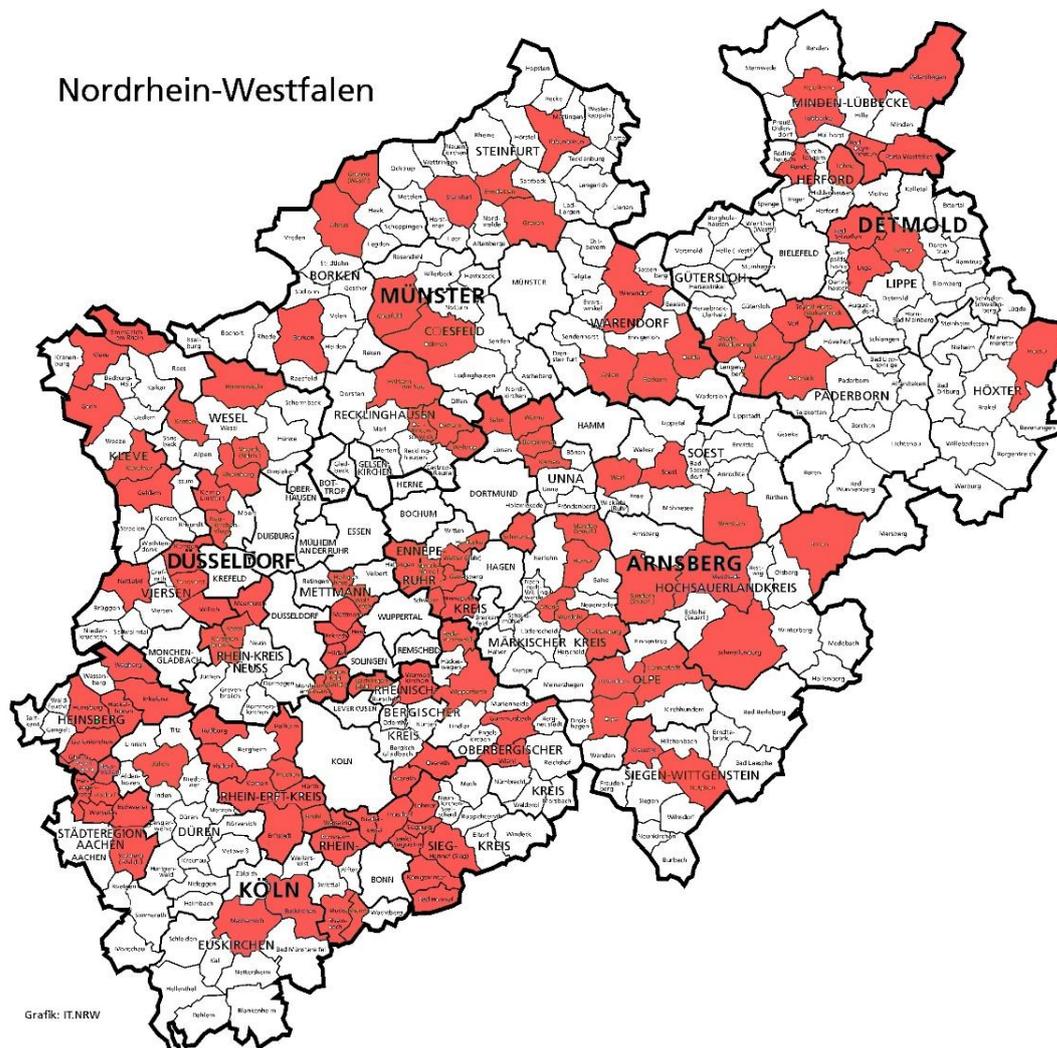


# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG



Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung  
der mittleren kreisangehörigen Kommunen  
2019 - 2021

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
1.1	Allgemeines zur Prüfung	5
1.2	Wesentliche Ergebnisse aus der Prüfungsrunde	8
<b>2.</b>	<b>Finanzen</b>	<b>19</b>
2.1	Haushaltssituation	20
2.2	Haushaltsplanung	23
2.3	Eigenkapital	25
2.4	Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf	26
2.5	Vermögen	29
2.6	Haushaltssteuerung	30
2.6.1	Informationen zur Haushaltssituation	30
2.6.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	30
2.6.3	Entwicklung der Realsteuer-Hebesätze	31
2.6.4	Konsumtive Ermächtigungsübertragungen	31
2.6.5	Investive Ermächtigungsübertragungen	32
2.6.6	Fördermittelmanagement	33
<b>3.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>35</b>
3.1	Beteiligungsportfolio	35
3.2	Beteiligungsmanagement	38
<b>4.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>42</b>
4.1	Datenlage	42
4.2	Fehlbetrag	43
4.3	Organisation und Steuerung	44
4.4	Soziale Strukturen	50
4.5	Verfahrensstandards	52
4.6	Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag	54
4.6.1	Aufwendungen Hilfe zur Erziehung	54

4.6.2	Falldichte	57
4.6.3	Anteil ambulanter Hilfefälle	59
4.6.4	Anteil Vollzeitpflege	61
4.7	Einzelne Hilfearten	61
4.7.1	Flexible ambulante Hilfen und sozialpädagogische Familienhilfe	62
4.7.2	Vollzeitpflege	64
4.7.3	Heimerziehung	65
4.7.4	Eingliederungshilfen	67
4.7.5	Hilfen für junge Volljährige	68
<b>5.</b>	<b>Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich</b>	<b>70</b>
5.1	Strukturen	71
5.2	Teilnahmequote	71
5.3	Organisation und Steuerung	72
5.4	Fehlbetrag OGS	73
5.4.1	Elternbeiträge	74
5.4.2	Aufwendungen OGS	75
<b>6.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>78</b>
6.1	Baugenehmigungsverfahren	78
6.2	Laufzeit von Bauanträgen	80
6.3	Personaleinsatz	82
6.4	Digitalisierung	83
6.5	Transparenz	84
<b>7.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>85</b>
7.1	Organisation des Vergabewesens	85
7.2	Allgemeine Korruptionsprävention	87
7.3	Sponsoring	89
7.4	Bauinvestitionscontrolling	91
7.5	Abweichungen vom Auftragswert und Nachtragsmanagement	93
7.6	Ergebnisse der Maßnahmenbetrachtungen	97
<b>8.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>101</b>
8.1	Steuerung	101
8.2	Prozessbetrachtungen	103
8.3	Erhaltung der Verkehrsflächen	105
<b>9.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>108</b>
9.1	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	108
9.2	Steuerung und Organisation	109
9.3	Gebühren	111
9.4	Flächenmanagement	113

9.5	Grünpflege	115
<b>10.</b>	<b>Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)</b>	<b>117</b>
10.1	Ergebnisse der Umfrage	118
10.1.1	Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten	118
10.1.2	Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte	120
10.1.3	Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Vorhaben	121
10.1.4	Rechtsformen der IKZ-Projekte	122
10.1.5	Beteiligte Partner	123
10.1.6	Erfolgsfaktoren	124
10.1.7	Gründe der Nichtumsetzung	125
10.1.8	Gründe für rückabgewickelte IKZ-Projekte	126
10.2	IKZ-Förderung und Ausblick	127
10.3	Gute Praxisbeispiele	128
10.3.1	IT/ E-Government/ Digitalisierung	128
10.3.2	Klimaschutz/ Mobilität	129
10.3.3	Fachkräftemangel/ Bildung	129
	<b>Kontakt</b>	<b>132</b>

# 1. Vorwort

## 1.1 Allgemeines zur Prüfung

Die gpaNRW hat im Zeitraum von September 2019 bis Dezember 2021 zum vierten Mal das Segment der mittleren kreisangehörigen Städte überörtlich geprüft. Nachlaufende Tätigkeiten haben sich noch bis weit ins Jahr 2022 erstreckt. In den 129 geprüften mittleren kreisangehörigen Städten mit einer Einwohnerzahl<sup>1</sup> zwischen 16.389 (Stadt Altena) und 59.223 (Stadt Langenfeld) leben insgesamt rund 4,6 Mio. Menschen.<sup>2</sup>

Bei Kommunen, die dem Stärkungspakt Stadtfinanzen unterliegen, hat die gpaNRW nur Prüfungsinhalte betrachtet, die nicht bereits Gegenstand der Beratung im Rahmen des Stärkungspaktes oder durch Dritte waren.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auftrag ist es, die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen.

Prüfungsinhalte in dieser Prüfungsrunde waren die Handlungsfelder

- Finanzen,
- Beteiligungen,
- Hilfe zur Erziehung,
- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- Bauaufsicht,
- Vergabewesen,
- Verkehrsflächen,
- Friedhofswesen und
- Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ).

In 28 mittleren kreisangehörigen Kommunen ohne Jugendamt sowie in einer weiteren Kommune wurde anstelle des Handlungsfeldes Hilfe zur Erziehung alternativ das Handlungsfeld Verkehrsflächen geprüft. Zusätzlich konnten diese Kommunen zwischen den Prüfthemen Fried-

<sup>1</sup> IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2011 zum 31.12.2021

<sup>2</sup> Die mittleren kreisangehörigen Städte Jüchen und Harsewinkel wurden in diesem Segment nicht geprüft. Die Stadt Jüchen wurde zum 01. Januar 2019 zur mittleren kreisangehörigen Stadt erhoben. Sie wurde zuletzt bis April 2018 im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen geprüft. Die Stadt Harsewinkel wurde zum 01. Januar 2022 zur mittleren kreisangehörigen Stadt erhoben und damit erst nach Abschluss der Prüfungsrunde.

hofswesen und OGS wählen. In zwei der drei mittleren kreisangehörigen Kommunen ohne Bauaufsicht und Jugendamt, fand ersatzweise eine Prüfung der Handlungsfelder Friedhofswesen, OGS und Verkehrsflächen statt. Darüber hinaus haben wir das Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit“ landesweit einer Erhebung der kommunalen Aktivitäten unterzogen.

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Die Berichte enthalten auch eine Angabe der Anzahl, der in dem Vergleich enthaltenen Kommunen. Nicht immer sind alle mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich enthalten, weil sie z. B. die von uns benötigten Daten nicht bereitstellen konnten.

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

Die gpaNRW hat bereits in der dritten Prüfungsrunde der mittleren kreisangehörigen Kommunen das gpa-Kennzahlenset aufgebaut. In dieser Prüfung haben wir diese Kennzahlen fortgeschrieben und die Kennzahlen aus der Vollprüfung der letzten Prüfungsrunde ergänzt. Das gpa-Kennzahlenset wird jedem Prüfungsbericht beigelegt und außerdem auf der Internetseite der gpaNRW ([www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)) veröffentlicht. Auf die Darstellung in diesem Gesamtbericht wird daher verzichtet. 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 unterstützen die Kennzahlen die interne Steuerung der Kommunen.

Dem Wunsch der Städte nach Aktualität der Prüfungsergebnisse sind wir nachgekommen. So hat die gpaNRW Daten aus den Jahren 2018 und 2019 berücksichtigt, um möglichst aktuelle Prüfungsergebnisse präsentieren zu können. Die meisten Tabellen und Grafiken enthalten Jahresangaben.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse des interkommunalen Vergleichs. Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt jedoch auch von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab, die nur zum Teil unmittelbar gesteuert werden können. Es gibt auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Wir haben folgende strukturelle Rahmenbedingungen der Kommunen in die Analysen einbezogen:

- Bevölkerungsentwicklung bis 2040
- Jugendquotient
- Altenquotient
- SGB II-Quote
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2017 bis 2020
- Kaufkraft je Einwohner

- Bruttoinlandsprodukt.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhalts galten.

Herne, im Dezember 2022



**Simone Kaspar**

Stellvertreterin des Präsidenten

## 1.2 Wesentliche Ergebnisse aus der Prüfungsrunde

- **Weiterhin besteht Handlungsbedarf, die Haushaltssituation der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu verbessern.**

Die **Haushaltssituation** der mittleren kreisangehörigen Kommunen verbessert sich ab 2016, ist aber nach wie vor angespannt. Die Hälfte der Haushalte ist genehmigungspflichtig. Jede dritte Kommune muss ein Haushaltssicherungskonzept oder einen Haushaltssanierungsplan aufstellen. Gleichzeitig haben die Kommunen jedoch in den Jahren 2016 bis 2019 überwiegend positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Hierzu hat insbesondere die gute konjunkturelle Entwicklung beigetragen. Die Entwicklung in den einzelnen Kommunen ist hierbei sehr unterschiedlich.

Die **Gewerbesteuer** ist ungleich verteilt: Elf der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen bilden im Jahr 2019 gemeinsam rund 22 Prozent am Gesamtgewerbesteueraufkommen. Das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen je Einwohner liegt in 2019 bei 613 Euro. Die **Grundsteuer B** dient vielen Kommunen als Konsolidierungsschraube. Der durchschnittliche Hebesatz hat sich von 458 Hebesatzpunkten in 2013 auf 553 Hebesatzpunkte in 2021 erhöht. Das ist eine Steigerung um etwa 21 Prozent bzw. ein Anstieg um 95 Punkte.

Die **abschwächende Konjunktur** und die **Corona-Pandemie** belasten die kommunalen Haushalte deutlich. Ab dem Jahr 2020 sind die Kommunen dazu angehalten, pandemiebedingte Haushaltsbelastungen durch Mindererträge und Mehraufwendungen zu identifizieren. In Höhe der Haushaltsbelastungen ist ein außerordentlicher Ertrag auszuweisen.

Während die Ist-Ergebnisse überwiegend positiv ausfallen, **plant** die Hälfte der Kommunen bis 2024 **negative Jahresergebnisse**. Berücksichtigt man den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG<sup>3</sup> bei den Jahresergebnissen nicht, plant nur jede fünfte Kommune für 2024 ein positives Jahresergebnis, für 2021 ist es nur jede Zwanzigste.

Korrespondierend zu den **positiven Jahresergebnissen** ist das **Eigenkapital** in den mittleren kreisangehörigen Kommunen gestiegen. Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge vieler Kommunen ist ab 2021 insgesamt mit einem Eigenkapitalverzehr zu rechnen. Rund Dreiviertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen weisen zum 31. Dezember 2018 einen Bestand in der Ausgleichsrücklage aus, auf den sie teilweise zum Ausgleich der geplanten Jahresfehlbeträge zurückgreifen können.

Insgesamt investieren die Kommunen vermehrt: Die investiven Auszahlungen steigen im Zeitverlauf erkennbar an. Die Selbstfinanzierungskraft der Kommunen steigt ebenfalls und führt zu einer Abnahme der Liquiditätskredite. Eine darüberhinausgehende Finanzierung der Investitionen ist hierüber nicht möglich. Die Investitionstätigkeit finanzieren die Kommunen im Regelfall über **Investitionskredite**, die in der Zeitreihe ansteigen. Investitionsschwerpunkte zeigen sich insbesondere bei den Tageseinrichtungen für Kinder, Schulen und Feuerwehrgerätehäusern,

<sup>3</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

teilweise auch im Verwaltungsbereich. Trotz Investitionen in der Vergangenheit gibt es noch immer Investitionsbedarfe.

Die Städte übertragen Haushaltsermächtigungen für Investitionen in Folgejahre, was bedeutet, dass mehr Investitionen geplant waren als tatsächlich ausgeführt wurden. Durchschnittlich erhöhen sich die Haushaltsansätze durch die investiven **Ermächtigungsübertragungen** um mehr als 40 Prozent. Gleichzeitig haben die Kommunen nur durchschnittlich etwa 50 Prozent der investiven **Auszahlungsermächtigungen** tatsächlich in Anspruch genommen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Oft werden der Fachkräftemangel im Baubereich sowie vergabe- oder vertragsrechtliche Verzögerungen genannt. In der Konsequenz fehlt im Haushalt Transparenz hinsichtlich der realistisch zu erwartenden Investitionstätigkeit.

Um die kommunalen Haushalte auch nachhaltig zu entlasten, ist das **Fördermittelmanagement** wichtig. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung nehmen bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen fast ausschließlich dezentrale Organisationseinheiten wahr, ohne dass Informationen zu den Förderprojekten zentral dokumentiert werden. Ein umfassender Überblick über die eigenen Fördermaßnahmen fehlt den meisten Kommunen noch. Weniger als zehn Prozent der Kommunen haben bislang strategische Vorgaben zu einer standardisierten Fördermittelakquise getroffen. Auch Dienstanweisungen zum Thema Fördermittelmanagement haben noch weniger als zehn Prozent der Kommunen. Bezüglich des Antragsprozesses wünschen sich viele Kommunen mehr Einheitlichkeit und Digitalisierung. Die Antragsfristen empfinden die Kommunen teilweise als zu kurz und die Antragsprozesse komplex. Gerade bei geringen Fördersummen steht der Aufwand für den Antragsprozess in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen und hält Kommunen auch davon ab, Fördermittel zu beantragen. Ähnliches gilt für Wettbewerbsverfahren, bei denen eine Fördermittelzusage nicht garantiert ist. Gut empfinden die Kommunen hingegen zumeist die Kommunikation mit den Fördergebern im Antragsprozess.

Die Corona-Pandemie zeigt nach der Finanzkrise 2008 einmal mehr, dass gravierende Ereignisse unerwartet eintreten können und sich belastend auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Auch deshalb ist es aus Sicht der gpaNRW wichtig, dass Informationen zur Haushaltsituation rechtzeitig und auch unterjährig aktuell den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen. Fast alle mittleren kreisangehörigen Kommunen verfügen über ein **Berichtswesen**, das den Entscheidungsträgern unterjährig die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verschafft.

→ **Aufgaben und Tätigkeiten der mittleren kreisangehörigen Kommunen sind vielfach in kommunalen Beteiligungen ausgegliedert.**

Dies zeigt sich zum einen in der reinen Anzahl der von den mittleren kreisangehörigen Kommunen gehaltenen **Beteiligungen**. Sie liegt zwischen fünf und 50. Im Durchschnitt werden von einer Kommune 18 Beteiligungen gehalten. Zum anderen ist auch die **wirtschaftliche Bedeutung** der kommunalen Beteiligungen hoch.

Dies gilt insbesondere in Bezug auf die **Verbindlichkeiten** der Beteiligungen. Bei einem Drittel der mittleren kreisangehörigen Kommunen überstiegen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen den Wert der Verbindlichkeiten der Stadt. Zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen bestehen zudem **umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen**, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken. Darüber hinaus bestehen häufig **indirekte Auswirkungen**,

z.B. durch Verrechnung von Gewinnen und Verlusten verschiedener Beteiligungen. In etwa der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen belasten die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen den städtischen Haushalt, d.h. die Aufwendungen übersteigen die Erträge.

- **Mehr als die Hälfte der Kommunen erzielt ein mangelhaftes Ergebnis in mindestens einem der geprüften Bereiche des Beteiligungsmanagements.**

Der Fokus der Prüfung lag darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. 13 mittlere kreisangehörige Kommunen sind in allen geprüften Bereichen des Beteiligungsmanagements **mangelhaft**. Lediglich acht Kommunen erfüllen die Anforderungen in allen betrachteten Bereichen des Beteiligungsmanagements. Die Aufgaben der **Datenerhebung und -vorhaltung** werden von weniger als der Hälfte der Kommunen vollständig erfüllt. Im **Berichtswesen** ist die Quote noch schlechter und liegt lediglich bei 20 Prozent. Die **Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter** ist stark verbesserungsbedürftig. Die Anforderungen werden von lediglich sieben Prozent der Kommunen erfüllt.

- **Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung haben großen Anteil an Gesamtaufwendungen der Jugendämter.**

Die Leistungen für **Hilfe zur Erziehung** belasten die mittleren kreisangehörigen Kommunen erheblich. Im Jahr 2018 wenden 96 Jugendämter rund 527 Mio. Euro hierfür auf. Aus Sicht der gpaNRW ist und bleibt es daher zwingend notwendig, dass die mittleren kreisangehörigen Kommunen die Dynamik durch eine gute Steuerung bremsen bzw. beeinflussen.

- **Jugendämter mit guter Steuerung und Verfahrensstandards erreichen geringe Falldichten und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung.**

Die Zahl der in den mittleren kreisangehörigen Kommunen lebenden Kinder und Jugendlichen variiert stark. Die geprüften Jugendämter weisen daher **unterschiedliche Größen und Organisationsstrukturen** auf. Ein Zusammenhang zum Fehlbetrag bzw. zur Falldichte ist nicht zu erkennen.

In den bisherigen Jugendamtsprüfungen stellte die gpaNRW auch keine Korrelation zwischen den **sozialen Strukturen** und dem **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** fest. Auch die Prüfung in den mittleren kreisangehörigen Kommunen zeigt, dass die sozialen Strukturen die zu gewährenden Hilfen zur Erziehung nur indirekt beeinflussen. Vielmehr sind die **Organisation und Steuerung** für die Aufgabenerledigung der Jugendämter maßgeblich.

Falldichte und Fehlbetrag können durch eine **enge Begleitung der Leistungsempfängenden** durch die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) positiv beeinflusst werden. Ins-

besondere in ländlich geprägten Kommunen gelingt es den Jugendämtern beispielsweise, niederschwellige Hilfsangebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung zu etablieren. Hierzu müssen die Fachkräfte den Sozialraum und die dort vorhandenen Ressourcen sehr gut kennen.

Um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare **Fallsteuerung** zu gewährleisten, haben die Jugendämter der mittleren kreisangehörigen Kommunen in der Regel schriftliche **Verfahrensstandards** erarbeitet. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle, vermitteln den Beschäftigten Sicherheit und unterstützen das Wissensmanagement. Konkrete wirtschaftliche Vorgaben zur Kostenbegrenzung stellen hierbei die Ausnahme dar.

Schriftliche Standards für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) sind in den Jugendämtern häufig nicht anzutreffen. Insbesondere in Vertretungssituationen kann dieser Aspekt die Geltendmachung von **Kostenerstattungsansprüchen** erschweren.

Eine komplette Integration des Hilfeplanprozesses in die **Jugendamtssoftware** ist bislang nur selten gelungen. Es gibt vereinzelt sogar noch Jugendämter, die keine Fachsoftware einsetzen. Dies kann unter anderem die Controllingtätigkeiten erschweren.

Die überörtliche Prüfung hat gezeigt, dass der Einsatz von **Controllinginstrumenten** eine effektive und effiziente Leistungserbringung unterstützt. Nahezu alle mittleren kreisangehörigen Kommunen werten im Rahmen des **Finanzcontrollings** regelmäßig ihre Fall- und Finanzdaten im Verlauf aus. Weitergehende Auswertungen, differenziert nach einzelnen Hilfearten, nehmen aber nur wenige Jugendämter vor. Die Nutzung steuerungsrelevanter Kennzahlen stellt ebenfalls die Ausnahme dar. Im Rahmen des **Fachcontrollings** prüfen fast alle Kommunen zwar die Einhaltung ihrer Verfahrensstandards und die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall. Fallübergreifende Auswertungen nehmen aber nur sehr wenige Jugendämter vor. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse könnten eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung unterstützen.

Um eine fachlich gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, ist ein qualitativ und quantitativ ausreichender **Personaleinsatz** im ASD erforderlich. Viele mittlere kreisangehörige Kommunen spüren inzwischen die negativen Auswirkungen durch den Fachkräftemangel. Zur Attraktivitätssteigerung tragen häufig unbefristete Stellenausschreibungen bei. Einige Städte vergeben Ausbildungsplätze im Rahmen eines dualen Studiums für soziale Arbeit. Jugendämter arbeiten zum Teil auch mit Fachhochschulen zusammen und ermöglichen Praktika im ASD.

Besondere finanzielle Belastungen ergeben sich für die mittleren kreisangehörigen Kommunen aus den **stationären Hilfen**. Mit einem durchschnittlichen Anteil von über 44 Prozent an den Gesamtaufwendungen ist die **Heimerziehung** die kostenintensivste Hilfeart. Zwischen 2015 und 2019 verzeichnet sie einen Anstieg der stationären Aufwendungen je Helfefall um rund 7.900 Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Aufwendungen je Helfefall bei der **Vollzeitpflege** lediglich um rund 2.100 Euro. Die Jugendämter sollten daher weiter das Ziel verfolgen, bei möglichst niedriger Falldichte sowohl die ambulante Quote als auch den Anteil der Vollzeitpflegefälle im stationären Bereich zu erhöhen. Gerade in der Vollzeitpflege zeigt sich jedoch, dass es für die Städte immer schwieriger wird, geeignete Pflegefamilien zu finden. Jugendämter bringen Kinder und Jugendliche daher vermehrt in Sonderformen der Vollzeitpflege unter, beispielsweise in professionellen Pflegefamilien und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften. Hohe Aufwendungen sind die Folge. Auch die Tagessätze in den Heimen und dadurch die Aufwendungen je Helfefall steigen weiter an. Es stehen immer weniger Plätze in den Einrichtungen zur

Verfügung, weil komplexere Problemlagen der Leistungsempfängenden die Betreuung erschweren.

Auch in den mittleren kreisangehörigen Kommunen gewinnen die **Eingliederungshilfen** in Form von Integrationshelfern/Schulbegleitung zunehmend an Bedeutung. Viele mittlere kreisangehörige Kommunen haben bereits einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe eingerichtet oder setzen entsprechend spezialisierte Fachkräfte für die komplexe Fallbearbeitung ein.

➔ **Steuerung der Offenen Ganztagsbetreuung (OGS) ist in vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen noch ausbaufähig.**

Das Angebot der **OGS an Grundschulen** ist mit einem unterschiedlich hohen Ressourcenverbrauch und einer unterschiedlich intensiven Inanspruchnahme dieses Angebotes verbunden. Der ab dem Jahr 2026 geltende **Rechtsanspruch** auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter wird sich auf die Angebote aber auch auf die Steuerungsanforderungen an die Städte und Gemeinden in NRW auswirken.

Die meisten der 26 geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen haben die **Durchführung der Offenen Ganztagsbetreuung an freie Träger** übertragen. Nur bei einem geringen Anteil erfolgt die Durchführung der OGS durch eigenes Personal.

Die eingesetzten finanziellen Ressourcen der OGS schwanken in den geprüften Kommunen. Beeinflusst wird die Höhe des **Ressourceneinsatzes** von den Transferaufwendungen an beauftragte Dritte, den Gebäudeaufwendungen für die Räumlichkeiten der OGS, den Elternbeiträgen und letztendlich von der Teilnahmequote und somit der Auslastung der OGS. Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen werden dabei noch wenig genutzt. Mit Einführung des Rechtsanspruches auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter wachsen aber diese Steuerungsanforderungen. Eine gute und kontinuierliche Steuerung macht insbesondere eine solide Planung der Schülerzahlen und Raumbedarfe notwendig.

Der höchste Anteil der Aufwendungen betrifft die **Transferaufwendungen**. Diese sind abhängig von dem beauftragten Träger und von der Höhe der freiwilligen Mehrleistungen. **Die Gebäudeaufwendungen** sind wiederum abhängig von der bereitgestellten OGS-Fläche sowie der Anzahl der OGS-Standorte und deren Auslastung. Bezüglich der **Elternbeiträge** für die Inanspruchnahme des OGS-Angebotes bestehen noch Handlungsmöglichkeiten, die Elternbeitragsquote zu erhöhen.

➔ **Fachkräftemangel und Fluktuation stellen die Bauaufsichten vor enorme Herausforderungen und erfordern Prozessoptimierungen sowie Digitalisierung.**

Die Prüfung zeigt im **Baugenehmigungsverfahren** vieler mittlerer kreisangehöriger Städte Optimierungsmöglichkeiten. Gesetzlich vorgegebene Fristen werden oft nicht eingehalten. Insbesondere die Fristen zur Bearbeitung der Bauanträge halten viele Bauaufsichten nicht durchgängig ein. Als Ursachen für Überschreitungen werden Personalausfälle durch Krankheit sowie unbesetzte Stellen genannt.

Die Bauaufsichten verfügen durchgängig über eine **Fachsoftware**, die grundsätzlich geeignet ist, den Baugenehmigungsprozess abzubilden. Die Möglichkeiten der Fachsoftware zur Unterstützung der Sachbearbeitung werden von den mittleren kreisangehörigen Kommunen jedoch nicht vollumfänglich genutzt.

Häufig sind die Bauanträge beim Antragseingang nicht vollständig, und es müssen Unterlagen nachgefordert werden. Das verzögert den Gesamtprozess. Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen langer Laufzeiten von Baugenehmigungen in der Kritik. Deshalb ist es wichtig, neben der **Gesamtlaufzeit** ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit zu erheben.

Durch einen Verzicht auf wiederholtes Anfordern von Unterlagen sowie eine konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion lassen sich Laufzeiten verkürzen.

Die gpaNRW hat den bis einschließlich 2019 gültigen **Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens** für alle 126 mittleren kreisangehörigen Kommunen mit unterer Bauaufsicht nach einem einheitlichen Layout dargestellt und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Im Ergebnis gibt es keinen allgemeingültigen Musterprozess, es bestehen jedoch umfangreiche Möglichkeiten zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren. In Abhängigkeit von der vor Ort vorgefundenen Situation hat die gpaNRW individuelle Handlungsempfehlungen formuliert.

Die Anzahl der eingegangenen **Fälle je Vollzeitstelle** unterscheidet sich in den mittleren kreisangehörigen Städten stark voneinander. Sie reicht von 50 Fällen bis 230 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die Anzahl der eingehenden Anträge kann die Stadt nicht beeinflussen. Sie sollte jedoch die Fallbelastung im Blick halten und die Stellenausstattung bei Bedarf anpassen. Fachkräftemangel und Fluktuation stellen die Städte jedoch vor die Herausforderung, freie Stellen mit qualifiziertem Personal zu besetzen.

Mit dem Einzug der **Digitalisierung** in der Bauaufsicht eröffnen sich umfangreiche Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung der Baugenehmigungsprozesse. Viele Kommunen stehen hier jedoch noch am Anfang. Sie arbeiten mit einer Softwareunterstützung, allerdings wird parallel eine Papierakte geführt. Die Möglichkeit, Bauanträge in elektronischer Form abzugeben, bieten nur wenige Städte den Bauantragstellern an. Dies gilt auch für interne und externe Beteiligungen, die noch überwiegend in Papierform eingeholt werden. Die Kommunen sind an dieser Stelle gefragt, durch eine zügige und konsequente Umsetzung der notwendigen Digitalisierungsschritte eine Prozessoptimierung herbeizuführen.

➔ **Verbesserungspotenzial beim Vergabewesen nutzen, um Beschaffungsmaßnahmen rechtssicher und wirtschaftlich durchzuführen.**

Die mittleren kreisangehörigen Kommunen verfügen in der Regel über eine Dienstanweisung zur grundsätzlichen **Organisation des Vergabewesens**. Besondere Bedeutung kommt einer zentralen Vergabestelle zu. Diese ist ein wesentliches Instrument zur Sicherstellung standardisierter, wirtschaftlicher und rechtssicherer Vergabeverfahren. Rund 90 Prozent der Städte haben eine solche eingerichtet oder nutzen die Vergabestelle eines Kreises oder einer anderen Kommune. Dabei zeigt sich jedoch, dass die Einbindung in das Vergabeverfahren oftmals verbessert werden kann – besonders um Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung organisatorisch voneinander zu trennen.

Auch bei der **Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung** haben wir Verbesserungspotenzial festgestellt. Dieses besteht besonders in verbindlichen Regelungen zur Beteiligung und den Befugnissen der Rechnungsprüfung, insbesondere sollte die Teilnahme an Abnahmetermi- nen regelmäßig vorgesehen werden.

Nur wenige der geprüften Kommunen betreiben ein systematisches **Nachtragsmanagement**. Eine zentrale Erfassung von Umfang und Ursache der Abweichungen vom Auftragswert findet in der Regel nicht statt. Eine derartige Erhebung könnte dazu beitragen, gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren und eine standardisierte und rechtssichere Bearbeitung zu gewährleisten. Positiv auf die Abwicklung der Baumaßnahmen wirkt sich zudem die Bereitstellung von ausreichenden zeitlichen und personellen Ressourcen bereits in der Planungsphase aus. Setzen die Kommunen dies konsequent um, waren die Abweichungen vom Auftragswert meist geringer. Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** kann ebenfalls in diesem Sinne wirken. Allerdings haben dies bisher die Städte höchstens ansatzweise umgesetzt.

Die Aufgaben der **allgemeinen Korruptionsprävention** werden häufig vom Tagesgeschäft überlagert. Dabei haben nahezu alle Kommunen grundsätzliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung getroffen. Dazu zählen beispielsweise die Vorgabe des Vier-Augen-Prinzips oder Handlungsanweisungen für die Annahme von Zuwendungen und Geschenken. Um Akzeptanz für die getroffenen Regelungen zu erzielen und die Wirksamkeit zu erhöhen, ist ein gezielter Einsatz der präventiven Maßnahmen erforderlich. Die dafür notwendige Entscheidungs- basis – eine gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse – steht jedoch häufig nicht in aktueller Form zur Verfügung.

Ein Teilaspekt der Korruptionsprävention ist der systematische Umgang mit **Sponsoringleistungen**. In diesem Bereich besteht noch großer Handlungsbedarf. Meist fehlt ein Überblick über die diesbezüglichen Aktivitäten in den einzelnen Dienst- und Außenstellen der Verwaltung, und Regelungen zum Sponsoring haben die meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen bisher nicht getroffen.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** der gpaNRW haben gezeigt, dass die mittleren kreisangehörigen Kommunen ihre Vergabeverfahren häufig weder zentral organisieren noch im erforderlichen Umfang dokumentieren. Je mehr Kompetenzen und Zuständigkeiten einer zentralen Vergabestelle zugeordnet sind, desto besser war grundsätzlich die Dokumentation der Vergabeverfahren. Die meisten Kommunen haben Festlegungen zu Informations- und Veröffentlichungspflichten getroffen, die sie aber oft nicht konsequent umsetzen. Die Leistungsverzeichnisse bzw. Leistungsbeschreibungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen sind teilweise nicht konkret genug, unvollständig oder fehlerhaft. Sie stellen daher häufig keine ausreichend belastbare Grundlage für die spätere Durchführung der ausgeschriebenen Maßnahme dar. Einige Kommunen schreiben, gerade bei bedeutenden Maßnahmen, den Beschluss eines politischen Gremiums zur Vergabeentscheidung vor. Diese rechtlich nicht vorgeschriebene Verfahrensschleife führt zu vermeidbaren Verzögerungen der Vergabeverfahren.,

→ **Eine unzureichende Datenlage hindert Kommunen oftmals daran, die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nachhaltig zu steuern.**

In 29 der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW das Handlungsfeld Verkehrsflächen geprüft. Dabei mussten wir überwiegend eine unzureichende **Datenlage** feststellen. So fehlt es den meisten der geprüften Kommunen an entsprechenden Grundlagen, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Sowohl bei den technischen wie auch bei den finanzwirtschaftlichen Informationen müssen nahezu alle Kommunen ihre Datenbasis optimieren und weiter differenzieren. Ihren Mitteleinsatz für die Unterhaltungsaufwendungen sollten alle Kommunen in ihrer tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis ebenso kennen wie die jährlichen Reinvestitionen. Auch eine Differenzierung der Unterhaltungsaufwendungen nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ist für die interne Steuerung von Bedeutung. Eine **Kostenrechnung** für die Verkehrsflächen, die bislang keine der geprüften Kommunen führt, kann hier die notwendige Detaillierung schaffen. Sie trägt so dazu bei, die begrenzten Haushaltsmittel, möglichst optimal einzusetzen.

