingegen nicht nur vermehrt, sondern auch deutlich schwerere Fälle als üblich gemeldet.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wurden Gespräche zu Beginn der Pandemie zunächst verschoben bzw. auf Telefon-/Videokonferenzen umgestellt. Auf Basis eines Hygienekonzeptes wurden aber insbesondere Schutz- und Klärungsaufträge sowie Krisengespräche in Präsenz durchgeführt. Dafür wurde zum Teil auf Räumlichkeiten von Trägern zurückgegriffen, um beispielsweise die nötigen Abstandsregelungen einzuhalten. Dem Allgemeinen Sozialen Dienst war es in der ganzen Zeit ein wichtiges Anliegen, den Kontakt zu den Hilfeempfängern nicht zu verlieren. Dabei wurde die Arbeit so organisiert, dass Beschäftigte mit einem erhöhten Risiko die Möglichkeit hatten, vom Kundenkontakt ausgenommen zu werden und stattdessen Hintergrund-Arbeiten übernehmen konnten.

Positiv ist, dass die Standards im Hilfeplanverfahren in der Corona-Pandemie nahezu durchgängig eingehalten werden konnten und können. Lediglich längere Laufzeiten von Hilfen und in der Folge die erhöhte Inanspruchnahme von Fachleistungsstunden sind pandemiebedingte Begleiterscheinungen.

Die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII waren im Jahr 2020 deutlich höher als im Jahr 2019. Gemäß des Jahrescontrollingberichtes ergab sich eine Steigerung der abgeschlossenen Gefährdungseinschätzungen gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 41 Prozent. Dennoch konnten auskunftsgemäß alle Standards zur Feststellung einer möglichen

Kindeswohlgefährdung eingehalten werden. Auch wenn sich beispielsweise die Notbetreuung im Kinderschutz als umfangreich und logistisch aufwändig darstellte.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umfassend geltend.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Lüdenscheid** ist u.a. für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig.

Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen wurden bisher nicht verschriftlicht. Auch Checklisten liegen nicht vor. Dennoch sind die Abläufe bekannt und insbesondere die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist obligatorisch. Dabei erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen unmittelbar nach der Leistungsbewilligung. Damit ist sichergestellt, dass diese rechtzeitig geltend gemacht werden.

Dafür spricht auch, dass die Stadt Lüdenscheid eine Übersicht über Zuständigkeitswechsel führt. Dabei werden sowohl Fallübernahmen als auch Fallabgaben je stationärer Hilfeart und je vorherig bzw. anschließend zuständiges Jugendamt dokumentiert.

Eine Vereinnahmung über die Jugendamtssoftware ist bisher nicht möglich. Vielmehr wird der Kostenerstattungsanspruch in die Finanzsoftware übertragen und der Fachdienst „Jugendamt-Verwaltung“ ist anschließend für die Prüfung des Eingangs verantwortlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte Prozessbeschreibungen und Standards für die Prüfung von Kostenerstattungen erarbeiten und schriftlich fixieren.

3.5.2 Prozesskontrollen

- Bei der Stadt Lüdenscheid finden prozessintegrierte Kontrollen vornehmlich über die Verfahrensstandards statt. Zudem erfolgen prozessunabhängige Kontrollen im Rahmen der monatlichen Controlling-Berichte. Technische Plausibilitätsprüfungen in Form von automatisierten Workflows sowie Wiedervorlagen sind in der Jugendamtssoftware eingerichtet.

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 Lüdenscheid** finden prozessintegrierte Kontrollen insbesondere über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Wie im Kapitel 4.5.1 „Prozess- und Qualitätsstandards“ ausgeführt, gibt es ein Qualitätshandbuch für den Allgemeinen Sozialen Dienst, in dem Leistungen und Prozessschritte sowie zu verwendende Dokumente genau definiert sind. Zudem wurden weitere Arbeitshilfen z.B. zu den Themen Hilfeplanverfahren und Aktenführung erstellt.

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird dabei durch die ASD-Koordination und die ASD-Fachdienstleitung sowie im Rahmen des Controllings überprüft.

Das 4-Augen-Prinzip wird bei jeder Hilfebewilligung eingehalten. Das findet in der Form statt, dass das Ergebnis der Teambesprechung an die ASD-Koordination, die ASD-Fachdienstleitung, das Controlling und die Wirtschaftliche Jugendhilfe weiterzugeben ist. Erst nach Rückgabe des Teambeschlusses mit den entsprechenden Unterschriften kann die Hilfe eingerichtet werden. Zudem bedürfen stationäre Maßnahmen länger als sechs Monate zusätzlich die Unterschrift der Fachbereichsleitung. Auch in weiteren Teilprozessen ist das 4-Augen-Prinzip geregelt und etabliert. Exemplarisch sei hier die Bescheiderteilung oder die Prüfung des Tätigkeitsnachweises im Zusammenhang mit der Rechnungsauszahlung aufgeführt.

Neben prozessintegrierten Kontrollen gibt es auch regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen. Dabei gibt es einige Parameter, die monatlich im Rahmen von standardisierten „Controlling-Berichten“ seitens des Fachdienstes „Jugendamt-Verwaltung“ ausgewertet werden:

- Fehlende Angaben zu Hilfebeginn, geplante Beendigung der Maßnahme und Perspektive,
- Fehlender Hilfeplan,
- Fortschreibungstermin ist überschritten; es liegt kein neuer Fortschreibungstermin vor und
- Geplantes Beendigungsdatum überschritten, ohne dass die Beendigung tatsächlich erfolgte oder bekannt gegeben wurde.

Fehlende Angaben sind anschließend zu ergänzen sowie fehlende Unterlagen nachzureichen. Anschließend ist der Controllingbogen an das Controlling zurückzusenden.

Zudem finden anlassbezogen, beispielsweise bei Beschwerdeverfahren, bei Sorgerechtsentzug, oder bei kostenintensiven Fällen zusätzliche Prüfungen statt. Festlegungen zu Art und Umfang der Kontrollen oder feste Quoten der zu prüfenden Akten gibt es jedoch nicht. Denkbar ist hier eine standardisierte und stichprobenartige Aktenprüfung, die mithilfe einer Checkliste vorgenommen wird. Hierdurch kann festgestellt werden, ob die Aktenlage nachvollziehbar dokumentiert ist und einer gerichtlichen Prüfung standhält.

Positiv ist, dass das Jugendamt klare Vorgaben zur Erfassung von Daten und Datenqualität hat, auf die es sich hier berufen könnte. In der „Arbeitsanweisung zur Fallaktenführung“ ist insbesondere geregelt, wann eine Akte anzulegen ist und wie die Aktenführung zu erfolgen hat. Die Aktenführung ist dabei untergliedert in Regelungen zum Aktendeckel, Aktenvorblatt und zum Akteninhalt. Zudem gibt es in Bezug auf inhaltliche Aspekte Regelungen zu Aktualität und Vollständigkeit, Objektivität, Transparenz und zur Erforderlichkeit. Besonders hervorzuheben ist zudem, dass das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid eine umfassende „Online-Hilfe“ für die Jugendamtssoftware erstellt hat. Hier sind Module, Menüpunkte sowie die einzelnen Erfassungsschritte zur Erstellung einer elektronischen Akte genau beschrieben. Diese beiden Dokumente bilden eine gute Grundlage für die einheitliche Führung der manuellen sowie digitalen Akte.

Technische Plausibilitätsprüfungen werden in Lüdenscheid durch die Fachsoftware abgedeckt. Zum einen führt die Software die Fachkräfte mittels eines Workflows durch die Prozesse und unterstützt diese dabei, dass alle notwendigen Informationen hinterlegt werden. Zum anderen verfügt die Jugendamtssoftware über eine Wiedervorlagefunktion. Wiedervorlagen für die Fortschreibung des Hilfeplans oder das Erreichen der Altersgrenze werden beispielsweise automatisiert erstellt. Aus dem Fachverfahren kann man eine Wiedervorlageliste generieren. Darüber kann auch die ASD-Koordination oder die ASD-Fachdienstleitung einen Einblick in die Wiedervorlage erhalten. Wie oben erwähnt, wird z.B. das Überschreiten des Fortschreibungstermins seitens des Controllings monatlich ausgewertet.

Das Jugendamt hat eine Warnliste, die die zu bearbeitenden Fälle nach Prioritäten aufzeigt. Zudem gibt es schriftlich festgelegte Standards, welche Maßnahmen bei zu niedriger Personalausstattung, Überlastung sowie bei Rückständen zu ergreifen sind. Als fallungebundene Maßnahmen gelten die Verringerung von Rüstzeiten sowie von Sozialraumarbeit. Damit sind vornehmlich Stadtteilkonferenzen sowie Außensprechstunden gemeint. Weitere Maßnahmen sind fallgebunden und speziell auf die Prozesse aus dem ASD-Handbuch bezogen. Beispielsweise wird die Beratung bei Trennung und Scheidung frühzeitig an Beratungsstellen delegiert.

3.6 Personaleinsatz

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

- Das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch, um eine ausreichende Personalausstattung im ASD zu gewährleisten. Die qualitativ gute Einarbeitung neuer Fachkräfte wird mit einem umfassenden Einarbeitungskonzept sichergestellt.

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

Die **Stadt Lüdenscheid** hat im Jahr 2019 eine Personalbedarfsbemessung durchgeführt.

Im Anschluss an die Prüfung der gpaNRW 2009/2010 hat die Stadt Lüdenscheid an einem Projekt des Landesjugendamtes zur Qualitätsentwicklung und Personalbemessung teilgenommen. Ziel war es, den seinerzeit festgestellten Personalmehrbedarf im ASD zu quantifizieren. Die Ergebnisse des Projektes dienen als Grundlage für die Personalbemessung in den Jahren 2013, 2015 und 2017. Im Jahr 2019 erfolgte eine erneute Überprüfung des Personalbedarfs auf Basis des Jahres 2018.

Die Personalbedarfsbemessung orientiert sich an den im Qualitätshandbuch beschriebenen Leistungen und ermittelt den benötigten Personalbedarf. Dabei wird die durchschnittliche Bearbeitungszeit je Hilfefall und Teilprozess mit der Anzahl der Hilfefälle dieser Leistung multipliziert.

Die somit ermittelte Sollstärke war im Jahr 2019 höher als die der letzten Personalbemessung und hatte die Aufstockung des Personals um zwei Vollzeitstellen zur Folge.

Geplante Fluktuationen wie Elternzeit oder Ruhestand werden bei der Personalbemessung vorausschauend berücksichtigt. Ungeplante Fluktuationen werden schnellstmöglich nachbesetzt. Dabei ist der Bereich des ASD von der Wiederbesetzungssperre befreit.

Zum Zeitpunkt der Prüfung entsprach die Ist-Stellenausstattung nicht dem ermittelten Soll. Ursächlich ist der Fachkräftemangel sowie befristete Stellenausschreibungen im Zusammenhang mit Elternzeitvertretungen, die weniger attraktiv für Bewerberinnen und Bewerber sind.

Die Stadt Lüdenscheid beginnt frühzeitig mit der Akquise von Fachkräften, in dem bereits an den Fachhochschulen auf das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid aufmerksam gemacht und auf die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Berufseinmündungsjahr (Trainee), Praxissemester sowie Orientierungspraktikum hingewiesen wird. Gerade das Trainee hat sich als Instrument der Nachwuchsgewinnung sehr bewährt, so dass das Jugendamt hier zwei Stellen vorhält.

Eine gute Einarbeitung ist dem Jugendamt der **Stadt Lüdenscheid** wichtig. Demzufolge wurde ein Einarbeitungskonzept entwickelt, das die Herausforderungen der Fachkräftegewinnung und die seitens der Stadt Lüdenscheid getroffenen „Gegenstrategien“ beschreibt. Hier setzt Lüdenscheid auf folgende Grundpfeiler:

- Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeitende im ASD,
- Berufseinmündungsjahr (Trainee) sowie
- Praxissemester und Orientierungspraktikum.

Das „Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeitende im ASD“ soll nach Aussage des Jugendamtes dazu dienen, die neue Fachkraft in die fachlichen, rechtlichen und organisatorischen Bereiche des ASD einzuführen. Die Einarbeitung ist in die Orgaphase, Einstiegsphase, Orientierungs- und Hospitationsphase, Einarbeitungsphase sowie die Verselbständigungsphase untergliedert. Im Einarbeitungsplan sind die einzelnen Phasen umfassend beschrieben. Die Einarbeitung wird durch eine erfahrene Fachkraft begleitet und dauert grundsätzlich sechs Monate. Regelmäßige Reflexionsgespräche stellen sicher, dass der neuen Fachkraft am Ende des Prozesses die volle Fallverantwortung übertragen werden kann.

Zusätzlich hat die Stadt Lüdenscheid eine Orientierungshilfe für den ASD sowie umfangreiche weitere Arbeitshilfen beispielsweise für das Hilfeplanverfahren und die Kindeswohlgefährdung erstellt, die die Einarbeitung deutlich erleichtern. Nähere Informationen hierzu sind dem Kapitel 4.5 „Verfahrensstandards“ zu entnehmen.

Ziel des Praxissemesters, des Orientierungspraktikums sowie des freiwilligen Berufseinmündungsjahres ist es, dass die Studierenden bzw. Absolventinnen und Absolventen des Bachelorstudiengangs Soziale Arbeit in die Praxis des ASD eingeführt werden sowie bei der Berufsfindung unterstützt werden. Auch für das Berufseinmündungsjahr hat die Stadt Lüdenscheid einen umfassenden Einarbeitungsplan erstellt. Die Inhalte des Praxissemesters bzw. des Orientierungspraktikums sind in einer Checkliste zusammengefasst.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	22	18	26	30	32	49	18
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WJH	132	75	110	136	163	233	18

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.

Für den Allgemeinen Sozialen Dienst wurden im Jahr 2020 insgesamt 17,4 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe wurden 2,9 Vollzeit-Stellen berücksichtigt.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Im Jahr 2020 belief sich der Personaleinsatz im Bereich des ASD bei der **Stadt Lüdenscheid** auf insgesamt 17,4 Vollzeit-Stellen (inkl. Spezialisierungen/Spezialdienst Pflegekinderdienst) und es wurden 379 Hilfefälle bearbeitet. Daraus ergibt sich ein Fallvolumen von 22 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Damit bearbeitet der ASD weniger Hilfefälle je Vollzeit-Stelle als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Wie im vorherigen Kapitel 4.6 „Personaleinsatz“ beschrieben, führt das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid alle zwei Jahre eine umfassende Personalbedarfsbemessung durch, die sich an den Leistungen des Qualitätshandbuches orientiert. Die Ergebnisse sind spezifisch auf die Situation im Bereich des ASD der Stadt Lüdenscheid abgestimmt und gehen einer Richtwert-Betrachtung vor.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfgewährung. Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WJH im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Lüdenscheid** bearbeitet im Jahr 2020 durchschnittlich 132 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle. Damit positioniert sich die Stadt Lüdenscheid in der Hälfte der Vergleichskommunen mit weniger Hilfefällen je Vollzeit-Stelle.

Die Stadt Lüdenscheid orientiert sich bei der Ermittlung des Personalbedarfs für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an dem Personalrichtwert der gpaNRW von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Die Stellenausstattung wird in demselben Turnus untersucht, wie die Personalbedarfsbemessung des Allgemeinen Sozialen Dienstes vorgenommen wird.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Lüdenscheid aus.

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

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfe zur Erziehung der **Stadt Lüdenscheid** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 06.03.01 „Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien“ der Stadt Lüdenscheid gleichzusetzen. Dieses beinhaltet u.a. noch zusätzlich die Jugendgerichtshilfe und Adoptionsvermittlung. Gleichwohl hat das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

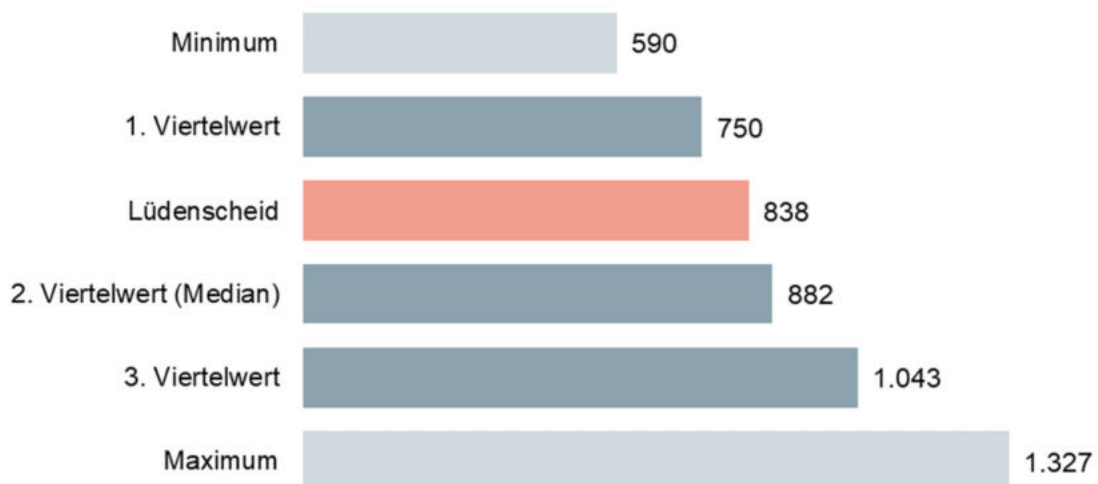
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung steigt bei der Stadt Lüdenscheid im Zeitverlauf und beläuft sich im Jahr 2020 auf rund 13,2 Mio. Euro.

Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag insbesondere durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen von 2017 bis 2020 moderat um zwei Prozent auf rund 9,4 Mio. Euro an. Die Personalaufwendungen steigen im selben Zeitraum spürbar um zwölf Prozent und betragen im Jahr 2020 rund 4,1 Mio. Euro.

Auf der Ertragsseite sind die Kostenerstattungen die Position mit dem größten Volumen. Diese schwankt in der Zeitreihe. 2020 konnten hier rund 2,2 Mio. Euro vereinnahmt werden.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



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



Die Stadt Lüdenscheid hat einen Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner, der niedriger ist als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

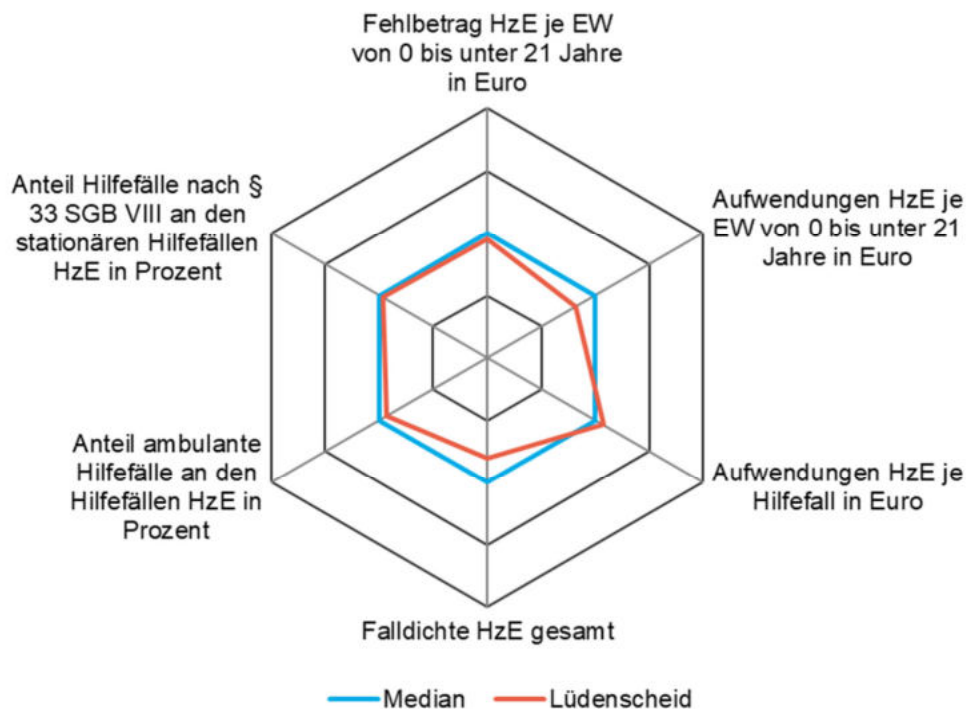
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
747	774	812	838

Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass der Fehlbetrag HzE steigt. Dies ist insbesondere auf steigende Personalaufwendungen und Transferaufwendungen bei gleichzeitig sinkenden Kostenerstattungen zurückzuführen.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar.

Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

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

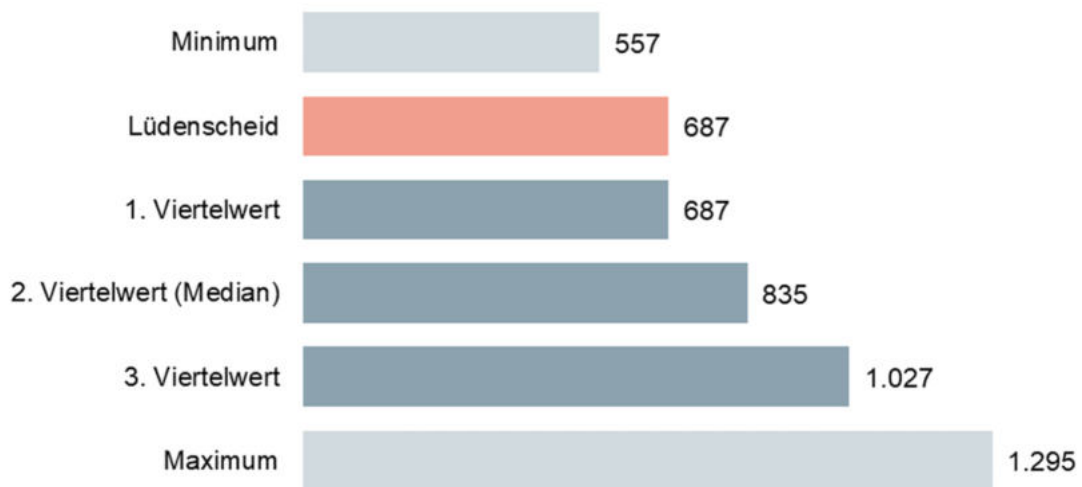
3.7.1.1 **Aufwendungen Hilfe zur Erziehung**

- Die Stadt Lüdenscheid hat eine niedrige Falldichte. Dadurch wirken sich die hohen Aufwendungen HzE je Hilfefall weniger stark auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

Die **Stadt Lüdenscheid** setzt für einen Teil der ambulanten Hilfen (§§ 27 Abs. 2 und 3, 30, 31 SGB VIII) eigenes Personal für die Leistungserbringung ein (interner ambulanter Dienst). In der Folge wurden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen der jeweiligen Hilfeart eingerechnet.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



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



Die Aufwendungen HzE je Jugendeinwohner der Stadt Lüdenscheid sind niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

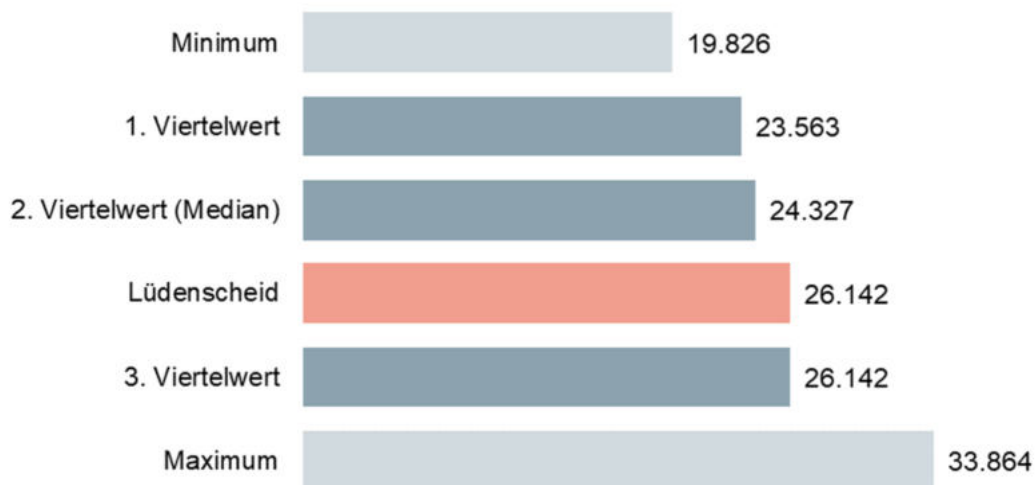
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
664	671	636	687

In den Jahren 2017 bis 2020 steigen die Aufwendungen HzE je Jugendeinwohner moderat an. Lediglich im Jahr 2019 wird eine niedrigere Kennzahl erzielt, was auf niedrige Transferaufwendungen zurückzuführen ist.

Entscheidend für die Beurteilung sind neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2020 wurden in Lüdenscheid insgesamt 379 Fälle bearbeitet, davon waren 209 Fälle ambulant und 170 Fälle stationär.

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen HzE je Helfefall der Stadt Lüdenscheid sind höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Ausschlaggebend für die vergleichsweise hohe Kennzahl sind insbesondere der niedrige Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten Hilfen HzE sowie die niedrige Vollzeitpflegequote. Zudem wirken sich die hohen Aufwendungen je Helfefall bei den ambulanten Hilfen für Kinder und Jugendliche sowie den stationären Hilfen für Junge Volljährige negativ aus. Nähere Informationen hierzu finden sich im Kapitel 4.7.2 „Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII“.

