

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Paderborn  
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>	
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Paderborn	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Paderborn	8
0.2.1	Strukturelle Situation	8
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Paderborn	21
0.4	Überörtliche Prüfung	24
0.4.1	Grundlagen	24
0.4.2	Prüfungsbericht	25
0.5	Prüfungsmethodik	26
0.5.1	Kennzahlenvergleich	26
0.5.2	Strukturen	27
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	27
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	27
0.6	Prüfungsablauf	28
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	30
<b>1.</b>	<b>Finanzen</b>	<b>38</b>
1.1	Managementübersicht	38
1.1.1	Haushaltssituation	38
1.1.2	Haushaltssteuerung	39
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	40
1.3	Haushaltssituation	40
1.3.1	Haushaltsstatus	42
1.3.2	Ist-Ergebnisse	45
1.3.3	Plan-Ergebnisse	50
1.3.4	Eigenkapital	57
1.3.5	Schulden und Vermögen	61
1.4	Haushaltssteuerung	73
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	73
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	75
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	78
1.4.4	Fördermittelmanagement	83
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85

<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>94</b>
2.1	Managementübersicht	94
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
2.3	Beteiligungsportfolio	96
2.3.1	Beteiligungsstruktur	96
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	99
2.4	Beteiligungsmanagement	102
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	103
2.4.2	Berichtswesen	105
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	107
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	109
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	109
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	112
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>121</b>
3.1	Managementübersicht	124
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	125
3.3	Strukturen	126
3.3.1	Strukturkennzahlen	127
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	128
3.3.3	Präventive Angebote	129
3.4	Organisation und Steuerung	130
3.4.1	Organisation	131
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	132
3.4.3	Finanzcontrolling	133
3.4.4	Fachcontrolling	134
3.5	Verfahrensstandards	135
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	135
3.5.2	Prozesskontrollen	143
3.6	Personaleinsatz	144
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	145
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	146
3.7	Leistungsgewährung	146
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	146
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	157
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	174
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	176
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>182</b>
4.1	Managementübersicht	182
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	183

4.3	Baugenehmigung	183
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	183
4.3.2	Rechtmäßigkeit	185
4.3.3	Geschäftsprozesse	188
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	189
4.3.5	Digitalisierung	195
4.3.6	Personaleinsatz	197
4.3.7	Bauberatung	200
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	202
4.3.9	Transparenz und Steuerung	205
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	207
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>209</b>
5.1	Managementübersicht	209
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	210
5.3	Steuerung	210
5.3.1	Datenlage	211
5.3.2	Straßendatenbank	212
5.3.3	Kostenrechnung	213
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	214
5.4	Prozessbetrachtung	215
5.4.1	Aufbruchmanagement	215
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	218
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	220
5.5.1	Strukturen	220
5.5.2	Bilanzkennzahlen	221
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	223
5.6.1	Alter und Zustand	225
5.6.2	Unterhaltung	228
5.6.3	Reinvestitionen	230
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	232
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>234</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	234
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	234
6.3	gpa-Kennzahlenset	236
	<b>Kontakt</b>	<b>244</b>

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Paderborn

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Für die Stadt Paderborn haben im Betrachtungszeitraum durchgängig keine aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten bestanden. Die **Haushaltssituation** ist aber weiterhin durch überwiegend negative Jahresergebnisse charakterisiert. Die Jahresdefizite fallen aber nun geringer und die beiden Überschüsse höher aus als im davor betrachteten Zeitraum. Die Stadt Paderborn profitiert von der guten Konjunktur und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Ausgleichsrücklage kann im geprüften Zeitraum leicht erhöht werden. Mindererträge und Mehraufwendungen durch die COVID-19-Pandemie werden für 2020 von den erhaltenen Gewerbesteuerausgleichszahlungen abgedeckt. Dennoch verbleibt für 2020 noch eine Belastung in Höhe von 4,5 Mio. Euro. Die Stadt plant bis 2025 durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. Neben Risiken aus konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen sieht die gpaNRW punktuell bei einigen wenigen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt Paderborn ist sowohl im Kernhaushalt als auch bei der Konzernbetrachtung beim Eigenkapital gut ausgestattet. Spiegelbildlich dazu sind die Schulden und Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und des Konzerns weit unterdurchschnittlich. Allerdings plant die Stadt Paderborn erhebliche Investitionen. Die Finanzierung wird eine Erhöhung bei den Investitionskrediten nach sich ziehen. Die Investitionen sind auch deswegen nötig, weil die Altersstruktur des kommunalen Gebäude- und Infrastrukturvermögens unausgeglichen ist. Überwiegend zeigt sie eine deutliche Überalterung und damit ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als die Hälfte der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten. Die Verkehrsflächen haben bereits rund 70 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer hinter sich.