Für die technischen Informationen bildet die **Straßendatenbank** die wesentliche Grundlage. Jedoch setzten noch mehr als ein Viertel der geprüften Kommunen keine Straßendatenbank ein. Auch wenn eine Straßendatenbank eingesetzt ist, nutzen fast alle Kommunen die umfänglichen Möglichkeiten dieser Systeme nur marginal. Zudem fehlen noch immer in einigen Kommunen regelmäßige **Zustandserfassungen und –bewertungen**. In der Konsequenz führt dies dazu, dass Dreiviertel der geprüften Kommunen bisher keine **körperliche Inventur** des Verkehrsflächenvermögens durchgeführt haben. Dieser Aspekt stellt sich auch im **Schnittstellenprozess** zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement bei vielen Kommunen als Schwachstelle heraus. Dabei ist jedoch für eine systematische Erhaltung der Verkehrsflächen die enge Verbindung und Verzahnung von finanzwirtschaftlichen und technischen Aspekten von entscheidender Bedeutung.

Seit der Eröffnungsbilanz haben die geprüften Kommunen durchschnittlich etwa ein Fünftel ihres **Verkehrsflächenvermögens** aufgezehrt. Wesentlichen Einfluss auf die bilanzielle und technische Entwicklung des Vermögens haben drei Faktoren: die Unterhaltungsaufwendungen, die Reinvestitionen sowie das Alter und der Zustand der Verkehrsflächen. Aufgrund der vielfach unzureichenden Datenlage, konnte die gpaNRW die Kennzahlen oftmals nur näherungsweise berechnen. Tendenzen konnten wir so hinreichend valide aufzeigen. In der Mehrheit der Kommunen belegt der **Anlagenabnutzungsgrad** eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Den **tatsächlichen Zustand** anhand aktueller Zustandserfassungen und –bewertungen konnten nicht alle Kommunen darstellen. Teilweise zeigte der technische Zustand ein deutlich besseres Bild als das bilanzielle Alter es vermuten lässt. In diesen Fällen bedarf es einer engen Abstimmung von Finanz- und Verkehrsflächenmanagement, um mögliche Ursachen hierfür zu analysieren und soweit erforderlich Anpassungen vorzunehmen. Die **Unterhaltungsaufwendungen** erscheinen in den geprüften Kommunen überwiegend nicht auskömmlich. Im Durchschnitt setzen sie nicht einmal 45 Prozent des nach dem Richtwert erforderlichen Finanzbedarfs für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Auch die **Reinvestitionsquote** liegt mit durchschnittlich 30 Prozent tendenziell gering.

Der tatsächliche konsumtive und investive Finanzmittelbedarf ist abhängig von den individuellen Faktoren in den Kommunen und kann nur individuell berechnet werden. Der Bedarf ist dabei an

dem tatsächlichen Zustand und den entsprechend erforderlichen Maßnahmen auszurichten. Gerade die in einigen Kommunen fehlenden aktuellen Zustandserfassungen und –bewertungen erschweren die Analyse, inwiefern die eingesetzten Mittel den langfristigen Erhalt der Verkehrsflächen sicherstellen können.

Da Aufbrüche immer einen Eingriff in die Verkehrsfläche darstellen, sind sie bei der Erhaltung der Verkehrsflächen entsprechend zu berücksichtigen. Sie bieten eine Angriffsfläche für Folgeschäden; insbesondere bei nicht ordnungsgemäß wiederhergestellten Flächen. Viele der geprüften Kommunen können ihr **Aufbruchmanagement** noch optimieren. Nur einzelne Kommunen nutzen bislang die Möglichkeiten der Digitalisierung.

→ **Entscheidungen im Friedhofswesen wirken meist langfristig und sollten deshalb jetzt auf guter Datenbasis vorausschauend geplant werden.**

Die Friedhofsstrukturen in den 14 geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen sind unterschiedlich. Die Anzahl der kommunalen **Friedhöfe** reicht von einem bis maximal 21 Friedhofsanlagen in eigener Trägerschaft. Die Friedhöfe unterliegen einer **Wettbewerbssituation** durch kirchliche und private Anbieter. Dennoch werden die kommunalen Friedhöfe der mittleren kreisangehörigen Kommunen von der Bevölkerung gut angenommen. Bei dem überwiegenden Teil der Kommunen finden im Verhältnis zur Gesamtsterbefallzahl auf den kommunalen Friedhöfen rund 70 Prozent der Beisetzungen statt.

Die Aufgaben des Friedhofswesens sind gut organisiert. Die beteiligten Organisationseinheiten sprechen sich überwiegend gut ab. Strategische Ziele und Planungen zur zukünftigen **Entwicklung der Friedhöfe** sind selten verschriftlicht. Gleichwohl ist den geprüften Kommunen bewusst, dass die friedhofsrelevanten Entscheidungen vielfach erst langfristig wirken. Nur vereinzelt setzen die Kommunen Kennzahlen und ein entsprechendes Berichtswesen zur Steuerung ein. Im Friedhofswesen unterstützen **Fachsoftware**-Produkte die Bearbeitung der verwaltungsseitigen Aufgaben. Die **Datenlage** zu den Friedhöfen ist optimierungsbedürftig. Der Verbesserungsbedarf betrifft insbesondere die Daten zu den Grabstellen sowie Grün- und Wegeflächen. Aufgrund der hohen örtlichen Verbundenheit betreiben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine intensive Öffentlichkeitsarbeit. Die eigenen Informationsmaterialien sollten die Kommunen jedoch aktualisieren.

Wir haben bei dem überwiegenden Teil der Vergleichskommunen einen **hohen Kostendegrad** im Friedhofswesen festgestellt. Die meisten Vergleichskommunen setzen bei der Kalkulation die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten um. Die Gebührenabstände zwischen den Grabarten werden überwiegend durch gezielte Gewichtung der jeweiligen Vor- und Nachteile verringert. Den Kommunen gelingt es mit einer Ausnahme nicht, die laufenden Kosten der **Trauerhallen** über Gebührenerträge zu decken. Dies liegt insbesondere an einer geringen Nutzung der Trauerhallen im Zusammenhang mit den durchgeführten Bestattungen. Eine Ursache hierfür ist, dass immer mehr Bestattungsunternehmen eigene Räumlichkeiten kostengünstiger anbieten. Weiterhin ist die Gestaltung, Einrichtung und Medientechnik der kommunalen Trauerhallen oftmals verbesserungsbedürftig.

Die Bestattungskultur hat sich gewandelt. Der Trend hin zu pflegearmen und platzsparenden **Urnenbestattungen** sowie alternativen, pflegearmen Grabformen ist auch bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen sichtbar. So werden nur noch rund ein Drittel der Bestattungen in

**Erdgräbern** durchgeführt. Die geringere Größe der stärker nachgefragten Grabarten führt aufgrund der historisch bedingten Ausrichtung der kommunalen Friedhöfe zu **Flächenüberhängen**. So sind im Durchschnitt rund 15 Prozent der kommunalen Friedhofsgesamtflächen in den mittleren kreisangehörigen Kommunen durch Gräber belegt. Das Verhältnis zwischen den freierwerdenden Gräbern und Neukäufen, insbesondere bei den flächenmäßig größeren Sarggrabstellen, lässt erwarten, dass die Flächenüberhänge zunehmen werden. Die entstehenden Lücken in aktiven Grabfeldern bewirken höhere Unterhaltungskosten. Die Kommunen begegnen der Entwicklung ansteigender Flächenüberhänge zum Beispiel durch die gezielte Vergabe von Grabstellen oder auch Umnutzungen freier zusammenhängender Flächen.

Die Friedhöfe sind auch Grünanlagen im städtischen Raum. Im Median entfällt rund die Hälfte der Friedhofsfläche auf **Grün- und Wegeflächen**. Für die Unterhaltung dieser Grün- und Wegeflächen wenden die Kommunen im Median ein Fünftel der Gesamtkosten auf. Die Aufgaben der Grün- und Wegepflege erledigt in der Regel der kommunale Bauhof oder sie sind ganz oder teilweise an externe Unternehmen vergeben. Die Kommunen verfügen überwiegend noch nicht über genaue Daten zu den Grün- und Wegeflächen sowie deren **Unterhaltungskosten**. Dies ist die Basis für die Definition von Pflegestandards. Einige Kommunen gestalten die Grün- und Wegeflächen um oder führen sie anderen Nutzungen zu. Dies sind geeignete Instrumente, den zunehmend freierwerdenden Flächen zu begegnen und die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zu reduzieren.

→ **Alle mittleren kreisangehörigen Kommunen haben sich bereits mit interkommunaler Zusammenarbeit auseinandergesetzt oder Kooperationen umgesetzt.**

Die landesweite Bestandserhebung der gpaNRW hat ergeben, dass sich alle mittleren kreisangehörigen Städte schon mit dem Themenfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ beschäftigt bzw. konkrete Projekte geplant, realisiert oder im Einzelfall auch schon rückabgewickelt haben. Mit der Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten verfolgen die mittleren kreisangehörigen Kommunen vier Hauptziele. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung soll optimiert, die Aufgabenerledigung sichergestellt und die Qualität der Aufgabenerfüllung verbessert werden. Außerdem ist es mehr als der Hälfte der Städte wichtig, ihre Service- und Bürgerorientierung zu verbessern. Die mangelnde Erreichung der angestrebten Ziele ist der Hauptgrund für eine Rückabwicklung von IKZ-Projekten.

Die mittleren kreisangehörigen Kommunen schließen Kooperationen hauptsächlich mit anderen Kommunen gleicher/ähnlicher Größenordnung und/oder mit den Kreisen ab. Der wichtigste Faktor für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit ist dabei eine Kooperation auf Augenhöhe. Die Kommunen nutzen diverse Rechtsformen, um ihre interkommunale Zusammenarbeit formell zu regeln. Rund 75 Prozent der IKZ-Projekte der Städte basieren auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, Arbeitsgemeinschaften oder der Gründung eines Zweckverbandes. Vornehmlich werden für Kooperationen aber öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abgeschlossen.

→ **IT und Digitalisierungsthemen sind die dominierenden aktuellen und geplanten Aufgabenfelder für interkommunale Zusammenarbeit.**

IT und Digitalisierungsthemen stellen für die mittleren kreisangehörigen Kommunen das bedeutendste aktuelle und künftige Aufgabenfeld für IKZ-Projekte dar. Rund acht von zehn Städten haben in diesem Aufgabenfeld schon IKZ-Projekte umgesetzt. IT und Digitalisierungsthemen dominieren auch bei den künftig geplanten IKZ-Vorhaben.

## 2. Finanzen

Die gpaNRW analysiert in der Finanzprüfung die strukturelle haushaltswirtschaftliche Situation und identifiziert mögliche Risiken und Belastungen für zukünftige Jahre. Hierzu werden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre näher analysiert.

Die gpaNRW beantwortet dabei folgende Fragen:

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

Die gpaNRW hat die Ist-Daten der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 2013 bis 2019 erhoben und interkommunal verglichen. Für das Jahr 2019 lagen noch nicht flächendeckend Jahresabschlüsse vor. Die Analysen beziehen sich daher teilweise auf das Jahr 2018.



Die Corona-Pandemie wirkt sich erst ab dem Jahr 2020 auf die Haushalte der Kommunen aus. Bei den Analysen der Jahresabschlüsse geht die gpaNRW daher nicht auf die Auswirkungen der Pandemie ein. Ab dem Jahr 2020 sind die Kommunen dazu angehalten, pandemiebedingte Haushaltsbelastungen durch Mindererträge und Mehraufwendungen zu identifizieren. In Höhe der Haushaltsbelastungen ist ein außerordentlicher Ertrag auszuweisen und in der Bilanz ein entsprechender Aktivposten als Bilanzierungshilfe zu bilden. Diese Bilanzierungshilfe müssen die Kommunen ab dem Jahr 2025 entweder einmalig mit dem Eigenkapital verrechnen oder über 50 Jahre ergebniswirksam abschreiben. Geregelt ist dies im Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG).

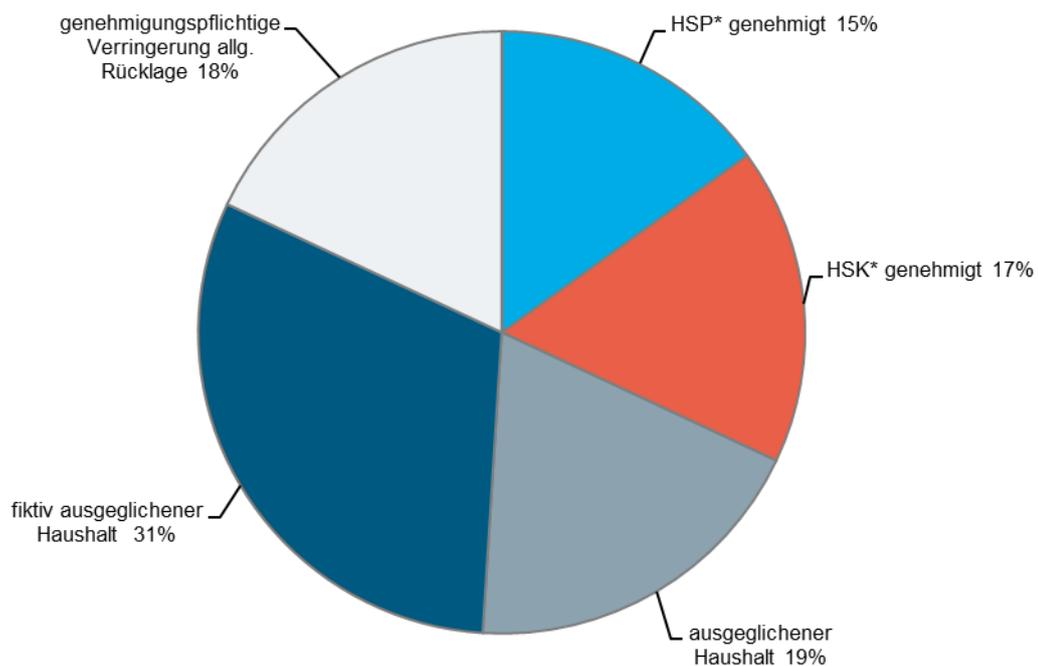
## 2.1 Haushaltssituation

- ➔ **In vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.**

Anhand der **Haushaltssituation** hat die gpaNRW den Handlungsbedarf der mittleren kreisangehörigen Kommunen bewertet. Hierbei haben wir den Haushaltsstatus, die Ist- und Plan-Jahresergebnisse, den Eigenkapitalbestand, die Schulden sowie die Altersstruktur des Vermögens zugrunde gelegt. Bei 28 der 129 Kommunen sieht die gpaNRW keinen oder nur geringen Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Bei 59 mittleren kreisangehörigen Kommunen sieht die gpaNRW den Handlungsbedarf hingegen als hoch oder sehr hoch an.

- ➔ **Die Hälfte der Haushalte ist genehmigungspflichtig.**

### Anteile Haushaltsstatus in Prozent



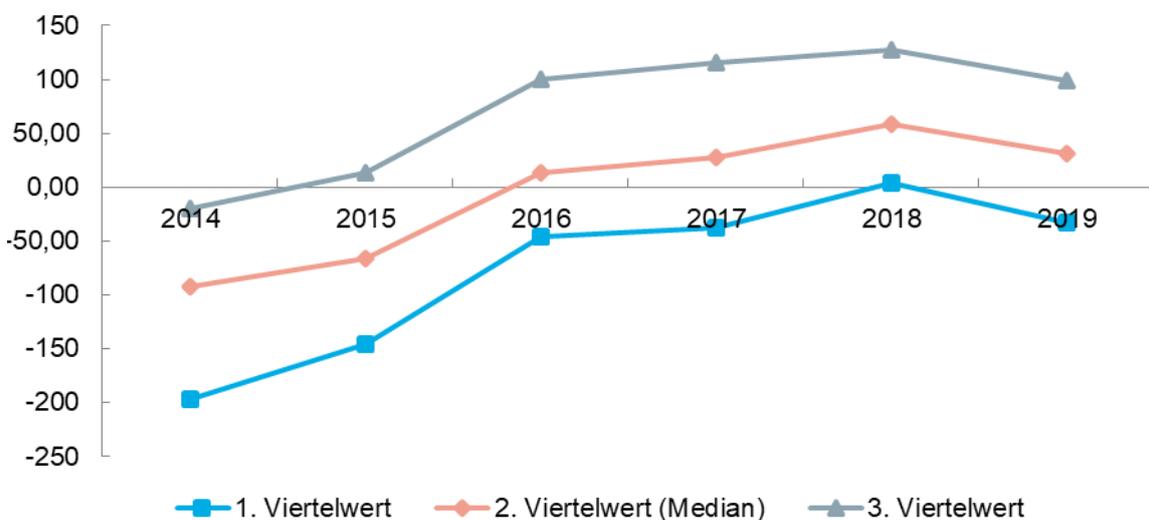
\*Haushaltssanierungsplan (HSP); Haushaltssicherungskonzept (HSK)

- Die Haushalte von 65 mittleren kreisangehörigen Kommunen sind genehmigungsfrei. Davon sind 40 Haushalte nur fiktiv, das heißt unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, ausgeglichen.

- 23 mittlere kreisangehörige Kommunen planen eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage.
- Die übrigen 41 mittleren kreisangehörigen Kommunen legen ein genehmigtes Haushalts-sicherungskonzept oder einen genehmigten Haushaltssanierungsplan vor.

➔ **Ab 2016 erzielen die mittleren kreisangehörigen Kommunen vermehrt Jahresüberschüsse.**

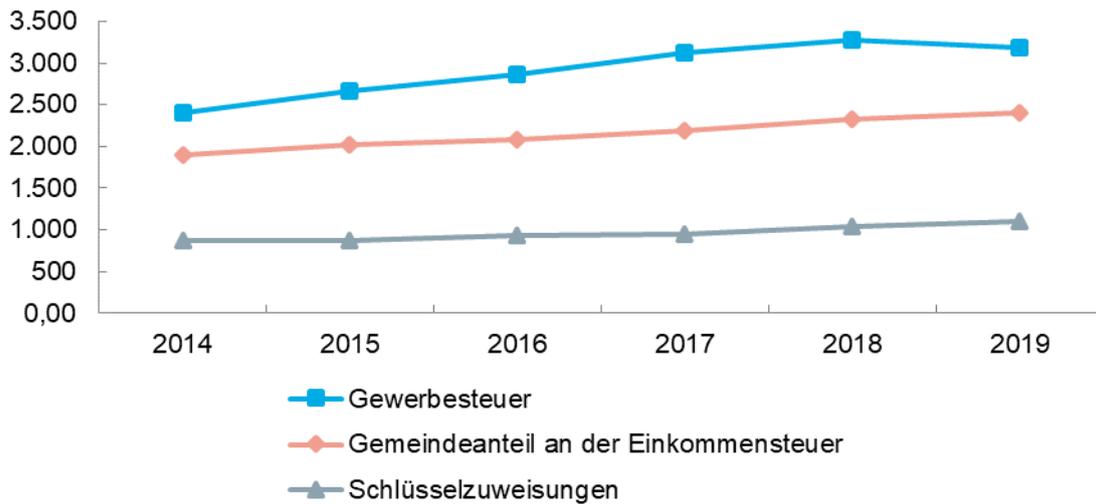
**Durchschnittliche Jahresergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Euro je Einwohner 2014 bis 2019**



- Nach einem Aufschwung ab 2014 ist im Jahr 2019 ein Abwärtstrend bei den Jahresergebnissen erkennbar.
- Die Kommunen profitieren 2019 von der sehr guten konjunkturellen Lage und dadurch hohen Erträgen bei der Gewerbesteuer, den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern und beim Finanzausgleich. Hätten die Kommunen bei diesen Ertragsarten lediglich den Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019 erreicht, betrüge der Median beim Jahresergebnis je Einwohner lediglich -72,22 Euro statt 31,01 Euro. Insofern kann 2019 noch nicht von einer strukturell gefestigten Situation ausgegangen werden.

→ Die Hochkonjunktur trägt die Jahresergebnisse. Bei der Gewerbesteuer setzt 2019 eine Trendwende ein.

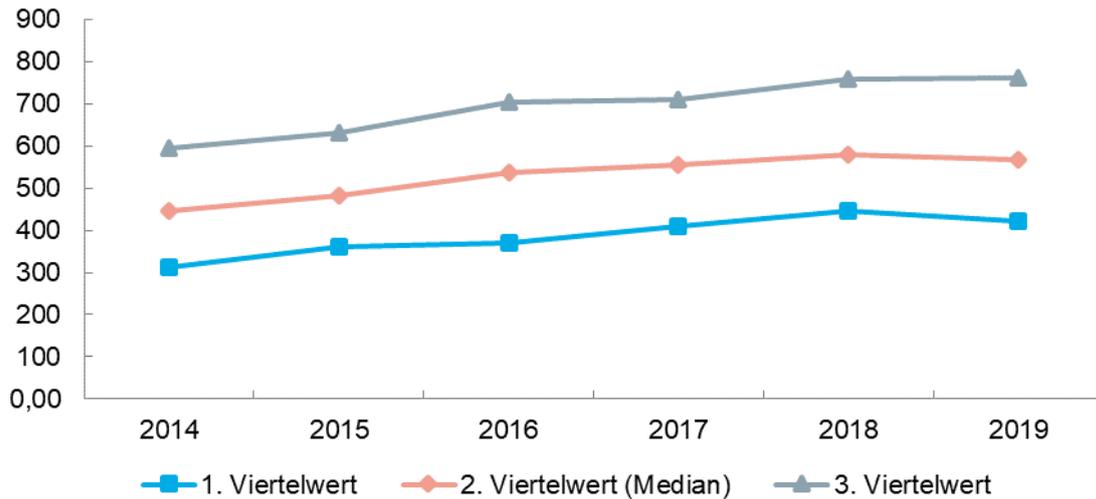
Entwicklung der Gewerbesteuer, der Anteile an der Einkommensteuer und der Schlüsselzuweisungen bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro 2014 bis 2019



- Die Hochkonjunkturphase beeinflusst die Jahresergebnisse positiv.
- Während sich bei der Gewerbesteuer im Jahr 2019 ein Abflachen ankündigt, steigen die Anteile an der Einkommensteuer und die Schlüsselzuweisungen weiter an.

- ➔ **Die Gewerbesteuererträge der mittleren kreisangehörigen Kommunen verteilen sich landesweit sehr heterogen.**

**Gewerbesteuer je Einwohner in Euro 2014 bis 2019**



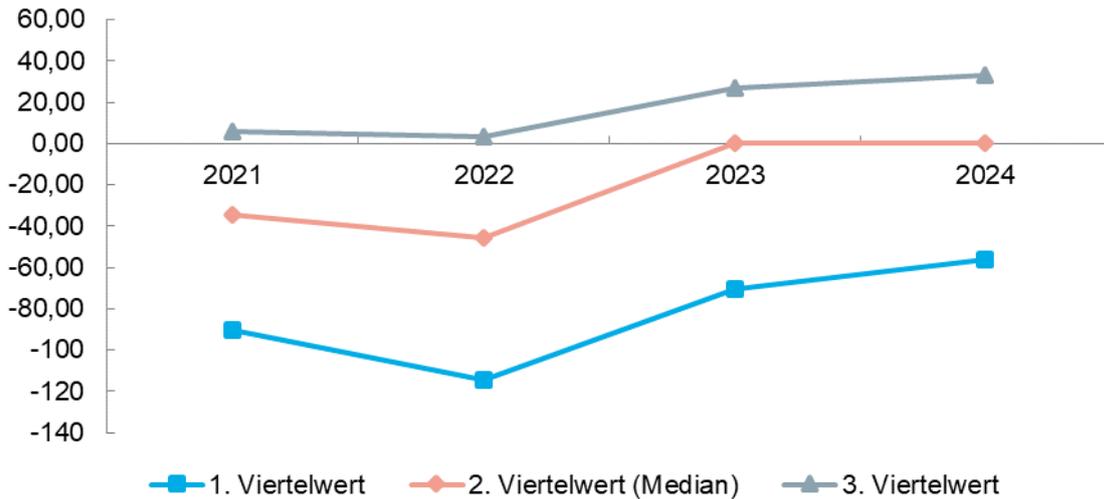
- Die Gewerbesteuererträge der mittleren kreisangehörigen Kommunen sind von 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 gestiegen. 2019 betragen die Erträge noch 3,2 Mrd. Euro.
- Die Spannweite der Gewerbesteuererträge zwischen den mittleren kreisangehörigen Kommunen ist groß: Die Gewerbesteuer bewegt sich 2019 zwischen 203 und 7.482 Euro je Einwohner. Der zweithöchste Wert liegt im Jahr 2019 bei 2.636 Euro je Einwohner; der Mittelwert bei 613 Euro und der Median bei 534 Euro.
- Elf mittlere kreisangehörige Kommunen erreichen im Jahr 2019 eine Gewerbesteuer von mehr als 1.000 Euro je Einwohner. Diese elf Kommunen bilden gemeinsam 22,2 Prozent am Gesamtgewerbesteueraufkommen aller mittleren kreisangehörigen Kommunen.

## 2.2 Haushaltsplanung

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. Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Kommunen besser einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die **Haushaltsplanung** in die Prüfung ein.

→ **Rund die Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen plant trotz außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG negative Jahresergebnisse.**

**Geplante Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2021 bis 2024**



Stand Haushaltsplan 2021

Die geplanten Jahresergebnisse je Einwohner aller mittleren kreisangehörigen Kommunen verteilen sich im Jahr 2021 wie folgt:

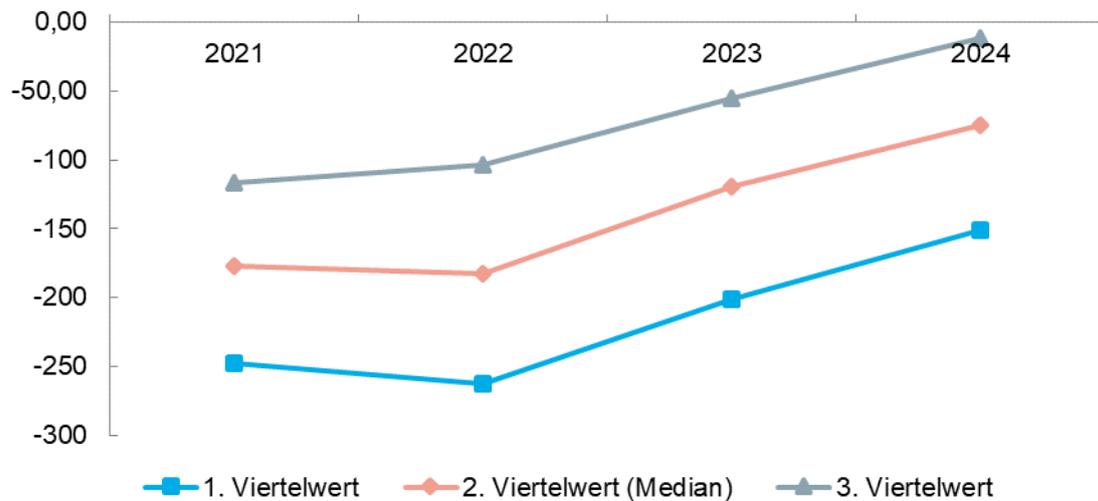


- Die positiven Ergebnisse aus den Jahresabschlüssen setzen sich nicht fort.
- Die abschwächende Konjunktur und die Corona-Pandemie belasten die kommunalen Haushalte deutlich.
- Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen vor allem durch die ungewisse weitere konjunkturelle Entwicklung.
- Die gpaNRW hat nur bei wenigen Kommunen hohe zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt. Solche Risiken entstehen durch fehlerhafte oder zu optimistische

Planungen. Sie zeigen sich bei den geprüften Kommunen insbesondere in zu gering geplanten Personalaufwendungen im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung, bei der Planung der Kreisumlagen und bei den geplanten Gewerbesteuererträgen.

➔ **Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags nach dem NKF-CIG zeigen die Planungen signifikant schlechtere Jahresergebnisse auf.**

**Geplante Ergebnisse je Einwohner ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG in Euro 2021 bis 2024**



Die geplanten Jahresergebnisse je Einwohner ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG verteilen sich für das Jahr 2021 wie folgt:



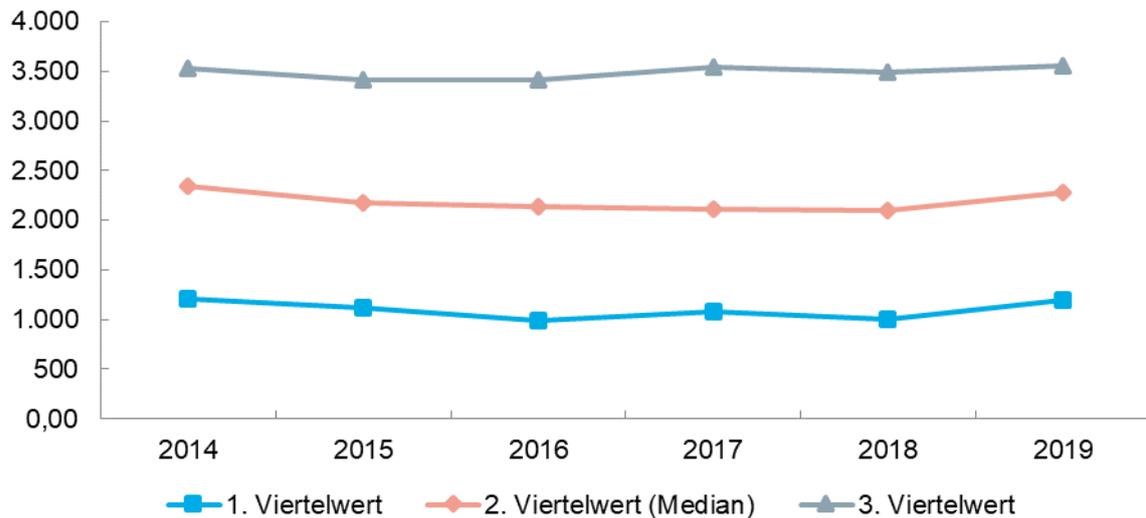
- Nur sieben mittlere kreisangehörige Kommunen planen ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG ein positives Jahresergebnis 2021.

## 2.3 Eigenkapital

Eine Kommune darf nach § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr **Eigenkapital** sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist somit ein Gradmesser für die wirtschaftliche Gesamtsituation einer Kommune.

➔ **Das Eigenkapital der mittleren kreisangehörigen Kommunen steigt.**

**Eigenkapital<sup>4</sup> je Einwohner in Euro**



- Korrespondierend zu den positiven Jahresergebnissen steigt das Eigenkapital in den mittleren kreisangehörigen Kommunen.
- Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge vieler Kommunen ist ab 2021 mit einem Eigenkapitalverzehr zu rechnen. Zusätzlich belastet die Verrechnung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG mit dem Eigenkapital bzw. die lineare Abschreibung ab 2025 das Eigenkapital der Kommunen.
- Fünf mittlere kreisangehörige Kommunen sind zum Prüfungszeitpunkt bilanziell überschuldet.
- Rund Dreiviertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen weisen zum 31. Dezember 2018 einen Bestand in der Ausgleichsrücklage aus.

## 2.4 Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf

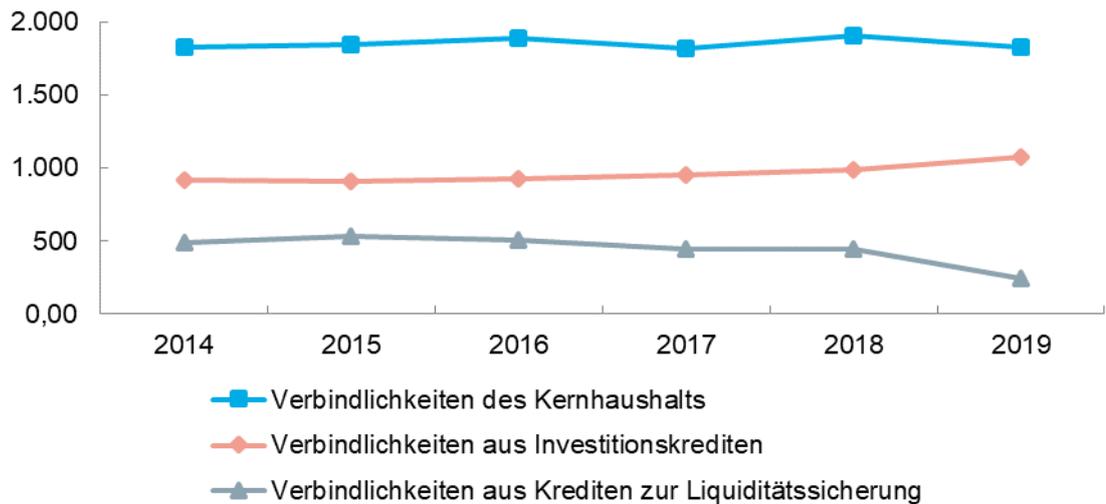
Die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag bilden die **Schulden** der Kommunen. Da die **Verbindlichkeiten** regelmäßig den größten Anteil der Schulden ausmachen, hat die gpaNRW diese in den Prüfungen weitergehend analysiert. Hohe Verbindlichkeiten in Verbindung mit einem hohen Finanzierungsbedarf für künftig anstehende Investitionen begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können

<sup>4</sup> Eigenkapital abzüglich nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge zum Stichtag 31. Dezember 2017

dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Neben den Verbindlichkeiten haben wir daher auch den Zustand des städtischen Vermögens und daraus abgeleitet den künftigen Investitionsbedarf untersucht.