Differenziert man die Aufwendungen insgesamt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Helfefall ist eine unterschiedliche Positionierung zu erkennen.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	11.586	7.598	9.736	11.266	13.109	17.548	21

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	44.037	34.462	39.589	45.412	47.926	52.910	21

Bei den ambulanten Hilfen ordnet sich Lüdenscheid in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten ein. Bei den stationären Hilfen hingegen ordnet sich Lüdenscheid in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je Hilfefall ein. Den hohen Aufwendungen je Heimerziehungsfall bei den jungen Volljährigen stehen hier die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Fall in der Vollzeitpflege entgegen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.786	23.980	24.242	26.142
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.938	9.753	10.431	11.586
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.230	41.705	41.424	44.037

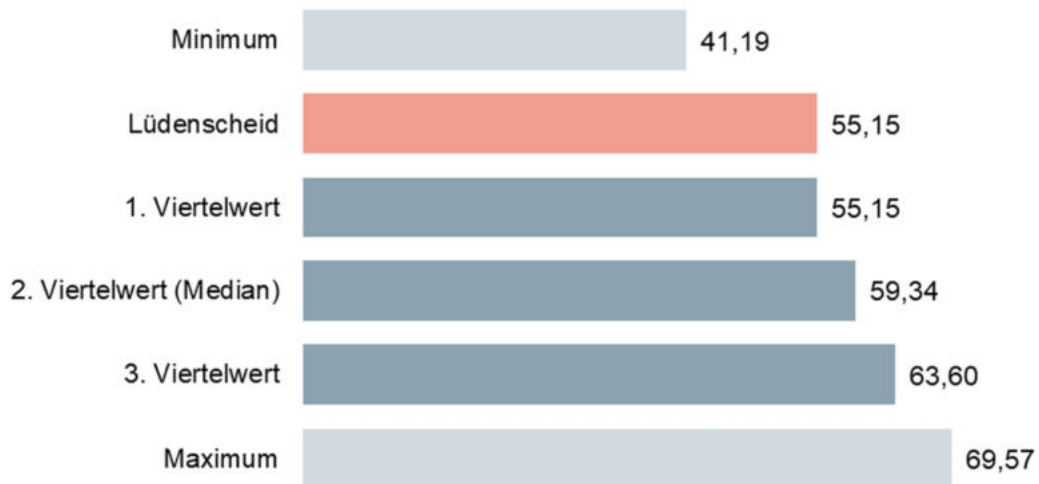
Die Aufwendungen HzE je Hilfefall sind in der Zeitreihe steigend. Dabei ist von 2019 nach 2020 ein deutlicher Sprung ersichtlich. Ursächlich sind insbesondere gestiegene fallbezogene Aufwendungen im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe sowie kontinuierlich steigende Tagessätze der Heimeinrichtungen. Auf die Aufwendungen gesamt wirkt sich diese Entwicklung belastend aus. Gleichwohl werden die Auswirkungen auf die Aufwendungen HzE sowie auf den Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner u.a. durch eine gegenläufige Falldichte HzE gebremst. Dies wird im Kapitel 4.7.1.4 „Falldichte“ noch näher ausgeführt.

Ziel sollte es sein, dem Trend der steigenden Aufwendungen HzE je Hilfefall und Aufwendungen HzE gesamt entgegenzuwirken. Dafür ist es erforderlich, die Hilfen genau in den Blick zu nehmen und Gründe zu ermitteln. Demzufolge sollte den Empfehlungen im Bereich der Steuerung ein besonderes Augenmerk gelten.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Die Stadt Lüdenscheid hat einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und somit auf den Fehlbetrag HzE je Hilfefall aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE als die **Stadt Lüdenscheid**. Dabei wurden 209 ambulante Hilfefälle von insgesamt 379 Hilfefällen zugrunde gelegt.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
52,72	55,47	55,44	55,15

Von 2017 bis 2018 steigt der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE auf rund 55 Prozent an und bleibt dann auf diesem Niveau.

Lediglich zwei Vergleichskommunen haben eine niedrigere Falldichte als die Stadt Lüdenscheid. Neben einer niedrigen Falldichte ist ein angemessenes Verhältnis zwischen ambulanten und stationären Hilfefällen entscheidend für die Höhe des Fehlbetrags HzE. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen erstrebenswert, da dadurch der Anteil der kostenintensiven stationären Hilfen geringer ist.

Lüdenscheid gehört zu dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Dies ist zum einen in den zwar wenigen, aber vergleichsweise teuren ambulanten Hilfen begründet. Zum anderen sind die stationären Hilfen der Stadt Lüdenscheid in etwa viermal so teuer wie die ambulanten Hilfen und tragen damit ebenfalls einen großen Anteil zum Fehlbetrag HzE bei.

Demzufolge gilt es herauszufinden, inwieweit der Anteil der ambulanten Hilfen bei gleichzeitiger Stabilisierung der Falldichte durch gezielte Maßnahmen erhöht werden kann.

Positiv ist, dass die Stadt Lüdenscheid sich hier im Rahmen des Jahrescontrollingberichtes bereits das Ziel „Beibehaltung Verhältnis ambulante Hilfen (60 %) zu stationären Hilfen (40 %) oder besser“ gesetzt hat und die Erfüllung regelmäßig auswertet. Der Zielwert von 60 Prozent entspricht dabei nahezu dem Median des interkommunalen Vergleichs.

Zudem verfolgt die Stadt Lüdenscheid die Entwicklung der ambulanten und stationären Hilfen je Hilfeart bereits seit vielen Jahren und stellte diese ebenfalls im Jahrescontrollingbericht dar.

Im weiteren Verlauf des Teilberichts werden einzelne Hilfearten noch näher analysiert.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

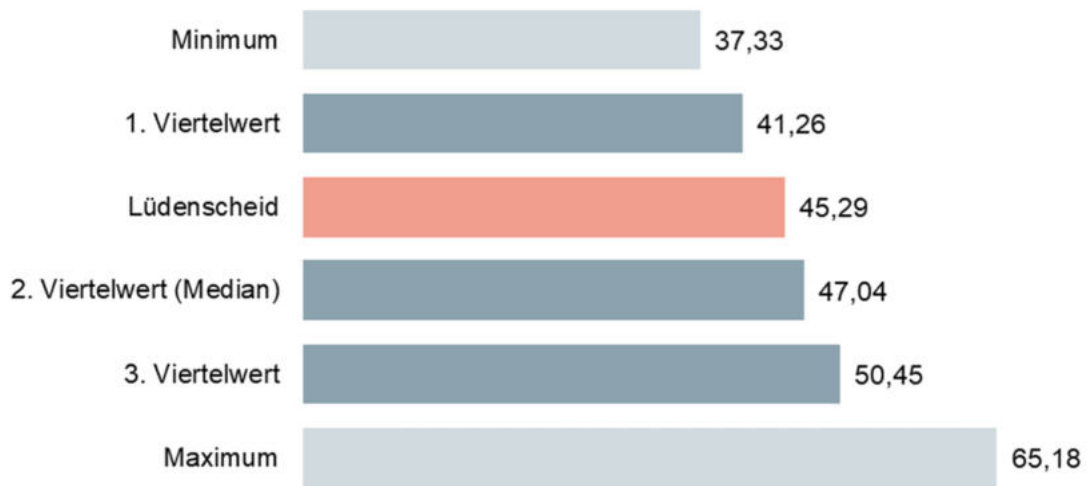
→ Feststellung

Der Anstieg der Vollzeitpflegequote wirkt sich positiv auf die Aufwendungen HzE sowie den Fehlbetrag HzE aus.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen Aspekten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflussen.

In 2020 waren 77 der 170 stationären Hilfefälle der **Stadt Lüdenscheid** Vollzeitpflegefälle. Das ist ein Anteil von rund 45 Prozent.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE der Stadt Lüdenscheid ist niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Gleichwohl ist eine Tendenz zum Median des Vergleichs der großen kreisangehörigen Kommunen erkennbar.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
42,41	41,34	44,05	45,29

Der Zeitverlauf zeigt, dass der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE mit Ausnahme des Jahres 2018 steigt.

Gleichzeitig ist es so, dass die absolute Zahl der Vollzeitpflegefälle etwas gesunken ist. Da die Zahl der Hilfefälle in Heimerziehung im selben Zeitraum jedoch weitaus deutlicher gesunken ist, führt dies wiederum zu einem steigenden Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE.

Unabhängig davon werden in Lüdenscheid im Jahr 2020 mehr Kinder, Jugendliche und junge Volljährige in Heimeinrichtungen betreut als in Pflegefamilien sowie Erziehungsstellen.

Auch Lüdenscheid hat diesen Bereich im Jahrescontrollingbericht 2020 genauer betrachtet und folgende Ziele gesetzt:

- Vorrang der Vollzeitpflege vor Heimunterbringungen und
- Anteil Vollzeitpflege höher als 50 Prozent der Hilfen nach § 33 und 34 (ohne UMA).

Das Ziel „Vorrang Vollzeitpflege vor Heimunterbringungen“ -soweit fachlich sinnvoll- wurde demnach erreicht. Das Ziel „Anteil Vollzeitpflege höher als 50 Prozent der Hilfen nach §§ 33 und 34 (ohne UMA)“ wurde nicht erreicht. Gemäß des Controllingberichtes liegt der Anteil im Jahr 2020 bei 47 Prozent. Der Durchschnitt der letzten Jahre ist mit 50 Prozent höher.

Die von der Stadt Lüdenscheid ermittelte Vollzeitpflegequote ist geringfügig höher als die von der gpaNRW dargestellte Kennzahl. Dies ist darin begründet, dass die Falldaten der gpaNRW über einen Jahresdurchschnittswert errechnet werden. Lüdenscheid ermittelt diese hingegen stichtagsbezogen zum 31. Dezember.

Die Vollzeitpflege weist im Vergleich zur Heimbetreuung deutliche niedrigere Fallkosten auf. Außerdem sollte das Aufwachsen im Familiensystem, soweit passgenau, vorrangig ermöglicht werden. Demzufolge sollte stets ein ausreichendes Angebot an geeigneten Pflegefamilien vorhanden sein, um den Bedarf an Vollzeitpflege zu decken. Wie dem Kapitel 4.5.1.2.1 „Auswirkungen der Corona-Pandemie“ zu entnehmen, war dies in der Vergangenheit nicht durchgängig gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Akquise und Werbung geeigneter Pflegefamilien sollte möglichst ausgebaut werden, um den positiven Effekt auf die Aufwendungen HzE sowie den Fehlbetrag HzE noch zu verstärken.

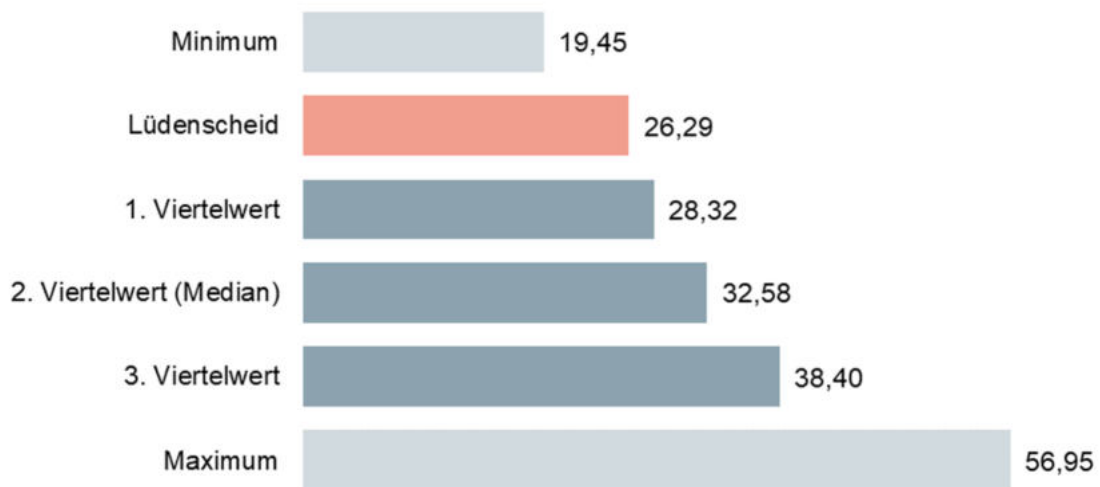
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 4.7.2.2 „Vollzeitpflege § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

- Die niedrige Falldichte der Stadt Lüdenscheid wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und somit auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Lediglich zwei große kreisangehörige Kommunen haben eine niedrigere Falldichte HzE als die **Stadt Lüdenscheid**.

Falldichte HzE 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	14,50	8,01	16,02	19,32	24,42	36,59	21
Falldichte HzE stationär	11,79	8,74	11,79	13,25	15,95	20,51	21
Falldichte HzE für UMA	1,32	0,24	0,55	0,85	1,33	2,02	20

Die ambulante Falldichte ist im Vergleich zur stationären Falldichte zwar höher, beiden sortieren sich im interkommunalen Vergleich jedoch auf einem niedrigen Niveau ein.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	213	223	209	209
davon ambulante Hilfefälle für UMA	4	8	5	4
Stationäre Hilfefälle	191	179	168	170
davon stationäre Hilfefälle für UMA	35	28	21	15
Hilfefälle gesamt	404	402	377	379

Die Hilfefälle sind in der Gesamtsumme seit 2017 gesunken. Dabei ist die Zahl der ambulanten Hilfefälle in den letzten vier Jahren um rund zwei Prozent gesunken und die Hilfefälle im stationären Bereich sogar um zwölf Prozent.

Die Entwicklung im Bereich der stationären Hilfen ist dabei insbesondere auf die verringerte Zahl der stationären Hilfefälle für unbegleitete minderjährige UMA zurückzuführen. Ohne die Fallzahlen der UMA ist die Anzahl der stationären Hilfefälle in den Jahren 2017 und 2020 nahezu identisch.

Diese Entwicklung ist auch anhand des nachfolgenden Zeitreihenvergleichs erkennbar.

Falldichte HzE im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE	27,92	27,98	26,22	26,29
Falldichte HzE ambulant	14,72	15,52	14,53	14,50
Falldichte HzE stationär	13,20	12,46	11,68	11,79
Falldichte HzE für UMA	2,69	2,51	1,81	1,32

Die niedrige Falldichte HzE führt dazu, dass sich die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall nicht so stark auf die Aufwendungen HzE und somit auf dem Fehlbetrag HzE je Jugendlicheinwohner auswirken. Dabei hat insbesondere die Entwicklung der stationären Falldichte einen spürbaren Effekt.

Die niedrige Falldichte ist Ergebnis einer Vielzahl von präventiven Angeboten und niederschwelligen Hilfen, die sich auf den späteren Bedarf an HzE positiv auswirken. Weitere Ausführungen hierzu sind im Kapitel 4.3.3 „Präventive Angebote“ zu finden.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Die 379 Hilfeplanfälle der **Stadt Lüdenscheid** im Jahr 2020 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (ambulant)	38	10,0
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII (ambulant)	22	5,8
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (ambulant)	87	23,0
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII (ambulant)	11	2,9
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII (stationär)	71	18,7
Heimerziehung § 34 SGB VIII (stationär)	75	19,8
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (insgesamt)	34	9,0
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (ambulant)	32	8,4
davon Eingliederungshilfe § 35a (stationär)	2	0,5
Hilfen für junge Volljährige § 41 (insgesamt)	41	10,8
davon Hilfen für junge Volljährige § 41 (ambulant)	19	5,0
davon Hilfen für junge Volljährige § 41 (stationär)	22	5,8

Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung liegt im Hinblick auf die Fallzahlen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe, gefolgt von der Heimerziehung sowie der Vollzeitpflege. Diese Hilfearten werden im Berichtsverlauf daher näher betrachtet. Zudem werden die Eingliederungshilfe sowie die jungen Volljährigen aufgrund der Höhe der Aufwendungen genauer beleuchtet.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die Stadt Lüdenscheid erzielt im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe niedrigere Aufwendungen je Jugendeinwohner als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dabei bremst die vergleichsweise niedrige Falldichte den belastenden Effekt der fallbezogen hohen Aufwendungen aus.

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

Die 87 Hilfefälle im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe belaufen sich bei der **Stadt Lüdenscheid** in 2020 auf 23 Prozent der Hilfefälle insgesamt. Deren Aufwendungen machen rund zehn Prozent der gesamten Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung aus. Das sind absolut rund 1,0 Mio. Euro.

Zu berücksichtigen ist hier, dass die Stadt Lüdenscheid für einen Teil der ambulanten Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung einsetzt. Die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe sind hier in die Aufwendungen miteingerechnet.

Die Stadt Lüdenscheid leistet ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren	70,35	0,00	55,31	77,63	92,71	177	19
Aufwendungen je Hil-fefall in Euro	11.657	6.744	8.188	9.457	11.168	13.119	18
Falldichte	6,04	0,00	6,00	6,93	9,96	14,30	19

Die Aufwendungen je Hilfefall sind höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die vergleichsweise niedrige Falldichte bremst den belastenden Effekt aus, sodass sich Lüdenscheid mit den Aufwendungen je Jugendeinwohner in der Hälfte der großen kreisangehörigen Kommunen mit den niedrigeren Werten einsortiert.

Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	52,41	55,78	63,12	70,35
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.850	10.276	10.936	11.657
Falldichte	5,32	5,43	5,77	6,04

Die Zeitreihe zeigt, dass neben der Falldichte auch die Aufwendungen je Hilfefall gestiegen sind. In der Folge nähern sich die Aufwendungen je Jugendeinwohner dem Median des Vergleichs der großen kreisangehörigen Kommunen an.

Eine Ursache für die steigende Falldichte liegt laut Auskunft der Stadt Lüdenscheid in der steigenden Zahl von Meldungen nach § 8a SGB VIII, die dann zum Teil in Hilfen nach § 31 SGB VIII mündeten.

Die erhöhten Aufwendungen je Hilfefall könnten auskunftsgemäß darin begründet sein, dass vermehrt Hilfen von externen Anbietern in Anspruch genommen wurden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid hat im Bereich der Vollzeitpflege eine niedrige Falldichte sowie niedrigere Aufwendungen je Hilfefall und je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes bzw. 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 bzw. 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.

Bei der **Stadt Lüdenscheid** stellen die Aufwendungen für die Vollzeitpflege 2020 rund zehn Prozent aller Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 970.000 Euro.

Die Stadt Lüdenscheid leistet stationäre Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	67,63	51,06	77,99	97,17	128	216	21
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.731	13.304	14.690	16.248	18.369	33.082	21
Falldichte	4,93	3,14	4,92	5,62	7,64	9,39	21

Die Stadt Lüdenscheid sortiert sich mit den Aufwendungen je Jugendeinwohner sowie mit den Aufwendungen je Hilfefall in dem Viertel des Vergleichs mit den niedrigsten Werten ein. Nur zwei Vergleichskommunen erreichen im Bereich der Vollzeitpflege noch günstigere Werte.

Auch die Falldichte ist in Lüdenscheid niedriger als bei nahezu drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen. In absoluten Zahlen sprechen wir hier von 77 jungen Menschen, die im Jahr 2020 in Pflegefamilien und Erziehungsstellen untergebracht wurden.

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	68,54	61,96	59,66	67,63
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.776	13.289	12.618	13.731
Falldichte	4,98	4,66	4,73	4,93

Sowohl die Aufwendungen je Hilfefall als auch die Falldichte unterliegen in der Zeitreihe geringfügigen Schwankungen. Vergleicht man die Kennzahlen von 2017 und 2020 sind diese nahezu identisch. In der Folge sind auch die Aufwendungen je Jugendeinwohner nahezu deckungsgleich.

Zum Zeitpunkt der Prüfung sind drei der 77 Pflegekinder in Westfälischen Pflegefamilien untergebracht. Westfälische Pflegefamilien verfügen über eine besondere Eignung und ermöglichen eine intensivere Form der Vollzeitpflege für entwicklungsbeeinträchtigte junge Menschen. Westfälische Pflegefamilien werden von einem Verbund von freien Trägern angeboten und haben einheitliche Qualitätsmerkmale.

Die Unterbringung in Westfälischen Pflegefamilien sowie in professionellen Erziehungsstellen ist grundsätzlich kostenintensiver als die Inanspruchnahme einer herkömmlichen Pflegefamilie, da ein zusätzliches Entgelt bzw. ein zusätzlicher Erziehungsbeitrag gezahlt werden. Dass in Lüdenscheid der Großteil der Pflegekinder in regulären Pflegefamilien untergebracht wird, beeinflusst die Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Vollzeitpflege positiv.

Begünstigend auswirken könnte sich zudem, dass die Stadt Lüdenscheid gesonderte Verfahrensstandards hinsichtlich der Gewährung des Erziehungsbeitrages festgelegt hat. Demzufolge wird nicht grundsätzlich ein bestimmter Satz des Erziehungsbeitrages ausgezahlt. Vielmehr wird die Höhe des Erziehungsbeitrages anhand eines standardisierten Bewertungsverfahrens ermittelt.

Der Bewertungsbogen listet eine Vielzahl von Bereichen und Tatbeständen auf, die zu besonderen Belastungen der Pflegeeltern führen können. Beispielsweise können sich belastende traumatische Lebenserfahrungen, Probleme mit dem Lernverhalten oder soziale Ängste deutlich auf den Alltag der Pflegefamilie auswirken. Die Ermittlung des Erziehungsbeitrages erfolgt anhand eines Punktesystems. Je Tatbestand können bis zu drei Punkte vergeben werden. Von der Summe der Punkte hängt die Höhe des Zuschlags ab. Dabei sind die Kosten der Erziehung in fünf Stufen (Erziehungsbeitrag, 25 Prozent Erhöhung, 50 Prozent Erhöhung, 100 Prozent Erhöhung, Erhöhung nach Besonderheit des Einzelfalls) gestaffelt.

Die Ermittlung und Festlegung des Erziehungsbeitrages erfolgt im Rahmen der Ersthilfeplanung. Eine jährliche Überprüfung ist der Regelfall.

Das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Dieser ist neben der Akquise insbesondere für die Eignungsprüfung und Qualifizierung von potenziellen Pflegefamilien sowie für die Vermittlung, Beratung und Begleitung in der Praxis zuständig.

Im eigenen Stadtgebiet gibt es auskunftsgemäß kein ausreichendes Angebot an geeigneten Pflegefamilien. Gleichzeitig gibt es eine gute Zusammenarbeit auf Kreisebene, so dass eine bedarfsgerechte Unterbringung in Vollzeitpflege grundsätzlich gewährleistet werden kann.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt den jungen Menschen in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt jedoch durch das Jugendamt vor Ort. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Erstattungsanspruch gegen das Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist.

Die Stadt Lüdenscheid führt keine Übersicht darüber, wie viele Pflegestellen durch auswärtige Jugendämter belegt bzw. durch externe Träger gewonnen werden. Demnach kann der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch nicht errechnet werden.

Denkbar ist es, das Controlling in diesem Bereich noch weiter auszubauen.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen in Prozent

Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
53,52	3,26	28,53	39,63	60,67	83,44	18

Der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen ist höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Demnach werden von der Stadt Lüdenscheid vergleichsweise viele Pflegestellen außerhalb des Stadtgebiets belegt.

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre Werbung und Akquise von geeigneten Pflegefamilien vor Ort verstärken, um ein ausreichendes Angebot sicherzustellen und etwaige Bedarfe zu decken.

Wie bereits im Kapitel 4.5.1.2.1 beschrieben, fehlten während des ersten Lockdowns der Corona-Pandemie Unterbringungsmöglichkeiten für Säuglinge und Geschwisterverbände unter zehn Jahren.

Um geeignete Pflegefamilien zu gewinnen schaltet die Stadt Lüdenscheid Zeitungsartikel. Andere Kommunen nutzen zur Werbung und Akquise von Pflegefamilien noch weitere Möglichkeiten. Beispielsweise nehmen diese zusätzlich an Stadtfesten teil, führen offene Infoveranstaltungen und werben in Kindertagesstätten.

Mit Blick auf die vergleichsweise niedrigen fallbezogenen Aufwendungen ist es zudem denkbar, zukünftig vermehrt westfälische Pflegefamilien anzuwerben, um besondere Bedarfe zu decken.

Die Kernprozesse und Verfahrensstandards für den Bereich der Vollzeitpflege sind bislang nicht in einem Handbuch definiert. Gleichwohl wurde in der Leistung „Einleitung und Begleitung dauerhafter Lebensformen außerhalb der Familie“ das grundsätzliche Hilfeplanverfahren bis zur Übergabe an den PKD beschrieben. Zudem wurde ein Schnittstellenpapier zwischen dem ASD und dem PKD erstellt, das sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Feinabstimmung befand. Auch umfangreiche Dokumente rund um das Bewerberverfahren potenzieller Pflegepersonen liegen in standardisierter Form vor. Die umfassende Information, Klärung der Motivation sowie die Aufklärung über rechtliche Voraussetzungen und die Prüfung der persönlichen und fachlichen Eignung stehen demnach im Vordergrund. Die nötige Qualifizierung geeigneter Pflegepersonen durch Vorbereitungsseminare übernimmt der Pflegekinderdienst selbst.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte Prozess- und Qualitätsstandards für die Leistungen im Bereich der Vollzeitpflege verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.