Der Stadt Paderborn liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** vielfach rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden überwiegend im Dezember des Vorjahres beschlossen. Die Jahresabschlüsse sind jeweils fristgerecht festgestellt. Damit verfügt die Stadt mehrheitlich zu Beginn eines Jahres über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und insoweit über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein solches, standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sollte die Stadt zusammen mit einem entsprechenden Berichtswesen zur aktiven Haushaltssteuerung aufbauen. Denn die kommunale Haushaltssteuerung zeigt, dass die steigenden

Aufwendungen in einem erheblichen Umfang nicht kompensiert werden können. Die Ergebnisse werden insbesondere von den konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträgen aus den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuer beeinflusst.

Bei der Stadt Paderborn werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich umfassend genutzt. Im Vergleich mit anderen Kommunen sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen überdurchschnittlich. Für die investiven Maßnahmen sind sie zwar unterdurchschnittlich, werden aber auch nur etwas mehr als zur Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze in Anspruch genommen. Die Stadt Paderborn sollte nur Maßnahmen aufnehmen, die auch realistisch umgesetzt werden können.

Bei der Stadt Paderborn erfolgt die **Fördermittelakquise** grundsätzlich dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

Die Stadt Paderborn ist an 59 Unternehmen beteiligt, die sich auf sieben Beteiligungsebenen verteilen. Auf 16 dieser **Beteiligungen** kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. An den übrigen 35 weiteren Unternehmen ist die Stadt mit einer Beteiligungsquote unter 20 Prozent beteiligt. Die Beteiligungsstruktur ist damit sehr komplex und maßgeblich durch die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH geprägt. Sie ist für die Verwaltung und Steuerung der meisten mittelbaren Beteiligungsgesellschaften zuständig und übernimmt die Rolle einer Beteiligungsholding. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist hoch. Sie verfügen über höhere Verbindlichkeiten aber auch über ein größeres Sachanlagevermögen als die Stadt selbst. Der Haushalt der Stadt Paderborn wird zwar durch Gewinnabführungen und Dividenden unter dem Strich entlastet. Andererseits sind Zuschüsse, Verlustübernahmen und Umlagen insbesondere an die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH und die Paderborner Stadthallen-Betriebsgesellschaft mbH erforderlich. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich insgesamt hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Die Stadt Paderborn erfüllt diese Anforderungen überwiegend. Die gpaNRW sieht vor allem Verbesserungsmöglichkeiten beim Berichtswesen und durch die Aufstellung einer Beteiligungsrichtlinie.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und der Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH die **Sicherstellung des Einflusses** der Stadt auf ihre Unternehmen geprüft. Entsprechende Satzungsregelungen stellen den rechtlichen Einfluss der Stadt Paderborn in diesen Fällen sicher. Während die Stadt bei der Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung ihren Einfluss bei den beiden Gesellschaften angemessen wahrnimmt, kann die unterjährige Einhaltung des Wirtschaftsplanes intensiver begleitet werden.

Der Fehlbetrag bei den **Hilfen zur Erziehung** je Einwohner unter 21 Jahren ist durchschnittlich hoch. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind dabei tendenziell sogar niedrig, im Zeitraum 2017 bis 2019 aber deutlich angestiegen. Das liegt an der Zunahme der ambulanten Hilfen mit mehr Hilfefällen. Der Anteil der ambulanten Hilfeplanfälle an den Gesamtfällen ist inzwischen überdurchschnittlich hoch. Dennoch ist die Falldichte insgesamt (Anteil der Hilfeplanfälle an der Bevölkerungsgruppe 0 bis 21 Jahre in Promille) gegenüber den Vergleichskommunen weiterhin niedrig. Die Aufwendungen für den einzelnen Hilfefall sind bei der Stadt Paderborn durchschnittlich. Die Aufwendungen sind bei den ambulanten Hilfen niedrig. Durch den großen