➔ **Der Bedarf an Investitionskrediten steigt, Liquiditätskredite gehen zurück.**

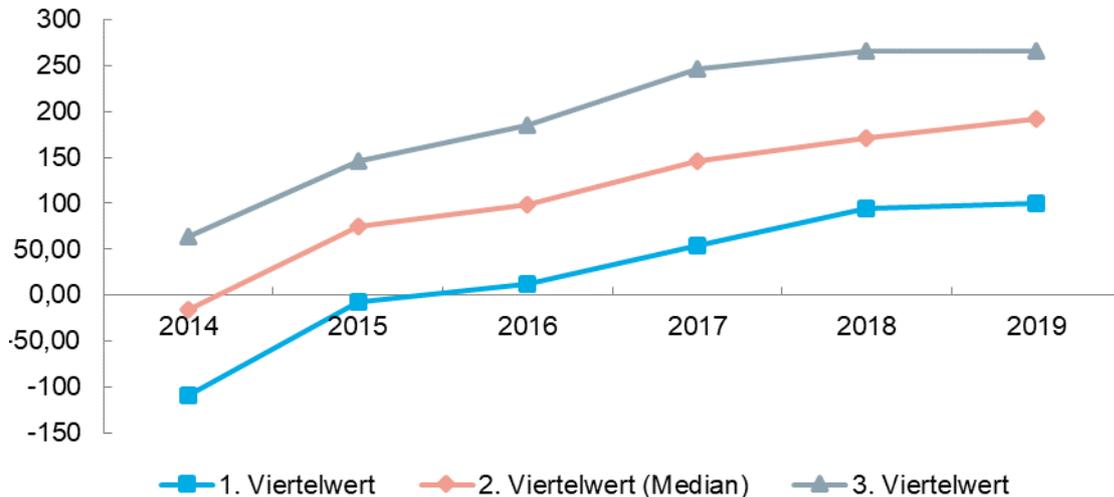
**Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner 2. Viertelwert (Median) in Euro 2014 bis 2019**



- Die Verbindlichkeiten je Einwohner sinken im Median leicht von 1.840 Euro auf 1.822 Euro. Bei den Investitionskrediten steigen sie im Eckjahresvergleich 2014 zu 2019 um 158 Euro je Einwohner, bei den Liquiditätskrediten gehen sie um 246 Euro je Einwohner zurück.
- Die Investitionskredite steigen von insgesamt 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2018 an.
- Die Kredite zur Liquiditätssicherung gehen von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 zurück.
- Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind zwischen 2014 und 2019 von 3.081 Euro auf 2.911 Euro gesunken. Die Gesamtverbindlichkeiten berücksichtigen neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes auch die der ausgegliederten Aufgabenbereiche/ Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen.

➔ **Die Selbstfinanzierungskraft verbessert sich bis 2018.**

Durchschnittlicher Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner 2014 bis 2019



- Analog zu den Jahresergebnissen hat sich die Selbstfinanzierungskraft verbessert.
- 2014 bewegte sich der Saldo je Einwohner zwischen -556 Euro und 871 Euro; 2019 erreichten die mittleren kreisangehörigen Kommunen Salden zwischen -92 Euro und 854 Euro je Einwohner.
- Bereits ab 2015 war der Median positiv, ab 2016 der erste Viertelwert. Mehr als drei Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen verfügte damit über eine positive Selbstfinanzierungskraft. Diese nimmt zwar 2019 leicht ab, bleibt aber weiterhin beim Großteil der Kommunen positiv.
- 2018 wiesen nur sieben Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. 2014 waren es noch 57 Prozent.
- Dem außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG stehen keine Einzahlungen gegenüber. Es ist also davon auszugehen, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie sich bereits ab 2020 belastend auf die Liquidität der Kommunen auswirken werden.

➔ **Die Investitionstätigkeit der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat zugenommen. Reinvestitionsbedarfe sind weiterhin erkennbar.**

- Analog zu den Investitionskrediten sind auch die investiven Auszahlungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Zeitverlauf gestiegen. Von 2014 bis 2018 steigen sie um insgesamt 546 Mio. Euro.

## 2.5 Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

- Insgesamt zeigt die Altersstruktur der Vermögensgegenstände weitere Reinvestitionsbedarfe bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Im Schnitt haben die Gebäude (Ausnahme Tageseinrichtungen für Kinder) und Abwasserkanäle über die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern erreicht.
- Die Straßen bilden einen hohen Anteil am Anlagevermögen und haben daher eine besonders große Bedeutung für die städtischen Haushalte. Sie haben im Schnitt ebenfalls bereits über die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauern erreicht.
- Insgesamt liegen aufgrund der verstärkten Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren einige Vermögenspositionen nahe der 50 Prozent, sodass dort größere Reinvestitionsbedarfe erst mittel- bis langfristig zu erwarten sind.

### Durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensposition	Minimum	Maximum	Median
Verwaltungsgebäude	23,43	88,75	57,50
Feuerwehrgerätehäuser	8,75	85,32	50,22
Tageseinrichtungen für Kinder	16,25	88,88	48,38
Schulgebäude	21,27	87,61	57,50
Schulsporthallen	17,31	93,75	73,88
Sporthallen - außerschulische Nutzung -	29,78	98,00	65,72
Hallenbäder	20,00	100,00	59,50
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	16,25	83,75	61,89
Wohnbauten	25,73	96,73	65,14
Straßen	24,42	87,52	62,00
Abwasserkanäle	15,00	79,00	58,16

## 2.6 Haushaltssteuerung

### 2.6.1 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ **Der Informationsstand zur Haushaltssituation ist durch konsequente Einhaltung der gesetzlich normierten Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zumeist noch verbesserungsfähig.**

Die Entscheidungsträger einer Kommune benötigen unterjährig stets aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation**, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW hält es daher grundsätzlich für wichtig, dass die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse eingehalten werden.

- Die Analyse zeigt, dass fast alle mittleren kreisangehörigen Kommunen ein Berichtswesen integriert haben, das den Entscheidungsträgern unterjährig die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verschafft.
- Den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen gelingt es noch nicht, sowohl die gesetzlich normierten Fristen der Anzeige der Haushaltssatzung, als auch die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zu wahren. Die Fristwahrung, insbesondere in Bezug auf aktuelle Jahresabschlüsse, würde den Informationsstand zur Haushaltssituation verbessern.

### 2.6.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- ➔ **Um steigende Aufwendungen bei den Sozialleistungen sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu kompensieren, werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.**

Eine Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die Aufgabenerfüllung gesichert ist. Die finanzielle Leistungskraft und der Umfang des Aufgabenbestandes sind in Einklang zu bringen, der Haushalt durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen zu entlasten. Um die **Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung** zu analysieren, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um verschiedene schwankende Erträge und Aufwendungen (z.B. Gewerbesteuer). Soziale Leistungen sowie Aufwendungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die Haushalte der Städte zunehmend und haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

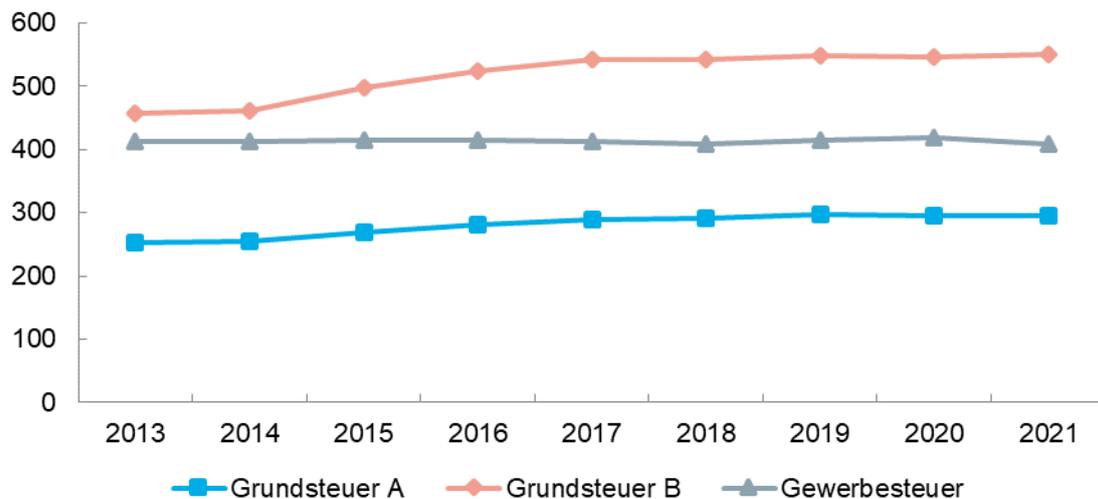
- Die Analyse zeigt, dass die Jahresergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen maßgeblich von den schwankungsanfälligen Gewerbesteuern sowie Erträgen und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich abhängen.
- Die steigenden Aufwendungen bei den sozialen Leistungen und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die mittleren kreisangehörigen Kommunen zunehmend.

- Die mittleren kreisangehörigen Kommunen werden zukünftig weitere Konsolidierungsmaßnahmen benötigen, um die steigenden Aufwendungen kompensieren zu können.

### 2.6.3 Entwicklung der Realsteuer-Hebesätze

- ➔ Die Grundsteuer B dient den mittleren kreisangehörigen Kommunen als „Konsolidierungsschraube“.

Durchschnittliche Realsteuerhebesätze der mittleren kreisangehörigen Städte in v.H. 2013 bis 2021



- Im Schnitt haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen die Hebesätze für die Gewerbesteuer von 2013 bis 2021 um drei Hebesatzpunkte reduziert. Dies gilt nicht für die Stärkungspaktkommunen. Diesen erhöhten den Hebesatz durchschnittlich um 18 Hebesatzpunkte (3,83 Prozent).
- Der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B hat sich hingegen von 458 Hebesatzpunkten in 2013 bis auf 553 Hebesatzpunkte in 2021 erhöht. Das ist eine Steigerung um 20,74 Prozent bzw. ein Anstieg um 95 Punkte. Bei den Stärkungspaktkommunen stieg er in diesem Zeitraum sogar um durchschnittlich 158 Hebesatzpunkte (28,73 Prozent).
- Auch die Grundsteuer A wird zu Konsolidierungszwecken genutzt. Der durchschnittliche Hebesatz stieg von 2013 bis 2021 um 43 Hebesatzpunkte und bei den Stärkungspaktkommunen um 87 Hebesatzpunkte.

### 2.6.4 Konsumtive Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat sie nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW zu regeln.

→ **Die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Aufwandsermächtigungen eher selten.**

- Etwa ein Drittel der mittleren kreisangehörigen Kommunen überträgt keine Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Der Median der Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner liegt 2018 bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bei ca. sechs Euro. Damit erhöhen die Kommunen die Aufwandsermächtigungen ihrer Haushaltspläne lediglich um durchschnittlich 0,25 Prozent.
- Die mit den Ermächtigungsübertragungen fortgeschriebenen Ansätze der Ergebnispläne nehmen die mittleren kreisangehörigen Kommunen nahezu vollständig in Anspruch. Während etwa die Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen die fortgeschriebenen Ansätze nicht in voller Höhe ausschöpft, weist die andere Hälfte in den Jahresabschlüssen höhere Aufwendungen gegenüber den fortgeschriebenen Ansätzen aus. Bei diesen Städten sind über- und/oder außerplanmäßige Aufwendungen angefallen.
- Die Feststellung, dass die mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihre Aufwendungen in der Regel zutreffend veranschlagen und die rechtlichen Planungsgrundsätze einhalten, gilt ebenso für die konsumtiven Auszahlungen.

## 2.6.5 Investive Ermächtigungsübertragungen

→ **In einzelnen Städten verdoppeln die Ermächtigungsübertragungen die investiven Auszahlungsermächtigungen sogar.**

- Anders als bei den Aufwendungen und den konsumtiven Auszahlungen ist die Situation bei den investiven Auszahlungen. Das Volumen der Ermächtigungsübertragungen ist hier erheblich höher. In das Haushaltsjahr 2018 haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen investive Auszahlungsermächtigungen von ca. 1,07 Mrd. Euro aus dem Vorjahr übertragen. Das sind durchschnittlich ca. 185 Euro je Einwohner. 2015 lag das Volumen der investiven Ermächtigungsübertragungen noch bei ca. 0,56 Mrd. Euro.
- Durchschnittlich erhöhen sich die Haushaltsansätze um mehr als 40 Prozent. Über die Ermächtigungsübertragungen verdoppeln sich 2018 bei einigen mittleren kreisangehörigen Kommunen die investiven Auszahlungsermächtigungen.
- Zudem gelingt es nur ganz wenigen mittleren kreisangehörigen Kommunen, ihre investiven Auszahlungsermächtigungen im laufenden Haushaltsjahr auszuschöpfen. Die tatsächlichen investiven Auszahlungen sind bei den meisten Städten deutlich niedriger als die vorhandenen Auszahlungsermächtigungen. Der Grad der Inanspruchnahme liegt durchschnittlich unter 50 Prozent. D. h., es gelingt den mittleren kreisangehörigen Kommunen offensichtlich nicht, ihre investiven Auszahlungen in der voraussichtlichen Höhe zu planen.
- Die Gründe, warum die Städte ihre Auszahlungsermächtigungen nicht ausschöpfen, sind vielfältig. So führen planungsbedingte, vergabe- und vertragsrechtliche, personelle sowie

technische Probleme zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen. Als wesentlicher Grund kommt hinzu, dass die Städte die Vorgaben des § 13 KomHVO NRW, in dem die Grundsätze für die Veranschlagung von Investitionen im Haushaltsplan geregelt sind, nicht konsequent beachten. D. h., würden die Städte schon bei der Haushaltsaufstellung die Planungsgrundsätze der §§ 11 und 13 KomHVO NRW einhalten, würden sie nicht in die Lage geraten, Ermächtigungen in zunehmendem Umfang in Folgejahre zu übertragen.

- Die Prüfung hat allerdings auch gezeigt:
  - Je konsequenter eine Kommune ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regelt, desto weniger Ermächtigungen überträgt sie ins Folgejahr.
  - Die Flexibilität der Haushaltsführung, die das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bietet, wird durch strenge Regelungen nicht eingeschränkt, wenn in den Grundsätzen klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen in Ausnahmefällen möglich sind.

## 2.6.6 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Daher analysiert die gpaNRW, wie eine Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr **Fördermittelmanagement** organisiert hat. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

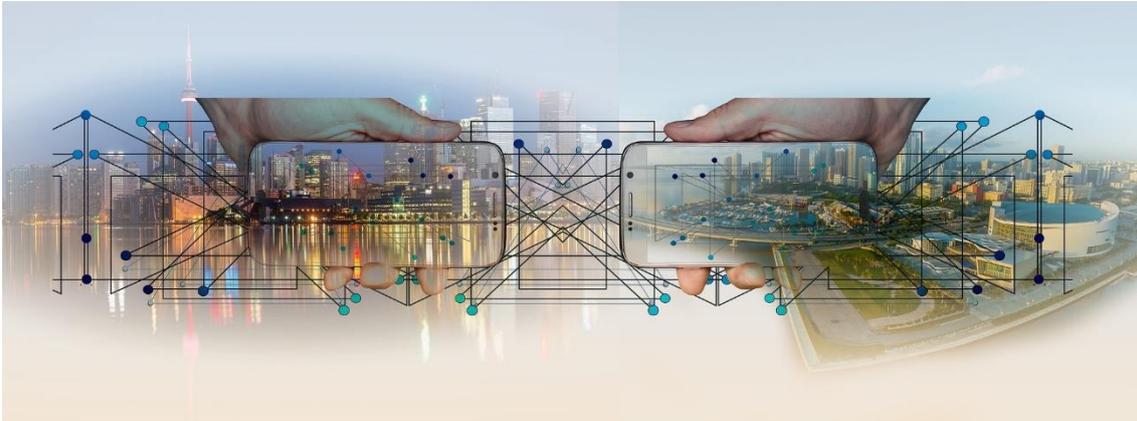
### → Die Fördermittelakquise und –bewirtschaftung ist oftmals noch optimierbar.

- Der überwiegende Teil der mittleren kreisangehörigen Kommunen nutzt bereits verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und fühlt sich gut über mögliche Fördermittel informiert. Zudem nutzen mehr als die Hälfte der Kommunen externe Beratungsangebote, die sie bei der Fördermittelakquise und dem Antragsprozess unterstützen.
- Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung nehmen bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen fast ausschließlich dezentrale Organisationseinheiten wahr, ohne dass Informationen zu den Förderprojekten zentral dokumentiert werden. Ein umfassender Überblick über die eigenen Fördermaßnahmen fehlt den meisten Kommunen daher bislang. Abhilfe schaffen kann eine zentrale Datei oder Datenbank mit allen wesentlichen Informationen und Fristen zu den Förderprojekten. Diese ermöglicht auch einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten.
- Weniger als zehn Prozent der Kommunen haben bislang strategische Vorgaben zu einer standardisierten Fördermittelakquise getroffen. Strategische Vorgaben würden dem

Thema Fördermittelakquise in der Verwaltung eine größere Bedeutung verleihen und Verbindlichkeit schaffen.

- Auch Dienstanweisungen zum Thema Fördermittelmanagement haben bislang nur weniger als zehn Prozent der Kommunen. Diese wären hilfreich, um Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu regeln.
- Ein förderbezogenes Controlling mit standardisierten Berichtswesen hat ebenfalls bislang kaum eine Kommune. Dieses wäre hilfreich, um Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen zu informieren und Rückzahlungsverpflichtungen zu vermeiden.
- Bezüglich des Antragsprozesses wünschen sich viele Kommunen mehr Einheitlichkeit und Digitalisierung. Die Antragsfristen empfinden die Kommunen teilweise als kurz und die Antragsprozesse komplex. Gerade bei geringen Fördersummen steht der Aufwand für den Antragsprozess in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen und hält Kommunen auch davon ab, Fördermittel zu beantragen. Ähnliches gilt für Wettbewerbsverfahren, bei denen eine Fördermittelzusage nicht garantiert ist. Gut empfinden die Kommunen hingegen zumeist die Kommunikation mit den Fördergebern im Antragsprozess.

## 3. Beteiligungen



Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert.

Um die ausgegliederten Aufgabenbereiche effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können, ist ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement unverzichtbar.

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

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

### 3.1 Beteiligungsportfolio

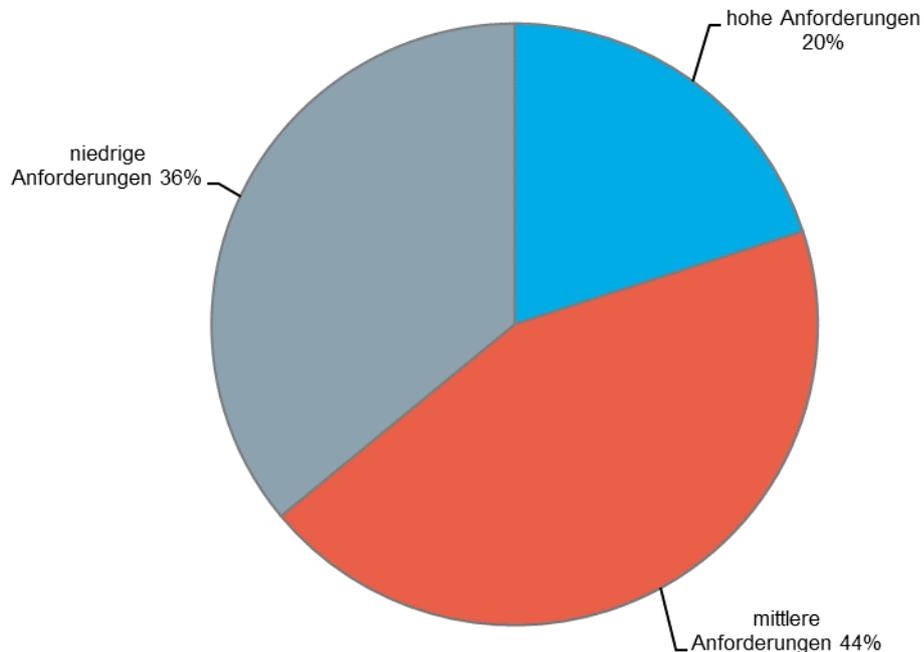
Auf der Grundlage

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

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

- Bei rund zwei Drittel der mittleren kreisangehörigen Kommunen sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement auf einem mittleren oder hohen Niveau.

### Prozentuale Verteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement



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

➔ **Die mittleren kreisangehörigen Kommunen haben erheblich Teile ihrer Aufgaben und Tätigkeiten in Beteiligungen ausgegliedert.**

- Die Anzahl der von den mittleren kreisangehörigen Kommunen gehaltenen Beteiligungen liegt zwischen fünf und 50.
- Der Median der Beteiligungsanzahl liegt bei 16.
- Bei einer Beteiligungsquote von 20 Prozent und mehr hat die Stadt höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Im Regelfall kann die Stadt bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent einen maßgeblichen Einfluss auf die Beteiligung ausüben, bei einer Quote größer 50 Prozent verfügt sie über einen beherrschenden Einfluss.
- Die Anzahl der von den mittleren kreisangehörigen Kommunen gehaltenen Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent liegt zwischen eins und 23, der Median beträgt sechs.
- Die GmbH ist die häufigste Rechtsform bei kommunalen Beteiligungen.

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

In die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung sind nur Beteiligungen eingeflossen, an denen die Stadt mit mindestens 20 Prozent beteiligt ist.

→ **Die wirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Beteiligungen ist hoch. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Verbindlichkeiten der Beteiligungen.**

- Die Beteiligungen verfügen über einen erheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Im Verhältnis zum Anlagevermögen der Kommunen liegt die Spanne des Anlagevermögens in den Beteiligungen zwischen 0 und 345 Prozent. Im Schnitt führen die Beteiligungen mit etwa 42 Prozent weniger als halb so viel Vermögen wie die Kommunen im Kernhaushalt.
- Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen im Median knapp 75 Prozent der Verbindlichkeiten in den Kernhaushalten. Die Spanne liegt zwischen 0 und 847 Prozent gemessen an den Verbindlichkeiten der jeweiligen Stadt.
- Bei insgesamt einem Drittel der mittleren kreisangehörigen Kommunen überstiegen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen den Wert der Verbindlichkeiten der Stadt.
- Die Erträge der Beteiligungen liegen im Vergleich zu den Städten zwischen 0,4 und 357 Prozent, der Median beträgt 33 Prozent.
- In drei Kommunen sind die Beteiligungen wirtschaftlich bedeutender als die Stadt selbst. Bei ihnen sind sowohl das Anlagevermögen als auch die Verbindlichkeiten und die Erträge höher als bei der Stadt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren **Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt** zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

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

→ **In etwa der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen belasten die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen den städtischen Haushalt, d.h. die Aufwendungen übersteigen die Erträge.**

- Zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen bestehen umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.
- Die Erträge und Aufwendungen aus den Finanz- und Leistungsbeziehungen haben einen relevanten Anteil an den Erträgen und Aufwendungen der Kommunen.
- Darüber hinaus bestehen häufig indirekte Auswirkungen, z.B. durch Verrechnung von Gewinnen und Verlusten verschiedener Beteiligungen. (Beispiel: Die Verluste der städtischen Bäder werden durch die Stadtwerke getragen. Dies reduziert den Gewinn und damit auch die Gewinnabführung der Stadtwerke an die Stadt.)
- Die Erträge der Städte aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen haben einen Anteil zwischen null und elf Prozent an den städtischen Erträgen (ordentliche Erträge + Beteiligungserträge). Der Median liegt bei 3,8 Prozent.
- Die Aufwendungen der Städte aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen betragen zwischen null und 32 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt. Der Median liegt bei 4,6 Prozent. Hohe Werte bei den Aufwendungen sind in der Regel darauf zurückzuführen, dass Beteiligungen als konzerninterne Dienstleister fungieren, d.h. sie erbringen ausschließlich oder fast ausschließlich Leistungen für die Stadt.

## 3.2 Beteiligungsmanagement

Ausgehend von den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement haben wir untersucht, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt.

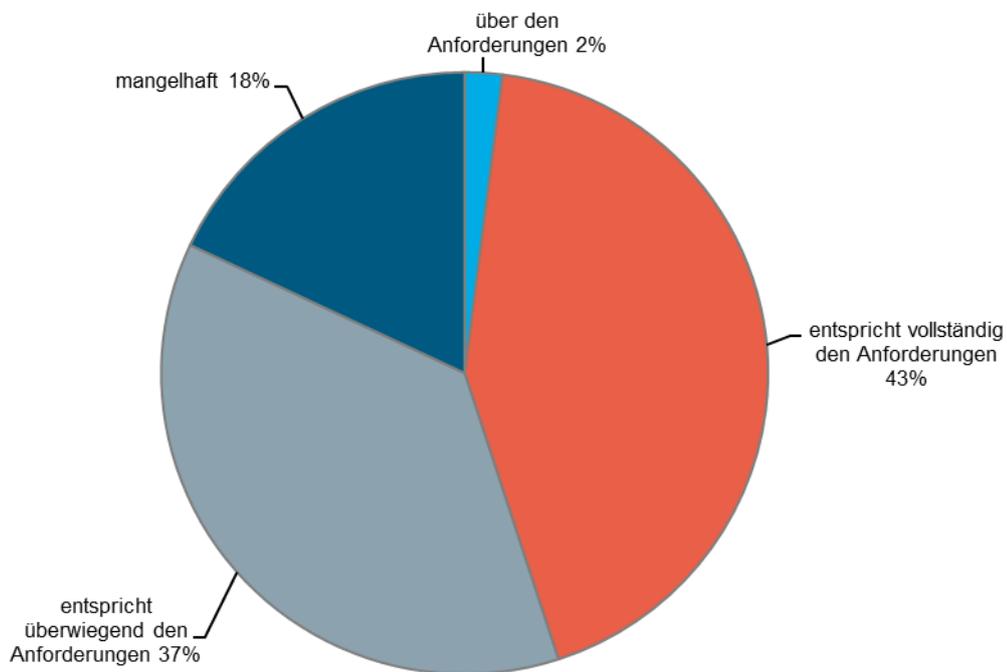
→ **Mehr als die Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist in mindestens einem der geprüften Bereiche des Beteiligungsmanagements mangelhaft aufgestellt.**

- 13 mittlere kreisangehörige Kommunen sind in allen geprüften Bereichen des Beteiligungsmanagements mangelhaft. Fünf dieser Städte verfügen über ein bedeutendes Beteiligungsportfolio und müssen daraus abgeleitet hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement erfüllen.
- Lediglich acht Kommunen erfüllen die Anforderungen in allen betrachteten Bereichen des Beteiligungsmanagements.

- **Rund 82 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen erfüllen die Anforderungen an die Datenerhebung und –vorhaltung mindestens überwiegend, rund 45 Prozent erfüllen die Anforderungen vollständig.**

Ein effektives Teilnehmungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Deshalb sind bei der **Datenerhebung und –vorhaltung** für das Teilnehmungsmanagement gewisse Anforderungen zu erfüllen. Aus Sicht der gpaNRW sollten mindestens die wesentlichen Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Dazu zählen: grundlegende Unternehmensdaten der Teilnehmungen, Daten zu den Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien sowie Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.

#### Prozentuale Verteilung der Bewertung der Datenerhebung/-vorhaltung



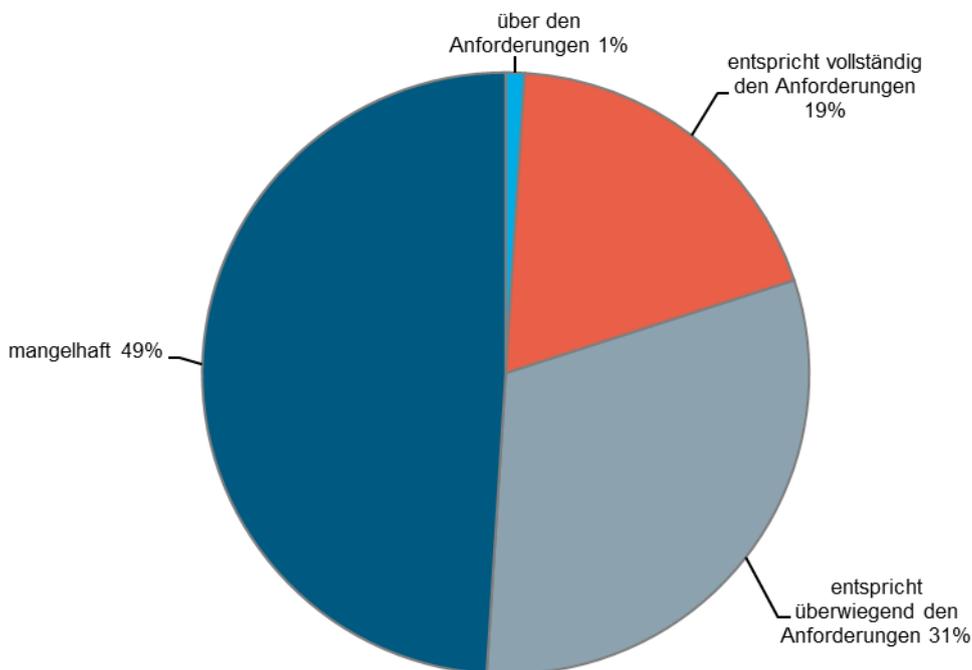
#### → **Wesentliche Empfehlungen**

- Relevante Daten aller Teilnehmungen, einschließlich mittelbarer Teilnehmungen und Teilnehmungen mit geringer Teilnehmungsquote vorhalten. Daten digital und zentral verwalten, um den Datenzugriff zu erleichtern und die Datenweiterverarbeitung zu beschleunigen.
- Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen auch dem Teilnehmungsmanagement zuleiten.

- **Rund 50 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen erfüllen die Anforderungen an das Berichtswesen mindestens überwiegend, rund 20 Prozent erfüllen die Anforderungen vollständig.**

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

#### Prozentuale Verteilung der Bewertung des Berichtswesens



- Teilweise werden rechtliche Vorgaben nicht erfüllt, z.B. in Bezug auf die Fristen und Inhalte der Beteiligungsberichte und die gesetzlich vorgeschriebenen Quartalsberichte der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.

#### → **Wesentliche Empfehlungen**

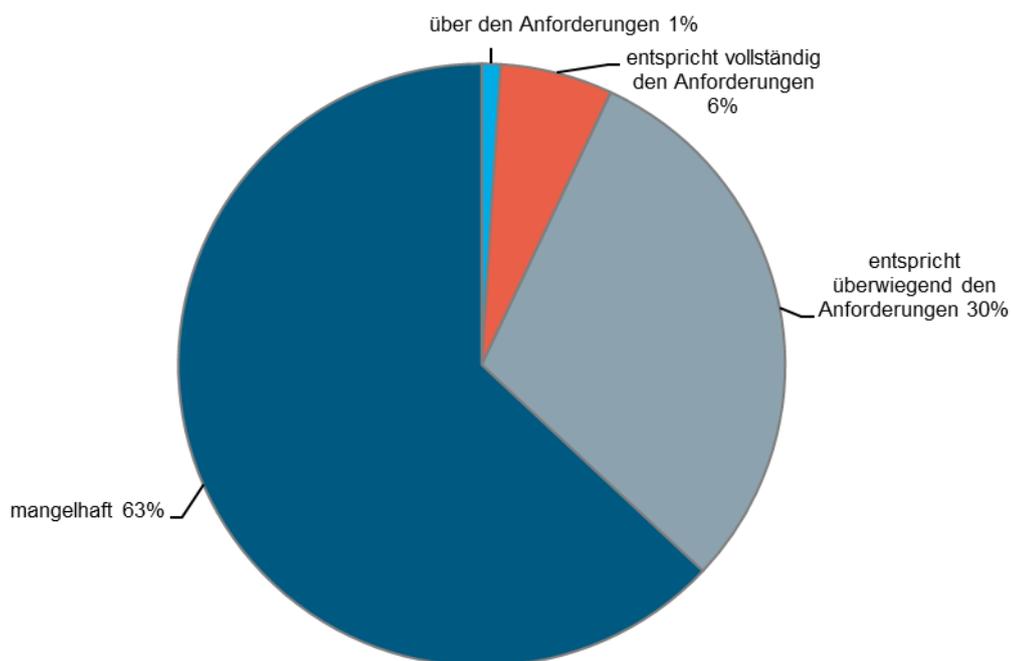
- Beteiligungsberichte künftig binnen Jahresfrist ab maßgeblichem Berichtsstichtag erstellen und dem Rat zeitnah vorlegen.
- Gesamtlagebericht des Gesamtabschlusses um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen ergänzen.
- Rat sollte zumindest für die bedeutenden städtischen Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf erhalten.

- ➔ **Rund 37 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen erfüllen die Anforderungen an die Unterstützung der Gremienmitglieder mindestens überwiegend, lediglich rund sieben Prozent erfüllen die Anforderungen vollständig.**

Die passende **Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien** stellt eine weitere Anforderung an das Beteiligungsmanagement dar. Es sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Gremienvertreterinnen und -vertreter sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement sie inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet.

- Das Thema wurde nur bei Kommunen mit mittleren oder hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement geprüft.

#### Prozentuale Verteilung der Bewertung der Unterstützung der Gremienvertreter



#### ➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Schulungen für Gremienvertretende zum Thema Rechte und Pflichten sowie ggf. zu Fachthemen mindestens einmal je Wahlperiode anbieten.
- Die Gremienvertretenden durch fundierte Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen seitens der Beteiligungsverwaltung bei der Entscheidungsfindung unterstützen.

## 4. Hilfe zur Erziehung

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst die Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 bis 42 a Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII). Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind 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, die mittleren kreisangehörigen Kommunen auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale in den Jugendämtern hinzuweisen und ihnen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dazu hat die gpaNRW Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Die gpaNRW steigt über interkommunale Kennzahlenvergleiche in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse wertete sie anschließend Unterlagen und Konzepte der Jugendämter sowie Gesprächsergebnisse aus. In ihre Betrachtungen bezog die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes ein.

### 4.1 Datenlage

Von den 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen haben 28 Städte kein eigenes Jugendamt. In zwei Stärkungspaktkommunen fand keine Prüfung der Hilfe zur Erziehung statt. Die gpaNRW hat die Daten von **99 mittleren kreisangehörigen Kommunen** mit eigenem Jugendamt für die Jahre 2015 bis 2018 bzw. 2016 bis 2019 erhoben und interkommunal verglichen. Die Analysen beziehen sich hauptsächlich auf das Jahr 2018, da für 2019 wegen des zeitversetzten Prüfungsbeginns keine flächendeckenden Daten vorlagen. Für die Darstellungen intrakommunaler Entwicklungen nutzen wir zudem die Kennzahlen der Jahre 2015 bis 2019. Aufgrund vorangegangener Stärkungspaktberatungen haben wir in sieben der 99 geprüften Kommunen lediglich Kennzahlen erhoben. Im Rahmen dieser überörtlichen Prüfungen erfolgten keine tiefergehenden Analysen für die Hilfen zur Erziehung.