Denkbar ist es, mindestens folgende Kernprozesse zu definieren:

- Gewinnung von Pflegepersonen
 - Information und Vorbereitung
 - Eignungsprüfung
- Vermittlung und Begleitung der Vollzeitpflege (Pflegekind)
- Begleitung der Pflegestelle bei laufender Hilfe (Pflegepersonen)

Positiv ist, dass sich der Pflegekinderdienst bzgl. der Beschreibung der Kernprozesse an den bereits vorhandenen Qualitätshandbüchern für die Bereiche ASD und Eingliederungshilfe orientieren kann.

Der Fachdienst „Jugendamt-Verwaltung“ hat zudem Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Jugendhilfe erlassen. Diese regeln die Gewährung von finanziellen Hilfen oder geldwerten Leistungen u.a. für nach § 33 SGB VIII anspruchsberechtigte Personen. Darin sind u.a. Ausführungen zur Gewährung des Pflegegeldes sowie zu einmaligen Leistungen enthalten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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

- Die Aufwendungen je Jugendeinwohner ordnen sich im Bereich der Heimerziehung auf Höhe des Medians ein. Die intensive Verselbständigungsarbeit der Stadt Lüdenscheid wird in einem gesonderten Prozess beschrieben.

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

Bei der **Stadt Lüdenscheid** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII rund 52 Prozent aller Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 5,2 Mio. Euro, die im Verhältnis zu 75 Fällen stehen.

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

Umfang der Hilfen nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	359	196	307	362	448	606	21
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	69.080	62.167	68.005	71.144	72.682	76.955	21
Falldichte	5,20	3,04	4,23	5,11	6,21	8,34	21

Trotz leicht erhöhter Falldichte positioniert sich die Stadt Lüdenscheid mit den Aufwendungen je Jugendeinwohner im Bereich des Medians. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen je Hilfefall niedriger sind als bei der Hälfte der Vergleichskommunen und sich somit ausgleichend auswirken.

Nachfolgend sieht man, wie sich die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Jugendeinwohner und je Hilfefall entwickeln. Zudem wird die Falldichte im Zeitreihenvergleich betrachtet.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	360	351	340	359
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	58.585	52.324	66.117	69.080
Falldichte	6,15	5,64	5,15	5,20

Die Aufwendungen je Hilfefall sind von 2017 bis 2020 um rund 15 Prozent gestiegen. Das sind je Fall rund 10.000 Euro. Die Falldichte ist hingegen spürbar gesunken. Dies führt im Ergebnis dazu, dass sich die Aufwendungen je Jugendeinwohner im betrachteten Zeitraum nicht merklich verändert haben.

Der deutliche Sprung der Aufwendungen je Hilfefall ist auskunftsgemäß darauf zurückzuführen, dass die Tagessätze der Heimeinrichtungen kontinuierlich ansteigen. Zudem wirkt sich aus, dass mehrere Regelgruppen in Intensivgruppen umgewandelt wurden. Auch ist die Kennzahl durch mehrere Intensivfälle geprägt, die eine Unterbringung in vergleichsweise teuren Einrichtung erforderlich gemacht haben.

Die sinkende Falldichte ist insbesondere auf sinkende Fallzahlen im Bereich der UMA zurückzuführen.

Nicht unerheblich ist auch der Einfluss von Verweildauern auf die Falldichte und somit auf die Aufwendungen der Heimunterbringungen. Dabei ist grundsätzlich eine geringe Verweildauer in Heimeinrichtungen anzustreben.

Positiv ist, dass die Stadt Lüdenscheid diesbezüglich eine Übersicht über die Unterbringungsdauer der stationären Hilfen in Einrichtungen führt. Demzufolge beträgt die durchschnittliche Unterbringungsdauer für die Hilfen nach §§ 19, 34, 35a und § 41 SGB VIII 1,6 Jahre. Von den beendeten Fällen hatten 40 Prozent eine Dauer von weniger als einem halben Jahr, elf Prozent eine Dauer zwischen sechs und zwölf Monaten und 49 Prozent wurden länger als ein Jahr untergebracht. Zudem führt die Stadt Lüdenscheid je o.g. Hilfeart eine Übersicht über die gesamten Unterbringungstage sowie über die Aufwendungen pro Jahr und pro Tag.

Die nachfolgenden Kennzahlen zeigen die Verweildauern speziell für die Hilfen im Bereich der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform:

Verweildauern im Bereich der Hilfen nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	71,64	13,16	42,14	50,00	59,30	71,64	19

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	14,93	14,29	18,47	22,92	27,58	55,88	19
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	13,43*	0,00	6,54	9,15	12,08	42,86	18

*) Die Stadt Lüdenscheid kann die Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monaten nicht gesondert extrahieren. Demnach können diese Hilfefälle hier enthalten sein.

In Lüdenscheid hat der überwiegende Teil der Heimunterbringungen eine Verweildauer bis zwölf Monate. Mit einem Anteil von rund 72 Prozent bildet die Stadt Lüdenscheid hier das Maximum. Dies weist auf eine intensive Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit hin.

Die Rückkehroption wird im Rahmen der individuellen Hilfeplanung standardmäßig überprüft und hat für die Stadt Lüdenscheid eine hohe Priorität. Dabei wird u.a. auf die LWL²³-Arbeitshilfe „Rückkehr als geplante Option“ zurückgegriffen.

Die Leistung „Hilfe zur Verselbständigung“ hat das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid im Qualitätshandbuch des ASD genau beschrieben. Dabei wurde die Hilfe in einzelne Prozessschritte untergliedert und anhand einheitlicher Fragestellungen in Form einer Tabelle übersichtlich beschrieben.

Mit Antragstellung bzw. mit Erreichen des 15. Lebensjahres wird mit der Verselbständigung begonnen. Wichtigstes Dokument ist hier der Verselbständigungsbogen mit Selbst- und Fremdeinschätzung. Anhand des Selbsteinschätzungsbogen beschreibt der junge Mensch seine Ressourcen und Bedarfe. Bei einer laufenden Maßnahme ist dieser Bogen seitens des Trägers zusätzlich durch eine Fremdeinschätzung zu ergänzen. Anschließend findet auf Basis der Teamvorlage eine Teamberatung statt und die weiteren Schritte des in Kapitel 4.5.1.1 beschriebenen Hilfeplanverfahrens werden durchgeführt. Dabei werden die Zielvereinbarungen abweichend zum Standard-Hilfeplanverfahren auf Grundlage des Verselbständigungsbogens vereinbart.

Auch hier hat sich das Jugendamt Standards zur Ergebnisqualität gesetzt, die sie mithilfe von Zielen misst. Ein Standard lautet beispielsweise: „Der junge Mensch ist finanziell ohne Unterstützung durch Jugendhilfeleistungen abgesichert und zur eigenverantwortlichen Lebensführung in der Lage“. Die zugehörige Zielformulierung lautet: „Nach Abschluss der Maßnahmen ist der Lebensunterhalt zumindest durch Transferleistungen in 80 Prozent der Fälle sichergestellt.“

²³ Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Um die Aufwendungen niedrig zu halten, kann ein weiterer Baustein darin liegen, dass Auslandsunterbringungen weitestgehend vermieden werden. Im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 gibt es in der Stadt Lüdenscheid keine Auslandsunterbringungen.

Das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid hat sich das Ziel „Vorrang ortsnaher Heimunterbringungen“ gesetzt und überprüft die Zielerreichung im Rahmen des Jahrescontrollingberichtes. Von den 69 Zugängen in 2020 bei den Unterbringungen in Einrichtungen wurden 58 Prozent im ortsnahen Bereich (Lüdenscheid bzw. restlicher Märkischer Kreis) untergebracht. Grundsätzlich wird der Anteil der ortsnahen Unterbringungen monatlich ausgewertet und liegt dauerhaft über 50 Prozent.

Die regelmäßige Begleitung und Inaugenscheinnahme des Kindes bzw. Jugendlichen durch die fallführende Fachkraft ist dabei unabhängig von der Ortsnähe. Kontakte finden regelmäßig im Rahmen der Hilfeplangespräche statt, bei Bedarf auch häufiger.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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

- Die Stadt Lüdenscheid erzielt im Bereich der Eingliederungshilfe die niedrigsten Aufwendungen je Jugendeinwohner im interkommunalen Vergleich sowie niedrigere Aufwendungen je Helfefall als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die ausführliche Prüfung des Anspruchs auf Eingliederungshilfe auf Basis eines mehrstufigen Verfahrens wirkt sich positiv auf die Falldichte aus.

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 vor, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt. 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.

Bei der **Stadt Lüdenscheid** belaufen sich die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII auf rund 4,4 Prozent der gesamten Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung. Das sind absolut rund 440.000 Euro. Im Berichtsjahr 2020 werden für 34 Fälle Hilfen gewährt. Dabei werden weitestgehend ambulante Hilfen in Anspruch genommen.

Die Stadt Lüdenscheid leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüden- scheid	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	30,34	30,34	88,54	97,23	135	229	21
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.864	8.344	16.303	18.787	24.129	34.313	21
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.135	6.885	11.006	12.834	15.057	21.175	21
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	72.534	49.970	71.906	82.224	89.584	145.193	21
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	11.613	9.601	13.236	15.917	19.533	31.992	17
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	94,12	72,68	87,92	93,73	96,27	99,26	21
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	34,38	32,62	37,27	50,84	65,76	80,49	19
Falldichte § 35a SGB VIII	2,36	2,28	3,85	5,58	7,41	11,19	21
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	0,76	0,76	1,64	2,32	3,94	6,63	19

Die Stadt Lüdenscheid hat vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Fall. Das gilt sowohl für den ambulanten als auch den stationären Bereich. Mit der Falldichte positioniert sich Lüdenscheid nahezu am Minimum. In der Folge bilden die Aufwendungen für Eingliederungshilfe je Jugendeinwohner im interkommunalen Vergleich das Minimum.

Die Stadt Lüdenscheid hat zwei Fachkräfte, die sich auf den Bereich der Eingliederungshilfe spezialisiert haben. Das fachdienstübergreifende Beratungsteam ist aus Sicht der Stadt Lüdenscheid ein Grund für die vergleichsweise niedrigen Kennzahlen.

Nachfolgend sieht man, wie sich die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Jugendeinwohner und je Hilfefall entwickeln. Zudem wird die Falldichte im Zeitreihenvergleich betrachtet.

Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	27,36	29,41	22,77	30,34
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.419	11.420	9.630	12.864
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.337	7.738	6.825	9.135
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	65.899	75.855	54.499	72.534
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall	11.216	12.119	12.770	11.613
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	94,74	94,59	94,12	94,12
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	41,67	37,14	37,50	34,38
Falldichte	2,63	2,57	2,36	2,36
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	1,04	0,90	0,83	0,76

Es ist erkennbar, dass die Kennzahlen in der Zeitreihe schwanken. Auffällig ist hier insbesondere das Jahr 2019, in denen sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall deutlich niedriger sind. Die Stadt Lüdenscheid nimmt an, dass zeitliche Verzögerungen bei der Abrechnung der Maßnahmen zum Jahreswechsel Ursache für die abweichenden Aufwendungen sind.

Positiv ist, dass die Stadt Lüdenscheid die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII noch weiter nach der Zahl der Hilfefälle und der Höhe der Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung aufschlüsseln kann.

Die Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitung zeigt, dass die Anzahl der Hilfefälle mit Integrationshelfer/Schulbegleiter niedriger ist als in allen anderen großen kreisangehörigen Kommunen.

Poollösungen für Integrationshelfer wurden in Lüdenscheid nicht eingerichtet und sind demzufolge keine Ursache für die niedrige Falldichte. Auskunftsgemäß stehen zudem ausreichend Integrationshelfer zur Verfügung. Der enge Austausch mit den Trägern hat hier maßgeblich dazu beigetragen.

Ein Grund für die niedrige Falldichte ist demnach in der ausführlichen Zugangssteuerung zu verorten. Die Standards und die Intensität der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung wird nachfolgend genauer beschrieben.

Wie bereits für die Leistungen des ASD geschehen, hat die Stadt Lüdenscheid auch für den Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gesonderte Verfahrensstandards definiert. Dabei wurde die Hilfe in einzelne Prozessschritte untergliedert und anhand einheitlicher Fragestellungen in Form einer Tabelle übersichtlich beschrieben.

Der Anspruch auf Eingliederungshilfe wird in einem mehrstufigen Verfahren geprüft. Zu Beginn erfolgt eine umfassende Beratung und Informationsgewinnung. Auf der Basis von vorgelegten Arztbriefen, Gutachten und Berichten wird anschließend geprüft, ob eine seelische Behinderung vorliegt und die Zuständigkeit somit beim Jugendamt verbleibt, oder aufgrund einer körperlichen bzw. geistigen Behinderung andere Leistungsträger zuständig sind. Ferner ist zu klären, ob ein

Bedarf an Hilfe zur Erziehung besteht. Dafür wird seitens der fallführenden Fachkraft mithilfe einer umfangreichen sozialpädagogischen Diagnostik geprüft, ob eine Teilhabebeeinträchtigung besteht. Dafür wird der Diagnosebogen der Landesjugendämter aus der Arbeitshilfe „§ 35a SGB VIII“ verwendet. Es finden ausführliche Gespräche mit den jungen Menschen und den Eltern statt sowie ggf. mit der beteiligten Schule. Um weitere Erkenntnisse zu gewinnen, werden zudem Hospitationen sowie Hausbesuche durchgeführt.

Es wird eine Teamvorlage erstellt, die Aussagen dazu trifft, welche Hinweise es für die Abweichung von der seelischen Gesundheit sowie für die Teilhabebeeinträchtigung gibt. In der Teamberatung, bestehend aus Fachkräften des ASD, BSD und der WJH, wird anschließend über den Fall beraten sowie eine passende Maßnahme ausgewählt. Wirtschaftliche Aspekte sind dabei zu berücksichtigen. Eine Kostenhierarchie ist dahingehend eingerichtet, dass die Fachbereichsleitung bei der Auswahl einer stationären Maßnahme mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten zwecks Genehmigung hinzuziehen ist. Inhalte werden im Teamprotokoll festgehalten.

Im Rahmen der Hilfeplanung erfolgen konkrete Zieldefinitionen mit Vereinbarung von Teilschritten gegenüber Trägern, Jugendlichen und Eltern. Eine enge unterjährige Fallbegleitung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens ist selbstverständlich. Mit den Trägern ist eine regelmäßige Berichterstattung in Form von „Tagebüchern“ und bei Rückfragen auch Zusatzberichten vereinbart.

In einem gesonderten Dokument sind Standards für das zuvor dargestellte Beratungsverfahren genau definiert. Die Inhalte der Teamvorlage, der Prozess der Teamberatung sowie das Entscheidungsverfahren sind darin ausführlich beschrieben.

Zudem gibt es Schnittstellenpapiere für die Schnittstelle des Sonderdienstes § 35a SGB VIII zum Allgemeinen Sozialen Dienstes und zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Gewinnbringend ist ferner, dass es gemeinsame Absprachen sowie regelmäßige Besprechungen zwischen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und des Sonderdienstes § 35a SGB VIII gibt. Beispielsweise wurde ein gemeinsamer Ordner etabliert, der u.a. Inhalte zu Rechtsprechung, Leitfäden und Fachartikel enthält.

Alle Materialien für den Sonderdienst § 35a SGB VIII stehen in der Fachsoftware in digitaler Form zur Verfügung.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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 Stadt Lüdenscheid erzielt im Bereich der Jungen Volljährigen niedrigere Aufwendungen je Jugendeinwohner als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dabei werden die vergleichsweise hohen stationären Aufwendungen je Hilfsfall durch eine niedrige Falldichte abgemildert. Gesonderte Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 41 SGB VIII sowie die Verselbständigung sind positiv hervorzuheben.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis

zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Bei der **Stadt Lüdenscheid** werden im Jahr 2020 rund 13 Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im Bereich Junge Volljährige erbracht. Das sind absolut rund 1,3 Mio. Euro.

Der Anteil der Hilfefälle Junger Volljähriger an den gesamten Hilfefällen HzE beträgt rund elf Prozent. Im überwiegenden Teil handelt es sich dabei um Fälle, die aus der Minderjährigkeit heraus fortgeführt werden.

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

Umfang der Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	588	133	464	588	775	1.078	21
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	31.472	13.541	26.102	30.769	36.230	48.317	21
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	5.526	4.317	6.472	7.655	8.825	11.525	20
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	53.879	22.154	39.666	46.739	53.879	59.850	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	13.201	8.069	13.201	15.590	18.373	25.716	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	64.737	11.706	50.205	55.353	60.852	80.297	21
Anteil Aufwendungen nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung an den stationären Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Prozent	65,54	9,92	47,44	64,53	81,63	91,81	21
Falldichte § 41 SGB VIII	18,70	9,84	13,88	20,66	22,59	35,86	21
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant	8,66	2,26	5,63	7,74	10,74	18,11	20
Falldichte § 41 SGB VIII stationär	10,03	4,27	9,47	12,03	16,51	20,25	21

Die Stadt Lüdenscheid hat höhere stationäre Aufwendungen je Hilfefall als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies ist insbesondere auf die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Heimerziehung zurückzuführen.

Positiv ist, dass die Stadt Lüdenscheid im Bereich der Hilfen für junge Volljährige eine niedrigere Falldichte als die Hälfte der Vergleichskommunen hat. Dies führt dazu, dass sich die hohen stationären Aufwendungen jedes einzelnen Falls auf die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis 21 Jahre sowie auf den Fehlbetrag HzE nicht ganz so stark auswirken.

Auch begünstigen die Verweildauern in der Heimerziehung dieses Ergebnis. 72 Prozent der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung haben eine Verweildauer bis zwölf Monate. Infolgedessen bildet eine Hilfestellung bis zum 21. Lebensjahr nur die Ausnahme.

Im Jahrescontrollingbericht hat die Stadt Lüdenscheid sich im Bereich der jungen Volljährigen zwei Ziele gesetzt. Das Ziel „Umwandlung stationärer Hilfen (in Einrichtungen) in ambulante Hilfestellungen“ wurde erreicht. Die ambulanten Hilfen werden demzufolge i.d.R. als Nachbetreuung zu stationären Unterbringungen eingerichtet.

Das Ziel „Senkung des Durchschnittsalters bei Beendigung stationärer Hilfen in Einrichtungen“ wurde nicht erreicht. Seit 2018 steigt das Durchschnittsalter und beträgt im Jahr 2020 19,2 Jahre. Ursächlich sind gemäß des Controllingberichtes insbesondere die UMA-Fälle, die aufgrund spezieller Problematiken wie bestehende Sprachhürden einen längeren Hilfebedarf haben. Bei den weiteren Hilfefällen machen sich Verzögerungen bemerkbar, da z.B. die Wohnungssuche in Lüdenscheid aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes schwierig ist.

Hilfe für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	549	663	545	588
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	29.582	29.626	29.772	31.472
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.792	6.189	7.126	5.526
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	41.255	47.406	45.812	53.879
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	9.869	11.947	14.385	13.201
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	52.726	59.008	50.028	64.737
Falldichte § 41 SGB VIII	18,56	22,38	18,30	18,70
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant	6,47	9,65	7,59	8,66
Falldichte § 41 SGB VIII stationär	12,08	12,72	10,71	10,03

Die steigenden Aufwendungen je Fall von 2019 zu 2020 resultieren laut Aussage der Stadt Lüdenscheid überwiegend aus der Abrechnung von ca. 15 Prozent mehr Unterbringungstagen für stationäre Maßnahmen nach § 35a SGB VIII. Dadurch sind Mehraufwendungen von ca. 65.000 Euro entstanden.

Besonders hervorzuheben ist, dass das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid eine Arbeitshilfe zur Überleitung bzw. Einrichtung einer Hilfe für junge Volljährige erarbeitet hat. Dabei wird dargestellt, welche Bedarfe bzgl. der Persönlichkeitsentwicklung und einer eigenverantwortlichen Lebensführung vorliegen, die Voraussetzung für eine Hilfestellung nach § 41 SGB VIII sind.

Beschrieben sind zudem die Abläufe der Überleitung in eine Hilfe für junge Volljährige bei bereits im Rahmen der Jugendhilfe betreuten jungen Menschen und bei vorher nicht im Rahmen der Jugendhilfe betreuten jungen Menschen sowie bei bis dahin unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.

Auch in den Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist der Ablauf der Überleitung beschrieben. Dort ist geregelt, dass spätestens sechs Wochen vor Eintreten der Volljährigkeit ein entsprechender Antrag vorzuliegen hat und unter Rückgriff auf den letzten Hilfeplan, einen aktuellen Sachstandsbericht sowie einen Verselbständigungsbogen mit Fremdeinschätzung eine § 35a SGB VIII-Teamberatung stattfindet.

Zudem werden frühzeitig Maßnahmen zur Verselbständigung eingeleitet. In dem Zusammenhang wurde ein Selbst- und Fremdeinschätzungsbogen entwickelt, der Fragen zu sozialen Kontakten, zur Freizeitgestaltung, zu Schule bzw. Beruf, zu lebenspraktischen Fähigkeiten, zur Selbstsorge, zu Finanzen, zur Wohnung, zu sozialen Kompetenzen sowie zur Zukunftsplanung stellt.

Ferner hat die Stadt Lüdenscheid beispielsweise durch die Einbindung der Jugendberufshilfe ein gutes Netzwerk im Bereich der Jungen Volljährigen geschaffen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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

- Umfangreiche Verfahrensstandards regeln die einheitliche Bearbeitung der Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer.

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

Besonders hervorzuheben ist, dass die **Stadt Lüdenscheid** für die Bearbeitung der Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer seinerzeit einen standardisierten Ablauf bei Falleingang erarbeitet hat. Zudem gibt es weitere Verfahrensstandards zu Zugangsmöglichkeiten, zur Zuweisung von ehemaligen UMA nach Erreichen der Volljährigkeit sowie zum Zuständigkeitswechsel bei einer freiwilligen Übernahme.

Die Transferaufwendungen für die Hilfen der UMA können seitens der Stadt Lüdenscheid hilfeartbezogen ausgewiesen werden.

Im Jahr 2020 werden rund 10,7 Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im Bereich UMA erbracht. Das sind absolut rund 1,1 Mio. Euro, die im Verhältnis zu 19 Fällen stehen.

Im Ergebnis leistet die Stadt Lüdenscheid Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	55.773	12.783	34.227	43.346	55.209	65.235	20
Ambulante Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	7.518	2.500	5.822	7.518	9.646	12.671	17
Stationäre Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	68.641	0	48.483	55.009	61.413	93.673	19
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,01	0,76	1,74	2,58	3,46	5,77	20
Falldichte für UMA	1,32	0,24	0,55	0,85	1,33	2,02	20

Die Stadt Lüdenscheid sortiert sich mit den Aufwendungen für UMA je Hilfefall in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten ein. Die Falldichte weist zudem eine starke Tendenz zum 3. Viertelwert auf. Auch der Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE ist mit fünf Prozent vergleichsweise hoch.

Auskunftsgemäß ist die Zahl der UMA, die in Lüdenscheid In Obhut genommen werden, stets etwas über der Quote, die sich aus dem Königsteiner Schlüssel ergibt.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle für UMA	4	8	5	4
Stationäre Hilfefälle für UMA	35	28	21	15
Hilfefälle UMA gesamt	39	36	26	19

Die Fallzahlen sinken in der Zeitreihe spürbar. Gleichwohl gibt es im Jahr 2020 noch einige unbegleitete minderjährige Ausländer, die insbesondere einer stationären Unterbringung bedürfen. Auskunftsgemäß sind zudem mehr Spezialeinrichtungen nötig als noch im Jahr 2016/2017.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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 Lüdenscheid schafft Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch, in dem sie die Finanzdaten und Fallzahlen aufbereitet und auf dieser Basis einen regelmäßig erscheinenden Controllingbericht erstellt.	121	E1	123
F2	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch mittels eines strukturierten Verfahrens überprüft. Zudem wertet Lüdenscheid die Ergebnisse hilfeartbezogen aus.	123	E2	125
Verfahrensstandards				
F3	Die Stadt Lüdenscheid hat Prozess- und Qualitätsstandards für die Kernprozesse des Allgemeinen Sozialen Dienstes im einem Qualitätshandbuch gebündelt.	126	E3	127
F4	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umfassend geltend.	134	E4	134
Leistungsgewährung				
F5	Der Anstieg des Anteils Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE wirkt sich positiv auf die Aufwendungen HzE sowie den Fehlbetrag HzE aus.	147	E5	149
F6	Die Stadt Lüdenscheid hat im Bereich der Vollzeitpflege eine niedrige Fall-dichte sowie niedrigere Aufwendungen je Hilfefall und je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als drei Viertel der Vergleichskommunen.	153	E6	156

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	73.164	72.894	72.611	72.313
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	12.155	12.090	12.141	12.222
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	14.472	14.369	14.381	14.415

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HZE gesamt in Euro	9.609.661	9.640.077	9.139.303	9.907.832
Aufwendungen HZE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	664	671	636	687
Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	23.786	23.980	24.242	26.142
Ambulante Aufwendungen HZE gesamt in Euro	2.116.794	2.174.946	2.180.084	2.421.463
Ambulante Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	9.938	9.753	10.431	11.586
Stationäre Aufwendungen HZE gesamt in Euro	7.492.867	7.465.131	6.959.219	7.486.369
Stationäre Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	39.230	41.705	41.424	44.037
Falldichte HZE in Promille				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HZE) in Promille	27,92	27,98	26,22	26,29
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HZE in Prozent	52,72	55,47	55,44	55,15
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HZE in Prozent	46,07	47,49	49,40	48,82

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	371.362	348.443	411.009	476.178
Hilfefälle	43	38	39	38
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	758.473	801.538	907.661	1.014.125
Hilfefälle	77	78	83	87
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	296.982	302.615	307.308	280.738
Hilfefälle	10	11	11	11
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	991.847	890.370	858.042	974.932
Hilfefälle	72	67	68	71
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.214.075	5.048.283	4.892.685	5.181.024
Hilfefälle	89	81	74	75
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	264.139	270.823	218.408	292.304
Hilfefälle	38	37	34	34
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.272.020	1.510.922	1.220.638	1.290.342
Hilfefälle	43	51	41	41
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falllichte § 41 SGB VII) in Promille	18,56	22,38	18,30	18,70

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.746.173	1.686.416	1.217.908	1.059.689
Hilfefälle	39	36	26	19

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid 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 im Zuge der überörtlichen Prüfung näher betrachteten Baugenehmigungsverfahren liefern keine Hinweise für unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Die vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid weitgehend ein. Lüdenscheid schafft es aktuell nicht, die Genehmigungsanträge innerhalb des Orientierungswertes der gpaNRW von 84 Kalendertagen zu bearbeiten. Besonders für normale Genehmigungsverfahren benötigt sie eine längere Bearbeitungszeit. Der Anteil dieser Antragsart ist in Lüdenscheid so hoch wie in keiner anderen bisher erfassten Vergleichskommune.