Anteil an den Hilfefällen insgesamt können dadurch höhere Aufwendungen bei den stationären Hilfefällen teilweise kompensiert werden. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall werden nämlich durch einen geringeren Anteil der Vollzeitpflegefälle und einen hohen Anteil bei den deutlich teureren Heimunterbringungen geprägt. Allein die Aufwendungen für die Heimfälle betragen im Jahr 2020 fast die Hälfte der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Da ist es sehr hilfreich, dass die Steuerung im Jugendamt mit einem umfassenden Finanzcontrolling gut aufgestellt ist. Weiterführende Grund- und Kennzahlen unterstützen das Controlling in Verbindung mit der eingesetzten Software. Über regelmäßige Berichte sind die Entwicklungen gesamtstädtisch wie auch in den Bezirken aktuell verfügbar. Verbessert werden kann aus Sicht der gpaNRW die Evaluierung von auffälligen Entwicklungen. Das Jugendamt ist im Fachcontrolling in Bezug auf Verfahrens- und Qualitätsstandards, ebenso wie in der Zugangs- und Fallsteuerung gut strukturiert. Dazu sind Grundsätze der Arbeit, deren Ziele und die Organisation des Jugendamtes ausführlich in einem Handbuch zusammengefasst. Fast alle Prozesse, Standards und Abläufe mit Verantwortlichkeiten, Fristen der einzelnen Hilfearten sowie die Abläufe im Jugendamt sind anschaulich beschrieben und soweit wie möglich in der Fachsoftware hinterlegt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) ist in das Hilfeplanverfahren grundlegend eingebunden, nicht aber in die fachlichen Beratungen. Für den Aufgabenbereich Wirtschaftliche Jugendhilfe wurden ebenfalls Prozessstandards entwickelt und im Qualitätshandbuch eingearbeitet. Mit dem anstehenden Update der Fachsoftware können die bereits vorhandenen Funktionen und Steuerungsmöglichkeiten noch besser umgesetzt werden. Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen hat die Stadt die Vernetzungen und präventiven Leistungen weiter ausgebaut, um gezielte Angebote für die jeweiligen Sozialräume zu entwickeln. In allen Projekten und Maßnahmen arbeitet die Stadt eng mit den freien Trägern und sonstigen Akteuren der Jugendhilfe zusammen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Paderborn hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren insgesamt ein. Zum Prüfungszeitpunkt erfolgt die Bearbeitung des Genehmigungsantrages weitgehend mittels Papierakte und schränkt die Unterstützung des Verfahrens durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Interne Bearbeitungs- und Beteiligungsprozesse werden bereits in größerem Umfang digital abgewickelt. Für die externen Beteiligungen besteht diese Möglichkeit aber noch nicht. Die Stadt sollte die Bearbeitung der Bauanträge zukünftig vollumfänglich digital über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln. Dazu sollten in Papierform eingehende Unterlagen schon zu Beginn des Bearbeitungsprozesses digitalisiert werden. Dabei hat die Stadt das Bauaktenarchiv fast vollständig digitalisiert. 2020 sind durch die Beschäftigten der Bauaufsicht vergleichsweise wenige Anträge zu bearbeiten gewesen. Paderborn gehört damit zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fallaufkommen je Vollzeitstelle. Die Anzahl der tatsächlich erteilten Bescheide ist jedoch durchschnittlich und bestätigt den positiven Eindruck bezüglich der Entwicklung der Bearbeitungsrückstände. Die Gesamtlaufzeit der Baugenehmigungsverfahren ist in Paderborn niedriger als in vielen anderen Städten. Die Stadt Paderborn hat nur wenige aussagekräftige Daten zur Beurteilung und Analyse der Bauaufsicht zur Verfügung. Ihr fehlen damit steuerungsrelevante Informationen zur Optimierung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes. Die Stadt Paderborn berät ihre Bürgerinnen und Bürger aktiv in der Servicestelle „Bauberatung“. Vergleichsweise wenige zurückgenommene und abgelehnte Anträge belegen die positiven Auswirkungen der eingesetzten Ressourcen.

Der Stadt Paderborn liegen die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der **Verkehrsflächen**erhaltung vor. Dabei kann die Stadt weitere Optimierungen vornehmen. So sollte sie mit

einer Kostenrechnung die Aufwendungen kostenstellenscharf, vollständig und transparent ermitteln und abbilden. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Paderborn definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Eine wesentliche Voraussetzung dazu ist die Straßendatenbank. Das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Paderborn führt eine sehr umfangreiche Straßendatenbank. Diese beinhaltet alle steuerungsrelevanten Daten, wie Bestandsdaten, Finanzdaten mit Maßnahmeninformationen, Zustandserfassungen und Schadensklassen. Das Aufbruchmanagement ist bereits digitalisiert und Inhalt der Straßendatenbank; die Prozesse sind optimiert. Seit der Eröffnungsbilanz kennzeichnet ein laufender Werteverzehr die Bilanzposition der Verkehrsflächen. In den Jahren 2015 bis 2020 reinvestiert Paderborn weniger als die Hälfte der jährlichen Abschreibungen. Dies führt inzwischen zu einem hohen Anlagenabnutzungsgrad und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch zehn Jahren. Das Straßen- und Brückenbauamt führt jedoch seit 2007 regelmäßig Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Das Vorgehen entspricht der gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventur. Dabei zeigen alle Erfassungen einen deutlich besseren technischen Zustand als es der rein bilanziell ermittelte Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in 2019 bei nur 50 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Dennoch hat sich der Zustand der Verkehrsflächen seit der Erstbewertung 2007 nicht verschlechtert. Der langjährig gute Zustand der Verkehrsflächen zeigt, dass eine gezielte und systematische Erhaltung auch bei vergleichsweise niedrigen Unterhaltungsaufwendungen zu einem wirtschaftlichen und nachhaltigen Ergebnis führt.