Die Qualität der gelieferten Daten hängt unter anderem von den vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten der jeweiligen Jugendämter ab. Auch aus diesem Grund variiert die Zahl der Vergleichswerte bei den verschiedenen Kennzahlenvergleichen der nachfolgenden Kapitel.

### Vergleichswerte Spitzenkennzahl „Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung“ der mittleren kreisangehörigen Kommunen 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
19	40	58	93	47

Die Anzahl der validen Daten variiert in den Jahren 2015 bis 2019 stark. Ausgehend von der Spitzenkennzahl „Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren“ liegen für das Jahr 2018 93 Werte und damit mit Abstand die meisten Vergleichswerte vor. Die weiteren HzE-Analysen in diesem Bericht basieren überwiegend auf den Ergebnissen dieser 93 Vergleichskommunen. Sofern wir bei einzelnen Kennzahlen mehr Kommunen in den Vergleich einbeziehen konnten, liegt die Anzahl der Vergleichswerte bei maximal 99.

## 4.2 Fehlbetrag

Die Hilfen zur Erziehung stellen eine bedeutende Haushaltsposition der mittleren kreisangehörigen Kommunen dar. Als Einstieg in unsere Analysen betrachten wir zunächst unsere Spitzenkennzahl, den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

➔ **Steigende Fallzahlen und höhere Aufwendungen führten in den vergangenen Jahren zu einem steigenden Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.**

- Im Vergleichsjahr **2018** beläuft sich der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung von 93 berücksichtigten Jugendämtern auf insgesamt rund 478 Mio. Euro.

### Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2018



### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro - Median	630	688	693	667	730

- Zwischen 2015 und 2019 ist der mittlere Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren um 100 Euro angestiegen. Das entspricht einer Erhöhung von rund 16 Prozent.

## 4.3 Organisation und Steuerung

- ➔ **Bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen ist kein Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und dem Fehlbetrag HzE feststellbar.**

Die Jugendämter der mittleren kreisangehörigen Kommunen weisen unterschiedliche Größen und Organisationsstrukturen auf. Die Zahl der im Zuständigkeitsbereich der geprüften Jugendämter lebenden Kinder und Jugendlichen variiert stark. Die geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen verzeichnen zwischen 3.969 und 12.063 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Ihre Gesamteinwohnerzahl beträgt zwischen 21.196 und 59.762 Einwohnern.<sup>5</sup>

Nachfolgend vergleicht die gpaNRW die Fehlbeträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und die Falldichte der jeweils zehn kleinsten und größten mittleren kreisangehörigen Kommunen, bezogen auf die Gesamteinwohnerzahlen.

- Bei den **zehn kleinsten mittleren kreisangehörigen Kommunen** mit eigenem Jugendamt gibt es sowohl niedrige als auch hohe Fehlbeträge. Gleiches gilt auch für die Falldichten.

### Fehlbetrag HzE der zehn kleinsten mittleren kreisangehörigen Kommunen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2018



- Die Fehlbeträge der zehn kleinsten mittleren kreisangehörigen Kommunen liegen zwischen 331 Euro und 1.090 Euro. Ihr Median beträgt 660 Euro.

### Falldichte HzE der zehn kleinsten mittleren kreisangehörigen Kommunen in Promille 2018



<sup>5</sup> zum Stichtag 31.12.2017

- Die Falldichte liegt zwischen 20,33 Promille und 47,15 Promille. Der Median beträgt 28,31 Promille.
- Auch bei den **zehn größten mittleren kreisangehörigen Kommunen** gibt es sowohl hohe als auch niedrige Fehlbeträge und Falldichten.
- Die Fehlbeträge der zehn größten mittleren kreisangehörigen Kommunen haben eine Spannweite von 333 Euro bis 961 Euro. Der Median beträgt 794 Euro.

**Fehlbetrag HzE der zehn größten mittleren kreisangehörigen Kommunen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2018**



- Die Falldichte liegt zwischen 17,41 und 44,90 Promille. Der Medianwert beläuft sich auf 34,00 Promille.

**Falldichte HzE der zehn größten mittleren kreisangehörigen Kommunen in Promille 2018**



➔ **Durchschnittlich haben die zehn kleinsten mittleren kreisangehörigen Kommunen einen niedrigeren Fehlbetrag als die zehn größten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Auch die Falldichte ist im Mittel in den kleineren Kommunen niedriger.**

- Bezogen auf die insgesamt 93 Vergleichskommunen verzeichnen fünf der zehn kleinsten mittleren kreisangehörigen Kommunen allerdings einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag. Vier dieser Kommunen haben eine überdurchschnittliche Falldichte.
- Von den zehn größten mittleren kreisangehörigen Kommunen haben sechs einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag und eine überdurchschnittliche Falldichte.

➔ **Einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Fehlbetrag bzw. der Falldichte HzE hat die gpaNRW nicht festgestellt.**

➔ **Aufgrund des fortschreitenden Fachkräftemangels gestaltet sich die Nachbesetzung vakanter Stellen auch in den mittleren kreisangehörigen Kommunen zunehmend schwierig.**

Um eine fachlich gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Hilfe zur Erziehung zu gewährleisten, ist ein qualitativ und quantitativ ausreichender **Personaleinsatz** erforderlich. Er sollte konkret an den vorhandenen Verfahrensstandards und darin beschriebenen Prozessen bemessen werden. Dadurch können, zusammen mit einer intensiven Steuerung, positive Auswirkungen auf das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung erzielt werden.

Die gpaNRW hat auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus vergangenen Prüfungen und Beratungen Richtwerte zum Personaleinsatz ermittelt. Aktuell gehen wir für die Bearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) von einem Richtwert von 30 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle und für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle aus. Er stellt die durchschnittliche Fallbelastung dar, die die Mitarbeitenden im Hinblick auf die Anforderungen an die fachliche und gesetzliche Qualität der Bearbeitung der Hilfefälle sowie die Steuerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen erfüllen können.

#### Personaleinsatz 2018

Kennzahl	gpaNRW Richtwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	26	30	37	93
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	140	122	154	175	93

- Im ASD entspricht der Median unserem Richtwert. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe liegt der Median oberhalb Richtwertes der gpaNRW.
- Eine niedrige Fallzahl je Vollzeit-Stelle kann sich positiv auf die Fallsteuerung auswirken. Es gibt Beispiele, bei denen sich mehr Personal in Kombination mit einer guten Gesamtstrategie und Steuerung positiv im Fehlbetrag widerspiegelt. Die Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat in den vergangenen Jahren daher eigene Personalbemessungen durchgeführt und einen entsprechenden Personalschlüssel erarbeitet.
- Viele mittlere kreisangehörige Kommunen spüren inzwischen negative Auswirkungen durch den Fachkräftemangel. Zur Attraktivitätssteigerung tragen häufig unbefristete Stellenausschreibungen bei. Im Rahmen der Einarbeitung nutzen viele Jugendämter die modulare Weiterbildung „Neu im ASD“ der Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland. Einige Städte vergeben Ausbildungsplätze im Rahmen eines dualen Studiums für Soziale Arbeit. Der Vorteil ist, dass in der Ausbildungszeit gleichzeitig die Einarbeitung erfolgt. Jugendämter arbeiten zum Teil auch mit Fachhochschulen zusammen und ermöglichen Praktika im ASD.

→ **Eine enge Begleitung der Leistungsempfangenden beeinflusst Falldichte und Fehlbetrag positiv.**

- In den meisten Kommunen ist der ASD sozialräumlich organisiert. Aufgrund ihrer geringen Größe verzichten die meisten Jugendämter im ASD aber auf mehrere Teams und der ASD ist in der Regel zentral untergebracht.
- Wir haben im Rahmen der überörtlichen Prüfung festgestellt, dass Falldichte und Fehlbetrag positiv beeinflusst werden, wenn der ASD die Leistungsempfangenden intensiv begleitet.
- Insbesondere in ländlich geprägten Kommunen gelingt es den Jugendämtern, niederschwellige Hilfsangebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung zu etablieren. Sie nutzen dazu beispielsweise funktionierende Nachbarschaften oder vorhandene Vereinstätigkeiten. Hierzu müssen die Fachkräfte den Sozialraum sehr gut kennen. Auch die häufig anzutreffende Vernetzung der Bereiche Schule und Jugend kann sich in diesem Zusammenhang positiv auswirken.

→ **Die Jugendämter konzentrieren ihr Fachwissen häufig in Spezialteams, um den komplexen Anforderungen der Fallbearbeitung gerecht zu werden.**

- Ein Großteil der Jugendämter hat sich in komplexen Themenbereichen spezialisiert.
- Rund 83 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen haben einen Pflegekinderdienst.
- Für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII haben 62 Prozent der Kommunen einen Spezialdienst eingerichtet.<sup>6</sup>
- Sofern Spezialdienste nicht vorhanden waren, hat die gpaNRW in der Prüfung oft einzelne, auf bestimmte Themengebiete spezialisierte, Fachkräfte angetroffen. Sie sind für die jeweilige Fallbearbeitung zuständig, fungieren aber auch als Mentor und unterstützen so ihre Kolleginnen und Kollegen.

→ **Einige Jugendämter nutzen eigene ambulante Dienste für die Leistungserbringung. Finanzielle Unterschiede zu Jugendämtern mit ausschließlicher Leistungserbringung durch Dritte sind nicht offensichtlich.**

- 20 Jugendämter haben **eigene ambulante Dienste** zur Leistungserbringung eingerichtet.
- Generelle Rückschlüsse zu Fehlbetrag und Aufwendungen können wir nicht feststellen. Zwar gehören acht dieser Kommunen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. In fünf weiteren Kommunen sind

<sup>6</sup> vgl. Kapitel 4.7.4 „Eingliederungshilfen“

die ambulanten Aufwendungen unterdurchschnittlich. Allerdings verzeichnen auch sechs Kommunen überdurchschnittliche ambulante Aufwendungen je Hilfefall. Drei dieser Kommunen gehören sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten ambulanten Aufwendungen. Eine dieser Kommunen konnte ihre Aufwendungen 2019 deutlich senken, da sie die Hilfen nicht mehr selber erbringt.<sup>7</sup>

- Die Höhe der Aufwendungen ist bei einer Leistungserbringung durch einen eigenen ambulanten Dienst von verschiedenen Faktoren abhängig, wie beispielsweise
  - der Eingruppierung der Fachkräfte,
  - dem Stellenumfang oder
  - der Anzahl bewilligter Fachleistungsstunden.

➔ **In den mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten nur wenige Jugendämter mit konkreten Zielen und Maßnahmen, die auf eine Gesamtstrategie ausgerichtet sind.**

Die Qualität der Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden in hohem Maße durch die **Gesamtsteuerung** und die **Strategie des Jugendamtes** beeinflusst. Aufgrund steigender Fallzahlen und Aufwendungen gewinnt sie zunehmend an Bedeutung.

- Rund 70 Prozent der geprüften Jugendämter verwiesen auf ihre Gesamtstrategien. Allerdings sind diese häufig nur sehr pauschal formuliert („Stadt xy ist besonders kinderfreundlich“).
- Lediglich rund 18 Prozent der Vergleichskommunen leiten aus ihrer schriftlichen Gesamtstrategie auch Ziele und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung ab.
- Von den fünf Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren hat nur eine Kommune eine schriftliche Gesamtstrategie. Sie beinhaltet jedoch keine monetären Ziele.
- Vier der fünf mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren haben zumindest gute strategische Grundlagen erarbeitet. Sie berücksichtigen die folgenden Aspekte:
  - Fallzahlen senken,
  - Anteil der ambulanten Hilfefälle steigern und
  - Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen steigern.

<sup>7</sup> vgl. auch Kapitel 4.7.1 „Flexible ambulante Hilfen und sozialpädagogische Familienhilfe“

- ➔ **Der kontinuierliche Einsatz von Controllinginstrumenten unterstützt die Jugendämter bei der effektiven und effizienten Leistungserbringung. Allerdings arbeiten bislang nur wenige Jugendämter mit steuerungsrelevanten Kennzahlen.**

Ziele und Kennzahlen sind ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Hierfür sollten Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft werden. Nur so können die Kommunen die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung transparent darstellen.

- Nahezu alle mittleren kreisangehörigen Kommunen werten im Rahmen des **Finanzcontrollings** regelmäßig ihre Fall- und Finanzdaten aus. Die Controllingtätigkeiten beschränken sich aber häufig auf Budgetkontrollen und Darstellungen der Fallzahlenentwicklung. Weitergehende Auswertungen, differenziert nach einzelnen Hilfearten, nehmen nur wenige Jugendämter vor.
- Lediglich neun mittlere kreisangehörige Kommunen nutzen im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung steuerungsrelevante Kennzahlen. Zwei Drittel dieser Kommunen verzeichnen einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag. Dies verdeutlicht, dass der Einsatz von Controllinginstrumenten eine effektive und effiziente Leistungserbringung unterstützt.

Das **Fachcontrolling** soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung.

- Fast alle Vergleichskommunen prüfen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens die Einhaltung der Verfahrensstandards und die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall.
- Fallübergreifende Auswertungen nehmen allerdings nur sieben Jugendämter vor.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Einarbeitungskonzept entwickeln.
- Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten hinterlegen und als Grundlage für eine Personalbemessung verwenden.
- Fallbelastung der Fachkräfte regelmäßig aussteuern.
- Spezialisierung im komplexen Themenfeld Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII forcieren.
- Gesamtstrategie für den Bereich Hilfe zur Erziehung mit strategischen Leitzielen, operativen Teilzielen und darauf ausgerichteten konkreten Maßnahmen entwickeln.
- Organisation und Verfahrensstandards auf diese Strategie ausrichten.
- Im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig steuerungsrelevante Kennzahlen erheben und mit Zielwerten vergleichen, um bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern zu können.

- Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung für eine transparente Steuerungsgrundlage vornehmen. Sie sollten fallübergreifend, trägerbezogen und auch auf einzelne Hilfearten bezogen vorgenommen werden.
- Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

## 4.4 Soziale Strukturen

- ➔ **Die sozialen Strukturen beeinflussen die zu gewährenden Hilfen zur Erziehung indirekt. Durch eine strategische Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung können die Jugendämter belastenden Strukturen entgegenwirken.**

Bislang konnte die gpaNRW keine Korrelation zwischen den **sozialen Strukturen** und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen, z.B. der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen. Hieraus resultierende Defizite an der sozialen Teilhabe können zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,16	19,97	20,68	99
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	3,2	3,9	5,0	76
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,1	18,6	19,7	99

Die Gruppe der Alleinerziehenden steht in einem besonderen Zusammenhang mit dem Bezug von Hilfen zur Erziehung. Die AKJ TU Dortmund<sup>8</sup> kommt in ihren HzE-Berichten zu dem Ergebnis, dass sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auswirken. So nehmen nach dieser Statistik Alleinerziehende generell vermehrt Hilfen zur Erziehung in Anspruch. Beziehen die Alleinerziehenden gleichzeitig Transferleistungen, beträgt die Quote derer, die Hilfen zur Erziehung erhalten, rund 70 Prozent.

In ihrer Statistik ordnet die AKJ TU Dortmund die im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung untersuchten Jugendämter den Jugendamtstypen 4, 5 und 6 zu:

<sup>8</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

- Jugendamtstyp 4 fasst 14 Jugendämter mittlerer kreisangehöriger Kommunen mit einer hohen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse 2). In sechs Vergleichskommunen dieses Jugendamtstyps liegt eine sehr hohe Kinderarmut vor (Belastungsklasse 1).
- Zum Jugendamtstyp 5 gehören 33 Vergleichskommunen mit einer geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 3).
- Jugendamtstyp 6 beinhaltet 40 Vergleichskommunen mit einer sehr geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 4).

#### Fehlbetrag nach Jugendamtstypen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Fehlbetrag Jugendamtstyp 4 (Belastungsklasse 1 und 2) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	687	883	1.082	20
Fehlbetrag Jugendamtstyp 5 (Belastungsklasse 3) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	592	734	864	33
Fehlbetrag Jugendamtstyp 6 (Belastungsklasse 4) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	488	575	692	40

- Die Kennzahlen deuten darauf hin, dass die Armutssituation den Fehlbetrag HzE beeinflusst. Er ist in Kommunen mit sehr geringer Kinderarmut niedriger als in Kommunen mit einer hohen bzw. sehr hohen Kinderarmut.
- Der Median der Jugendämter des Jugendamtstyp 4 ist mit 883 Euro mehr als 1,5-fach so hoch wie in den Jugendämtern des Jugendamtstyps 6 mit 575 Euro.
- Von den zehn Kommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren gehören sieben dem Jugendamtstyp 6 (sehr geringe Kinderarmut) an. Drei Kommunen sind dem Jugendamtstyp 5 (geringe Kinderarmut) zuzurechnen.
- Eine mittlere kreisangehörige Kommune des Jugendamtstyps 6 zählt jedoch zu den zehn Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Drei weitere Kommunen mit sehr hohen Fehlbeträgen gehören zum Jugendamtstyp 5.

Die Prüfung hat gezeigt, dass sich neben der Armutssituation die strategische Ausrichtung der Jugendämter und die darauf aufbauende Gesamtsteuerung und Organisation auf den Fehlbetrag auswirkt.

## 4.5 Verfahrensstandards

- **In der Regel haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen schriftliche Verfahrensstandards erarbeitet. Die Prozessbeschreibungen sind allerdings häufig unvollständig und nicht in der Jugendamtssoftware hinterlegt.**

Die Städte sollten ihre Prozesse im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung verbindlich in **Verfahrensstandards** regeln, um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung zu gewährleisten. Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Fristen sind zu beschreiben und in der Jugendamtssoftware zu hinterlegen. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle, vermitteln den Beschäftigten Sicherheit. Zudem unterstützen sie das Wissensmanagement.

- Die mittleren kreisangehörigen Kommunen haben in der Regel Standards in unterschiedlicher Form und Tiefe festgelegt, z.B. als Arbeitsanweisungen und Richtlinien.
- Mehrere Jugendämter beschreiben ihre Prozesse einheitlich in Qualitätshandbüchern, teilweise ergänzt um Flussdiagramme. Vollständige, klar strukturierte Darstellungen für alle Aufgabenbereiche und Prozesse mit Zuständigkeiten, Abläufen und Fristen in Text und Grafik haben allerdings nur wenige Städte im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

- **Konkrete wirtschaftliche Vorgaben zur Kostenbegrenzung stellen die Ausnahme dar.**

- Lediglich rund ein Drittel der Jugendämter berücksichtigen in ihren Verfahrensstandards auch wirtschaftliche Vorgaben. Diese haben eine unterschiedliche Tiefe. Insbesondere konkrete Regelungen zu Laufzeitbegrenzungen, maximal zu gewährenden Fachleistungsstunden und zur Prüfung von Rückkehr- und Verselbständigungsoptionen sind nur selten anzutreffen.
- In nur rund 35 Prozent der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen unterstützt ein Anbieter- und Trägerverzeichnis die wirtschaftliche Leistungsvergabe.
- Rund 70 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen binden die Wirtschaftliche Jugendhilfe früh in den Hilfeplanprozess ein. Dieses Vorgehen unterstützt unter anderem die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.

- **Prozessintegrierte Kontrollen sind in fast allen Jugendämtern Standard. Allerdings führen nur wenige Jugendämter in den mittleren kreisangehörigen Kommunen prozessunabhängige Kontrollen durch.**

- **Prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen**, wie z.B. technische Plausibilitätsprüfungen und Wiedervorlagen, haben rund 80 Prozent der Kommunen etabliert. **Prozessunabhängige Kontrollen** nutzen nur wenige Jugendämter.

- Standards zu den Kontrollen wie Häufigkeit, Anzahl, Zuständigkeit, Inhalt und Dokumentation fehlen durchgängig.
- Eine wichtige Kontrollfunktion übernehmen häufig die ASD-Leitungen, zum Teil auch die Jugendamtsleitungen. Sie begleiten das Verfahren sehr eng und treffen in vielen Jugendämtern auch die abschließende Leistungsentscheidung.

➔ **Die Fallbearbeitung erfolgt in den meisten Jugendämtern softwareunterstützt. Vollständig im Fachverfahren hinterlegte Prozesse sind aber die Ausnahme.**

- Eine komplette **Integration des Hilfeplanprozesses in die Jugendamtssoftware** stellt noch die Ausnahme dar. Ein Jugendamt, dem dieses Vorhaben gelungen ist, berichtet auch von Vorteilen bei der Fallbearbeitung während der Corona-Pandemie.
- In einzelnen Jugendämtern erfolgt die Fallbearbeitung noch nicht softwareunterstützt. Dies kann auch die Controllingtätigkeiten erschweren. Aufgrund von uneinheitlichen Datenerhebungen können z.B. Historien schwer nachvollzogen werden. Zudem hatten einige Kommunen ohne Jugendamtssoftware Schwierigkeiten, ihre Kostenerstattungsansprüche zeitnah geltend zu machen.

➔ **Schriftliche Standards für die Wirtschaftliche Jugendhilfe können die zeitnahe Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen unterstützen.**

- Die **Kostenerstattungsansprüche** dienen der teilweisen Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung. Nicht alle mittleren kreisangehörigen Kommunen konnten hierzu valide Werte angeben.

#### Kostenerstattungsansprüche 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	4.748	6.260	8.332	91

- Die Höhe der geltend gemachten Kostenerstattungsansprüche variiert stark.
- In einigen Kommunen wurden die Kostenerstattungen zeitverzögert für Vorjahre geltend gemacht, insbesondere für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA). Dies beeinflusst die Höhe der Kostenerstattungen in den betroffenen Jahren.
- Außerdem kann die Höhe der Kostenerstattungen von der Trägertätigkeit vor Ort abhängen. Im Umkreis einiger Kommunen sind vermehrt Träger ansässig, die eine kostenintensive Vollzeitpflege z.B. in „professionellen Pflegestellen“ oder „westfälischen Pflegefamilien“ anbieten. Solche Vollzeitpflegeplätze sind auch bei anderen Jugendämtern begehrt, um gemäß § 33 Satz 2 SGB VIII besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche passgenau unterzubringen. Wenn die Zuständigkeit in solchen Fällen nach

zwei Jahren auf das örtliche Jugendamt übergeht, wird das abgebende Jugendamt gegenüber dem aufnehmenden Jugendamt kostenerstattungspflichtig. Dies wirkt sich bei dem aufnehmenden Jugendamt erhöhend auf die Erträge für Kostenerstattungen aus.

- Teilweise berichten die Jugendämter, dass Kostenerstattungsansprüche aufgrund von Personalengpässen in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zeitnah geltend gemacht werden können. Insbesondere in Vertretungssituationen können fehlende schriftliche Standards die effektive und effiziente Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erschweren.

#### → **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle Prozesse und Teilprozesse mit Verantwortlichkeiten, Abläufen, Fristen, Zuständigkeiten einheitlich in einem Qualitätshandbuch beschreiben. Hilfreich sind auch grafische Ablaufpläne oder Flussdiagramme.
- Frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe schriftlich regeln und so die zeitnahe Prüfung der Zuständigkeit und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sicherstellen. Zudem kann so das Wissensmanagement unterstützt werden.
- Prozessabläufe und Arbeitsschritte mit Vordrucken im System hinterlegen. Ziel sollte perspektivisch eine auf den Standards basierende elektronische Akte sein.
- Standards zur Wirtschaftlichkeit von fachlichen Entscheidungen (möglichst ambulant vor stationär, Obergrenze von Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Kostenhierarchien, für jede Hilfe mehrere Angebote einholen etc.) in Qualitätshandbücher aufnehmen.
- Rechtzeitige Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten vorsehen. Standardisierte Berichte des Trägers einfordern und Zielerreichung nach vorgegebenen Indikatoren gemeinsam bewerten.
- Standards und Konzepte für die Verselbständigung und die Rückführung in die Herkunftsfamilie erarbeiten und ins Hilfeplanverfahren integrieren.

## 4.6 Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst:

### 4.6.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen für die Leistungserbringung stellen in der Regel den größten Einflussfaktor auf den Fehlbetrag dar. Die **Aufwendungen HzE** beinhalten die Transferaufwendungen sowie

die Personalaufwendungen für eigene ambulante Dienste und Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Erziehungsheimen.<sup>9</sup>

➔ **Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung haben sich in den vergangenen Jahren durch gestiegene Fallzahlen und kostenintensivere Hilfen deutlich erhöht.**

Im Vergleichsjahr **2018** wendeten die 96 Vergleichskommunen hierfür rund 527 Mio. Euro auf.

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



- Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterscheiden sich in den Vergleichskommunen stark. Das Maximum von 1.497 Euro überschreitet das Minimum von 296 Euro um mehr als das Fünffache.

#### Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro - Median	541	717	738	702	709

- Im Mittel sind die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zwischen 2015 und 2019 um rund 31 Prozent gestiegen.

<sup>9</sup> Bei der Berechnung der Aufwendungen für die Erbringung eigener Betreuungsleistungen berücksichtigen wir die Personalkosten der eigenen ambulanten Dienste anhand von KGST-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe. Bei Unterbringungen in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe berücksichtigen wir die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf Grundlage der internen Leistungsverrechnung (iLV). Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird fiktiv ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall der mittleren kreisangehörigen Kommunen liegen 2018 zwischen 13.381 und 32.501 Euro.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro - Median	19.000	21.368	22.907	22.562	23.336

- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall sind bis zum Jahr 2019 im Schnitt um 23 Prozent gestiegen.
- Auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall wirken sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle und der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen aus.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär in Euro 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.547	10.640	11.990	94
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.904	38.074	42.522	94

- Sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall unterscheiden sich in den mittleren kreisangehörigen Kommunen stark. Ihre Höhe wird insbesondere durch die Anzahl der wöchentlichen Fachleistungsstunden und die vereinbarten Entgeltsätze beeinflusst.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär in Euro 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro - Median	9.830	10.025	10.590	10.640	10.943
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro - Median	34.645	35.536	37.213	38.074	39.906
Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	14.028	13.375	15.710	15.851	16.174
Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	57.336	57.947	60.829	61.873	65.252

- Insbesondere die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind zwischen 2015 und 2019 deutlich gestiegen.
- Die Heimerziehung stellt mit einem durchschnittlichen Anteil von 44,3 Prozent an den Gesamtaufwendungen die kostenintensivste Hilfeart dar. Zwischen 2015 und 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall trotz sinkender Fallzahlen um durchschnittlich rund 7.900 Euro an. Bei der Vollzeitpflege nehmen die Aufwendungen im gleichen Zeitraum hingegen nur um rund 2.100 Euro zu. Die Falldichte stieg im gleichen Zeitraum um rund vier Prozent. Beide Hilfearten betrachten wir im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Maßnahmen zur Laufzeitenbegrenzung und zur Begrenzung der Fachleistungsstunden regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings entwickeln und evaluieren. Die Erkenntnisse zur weiteren Optimierung der Steuerung der Hilfen nutzen und so versuchen, die Aufwendungen möglichst zu senken.
- Aufwendungen durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern möglichst niedrig halten.
- Verbindliche Regelungen zur Kostenreduzierung in die Verfahrensstandards aufnehmen.
- Im Rahmen von Fallrevisionen Ursachen für hohe Aufwendungen ermitteln und analysieren.
- Rückführungsoptionen regelmäßig prüfen und versuchen, die Laufzeiten zu reduzieren.

#### 4.6.2 Falldichte<sup>10</sup>

- ➔ **Die Falldichte wird durch die Steuerung im Jugendamt maßgeblich beeinflusst. Insbesondere die Laufzeiten von Hilfen wirken sich aus.**

Durch kurze Laufzeiten, präventive Maßnahmen und eine gute Zugangssteuerung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig gehalten wird, um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung nicht zu belasten.

<sup>10</sup> Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

### Falldichte HzE gesamt 2018



- Die Falldichte der 96 mittleren kreisangehörigen Städte zeigt eine große Spannweite von minimal 12,96 und maximal 63,22.
- Die Falldichte der fünf mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag liegt unterhalb des ersten Viertelwertes. Diese Jugendämter konnten die Fallzahlen durch eine ausgeprägte Zugangssteuerung, gute präventive Maßnahmen und niederschwellige Hilfsangebote auf einem niedrigen Niveau halten.
- Die Falldichte der fünf mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag haben dahingegen eine sehr hohe Falldichte oberhalb des dritten Viertelwertes.
- Einen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Falldichte konnten wir nicht feststellen.

Seit 2015 hat sich die Falldichte im Median wie folgt entwickelt:

### Falldichte Hilfen zur Erziehung in Promille 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE <b>gesamt</b> in Promille - Median	29,80	33,53	32,61	31,42	30,64
Falldichte HzE <b>ambulant</b> in Promille - Median	17,62	17,78	16,95	16,70	17,42
Falldichte HzE <b>stationär</b> in Promille - Median	12,91	15,20	15,25	13,49	13,27
Falldichte HzE für <b>UMA</b> in Promille - Median	0,16	2,29	2,94	2,25	1,52
Falldichte HzE <b>ohne UMA</b> in Promille - Median	29,64	31,24	29,67	29,17	29,12
Falldichte <b>§ 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung</b> in Promille - Median	1,44	1,51	2,12	2,06	1,69

- Die Falldichte HzE gesamt ist zwischen 2015 und 2016 sprunghaft angestiegen. Seither sinkt sie und nähert sich kontinuierlich dem Ausgangswert an. Diese Entwicklung ist größtenteils durch die Aufnahme und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer (UMA) begründet.
- Die Falldichte HzE für UMA steigt bis 2017 deutlich an und ist dann wieder rückläufig. Auch die Falldichte ohne Berücksichtigung der UMA ist seit 2016 im Median rückläufig.

- Die mittleren kreisangehörigen Kommunen berichten zudem von einer steigenden Bedeutung der Integrationshelfer/Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Sie beeinflusst die Entwicklung der ambulanten Falldichte.<sup>11</sup>
- Kürzere Betreuungs- und Verweildauern können sich positiv auf die Falldichte auswirken. Nach eigenen Angaben prüfen die mittleren kreisangehörigen Kommunen im stationären Bereich daher zwar regelmäßig Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen. Eigene Rückführungs- und Verselbständigungskonzepte bilden jedoch die Ausnahme.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Zugangssteuerung intensivieren.
- Die Prüfung von Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen in den Verfahrensstandards verbindlich regeln.
- Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig differenziert auswerten.

### 4.6.3 Anteil ambulanter Hilfefälle

➔ **Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle führt zu geringeren Aufwendungen Hilfe zur Erziehung, aber nur im Zusammenspiel mit einer niedrigen Falldichte.**

#### Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



- In 13 mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen bei über 65 Prozent. Zwei dieser Städte weisen gleichzeitig eine niedrige Falldichte auf.
- Sieben mittlere kreisangehörige Kommunen haben trotz höherer Falldichte einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag HzE.

<sup>11</sup> vgl. Kapitel 4.7.4 „Eingliederungshilfen“

**Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2015 bis 2019**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent - Median	59,31	56,67	53,47	56,05	55,93

- Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat sich von 2015 bis 2019 im Mittel um rund sechs Prozent verringert.
- Hohe Fallzahlen für die Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer können sich auf den Anteil der ambulanten Hilfefälle senkend auswirken. Die Jugendämter gewähren ihnen vorwiegend stationäre Hilfen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil an ambulanten Hilfefällen zu erhöhen. Gleichzeitig sollte die Falldichte stabilisiert oder bestenfalls gesenkt werden.

#### 4.6.4 Anteil Vollzeitpflege

- ➔ **Erfolgreiche Bemühungen um Pflegefamilien und multiple Problemlagen der Kinder und Jugendlichen erhöhen die stationären Aufwendungen.**

Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen HzE prägt die Aufwendungen für die stationären Hilfen je Hilfefall maßgeblich. Die Fremdunterbringung in einer Vollzeit-/Familienpflege ist in der Regel deutlich günstiger als eine kostenintensive Heimunterbringung.

##### Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefälle HzE in Prozent 2018



- 42 Prozent der Jugendämter erreichen einen Anteil an Vollzeitpflegefällen von mehr als 50 Prozent. In zwei Jugendämtern liegt der Anteil unter 30 Prozent.

Der Median des Anteils der Hilfefälle in Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen hat sich zwischen 2015 und 2019 wie folgt entwickelt:

##### Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent - Median	47,81	46,69	46,97	47,87	46,92

- Die Entwicklung der o. g. Kennzahl ist zum Teil durch rückläufige Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer begründet. Sie sind häufig in stationären Hilfeformen, außerhalb der Vollzeitpflege, untergebracht.

##### ➔ Wesentliche Empfehlungen

- Werbung, Akquise und Begleitung von Pflegefamilien verstärken.
- Pflegefamilien bei Bedarf durch Zusatzleistungen oder ambulante Hilfen unterstützen.

## 4.7 Einzelne Hilfearten

Die überörtliche Prüfung hat gezeigt, dass die Hilfen zur Erziehung und die Steuerungsleistungen in den mittleren kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Die gpaNRW hat einzelne Hilfearten tiefergehend analysiert und stellt nachfolgend einige der wesentlichen Hilfen dar.

## 4.7.1 Flexible ambulante Hilfen und sozialpädagogische Familienhilfe

- ➔ **Die durchschnittlichen Fallkosten haben eine hohe Streubreite. Sie werden insbesondere durch die vereinbarten Entgelte und die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden beeinflusst.**

Die mittleren kreisangehörigen Kommunen nutzen **flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII** und die **Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)** in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung.

**Flexible ambulante erzieherische Hilfen** sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten. Nicht alle Jugendämter ordnen Hilfefälle dieser Hilfeart zu. Andere Jugendämter erfassen hingegen alle ambulante Hilfen unter dieser Hilfeart.

- 2018 wenden die mittleren kreisangehörigen Kommunen in dieser Hilfeart rund 17,3 Mio. Euro auf. Sie betreuen dabei rund 1.900 Hilfefälle.

### Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (flexible ambulante Hilfen) 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.208	8.246	10.158	79
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	0,39	1,60	3,01	94

- Bei der Kommune mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall (18.415 Euro) wurden 2018 Personalaufwendungen berücksichtigt, da das Jugendamt die Hilfen zum Teil selber ausführte.<sup>12</sup> Dies hat sich in diesem Fall allerdings als unwirtschaftlich erwiesen. 2019 wird die Hilfe ausschließlich durch freie Träger durchgeführt. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken in dieser Kommune dadurch auf rund 12.300 Euro. Wie im Kapitel 4.3 „Organisation und Steuerung“ bereits ausgeführt, konnten wir aber einen generellen Zusammenhang von Aufwendungen zur eigenen Leistungserbringung nicht feststellen.