Die Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens mit der Papierakte ist ein Grund für die zum Teil langen Bearbeitungszeiten. Zahlreiche Beteiligungen vergrößern den Bearbeitungsaufwand. Die Stadt hat vorbereitende Schritte eingeleitet, zukünftig die digitale Bauakte einzuführen. Die Umsetzung wird die Bediensteten weiter unterstützen und das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Zudem wird die Stadt Lüdenscheid damit den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gerecht, welches die digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge bis Ende 2022 verlangt. Die Angebote des Bauportals NRW sollten bei der Einführung der vollständigen digitalen Bauakte berücksichtigt werden.

Die Bauaufsicht sollte die aufgezeigten Potenziale zur Beschleunigung der Verfahren nutzen. So kann sie dem Trend der Zunahme der unerledigten Fälle entgegenwirken. Im Übrigen tragen verkürzte Bearbeitungszeiträume zur Verbesserung der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ bei und die Laufzeiten verringern sich.

Die zentrale Dokumentation von schwierigen Entscheidungen stellt einen Wissenstransfer sicher. Sie bietet den Bediensteten Handlungssicherheit und fördert einheitliche und rechtssichere Genehmigungsverfahren. Einen weiteren Beitrag dazu liefern Arbeitsanleitungen und Checklisten. Diese sollte die Bauaufsicht in die Bearbeitungssoftware integrieren. Mit dokumentierten Teilergebnissen, die im Zuge des Genehmigungsverfahrens getroffen werden, ist eine effektive Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ zur Korruptionsprävention möglich. Die Vorgehensweise sichert zudem den Qualitätsstandard.

Die Stadt Lüdenscheid hat bereits die Vorteile von definierten Zielwerten und Kennzahlen erkannt. Sie sollte für die Schaffung von Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen zumindest die in diesem Bericht gebildeten Kennzahlen fortschreiben und Zielwerte definieren. Vorgaben zur einheitlichen Datenerfassung liefern die Basis für zukünftig automatisierte Auswertungen.

Die Darstellung des Kostendeckungsgrades kann als Maßstab für die Festlegung der Rahmengebühren dienen. Ziel sollte es sein, mit den eingenommenen Gebühren eine möglichst weitgehende und verursachergerechte Aufwandsdeckung zu erreichen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir 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.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, 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 unterjährige 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.

In der **Stadt Lüdenscheid** lebten zum Stand 31. Dezember 2019²⁴ insgesamt 72.313 Einwohner. Unter den großen kreisangehörigen Kommunen gehört die Stadt Lüdenscheid mit diesem Wert zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer geringeren Einwohnerzahl leicht unterhalb des Medians.

Die Stadt Lüdenscheid hat eine Gebietsfläche von gut 87 qkm. Sie gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer kleineren Gebietsfläche, leicht unterhalb des Medians. Mehr als ein Viertel der Gesamtfläche (26,9 Prozent) ist als Fläche für Siedlung und Verkehr genutzt. Die größte Nutzungsart ist in der Stadt Lüdenscheid der Wald, der rd. 53 Prozent der Gebietsfläche einnimmt. Für die Landwirtschaft stehen knapp 18 Prozent der Gesamtfläche zur Verfügung. Die land- und fortwirtschaftlichen Flächen befinden sich zumeist im planungsrechtlichen Außenbereich und sind somit einer Bebauung grundsätzlich entzogen. Lediglich privilegierte und außenbereichsverträgliche Bauvorhaben können dort realisiert werden. Von der Gesamtgebietsfläche der Stadt Lüdenscheid sind rd. 13,6 qkm als Wohnbau-, Industrie und Gewerbefläche ausgewiesen. Somit sind 15,6 Prozent der Gesamtfläche baulich nutzbar. Dieser Anteil ist damit höher als der Landesdurchschnitt, der nur 10,2 Prozent beträgt.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	48	33	46	51	59	97	29
Fälle je qkm	4,02	2,41	3,50	4,98	6,18	9,00	29
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	6,29	0,00	1,32	2,46	8,07	36,89	29
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	75,14	50,46	75,14	84,13	90,48	96,58	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	18,57	2,93	7,09	10,16	13,21	18,57	21

Insgesamt deuten die ermittelten Kennzahlen zum Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner wie auch auf die Gebietsfläche auf durchschnittliche genehmigungspflichtige Bautätigkeiten hin. Lüdenscheid positioniert sich jeweils unterhalb des Medians.

²⁴ lt. IT.NRW, Landesdatenbank, Stand 29.10.2020

Bei der Betrachtung der Anteile der zu bearbeitenden Verfahrensarten zeigt sich ein sehr hoher Anteil an normalen Genehmigungsverfahren. Diese Art der Genehmigungsanträge ist bei großen Sonderbauten erforderlich, wie beispielsweise für große Gewerbevorhaben, Hotels, Schulen und Großgaragen. Der Prüfaufwand für die Bauaufsichtsbehörde ist bei diesen Verfahren umfassender und meistens zeitaufwendiger.

Über das Stadtgebiet verteilt sind zahlreiche Gewerbegebiete vorhanden, in denen nach Aussage der Bauaufsicht rege Bautätigkeiten festzustellen sind. Zudem führt die Stadt Lüdenscheid zahlreiche Baumaßnahmen an öffentlichen Gebäuden durch. Diese Maßnahmen sind ein Grund für den sehr hohen Anteil der normalen Genehmigungsverfahren. Der ermittelte Wert stellt das Maximum der bisher erfassten Vergleichswerte dar.

Dagegen fällt der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren schlüssiger Weise im Vergleich zu den anderen Kommunen gering aus. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil an einfachen Verfahren zu bearbeiten. Dieses Verfahren ist beispielsweise für Einfamilienhäuser, Garagen oder kleine Sonderbauten anzuwenden.

Das Fallaufkommen der Verfahren im Genehmigungsfreistellungsverfahren ist in Lüdenscheid gering. Diese Verfahrensart ist für Wohnungsbauvorhaben möglich, wenn die bauliche Nutzbarkeit durch einen Bebauungsplan vorgegeben ist und das Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplanes entspricht.

Bei der Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid gingen in 2020 insgesamt 22 Vorlagen im Freistellungsverfahren ein. In 2019 waren es lediglich acht Fälle. Die Zunahme um 14 Fälle dieser Verfahrensart ist auf die Bebauung eines neu entwickelten Baugebietes zurückzuführen.

Dagegen hat die Zahl der einfachen und normalen Anträge von 2019 nach 2020 um 25 Fälle auf insgesamt 325 Fälle abgenommen. Das entspricht einem Rückgang von rd. sieben Prozent. Der größte Rückgang der Fallzahlen war bei den normalen Genehmigungsverfahren zu verzeichnen. So reduzierte sich die Fallzahl von 105 Fällen in 2019 auf 65 Fälle im Jahr 2020. Das entspricht einem Rückgang von rd. 38 Prozent. Trotz des reduzierten Fallaufkommens war in 2020 der Anteil der normalen Verfahren noch so hoch wie in keiner anderen Vergleichskommune, wie die zuvor abgebildete Kennzahl belegt. Im Jahr 2019 war fast jeder dritte eingehende Antrag in Lüdenscheid ein normales Baugenehmigungsverfahren.

Die Anzahl der einfachen Genehmigungsverfahren stieg von 2019 nach 2020 um 15 Fälle auf insgesamt 263 Genehmigungsanträge. Die am häufigsten vorkommende Verfahrensart hat damit um rd. sechs Prozent zugenommen.

Die anhaltende Nachfrage an Baugrundstücken begegnet die Stadt Lüdenscheid mit der Neuentwicklung von Baugebieten. Zudem hat die Stadt ein Baulandkataster erstellt, welches sie auf ihrer Homepage veröffentlicht. Neben einer Auflistung der potenziellen Bauflächen stellt die Stadt Lüdenscheid die bebaubaren Flächen auf einer Übersichtskarte dar. Mit einem Klick auf das jeweilige Grundstück werden weitere Informationen angezeigt. Dazu gehören die detaillierten Grundstückdaten mit Lage und Größe sowie die planungs- und erschließungsrechtliche Situation. Flur- und Luftbildkarte runden das Informationsangebot gut ab.

Die Gewerbeflächen der Stadt Lüdenscheid stellt die Gesellschaft zur Wirtschafts- und Strukturförderung im Märkischen Kreis mbH in ihrem Gewerbeflächenkataster dar. Dieses ist ebenfalls über das Internet einsehbar. Sie umfassen sämtliche Gewerbegebiete des Kreises. Die in den

Gebieten noch verfügbaren gewerblichen Bauflächen sind zusätzlich farblich gekennzeichnet. Die anhaltende Nachfrage an Gewerbegrundstücken versucht die Stadt mit Gebietserweiterungen zu decken. Aktuell soll das Gewerbegebiet „Heedfeld-Süd“ vergrößert werden.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Betrachtung der Baugenehmigungsverfahren lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln schließen. Die Bauaufsicht bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab. Sie dokumentiert schwierige Ermessensentscheidungen und fördert mit dieser Wissensdatenbank einheitliche und rechtssichere Genehmigungsverfahren.

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.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung führte die gpaNRW mit der Bauaufsicht der **Stadt Lüdenscheid** ein umfangreiches Interview. Darin ging es unter anderem um Fragen zu fristgerechten Verfahren, das Vorhandensein von Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen sowie der Festlegung der Gebührenhöhe.

So hält die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid fast immer die gesetzlich vorgesehene Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018²⁵ regelkonform ein. Innerhalb dieser Frist hat die Bauaufsicht die Vollständigkeit und Mangelfreiheit des Antrages zu prüfen. Nur selten gelingt es ihr nicht die gesetzlichen Fristen einzuhalten, so beispielsweise bei hohen Krankenzuständen oder zur Urlaubszeit. In diesen Fällen beschränkt sich die Bauaufsicht auf den Versand einer Eingangsbestätigung und holt die Prüfung der Vollständigkeit und Mangelfreiheit nach.

Häufig gelingt es der Bauaufsicht auch, die in § 64 der BauO NRW 2018 verankerte „Sechs-Wochen-Frist“ für einfache Baugenehmigungsverfahren einzuhalten. Sie gilt für Bauvorhaben, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen sowie für Vorhaben, bei denen durch einen Vorbescheid bereits über die wesentlichen Prüfinhalte entschieden wurde. Die Bearbeitungsfrist von sechs Wochen beginnt mit der Vorlage des vollständigen Antrages. Nach Aussage der Bauaufsicht reichen die Bauwilligen häufig unvollständige Anträge ein. Dieses bestätigen auch die Betrachtungen im Kapitel 5.3.8 dieses Berichtes, in dem die Gesamt- und Laufzeiten der einfachen Genehmigungsverfahren abgebildet werden. Die Differenz dieser beiden Werte gibt den Zeitraum an, der für die Vervollständigung der Anträge beansprucht wird. Diese Zeiten sind in Lüdenscheid oft lang.

Die BauO NRW 2018 gibt den Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit, die Bearbeitungsfrist unter bestimmten Voraussetzungen um bis zu weitere sechs Wochen zu verlängern. Die Voraussetzung hierfür ist beispielsweise die notwendige Beteiligung anderer Behörden oder die notwendige Entscheidung über eine Befreiung. Von dieser Möglichkeit macht die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid häufig Gebrauch, wenn bestimmte Träger öffentlicher Belange zu beteiligen sind. Nach Aussage der Bauaufsicht habe die Erfahrung gezeigt, dass diese beteiligten Stellen mindestens eine Bearbeitungszeit von sechs Wochen benötigten. Die Inanspruchnahme der

²⁵ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018)

Verlängerungsmöglichkeit wird den Antragstellern dann bereits mit der Eingangsbestätigung mitgeteilt.

Erforderliche Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid in der Regel gleichzeitig ein, sobald der Antrag vollständig vorliegt. Dieses Verfahren setzt jedoch eine ausreichende Anzahl an Antragsausfertigungen voraus, da die extern Beteiligten noch eine Papierakte erhalten. Die internen Stellen erhalten die Antragsunterlagen digital. Jedoch beschränken sich die eingescannten Unterlagen auf den Genehmigungsantrag, der Baubeschreibung, den Lageplan und ggf. der Betriebsbeschreibung. Auf Möglichkeiten zur Beschleunigung der Beteiligungsverfahren geht die gpa NRW noch im Kapitel 5.3.4 „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ und 5.3.5 „Digitalisierung“ näher ein.

Nach § 72 Abs. 1 BauO NRW 2018 soll die Bauaufsichtsbehörde die Angrenzer beteiligen, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. In Lüdenscheid führen häufig die Antragsteller bzw. deren Entwurfsverfasser diese Beteiligungen durch. Die betroffenen Nachbarn bestätigen Ihre Beteiligung dann auf den Antragsunterlagen. Diese Möglichkeit sieht § 72 BauO NRW 2018 vor. So wird die Bauaufsicht entlastet. Es kommt äußerst selten vor, dass die Bauaufsicht der Stadt diese Beteiligung vornimmt.

Für die Leistungen der Bauaufsichtsbehörden werden Verwaltungsgebühren erhoben. Die erforderliche Ermächtigungsgrundlage liefert die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Vielfach errechnet sich die Gebühr nach den Rohbausummen mit fest zugeordneten Tarifstellen. Diese Gebührentatbestände lassen kein Ermessen der Bauaufsicht zu. Anders sieht es jedoch bei Tarifstellen mit Rahmengebühren aus. Hier sollte der notwendige Aufwand als Maßstab für die Höhe der Gebühr dienen, beispielsweise durch Abbildung des Kostendeckungsgrades. Ziel sollte eine verursachergerechte Aufwandsdeckung sein.

Einen solchen Kostendeckungsgrad bildet die Stadt Lüdenscheid aktuell noch nicht ab. Vielmehr sind einzelne Gebührentatbestände bereits in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt um eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten. Zusätzlich hat die Bauaufsicht interne Vorgaben für die Erhebung von Rahmengebühren erstellt, die den aktuellen vollständigen Gebührenrahmen noch nicht ausschöpft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte den Kostendeckungsgrad der Gebühreneinnahme bei der Bauaufsicht ermitteln. Diesen sollte sie bei der Bemessung der Rahmengebühren berücksichtigen. Ziel sollte eine weitgehende verursachungsgerechte Kostendeckung sein.

Die Stadt Lüdenscheid überwacht die Gültigkeit der von ihr erteilten Baugenehmigungen, indem sie jeweils jährlich den Stand der genehmigten Verfahren überprüft. So behält sie den Überblick, welche Verfahren noch Bestandskraft besitzen. Zum Teil habe man nach Aussage der Bauaufsicht in der Vergangenheit auf diese Vorgehensweise auf Grund der hohen Arbeitsbelastung verzichtet. Die Erfahrung habe aber gezeigt, dass mit einer Überprüfung frühzeitig Fehlentwicklungen erkannt und gegengesteuert werden können. Heute werden die Antragsteller im Regelfall über den drohenden Ablauf der Baugenehmigung informiert. Diese Vorgehensweise ist nicht nur bürgerfreundlich, sondern vermeidet auch aufwendige neue Genehmigungsverfahren.

In der Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid finden regelmäßig Teamgespräche statt, in denen schwierige Fälle behandelt werden. Dazu gehören auch die zu treffenden Ermessensentschei-

dungen. Gerade diese Entscheidungen sind nach Aussage der Stadt schwierig und häufig individuell zu treffen. Ziel ist es, einheitliche Vorgehensweisen im Zuge der Baugenehmigungsverfahren zu gewährleisten. Die Bauaufsicht hält die Ergebnisse der internen Abstimmungen in einem Protokoll fest, welches in einer zentralen Datei als Word-Dokument vorgehalten wird. Dieses ist für alle Bediensteten zentral zugänglich. Es entsteht so eine umfangreiche Wissensdatenbank, die fortlaufend aktualisiert wird. Gerade für die neuen Beschäftigten sind diese klaren Vorgaben für schwierige Ermessensentscheidungen eine wertvolle Unterstützung, rechtssichere und einheitliche Entscheidungen zu treffen. Ihre Handlungssicherheit wird dadurch verbessert.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid hat nachvollziehbare Regelungen für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse getroffen. Vorhandene Vorgaben zu Unterschriftsbefugnissen tragen zur Förderung der Handlungssicherheit bei. Einen weiteren Beitrag könnten in die Fachsoftware integrierte Checklisten leisten.

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.

Eine Stadt sollte für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eindeutige Regelungen für Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse getroffen haben. Dieses gilt für die Bauaufsichtsbehörden im besonderen Maße. Nur mit klaren und nachvollziehbaren Vorgaben, wer beispielsweise die Unterschriftbefugnis hat oder wer welche Entscheidung treffen darf, ist eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet. Diese Vorgaben liefern Handlungssicherheit für die Bediensteten und tragen letztendlich auch zur Beschleunigung der Verfahren bei.

Das gesamte Stadtgebiet der **Stadt Lüdenscheid** ist in vier Teilbereiche aufgeteilt, aus der sich die räumlichen Zuständigkeiten ergeben. Innerhalb dieser Bereiche erfolgt eine weitere Differenzierung der Zuständigkeit nach der Art des Vorhabens. Die Kontaktdaten sowie die grafische Darstellung der Gebiete sind auf der Homepage der Stadt Lüdenscheid einsehbar.

Nach Aussage der Bauaufsicht fördere die räumliche Zuordnung die effektive Bearbeitung der Genehmigungsanträge. Die Stadt Lüdenscheid sei topographisch stark bewegt. Kenntnisse über örtliche Höhenverhältnisse erleichterten die Bearbeitung der Genehmigungsanträge, um beispielsweise nachbarschutzrechtliche Belange im Zuge von Aufschüttungen zu erkennen.

Mit der Allgemeinen Geschäftsanweisung für die Stadtverwaltung Lüdenscheid (AGA) vom 12. Juni 2012 hat die Stadt Lüdenscheid eindeutige Vorgaben für Unterschriftsbefugnisse erstellt. Diese fördern die Handlungssicherheit der eingesetzten Bediensteten. Danach unterschreiben die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter die von ihnen bearbeiteten Angelegenheiten, soweit keine anderen Regelungen bestehen. Solche Einschränkungen wurden insofern vorgenommen, dass die frühere Fachdienstleitung viele Unterschriftsbefugnisse wieder auf sich zurückholte. Diese umfassende Beschränkung der Unterschriftsbefugnisse lockerte die jetzige Leiterin wieder mit

Anweisung vom 25. September 2020. Nunmehr sind nur noch Unterschriften für bedeutsame Vorgänge von ihr zu leisten, beispielsweise für größere Vorhaben oder Ordnungsverfügungen.

- Klare Vorgaben zu Unterschriftsbefugnissen der Stadt Lüdenscheid fördern die Handlungssicherheit der Bediensteten.

Die Stadt Lüdenscheid hat in den Stellenbeschreibungen sehr detaillierte Regelungen zu den Entscheidungsbefugnissen getroffen. Danach bearbeitet die technische Sachbearbeitung die Genehmigungsanträge weitgehend selbständig. Es besteht ein umfassender eigener Ermessens-, Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum.

Für die einheitliche und sichere Bearbeitung der Genehmigungsverfahren bieten sich Checklisten für die Unterstützung der Bediensteten an. Damit wird das erforderliche Prüfverfahren Schritt für Schritt vorgegeben. Kein wesentliches Prüfthema kann durch die Sachbearbeitung übersehen werden. Die Checklisten stellen besonders für neue Bedienstete Arbeitshilfen dar, die Handlungssicherheiten liefern. Wird das Prüfverfahren entsprechend dokumentiert und Teilergebnisse festgehalten, ist im Vertretungsfall auch die Fortführung des Prüfverfahren durch eine zweite Person ohne umfassende Einarbeitung möglich. Zudem kann das „Vier-Augen-Prinzip“ mit geringem Aufwand praktiziert werden. Idealerweise integriert eine Bauaufsicht die Checklisten in die zentral verfügbare Bearbeitungssoftware.

Die Stadt Lüdenscheid verfügt zum Teil über routinierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bereits seit Jahren die Genehmigungsverfahren abwickeln. Detaillierte Checklisten sind daher aktuell in Lüdenscheid nicht vorhanden. Wie in vielen Bauaufsichtsbehörden nimmt die Personalfluktuation auch in der Stadt Lüdenscheid zu. Schon aus diesem Grund ist es geboten, die notwendigen Genehmigungsverfahren mit Checklisten zu begleiten, um sichere und einheitliche Verfahren zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte für alle Genehmigungsverfahren Checklisten für die sichere und einheitliche Bearbeitung entwickeln und in die eingesetzte Fachsoftware integrieren.

Die Bauaufsicht bearbeitet die Genehmigungsanträge größtenteils mittels der Papierakte. Dieser Umstand erfordert zum Teil eine händischen Nacherfassung. So entsteht teilweise doppelter Erfassungsaufwand, beispielsweise, wenn extern Beteiligte ihre Stellungnahmen noch in Papierform abgeben. Aktuell können die internen Stellen ihre Stellungnahmen direkt in die Bearbeitungssoftware eingegeben. Auch dem Märkischen Kreis wurde diese Möglichkeit eröffnet, wird jedoch nach Aussage der Bauaufsicht noch nicht vollumfänglich genutzt. Technisch ist die eingesetzte Software bereits in der Lage, alle notwendigen Beteiligungsverfahren digital vorzunehmen. Jedoch werden die Antragsunterlagen analog eingereicht und noch nicht vollständig digitalisiert. Eine medienbruchfreie Bearbeitung könnte die notwendigen Verfahren wesentlich beschleunigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte kurzfristig die technischen Voraussetzungen schaffen, eine medienbruchfreie Bearbeitung einzuführen und damit die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Weitere Ausführungen zum Thema „Digitalisierung“ befinden sich im Kapitel 5.3.5 dieses Berichtes.

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**

Im Wesentlichen bearbeitet die technische Sachbearbeitung der Bauaufsicht das Genehmigungsverfahren. Die zahlreichen Beteiligungen werden fast vollständig digital durchgeführt. Interne Stellungnahmen fließen so überwiegend medienbruchfrei in die Bearbeitungssoftware ein. Indem die Bauaufsicht konsequent das „Vier-Augen-Prinzips“ anwendet, könnte sie dem Anspruch einer ausreichenden Korruptionsprävention gerecht werden und zur Sicherung des Qualitätsstandards beitragen.

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.

Die Bauaufsicht der **Stadt Lüdenscheid** bearbeitet den Genehmigungsantrag im Wesentlichen mit der Papierakte. Nach dessen Eingang erfasst die Registratur der Bauaufsicht die Antragsdaten, bevor die Fachdienststellenleiterin die Unterlagen erhält. Diese sichtet die Unterlagen und nimmt eine grobe Vorprüfung im Hinblick auf Besonderheiten vor. Gegebenenfalls gibt sie Bearbeitungshinweise und leitet den Antrag an die zuständige technische Sachbearbeitung weiter.

Sodann nimmt der Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterin die Vollständigkeitsprüfung vor und legt fest, welche Stellen zu beteiligen sind. Ggf. fordert die Bauaufsicht fehlende Unterlagen nach. Für die Beteiligung der internen Stellen scannt die Bauaufsicht den Antragsunterlagen mit Ausnahme der größeren Pläne ein.

Die eigentlichen Beteiligungsverfahren nimmt sodann die Registratur vor. Standardmäßig beteiligt die Bauaufsicht die Fachdienste

- Bauservice,
- Wirtschaftsförderung und Liegenschaften,
- Kultur, Museen, Galerie und Archiv,
- Stadtentwässerung,
- Stadtreinigungs-, Transport u. Baubetrieb,
- Bauplanung,
- Umweltschutz und

- Verkehrsplanung.

Alle internen Stellen besitzen Zugangsrechte für die eingesetzte Bearbeitungssoftware und können die eingescannten Antragsunterlagen digital einsehen. Ihre Stellungnahmen geben sie direkt in das Programm ein. Die Bauplanung und der Umweltschutz der Stadt Lüdenscheid erhalten die Antragsunterlagen zusätzlich in Papierform, wie es auch für die extern am Genehmigungsprozess Beteiligten Verwaltungspraxis ist.

Zusätzlich findet für die internen Stellen eine gemeinsame Abstimmung in Präsenz statt. In der sogenannten „Baugesuchskonferenz“ geben die beteiligten internen Stellen kurz ihre Stellungnahme zum Bauvorhaben ab. Die zusätzlichen Informationen führen zum Teil dazu, dass bereits abgegebene Stellungnahmen modifiziert bzw. ergänzt werden. In einigen Fällen werden zusätzliche Beteiligungen betroffener Stellen angeregt. Nach Aussage der Bauaufsicht wird den internen Stellen eine Frist von vier Wochen zur Abgabe einer Stellungnahme gesetzt. Die Einhaltung dieser Frist werde auch rigoros angewandt. Die großzügige Beteiligung interner Stellen habe auch vielfach informelle Beweggründe. Auch der damit verbundene Aufwand sei vertretbar, da die Beteiligung bereits digital erfolge. Auf fehlende Stellungnahme warte die Bauaufsicht nicht. Liege bis zum Ablauf der Frist keine Stellungnahme vor, gehe die Bauaufsicht von einer uneingeschränkten Zustimmung aus.

Wie im nachfolgenden Kapitel 5.3.5 näher ausgeführt, beabsichtigt die Stadt Lüdenscheid die Einführung der vollständigen digitalen Bauakte. Eine gleichzeitige Beteiligung interner und externer Stellen ist dann ohne Rücksicht auf die vorliegende Anzahl von Antragsunterlagen möglich. Eine Differenzierung von informellen Unterrichtungen und internen Beteiligungen, die auch Stellungnahmen nach sich ziehen, sollte erfolgen. So muss die Frist von vier Wochen nicht generell abgewartet werden, soweit die angeforderten Stellungnahmen schon vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte informelle Unterrichtungen interner Stellen von angeforderten Stellungnahmen trennen. Antragskonferenzen sollten durchgeführt werden, wenn es für die Beschleunigung der Verfahren dienlich ist.

Die Leitung der Bauaufsicht sichtet die Antragsunterlagen zu Beginn der Verfahren. Weitere Informationen erhält sie im Zuge der Baugesuchskonferenz. Ansonsten bearbeitet die technische Sachbearbeitung fast vollständig das Genehmigungsverfahren. Die Erteilung von Baugenehmigungen fällt unter die besonders korruptionsgefährdeten Tätigkeiten einer Kommunalverwaltung. Daher sollte zum Schutz des Ansehens der Verwaltung und der Bediensteten konsequent das „Vier-Augen-Prinzip“ angewandt werden. Daher begrüßt die gpaNRW die Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips in Lüdenscheid für größere Bauvorhaben. Es sollte jedoch generell angewandt werden. Neben der aktiven Korruptionsprävention wird so auch ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Genehmigungsverfahren geleistet. Auf die weiteren Ausführungen im Kapitel 5.3.3 zur effektiven Durchführung des „Vier-Augen-Prinzips“ wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid sollte als weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention für Genehmigungsverfahren generell das „Vier-Augen-Prinzips“ anwenden.

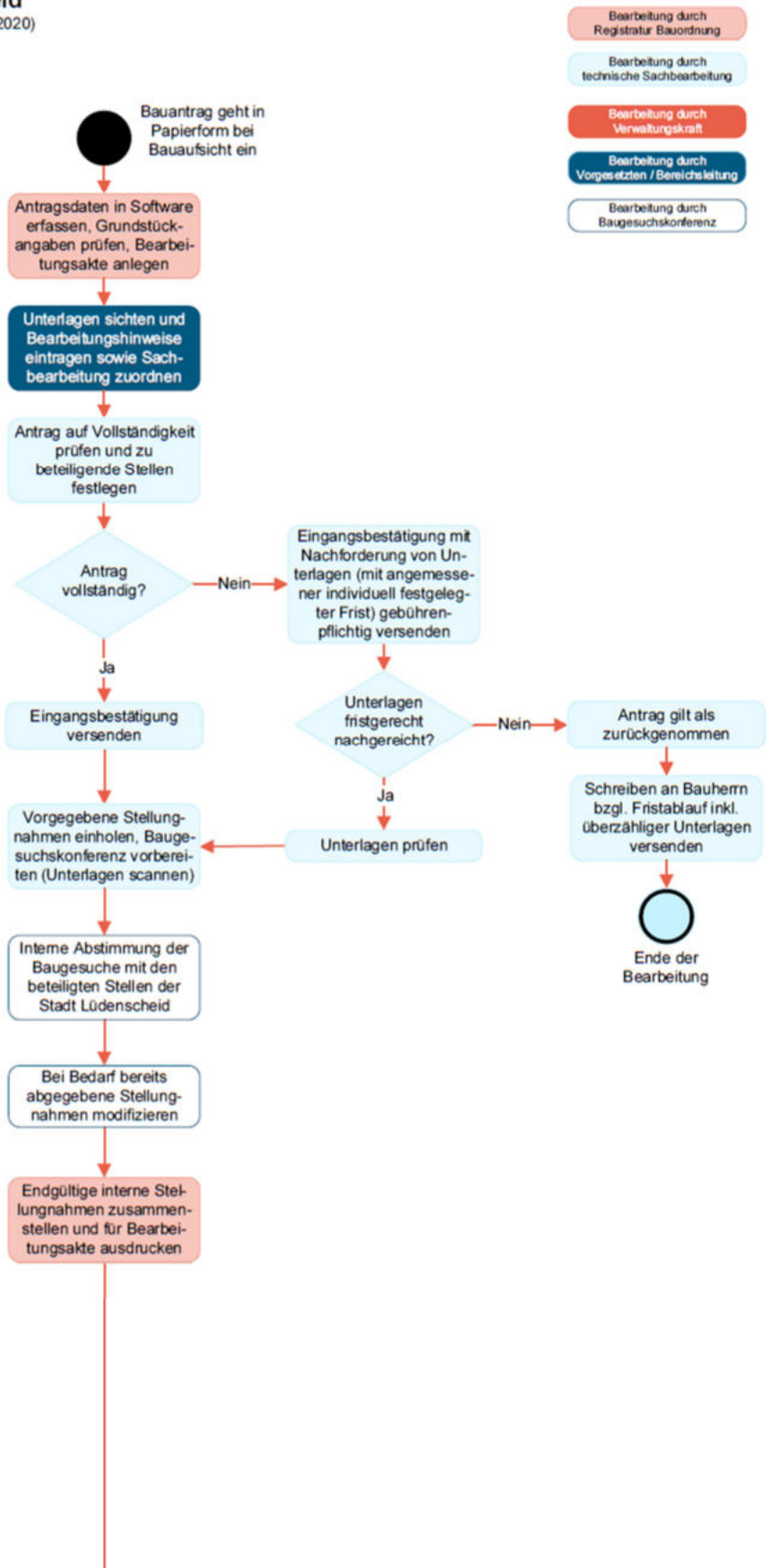
Neben der Art der Beteiligungen ist für die Dauer des Genehmigungsverfahrens auch die Anzahl der beteiligten Stellen maßgeblich. Hier hat die gpaNRW Kennzahlen gebildet, die nach der

Darstellung des Prozessablaufes des einfachen Baugenehmigungsverfahrens dargestellt werden.

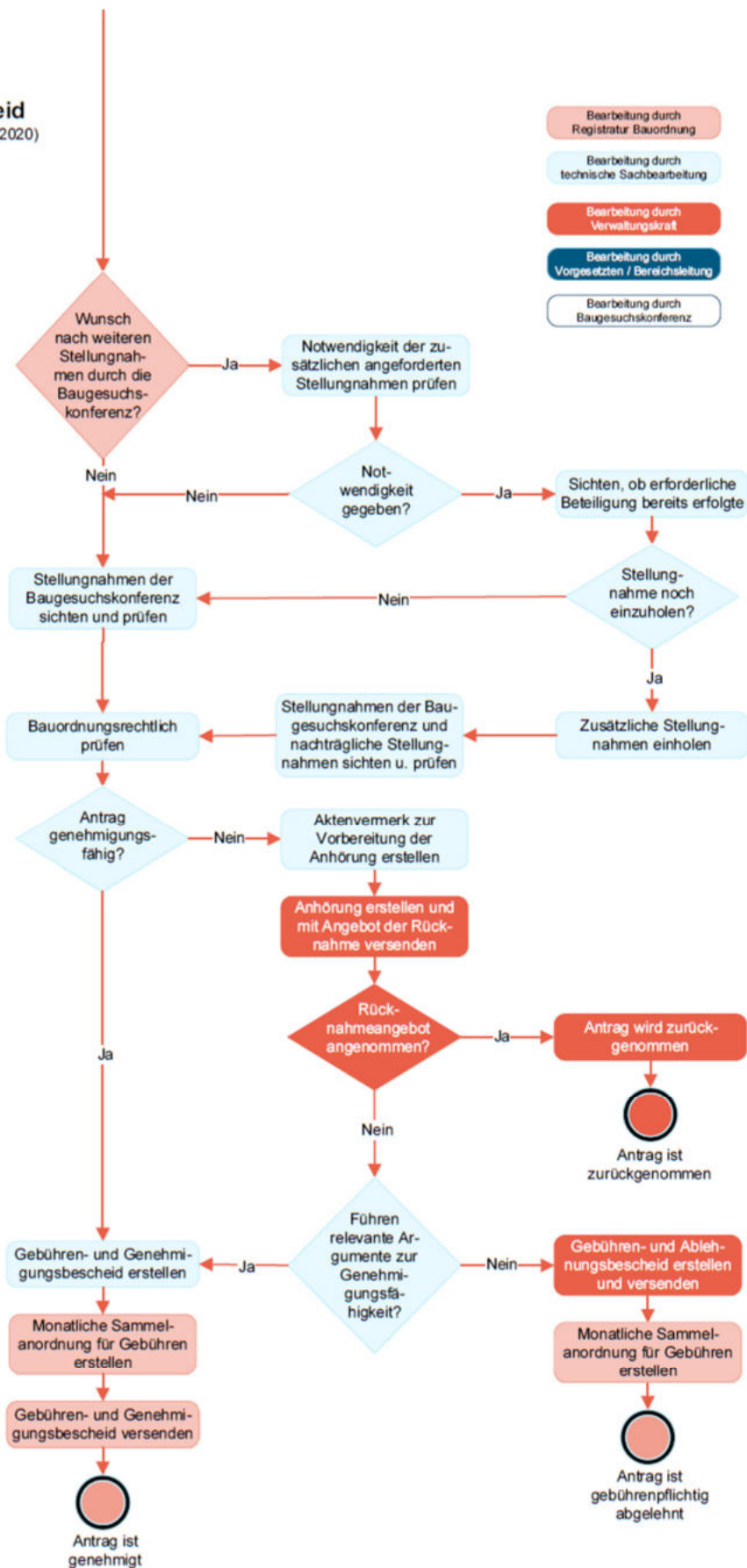
Prozessablauf Lüdenscheid

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 1 von 2



Prozessablauf Lüdenscheid
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 2 von 2



Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauauf-sichtliche Stellung-nahmen je Bauantrag	9,68	1,95	3,02	3,73	5,41	9,68	22
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stel-lungnahmen je Bau-antrag	9,09	1,55	2,66	3,54	4,56	9,09	18
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stel-lungnahmen je Bau-antrag	0,59	0,20	0,40	0,57	0,82	1,63	18

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen ist von der örtlichen Bauaufsichtsbehörde nur begrenzt beeinflussbar. Die örtlichen strukturellen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise, Hochspannungsleitungen, Bahnlinien, Autobahnen, Wasserläufe machen die Beteiligung weiterer zumeist externer Behörden am Genehmigungsverfahren notwendig.

Die Stadt Lüdenscheid holt eine durchschnittliche Anzahl von Stellungnahmen extern Beteiligten je Fall ein. Mit der Kennzahl von 0,59 liegt sie leicht oberhalb des Medians. Dieser im interkommunalen Vergleich fast durchschnittliche Wert wird erreicht, obwohl der Anteil normaler Anträge in Lüdenscheid so hoch ist wie in keiner anderen Vergleichskommune. Diese Anträge bedürfen häufig einer umfangreicheren Beteiligung Externer.

Auffällig ist in Lüdenscheid die große Anzahl von intern eingeholten Stellungnahmen. Hier bildet Lüdenscheid das Maximum. Bereits im vorangegangenen Teil der Prozessbeschreibung ist auf die standardmäßigen Beteiligungen eingegangen worden. Zu jedem Genehmigungsantrag werden mindestens acht interne Stellen beteiligt. Teils haben die Beteiligungen nur informativ Charakter. Diese Vorgehensweise erklärt die hier ermittelte hohe Kennzahl.

Mit dem umfassenden Mitwirken der internen Stellen wird sicherlich eine gute Information aller am Bauvorhaben Beteiligten erreicht. Die zahlreichen Beteiligungen erfordern jedoch einen höheren Aufwand, der zusätzliche Bearbeitungszeit benötigt. Daher sollte die Einholung von Stellungnahmen auf das notwendige Maß reduziert werden. Sollte aus dienstlichen Gründen eine Information weiterer interner Stellen geboten sein, so sollten die Antragsunterlagen lediglich als Information weitergeleitet werden. Weitere Informationen, wie beispielsweise aussagekräftige Planunterlagen über Erschließungssituationen, helfen erforderliche Beteiligungen zu reduzieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte Beteiligungen im Genehmigungsverfahren auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Erweiterte Informationsgrundlagen helfen die Anzahl einzuholender interner Stellungnahmen zu verringern.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid schafft aktuell die Voraussetzungen, um die vollständige digitale Bauakte einzuführen. Es fehlen zum Teil noch einheitliche Vorgaben zur Dateneingabe. Mit der Nutzung der Angebote des Bauportals NRW könnten Synergien erzielt werden.

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

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 dies möglich sein muss, z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digital einzureichen. 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 Größe wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG²⁶ 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. Es wurde vom Land NRW eine Abfrage durchgeführt, ob und wie sich die Bauaufsichtsbehörden an das BAUPORT.NRW anschließen werden.

Die **Stadt Lüdenscheid** bereitet sich aktuell darauf vor, die vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren einzuführen. So installierte sie während der laufenden überörtlichen Prüfung ein Softwareupdate, welches die Annahme von digitalen Anträgen ermöglicht. Aktuell arbeitet die Stadt daran, auf der städtischen Homepage eine Anbindung zur Antragsannahme einzurichten. Zukünftig sollen dort Baugenehmigungsverfahren digital eingereicht werden. Der zuständige Bedienstete erhält dann digital eine Information über den neu eingegangenen Bauantrag.

So wird es zukünftig möglich sein, alle erforderlichen Beteiligungen gleichzeitig und sternförmig vorzunehmen. Insbesondere können den Beteiligten alle Antragsunterlagen zur Verfügung gestellt werden einschließlich der Planunterlagen, die heute auf Grund fehlender technischer Ausstattung noch nicht eingescannt werden können.

²⁶ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Nach Aussage der Bauaufsicht haben sich die Bearbeitungszeiten durch die digitale Anbindung der internen Stellen bereits verkürzt. Mit einer vollständigen digitalen Bearbeitung wird das Genehmigungsverfahren noch weiter beschleunigt. Daneben wird die Archivierung der Bauakten erheblich vereinfacht. Spätere Zugriffe auf die Akten sind mit wesentlich weniger Aufwand verbunden. Aktuell lagern die Papierakten in einem außerhalb des Rathauses befindlichen Archivraum. Die Sortierung der Bauakten erfolgt dort nach Straße und Hausnummer des jeweiligen Vorganges. Aktuell holt die Stadt Angebote für eine Digitalisierung dieser Bauakten ein. Nach Aussage der Bauaufsicht reichen die aktuellen Personalressourcen nicht aus, die Digitalisierung der Akten zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihren eingeschlagenen Weg zur Einführung der digitalen Bauakte fortführen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals NRW berücksichtigen.

Die aktuell eingesetzte Bearbeitungssoftware erzeugt für die einzelnen Anträge automatisiert Aktenzeichen, die das Auffinden der Bauakten erleichtert. Zudem kann in der hybrid zur Papierakte geführten elektronischen Akte der jeweilige Sachstand des Bearbeitungsverfahrens und der Ablageort der Akte eingegeben werden. Diese Möglichkeit nutzen die Bediensteten der Bauaufsicht jedoch nicht konsequent und einheitlich. Diese Vorgehensweise erschwert teilweise das Auffinden der offenen Anträge in Vertretungsfällen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte durch einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Datenpflege die automatisierten Möglichkeiten der Bearbeitungssoftware nutzen.

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**

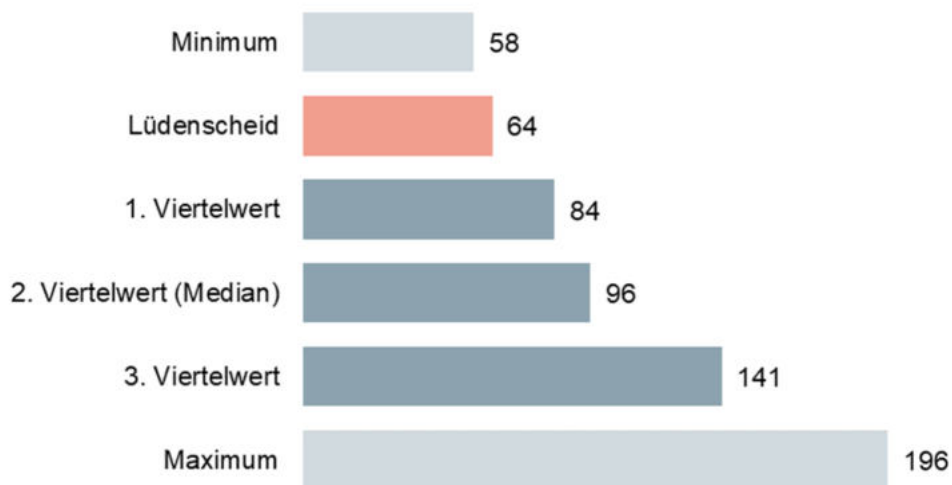
Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Stadt Lüdenscheid gering. Der Sachbearbeitung steht somit je Fall mehr Zeit zur Verfügung als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum hat die Zahl noch offener Fälle zugenommen. Der hohe Personaleinsatz in der Bauberatung sowie die zahlreichen normalen Verfahren führen zu diesem höheren Zeitaufwand. Zudem sind noch nicht alle Optimierungspotenziale, ausgeschöpft, die die Genehmigungsverfahren beschleunigen.

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 einbezogen, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang auch die Bauberatung, die Erstellung des Gebührenbescheides, das Archivieren des Antrages, etc. dazu. Die **Stadt Lüdenscheid** hat insgesamt 5,16 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 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit der abgebildeten Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ gehört die Stadt Lüdenscheid zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlen. Anders ausgedrückt steht der Vollzeit-Stelle für den einzelnen Fall mehr Zeit zur Verfügung als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Bei dieser Kennzahl betrachtet die gpaNRW nur, wie das eingesetzte Personal durch neue Falleingänge belastet wird. Wenn die Anzahl der unerledigten Fälle weitgehend gleichbleibt, erhöhen diese die Belastung nicht.

Aus diesem Grund betrachtet die gpaNRW auch die Entwicklung des Anteils der unerledigten Fälle, der nachfolgend näher dargestellt wird.

Bei der Stadt Lüdenscheid hat die Anzahl der unerledigten Fälle zugenommen. Waren zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 noch 145 Verfahren unerledigt, hat sich die Anzahl bis zum 01. Januar 2021 auf 188 Fälle erhöht. Das entspricht einer Zunahme um 43 Fälle.

Umgerechnet auf die jeweilige Vollzeit-Stelle blieben in 2020 rd. acht Fälle unbearbeitet. Die nicht beschiedenen Fälle erhöhen das Arbeitsvolumen nicht. Sie bedürfen in der Folgezeit noch weiteren Aufwand, um abschließend bearbeitet zu werden. Daher ermittelt die gpaNRW zusätzliche Kennzahlen um etwaige Verzerrungen durch die neben den Neueingängen noch zu bearbeitenden unerledigten Fälle besser beurteilen zu können. Sie sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Ein weiterer Grund für die geringe Fallzahl je Vollzeit-Stelle ist der im Vergleich zu den anderen Kommunen hohe Personaleinsatz für die Bauberatung. Nähere Ausführungen hierzu stehen im Kapitel 5.3.7. Zudem ist ein hoher Anteil normaler Verfahren zu bearbeiten. Diese Verfahrensart benötigt im Regelfall mehr Bearbeitungszeit.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	46	43	62	84	103	163	26
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	44,21	6,57	22,83	28,66	55,53	230	18

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ zeigt eine große Differenz zu der zuvor abgebildeten Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“. Der geringere Teil der beschiedenen Fälle liefert ebenfalls Hinweise auf die Zunahme unerledigter Bauanträge. So ist das Fallaufkommen um 18 Fälle je Vollzeit-Stelle höher als tatsächlich abschließend bearbeitet wurden. Neben der Zunahme der noch offenen Fälle sind auch die zurückgenommenen Anträge Grund für diese Differenz.

Zum 01. Januar 2020 beträgt der Anteil unerledigter Bauanträge im Verhältnis zum Gesamfallaufkommen rd. 44 Prozent. Mit diesem Wert gehört die Stadt zu der Hälfte der Kommunen mit einem höheren Anteil noch offener Fälle. Im Laufe des Jahres hat sich der Anteil zum 01. Januar 2021 auf rd. 56 Prozent erhöht.

Diese Zunahme ist nach Aussage der Stadt Lüdenscheid unter anderem auf Krankheitsfälle und auf einige Personalwechsel zurückzuführen. Die Leitung der Bauaufsicht war längere Zeit unbe-

setzt. In dieser Zeit wurden die Leitungsfunktionen von der damaligen Stellvertreterin wahrgenommen. So konnte sie die Bearbeitung von Genehmigungsverfahren nicht im gewohnten Umfang durchführen.

Die gpaNRW hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch die Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung) ermittelt. Die Anzahl der bisher vorliegenden Werte lassen noch keinen interkommunalen Vergleich zu. In der Stadt Lüdenscheid sind 2020 insgesamt 90 Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen. Die Stellenanteile für die Bauberatung bleiben bei dieser Kennzahl außer Betracht, was ein Grund für den höheren Wert gegenüber der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung einschließlich Bauberatung“ ist.

Bei der Bauaufsicht der Stadt arbeiten aktuell Architekten, Maurermeister, Verwaltungskräfte im gehobenen nichttechnischen Dienst sowie Verwaltungsfachangestellte. Überwiegend sind diese Kräfte noch nicht so lange bei der Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid beschäftigt. Nach Aussage der Bauaufsicht verursachen besonders die normalen Genehmigungsverfahren einen hohen Zeitaufwand. Insbesondere dann, wenn eine langjährige Erfahrung der Sachbearbeitung noch fehlt. Bereits im Kapitel 5.3.1 haben wir festgestellt, dass der Anteil der normalen Genehmigungsanträge in Lüdenscheid so hoch ist, wie in keiner anderen bisher erfassten Vergleichskommune. Mit dieser Verfahrensart werden die großen Sonderbauten abgewickelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Der hohe Anteil unerledigter Fälle sollte nicht weiter zunehmen und das Genehmigungsverfahren sollte beschleunigt werden. Der erfolgreiche Abbau offener Fälle im Jahre 2021 sollte fortgesetzt werden. Bei einer Zunahme der unerledigten Fälle sollten weitere gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden.

In 2021 verstärkte die Stadt Lüdenscheid die Bauaufsicht personell. Die Bauaufsicht hat zur weiteren Betrachtung der Fallzahlen auch die Daten für 2021 geliefert. Danach reduzierte sich der Bestand unerledigter Anträge um 62 Fälle. Neben der personellen Aufstockung förderte auch ein geringeres Fallaufkommen diese Entwicklung.

Der in der Stadt Lüdenscheid höhere Zeitaufwand für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge spiegelt sich besonders bei der ermittelten Gesamtlauzeit der normalen Genehmigungsverfahren wider. Auf Einzelheiten hierzu geht die gpaNRW in Kapitel 5.3.8 dieses Berichtes näher ein.

Zur weiteren Beurteilung des Personaleinsatzes werden nachfolgend weitere Kennzahlen zu förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden abgebildet.

Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

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



In der Stadt Lüdenscheid wurden im Vergleichsjahr 2020 insgesamt 83 förmliche Bauvoranfragen umgerechnet auf eine Vollzeit-Stelle eingereicht. Mit diesen Wert positioniert sich die Stadt Lüdenscheid genau in der Mitte der bisher abgegebenen Werte.

Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

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



Gegenüber dem Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle besteht zu der Kennzahl „Vorbescheide je Vollzeit-Stelle“ eine relativ große Differenz. Es wurden je Vollzeit-Stelle insgesamt 45 Vorbescheide erteilt. Dieser Unterschied liefert Hinweise für einen hohen Anteil zurückgenommener Anträge bzw. der Zunahme unerledigter Bauvoranfragen.

4.3.7 Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid bietet den Bauwilligen Beratungsmöglichkeiten in der Bauaufsicht wie auch in der Bauplanung an. Erforderliche Bauantragsformulare können von der Homepage heruntergeladen werden. Bauleitplanungen können digital eingesehen werden. Die organisatorisch in zwei Fachdiensten zugeordnete dezentrale Bauberatung erschwert das Auffinden des richtigen Ansprechpartners und führt zu einem höheren Personaleinsatz.