Auf die Falldichte wirken sich unmittelbar die Betreuungsdauern aus. Sie sind durch Steuerungsmaßnahmen, wie Laufzeitbegrenzungen und Kostenhierarchien, zu beeinflussen.

<sup>12</sup> vgl. Kapitel 4.3. „Organisation und Steuerung“

### Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (flexible ambulante Hilfen) 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	7.831	7.916	8.525	8.246	8.176
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille - Median	0,61	0,89	1,39	1,60	1,49

- Die Aufwendungen je Hilfefall sind zwischen 2015 und 2017 um rund 690 Euro gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Falldichte mehr als verdoppelt. Grundsätzlich bewertet die gpaNRW diese Entwicklung positiv, sofern so stationäre Hilfen verhindert werden können.
- Auf die Aufwendungen wirken sich die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden und die Entgeltsätze aus. Die Falldichte wird durch die Betreuungsdauer beeinflusst.

Die **SPFH** ist die klassische Familienhilfe und nimmt das gesamte Familiensystem in den Blick mit dem Ziel, das Selbsthilfepotenzial der Familie zu stärken bzw. wiederherzustellen.

- Nicht alle Jugendämter der mittleren kreisangehörigen Kommunen setzen die SPFH als Hilfeart ein. Andere Jugendämter erfassen hingegen alle ambulanten Hilfen unter dieser Hilfeart.

### Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.544	9.285	10.334	88
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	3,87	5,48	8,13	93

- Auch bei der SPFH zeigen sowohl die Aufwendungen je Hilfefall als auch die Falldichte eine große Spannweite von minimal 5.022 Euro und maximal 17.819 Euro.

### Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) 2015-2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	8.494	8.134	8.918	9.285	8.661
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille - Median	7,29	7,12	5,76	5,48	5,90

- Während im Rahmen der SPFH die Aufwendungen je Hilfefall zwischen 2015 und 2018 tendenziell steigen, sinkt die Falldichte im gleichen Zeitraum. In 2019 tritt eine Trendumkehr ein.

## 4.7.2 Vollzeitpflege

- ➔ **In der Vollzeitpflege gibt es zunehmend kostenintensive Fälle, die in professionellen Pflegeverhältnissen betreut werden und Zusatzleistungen benötigen. Die Vollzeitpflege bleibt dennoch die weitaus kostengünstigste stationäre Hilfeart.**

Die **Vollzeitpflege** gemäß § 33 SGB VIII umfasst die Unterbringung eines Kindes bzw. Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie oder einer sonderpädagogischen Pflegestelle für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder und Jugendliche. Die Aufwendungen für die Vollzeitpflegefälle werden durch die Form und die Dauer der Unterbringung beeinflusst.

- Die mittleren kreisangehörigen Kommunen wenden 2018 für die Vollzeitpflege zwischen 150.000 Euro und 2,3 Mio. Euro auf.

### Hilfen nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.373	15.851	18.895	96
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	4,89	6,56	8,14	96

### Hilfen nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	14.028	13.339	15.710	15.851	16.174
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille - Median	6,22	7,09	7,28	6,56	6,47

- Aufgrund der anzutreffenden Problemlagen, aber auch aufgrund fehlender Pflegefamilien bringen die Jugendämter vermehrt in Sonderformen der Vollzeitpflege unter, beispielsweise in professionellen Pflegefamilien und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften. Hohe Aufwendungen sind die Folge. Daher sind die durchschnittlichen Fallaufwendungen in der Vollzeitpflege von 2015 bis 2019 um rund 15 Prozent gestiegen.

Die Höhe der Falldichte hängt auch von der Trägertätigkeit vor Ort ab. Die Zahl der Pflegefamilien und somit auch die Zahl der Vollzeitpflegefälle ist in Kommunen mit vermehrter Aktivität von Trägern oder Trägerverbänden, wie z.B. den Rheinischen Erziehungsstellen, den Westfälischen Erziehungsstellen oder Sozialpädagogischen Erziehungsstellen häufig höher. Die nachfolgenden Kennzahlen geben einen Hinweis auf die Versorgungssituation mit Pflegefamilien in den mittleren kreisangehörigen Kommunen:

## Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	32,79	47,25	59,24	85
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen in Prozent	19,47	22,18	29,28	80

- In den Jugendämtern der mittleren kreisangehörigen Kommunen machen die Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch durchschnittlich einen Anteil von rund 47 Prozent aus. Der Anspruch entsteht, wenn fremde Jugendämter vor Ort lebende Pflegefamilien in Anspruch nehmen und die Zuständigkeit nach Ablauf von zwei Jahren auf das örtliche Jugendamt übergeht.
- Die Jugendämter sind im Gegenzug kostenerstattungspflichtig, wenn sie Pflegekinder außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs unterbringen. Das Verhältnis dieser Fälle zu den selbst bearbeiteten Vollzeitpflegefällen beträgt bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen durchschnittlich hingegen nur rund 22 Prozent. Die Jugendämter der mittleren kreisangehörigen Kommunen berichten, dass sie durch Unterbringungen außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs auch nicht gewollte Kontakte zwischen Kindern und leiblichen Eltern vermeiden wollen. Aufgrund der geringen Größe der mittleren kreisangehörigen Kommunen kann dies bei Unterbringungen vor Ort zum Teil nicht gewährleistet werden.
- Insbesondere ländlich geprägte Kommunen sind häufig attraktiv für junge Familien und somit auch für Pflegefamilien. Auch größere Städte nehmen sie in Anspruch. Dies ist unproblematisch, sofern die mittleren kreisangehörigen Kommunen ihre Pflegekinder auch heimatnah unterbringen können.
- Insgesamt deuten die o. g. Werte auf eine insgesamt gute Versorgungssituation vor Ort hin. Die mittleren kreisangehörigen Kommunen sind in geringerem Maße auf eine Unterbringung außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches angewiesen.

### 4.7.3 Heimerziehung

- ➔ **Komplexere Problemlagen der Kinder und Jugendlichen erschweren die Heimauswahl. Hohe Aufwendungen sind die Folge.**

Die **Heimerziehung** gemäß § 34 SGB VIII ist die kostenintensivste Form der Fremdunterbringung.<sup>13</sup> Sie kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein und in speziellen Formen, wie z.B. Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

<sup>13</sup> vgl. Kapitel 4.6.1 „Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

- Im Jahr 2018 wenden die mittleren kreisangehörigen Kommunen für die Heimerziehung zwischen 590.000 Euro und 5,1 Mio. Euro auf. Insgesamt betreuen die mittleren kreisangehörigen Kommunen rund 3.600 Hilfefälle im Rahmen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

Grundsätzlich können die Jugendämter auf die Fallkosten wie folgt Einfluss nehmen:

- geeignete Einrichtung auswählen,
- wirtschaftliche Aspekte einbeziehen,
- Zielvereinbarung der Hilfeplanung konsequent umsetzen,
- Hilfepläne zeitnah fortschreiben,
- Zusatzleistungen abbauen,
- fallbezogene Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit durchführen sowie
- Leistungsentgelte aushandeln, wenn hierfür die Zuständigkeit besteht.

#### Hilfen nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform) 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.425	61.873	67.988	95
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	3,59	4,93	6,32	95

#### Hilfen nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen) 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	57.336	57.947	60.829	61.873	65.252
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille - Median	5,15	5,83	5,49	4,93	4,59
Falldichte § 34 SGB VIII ohne UMA in Promille - Median	3,18	4,47	4,17	3,87	4,32

- Die Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung steigen von 2015 bis 2019 im Mittel um rund 14 Prozent. Die Jugendämter berichten von teils sehr intensiven Hilfefällen und der fehlenden Möglichkeit, zwischen mehreren Einrichtungen zu wählen, da die Einrichtungen ausgelastet sind. In Einzelfällen betragen die monatlichen Aufwendungen mehr als 15.000 Euro. Oft ist eine Heimunterbringung aufgrund der komplexen Problemlagen nur sehr schwer zeitnah zu realisieren, da entsprechende Angebote fehlen.
- Infolge der vermehrten Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer erhöht sich die Falldichte bis 2016. Die sinkende Falldichte ab 2017 steht auch im Zusammenhang mit rückläufigen Fallzahlen für UMA. Der Median des Anteils an den Hilfen nach § 34 SGB VIII ist seit 2017 gesunken.

- Auslandsunterbringungen stellen die Ausnahme dar. Lediglich 20 mittlere kreisangehörige Kommunen bringen Kinder und Jugendliche in Auslandsmaßnahmen unter. Hierbei handelt es sich landesweit um lediglich 35 Hilfefälle.
- Die Jugendämter der mittleren kreisangehörigen Kommunen prüfen zwar regelmäßig Rückkehroptionen. Rückkehr- und Verselbständigungskonzepte liegen jedoch nicht vor. Wir sind hierauf bereits im Kapitel 4.5 „Verfahrensstandards“ vertiefend eingegangen.

#### 4.7.4 Eingliederungshilfen

- ➔ **Die Eingliederungshilfen in Form von Integrationshelfern/Schulbegleitungen gewinnen auch in den mittleren kreisangehörigen Kommunen zunehmend an Bedeutung.**

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf **Eingliederungshilfe** gemäß § 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.

2018 wendeten die mittleren kreisangehörigen Kommunen insgesamt 59,7 Mio. Euro für die Eingliederungshilfe auf. Im Durchschnitt waren es elf Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung.

- Im Mittel sind 95 Prozent der Hilfefälle in der Eingliederungshilfe ambulante Hilfen.

##### Hilfen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen) 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.623	15.475	21.718	95
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	14.970	18.275	23.308	78
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	3,03	4,36	7,12	96
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	1,22	2,06	3,32	84

Die Eingliederungshilfen haben insbesondere durch die Integrationshelfer/Schulbegleitungen stark an Bedeutung gewonnen.

### Hilfen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen) 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	12.868	14.217	15.048	15.475	16.714
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro - Median	12.718	16.260	18.169	18.275	21.388
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille - Median	3,46	4,00	4,15	4,36	4,82
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille - Median	1,44	1,51	2,12	2,06	1,69

- Die Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitung sind zwischen 2015 und 2019 um 68 Prozent gestiegen.
- Einige mittlere kreisangehörige Kommunen konnten an ihren größeren Schulen erfolgreich Poollösungen etablieren und so dem Anstieg der Aufwendungen entgegenwirken. Hierbei werden mehrere Kinder in einer Klasse von ein oder zwei Integrationskräften betreut, die auch klassenübergreifend tätig sein können. So wird eine höhere Flexibilität in der Betreuung erreicht. Perspektivisch können so Kosten eingespart werden. Voraussetzung ist jedoch, dass ausreichend Integrationskinder vorhanden sind. Wichtig ist zudem, dass einzelfallbezogene Hilfeplanverfahren mit Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung weiterhin durchgeführt werden.

Der **Anspruch** auf Eingliederungshilfe ist vom Jugendamt in einem zweistufigen **Verfahren** zu überprüfen. Neben der Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie oder eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten ist eine Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch das Jugendamt vorgesehen. Dort wird abschließend entschieden, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Eingliederungshilfe vorliegen.

- Aufgrund der Komplexität und Fachlichkeit richten immer mehr Jugendämter Spezialdienste ein. Alternativ spezialisieren sie Mitarbeiter, die sich mit der Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe befassen. Eine Spezialisierung mit eingehender Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen kann sich positiv auf die Höhe der Fallzahlen nach § 35a SGB VIII auswirken.

#### 4.7.5 Hilfen für junge Volljährige

- ➔ **Steigende Aufwendungen und Fallzahlen bei den Hilfen für junge Volljährige belasten den Fehlbetrag.**

Hilfen werden auch nach dem Eintritt der Volljährigkeit zeitlich begrenzt weitergewährt (**Hilfen für Junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII**). In der Regel geht der Weitergewährung eine stufenweise Verselbständigungsarbeit, die möglichst frühzeitig vor Vollendung der Volljährigkeit beginnen sollte, voraus.

### Hilfen nach § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.198	28.649	35.324	94
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	13,67	18,57	23,62	93

- Die Aufwendungen und die Falldichte der Hilfen für junge Volljährige haben eine große Spannweite. Auch hier wirken sich der Anteil der ambulanten Hilfen und der Anteil der Vollzeitpflege auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.
- Die Kommune mit den niedrigsten Aufwendungen betreut nur einen Fall nach § 41 SGB VIII. Hierbei handelt es sich um eine Hilfe in Vollzeitpflege.
- Die Kommune mit den höchsten Aufwendungen verzeichnet zwar eine sehr geringe Falldichte. Allerdings handelt es sich hierbei fast ausschließlich um teure Heimfälle.

### Hilfen nach § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) 2015 bis 2019

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	22.365	26.127	27.132	28.649	29.820
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille - Median	12,21	13,58	16,55	18,57	19,23

- Aufwendungen und Falldichte sind unter dem Einfluss der Flüchtlingswelle mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) ab 2015 angestiegen. Sie sind während des Hilfebezugs vermehrt in die Volljährigkeit hineingewachsen.
- Die Jugendämter sollten insbesondere darauf hinwirken, dass die Hilfen im Rahmen des Verselbständigungsprozesses sukzessive reduziert werden. Sie sollten hierzu separate Verfahrensstandards formulieren, die die Prüfung von Verselbständigungsoptionen berücksichtigen.

#### ➔ **Wesentliche Empfehlungen Leistungsgewährung der Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII**

- Zugangssteuerung optimieren.
- Wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsvergabe berücksichtigen.
- Laufzeiten reduzieren.
- Werbung für die Vollzeitpflege und Akquise von Pflegefamilien forcieren.
- Verfahrensstandards um Aspekte eines aktiven Rückführungs- und Verselbständigungsmanagements erweitern.
- Poollösungen für die Schulbegleitung/Integrationshelfer prüfen und nach Möglichkeit einrichten.

## 5. Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich

Die **Offene Ganztagschule** im Primarbereich wurde in NRW mit dem Schuljahr 2003/2004 eingeführt. Der Landesgesetzgeber hat mit der Einführung mehrere Ziele verfolgt:

- Familie und Beruf für die Eltern grundschulpflichtiger Kinder besser zu vereinbaren,
- die Bildungsqualität zu verbessern,
- die Chancengleichheit zu erhöhen sowie
- ein integriertes Ganztagsangebot unter dem Dach der Grundschule zu schaffen.



Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden die Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Transferaufwendungen, die die Kommune an einen beauftragten Dritten für die Aufgabenwahrnehmung zahlt, und die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle.

Die Bundesregierung hat einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab dem Jahr 2026 auf den Weg gebracht. Der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung tritt zum 01. August 2026 in Kraft. Er gilt zunächst für Grundschulkindern der ersten Klassenstufe und wird in den Folgejahren um je eine Klassenstufe ausgeweitet. Damit hat ab dem 01. August 2029 jedes Grundschulkind der Klassenstufen eins bis vier einen Anspruch auf ganztägige Betreuung. Dieser umfasst eine Förderung von acht Stunden täglich an fünf Tagen in der Woche. Die Unterrichtszeit wird auf diesen Anspruch angerechnet. Eine Pflicht, das Angebot der OGS wahrzunehmen, gibt es nicht.<sup>14</sup>

Mit Einführung des Rechtsanspruches auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter wachsen auch die Steuerungsanforderungen an die Städte und Gemeinden in NRW. Eine gute und kontinuierliche Steuerung macht insbesondere eine solide Planung der Schülerzahlen und Raumbedarfe notwendig.

Wir haben die überörtliche Prüfung des Offenen Ganztags nur in 26 der 129 geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Das Prüfgebiet haben wir den Kommunen ohne eigenes Jugendamt als Wahlmodul angeboten.

- Die überörtliche Prüfung im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat gezeigt, dass bisher in den geprüften Kommunen keine Wartelisten für das OGS-Angebot

<sup>14</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/ganztagsausbau-grundschulen-1766962>

an den OGS-Schulen bestehen. Ob mit Umsetzung des Rechtsanspruches auf Ganztagsbetreuung tatsächlich eine Steigerung der OGS-Schülerzahlen einhergeht, die eine Ausweitung von OGS-Flächen erforderlich macht, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht erkennbar.

## 5.1 Strukturen

➔ **Die meisten geprüften Kommunen haben die Durchführung des OGS-Angebotes an freie Träger übertragen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung aus der dritten Prüfungsrunde im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen.**

- Zwei der geprüften Kommunen betreiben die OGS vollständig mit eigenem Personal.
- Drei der geprüften Kommunen betreiben die OGS sowohl mit eigenem Personal als auch durch freie Träger und Fördervereine.
- Die restlichen mittleren kreisangehörigen Kommunen haben die Aufgabe OGS vollständig an Dritte vergeben.

## 5.2 Teilnahmequote

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schüler an kommunalen Schulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl an der Schule ist.

➔ **Die Teilnahmequote und damit die Auslastung der OGS wirken sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes aus.**

### Teilnahmequote an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Die Teilnahmequote 2018 liegt bei der Hälfte der Vergleichskommunen bei rund 36 Prozent und mehr.
- Die Bandbreite erstreckt sich von 20 Prozent bis maximal 62 Prozent.
- Im Jahr 2019 liegt die Teilnahmequote bei der Hälfte der Vergleichskommunen im Vergleich zum Jahr 2018 mit rund 38 Prozent nur geringfügig höher.
- Kommunen mit einer niedrigen OGS-Teilnahmequote halten noch weitere Betreuungsangebote vor, die in Konkurrenz zur OGS stehen. Der Elternbeitrag für andere Betreuungsangebote ist oftmals niedriger als der der OGS und damit für die Eltern attraktiver.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ausgestaltung des OGS-Angebotes steuern.
- Entscheiden, ob mehrere Betreuungsangebote, die in Konkurrenz zueinanderstehen können, vor Ort vorgehalten werden sollen.
- Elternbeitrag OGS im Vergleich zum Elternbeitrag anderer Betreuungsformen anpassen.

## 5.3 Organisation und Steuerung

➔ **Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen werden noch zu wenig genutzt.**

- Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist in vielen Kommunen nicht vollumfänglich bekannt.
- Die Beauftragung an Dritte darf nicht bedeuten, sich „das Heft aus der Hand nehmen zu lassen“.
- Die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen sind vielfach nicht bekannt.
- Die Raumplanung wird häufig nicht berücksichtigt bzw. im Kontext mit der Entwicklung der OGS-Schülerzahlen nicht betrachtet.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen, um Transparenz und Steuerung zu verbessern.

- Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung nutzen.
- Teilnahme- und Belegungsquoten in die Haushalts- und Schulentwicklungsplanung einbeziehen.
- Raumplanung für die OGS in die Schulentwicklungsplanung einbeziehen.
- Kurze Kündigungsfristen und die Möglichkeiten der Sonderkündigung in die Kooperationsvereinbarungen aufnehmen.
- Ziel-, Teilnahme- und Auslastungsquoten der Ganztagsbetreuung in die Schulentwicklungsplanung aufnehmen.

## 5.4 Fehlbetrag OGS

Der Fehlbetrag der OGS zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz der Kommune für die OGS ist bzw. in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

➔ **Die Transferaufwendungen, Gebäudeaufwendungen und die Elternbeiträge nehmen maßgeblich Einfluss auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler.**

**Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler mittlere kreisangehörige Kommunen in Euro 2018**



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### 5.4.1 Elternbeiträge

- Alle geprüften Kommunen erheben zur Deckung der Aufwendungen OGS-Elternbeiträge.
- Zur Erhebung der Elternbeiträge **muss** die Kommune eine Elternbeitragsatzung erlassen. Die Erhebung und Festsetzung von Elternbeiträgen ohne Satzung ist rechtlich unzulässig.
- Zwei der geprüften Kommunen verfügten im Zeitraum der überörtlichen Prüfung über keine Elternbeitragssatzung. Eine dieser Kommunen ohne Elternbeitragssatzung hat während unserer Prüfung eine Elternbeitragssatzung erlassen. Die andere Kommune hat zeitnah nach unserer Prüfung den Erlass einer Elternbeitragssatzung für die OGS angestrebt.
- In 50 Prozent der Vergleichskommunen zahlen die Eltern einen Elternbeitrag je OGS-Schüler von 626 Euro jährlich und mehr, d. h. rund 52 Euro monatlich.
- Im Jahr 2018 haben nur fünf der geprüften Kommunen den Höchstbetrag von 185 Euro pro Monat in ihrer Elternbeitragssatzung aufgenommen.

#### Elternbeitrag je OGS-Schüler mittlere kreisangehörige Kommunen in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Im Jahr 2019 zahlten die Eltern im Durchschnitt rund 60 Euro monatlich. Der Median der Elternbeiträge je OGS-Schüler ist in 2019 auf 714 Euro angestiegen.

#### ➔ Wesentliche Empfehlungen

- Höchstbeitrag auf den rechtlich zulässigen Betrag anheben.

- Elternbeiträge an die Steigerungssätze des Runderlasses anpassen. Dadurch werden die Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Kommunen beteiligt. Seit dem Jahr 2018 ist eine jährliche Steigerung von drei Prozent im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Runderlasses möglich.
- Elternbeiträge bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erheben (unter Berücksichtigung sozialer Faktoren).
- Gesonderte Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erheben.
- Geschwisterkind-Regelungen von einer kompletten Befreiung auf eine Ermäßigung umstellen.

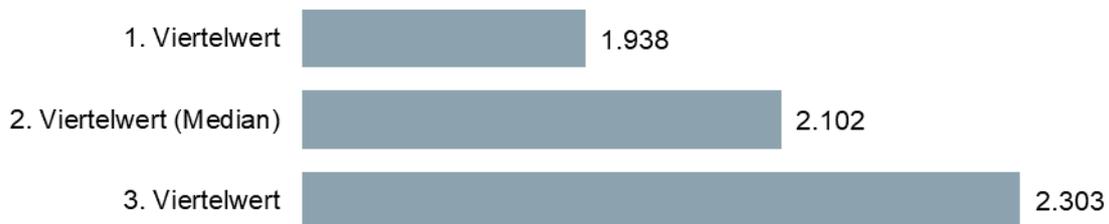
### 5.4.2 Aufwendungen OGS

Von den Aufwendungen OGS entfallen rund 80 Prozent auf die **Transferaufwendungen**.

Die Transferaufwendungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt.

➔ **Die Höhe der Transferaufwendungen ist abhängig vom beauftragten Träger und von der Höhe der freiwilligen Mehrleistungen.**

**Transferaufwendungen je OGS-Schüler mittlere kreisangehörige Kommunen in Euro 2018\***



\*Im Vergleich sind nur die Kommunen enthalten, die die Aufgabe der OGS an Dritte vergeben haben.

In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind im Jahr 2019 nochmal angestiegen. Der Median liegt bei rund 2.220 Euro

- Die Mindestleistung an Transferaufwand, die eine Kommune an den Kooperationspartner zu leisten hat, beinhaltet die Landeszuweisung und den pflichtigen Eigenanteil.
- Alle geprüften Kommunen zahlen eine freiwillige Mehrleistung. Davon zahlen über 50 Prozent der Vergleichskommunen eine freiwillige Mehrleistung in Höhe von rund 420 Euro oder mehr je OGS-Schüler.
- Die freiwilligen Mehrleistungen beinhalten oft Elternbeiträge, die an den Kooperationspartner weitergeleitet werden und nicht zur Finanzierung der OGS im kommunalen Haushalt verbleiben. Darüber hinaus werden teilweise noch weitere freiwillige Zuschüsse an den Kooperationspartner gezahlt.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Leistungen OGS neu ausschreiben.
- Markterkundung durchführen.
- Freiwilligen Zuschuss reduzieren und die Elternbeiträge auf den pflichtigen Eigenanteil anrechnen.

Die **Gebäudeaufwendungen** der offenen Ganztagschulen setzen sich aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen.

➔ **Die Gebäudeaufwendungen sind abhängig von der bereitgestellten OGS-Fläche sowie der Anzahl an OGS-Standorten und deren Auslastung.**

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler mittlere kreisangehörige Kommunen in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



- Die Gebäudeaufwendungen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den für das OGS-Angebot bereitgestellten Flächen.
- Im Jahr 2018 liegt der Median für den Anteil der OGS-Fläche an der Gesamt-Bruttogrundfläche an kommunalen Grundschulgebäuden mit OGS bei rund 14 Prozent.
- Bei der je OGS-Schüler zur Verfügung gestellten Fläche zeigt sich eine große Spannweite in den Kommunen. Diese reicht von 2,65 qm bis zu maximal 9,61 qm. 50 Prozent der Kommunen stellen eine Fläche von mehr als 5,50 qm je OGS-Schüler zur Verfügung.

Unterschiede ergeben sich durch:

- Einrichtung der OGS-Räume im Gebäudebestand,
- Erweiterung (Neu- oder Anbau) bestehender Schulgebäudeflächen um OGS-Flächen,
- Mehrfachnutzung der Schulgebäudeflächen (vormittags für Schulbetrieb, nachmittags für OGS),
- Vorhalten mehrerer OGS-Standorte mit unterschiedlicher Auslastung,
- Effiziente Nutzung der OGS-Flächen durch hohe Auslastung (Teilnahmequote).

#### ➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßig den Bedarf an OGS-Flächen ermitteln.
- Raumplanung für das OGS-Angebot in die Schulentwicklungsplanung einbinden.
- Flächen effizient nutzen.
- Schulflächen mehrfach nutzen und optimal auslasten.
- Niedrig ausgelastete OGS-Standorte überprüfen und ggf. schließen.

## 6. Bauaufsicht

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben werden auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit einbezogen. Grundsätzliches Ziel der überörtlichen Prüfung im Handlungsfeld Bauaufsicht ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Insbesondere die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren stehen oft im Fokus von Politik und Öffentlichkeit. Die gpaNRW analysiert, welche Faktoren die Laufzeiten beeinflussen und wie Prozesse verkürzt werden können. In Gesprächen mit den Kommunen haben wir außerdem die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert.



Die Ergebnisse aus der zuvor durchgeführten Prüfung in den kreisfreien Städten bestätigen sich auch im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

### 6.1 Baugenehmigungsverfahren

Im **Baugenehmigungsverfahren** haben die Städte Frist- und Prüfvorgaben einzuhalten. Der Aufwand sollte möglichst durch Gebühren gedeckt werden, die Bediensteten rechtssicher agieren können und Angriffspunkte für Beschwerden sowie Klageverfahren reduziert werden. Objektive Entscheidungskriterien unterstützen eine fehlerfreie Ermessensausübung.

➔ **Im Baugenehmigungsverfahren zeigen sich Optimierungsmöglichkeiten bei der Einhaltung von Fristen, der Ausschöpfung des Gebührenrahmens und der Festlegung von Entscheidungskriterien für Ermessensentscheidungen.**

- Der Bauantrag ist binnen einer Woche nach Eingang auf Vollständigkeit hin zu überprüfen. Mit der ab 01. Januar 2019 gültigen Landesbauordnung NRW (BauO NRW) wurde der Zeitraum auf zwei Wochen verlängert und somit verdoppelt. Die seit Juli 2021 gültige BauO NRW sieht eine unwesentlich veränderte Frist von zehn Arbeitstagen vor.

Die gesetzte Frist halten die mittleren kreisangehörigen Kommunen nicht immer ein. Personalausfälle durch Krankheit und Fluktuation führen auch nach der Verlängerung der Überprüfungsfrist zu Überschreitungen.

- Die Frist zur Bearbeitung der Bauanträge (sechs Wochen bzw. zwölf Wochen, wenn wichtige Gründe eine längere Bearbeitungszeit verursachen) ist in der bis Juli 2021 gültigen BauO NRW unverändert geblieben. Diese Frist konnte von einigen Städten nicht durchgängig eingehalten werden, wie die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten zeigen. Nach der ab Juli 2021 gültigen BauO NRW darf sie nur noch ausnahmsweise bis zu einem Monat verlängert werden.

Prüfvorgaben sollten in der **Fachsoftware** hinterlegt werden, um sicherzustellen, dass alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf der selben Grundlage arbeiten.

➔ **Die Bauaufsichten verfügen durchgängig über eine Fachsoftware, die geeignet ist den Baugenehmigungsprozess zu unterstützen. Allerdings nutzen die Städte nicht vollumfänglich die Möglichkeiten der eingesetzten Fachsoftware.**

#### ➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle gesetzlichen Fristen in der Fachsoftware hinterlegen und die Einhaltung überwachen, um rechtskonform zu agieren.
- Klare Entscheidungsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen schaffen, um rechtssicher entscheiden zu können. Getroffene Ermessensentscheidungen sowie abschließende Entscheidungen über Bauanträge im Vier-Augen-Prinzip überprüfen.
- In einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat.
- Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlichen.
- Gebührenrahmen bei Baugenehmigungen etc. ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die vorhandene Fachsoftware so umfassend wie möglich zur Gebührenberechnung nutzen.

Die gpaNRW hat den bis einschließlich 2019 gültigen **Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens** für alle 126 mittleren kreisangehörigen Städte mit eigener unterer Bauaufsicht in einem einheitlichen Layout dargestellt und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Im Vergleich der Städte werden Unterschiede schnell sichtbar. Wenn sich aus den Prozessen Optimierungsansätze ergeben haben, weist die gpaNRW in den jeweiligen Berichten darauf hin.

→ **Für das Genehmigungsverfahren gibt es keinen allgemein gültigen Musterprozess. Die Städte können die Baugenehmigungsverfahren noch umfangreich verbessern und beschleunigen.**

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Auf Fristerinnerungen sowie eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten, einzel-fallbezogene angemessene Fristen setzen sowie die Rücknahmefiktion konsequent an-wenden.
- Mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermeiden.
- Umgang mit Ermessensentscheidungen regeln, um ein einheitliches Vorgehen sicherzu-stellen.
- Beschäftigte durch Maßnahmen der Korruptionsprävention schützen (beispielsweise durch interne Kontrollsysteme, Vier-Augen-Prinzip, etc.).
- Eindeutige Prozessschritte für das Genehmigungsverfahren festlegen.
- Gesamtprozess ohne Medienbrüche gewährleisten und Schnittstellen reduzieren.
- Anzahl der internen und externen Beteiligungen auf das notwendige Maß beschränken sowie die Beteiligung möglichst frühzeitig starten.

## 6.2 Laufzeit von Bauanträgen

Häufig sind die Bauanträge beim Antragseingang nicht vollständig und es müssen Unterlagen nachgefordert werden. Das verzögert den Gesamtprozess. Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen langer **Laufzeiten** von Baugenehmigungen in der Kritik. Deshalb ist es wichtig, neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit zu erheben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragstellenden vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden betei-ligen.

Mit der neuen BauO NRW soll das Bauen entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitali-sierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die entsprechende Rechtsverordnung steht auch nach der erneu-ten Aktualisierung der BauO NRW in 2021 weiterhin aus.

➔ **Nur 63 der mittleren kreisangehörigen Kommunen sind ihre durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten im einfachen Baugenehmigungsverfahren bekannt.**

- Lediglich 37 Städte können darüber hinaus Angaben zu Laufzeiten ab Vollständigkeit machen, zwei Städte erfassen nur die Laufzeit ab Vollständigkeit durch die Antragstellenden, aber nicht die Gesamtlaufzeit. Die Differenz beider Zeiten in den jeweiligen Kommunen zeigt, welchen Zeitanteil die Antragstellenden für die Vervollständigung des Antrags benötigen: im Median liegt die Dauer bei 28 Tagen.

Die gpaNRW hat in der Prüfung für die Bauanträge als Orientierungsgröße eine durchschnittliche Laufzeit von zwölf Wochen (somit 84 Kalendertagen) nach Antragseingang bis zum Bescheid gesetzt. Dieser Durchschnittswert als Orientierungsgröße lehnt sich an die grundsätzlichen Vorgaben des § 71 BauO NRW an.

**Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren in Tagen 2019**



**Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im einfachen Genehmigungsverfahren in Tagen 2019**



- 2019 blieben im normalen Genehmigungsverfahren elf mittlere kreisangehörige Städte in der Gesamtlaufzeit unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen, im einfachen Verfahren waren es 27.
- Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der 37 Kommunen, die entsprechende Daten ermitteln konnten, liegen im normalen Genehmigungsverfahren zwischen 27 und 272 Tagen. Im einfachen Verfahren waren es 39 Kommunen, deren Angaben zwischen 17 und 108 Tagen lagen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Schnittstellen auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen, um zeitliche Verzögerungen so gering wie möglich zu halten.
- Günstigen Zeitpunkt wählen, um Unterlagen nachzufordern und so unnötigen Mehraufwand vermeiden. Unterlagen nicht mehrfach nachfordern.

- Andere Stellen so früh wie möglich beteiligen, dafür ggf. weitere Ausfertigungen des Vorgangs anfordern, um eine sternförmige Beteiligung mehrerer Stellen gleichzeitig sicherzustellen.

## 6.3 Personaleinsatz

Ein Bauantrag ist kein Standardgeschäft und stark von Individualitäten sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen in Form von Bebauungsplänen etc. abhängig. Da es sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren gibt, hat die gpaNRW auf Gewichtungen verzichtet. Die jeweiligen Anteile der Verfahrensarten weisen keine Korrelation zum **Personaleinsatz** auf. Die Personalausstattung kann nicht isoliert betrachtet, sondern muss im Zusammenhang mit den anderen erhobenen Daten und Prozessen bewertet werden.

- **Die Bauaufsichten der mittleren kreisangehörigen Kommunen haben eine hohe Personalfuktuation. Freiwerdende Stellen können aufgrund des Fachkräftemangels häufig nicht oder nicht zeitnah besetzt werden.**

Fast alle mittleren kreisangehörigen Kommunen verzeichnen 2019 einen Rückgang der Bauanträge. Neben fehlenden Grundstücksflächen für Neubauvorhaben ist die neue Landesbauordnung zum 01. Januar 2019 eine Ursache für den Antragsrückgang. Viele zuvor bauantragspflichtige Vorhaben sind nach der neuen Rechtslage nun genehmigungsfrei.