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 Lüdenscheid** führt die Beratung in bauordnungsrechtlichen Fragen in der Bauaufsicht durch. Diese ist Teil des Fachdienstes Bauordnung (63) und gehört zum Fachbereich 4 „Planen und Bauen“²⁷. Die Kontaktdaten des zuständigen Ansprechpartners sind auch auf der Homepage der Stadt zu finden. Die Stadt hat die Zuständigkeitsbezirke in einer Übersichtskarte dargestellt und den Bediensteten der Bauaufsicht zugeordnet. So können Bauinteressierte

²⁷ Organigramm der Stadtverwaltung Lüdenscheid Stand 14. März 2022

schnell ihre jeweiligen Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen finden. Die Karte steht auch zum Download bereit.

Haben Bauwillige Fragen zum Bauplanungsrecht, beantwortet diese die Bauplanung der Stadt. Diese gehört zum Fachdienst Bauleitplanung und Städtebau (61). Wie der Fachdienst Bauordnung ist der Fachdienst Bauleitplanung und Städtebau ebenfalls dem Fachbereich 4 zugeordnet. Die Kontaktdaten der Ansprechpersonen sind ebenfalls auf der Homepage veröffentlicht. Die Ansprechpartner stehen den Bauwilligen während der allgemeinen Öffnungszeiten zur Verfügung.

Die Bebauungspläne wie auch der Flächennutzungsplan der Stadt Lüdenscheid sind online verfügbar. Die Umrisse der einzelnen Bebauungspläne sind grafisch dargestellt. Mit einem Klick in die jeweilige Fläche öffnet sich eine weitere Infoseite, auf der die Begründung wie auch zeichnerischen und textlichen Festsetzungen des Bebauungsplanes einzusehen sind.

Die dezentrale Bauberatung in zwei unterschiedlichen Fachdiensten erschwert für die Bauinteressierten den Weg zu einer umfassenden Informationsgrundlage. Die technische Sachbearbeitung der Bauaufsicht wird durch häufige Beratungsanfragen gezwungen, komplexe Genehmigungsprüfungen zu unterbrechen. So ist ein häufiges Wiedereinarbeiten notwendig, was zusätzliche Zeitressourcen erfordert. Eine beschleunigte Bearbeitung der Genehmigungsverfahren wird erschwert.

Nach Aussage der Stadt Lüdenscheid findet die Bauberatung in enger Abstimmung mit der Bauplanung und Bauaufsicht statt. Durch die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle könnte die Stadt die notwendigen Informationsquellen an einer Stelle bündeln. Die Bauwilligen können sich die notwendigen Informationen zentral einholen. Eine ständige Unterbrechung bei der Sachbearbeitung der Bauaufsicht würde vermieden. Idealerweise findet die Bauberatung nach voriger Terminabstimmung statt, so dass eine bessere Planbarkeit der Beratungstätigkeit gegeben ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte prüfen, eine zentrale Bauberatung einzuführen. Damit stünden alle notwendigen Informationen an zentraler Stelle zur Verfügung.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge sowie der Ablehnungen 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	Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	7,93	0,73	3,96	6,44	9,52	15,46	25

Kennzahlen	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,84	0,00	1,25	2,45	4,62	7,39	27

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in der Stadt Lüdenscheid höher als bei der Hälfte der anderen Vergleichskommunen. Knapp jeder 13. Bauantrag wurde in 2020 zurückgenommen.

Die Stadt Lüdenscheid wendet die gesetzliche Rücknahmefiktion konsequent an. Sind Anträge innerhalb der festgesetzten angemessenen Frist nicht nachgebessert, gelten sie entsprechend der gesetzlichen Regelung als zurückgenommen. Zudem informiert die Bauaufsicht die Antragsteller bzw. Antragstellerinnen über eine drohende Ablehnung. Sie bietet diesen dann an, den Antrag zurückzunehmen. Die Bauaufsicht muss keinen aufwendigen Ablehnungsbescheid erstellen. Diese Verwaltungspraktiken führen auch zu einem höheren Anteil zurückgenommener Anträge.

Eine weitere Kennzahl bildete die gpaNRW für den „Anteil der Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent“. Mit dieser Kennzahl gehört die Stadt Lüdenscheid zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Werten.

Anträge, die zurückgenommen oder auch abgelehnt werden müssen, verursachen oft einen hohen Aufwand für die Bauwilligen wie auch für die Bauaufsichtsbehörde. Können beispielsweise potenzielle Antragsteller bzw. Antragstellerinnen schon im Rahmen der Bauberatung von der Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde 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. Für diese Zielrichtung spielt die Bauberatung eine entscheidende Rolle, unnötige Antragsstellungen zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

Wir haben von bisher 13 großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung erhalten. Die Stadt Lüdenscheid hat für die Bauberatung den Einsatz von 1,69 Vollzeit-Stellen angegeben, die in der Bauaufsicht und der Bauplanung eingesetzt werden. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Mit einem Personaleinsatz mit knapp 1,7 Vollzeit-Stellen gehört die Stadt Lüdenscheid zu den bisher erfassten elf Vergleichskommunen mit dem zweithöchsten Personaleinsatz. Dieser fließt mit in die Berechnung der Kennzahl „Fallzahl je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“

inkl. Bauberatung“ ein und verschlechtert so die ermittelte Kennzahl, wie bereits im vorangegangenen Kapitel dargestellt.

Die Fortschreibung der Kennzahlen zu Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen machen Veränderungen sichtbar. Die so gewonnenen Erkenntnisse können Hinweise für die erfolgreich durchgeführten Maßnahmen bringen, aber auch Indikatoren für weitere notwendige gegensteuernde Maßnahmen liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Kennzahlen zu Ablehnungen und zurückgenommene Anträge weiter fortschreiben und analysieren. Erfolgreich durchgeführte Maßnahmen können so ebenso erkannt werden wie Fehlentwicklungen, die weitere Maßnahmen erfordern.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeit der einfachen Genehmigungsverfahren ist in Lüdenscheid kürzer als in den meisten anderen Vergleichskommunen, überschreitet jedoch den Orientierungswert der gpaNRW. Die Gesamtlaufzeit der normalen Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Lüdenscheid lang. Die Fortschreibung der Bearbeitungszeiten könnte als Indikator für erforderliche Steuerungsmaßnahmen dienen und als Grundlage für die gesetzliche Berichtspflicht genutzt werden.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019²⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit 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.

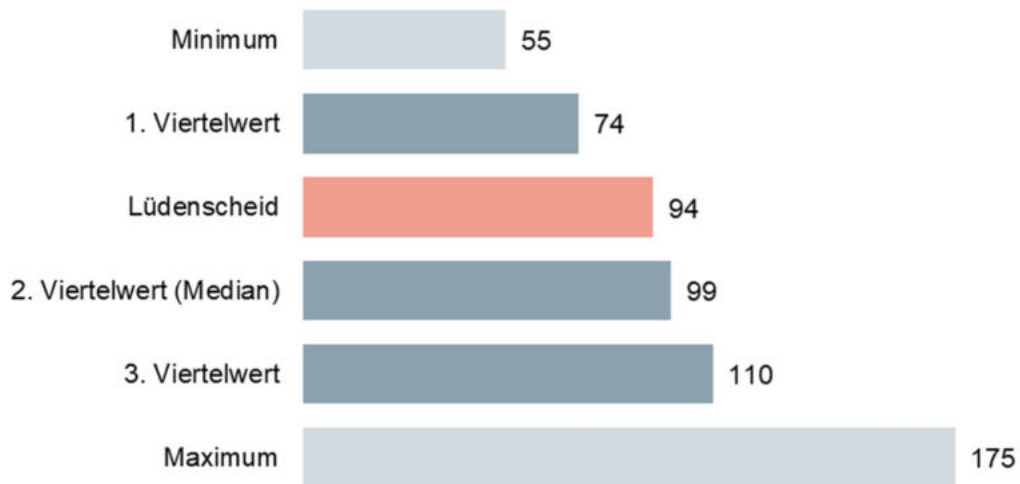
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

²⁸ 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 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

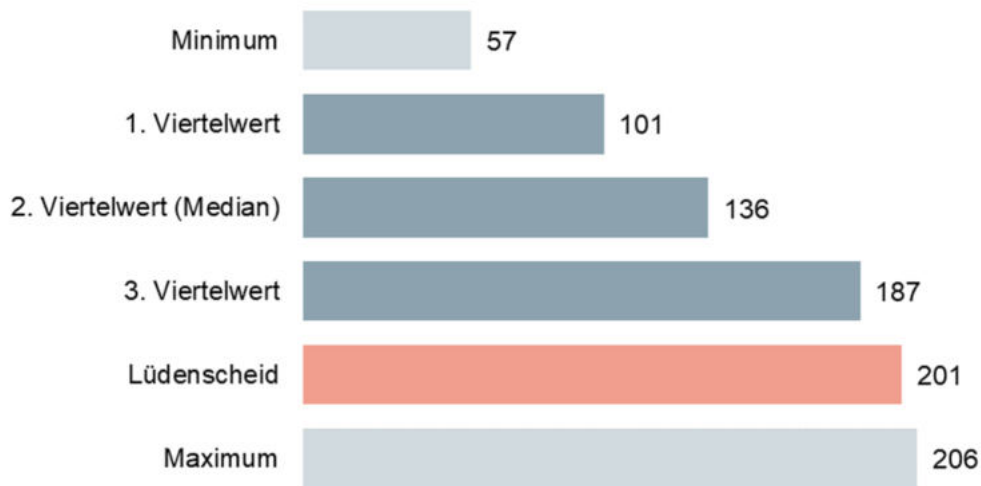


Die **Stadt Lüdenscheid** benötigt für das einfache Genehmigungsverfahren in 2020 weniger Zeit als die andere Hälfte der großen kreisangehörigen Kommunen. Trotz dieser relativ guten Positionierung überschreitet sie den Orientierungswert der gpaNRW von 84 Kalendertagen.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit ermittelt, ab der der Antrag vollständig und mängelfrei vorliegt. Der ermittelte Wert von Lüdenscheid beträgt 82 Kalendertage. Unter den bisher zwölf erfassten Vergleichswerten ist die Laufzeit von Lüdenscheid am längsten (Maximum). Die geringe Differenz der Laufzeit zur Gesamtlaufzeit könnte auf eine kurzfristige Vervollständigung bzw. mängelfreie Vorlage von Antragsunterlagen schließen. Nach Aussage der Stadt Lüdenscheid bearbeitet die Bauaufsicht möglichst weitgehend auch den unvollständigen Antrag. Daher gelingt es ihr in vielen Fällen innerhalb kurzer Zeit nach Vervollständigung des Antrages über die Genehmigungsfähigkeit abschließend zu entscheiden.

- Die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid bearbeitet nach Möglichkeit auch unvollständige Anträge, um die Gesamtlauzeit möglichst kurz zu halten.

Gesamtlauzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid benötigt im Vergleichsjahr 2020 für die Bearbeitung des normalen Bauantrages 201 Kalendertage. Sie gehört mit diesem Wert zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der längeren Gesamtlauzeit.

Bei der Gegenüberstellung der Gesamtlauzeit zur Laufzeit, die 151 Tage beträgt, zeigt sich eine Differenz von 50 Tagen. Diese Zeit wird durchschnittlich benötigt, um den bereits eingereichten normalen Antrag zu vervollständigen bzw. nachzubessern. Es verstreichen somit rd. sieben Wochen, bevor die Bauaufsicht in die vertiefte Prüfung des Genehmigungsantrages einsteigen kann. Dieses ist ein Grund dafür, dass die Laufzeit der normalen Verfahren in Lüdenscheid länger ist als in allen bisher erfassten Vergleichskommunen. Der Bauaufsicht ist es nur begrenzt möglich, diese Nachbesserungsfrist zu beeinflussen. Ihr ist es aber möglich, mit angemessenen Fristen zur Nachbesserung von Anträgen den Zeitraum möglichst kurz zu halten. Sie muss dabei die Besonderheit des Einzelfalles bei der Bemessung der Frist berücksichtigen. Werden zu lange Fristen festgelegt und nutzt der Antragsteller diese großzügigen Fristen aus, führt dieses zwangsläufig zu längeren Gesamtlauzeiten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gilt ein Bauantrag als zurückgenommen, wenn die Mängel nicht in der vorgegebenen Frist durch den Antragsteller behoben wurden.

Dabei kann die Stadt sich nach Ansicht der gpaNRW sehr wohl bei einem etwaigen Antrag auf Fristverlängerung entgegenkommend zeigen, wenn

- nachvollziehbar 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.

Nach Aussage der Stadt Lüdenscheid verzögern häufig auch erforderliche Fachgutachten das Genehmigungsverfahren. Auf Grund des anhaltenden Baubooms seien die Planungsbüros häufig ausgelastet. Notwendige Planungen bedürften daher oft einer längeren Vorlaufzeit.

Die in diesem Kapitel zum Teil festgestellten langen Gesamtlaufzeiten stehen auch im direkten Zusammenhang mit den im Kapitel 5.3.6 festgestellten geringen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Je Fall wird danach in der Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid mehr Zeit je Fall aufgewandt als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ wider. Lüdenscheid gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen, in denen je Vollzeit-Stelle weniger Bescheide erteilt wurden.

Zur Verkürzung der Gesamtlaufzeiten sind Steuerungsmaßnahmen geboten. Dazu können die bereits angesprochenen Optimierungspotenziale genutzt werden, wie beispielsweise die gleichzeitigen Beteiligungsverfahren, die medienbruchfreie Bearbeitung und die Einführung der digitalen Bauakte. Die Steuerungsmaßnahmen tragen dazu bei, dem Trend der Zunahme der unbearbeiteten Fälle entgegenzuwirken. Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle könnte so erhöht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Potenziale zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren nutzen, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Damit könnte auch dem Trend der Zunahme der unerledigten Fälle entgegengewirkt werden. So könnten beispielsweise die aufwendigen Beteiligungsverfahren effektiver gestalten werden.

Im Rahmen der Datenerhebung war es der Stadt Lüdenscheid nicht möglich, die Gesamt- und Laufzeiten automatisiert mit ihrer eingesetzten Fachsoftware zu ermitteln. Grund hierfür waren unterschiedliche Datenerfassungen im eingesetzten Programm.

Die hier abgebildeten Werte basieren nach Aussage der Bauaufsicht auf einer Durchschnittsermittlung aus rd. 50 Vorgängen. Dabei berücksichtigte die Bauaufsicht Vorgänge aller Bediensteten.

Mit der Einführung der BauO NRW 2018 wurde erstmalig eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung anhand dieser Berichte verfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Danach haben die Bauaufsichtsbehörden der obersten Bauaufsichtsbe-

hörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten. Inhalt, Art, Form und Umfang der Berichtspflicht wird durch eine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde festgelegt.

Auch mit Stand von März 2022 gibt es noch keine Vorgaben z. B. seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Trotz dieser fehlenden Vorgaben sollte die Bauaufsicht mit automatisierten Mitteln in der Lage sein, die Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln, auch um steuerungsrelevante Indikatoren zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen.

4.3.9 **Transparenz und Steuerung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid nutzt noch nicht vollumfänglich die Vorteile von Zielwerten und deren Überprüfung mittels Kennzahlen. Die Fortschreibung der in diesem Bericht ermittelten Kennzahlen könnten auch in der Zukunft Hinweise für erforderliche Steuerungsmaßnahmen liefern.

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 Lüdenscheid bildet in ihrem Produkthaushalt im geringen Umfang Ziele und Kennzahlen ab. So sind im Haushaltplan²⁹ 2020 auf Seite 486 folgende Ziele genannt:

- Verlorene Klageverfahren in höchstens fünf Prozent aller Vorgänge
- Vorprüfung der Bauanträge/Bauvoranfragen und Fertigung der Eingangsbestätigungen innerhalb von einer Woche nach Eingang in 90 Prozent der Fälle

Das Erreichen dieser Ziele misst die Stadt mit Kennzahlenwerten. So ist nach Darstellung in Haushaltsentwurf die Kennzahl für die verlorenen Klageverfahren „0“ und für die Quote bei den fristgerechten Eingangsbestätigungen 100 Prozent. Neben der Darstellung im Haushaltsplan erstellt die Stadt keine regelmäßigen Berichte aus dem Bereich der Bauaufsicht.

²⁹ Haushaltsplan 2020, Stand Ratsbeschluss 16.12.2019

Weitere Zielwerte und Kennzahlen nutzt die Stadt Lüdenscheid für die Bauaufsicht noch nicht. Damit stehen keine aussagekräftigen Kennzahlen zur Verfügung, die klare Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern.

Gerade bei wechselnden Rahmenbedingungen und schwankenden Fallzahlen ist eine bedarfsgerechte Personalausstattung nur schwer zu ermitteln. Kennzahlen bilden quantitative und qualitative Veränderungen ab und liefern so Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Indem man messbare Ziele festlegt, ist eine kontinuierliche Überprüfung der Sollvorstellung möglich. Als mögliche Kennzahlen kommen die nachfolgend beispielhaft aufgeführten Kennzahlen in Betracht, um qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlagen für den Bereich der Bauaufsicht zu entwickeln:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte mindestens die im Rahmen dieses Berichts ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben. Sie sollte weitere eigene Ziele definieren und einem regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich unterziehen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte sie für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen.

Die in der Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware sollte in der Lage sein, die notwendigen Daten für die Kennzahlermittlung zu liefern. Dazu ist eine konsequente und einheitliche Datenerfassung aller Bediensteten notwendig. Nur so vermeidet man zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Auf die Empfehlung im Kapitel 5.3.8 zur einheitlichen Datenerfassung wird verwiesen.

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 Betrachtung der Baugenehmigungsverfahren lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln schließen. Die Bauaufsicht bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab. Sie dokumentiert schwierige Ermessensentscheidungen und fördert mit dieser Wissensdatenbank einheitliche und rechtssichere Genehmigungsverfahren.	176	E1	Die Stadt Lüdenscheid sollte den Kostendeckungsgrad der Gebühreneinnahme bei der Bauaufsicht ermitteln. Diesen sollte sie bei der Bemessung der Rahmengebühren berücksichtigen. Ziel sollte eine weitgehende verursachungsgerechte Kostendeckung sein.	177
F2	Die Stadt Lüdenscheid hat nachvollziehbare Regelungen für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse getroffen. Vorhandene Vorgaben zu Unterschriftsbefugnissen tragen zur Förderung der Handlungssicherheit bei. Einen weiteren Beitrag könnten in die Fachsoftware integrierte Checklisten leisten.	178	E2.1	Die Stadt Lüdenscheid sollte für alle Genehmigungsverfahren Checklisten für die sichere und einheitliche Bearbeitung entwickeln und in die eigensetzte Fachsoftware integrieren.	179
			E2.2	Die Stadt Lüdenscheid sollte kurzfristig die technischen Voraussetzungen schaffen, eine medienbruchfreie Bearbeitung einzuführen und damit die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.	179
F3	Im Wesentlichen bearbeitet die technische Sachbearbeitung der Bauaufsicht das Genehmigungsverfahren. Die zahlreichen Beteiligungen werden fast vollständig digital durchgeführt. Interne Stellungnahmen fließen so überwiegend medienbruchfrei in die Bearbeitungssoftware ein. Indem die Bauaufsicht konsequent das „Vier-Augen-Prinzips“ anwendet, könnte sie dem Anspruch einer ausreichenden Korruptionsprävention gerecht werden und zur Sicherung des Qualitätsstandards beitragen.	180	E3.1	Die Stadt Lüdenscheid sollte informelle Unterrichtungen interner Stellen von angeforderten Stellungnahmen trennen. Antragskonferenzen sollten durchgeführt werden, wenn es für die Beschleunigung der Verfahren dienlich ist.	181
			E3.2	Die Bauaufsicht der Stadt Lüdenscheid sollte als weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention für Genehmigungsverfahren generell das „Vier-Augen-Prinzips“ anwenden.	181

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Lüdenscheid sollte Beteiligungen im Genehmigungsverfahren auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Erweiterte Informationsgrundlagen helfen die Anzahl einzuholender interner Stellungnahmen zu verringern.	185
F4	Die Stadt Lüdenscheid schafft aktuell die Voraussetzungen, um die vollständige digitale Bauakte einzuführen. Es fehlen zum Teil noch einheitliche Vorgaben zur Dateneingabe. Mit der Nutzung der Angebote des Bauportals NRW könnten Synergien erzielt werden.	186	Die Stadt Lüdenscheid sollte ihren eingeschlagenen Weg zur Einführung der digitalen Bauakte fortführen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals NRW berücksichtigen.	187
			Die Stadt Lüdenscheid sollte durch einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Datenpflege die automatisierten Möglichkeiten der Bearbeitungssoftware nutzen.	187
F5	Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Stadt Lüdenscheid gering. Der Sachbearbeitung steht somit je Fall mehr Zeit zur Verfügung als bei den meisten anderen Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum hat die Zahl noch offener Fälle zugenommen. Der hohe Personaleinsatz in der Bauberatung sowie die zahlreichen normalen Verfahren führen zu diesem höheren Zeitaufwand. Zudem sind noch nicht alle Optimierungspotenziale, ausgeschöpft, die die Genehmigungsverfahren beschleunigen.	187	Die Stadt Lüdenscheid sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Der hohe Anteil unerledigter Fälle sollte nicht weiter zunehmen und das Genehmigungsverfahren sollte beschleunigt werden. Der erfolgreiche Abbau offener Fälle im Jahre 2021 sollte fortgesetzt werden. Bei einer Zunahme der unerledigten Fälle sollten weitere gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden.	190
F6	Die Stadt Lüdenscheid bietet den Bauwilligen Beratungsmöglichkeiten in der Bauaufsicht wie auch in der Bauplanung an. Erforderliche Bauantragsformulare können von der Homepage heruntergeladen werden. Bauleitplanungen können digital eingesehen werden. Die organisatorisch in zwei Fachdiensten zugeordnete dezentrale Bauberatung erschwert das Auffinden des richtigen Ansprechpartners und führt zu einem höheren Personaleinsatz.	191	Die Stadt Lüdenscheid sollte prüfen, eine zentrale Bauberatung einzuführen. Damit stünden alle notwendigen Informationen an zentraler Stelle zur Verfügung.	192
			Die Stadt Lüdenscheid sollte die Kennzahlen zu Ablehnungen und zurückgenommene Anträge weiter fortschreiben und analysieren. Erfolgreich durchgeführte Maßnahmen können so ebenso erkannt werden wie Fehlentwicklungen, die weitere Maßnahmen erfordern.	194

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F7	Die Gesamtlaufzeit der einfachen Genehmigungsverfahren ist in Lüdenscheid kürzer als in den meisten anderen Vergleichskommunen, überschreitet jedoch den Orientierungswert der gpaNRW. Die Gesamtlaufzeit der normalen Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Lüdenscheid lang. Die Fortschreibung der Bearbeitungszeiten könnte als Indikator für erforderliche Steuerungsmaßnahmen dienen und als Grundlage für die gesetzliche Berichtspflicht genutzt werden.	194	E7.1 Die Stadt Lüdenscheid sollte die Potenziale zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren nutzen, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Damit könnte auch dem Trend der Zunahme der unerledigten Fälle entgegengewirkt werden. So könnten beispielsweise die aufwendigen Beteiligungungsverfahren effektiver gestaltet werden.	197
			E7.2 Die Stadt Lüdenscheid sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen.	198
F8	Die Stadt Lüdenscheid nutzt noch nicht vollumfänglich die Vorteile von Zielwerten und deren Überprüfung mittels Kennzahlen. Die Fortschreibung der in diesem Bericht ermittelten Kennzahlen könnten auch in der Zukunft Hinweise für erforderliche Steuerungsmaßnahmen liefern.	198	E8 Die Stadt Lüdenscheid sollte mindestens die im Rahmen dieses Berichts ermittelten Kennzahlen weiter fortschreiben. Sie sollte weitere eigene Ziele definieren und einem regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich unterziehen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte sie für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen.	199

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid 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

Der Stadt Lüdenscheid bzw. dem Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid (STL) liegen die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann Lüdenscheid jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die Aufwendungen kostenstellenscharf, vollständig und transparent zu ermitteln. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Lüdenscheid definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Der STL führt eine Straßendatenbank. Diese beinhaltet vor allem die Bestandsdaten. Weitere Informationen wie Finanzdaten und Maßnahmeninformationen liegen in anderen Systemen vor. Das Aufbruchmanagement ist bereits gut digitalisiert, die Prozesse sind optimiert. Optimal wäre eine Schnittstelle zur Straßendatenbank.

Die Stadt Lüdenscheid hat für die Eröffnungsbilanz 2009 eine Zustandserfassung und -bewertung durchführen lassen. Diese zeigte einen tendenziell schlechten Zustand. Weitere Zustandsbewertungen führte Lüdenscheid bisher nicht durch. Die körperlichen Inventuren wurden von Lüdenscheid nicht entsprechend der gesetzlichen Vorgaben durchgeführt.