- **Die Anzahl der eingegangenen Bauanträge je Vollzeit-Stelle variiert im Vergleich der Städte stark. Änderungen der Antragszahlen wirken sich kurzfristig überwiegend nicht auf die vorhandene Anzahl der Vollzeit-Stellen aus.**

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



- Die Anzahl der 2019 eingegangenen Bauanträge je Vollzeit-Stelle ist in den Städten sehr unterschiedlich. Sie ist nicht direkt beeinflussbar – indirekt wird sie z. B. durch Schaffung neuer Baugebiete beeinflusst. Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren.

ren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden – insbesondere mit Blick auf den zusätzlichen Aufwand für die Umstellung zu mehr Digitalisierung. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Arbeitsbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung weiteres Personal unterstützend einzusetzen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Anpassung der Personalausstattung an sich verändernde Rahmenbedingungen (Anzahl und Laufzeit der zu bearbeitenden Fälle).
- Anzahl der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar des Folgejahres im Blick behalten und bei einem Anstieg gegensteuern.

## 6.4 Digitalisierung

Die **Digitalisierung** gewinnt auch in der Bauaufsicht zunehmend an Bedeutung. Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Bearbeitungsabläufe - insbesondere im Vertretungsfall oder bei einer Stellennachbesetzung - können optimiert werden. In einer spezifischen Softwarelösung sollten idealerweise die Arbeitsabläufe hinterlegt sein, um die Sachbearbeitung durch den Bearbeitungsfall zu führen. Werden Unterlagen frühzeitig eingescannt, können Beteiligte bereits im laufenden Verfahren zügig darauf zurückgreifen. Zudem wird eine spätere elektronische Archivierung beschleunigt.

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW. Der Antragsassistent des Bauportal.NRW ist nun seit Oktober 2021 online und der Kreis Warendorf wurde als erste Bauaufsichtsbehörde angeschlossen. Diese Entwicklungen entbinden die Kommunen allerdings nicht davon, sich mit der Thematik sowie der Umsetzung im eigenen Hause auseinanderzusetzen.

➔ **Die meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen führen die Verfahrensakte noch in Papierform. Parallel wird der Vorgang der Bauantragsstellung durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt.**

➔ **Nur wenige Kommunen können Bauanträge digital annehmen und bearbeiten. Dies gilt auch für die durchzuführenden Beteiligungsverfahren.**

- Zwar setzten alle Städte spezifische Softwarelösungen ein – allerdings gibt es weder landes- noch bundesweite Vorgaben zu den Mindestanforderungen. Dabei sieht das Online-Zugangsgesetz (OZG) vor, dass bis zum 31. Dezember 2022 auch Baugenehmigungen, Bauvorbescheide, etc. digitalisiert sein müssen.

- Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Im Zuge der Digitalisierung sollen Postlaufzeiten wegfallen sowie auf Dokumente schneller zugegriffen, parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden können.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Schritte zur Digitalisierung zügig festlegen und konsequent umsetzen.
- Überlastungen durch Bereitstellung der notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen vermeiden.
- Medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen und Bearbeitungsdauern reduzieren.
- Eingehende Papierakten möglichst zeitnah einscannen.
- Vorgänge einheitlich und systematisch ablegen, um z. B. Vertretungskräften Zugriff zu erleichtern.

## 6.5 Transparenz

Eine gute Steuerung erfordert transparent aufbereitete **Informationen und Daten** sowie Kontrollmechanismen. Dafür sollte die Stadt eigene Zielwerte definieren, dem eingesetzten Personal Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden, die über ein Berichtswesen regelmäßig ausgewertet werden. Stärken und Schwachstellen sowie Optimierungsmöglichkeiten werden im Soll-Ist-Vergleich erkennbar, so dass zielgerichtet gegengesteuert werden kann.

➔ **Die Bauaufsichten der mittleren kreisangehörigen Kommunen steuern kaum über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche.**

- Nur in wenigen mittleren kreisangehörigen Kommunen sind konkrete Ziele definiert sowie Kennzahlen implementiert.
- Abweichungen von Zielwerten führen nicht zu Konsequenzen bzw. Maßnahmen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, um die Steuerung des Bereiches unterstützen zu können.
- Abweichungen analysieren und Verbesserungen bestärken sowie bei Verschlechterungen die Ursachen analysieren und soweit möglich beseitigen bzw. zukünftig vermeiden.
- Neben bereits vorhandenen Kennzahlen die im Prüfbericht verwendeten Kennzahlen zukünftig fortschreiben und auswerten.

## 7. Vergabewesen



Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren aufzuzeigen.

Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein.

### 7.1 Organisation des Vergabewesens

Im Vergabewesen haben die Kommunen komplexe rechtliche Rahmenbedingungen einzuhalten. Zudem ist das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche. Der Festlegung von Zuständigkeiten, rechtskonformen Verfahrensabläufen und Verantwortlichkeiten kommt daher eine große Bedeutung zu. Die gpaNRW hat untersucht, ob und inwieweit die mittleren kreisangehörigen Kommunen Regelungen zum Vergabewesen verbindlich festgelegt haben, die örtliche Rechnungsprüfung in das Vergabeverfahren einbinden und eine zentrale Vergabestelle eingerichtet haben.

- **Die mittleren kreisangehörigen Kommunen verfügen in der Regel über verbindliche Festlegungen zum Vergabewesen. Allerdings decken davon nur die Hälfte den Regelungsbedarf umfassend ab.**

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen sollten gut geeignet sein, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Hierzu bietet sich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen an. Darin sollte die Kommune insbesondere die Zuständigkeiten, die Verfahrensabläufe und die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart verbindlich festlegen.

- Häufig hat die gpaNRW festgestellt, dass die Regelungen zu den Zuständigkeiten der Verfahrensbeteiligten nicht umfassend festgelegt sind. Meist sind rechtskonforme Verfahrensabläufe und Verantwortlichkeiten etabliert, es fehlt jedoch an deren schriftlicher Fixierung.

→ **Eine zentrale Vergabestelle ist ein Schlüssel für standardisierte, wirtschaftliche und rechtssichere Vergabeverfahren.**

- Fast 90 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen haben eine zentrale Vergabestelle eingerichtet oder nutzen die zentrale Vergabestelle eines Kreises oder einer anderen Stadt. Damit bündeln die Kommunen das Fachwissen an einer zentralen Stelle. Gleichzeitig erreichen sie mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugen durch ein Mehr-Augen-Prinzip der Korruption vor.
- In der Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle die Vergabeverfahren standardisiert bearbeitet werden können.

Zur Unterstützung der zentralen Vergabestelle bietet sich der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware an.

- Während die mittleren kreisangehörigen Kommunen regelmäßig eine Vergabepattform für den elektronischen Kontakt zwischen Vergabestelle und Bietern bzw. Interessenten nutzen, wird eine Vergabemanagementsoftware nicht überall eingesetzt. Die Verwendung einer Vergabemanagementsoftware unterstützt zudem eine umfassende und detaillierte Dokumentation des Vergabeverfahrens. Das belegen auch die Erkenntnisse, die die gpaNRW im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung gewinnen konnte.

Insbesondere bei Maßnahmen, zu deren Umsetzung die Kommune Fördermittel erhalten hat, kommt der Qualität der Dokumentation des Vergabeverfahrens eine besondere Bedeutung zu.

→ **In vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen sind Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung organisatorisch nicht getrennt.**

- Bei rund 20 Prozent der Kommunen zeigt die Prüfung auf, dass die Einbindung der zentralen Vergabestelle in das Vergabeverfahren verbessert werden könnte. Nicht jede zentrale Vergabestelle stellt Vergabeformulare zentral zur Verfügung und gewährleistet damit die Verwendung einheitlicher und rechtskonformer Vordrucke. Zudem wird vielfach die Auftragserteilung dezentral von den Bedarfsstellen wahrgenommen. Zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung sollten die Kommunen die Auftragsvergabe von der Auftragsdurchführung organisatorisch trennen.

→ **Die frühzeitige Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung stärkt die Qualität der Vergabeverfahren. Bei rund einem Drittel der Kommunen sieht die gpaNRW Potenzial, die Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung zu verbessern.**

- Die örtliche Rechnungsprüfung ist in der Praxis regelmäßig rechtskonform in das Vergabeverfahren eingebunden. Inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung zu beteiligen ist und welche Befugnisse sie hat, ist jedoch in rund einem Drittel der Kommunen nur unvollständig schriftlich geregelt. Ferner hat die Prüfung ergeben, dass eine Teilnahme der Rechnungsprüfung an Abnahmetermenin vielfach nicht vorgesehen ist. Die Abnahme ist für

den Bauvertrag von großer Bedeutung, da eine Vielzahl von Rechtsfolgen an ihre Vornahme geknüpft ist. Die Kommunen sollten daher stärker entsprechende Regelungen in ihre Dienstanweisungen aufnehmen. Dies bedeutet zumindest, dass die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informiert wird und dass sich das Rechnungsprüfungsamt vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Zuständigkeiten und Abläufe bei Vergabeverfahren eindeutig in einer Dienstanweisung regeln.
- Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe in einer zentralen Vergabestelle bündeln.
- Bedienstete durch die Vorgabe einheitlicher Vordrucke und verbindlicher Arbeitsabläufe unterstützen.
- Zuständigkeiten für Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung organisatorisch strikt trennen.
- Örtliche Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergabeverfahren einbinden.

## 7.2 Allgemeine Korruptionsprävention

Korruption kommt grundsätzlich in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken. Diese dienen auch dem Schutz der Beschäftigten und verbessert das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Glaubwürdigkeit der Kommunen.

➔ **Die Korruptionsprävention fristet in vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen noch ein Schattendasein.**

- In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass Korruptionsprävention häufig noch nicht die erforderliche Aufmerksamkeit erfährt. Das Thema wird vielfach vom Tagesgeschäft und anderen aktuell dringlicheren Aufgaben überlagert. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten findet in der Regel nicht statt. Zwar haben nahezu alle Kommunen Regelungen zur Korruptionsprävention in Form einer Dienstanweisung getroffen – doch sind diese nicht immer auf einem aktuellen Stand. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung aller erfolgten Änderungen des KorruptionsbG.

- Die Dienstanweisungen beschränken sich zudem oft auf die Wiedergabe der ergänzenden Regelungen des Landes, wie den Erlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung<sup>15</sup>. Damit sind die Kommunen rechtlich abgesichert. Allerdings nutzen sie nicht die Chance, ihren Beschäftigten auch konkrete Hilfestellungen für die praktische Arbeit an die Hand zu geben. Dies können beispielsweise Handlungsempfehlungen bzw. -vorgaben bei konkreten Sachverhalten oder auch die Festlegung von einfach zu beurteilenden Wertgrenzen sein. Wie dies vorbildlich gelingen kann, zeigt ein gutes Beispiel aus der **Stadt Kevelaer**. Die Regelungen der Stadt zur Korruptionsprävention beinhalten auch eine FAQ-Liste. Auf unserer Homepage ([www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)) geben wir dazu weitere Informationen.

→ **Korruptionsprävention sollte nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen.**

- Damit Akzeptanz für die getroffenen Regelungen erzielt und deren Wirksamkeit erhöht wird, sollten die Kommunen ihre präventiven Maßnahmen gezielt einsetzen. Dafür ist eine Differenzierung nach dem Gefährdungsgrad der Arbeitsbereiche erforderlich. Um dies umsetzen zu können, müssen die Kommunen in einem ersten Schritt die besonders gefährdeten Dienstposten oder auch Tätigkeiten identifizieren. Dies ist die Basis für eine zielgerichtete Korruptionsprävention.

→ **Vielen Kommunen fehlt eine aktuelle Entscheidungsbasis für einen zielgerichteten Einsatz präventiver Maßnahmen zur Korruptionsprävention.**

Der Gesetzgeber hat dazu in § 10 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern vorgegeben, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Geeignetes Mittel dafür ist eine systematische Schwachstellenanalyse.

- In unserer Prüfung konnten wir feststellen, dass die meisten Kommunen bisher keine derartige Untersuchung durchgeführt haben.
- Von den mittleren kreisangehörigen Kommunen, die eine systematische Schwachstellenanalyse vorlegen konnten, hat etwa die Hälfte der Kommunen veraltete Ergebnisse.
- Eine Entscheidungsbasis für präventive Maßnahmen auf Grundlage einer systematischen und regelmäßig evaluierten Analyse stellt damit die Ausnahme dar. Wie dies sinnvoll umgesetzt werden kann, zeigt die Gefährdungsanalyse der Stadt Soest. Auch dieses gute Beispiel haben wir auf unserer Homepage veröffentlicht.
- Viele Städte sind damit den aus Sicht der gpaNRW erforderlichen ersten Schritt zur zielgerichteten Vorbeugung noch nicht gegangen. Dennoch haben alle Kommunen grundsätzlich geeignete Präventionsmaßnahmen in ihren Dienstanweisungen festgelegt. Dazu

<sup>15</sup> Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung; RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien - IR 12.02.02 -v. 20. August 2014, zuletzt geändert am 01. Juni 2022

zählt insbesondere die Vorgabe eines Vier-Augen-Prinzips bei Entscheidungen gemäß § 11 KorruptionsbG.

→ **Viele mittlere kreisangehörige Kommunen setzen das Rotationsgebot nicht um.**

- Die im KorruptionsbG vorgegebenen Verfahrensweisen zur Rotation werden dagegen häufig nicht umgesetzt. Dies ist insofern nachvollziehbar, als dass die bei vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen beschränkte Anzahl an Beschäftigten einen regelmäßigen Dienstposten- oder Aufgabenwechsel erschwert. Allerdings sieht § 12 Abs. 2 KorruptionsbG vor, dass ein Verzicht auf die Umsetzung des Rotationsgebotes die absolute Ausnahme sein muss.

→ **Bei einem Abweichen vom Rotationsgebot dokumentieren die Städte nur selten die Gründe sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen.**

- In jedem Fall haben sich die Kommunen mit dem Rotationsgebot auseinanderzusetzen und dies zu dokumentieren. Dies gilt zum einen für die tatsächlichen oder rechtlichen Gründe, die eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen unmöglich machen. Zum anderen auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Diese Festlegungen sind zudem der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Diesem gesetzlichen Gebot kommen nur die wenigsten mittleren kreisangehörigen Städte nach.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelungen zur Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung zusammenfassen.
- Korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche definieren und diese Festlegung regelmäßig mit Hilfe einer Gefährdungsanalyse überprüfen und weiterentwickeln.
- Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen durchführen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht umzusetzen ist, Kompensationsmaßnahmen treffen und die Aufsichtsbehörde darüber unterrichten.
- Zuständigkeiten für die Durchführung der Veröffentlichungspflichten gem. KorruptionsbG eindeutig festlegen.
- Beschäftigte regelmäßig über Korruption informieren und für das Thema sensibilisieren.

## 7.3 Sponsoring

Die gpaNRW hat untersucht, ob und inwieweit sich die mittleren kreisangehörigen Kommunen bereits mit dem Thema „Sponsoring“ systematisch auseinandergesetzt haben. Hintergrund ist, dass Sponsoringleistungen unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune haben können. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung.

- **Die Kommunen haben den Begriff des Sponsorings häufig nicht eindeutig definiert. Dies ist wiederholt Ursache von Unsicherheit und Missverständnissen.**

Eine Definition des Sponsoringbegriffs liefert der Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Danach meint Sponsoring die Zuwendung von Finanzmitteln, Sach- und/oder Dienstleistungen durch Private. Mit dieser Zuwendung verfolgt der Sponsor regelmäßig auch eigene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit.

- Fast 40 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen schätzen das Thema Sponsoring als nicht oder nur wenig relevant ein. Im Zuge der überörtlichen Prüfung stellte die gpaNRW häufig das Gegenteil fest. Meist reichte dazu eine einfache Internetrecherche aus. Auch Beispiele wie ein gut gepflegter Kreisverkehr mit dem Werbeschild der ausführenden Gartenbaufirma unterstreichen die Aktualität des Themas. Ein wesentlicher Grund für die Fehleinschätzung ist, dass vielen Kommunen ein zentraler Überblick über die eigenen Sponsoringaktivitäten fehlt.

Unabhängig von der eigenen Einschätzung sollte sich daher jede Kommune mit Sponsoring systematisch auseinandersetzen. Denn: Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Jeder diesbezügliche Anschein sollte schon im Ansatz vermieden werden. Deshalb sollten die Kommunen verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.

- **Nur gut die Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen verfügt über Regelungen zum Sponsoring. Nur etwa 20 Prozent davon decken dabei den Regelungsbedarf umfassend ab.**

- Nicht alle Kommunen, die bisher keine Regelungen zum Sponsoring getroffen haben, schätzen das Thema als nicht relevant ein. Teilweise nehmen sie sogar bereits Sponsoringleistungen in Anspruch. Die Rahmenbedingungen vereinbaren sie dabei meist individuell im Einzelfall.

Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten. Dies gilt für sämtliche Dienststellen der Verwaltung. Die „Spielregeln“ sollten in einer Dienstanweisung verbindlich vorgegeben werden. Dabei sind insbesondere folgende Grundsätze zu beachten:

- Transparenz (durch eine grundsätzlich schriftliche vertragliche Regelung zwischen Sponsor und Kommune),
- ein angemessenes Gegenleistungsverhältnis (insbesondere dürfen durch das Sponsoring keine sachwidrigen Motive verfolgt werden und/oder der Eindruck entstehen, dass ein „Drittvoorteil“ für Beschäftigte oder Amtsträger gewährt wird),
- Dokumentation und Offenlegung der Sponsoringaktivitäten sowie
- Wahrung der Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Auf unserer Homepage ([www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)) stellen wir ein Muster für die Erstellung einer Dienst-anweisung zur Korruptionsprävention zur Verfügung. Dieses enthält auch Regelungen zum Sponsoring einschließlich eines Muster-Sponsoringvertrages.

Nicht nur in der Kernverwaltung findet Sponsoring statt. Die Kommune sollte daher dafür Sorge tragen, dass auch in den ausgegliederten Bereichen die gleichen Rahmenbedingungen beachtet werden.

→ **Schulsponsoring findet häufig ohne ausreichende Einbeziehung der Kommune als Schulträger statt.**

- Ein besonderes Augenmerk verdienen die Schulen in städtischer Trägerschaft. Häufig finden dort Sponsoringaktivitäten statt, ohne dass die Kommune darin involviert oder zumindest ausreichend darüber informiert ist. Schulsponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.<sup>16</sup> Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Die Kommune hat als Schulträger zuzustimmen. Dafür sollte ein entsprechender Workflow etabliert und schriftlich fixiert werden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Verbindliche Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme von Sponsoring in einer Dienst-anweisung festlegen.
- Einheitliche Regelungen auch für Bereiche außerhalb der Kernverwaltung festlegen.
- Verwendung eines Mustervertrages für das Sponsoring verbindlich vorgeben.
- Mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen und deshalb regelmäßig die Kämmerei beteiligen.
- Sponsoring für die Öffentlichkeit durch einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erkennbar machen.

## 7.4 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kommunen im Prüfungszeitraum vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der

<sup>16</sup> Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

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

Die gpaNRW hat untersucht, wie die Kommunen ihre Baumaßnahmen planen, steuern, abwickeln und nach Abschluss auswerten. Dabei haben wir besonderes Augenmerk auf Organisationsstrukturen, eine systematische Vorgehensweise sowie Regelungen zu inhaltlichen und fachlichen Anforderungen an die Bedarfsermittlung gelegt.

➔ **Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling findet in den mittleren kreisangehörigen Kommunen selten statt.**

- In unserer Prüfung konnten wir feststellen, dass rund 90 Prozent der Kommunen noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut haben. Insbesondere stellen die Städte in der Regel keinen konkreten Projektauftrag auf, begleiten diesen nicht und werten diesen nach der Umsetzung auch nicht aus.
- Allerdings haben fast 40 Prozent der Kommunen bereits einzelne Aspekte zur Steuerung ihrer Baumaßnahmen eingeführt, die dem BIC zugeordnet werden können. So werden beispielsweise inhaltliche Vorgaben an die Bedarfsfeststellung und für Baumaßnahmen ab einer bestimmten Investitionssumme vorgegeben. Auch ziehen die Städte externe Sachverständige zur Projektsteuerung hinzu. Am häufigsten konnten wir die Bildung von Projektgruppen und Arbeitskreisen für bestimmte Bauvorhaben vorfinden.

Insbesondere für einwohnermäßig kleinere mittlere kreisangehörige Kommunen ist es nachvollziehbar häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu implementieren.

➔ **Die Bereitstellung von ausreichenden zeitlichen und personellen Ressourcen in der Planungsphase wirkt sich positiv auf die Abwicklung der Bauvorhaben aus.**

- In unserer Prüfung beurteilen wir die Qualität der Bedarfsfeststellungen und der Planung der Baumaßnahmen u.a. mithilfe der Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert“. Der Median der Abweichungen liegt 2019 über alle Kommunen hinweg bei knapp elf Prozent. Dabei stellen wir in den Maßnahmenbetrachtungen regelmäßig eine Korrelation fest. Je mehr Ressourcen die Kommunen in die vorbereitenden Aktivitäten investieren, desto geringer sind in der Regel die festgestellten Abweichungen.

- Die Kommunen sollten daher ihren Baumaßnahmen ausreichend Ressourcen in der Planungsphase einräumen, die Interessen der Beteiligten entsprechend abwägen und das Leistungsverzeichnis ausreichend belastbar erstellen. Die von uns betrachteten Einzelmaßnahmen haben aufgezeigt, dass Versäumnisse bei den o.a. Punkten fast immer zu Abweichungen weit über dem Median geführt haben. In Einzelfällen wurden die geschätzten Kosten um mehr als 200 Prozent überschritten.
- Vielfach haben wir die Auffassung vorgefunden, die Priorisierung der Maßnahmen durch den Verwaltungsvorstand sei für die anschließende Umsetzung der Bauvorhaben hinreichend bestimmt. In der Praxis werden bei der Entscheidung in aller Regel aber vor allem fiskalische Aspekte berücksichtigt. Hohe Ermächtigungsübertragungen, wenige Vergleichsangebote in den Ausschreibungsverfahren und große Abweichungen zu den geschätzten Kosten zeigen, dass hier ein deutliches Optimierungspotential besteht.
- Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben. Dabei sollten die Kommunen die Ergebnisse der abgewickelten Projekte gegenüberstellen und als Planungsgrundlage für weitere Investitionen und Maßnahmen nutzen. Die Nachbetrachtungen beschränken sich allerdings zumeist auf die Einhaltung der vorgesehenen finanziellen Mittel. Systematische Analysen zu qualitativen Aspekten haben wir nur vereinzelt vorgefunden.

#### → **Wesentliche Empfehlungen**

- Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Konzept einbetten.
- Zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling insbesondere für bedeutsame Baumaßnahmen einführen.
- Qualität der Maßnahmensteuerung durch ein abschließendes Berichtswesen systematisch prüfen.

## 7.5 Abweichungen vom Auftragswert und Nachtragsmanagement

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Nicht jede Auftragsänderung wird jedoch über förmliche Nachträge abgewickelt. Geringe Mengenänderungen können formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung. Die Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs bewirken eine Abweichung vom Auftragswert.

### **Abweichungen vom Auftragswert**

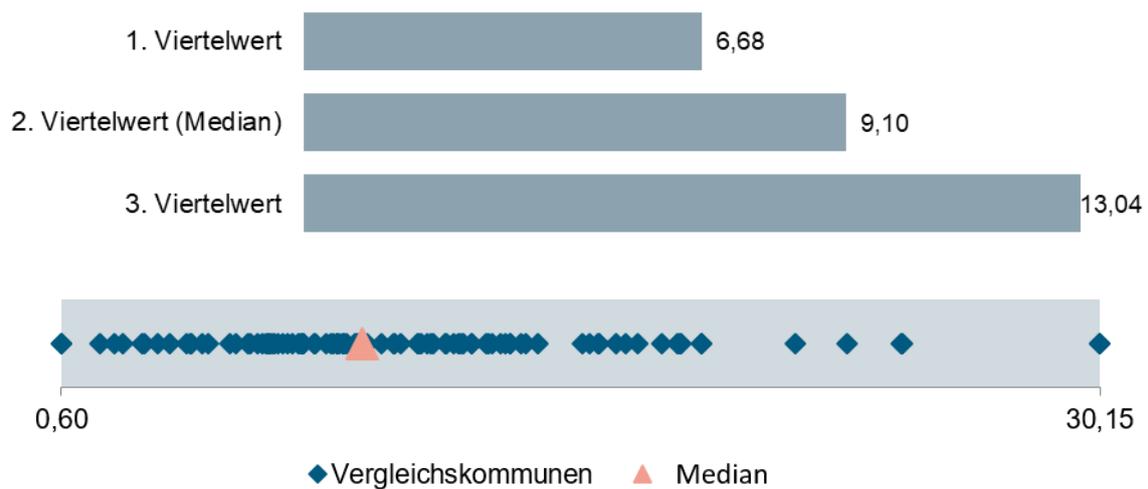
Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben.

➔ **Tendenziell zeigt die Prüfung: Je mehr Ressourcen die Kommunen für Bedarfsfeststellung und Planung bereitstellen, desto geringer sind die Abweichungen vom Auftragswert.**

- Für das Jahr 2019 konnte die gpaNRW für 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen Abweichungswerte ermitteln. Wir haben dabei untersucht, in welchem Umfang der Auftragswert von der Abrechnungssumme abweicht und die Ergebnisse interkommunal verglichen. Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränken wir uns auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro. Die Auftragssumme und die dazugehörige Abrechnungssumme werden häufig in den Kommunen nicht zentral vorgehalten. Somit sind den Kommunen nur selten fachübergreifende Abweichungswerte zu sämtlichen Auftragsarten bekannt.

In unserer Prüfung konnten wir Auftrags- und Abrechnungswerte von 98 Kommunen in den interkommunalen Vergleich stellen. Die daraus ermittelte Kennzahl zur Abweichung verteilt sich wie folgt:

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019**



Für das Vergleichsjahr 2019 liegen dieser Kennzahl die in der folgenden Tabelle dargestellten Gesamtwerte zugrunde.

### Vergleich des Gesamtauftragswertes mit der Gesamtabrechnungssumme 2019

Grundzahl	Betrag	Prozentualer Anteil am Gesamtauftragswert in Prozent
Gesamtauftragswert in Euro	352.016.126	./.
Gesamtabrechnungssumme in Euro	360.243.266	./.
Summe der Unterschreitungen in Euro	14.116.944	4,01
Summe der Überschreitungen in Euro	22.344.084	6,35
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Euro	36.461.027	10,36

In der Berechnung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert“ bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs sind insbesondere bei Bau-maßnahmen der Fall. Bezüglich der Abweichungen vom Auftragswert ist somit auch die Verteilung auf die Auftragsarten interessant.

### Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2019

Grundzahl/Kennzahl	Baufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Gesamtauftragswert in Euro	352.016.126	
Auftragswerte in Euro	264.680.402	87.335.723
Anteil am Gesamtauftragswert in Prozent	75,19	24,81
Abrechnungssummen in Euro	273.460.370	86.782.896
Summe der Unterschreitungen in Euro	10.770.932	3.346.011
Summe der Überschreitungen in Euro	19.550.900	2.793.184
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Euro	30.321.832	6.139.195
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	11,46	7,03

- Lediglich ein Viertel des Gesamtauftragswertes entfällt bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen auf Aufträge von Liefer- und Dienstleistungen. Der Anteil der Aufträge am Gesamtauftragswert sowie die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert fällt bei den Bauaufträgen deutlicher aus als bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Nachträge führen auch nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stelle Kosteneinsparungen entstehen.

### Nachtragsmanagement

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Die Kommune sollte insbesondere die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich festlegen. Hierzu bietet sich die

Aufnahme von entsprechenden Regelungen in der Vergabedienstanweisung an. Zudem sollten die Nachträge systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

→ **Ein systematisches Nachtragsmanagement findet in den mittleren kreisangehörigen Kommunen in der Regel nicht statt.**

- Das Gros der mittleren kreisangehörigen Kommunen verfügt über Regelungen zum Nachtragswesen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung ist in der Regel vor der Auftragserteilung in das Nachtragsverfahren eingebunden. Allerdings sind die Verfahrensweisen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen und zu den Zuständigkeiten der Verfahrensbeteiligten nicht immer umfassend geregelt.
- Daneben haben nur rund zehn Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen ein zentrales Nachtragsmanagement installiert oder planen aktuell eine Einführung. Ein zentrales Nachtragswesen sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:
  - Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.
  - Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).
  - Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.
  - Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der Regel werden Nachträge nicht zentral erfasst und ausgewertet. Es findet auch keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Kommunen werten die Nachträge meist auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ausreichend Ressourcen für die Bedarfsfeststellung und Planung bereitstellen.
- Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln und Vorgaben für die Wesentlichkeit von Abweichungen vom Auftragswert machen.
- Bei Abweichungen vom Auftragswert regelmäßig vergaberechtliches Fachwissen durch die zentrale Vergabestelle oder die örtliche Rechnungsprüfung einbeziehen.
- Nachträge zentral erfassen und systematisch hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen auswerten.

## 7.6 Ergebnisse der Maßnahmenbetrachtungen

In der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW untersucht, ob und inwieweit die Städte die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhalten. Dabei haben wir schwerpunktmäßig Baumaßnahmen in den Fokus genommen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen war damit nicht verbunden. Insofern konnte und sollte die Maßnahmenbetrachtung keine Testate für die Vergabe von Bauleistungen liefern.

Die Relevanz der Maßnahmenbetrachtung wird dadurch unterstrichen, dass die gpaNRW in einem Fall eine Anzeige beim Landeskriminalamt gem. § 3 Abs.1 KorruptionsbG<sup>17</sup> (vormals § 12 Abs. 1) stellen musste. Grund dafür war die Aufdeckung von Tatsachen, die Anhaltspunkte für die Begehung einer der in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG (vormals § 5 Abs. 1 Nr. 1) bezeichneten Straftaten darstellen konnten.

→ **Die Dokumentation der Vergabeverfahren erfolgt häufig nicht an zentraler Stelle und nicht im erforderlichen Umfang.**

Für die Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW Unterlagen zu ausgewählten Vergabeverfahren angefordert. Wir haben uns dabei auf die Dokumentation wesentlicher Verfahrensschritte konzentriert. Dies umfasste insbesondere

- die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidung,
- den Preisspiegel über die eingegangenen Angebote,
- das für die Beauftragung geltende Angebot sowie
- die Dokumentation der Wahrnehmung der Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Darüber hinaus waren eventuelle Nachtragsangebote inklusive der Dokumentation der Prüfung und Freigabe, die Abnahmedokumentation sowie die geprüfte Schlussrechnung vorzulegen.

Diese Unterlagen konnten die Kommunen häufig nicht vollständig oder erst nach aufwendiger Recherche bereitstellen. In der Regel erfolgt keine digitale Aktenführung, in der die Dokumentation an zentraler Stelle nachgehalten wird.

→ **Je mehr Kompetenzen und Zuständigkeiten einer zentralen Vergabestelle zugeordnet sind, desto besser ist grundsätzlich die Dokumentation der Vergabeverfahren.**

Eine eng in die Vergabeverfahren eingebundene zentrale Vergabestelle sorgt in der Regel für eine vollständige und zeitnahe Dokumentation. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kommunen kein Vergabemanagementsystem zur Prozesssteuerung nutzen. Es hat sich daher be-

<sup>17</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

währt, eine zentrale Stelle als Herrin des Verfahrens zu installieren. Diese ist an den wesentlichen Verfahrensschritten und Entscheidungen beteiligt und stellt in diesem Zuge auch die fortlaufende Dokumentation sicher. Besonders hilfreich sind dabei einheitliche Vordrucke und Formulare, die die beteiligten Stellen verbindlich durch die einzelnen Verfahrensschritte leiten. Kommunen, die sich so organisiert haben, verfügen in der Regel über eine vollständige und aussagekräftige Dokumentation ihrer Vergabeverfahren.

→ **Die Informations- und Veröffentlichungspflichten werden häufig vernachlässigt.**

Ein wesentlicher Grundsatz des Vergaberechts ist das Gebot, Ausschreibungen in einem transparenten Verfahren durchzuführen. Daher haben die Kommunen umfangreiche Informations- und Veröffentlichungspflichten zu beachten. Dazu zählen insbesondere

- die unverzügliche Unterrichtung ausgeschlossener und nicht zum Zuge gekommener Bieter,
- die fortlaufende Veröffentlichung von Informationen über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro sowie
- die Information über die Zuschlagserteilung bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und freihändigen Vergaben, wenn diese bestimmte Auftragswerte überschreiten.

Die Kommunen verfügen in der Regel über Festlegungen zu den Informations- und Veröffentlichungspflichten. Allerdings setzen sie diese häufig nicht konsequent um. Dies geschieht teilweise aus Unwissenheit der Beteiligten oder weil die Zuständigkeiten nicht eindeutig geregelt sind. Auch in diesem Zusammenhang zeigt sich der Vorteil einer zentralen Vergabestelle. Kommunen, in denen eine zentrale Stelle die Durchführung der Vergaben steuert und kontrolliert, kommen in der Regel auch ihren Informations- und Veröffentlichungspflichten zuverlässig nach.

→ **Das Leistungsverzeichnis stellt häufig keine ausreichend belastbare Grundlage für die spätere Durchführung der ausgeschriebenen Maßnahme dar.**

Bei den vorangegangenen Ausführungen zu den „Abweichungen vom Auftragswert“ hat die gpaNRW bereits auf die Relevanz einer sorgfältigen Bedarfsfeststellung und Planung hingewiesen. In der Maßnahmenbetrachtung sehen wir diese Einschätzung bestätigt. Häufig führen zu wenig konkrete, unvollständige oder auch schlichtweg fehlerhafte Beschreibungen der auszuscheidenden Leistungen in der Ausführungsphase zu vermeidbaren Abweichungen und Nachträgen. Eine Kommune sollte daher ausreichend zeitliche und fachliche Ressourcen für die Bedarfsfeststellung und Planung bereitstellen. Dies ist auch deshalb wichtig, weil das Leistungsverzeichnis bzw. die Leistungsbeschreibung ein elementarer Vertragsbestandteil für die spätere Auftragsausführung ist. Darin enthaltene Fehler oder Ungenauigkeiten können – sofern sie überhaupt rechtzeitig auffallen – während des Vergabeverfahrens nur aufwendig und nach Zuschlagserteilung gar nicht mehr bereinigt werden. Bietenden ist es zudem grundsätzlich nicht

verwehrt, gewisse Unschärfen eines Leistungsverzeichnisses auszunutzen und das Angebot entsprechend zu kalkulieren.<sup>18</sup>

Wie eine verbesserte Qualität der Leistungsverzeichnisse erreicht werden kann, zeigt ein gutes Beispiel aus der **Stadt Olpe**. Dort prüft das Rechnungsprüfungsamt ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro alle Leistungsbeschreibungen vor Veröffentlichung der Ausschreibung. Die Prüfung umfasst dabei auch die Mengen- und Massenermittlungen sowie die Kostenschätzungen. Auf unserer Homepage ([www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)) geben wir dazu weitere Informationen.