Die Zusammenarbeit des STL mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Lüdenscheid zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 ist in Lüdenscheid ein kontinuierlicher Vermögensverzehr der Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Wertverlust ist besonders hoch, da die Nutzungsdauer von der Stadt im Rahmen der Möglichkeiten besonders vorsichtig und kurz gewählt wurde. Diese kurze Nutzungsdauer verursacht jedes Jahr hohe Abschreibungen. Die durchschnittliche Abschreibung je qm beträgt 2019 in Lüdenscheid 2,04 Euro, im interkommunalen Vergleich liegt der Median bei 1,67 Euro je qm.

Dieser Wertentwicklung hat die Stadt Lüdenscheid nicht mit ausreichenden Investitionen und damit Wertzuwachsen entgegengewirkt. In den Jahren 2015 bis 2020 hat sie im Schnitt lediglich 32 Prozent der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Dies spiegelt sich in einem hohen Anlagenabnutzungsgrad von ca. 88 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch dreieinhalb Jahren zum Ende 2019 wider.

Um den technischen Zustand ermitteln zu können, fehlt Lüdenscheid die regelmäßige Erfassung und -bewertung der Verkehrsflächen. Dieser technische Zustand könnte durch die durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen ein deutlich besseres Bild zeigen als der hohe Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die Unterhaltungsaufwendungen erreichen 2019 beinahe den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine wirtschaftliche Unterhaltung von Gemeindestraßen.

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 Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen betrachtet die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Betrachtung 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.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Stadt Lüdenscheid** lag im Prüfzeitraum im Fachbereich 4, Planen und Bauen. Hier waren die Verantwortlichkeiten wie folgt aufgeteilt:

- Fachdienst 66 (Verkehrsplanung und -lenkung) ist zuständig für die Planung von Verkehrsflächen, -anlagen und die Lenkung des Verkehrs.
- Fachdienst 60 (Bauservice) kümmert sich verantwortlich um die Bewirtschaftung der öffentlichen Flächen.
- Stabstelle FI (Förderung und Finanzierung) organisiert die Finanzierung von Straßenbau und Unterhaltung.

Lüdenscheid plant die Einrichtung eines neuen Fachbereiches, dem der Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid (STL) sowie die bislang der Stabstelle FI zugewiesenen Aufgaben zugeordnet werden soll.

Der Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid ist eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung und besteht in dieser Form seit 1991. Ihm wurde per Dienstanweisung und Betriebsatzung unter anderem der Straßenbau und die Unterhaltung der Verkehrsflächen übertragen. Außerdem führt der STL alle Neubau-, Endausbau- und Sanierungsmaßnahmen von Straßen, Wegen und Plätzen der Stadt von der Kalkulation über die Ausschreibung, Bauleitung, Abrechnung und Gewährleistungsüberwachung inklusive der Nebenanlagen durch. Die Abrechnungen von Straßenbaubeiträgen bereitet er baufachlich vor.

5.3.1 Datenlage

→ Die Datenlage der Stadt Lüdenscheid für die Verkehrsflächen ist gut.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Lüdenscheid** führt ihre Straßendatenbank als Bestandsdatei für die gesamte Verwaltung. Inhalt sind Leit- und die meisten Funktionsdaten, Flächen und Maße. Die Finanzdaten durchgeführter Baumaßnahmen sind nicht Teil der Straßendatenbank, liegen aber anderweitig vor. Viele weitere Informationen sind für die Stadt Lüdenscheid und den STL im städtischen GIS-System über verschiedene Ebenen jederzeit abrufbar. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesamte Stadt Lüdenscheid mit einheitlichen aktuellen Daten arbeitet.

Für die Verkehrsflächen liegen die Kosten von durchgeführten Maßnahmen vollständig vor. Allerdings kann die Stadt ihre Erhaltungsaufwendungen nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung trennen. Auch fehlen die Sach- und Gemeinkosten für die

Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs (siehe Abschnitt 5.3.3 Kostenrechnung). Diese ermitteln wir für die Kennzahlenbildung dieses Berichtes mit KGSt-Pauschalen.

5.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid führt eine Straßendatenbank mit den Bestandsdaten. Alle weiteren Daten, wie z. B. Baumaßnahmen, Kosten und Inventar werden in anderen EDV-Systemen geführt. Für ein optimiertes Erhaltungsmanagement sollten alle notwendigen Daten in einem System gebündelt nutzbar sein.

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 Lüdenscheid** führt eine Straßendatenbank im STL. Vorliegende Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten sind in dieser Straßendatenbank erfasst. Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächendaten ist ein Kanten-Knoten-Modell. Diesem sind die Verkehrsflächen zugeordnet.

Zur Eröffnungsbilanz hat die Stadt Lüdenscheid die Verkehrsflächen erfasst und bewertet. Im Jahr 2018 wurden die Verkehrsflächen letztmalig visuell aufgenommen aber nicht bewertet. In 2022/2023 soll eine erneute Erfassung mit Bewertung erfolgen. Diese neue Erfassung sollte Lüdenscheid dazu nutzen die Straßendatenbank zu vervollständigen. Durch die Bewertung der ermittelten Zustände und der Zuordnung verschiedener Schadensbilder in Zustandsklassen lassen sich Veränderungen gut ablesen. Mit diesen Zustandsklassen kann Lüdenscheid entsprechende Bauprogramme und ein Erhaltungsmanagement aufstellen. Ergänzend sollte Lüdenscheid in der Straßendatenbank auch Erhaltungs- und Finanzdaten erfassen.

Durch die Fortschreibung der Zustandsdaten und der Erhaltungs- und Finanzdaten lässt sich ablesen, wie sich durchgeführte oder unterlassene Maßnahmen auf den Zustand der Verkehrsflächen auswirken.

Im Idealfall sollte Lüdenscheid auch die Informationen aus dem Aufbruchmanagement direkt oder über Schnittstellen in die Straßendatenbank einfügen. Die Möglichkeit bietet das Aufbruchsystem über einen Netzknoten. Das Inventar (Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmaste usw.) mit Art, Alter und Standort sollte die Straßendatenbank komplettieren. Diese Daten hält die Stadt Lüdenscheid über verschiedene Ebenen in ihrem GIS vor. Sie sind jederzeit abrufbar.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre Straßendatenbank um planungsrelevante Daten, wie Straßenzustand, durchgeführte Maßnahmen usw. ergänzen.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ermittelt und erledigt. Festgestellte Mängel und

Schäden lösen einen Auftrag aus. Diesen erledigt entweder der STL oder bei größeren Schäden eine Fremdfirma. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Dienstanweisungen vor, die die Kontrollintervalle regeln.

5.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Eine Kostenrechnung zur Darstellung des gesamten Ressourcenverbrauchs der Verkehrsflächen wird von der Stadt Lüdenscheid nicht geführt. Der STL führt eine Kostenrechnung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Diese erfüllt bisher noch nicht alle Anforderungen an die Transparenz.

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.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Lüdenscheid** nicht vorhanden. Alle Baumaßnahmen führt der STL durch oder beauftragt externe Firmen mit der Ausführung. Der STL ist eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung und damit eine organisatorisch und finanzwirtschaftlich selbstständige Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Für diese ist das Führen einer Kostenrechnung gesetzlich vorgeschrieben. Der STL führt seine Kostenrechnung mit verschiedenen Kostenstellen entsprechend der verschiedenen Aufgabenbereiche und ein Sammelkonto für allgemeine Bereiche.

Die Kostenrechnung sollte in Verbindung mit der Straßendatenbank neben der Darstellung der Finanzsituation auch ein Steuerungselement innerhalb des STL sein. Hierüber kann die Stadt Lüdenscheid wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen darstellen. Sie ermöglicht nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Außerdem verknüpft sie den Ressourcenbedarf mit Leistungsmengen und stellt Budgets differenziert dar.

Die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung der Verkehrsflächen werden vom STL erbracht. Dieser erfasst seine Stunden und auch die allgemeinen Kosten (Sach- und Gemeinkosten) entsprechend der Aufgabensparte. Es erfolgt keine Verteilung aller Kostenarten auf die Projekte. Dadurch ist es nicht möglich den gesamten Ressourceneinsatz für eine Baumaßnahme darzustellen. Zur Erstellung des Betriebsabrechnungsbogens für den STL ist dies ausreichend. Allerdings sollte der STL zur transparenten Kostendarstellung alle angefallenen Kosten einzelnen Maßnahmen zuordnen. Zur Ermittlung unserer Kennzahlen wurde mit KGSt-Pauschalen für die Sach- und Gemeinkosten gerechnet.

Eine Kostenrechnung sollte jede Kommune so differenziert wie erforderlich darstellen und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen. Die Erhaltungsmaßnahmen sollte Lüdenscheid möglichst nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt darstellen können, weil sie zu unterschiedlichen Ergebnissen in der weiteren Nutzungsdauer führen. Eine Differenzierung der Kostenrechnung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid bzw. der STL sollte die vorhandene Kostenrechnung zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes erweitern.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Die Kostenrechnung könnte die Stadt Lüdenscheid über Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbinden.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid hat bisher schriftlich noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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 Lüdenscheid** hat bisher keine definierten und prüfbareren Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen festgelegt. Im Jahresabschlussbericht der Stadt Lüdenscheid finden sich keine Ziele der ordnungsgemäßen Erhaltung der Infrastruktur. Die fixierten Ziele in diesem Jahresabschlussbericht betreffen die Einhaltung des Zeitplanes und die Refinanzierung von abrechnungsfähigen Maßnahmen. Die im Wirtschaftsplan des STL dokumentierten Ziele betreffen ganz allgemein die Einhaltung von Nachhaltigkeit. Vertieft stellt der Wirtschaftsplan Ziele für die eigenen Fahrzeuge und die Grünpflege dar.

Bisher stellt der STL verschiedene Bauprogramme nach Notwendigkeiten auf. Diese werden zur Budgetplanung genutzt und sukzessive abgearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte durch strategische Zielvorgaben, den operativen Rahmen für alle Erhaltungsmaßnahmen definieren.

Folgende Ziele können als Beispiel dienen:

- **Langfristiger Substanzerhalt:**
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- **Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:**
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- **Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:**
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Zielen sind operative Ziele abzuleiten. Diese operativen Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.
- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

Über diese Ziele kann der STL seine Budgets und Personalressourcen definieren.

Diese Ziele sollte die Stadt Lüdenscheid durch Kennzahlen messbar machen. Ein zeitlicher, erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Ziele begrenzt den Handlungszeitraum. Um den Erfüllungsgrad dieser Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist die Darstellung im Wirtschaftsplan des STL empfehlenswert.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

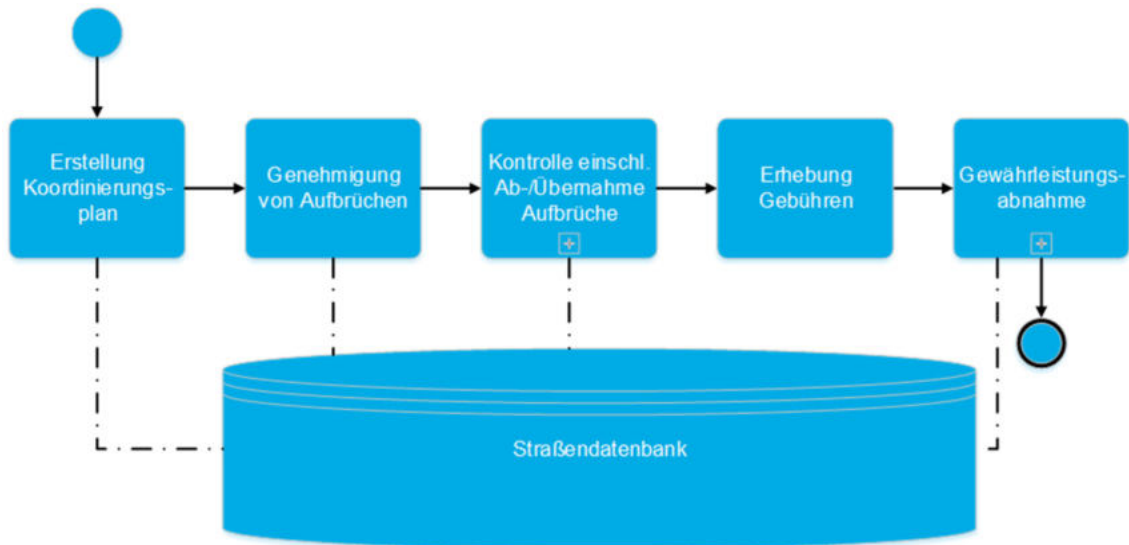
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines 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 Lüdenscheid ist sehr gut aufgestellt. Es ist bereits in allen Schritten digitalisiert und in einer Aufbruchdatenbank hinterlegt.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten 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



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten erfolgte ein Gespräch mit dem STL der **Stadt Lüdenscheid** auf Basis einer Checkliste. Diese wird einheitlich bei allen großen kreisangehörigen Städten verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren. Weiter dokumentierte der STL seine Prozesse anschaulich als Präsentation innerhalb der Aufbruchdatenbank.

In der Stadt Lüdenscheid erfolgt bereits seit Anfang der 80er Jahre, mit Einführung der ersten Straßendatenbank, eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema der Aufbrüche. Zu dieser Zeit gab es bis zu 2.000 Aufbrüche im Jahr. Um diese hohe Anzahl zu verringern und zu koordinieren erfolgte damals bereits eine enge Abstimmung mit allen Versorgungsträgern, Telekommunikationsfirmen, Stadtentwässerungsbetrieb Lüdenscheid Herscheid AöR (SELH) und dem STL.

Zusammen mit der Stadtwerke Lüdenscheid GmbH wurde die Digitalisierung eines Aufbruchmanagements forciert. Ziel war eine komplett papierlose Bearbeitung des gesamten Ablaufes von Aufbrüchen. Es erfolgte eine Verknüpfung von Grafiken und Daten und auch die elektronische Übergabe von Daten zwischen Stadtwerke und der Stadt Lüdenscheid wurde ermöglicht. Hierdurch reduziert sich der große Verwaltungsaufwand der hohen Anzahl an Aufbrüchen auf beiden Seiten.

Mit Einführung der neuen Straßendatenbank installiert Lüdenscheid das neue digitale Aufbruchmanagement. Die Firmen, die am digitalen Austausch teilnehmen, haben einen Befähigungsnachweis vorgelegt und ihnen wurden die Aufbruchbedingungen mit den Ausführungsbestimmungen (heute ZTV) übergeben. Die Grunddaten für die Aufbruchdatenbank liefert die Straßendatenbank.

Das Aufbruchmanagement arbeitet seit 2018 „webbasiert“. Dadurch können jetzt alle an Aufbrüchen Beteiligten jederzeit Daten elektronisch übergeben oder auf Daten zugreifen. So stellen die Vorhabenträger über dieses Programm ihre Aufbruchanträge, der zeitliche Ablauf sowie die ausführende Firma sind erkennbar. Die Aufbruchgenehmigung durch den STL und die Doku-

mentation der Ausführung können direkt über dieses Programm erfolgen. Durch die Verknüpfung ist jederzeit gewährleistet, dass in der Aufbruchdatenbank alle Aufbrüche aktuell hinterlegt sind bzw. der Bearbeitungsstand ablesbar ist. Eine Schnittstelle über Netzknoten mit der Straßendatenbank wäre möglich, allerdings hat Lüdenscheid dies nicht aktiviert.

Dieses System wird inzwischen auch bei vielen anderen Kommunen des Märkischen Kreises angewandt.

Zusätzlich zu den digitalen Möglichkeiten finden regelmäßig vierteljährlich Koordinierungstreffen mit den Versorgungsunternehmen statt. Außerdem erfolgen halbjährlich Planungsabstimmungen mit der Stadtwerke Lüdenscheid GmbH und der SELH.

Eine Baubeginnanzeige fordert der STL nicht. Über die Mitteilung der verkehrsrechtlichen Anordnung wird der Beginn der Maßnahme angezeigt. Abweichungen zu den Ausführungsdaten in der Software kommen nur sehr selten vor und werden ggf. geklärt.

Für die jetzt ca. 600 bis 700 Aufbrüche jedes Jahr übernehmen die Straßenkontrolleure unangekündigte Kontrollen. Diese Kontrollen werden in der Software mit Fotos protokolliert. Mängel zeigt Lüdenscheid dem Vorhabenträger an mit der Aufforderung zur Beseitigung. Übernahmetermine nehmen die Ingenieure des STL wahr. Diese Übernahme protokolliert der STL ebenfalls, ggf. mit Fotos und Nachweisen z. B. der Verdichtungskontrollen. Sollten sich Mängel zeigen, werden diese aufgenommen und sind vom Vorhabenträger zu beseitigen. Erst dann erfolgt die endgültige Übernahme. Diese Übernahme und das Ende der Gewährleistungsfrist vermerkt Lüdenscheid in der Aufbruchdatenbank. Die Software erinnert rechtzeitig an den Ablauf der Gewährleistungsfrist. Dadurch kann der Straßenkontrolleur den Zustand der Aufbrüche begutachten und ggf. Mängel beanstanden. Diese werden dem Vorhabenträger mit einer Beseitigungsfrist angezeigt.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

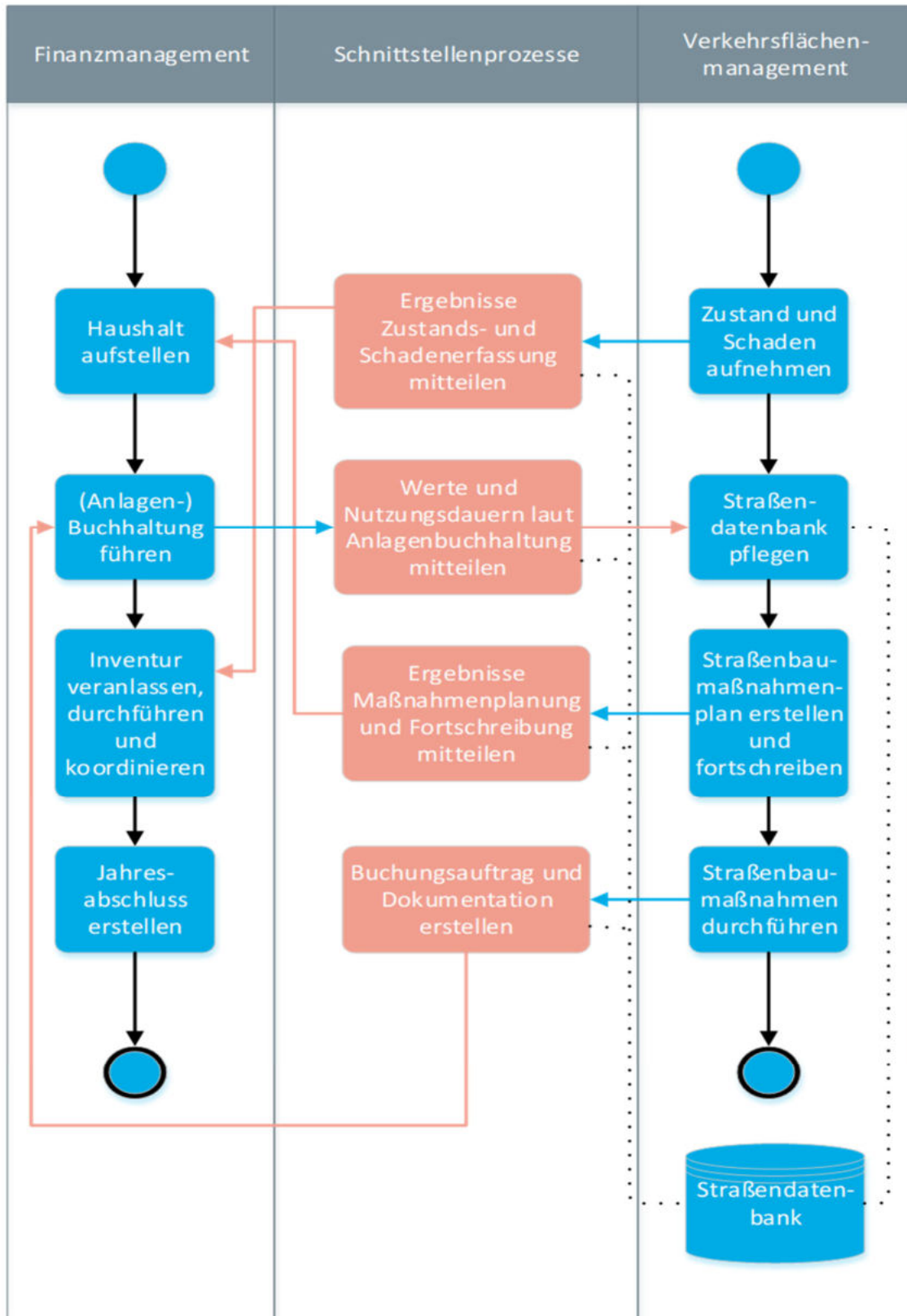
→ **Feststellung**

Das Finanzmanagement der Stadt Lüdenscheid und das Verkehrsflächenmanagement im STL stimmen sich am Jahresende über Zu- und Abgänge der investiven Maßnahmen miteinander ab. Schnittstellen sind nicht vorhanden. Regelmäßige Bewertungen der Verkehrsflächen sowie körperliche Inventuren führt Lüdenscheid bisher nicht durch.

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



In der **Stadt Lüdenscheid** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Für die Eröffnungsbilanz hat Lüdenscheid die Verkehrsflächen erfasst und bewertet. Diese Daten pflegt sie in eine Straßendatenbank ein und bildet Abschnitte. Diese Straßendatenbank war Grundlage zum Aufbau der Anlagenbuchhaltung.

Weitere körperliche Inventuren, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist, führt die Stadt Lüdenscheid bisher nicht durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid muss gem. § 91 Abs. 2 der Gemeindeordnung ihrer Verpflichtung zur Durchführung körperlicher Inventuren der Verkehrsflächen unbedingt nachkommen.

Durchgeführte Maßnahmen zur Erhaltung oder Erneuerung/Umbau/Ausbau der Verkehrsflächen hinterlegt die Stadt Lüdenscheid nicht in der Straßendatenbank. Lediglich Neubaumaßnahmen ergänzt sie als neue Abschnitte in der Straßendatenbank.

Der Finanzbereich und der STL nutzen dieselbe Bezeichnung für einen Straßenabschnitt. Diese ergeben sich aus den Abschnitten des Knoten-Kanten-Modells. Grundsätzlich hat der Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen ein Leserecht auf die Straßendatenbank.

Zum Jahresabschluss erstellt der STL für sämtliche investiven Maßnahmen Zu- und Abgangsmittelungen für die Anlagenbuchhaltung. Ein Abgleich zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung findet nicht statt und ist nach Aussage der Stadt Lüdenscheid nicht leistbar. Aus der Anlagenbuchhaltung ist eine Auswertung pro Anlage mit den üblichen Beträgen wie Anschaffungswert, Abschreibungen und Restbuchwert möglich. Dokumente, die über die Rechnungen hinausgehen, legt Lüdenscheid in der Bauakte beim STL ab.

Um die Informationen über Investitionsmaßnahmen für die unterjährige Finanzplanung nutzen zu können, sollte die Stadt Lüdenscheid die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung via Schnittstelle mit einander verknüpfen. Dadurch wäre für die Finanzplanung jederzeit ersichtlich, welche Investitionen bereits getätigt wurden und welche Maßnahmen noch in der Planung sind. Auch kann Lüdenscheid dann bilanzielle Veränderungen jederzeit mit ihren Auswirkungen auswerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die vorhandene Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung über eine Schnittstelle verknüpfen.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid unterhält auf Grund ihrer Einwohnerzahl keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen und daher vergleichsweise wenig Verkehrsflächen. Eine Aufteilung nach verschiedenen Straßenarten liegt nicht vor.

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	Lüden-scheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	834	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	30,30	30,30	32,73	38,83	46,38	66,31	18
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,53	1,79	3,00	3,66	5,20	6,57	18

Die **Stadt Lüdenscheid** ist flächenmäßig wie auch bei der Bevölkerungszahl knapp unter dem 2. Viertelwert im Vergleich der großen kreisangehörigen Städte in NRW. Dadurch ergibt sich eine leicht unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte je qkm. Lüdenscheid stellt ihren Einwohnern die geringsten Verkehrsflächen zur Erschließung der Gemeindefläche zur Verfügung. Auch der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche ist sehr gering. Ursächlich hierfür könnte sein, dass Lüdenscheid durch die Einwohnerzahl (geringer 80.000 Einwohner) keine Unterhaltung der Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen durchführen muss. Auch eine kompakte Bebauungsstruktur verringert die notwendigen Erschließungswege.

Der STL unterhält auf dem fast 87 qkm großen Gemeindegebiet ungefähr 2,1 Mio. qm Straßen und 77.000 qm befestigte Wirtschaftswege incl. Nebenflächen. Für die Betrachtungsjahre bis 2020 konnten wir noch festhalten, dass Lüdenscheid durch die Nähe der Bundesautobahn A45 und den Bundesstraßen B54 und B229 eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz hat. Die durch Lüdenscheid führenden Straßen wurden somit bis 2020 nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert. Das hat sich 2021 durch die Sperrung der A45 geändert.