→ **Zusätzlich vorgesehene, rechtlich nicht vorgeschriebene „Vergabebeschlüsse“ durch politische Gremien führen zu vermeidbaren Verzögerungen der Vergabeverfahren.**

Einige Kommunen schreiben, insbesondere bei bedeutsamen Maßnahmen, den Beschluss eines politischen Gremiums zur Vergabeentscheidung z. B. in ihrem Ortsrecht vor. Aus Sicht der gpaNRW führt diese Art der Gremienbeteiligung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens. Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Ausschreibung ist die ausreichende Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Wenn ein Vergabeverfahren durchgeführt worden ist, sind die Angebote in formaler, rechnerischer, fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft. Grundlage der Wertung sind das jeweilige Ergebnis dieser Prüfung sowie die in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen Anforderungen. Unter den verbliebenen Angeboten ist unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bietende mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung oder Aufhebung der Ausschreibung ist nur in engen Grenzen möglich. Unter Umständen kann dies sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bietenden mit dem wirtschaftlichsten Angebot verbunden sein. Somit hat der Rat bzw. der jeweilige Ausschuss keine wirkliche Entscheidungskompetenz. Es handelt sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein und führt oft zu zeitlichen Verzögerungen.

Eine Beteiligung der politischen Gremien erfolgt sinnvollerweise im Vorfeld der Ausschreibung. Bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung ist der Rat eingebunden und kann sein Budgetrecht ausüben. Zudem bieten die jeweiligen Beschlüsse zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen die Möglichkeit zur Einflussnahme. So kann der Rat oder der zuständige Ausschuss beispielsweise vor Durchführung eines Vergabeverfahrens Kriterien für den Zuschlag festlegen. Die politischen Entscheidungsträger sind darüber hinaus fortlaufend über haushaltsrelevante Entwicklungen zu informieren. Viele Kommunen berichten dazu regelmäßig in den zuständigen Ausschüssen über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

<sup>18</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 19. Juni 2018; Az. X ZR 100/16

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Verantwortung für die Dokumentation der Vergabeverfahren in einer zentralen Vergabestelle ansiedeln.
- Zuständigkeit für die Informations- und Veröffentlichungspflichten eindeutig regeln und deren Einhaltung dokumentieren.
- Sicherstellen, dass das Leistungsverzeichnis eine belastbare Grundlage für die spätere Ausführung der Maßnahme ist.
- Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Gremienbeschluss abhängig machen.

## 8. Verkehrsflächen

Das Handlungsfeld Verkehrsflächen hat die gpaNRW in dem Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen in nur 29 der insgesamt 129 Kommunen als Ersatz für das Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung geprüft. Der Anteil von rund 22 Prozent geprüfter Kommunen erschwert die verallgemeinernde Übertragung unserer Feststellungen und Empfehlungen auf das gesamte Segment.



Die Verkehrsflächen haben in diesen 29 mittleren kreisangehörigen Kommunen einen Anteil von durchschnittlich rund 21 Prozent am bilanziellen Vermögen. Dieses Verkehrsflächenvermögen erfordert eine nachhaltige wirtschaftliche Erhaltung. Diese Aufgabe darf nicht nur kurz- oder mittelfristig betrachtet werden, sondern muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der jeweiligen Verkehrsfläche erstrecken. Die Generationengerechtigkeit erfordert einen bilanziellen und technischen Werterhalt des Vermögens.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Dazu untersucht die gpaNRW die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dabei betrachten wir auch den Prozess des Aufbruchmanagements sowie die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die Analyse der Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

### 8.1 Steuerung

Um die Erhaltung der Verkehrsflächen langfristig und nachhaltig zu steuern, ist es unabdingbar, auf eine entsprechend differenzierte **Datenlage** zugreifen zu können.

→ **Die Datenlage zu den Verkehrsflächen ist überwiegend nicht zufriedenstellend. Hier besteht Handlungsbedarf, wesentliche Grunddaten für die interne Steuerung zu erheben und für eine nachhaltige Erhaltung zu nutzen.**

- Nicht alle Kommunen können die Flächen ihrer Straßen und befestigten Wirtschaftswege aktuell und im Zeitverlauf beziffern. Vielfach fehlt es an einer jährlichen Festschreibung der Flächen, um die Entwicklung des Flächenbestandes im Zeitverlauf nachvollziehen zu können. Eine unzureichende Differenzierung der Gesamtfläche nach Nutzungsarten (wie z. B. Fahrbahn, Geh- und Radwege, Gräben, Bankette, Begleitgrün usw.) ermöglicht teilweise keine genaue Flächenangabe gemäß der Definition der gpaNRW.

- Die Ermittlung der Unterhaltungsaufwendungen – insbesondere für die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis – gestaltete sich für die meisten der geprüften Kommunen sehr schwierig. In knapp 70 Prozent der Kommunen konnten wir die Unterhaltungsaufwendungen – zumindest näherungsweise z. T. mithilfe von KGSt-Pauschalen – darstellen. Nur einzelne Kommunen sind in der Lage, ihre Aufwendungen differenziert nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen auszuwerten.
- Die fehlende Verbindung von finanzwirtschaftlichen und technischen Daten ermöglicht es vielen Kommunen nicht, ihre Gesamt- und Restnutzungsdauern nach den Flächen der einzelnen Abschnitte zu gewichten. Somit lässt sich der Anlagenabnutzungsgrad in diesen Fällen nicht flächengewichtet abbilden.
- Die Reinvestitionen, also die Investitionen, die in bereits bestehendes Vermögen fließen, müssen die Kommunen in der Regel noch manuell auswerten und ermitteln. Rund Dreiviertel der geprüften Kommunen konnten dies auswerten.
- Aus Sicht der gpaNRW besteht hier Handlungsbedarf, denn dies sind die wesentlichen Grunddaten, die alle Städte im Rahmen ihrer internen Steuerung vorliegen haben sollten.

Die **Straßendatenbank** bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um eine Straßendatenbank nutzen zu können, müssen die Städte die Informationen auch fortlaufend pflegen und aktualisieren. Dazu gehört die jährliche Fortschreibung genauso wie eine regelmäßige Zustandserfassung und –bewertung. Alle relevanten Informationen zu den einzelnen Abschnitten sollten in der Straßendatenbank als zentrale Informationsquelle gesammelt werden. Die Datenlage kann dabei sukzessive erweitert und ergänzt werden. Auf dieser Basis kann eine Datenbank im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements genutzt werden.

➔ **Mehr als ein Viertel der geprüften Kommunen setzt keine Straßendatenbank ein. Auch die Kommunen, die bereits eine Straßendatenbank implementiert haben, nutzen diese noch nicht, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern.**

- Ohne eine Straßendatenbank fehlt den Kommunen ein entscheidendes Element für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Excel-Dateien stellen keine adäquate Alternative dar.
- Noch immer fehlen in einigen Kommunen aktuelle sowie regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen.
- Die umfänglichen Nutzungsmöglichkeiten einer Straßendatenbank werden von den geprüften Kommunen bislang kaum genutzt.

Der Haushalt als externes Rechnungswesen bietet keine ausreichende Differenzierung für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Über eine **Kostenrechnung** dagegen lassen sich die vollständigen Kosten, aber auch eine detailliertere Darstellung der Erhaltungsaufwendungen z. B. nach Erhaltungsmaßnahmen und Straßenkategorien abbilden. Auch lebenszyklusorientierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (z.B. Instandhaltung versus Instandsetzung oder Erneuerung) erfordern eine differenzierte und maßnahmenbezogene Kostentransparenz.

→ **Keine der geprüften Kommunen führt eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächenerhaltung.**

- Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen insgesamt hat keine der geprüften Kommunen. Für den Bauhof führen mehrere Kommunen eine Kostenrechnung, die jedoch nicht immer die Vollkosten berücksichtigt sowie eine ausreichende Differenzierung ermöglicht.
- Dabei trägt eine Kostenrechnung mit ihrer detaillierteren Datenlage am Ende wirksam dazu bei, die begrenzt verfügbaren Haushaltsmittel möglichst optimal einzusetzen.

Das Erhaltungsmanagement erfordert eine festgelegte **Gesamtstrategie** mit strategischen und operativen Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsflächen.

→ **Die Vorgehensweise in der Erhaltung der Verkehrsflächen ist geprägt durch das Reagieren auf vorhandene Schäden.**

- Der langfristige Substanzerhalt in bilanzieller und technischer Sicht muss in den Kommunen stärker in den Fokus rücken.
- In den meisten der geprüften Kommunen finden sich keine oder nur wenige Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Datenlage verbessern und weiter differenzieren, fortlaufend pflegen und aktualisieren.
- Straßendatenbank einführen und fortlaufend pflegen und im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen. Dazu alle erforderlichen Daten wie z. B. die Erhaltungsmaßnahmen inklusive der Aufwendungen, Aufbaudaten, Aufbrüche etc. an dieser zentralen Stelle zusammenführen.
- Regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen durchführen.
- Kostenrechnung für die Verkehrsflächen inklusive der Eigenleistungen aufbauen.
- Gesamtstrategie zur Verkehrsflächenerhaltung festlegen und strategische sowie operative Ziele entwickeln; hierbei finanzwirtschaftliche und technische Aspekte gemeinsam betrachten.

## 8.2 Prozessbetrachtungen

Das **Aufbruchmanagement** hat die gpaNRW im Rahmen einer Prozessbetrachtung untersucht. Aufbrüche von Verkehrsflächen stellen immer einen Eingriff in das Gesamtbauwerk dar und bieten eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Insbesondere nicht fachgerecht wiederhergestellte Aufbrüche führen zu einer frühzeitigen Verschlechterung des Straßenzustandes, so dass ein erhöhter Erhaltungsbedarf oder sogar eine dauerhafte Wertminderung drohen.

Zudem nimmt die Anzahl der Aufbrüche in den letzten Jahren, auch z. B. durch den Breitbandausbau, stetig zu. Umso wichtiger ist ein professionelles, gut koordiniertes Aufbruchmanagement.

→ **Viele der geprüften Kommunen können ihr Aufbruchmanagement noch optimieren.**

- Einige der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen haben den Prozess des Aufbruchmanagements noch nicht systematisch strukturiert und vollständig definiert.
- Die gpaNRW konnte Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere in den Teilprozessen der Koordination und der Kontrollen während der Bauausführung, der Abnahme und der Gewährleistungsabnahme identifizieren.
- Die Digitalisierung ist ein wesentlicher Aspekt in der Prozessoptimierung. Wichtig ist, das Aufbruchmanagement als ein Bestandteil in die Straßendatenbank zu integrieren und parallellaufende Systeme möglichst zu vermeiden. So können alle Informationen an einer zentralen Stelle gesammelt und genutzt werden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Digitalisierung der mit dem Aufbruchmanagement verbundenen Prozesse initiieren bzw. weiter ausbauen und Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren.
- Webportal für die Koordinierung der Maßnahmen mit allen Beteiligten schaffen.
- Dokumentationen verbessern und digitalisieren.
- Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement verzahnen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass technische und finanzwirtschaftliche Aspekte eng miteinander verbunden sind und eine **Schnittstelle zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement vorhanden** ist. Nur so ist eine ganzheitliche Betrachtung möglich.

→ **Schwachstelle im Schnittstellenprozess ist noch immer die fehlende Abstimmung und Verzahnung der Zustandserfassung und -bewertung mit der körperlichen Inventur.**

- Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in den Kommunen zumeist gut. Schwieriger gestaltet sich in vielen Kommunen der regelmäßige Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank, sowohl bei der jährlichen Beleginventur als auch bei der körperlichen Inventur.
- Dreiviertel der geprüften Kommunen haben bislang keine körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens durchgeführt.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durchführen und als Basis für die körperliche Inventur nutzen.
- Finanzwirtschaftliche und technische Entwicklung des Vermögens abgleichen.

## 8.3 Erhaltung der Verkehrsflächen

→ **In einem Zeitraum von durchschnittlich elf Jahren seit der Eröffnungsbilanz haben die geprüften Kommunen bilanziell im Schnitt mehr als ein Fünftel ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.**

- 23 der 29 geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen konnten die Entwicklung des Verkehrsflächenvermögens seit der Eröffnungsbilanz darstellen. Im Durchschnitt reduziert sich der Bilanzwert um 23 Prozent.
- Die bilanzielle Entwicklung korrespondiert nicht in allen Kommunen mit den Ergebnissen der Zustandserfassung und –bewertung. Teilweise zeigt sich der technische Zustand noch vergleichsweise gut und auch in seiner Entwicklung nicht so stark abfallend wie die Bilanzwerte.

Ob es den Kommunen gelingt, den Zustand und damit auch den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten, hängt im Wesentlichen von drei **Faktoren** ab: den durchgeführten **Unterhaltungsmaßnahmen** und **Reinvestitionen** sowie dem **Alter und Zustand** der Verkehrsflächen.

Durch die vielfach unzureichende Datenlage konnte die gpaNRW die Kennzahlen in diesen Kommunen nicht valide ermitteln. Um die Erhaltung der Verkehrsflächen dennoch analysieren zu können, haben wir die Kennzahlen soweit möglich näherungsweise berechnet. Da die individuelle Betrachtung mit der Wirkung der Einflussfaktoren zu- und miteinander in diesem Bereich im Vordergrund steht, können wir so Tendenzen hinreichend valide aufzeigen.

Den Kennzahlen Anlagenabnutzungsgrad, Unterhaltungsaufwendungen je qm und Reinvestitionsquote hat die gpaNRW jeweils Richtwerte gegenübergestellt. Sie dienen der Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Der Wert von **1,30 Euro für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche** basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Die **Reinvestitionsquote** von 100 Prozent beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Für den **Anlagenabnutzungsgrad** liegt der Richtwert als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus bei 50 Prozent.

→ **Der Anlagenabnutzungsgrad belegt in der Mehrheit der geprüften Kommunen eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.**

- Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen liegt im Mittel der geprüften Kommunen bei ca. 60 Prozent.
- Sofern die Kommunen getrennte Angaben für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege machen konnten, zeigte sich bei den befestigten Wirtschaftswegen ein deutlich höherer Anlagenabnutzungsgrad als bei den Straßen.
- Neben der bilanziellen Betrachtung muss hier der Blick aber auch auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen gerichtet werden. Eine aktuelle Zustandserfassung und Zustandsbewertung liegt jedoch noch immer nicht flächendeckend in allen Kommunen vor.
- Könnte die gpaNRW auf aktuelle Zustandsbewertungen zurückgreifen, so wichen der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad und der technische Zustand teilweise deutlich voneinander ab. Der technische Zustand zeigte teilweise ein besseres Bild als es das Alter der Verkehrsflächen in der Anlagenbuchhaltung vermuten lässt. Im Sinne eines langfristigen Erhaltungsmanagements und eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögenslage sollten bilanzielles Alter bzw. bilanzielle Werte möglichst deckungsgleich mit den technischen Zuständen und Werten sein.
- **Im Vergleich zu anderen Segmenten haben die geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen im Mittel eine geringere durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für ihre Verkehrsflächen definiert. Sowohl bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen als auch bei den kreisfreien Städten liegt die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer bei rund 50 Jahren. In den geprüften Kommunen hingegen bei nur 45 Jahren.**

→ **Eine zu geringe und nicht nachhaltig angelegte Unterhaltung birgt das Risiko, dass die angesetzte Nutzungsdauer des Verkehrsflächenvermögens nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust und damit erhöhte Aufwendungen und frühzeitige Reinvestitionen drohen.**

- Im Durchschnitt setzen die geprüften Kommunen nicht einmal 45 Prozent des nach dem Richtwert erforderlichen Finanzbedarfs für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein.
- Die Aufwendungen differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen konnten nur einzelne Kommunen ermitteln. Hieraus lassen sich weitere wichtige Analysen und Aussagen zur gewählten Erhaltungsstrategie treffen.

→ **Ein über viele Jahre zu geringes Reinvestitionsvolumen führt zu einem fortschreitenden bilanziellen und technischen Substanzverlust.**

- Die geprüften Kommunen reinvestieren durchschnittlich nur rund 30 Prozent der Abschreibungen in ihre Verkehrsflächen.

- Sowohl aus finanzwirtschaftlicher wie auch aus technischer Sicht können geringere Reinvestitionen über einen gewissen Zeitraum durchaus gerechtfertigt sein. In erster Linie sollte bei der Planung von Erneuerungsmaßnahmen der tatsächliche technische Zustand der Flächen Berücksichtigung finden. Aktuelle Zustandsdaten liegen jedoch noch immer nicht in allen Kommunen vor.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durchführen.
- Abweichungen zwischen bilanziellem Alter und technischem Zustand analysieren und möglichst homogenisieren.
- Datenlage hinsichtlich der Aufwendungen verbessern. Unterhaltungsaufwendungen nach den Erhaltungsmaßnahmen differenzieren.
- Verstärkt Maßnahmen der nachhaltigen Instandsetzung durchführen.
- Reinvestitionen langfristig auf der Grundlage regelmäßiger Zustandserfassungen und –bewertungen planen und notwendiges Budget hierfür im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten zur Verfügung stellen.

## 9. Friedhofswesen



Die Bestattungskultur ist im Wandel. Urnenbestattungen und pflegearme Grabarten erleben eine hohe Nachfrage. Zusätzlich wächst eine Konkurrenzsituation im Friedhofswesen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus. Dies stellt die kommunalen Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen das Friedhofswesen insgesamt steuern und organisieren. Wir analysieren die Flächenauslastung und deren Perspektive. Die Kostendeckung über die Gebühren sowie Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Grünpflege sind weitere Bestandteile dieses Prüfgebietes. Ziel der Prüfung ist es, Steuerungs- und Optimierungspotenziale aufzuzeigen.

Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz. Weiterhin wollen wir die Kommunen sensibilisieren, frühzeitig strategische Entscheidungen zur Weiterentwicklung ihrer Friedhöfe zu treffen, da Entscheidungen mitunter erst langfristig Wirkungen entfalten.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist und die Friedhöfe neben ihrer Bestattungsfunktion noch weitere öffentliche Funktionen übernehmen.

Wir haben die überörtliche Prüfung des Friedhofswesens nur in einem kleinen Anteil von 14 der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Das Prüfgebiet haben wir den Kommunen, die über kein Jugendamt verfügen, als Wahlmodul angeboten.

### 9.1 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

- **Die kommunalen Friedhöfe werden von der Bevölkerung gut angenommen. Bei dem überwiegenden Teil der Kommunen finden im Verhältnis zur Gesamtsterbefallzahl auf den Friedhöfen rund 70 Prozent der Beisetzungen statt.**

## Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Grundzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	3	7	11	14
Anzahl aller Friedhöfe in der Kommune	7	11	16	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	90.740	134.861	148.744	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	68,94	69,81	88,78	14

- Die Friedhofsstrukturen in den geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen sind heterogen und reichen von einer bis maximal 21 Friedhofsanlagen in eigener Trägerschaft.
- Entsprechend der Anzahl der kommunalen Friedhöfe variiert auch das Flächenangebot. Die Bandbreite resultiert im Wesentlichen aus der jeweiligen, oftmals historisch gewachsenen Stadtstruktur sowie den weiteren konfessionellen und privaten Friedhöfen.
- In dem Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zeigt sich eine hohe örtliche Verbundenheit zu den kommunalen Friedhöfen. Bei drei Viertel der Vergleichskommunen beträgt der Anteil der kommunalen Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl rund 70 Prozent.

Die unterschiedliche strukturelle Situation und Bedeutung des Friedhofswesens in den mittleren kreisangehörigen Kommunen hat in der Prüfung eine individuelle Herangehensweise und Betrachtung erfordert. Im Fokus standen daher neben den interkommunalen Vergleichszahlen vor allem die jeweiligen örtlichen Verhältnisse und Besonderheiten.

## 9.2 Steuerung und Organisation

➔ **Die Aufgaben des Friedhofswesens sind bei den geprüften Kommunen gut organisiert. Absprachen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten finden überwiegend statt.**

- Die mittleren kreisangehörigen Kommunen haben die Aufgaben und Prozesse rund um das Friedhofswesen unterschiedlichen Organisationseinheiten (z. B. Bauamt, Ordnungsamt, Kämmerei, Baubetriebshof) zugeordnet.
- Nicht immer sind alle Aufgaben zentralisiert. So ordnen die Kommunen zum Beispiel die Aufgaben der Gebührenkalkulation der Kämmerei und die operativen Arbeiten auf den Friedhöfen dem Baubetriebshof zu. Teilweise sind operative Aufgaben extern vergeben, wie z.B. Heckenschnitt, Baumpflege, Aushub der Gräber, Müllentsorgung und Grabsteinprüfungen.
- Wir haben gut geregelte Schnittstellen, Aufgabenabgrenzungen und Prozesse vorgefunden. Nur bei wenigen Ausnahmen gab es Verbesserungspotenziale bei der Abstimmung der Beteiligten.

→ **Strategische Ziele und Planungen sind bei der Größenklasse der Kommunen selten verschriftlicht. Kennzahlen und ein entsprechendes Berichtswesen setzen die Kommunen nur vereinzelt ein.**

- Den geprüften Kommunen ist bewusst, dass die friedhofsrelevanten Entscheidungen vielfach erst langfristig wirken. Aufgrund der geringen Anzahl und Fläche der Friedhöfe sind die strategischen Ziele und langfristigen Planungen meist nicht verschriftlicht.
- Aus dem gleichen Grund setzen die Kommunen Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung überwiegend nicht ein.
- Regelmäßige Berichte zur Entwicklung der kommunalen Friedhöfe werden üblicherweise nicht erstellt.

→ **Für die laufenden Verwaltungsprozesse setzen die Kommunen Fachverfahren ein. Die Datenlage zu den Friedhöfen ist optimierungsbedürftig.**

- Alle geprüften Kommunen setzen für die Verwaltung ihres Friedhofswesens ein entsprechendes Fachverfahren ein.
- Bezüglich der Datenlage sind die Kommunen unterschiedlich aufgestellt. Vielfach besteht Verbesserungsbedarf bei den digital verfügbaren Informationen zu den Grabstellen.
- Nahezu alle Kommunen wollen die Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen sowie Bäumen und Bepflanzungen verbessern.

→ **Die mittleren kreisangehörigen Kommunen betreiben keine intensive Öffentlichkeitsarbeit.**

- Keine der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen betreibt für ihr Friedhofswesen intensive Öffentlichkeitsarbeit.
- Vielfach informieren sie über die städtische Homepage. Flyer und Friedhofswegweiser werden selten eingesetzt oder bedürfen der Aktualisierung.
- Positiv zu erwähnen sind „Tage der Friedhöfe“ oder Friedhofsführungen, die bei einigen Kommunen durchgeführt werden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Langfristige Entwicklung der Friedhöfe planen.
- Operative Ziele definieren, dazugehörige Kennzahlen entwickeln und in einem regelmäßigen Berichtswesen für Politik und Verwaltung abbilden.

- Steuerungsrelevante Informationen zu den Grabstellen, Grün- und Wegeflächen, Bäumen und Bepflanzungen erfassen.
- Öffentlichkeitsarbeit angemessen ausbauen, eigenes Informationsmaterial aktualisieren sowie Bestattungsformen gezielt bewerben.

## 9.3 Gebühren

➔ **Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei den meisten Vergleichskommunen mit rund 90 Prozent auf einem hohen Niveau.**

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl 14 Vergleichswerte vor.

- Der überwiegende Teil der Vergleichskommunen erreicht einen hohen Kostendeckungsgrad.
- Im Kostendeckungsgrad sind Kostenunter- und -überdeckungen aus Vorjahren nicht berücksichtigt. Auch die Kosten des öffentlichen Grünanteils auf den Friedhöfen fließen nicht in die Berechnung ein. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohnerinnen und Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes finanziert. Der entsprechende Kostenanteil wird von den Kommunen individuell festgelegt.
- Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpfen die Kommunen die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten in der Regel aus.<sup>19</sup>
- Überwiegend wenden die Kommunen das Äquivalenzziffernmodell in der Gebührenkalkulation an, um die grabspezifischen Vor- und Nachteile zu gewichten. Hierdurch verringern sich die Abstände zwischen den einzelnen Gebühren.

<sup>19</sup> Das Oberverwaltungsgericht NRW (OVG) hat mit Urteil vom 17. Mai 2022 die seit dem Jahr 1994 geltende ständige Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung geändert. Darüber hinaus novelliert das Land NRW aktuell das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und berücksichtigt dabei die Entscheidungen aus dem Urteil des OVG.

- ➔ **Nur einer Kommune ist es im Vergleichsjahr 2018 gelungen, die Kosten der Trauerhallen über die Gebührenerträge vollständig zu decken.**

#### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2018



Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl zehn Vergleichswerte vor.

#### Kennzahlen Trauerhallen 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	47,15	61,73	76,22	12

- Nahezu auf jedem kommunalen Friedhof befindet sich eine Trauerhalle. Obwohl sie direkt vor Ort verfügbar sind, werden bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen bei rund 40 Prozent der Beisetzung die kommunalen Trauerhallen nicht genutzt.
- Hierzu führen im Wesentlichen zwei Gründe:
  - Immer mehr Bestattungsunternehmen bieten eigene Trauerhallen oder Verabschiedungsräume an.
  - Die städtischen Trauerhallen sind oftmals nicht attraktiv und müssen renoviert werden. Gestaltung, Einrichtung und Medientechnik sind verbesserungsbedürftig.

Die Kommunen reagieren vereinzelt auf diese Entwicklung, indem die Trauerhallen an private Betreiber übergeben oder verpachtet werden. Auch werden die Trauerhallen für andere Nutzungen vorgesehen. Hierzu zählt in einem Beispiel auch die Nutzung als Kolumbarium.

#### ➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Bei Kalkulation gebührenrechtliche Handlungsmöglichkeiten umsetzen, wie Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, angemessene Verzinsung des aufgewandten Vermögens und Berücksichtigung von Unterdeckungen in den Folgejahren.
- Kostenverteilung stärker nach Bestattungsfällen als nach Flächen gewichten, um Gebührenaufkommen zu stabilisieren. So Preissteigerungen auf stärker nachgefragte Grabarten verteilen und Gebührenabstände insgesamt verringern.

- Bei einer hohen Nutzungsintensität der Trauerhallen und einer vergleichsweise niedrigen Gebühr, Gebühren angemessen erhöhen.
- Neben Abriss und Umnutzung (z. B. als Trauercafé, Kolumbarium, Kunstraum oder Wirtschaftsgebäude) ggf. auch eine Übernahme durch Bestatter erwägen. Bei Investitionen in Trauerhallen weitere Nutzungsmöglichkeiten (z. B. Konzerte, Lesungen) berücksichtigen.

## 9.4 Flächenmanagement

- ➔ **Der Trend hin zu pflegearmen und platzsparenden Urnenbestattungen sowie alternativen, pflegearmen Grabformen bewirkt Flächenüberhänge auf den Friedhöfen.**

### Beisetzungsanteile 2018

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	31,65	35,38	50,41	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	43,87	55,21	64,98	14
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	3,62	4,30	12,28	12

- Die Bestattungskultur hat sich auch bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen verändert. Sie zeigt sich anhand des Trends hin zu pflegearmen und platzsparenden Urnenbestattungen sowie alternativen, pflegearmen Grabarten.
- An den Kennzahlen wird deutlich, wie sich die Anteile von Erd- und Urnengräbern verteilen. Bei den geprüften Kommunen finden im Median nur noch rund ein Drittel der Bestattungen in Erdgräbern statt. Bei der Mehrzahl der Bestattungen handelt es sich um Urnengräber.
- Bei den weiteren Grabarten zeigt sich eine unterschiedliche Intensität der Nutzung. Zu den weiteren Grabarten zählen Bestattungen in Urnengemeinschaftsgräbern und Kolumbarien sowie die Verstreuung auf Aschestreifelder. Tendenziell sind diese Bestattungsformen auch den Urnengräbern zuzuordnen.

### Anteil belegte Fläche Grabstellen insgesamt an der Gesamtfläche der Friedhöfe 2018



Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert. Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl nur sechs Vergleichswerte vor.

- Das Verhältnis der gewählten Bestattungsformen beeinflusst die Flächenauslastung. So sind im Median rund 15 Prozent der kommunalen Friedhofsgesamtflächen in den mittleren kreisangehörigen Kommunen durch Gräber belegt. In der Gesamtfläche der Friedhöfe sind Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen wie z. B. Trauerhallen, Parkplätze und Bauhofflächen enthalten.
- Der Gesamttrend lässt weiter sinkende Flächenbedarfe in den Kommunen erwarten. In den Kommunen, die die Zahl der in naher Zukunft freiwerdenden Grabstellen ermitteln konnten, laufen künftig viele Grabnutzungsrechte für Erdgräber aus. Sie übersteigen die jährlichen Grabneuevergaben in der Regel deutlich. Dies führt fast überall zu sog. „Flickenteppichen“, sprich Lücken in aktiven Grabfeldern. Diese erschweren die Folgenutzung und erhöhen die Kosten der Unterhaltung.

➔ **Trotz der Bedeutung des Friedhofswesens in den mittleren kreisangehörigen Kommunen existieren in der Regel keine langfristigen Friedhofsentwicklungskonzepte. Wesentliche Überlegungen zur Friedhofsplanung sind allerdings vorhanden.**

- Umfassende Friedhofsentwicklungskonzepte sind noch nicht in allen mittleren kreisangehörigen Kommunen Standard. Allerdings existieren in den geprüften Kommunen bereits Überlegungen zur zukünftigen Friedhofsplanung und -gestaltung. Der Entwicklung ansteigender Flächenüberhänge begegnen die Kommunen durch:
  - eine gezielte Vergabe von Grabstellen,
  - die Schließung von Grabfeldern, sodass keine weiteren Bestattungen bzw. Verlängerungen von Nutzungsrechten möglich sind,
  - die Einschränkung der Verlängerungsmöglichkeiten bei Wahlgräbern,
  - die Entwidmung von Friedhofsflächen zugunsten anderer Nutzungen,
  - die Veräußerung oder Verpachtung von Erweiterungsflächen und
  - die perspektivische Umnutzung ganzer Friedhöfe zum Beispiel als Park- und Gartenanlage.

### → Wesentliche Empfehlungen

- Aktuelle belegte, freie und perspektivisch freiwerdende Grabstellen ermitteln. Bedarf der Grabstellen zukunftsgerichtet planen und auf dieser Grundlage Planungen für weitere Friedhofsentwicklung aufstellen.
- Nachbelegung freier Grabstellen innerhalb der bestehenden Grabreihen anstreben.
- Bestattungsarten anbieten, die aufgrund der Trendentwicklung gut nachgefragt werden.

## 9.5 Grünpflege

- **Der Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe ist bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen hoch.**

Anteil der Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018



Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl elf Vergleichswerte vor.

- Bei den geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen entfällt im Median rund die Hälfte der Friedhofsfläche auf Grün- und Wegeflächen.
- Die Gestaltung der Friedhöfe ist unterschiedlich. Dies zeigt sich zum Beispiel an der flächenbezogenen Anzahl der Bäume. Bei zwölf der geprüften Kommunen ergibt sich eine Spannweite von einem bis zu 14 Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche.
- Beide Faktoren beeinflussen die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.

- **Im Vergleichsjahr entfallen rund ein Fünftel der Gesamtkosten im Friedhofswesen auf die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen. Zur Definition von Pflegestandards benötigen die Kommunen zunächst eine bessere Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen.**

#### Unterhaltungskosten in Euro je qm Grün- und Wegefläche 2018



Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl elf Vergleichswerte vor.

- Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen betragen bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen im Median 1,66 Euro/qm. Sie stellen im Median einen Anteil von 18 Prozent der Gesamtkosten des Friedhofswesens dar.
- Auffällig ist die enorme Bandbreite der Unterhaltungskosten, die sich nur teilweise durch unterschiedliche Pflegemaßnahmen und Ausstattungsstandards (z.B. große und alte Baumbestände, ausgeprägte repräsentative Vegetationsflächen) begründen lässt.
- Die Aufgaben der Grün- und Wegepflege erledigt in der Regel der kommunale Bauhof. Bei einigen Kommunen sind die Aufgaben ganz oder teilweise an externe Unternehmen vergeben.
- Für eine gezielte Steuerung benötigen die Kommunen überwiegend genauere Daten zu den Grün- und Wegeflächen sowie detailliertere Daten zu den Kosten für die Unterhaltung dieser Flächen.
- Nur wenige Kommunen steuern die Pflege der Grün- und Wegeflächen über Pflegestandards oder Pflege- bzw. Wegekonzepte.

#### → **Wesentliche Empfehlungen**

- Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen verbessern.
- Pflegestandards definieren und Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.
- Überprüfen, ob bestimmte Pflegeaufgaben wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.
- Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der pflegeleichteren und damit kostengünstigeren Unterhaltung umgestalten.

## 10. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)



Im Rahmen der vierten Prüfungsrunde in den mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ eine landesweite Bestandserhebung zu den Aktivitäten und Projekten durchgeführt.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes Interview haben wir die örtlichen Projekte sowie die Erfahrungen und Einschätzungen zum Umgang mit IKZ systematisch gesammelt und ausgewertet. Die Umfrageergebnisse haben wir für die Prüfungsberichte kompakt aufbereitet und um die individuelle Situation und Einschätzungen in der jeweils geprüften Kommune ergänzt.

Da die Kooperationsprojekte in den Kommunen sowohl thematisch als auch von der Rechtsform her sehr heterogen ausfallen, hat die gpaNRW bei ihrer Online-Befragung zunächst aus Gründen der klaren Abgrenzbarkeit die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie nach privatem Recht abgefragt.

Die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) bleiben bei den nachfolgenden Betrachtungen unberücksichtigt. Gleichwohl ist aus den umfangreichen Rückmeldungen der Kommunen erkennbar, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen. Offensichtlich wird, dass sich die Kommunen und die weiteren Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor hierdurch gegenseitige Hilfe und Unterstützung bei der Aufgabenerledigung versprechen.

Welche Bedeutung und Vielfalt interkommunale Zusammenarbeit bereits heute hat, zeigen die **insgesamt 1.767 umgesetzten Kooperationen**, die wir im Rahmen der Bestandsaufnahme in den beteiligten Kommunen erhoben haben, eindrucksvoll. Positiv fällt auf, dass sich alle mittleren kreisangehörigen Kommunen in unterschiedlichster Art und Weise schon einmal mit IKZ auseinandergesetzt oder bereits konkrete Erfahrungen haben. Sei es, dass sie konkrete Projekte geplant, realisiert oder auch schon rückabgewickelt haben, oder solche Projekte zumindest konkret geprüft, aber ggf. doch nicht umgesetzt haben. Die gpaNRW bewertet dieses Ergebnis auch als Beleg dafür, dass die Kommunen grundsätzlich dem Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüberstehen. Vielfach ist aber auch schon die Erkenntnis vor Ort gereift, dass dieses Instrument grundsätzlich geeignet ist, die gemeindlichen Aufgaben aus den aktuell großen Themen wie dem demografischen Wandel, der Digitalisierung, dem Klimaschutz und der Mobilität zu bewältigen.

Interkommunale Zusammenarbeit leistet damit einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Der Handlungsdruck zur Zusammenarbeit steigt auch

deshalb, da das für die laufende Aufgabenerledigung erforderliche Personal vielerorts schlichtweg nicht mehr in ausreichendem Umfang und/oder mit der notwendigen Qualifikation vorhanden ist. Künftig wird daher der Handlungsbedarf zur Umsetzung von IKZ stärker durch die Folgen des Fachkräftemangels als durch einen steigenden Haushaltsdruck bestimmt werden.

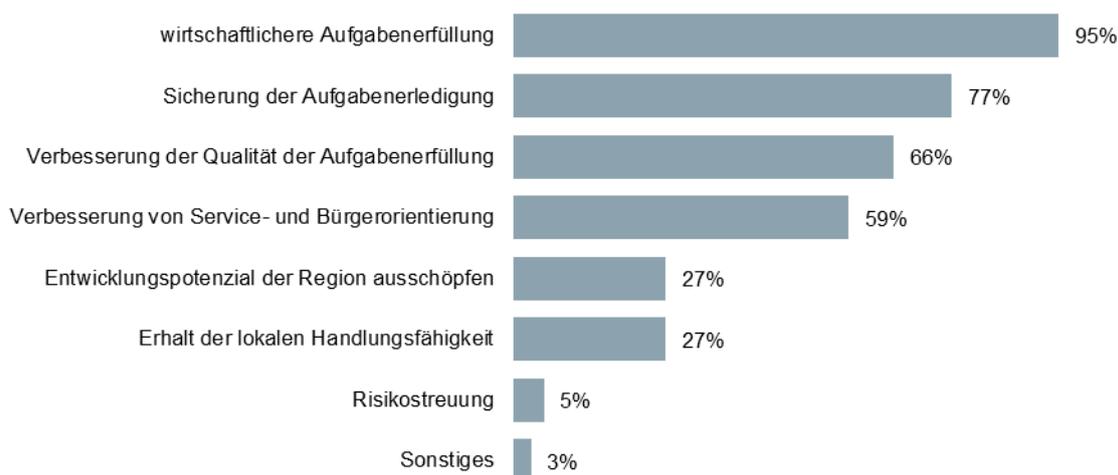
Die Zielsetzung der gpaNRW war und ist es daher, im Rahmen dieses Gesamtberichtes für die mittleren kreisangehörigen Kommunen, nicht nur allein die Transparenz über die landesweiten Aktivitäten und -möglichkeiten zu erhöhen, sondern vor allem auch das Bewusstsein und das Interesse der Kommunen für vorhandene und künftig sinnvolle IKZ-Lösungen zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Planungen und -Aktivitäten geben. Hierzu gehören auch Hinweise zu Erfolgsfaktoren, aber auch zu typischen Stolpersteinen und Hinderungsgründen, die immer wieder für das Scheitern von IKZ-Vorhaben verantwortlich sind. Die gpaNRW möchte mit ihrer Erhebung schließlich auch dazu beitragen, dass neue Projekte initiiert und umgesetzt werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass wir diese Erhebung in gleicher Art und Weise in allen übrigen Segmenten durchführen bzw. durchgeführt haben.

## 10.1 Ergebnisse der Umfrage

In unseren grafischen Darstellungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile angegeben. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der folgenden Grafiken aufaddiert zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

### 10.1.1 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

**Welche Ziele möchte Ihre Stadt mit IKZ erreichen?<sup>20</sup>**

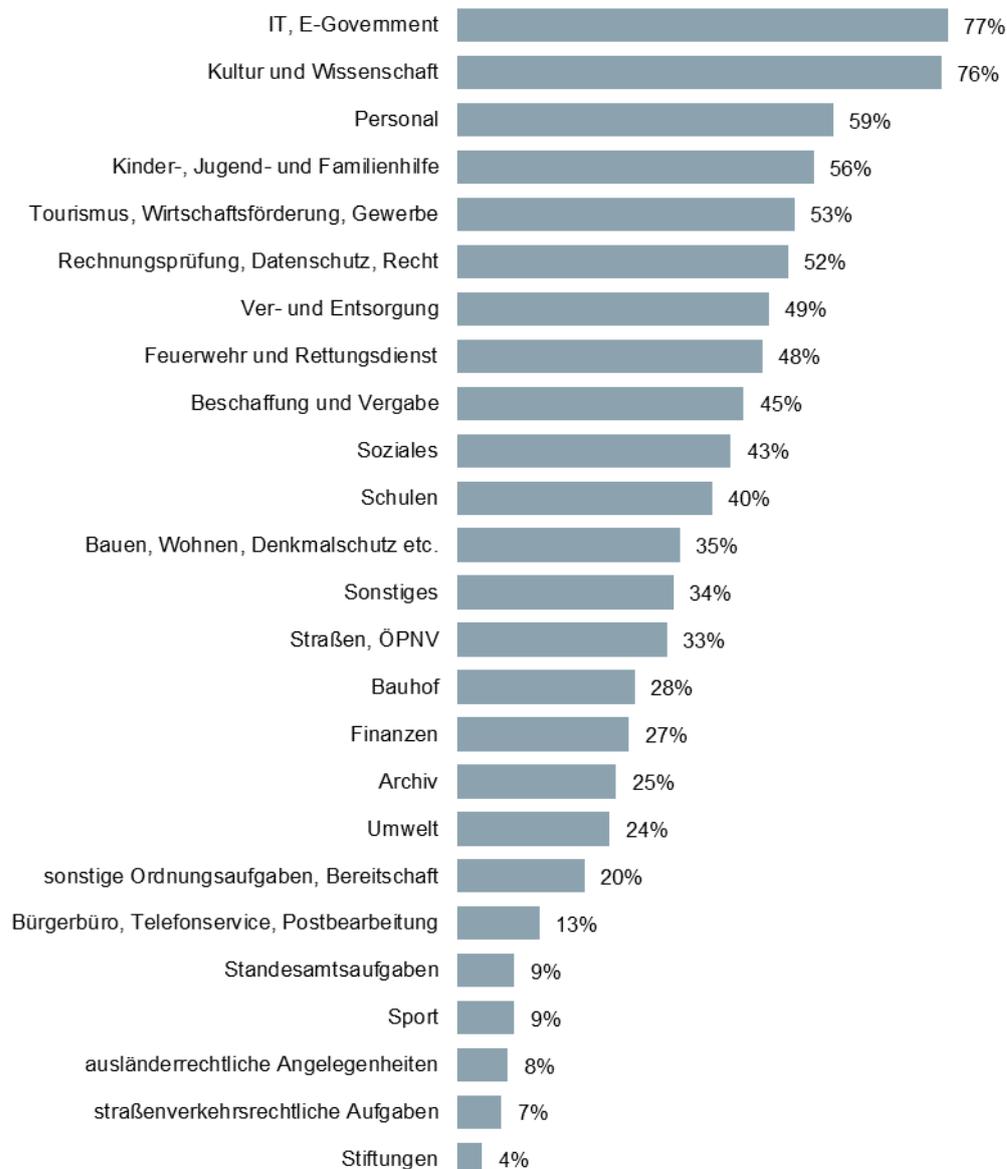


<sup>20</sup> Basis alle befragten Städte (=128), maximal 4 Nennungen möglich

➔ **Der Hauptfokus für IKZ liegt bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen auf einer optimierten Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.**

Mehr Wirtschaftlichkeit, die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind die meistgenannten Ziele, die die befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Insofern ist wenig überraschend, dass nur fünf Prozent aller 129 geprüften Kommunen nicht vorab die Vorteilhaftigkeit/ die Wirtschaftlichkeit von IKZ grundsätzlich geprüft haben. Ob dies auch in Zukunft so bleiben wird, muss sich u.a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Städte bereits händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Verwaltungsbereichen die noch einzig funktionierende Form der Aufgabenerledigung sein. Wirtschaftliche Überlegungen werden dann mutmaßlich zurückstehen müssen.

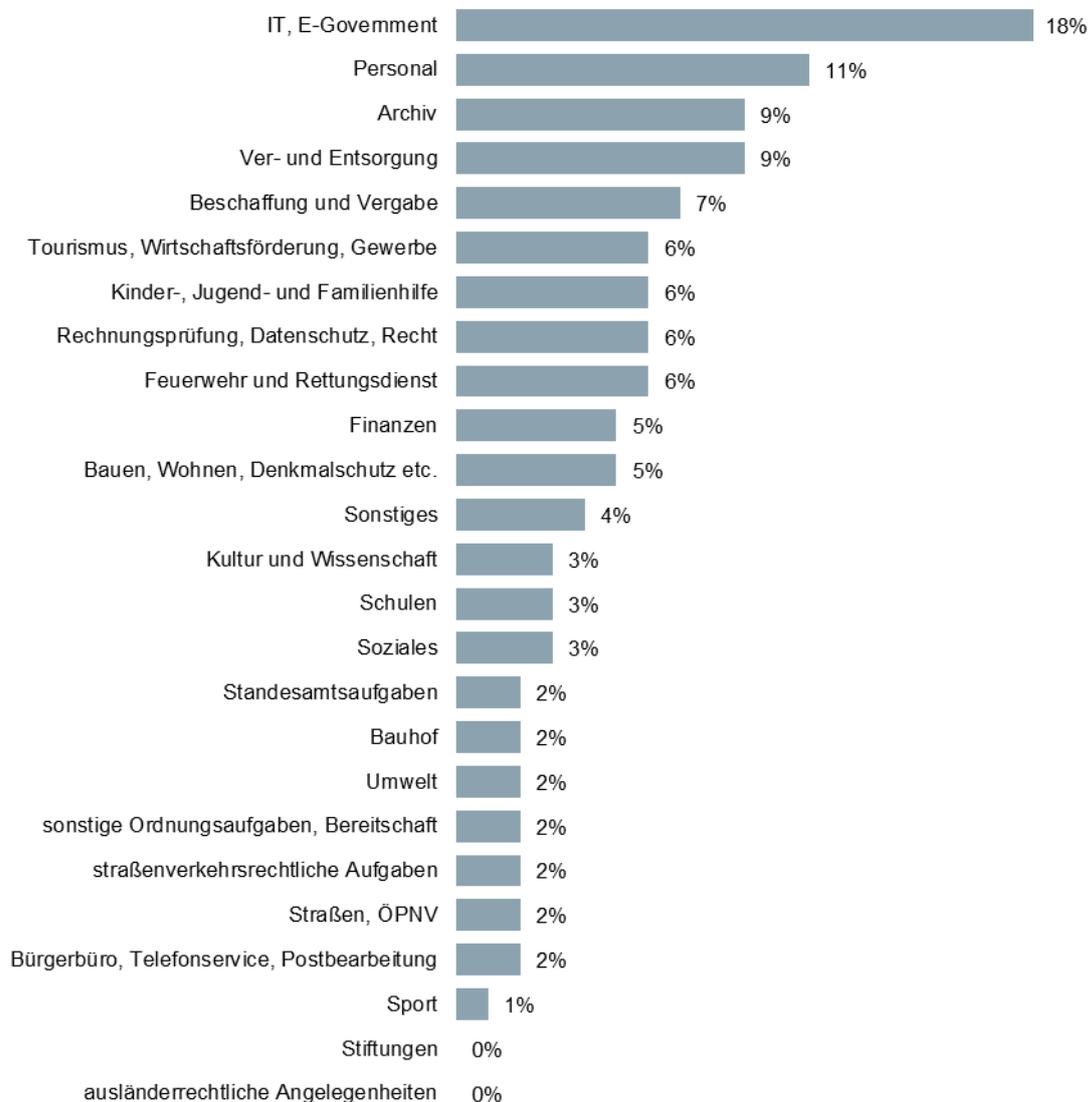
## 10.1.2 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte



➔ **Rund acht von zehn mittleren kreisangehörigen Kommunen haben in den Aufgabenfeldern IT, E-Government sowie Kultur und Wissenschaft bereits IKZ-Projekte umgesetzt.**

Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch zu 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.

### 10.1.3 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Vorhaben



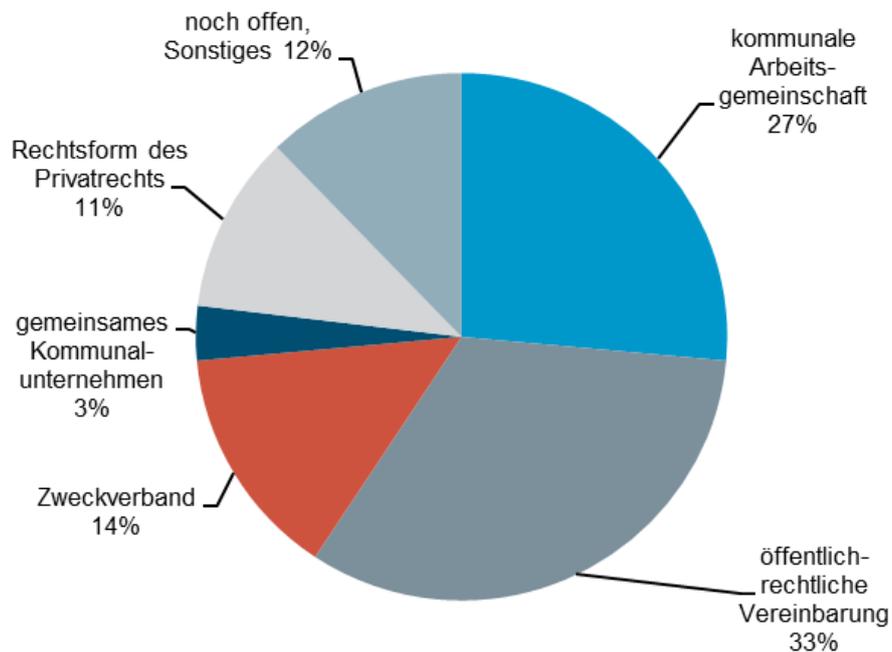
➔ **IT- und Digitalisierungsthemen dominieren auch bei den geplanten IKZ-Vorhaben der mittleren kreisangehörigen Kommunen.**

Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government prägend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile alle Kommunen gefordert sind – nicht zuletzt durch die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) - die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Entsprechender Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen gestellt hat, sind vermehrt Bestrebungen z.B. auf Kreisebene zu beobachten, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategien). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch z.B. in Form von Shared Service

Centern. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Neben IT und E-Government gehören hier u.a. die Bereiche Personal und Archivwesen, die Ver- und Entsorgung sowie die Beschaffung/ Vergabe zu den am häufigsten genannten Aufgaben für eine zukünftige Zusammenarbeit.

#### 10.1.4 Rechtsformen der IKZ-Projekte

In welchen Rechtsformen übt Ihre Stadt IKZ-Aktivitäten aus?



➔ **Die mittleren kreisangehörigen Kommunen regeln IKZ vorwiegend durch Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.**

Ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Rund drei Viertel aller IKZ-Projekte fußen entweder auf einer der v.g. Rechtsformen oder auf der Gründung eines Zweckverbandes. 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. Ein weiterer Vorteil ist, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche finanzielle Aufwendungen und Gremienstrukturen verursacht.

## 10.1.5 Beteiligte Partner

### Welche Kommunen sind beteiligt?<sup>21</sup>



➔ **IKZ findet in den mittleren kreisangehörigen Kommunen hauptsächlich zwischen Kommunen gleicher/ähnlicher Größenordnung und mit den Kreisen statt.**

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

<sup>21</sup> Basis Städte, die IKZ-Projekte umgesetzt haben (=128), Mehrfachnennung möglich

## 10.1.6 Erfolgsfaktoren

### Was sind Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung?<sup>22</sup>



➔ **Wichtigster Erfolgsfaktor für gelungene interkommunale Zusammenarbeit ist eine Kooperation auf Augenhöhe.**

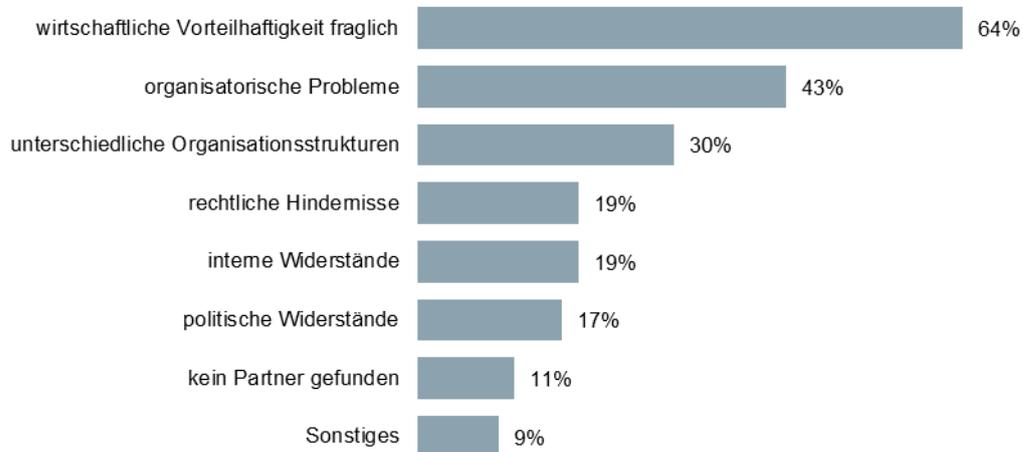
Rund die Hälfte der Städte setzt eine Kooperation auf Augenhöhe und damit einhergehend gegenseitiges Vertrauen für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Klare Zielvorgaben und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung werden aber auch von fast 40 Prozent aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt.

Bemerkenswert in der Reihenfolge der weiteren Nennungen ist, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze als Erfolgsfaktor deutlich wichtiger erscheint als die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit. Auffällig ist auch, dass die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretungen, aber auch die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eher von untergeordneter Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

<sup>22</sup> Basis Städte, die IKZ-Projekte umgesetzt haben (=128), Auswertung der Prioritäten-Ränge 1-3

## 10.1.7 Gründe der Nichtumsetzung

### Warum ist es nicht zur Umsetzung gekommen?<sup>23</sup>



➔ **Die Umsetzung von IKZ-Vorhaben scheitert hauptsächlich an der mangelnden Wirtschaftlichkeit von Kooperationen.**

Korrespondierend zur Zielpriorität ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit deutlichem Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnisse. Politische und verwaltungsinterne Widerstände scheinen dagegen eine eher untergeordnete Rolle zu spielen.

Bei den rechtlichen Hindernissen, die immerhin rund jede fünfte der befragten Kommunen für die Nichtumsetzung von IKZ-Vorhaben verantwortlich macht, wurden in erster Linie die nach wie vor bestehenden Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem § 2 b Umsatzsteuergesetz genannt

Bei der Frage der Wirtschaftlichkeit zukünftiger Kooperationsprojekte spielen neben einer möglichen Umsatzbesteuerung nach Meinung der gpaNRW auch vergaberechtlichen Aspekte<sup>24</sup> eine Rolle. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>25</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung. Empfehlenswert ist es daher, beide Themen möglichst umfassend und rechtsverbindlich in einem frühen Stadium der Überlegungen abzuklären. Die gpaNRW hat in die Prüfungsberichte jeweils einen entsprechenden Hinweis auf diese beiden Sachverhalte eingearbeitet.

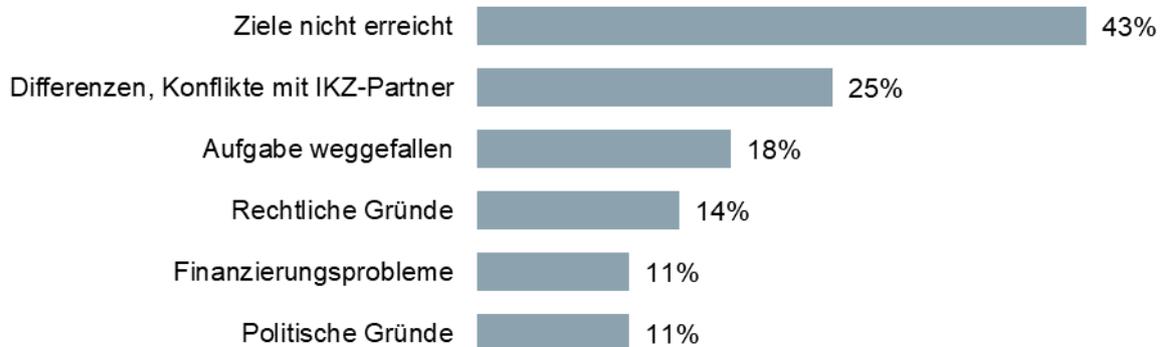
<sup>23</sup> Basis Städte, die IKZ-Projekte geprüft, aber nicht umgesetzt haben (=53), Mehrfachnennungen möglich

<sup>24</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

<sup>25</sup> Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

## 10.1.8 Gründe für rückabgewickelte IKZ-Projekte

Aus welchen Gründen wurden IKZ-Projekte rückabgewickelt ?<sup>26</sup>



→ **Der Hauptgrund für die Rückabwicklung von IKZ-Projekten ist eine mangelnde Zielerreichung.**

Die mangelnde Zielerreichung ist mit großem Abstand zu den übrigen Faktoren der Hauptgrund für die Rückabwicklung von bereits umgesetzten IKZ-Projekten. Warum die angestrebten Ziele entgegen der ursprünglichen Erwartung nicht erreicht werden konnten, lässt die Umfrage zwar offen. Aus den Interviews vor Ort konnten wir jedoch Sachverhalte aufnehmen, warum es häufiger zur Aufkündigung von Kooperationsprojekten kommt, auch wenn diese schon über einen mehrjährigen Zeitraum erfolgreich gelaufen sind.

Häufig genannt wurde in diesem Zusammenhang der Personalmangel, wenn z.B. durch Fluktuation keiner der Kooperationspartner in der Lage bzw. nicht mehr gewillt ist, neues Personal für die gemeinsame Aufgabenerledigung zur Verfügung zu stellen. Als weitere Gründe werden eine veränderte Sichtweise in der Art der gemeinsamen Aufgabenerledigung genannt (unmittelbare/eigenverantwortliche Steuerung der Dienstleistung), Qualitätsaspekte in der Leistungserbringung oder mangelnde Wirtschaftlichkeit in der bisherigen Kooperationsform.

Allerdings sind von einer Rückabwicklung auch nur rund 28 Prozent der 129 befragten Städte mit jeweils einzelnen Projekten betroffen. Die weitaus überwiegende Anzahl interkommunaler Kooperationen hat sich in der kommunalen Praxis erfolgreich etabliert bzw. ist daraus heute auch nicht mehr wegzudenken.

In den ergänzenden Interviews konnten wir hierzu feststellen, dass die Akteure in den Verwaltungen häufig einzelne Kooperationsprojekte als solche gar nicht mehr bewusst wahrnehmen. Auch von den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Nutzern werden kommunale Leistungen wie z.B. die Volkshochschul- und Musikschulangebote oder der Besuch einer allgemeinbildenden Schule oder Förderschule nicht als Leistung eines entsprechenden Zweckverbandes wahrgenommen. Dies insbesondere in den Fällen, in denen diese Kooperationen schon seit Jahrzeh-

<sup>26</sup> Basis Städte, die IKZ-Projekte rückabgewickelt haben (=36), Mehrfachnennung möglich

ten erfolgreich betrieben werden. Wenn Angebot und Qualität der Dienstleistungen oder Einrichtungen dem Bedarf entsprechen, dürfte die rechtliche Ausgestaltung der Kooperation für den Nutzer zweitrangig sein.

## 10.2 IKZ-Förderung und Ausblick

In den Gesprächen mit den Verantwortlichen vor Ort hat die gpaNRW auch nach der praktischen Bedeutung und den Erfahrungen mit der „Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit“ (Runderlass des MHKBG - 301 – 43.02.05/04) gefragt.

Im Ergebnis war die Richtlinie zum Prüfungszeitpunkt in den Kommunen bzw. bei den handelnden Akteuren vor Ort wenig bis gar nicht bekannt, folglich die Inanspruchnahme der Förderung entsprechend gering. Der Tenor der Befragten lautete vielmehr, dass IKZ-Projekte nicht primär initiiert werden mit Blick auf eine mögliche Förderung, sondern weil Handlungsbedarf in der Sache besteht. Insofern ist hier in Einzelfällen sicherlich ein „Mitnahmeeffekt“ entstanden. Als Auslöser neuer Projekte hat die „erste“ Förderrichtlinie offensichtlich eher selten gedient. Besondere oder zusätzliche Impulse waren von ihr daher auch nicht oder kaum ausgegangen. Allerdings wurde auch von einigen Befragten ein klarer Optimierungs- und Anpassungsbedarf in der Ausgestaltung der Förderrichtlinien gesehen. Insbesondere für die Anfangsphase einer neu geschlossenen Kooperation, in der sich die Wirtschaftlichkeitspotenziale naturgemäß noch nicht so deutlich und messbar zeigen, wurde der Wunsch nach einem längeren Förderzeitraum geäußert. Auch der Umfang der Förderung, gerade für vorbereitende Maßnahmen zur Entwicklung einer Projektidee unter Einbindung externer Dienstleister, sollte nach Auffassung einzelner Akteure deutlich erhöht werden.

Vor diesem Hintergrund wird von allen Beteiligten ausdrücklich begrüßt, dass das MHKBG mit Wirkung zum 01. September 2021 die Förderrichtlinie signifikant überarbeitet hat. Bei den Veränderungen und Anpassungen sind insbesondere zu nennen:

- Förderfähigkeit von Projekten, die sich der Rechtsform des Privatrechts bedienen,
- Erhöhung der Zuwendung (zwei beteiligte Kommunen) von 150 auf 175 Tsd. Euro,
- Erhöhung der Zuwendung für jede weitere beteiligte Kommune von 30 auf 35 Tsd. Euro,
- Wegfall der „Deckelung“ von bisher insgesamt 300 Tsd. Euro bei bestehenden Kooperationen, sofern diese erweitert und diese Erweiterung erneut gefördert wird,
- Wegfall der Begrenzung bei den zuwendungsfähigen Ausgaben auf ausschließlich zusätzliches, projektbezogenes Personal; dem zur Folge ist grundsätzlich zuwendungsfähig auch Personal, das zuvor an anderer Stelle der Verwaltung eingesetzt war, für die dortige Aufgabe aber neues Personal in Vollzeit oder Teilzeit eingesetzt wird oder eine Teilzeitstelle in eine Vollzeitstelle umgewandelt wird.

Die vierte Prüfungsrunde der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat im September 2019 bis Dezember 2021 stattgefunden, so dass für die Förderung neuer IKZ-Projekte noch die Förderrichtlinien mit Gültigkeit bis zum 31. August 2021 maßgeblich waren. Inwieweit die aktuellen

Förderrichtlinien und die darin enthaltenen Verbesserungen zu einer Steigerung der IKZ-Aktivitäten führen bzw. geführt haben, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings lassen aktuelle Rückmeldungen aus den Bezirksregierungen (Bewilligungsbehörde) erkennen, dass eine gewisse „Belebung“ der Antragszahl zu verzeichnen ist.

An Engagement und Kreativität bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Projekte bzw. Kooperationen jedenfalls mangelt es nicht, wie die 75 eingereichten Projekte zum diesjährig ausgelobten „Landespreis für innovative interkommunale Zusammenarbeit“ in Nordrhein-Westfalen gezeigt haben. Ziel der Initiative des MHKBG war es, besonders nachahmenswerte oder neuartige Projekte in kommunalen Verwaltungen und politische Gremien herauszuheben bzw. zu würdigen<sup>27</sup>.

## 10.3 Gute Praxisbeispiele

Gute Praxisbeispiele hat die Bestandserhebung der gpaNRW in unterschiedlichsten kommunalen Aufgabenfeldern zum Vorschein gebracht. Alle zeigen eindrucksvoll auf, dass interkommunale Zusammenarbeit bereits sehr erfolg- und facettenreich gelebt wird und fest in den Verwaltungsorganisationen verankert ist. Die guten Beispiele sind Impuls- und Ideengeber, Mutmacher und Motivatoren. Aus dem bunten Strauß der landesweit umgesetzten IKZ-Projekte wirft die gpaNRW ein kurzes Schlaglicht auf aus ihrer Sicht besonders innovative und zukunftsorientierte Praxisbeispiele, die über die bekannten „Klassiker“ der Daseinsvorsorge hinausgehen. Die nachfolgenden Projekte stehen exemplarisch für die großartige Innovations- und Umsetzungskraft der Städte und Gemeinden in Aufgabenfeldern, die an die gesamte kommunale Familie heute und zukünftig besondere Anforderungen stellt.

### 10.3.1 IT/ E-Government/ Digitalisierung

- Betrieb eines Kompetenzzentrums „e-Behördenakte“ durch eine Stadt, die auch für andere Städte Service- und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Einführung und Weiterentwicklung einer digitalen Akte erbringt.
- Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie in einem gemeinsamen Prozess eines Kreises mit seinen kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis hat hier die Federführung übernommen.
- Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit übernimmt eine Stadt das Einscannen und Digitalisieren von Dokumenten auch für zwei weitere Kommunen.
- Modellprojekt „Smart Cities-5 für Südwestfalen“, dem 15 Kommunen angeschlossen sind. Digitale Behördengänge, automatische Parkplatzanzeigen, Stadtführungen mit VR- und AR-Brillen oder eine offene, regionale Datenplattform sollen im Rahmen des Modellprojekts in der Region umgesetzt werden. Kommunen aus der Region können sich darüber hinaus auch der „Smart Cities Rahmenstrategie für Südwestfalen“ anschließen. Es beschreibt, wie die Kommunen in der Region zusammenarbeiten können, um das Leben in

<sup>27</sup> Pressemitteilung des MHKBG vom 28.03.2022, Ministerin Scharrenbach: Interkommunale Zusammenarbeit – preiswürdig! | MHKBD NRW

den südwestfälischen Städten und Gemeinden mit digitalen Hilfsmitteln nachhaltig zu verbessern.

- Medienportal Lippe, interkommunale Plattform für die Ausleihe elektronischer Medien (owl-e-Ausleihe) unter Beteiligung von 14 Kommunen in Ostwestfalen-Lippe.
- Innovatives Gewerbegebiet der Zukunft - Modellprojekt zur Prüfung, wie durch die gemeinsame Nutzung von zentraler Infrastruktur, der Bündelung von Warenströmen und dem Einsatz von umweltfreundlichen Transportmitteln ein smartes, digitalunterstütztes Gewerbegebiet entstehen kann.

### 10.3.2 Klimaschutz/ Mobilität

- Für insgesamt acht kreisangehörige Kommunen wurde ein „Integriertes Klimaschutzkonzept“ unter Koordination des Kreises erstellt. Dies soll als strategische Entscheidungsgrundlage und Planungshilfe für zukünftige Klimaschutz- und Klimaanpassungsaktivitäten dienen. Es handelt sich dabei um kommunenspezifische Konzepte, welche Synergien mit anderen Kreiskommunen berücksichtigen. Auf diese Weise können Klimaschutz- und Klimaanpassungsaktivitäten verstärkt ausgebaut und ein Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele geleistet werden.
- Vier Partnerstädte haben sich zur „Leader-Region Sorpeseesee“ zusammengeschlossen und arbeiten in fast 50 Projekten gemeinsam zusammen. Thema ist dabei auch eine nachhaltige Mobilität mit regionaler und überregionaler Vernetzung von Radwegen sowie Bus- und Bahnlinien.

### 10.3.3 Fachkräftemangel/ Bildung

- Mentoring wird seit vielen Jahren bundesweit als wirksames und effizientes Instrument in der Personalentwicklung eingesetzt. Vom „Mentoring im Münsterland“ haben quer durchs Münsterland bisher elf Kommunen profitiert. In dieser besonderen Form der interkommunalen Zusammenarbeit begegnen sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus jeweils unterschiedlichen Kommunalverwaltungen und unterschiedlichen Hierarchieebenen auf Augenhöhe. Die Nachwuchskräfte werden ein Jahr lang von erfahrenen Führungskräften aus jeweils anderen Verwaltungen in ihrer beruflichen Entwicklung begleitet.
- Gründung einer Kreisfeuerweherschule in Kooperation mit einem Großteil der kreisangehörigen Kommunen aufgrund des steigenden Bedarfes an Ausbildungsplätzen im Bereich der hauptamtlichen Feuerwehrleute und der gleichzeitigen deutlichen Abnahme von Ausbildungsangeboten. In der Kreisfeuerweherschule werden neben den Berufsfeuerwehrleuten auch ehrenamtliche Kräfte ausgebildet.
- Projekt Bildung gGmbH: Drei Städte haben zusammen eine gemeinnützige GmbH gegründet. Die drei Kommunen bündeln in dieser Gesellschaft ihre Kräfte zur beruflichen Qualifizierung und Bildung junger Menschen mit dem Ziel, ihnen optimale Zukunftschancen und berufliche Perspektiven zu ermöglichen. Dies erfolgt in enger Kooperation mit der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, den Kammern, den Berufsschulen, den ortsansässigen Wirtschaftsbetrieben und den Jugendhilfeträgern der Kommunen.

- Personalentwicklungszirkel und Interkommunaler Nachwuchsförderkreis unter Beteiligung eines Kreises, fünf kreisangehöriger Kommunen sowie des örtlichen Jobcenters: Gemeinsame Arbeit an Konzeption und Umsetzung von Personalentwicklungsprogrammen, insbesondere im Bereich der Nachwuchsförderung.
- Ausbildungsnetzwerk von 16 Kommunen innerhalb eines Kreisgebietes. Das Ziel ist die Sicherstellung einer quantitativ und qualitativ guten Bewerberauswahl und einer dementsprechend erfolgreichen Ausbildungsstellenvergabe. Der Zusammenschluss erfolgte aufgrund eines steten Bewerberrückgangs, insbesondere in den gewerblichen Ausbildungsberufen.

## Impressum

- ➔ Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Simone Kaspar (Stellvertreterin des Präsidenten),  
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne
- ➔ Bilder: pixabay.com
- ➔ © gpaNRW

## ➔ 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