Neben der Verkehrsfläche nimmt auch der Straßentyp Einfluss auf Art und Umfang der Erhaltung. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich weniger aufwendig wie z. B. die Erhaltung von Hauptverkehrsstraßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben mit etwas über fünf Prozent einen durchschnittlichen Anteil an der Verkehrsfläche. Eine weitere Differenzierung der Straßenfläche ist in Lüdenscheid aus der Straßendatenbank nicht zu ermitteln. Hier wäre die getrennte Betrachtung nach Anlieger-, Hauptverkehrs-, Haupterschließungs- und Hauptgeschäftstraßen interessant. Jede dieser Straßenarten unterliegt verschiedenen Belastungen, unterschiedlichen Aufbauarten und daher auch einer anderen Abnutzung. Auch wegen des zusätzlichen Verkehrs aufgrund der Sperrung der A45 ist eine Auswertung nach Straßenarten und deren Verschleiß angebracht.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Straßen nach den verschiedenen Straßenarten erfassen und auswerten.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2019 um 73,6 Mio. Euro (64 Prozent) verringert.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen für die **Stadt Lüdenscheid** als Teil des kommunalen Vermögens darstellen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2019 hat Lüdenscheid Verkehrsflächen in Höhe von 41,5 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch rund 1,3 Mio. Euro Anlagen im Bau.

Die dargestellten Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen Straßen und befestigte Wirtschaftswegen, nicht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lüden- scheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	7,14	7,14	11,53	14,01	17,59	28,24	18
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Ver- kehrsfläche in Euro	18,88	16,62	22,84	27,12	34,90	39,71	16

Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der Stadt Lüdenscheid wird von den Ausgliederungen geprägt. Z. B. fließt das Kanalvermögen nicht in die Bilanzsumme der Stadt Lüdenscheid mit ein, sondern ist Teil der Bilanzsumme des Stadtentwässerungsbetriebs Lüdenscheid Herscheid. Die landesweiten interkommunalen Vergleichszahlen sind von den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden der Kommunen teils erheblich beeinflusst. Den Wert der Verkehrsflächen hat Lüdenscheid durch die kurze Nutzungsdauer bereits weit abgeschrieben. Deshalb zeigt die Verkehrsflächenquote den Minimalwert.

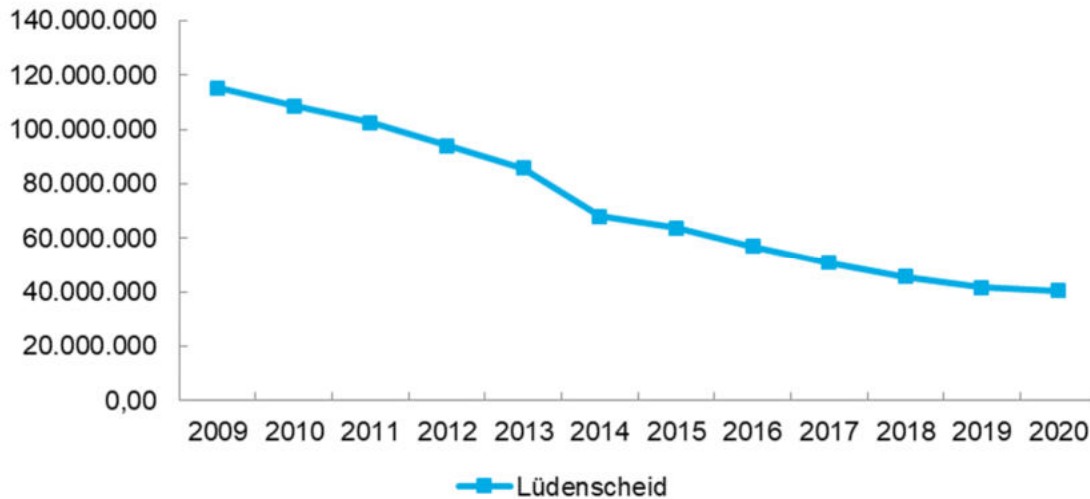
Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Lüdenscheid eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren festgelegt. Damit hat sie sich bewusst für eine kurze Nutzungsdauer und nicht für die maximal mögliche Nutzungsdauer von zurzeit 60 Jahren entschieden. Hintergrund ist das Vorsichtsprinzip, das Lüdenscheid auf alle Vermögensgegenstände anwendet. Das zeigt sich unter anderem in dem geringen durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche. Das Vermögen ist durch die gewählte kurze Nutzungsdauer bereits weitestgehend abgeschrieben.

Im Vergleichsjahr 2019 liegt in Lüdenscheid die Restnutzungsdauer durch die kurze Nutzungsdauer bei nur noch 3,5 Jahren, der Durchschnitt der Vergleichskommunen bei ca. 14 Jahren. Der Median für die Gesamtnutzungsdauer Verkehrsflächen der Vergleichskommunen liegt bei 41,19 Jahren.

Die Stadt Lüdenscheid konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 73,6 Mio. Euro (ca. 64 Prozent) des Wertes wurden seitdem verzehrt.

In den Jahren 2019 und 2020 weist die Bilanz der Stadt Lüdenscheid hohe Werte von Anlagen im Bau (AiB) aus. Diese werden in den Jahren 2020 bis 2022 fertig gestellt und stabilisieren den Bilanzwert etwas, werden aber den Wertverlust nicht kompensieren können.

Bilanzwert Verkehrsflächen (ohne AiB) 2009 – 2020 in Euro



Bilanzwert Verkehrsflächen (inkl. AiB) in Euro

2009	2012	2015	2018	2019	2020
116.092.425	94.036.871	64.068.165	46.056.364	42.831.932	41.619.949

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert jedes Jahr. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Durch regelmäßige Abschreibungen ist ein erheblicher bilanzieller Vermögensverlust entstanden. Die Übernahme vieler Anlagen im Bau in den Bestand haben den Vermögensverlust etwas reduziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Gesamtnutzungsdauer des Anlagevermögens Verkehrsflächen entsprechend der technischen Nutzungsdauer wählen um den bilanziellen Wert möglichst realistisch abzubilden.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet ist, betrachten wir nachfolgend näher.

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

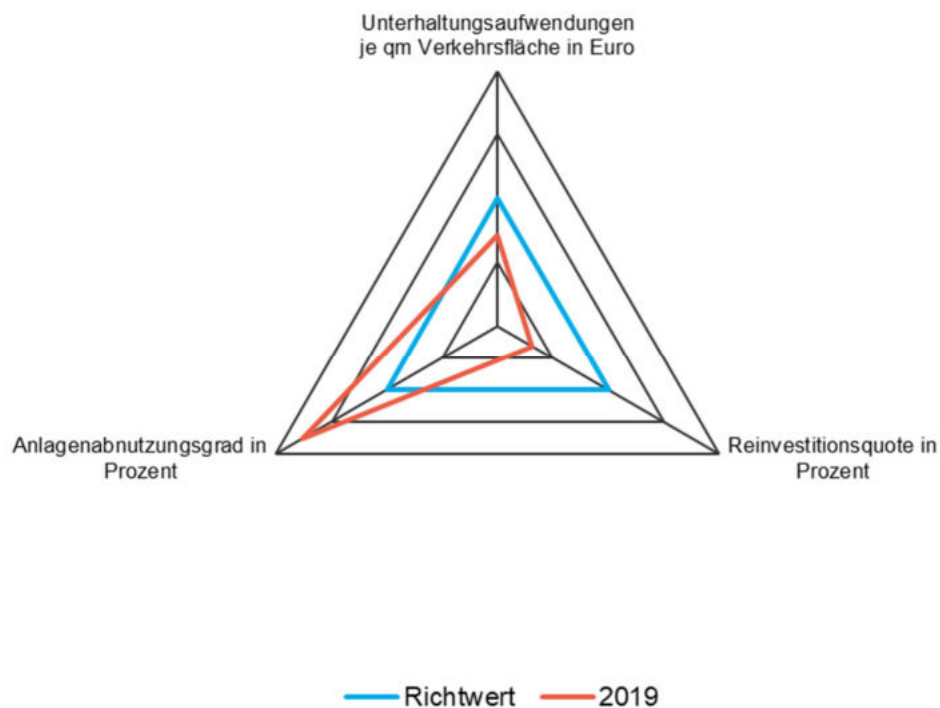
und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

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 Lüdenscheid gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Lüdenscheid
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,92
Reinvestitionsquote in Prozent	100	31,48
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	88,30

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die einzelnen Einflussfaktoren vertiefend.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der sehr hohe Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege zeigt eine starke bilanzielle Überalterung des Vermögens.

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.

Die **Stadt Lüdenscheid** hat für ihre Verkehrsflächen eine einheitliche Nutzungsdauer von 30 Jahren festgelegt. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei dreieinhalb Jahren. Dadurch errechnet sich ein Anlagenabnutzungsgrad von über 88 Prozent. Dieser Wert deutet auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Der Anlagenabnutzungsgrad bildet flächengewichtet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt unter anderem, warum der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche der Stadt Lüdenscheid im Vergleich zwischen dem 1. und 2. Viertelwert liegt. Die Verkehrsflächen sind im Durchschnitt entsprechend der kurzen Nutzungsdauer alt. Viele Flächen sind bereits abgeschrieben und weisen keinen Wert mehr aus. Beeinflusst wird die Restnutzungsdauer von der Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Lüdenscheid hat sich für eine kurze Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen von einheitlich 30 Jahren entschieden. Damit hat sie die möglichen Laufzeiten nicht maximal ausgenutzt. Hier sind zurzeit bis zu 60 Jahre möglich.

Abschreibungen je qm in Euro 2019

Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,04	0,98	1,42	1,66	2,02	2,62	18

Durch kurze Gesamtnutzungsdauern musste die Stadt Lüdenscheid nach der Eröffnungsbilanz hohe Abschreibungen erwirtschaften. Obwohl diese Anlagegüter bereits stark abgeschrieben sind, bildet der jährliche Aufwand für die Abschreibungen pro qm mit 2,04 Euro immer noch einen vergleichsweise hohen Wert.

Lüdenscheid konnte dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad bisher nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Entwicklung des durchschnittlichen Alters korrespondiert mit den sinkenden Bilanzwerten der Verkehrsflächen.

Durch eine kurze Nutzungsdauer wird der Wert eines Anlagegutes schnell abgeschrieben. Dies verursacht hohe Abschreibungen pro Jahr und gleichzeitig auch einen hohen Wertverlust pro Jahr. Dem kann Lüdenscheid nur durch Reinvestition in der Höhe der Abschreibung und damit verbunden einem Wertzuwachs entgegenwirken.

Gem. des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKFWG) und § 36 Abs. 5 KomHVO NRW muss Lüdenscheid, soweit kein Komponentenansatz genutzt wird, Anlagegüter, deren durchgeführte Maßnahmen eine Verlängerung der Nutzungsdauer verursachen, neu bewerten und die Nutzungsdauer anpassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid muss die Vorschriften des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes bezüglich der Buchung und Verlängerung von Restnutzungsdauern bei entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen beachten.

Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen liefern die Zustandserfassungen und -bewertungen.

Die Stadt Lüdenscheid hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 ermitteln und bewerten lassen. Zur Eröffnungsbilanz 2009 hat Lüdenscheid ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Zu diesem Zeitpunkt sind fast 45 Prozent auf die schlechten Zustandsklassen vier und fünf entfallen. Weniger als 25 Prozent wurden als gut oder sehr gut bezeichnet.

Eine weitere Betrachtung über die Veränderungen in den Zustandsklassen kann leider nicht erstellt werden, da Lüdenscheid keine weiteren Zustandsbewertungen durchgeführt hat. Da aber in den letzten Jahren die Unterhaltungsaufwendungen nur für einen Erhalt des Status Quo und die Reinvestitionsquoten unter den Richtwerten liegen, können sich die Zustände nicht wesentlich verbessert haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte eine flächendeckende und zeitnahe Erfassung und Bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen.

Häufig weichen aktuelle Zustandsermittlungen ganz erheblich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Eine mögliche Ursache kann darin liegen, dass die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer deutlich unter der technischen Nutzungsdauer liegt. Auch mit der Nutzung des Wirklichkeitsprinzips nach § 36 Abs. 5 KomHVO NRW, welches eine Neubewertung und Verlängerung von Nutzungsdauern bei großen Maßnahmen wie z. B. Deckenerneuerungen (Deck- und Binderschicht) vorschreibt, verlängert sich die Gesamtnutzungsdauer eines Anlageguts. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, etc.) können zudem ein differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauern die technische Nutzungsdauer abbildet.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid wendet im Vergleichsjahr 2019 weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als der Richtwert der FGSV empfiehlt. Eine fundierte Aussage zu dem technischen Zustand der Verkehrsflächen lässt sich durch fehlende Zustandserfassungen nicht machen.

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.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung (hier des STL) incl. der Sach- und Gemeinkosten, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Lüdenscheid** hat im Jahr 2019 über zwei Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Daraus ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,92 Euro je qm Verkehrsfläche. Damit setzt Lüdenscheid ungefähr 71 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Der Richtwert der FGSV geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Die Unterhaltungsaufwendungen dürften nicht ausreichen, um den derzeitigen Zustand langfristig sicher zu stellen.

Kurzfristig gesehen reichen diese Unterhaltungsaufwendungen eventuell aus um die Verkehrsflächen in einem verkehrssicheren Zustand zu erhalten. Allerdings können unvorhergesehene Situationen wie ein sehr nasskalter Winter oder die Sperrung der A45 diesen verkehrssicheren Zustand schnell verändern.

Lüdenscheid hat sich für eine erweiterte konsumtive Erhaltungsstrategie entschieden. Das bedeutet, es werden vermehrt konsumtive Maßnahmen durchgeführt. Über Bauprogramme werden die Prioritäten in der Erhaltung festgelegt und entsprechend abgearbeitet. Vermehrte investive Maßnahmen würden sich auch in der Bilanz und den Restnutzungsdauern zeigen. Auch sind investive Maßnahmen meint größere umfangreichere Bauvorhaben die langfristig gesehen die nachhaltigere Strategie darstellen.

Die Stadt Lüdenscheid kann die Unterhaltungsmaßnahmen nur insgesamt, nicht differenziert nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) ermitteln. Das wäre wichtig, um die Nachhaltigkeit der durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen bewerten zu können. Instandhaltungsmaßnahmen sind örtlich punktuelle, kleine bauliche Sofortmaßnahmen. Diese werden häufig zur Gefahrenabwehr eingesetzt. Sie sind von der Art der Ausführung jedoch nicht in der Lage den Zustand zu erhalten oder gar zu

verbessern. Das können nur großflächige Instandsetzungen. Hierbei ist eine deutliche Steigerung des Gebrauchswertes festzustellen.

Für den Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 ergeben sich folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Euro

Aufwandsart	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	379.535	386.245	396.805	374.750	488.125	346.690
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0	0	0	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	54.976	2.830.898	35.148	31.668	266.801	0
Erhaltungsaufwendungen	1.412.553	1.488.470	1.239.297	1.316.891	1.430.679	1.408.246
davon Leistungen durch Dritte	143.462	65.257	35.775	70.273	105.676	106.298
davon vollkostenbasierte Eigenleistungen	1.269.091	1.423.213	1.203.522	1.246.618	1.325.003	1.301.948
./.. Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	111.500	110.062	0	61.338	151.909	54.002
Unterhaltungsaufwendungen	1.735.564	4.595.551	1.671.250	1.661.971	2.033.696	1.700.934
Unterhaltungsaufwendungen je qm	0,79	2,09	0,76	0,76	0,92	0,77

Im Durchschnitt der betrachteten Jahre 2015 bis 2020 betragen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche 1,02 Euro. Dieser Wert ist nahe dem Richtwert der FGSV von 1,30 Euro je qm.

In den Unterhaltungsaufwendungen sind Aufwendungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen enthalten. Im Jahr 2019 betragen diese ca. 267.000 Euro. Im Jahr 2016 werden die Unterhaltungsaufwendungen stark durch hohe Instandhaltungsrückstellungen von über 2,8 Mio. beeinflusst. Instandhaltungsrückstellungen bilden Unterhaltungsmaßnahmen im Haushalt ab, die in dem Jahr zwar geplant aber nicht durchgeführt werden können. Diese muss Lüdenscheid maßnahmenscharf bilden und nach vier Jahren durchführen oder auflösen. Ohne die Berücksichtigung dieser Instandhaltungsrückstellungen und deren Auflösung reduzieren sich die tatsächlich durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen in 2019 auf 0,87 Euro je m² Verkehrsfläche und in 2016 auf 0,85 Euro je m² Verkehrsfläche. Das würde für die Jahre 2015 bis 2020 einen Durchschnitt von 0,81 Euro je qm ergeben.

Die Stadt Lüdenscheid erbringt durch den STL nach eigener Aussage 100 Prozent der betrieblichen Erhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie ca. zehn Prozent der Instandsetzungen. Demnach erbringen ca. 90 Prozent der Instandsetzungen und alle Erneuerungen/Umbauten/Ausbauten Fremdfirmen (Dritte). Wie hoch der Anteil der verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ist, kann der STL nicht auswerten.

Die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen beinhalten unter anderem folgende Leistungen:

Betriebliche Erhaltung:

- Streckenkontrolle

- Bankett schneiden
- Straßenabläufe reinigen
- sonstige Reinigungsarbeiten (Müll beseitigen, Ölsuren entfernen Grabendurchlässe reinigen)
- Gefahrenstellen absperren
- Lichtraumprofil/Sichtdreieck freischneiden

Instandhaltung:

- kleinflächige Reparaturarbeiten (Asphalt, Pflaster, Deckschichten ohne Bindemittel)
- Risse vergießen, Fugenpflege
- Abläufe, Bordsteine, Rinnen regulieren
- Verformungen abräsen

Instandsetzung:

- Dünnschichtbeläge (einschließlich Markierung)
- Oberflächenbehandlung (einschließlich Markierung)
- Einbau Deckschicht (einschließlich Bordstein und Rinnen regulieren, Markierung)
- Pflaster- und Plattenbeläge regulieren
- Gräben neu profilieren
- Bankette fräsen

Im Rahmen des Erhaltungsmanagements arbeitet die Stadt Lüdenscheid verstärkt mit konsumtiven Maßnahmen und weniger mit Reinvestitionen. Dadurch ist der Zustand der Verkehrsflächen wahrscheinlich besser als es der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Konsumtive Maßnahmen lösen keine Neubewertung und Nutzungsverlängerung des Vermögens aus. Um allerdings die Bilanzdaten den technischen Zuständen anzunähern, müssen Maßnahmen (z. B. Erneuerung Deck- und Binderschicht) durchgeführt werden, die die Nutzungsdauer entsprechend verlängern (siehe Abschnitt 5.6.1 Alter und Zustand).

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollten die Instandsetzungsmaßnahmen den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen bilden. Ein hoher Anteil Instandhaltungsmaßnahmen birgt mittel- bis langfristig das Risiko große Reinvestitionen zu verursachen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen und auswerten.

5.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote liegt im Vergleichsjahr 2019 bei nur 31 Prozent. In den Jahren 2015 bis 2020 liegt die Reinvestitionsquote im Schnitt auch nur bei knapp 32 Prozent. Diese Reinvestitionen reichen bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust wegen kurzer Nutzungsdauern entgegenzuwirken.

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.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Lüdenscheid** erreicht im Betrachtungsjahr 2019 für die Verkehrsflächen eine Reinvestitionsquote von 31,48 Prozent, in der 6-Jahres-Betrachtung 2015 bis 2020 nur von durchschnittlich 31,51 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote nahe 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent entsteht durch die regelmäßigen und ungeplanten Abschreibungen ein bilanzieller Vermögensverzehr. Im Jahr 2020 erreicht Lüdenscheid eine Reinvestitionsquote von 39,66 Prozent.

Reinvestitionen

Aufwendungen/Reinvestitionen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abschreibungen in Euro	7.494.046	7.552.288	7.577.037	7.648.859	4.480.144	4.574.865
Reinvestitionen in Euro	2.725.392	816.879	2.204.238	3.418.897	1.410.502	1.814.574
Reinvestitionsquote in Prozent	36,37	10,82	29,09	44,70	31,48	39,66

Die **Stadt Lüdenscheid** hat in den Betrachtungsjahren 2015 bis 2020 nicht nur in den Bestand investiert, sondern auch einige neue Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Insgesamt verwendet Lüdenscheid für die Verkehrsflächen in 2019 investive Mittel in Höhe von knapp 1,5 Mio. Euro, in die bestehenden Verkehrsflächen fließen davon ungefähr 1,4 Mio. Euro. Dagegen stehen Abschreibungen von circa 4,5 Mio. Euro.

In den Jahren 2018 bis 2020 hat die Stadt Lüdenscheid investive Mittel vor allem für die Baumaßnahmen Brügge West, Erschließung Wibscha, Straße zum weißen Pferd sowie dem barrierefreien Umbau von Kreuzungen und Bushaltestellen eingesetzt und abgerechnet.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein vor allem, wenn die Unterhaltungsaufwendungen ausreichend sind. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz, wie in Abschnitt 5.5.2 Bilanzkennzahlen erläutert, verbunden. Der Bilanzverlust ist umso größer, je kürzer die Abschreibungszeiträume gewählt wurden. Lüdenscheid hat sich für einen sehr kurzen Abschreibungszeitraum entschieden.

→ **Empfehlung**

Um dem bilanziellen Wertverlust der Verkehrsflächen gegenzusteuern sollte Lüdenscheid langfristig Reinvestitionen in Höhe der Abschreibungen tätigen und die Nutzungsdauer anpassen.

Grundsätzlich ist parallel auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Die Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen zeigt, dass die Stadt Lüdenscheid die Empfehlung für den Finanzbedarf der Straßenunterhaltung der FGSV fast erreicht. Allerdings kann Lüdenscheid das Ergebnis der Erhaltungsmaßnahmen ohne regelmäßige Zustandsbewertung nicht ermitteln.

Für die bilanzielle Wertentwicklung des Vermögenswertes Verkehrsflächen ist die Nutzung des Wirklichkeitsprinzips vorgegeben. Z. B. ist eine Deckenerneuerung mit Binderschicht immer mit einer verlängerten Nutzungsdauer verbunden.

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 Lüdenscheid führt eine Straßendatenbank mit den Bestandsdaten. Alle weiteren Daten, wie z. B. Baumaßnahmen, Kosten und Inventar werden in anderen EDV-Systemen geführt. Für ein optimiertes Erhaltungsmanagement sollten alle notwendigen Daten in einem System gebündelt nutzbar sein.	176	E1	177
F2	Eine Kostenrechnung zur Darstellung des gesamten Ressourcenverbrauchs der Verkehrsflächen wird von der Stadt Lüdenscheid nicht geführt. Der STL führt eine Kostenrechnung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Diese erfüllt bisher noch nicht alle Anforderungen an die Transparenz.	178	E2	179
F3	Die Stadt Lüdenscheid hat bisher schriftlich noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	180	E3	7
Prozessbetrachtung				
F4	Das Finanzmanagement der Stadt Lüdenscheid und das Verkehrsflächenmanagement im STL stimmen sich am Jahresende über Zu- und Abgänge der investiven Maßnahmen miteinander ab. Schnittstellen sind nicht vorhanden. Regelmäßige Bewertungen der Verkehrsflächen sowie körperliche Inventuren führt Lüdenscheid bisher nicht durch.	211	E4.1	213
			E4.2	213

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F5	Die Stadt Lüdenscheid unterhält auf Grund ihrer Einwohnerzahl keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen und daher vergleichsweise wenig Verkehrsflächen. Eine Aufteilung nach verschiedenen Straßenarten liegt nicht vor.	213	E5	Die Stadt Lüdenscheid sollte die Straßen nach den verschiedenen Straßenarten erfassen und auswerten.	214
F6	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2019 um 73,6 Mio. Euro (64 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.	215	E6	Die Stadt Lüdenscheid sollte die Gesamtnutzungsdauer des Anlagevermögens Verkehrsflächen entsprechend der technischen Nutzungsdauer wählen um den bilanziellen Wert möglichst realistisch abzubilden.	216
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Der sehr hohe Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswegen zeigt eine starke bilanzielle Überalterung des Vermögens.	218	E7.1	Die Stadt Lüdenscheid muss das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes bezüglich der Buchung und Verlängerung von Restnutzungsdauern bei entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen beachten.	219
			E7.2	Die Stadt Lüdenscheid sollte eine flächendeckende und zeitnahe Erfassung und Bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen.	219
			E7.3	Die Stadt Lüdenscheid sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer die technische Nutzungsdauer abbildet.	220
F8	Die Stadt Lüdenscheid wendet im Vergleichsjahr 2019 weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als der Richtwert der FGSV empfiehlt. Eine fundierte Aussage zu dem technischen Zustand der Verkehrsflächen lässt sich durch fehlende Bewertungen nicht machen.	20	E8	Die Stadt Lüdenscheid sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen und auswerten.	222
F9	Die Reinvestitionsquote liegt im Vergleichsjahr 2019 bei nur 31 Prozent. In den Jahren 2015 bis 2020 liegt die Reinvestitionsquote im Schnitt auch nur bei knapp 32 Prozent. Diese Reinvestitionen reichen bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken. Ein technischer Wertverlust ist ohne regelmäßige Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen nicht darstellbar.	23	E9	Um dem bilanziellen Wertverlust der Verkehrsflächen gegenzusteuern und die Zustände langfristig zu erhalten sollte Lüdenscheid langfristig Investitionen in Höhe der Abschreibungen tätigen.	24

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lüdenscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	88,30	52,44	57,53	71,17	72,72	88,30	15
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,92	0,24	0,62	0,65	0,92	1,39	17
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	1,13	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	9
Reinvestitionsquote in Prozent	31,48	9,62	23,58	51,77	65,08	86,04	13
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent*	28,80	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11

*Zu wenig 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