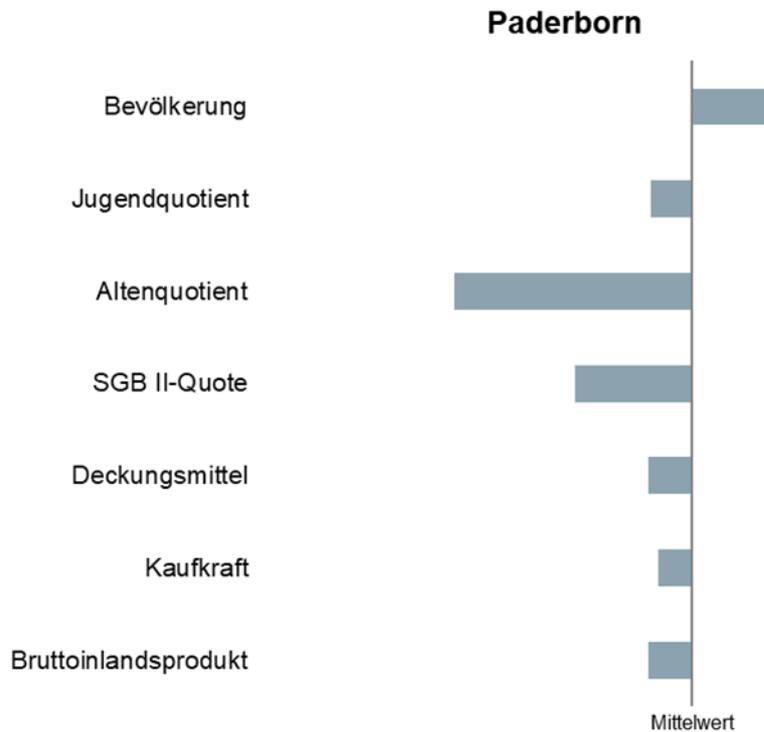
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Paderborn

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Paderborn. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

## Strukturmerkmale der Stadt Paderborn 2021



Die Stadt Paderborn zählt inzwischen etwa 154.000 Einwohner bei weiter wachsender Bevölkerungszahl. Die Stadt selbst fasst die Situation „Paderborn kann nicht ohne das Umland, das Umland kann nicht ohne Paderborn“ zusammen. Das Umland ist dabei allerdings weiter als der Kreis Paderborn gefasst.

30 Kommunen aus sechs Kreisen und zwei Regierungsbezirken mit 730.000 Einwohnern haben sich zur Regiopolregion Paderborn zusammengeschlossen. Unterstützt werden sie zusätzlich durch Institutionen, Verbände, Vereine und Unternehmen. Die Regiopolregion ist als Verein organisiert, den Vorsitz führt der Bürgermeister der Stadt Paderborn, die Geschäftsstelle ist der Stadtverwaltung Paderborn angegliedert.

Nicht nur die Region, sondern insbesondere die Stadt Paderborn hat sich nach eigener Darstellung sehr positiv entwickelt. Ausgangspunkt und Ursprung ist die Unternehmensgründung des Computerpioniers Heinz Nixdorf am Standort Paderborn gewesen. Heute zählt die Universität Paderborn fast 20.000 Studenten und bietet rund 70 Studiengänge an. Von besonderer Bedeutung ist nach wie vor das Fach Informatik.

Der Wirtschaftsstandort Paderborn profitiert von solchen Entwicklungen. Inzwischen gibt es mehr als 86.000 Arbeitsplätze. In der Folge der Weiterentwicklung der Computertechnologie sind viele innovative Unternehmen entstanden. Paderborn ist heute beispielsweise führend in der Entwicklung für autonomes Fahren. Der Standortvorteil durch Zusammenarbeit mit Universität und Instituten ist auch Anreiz für auswärtige Unternehmen. So setzt ein führendes Unternehmen auf dem Gebiet der Elektrotechnik durch einen zusätzlichen Standort in Paderborn ebenfalls auf die interdisziplinäre Zusammenarbeit.

Paderborn Charakterisiert sich als „sehr IT-geprägte“ Stadt. Seit 2018 ist Paderborn Lead-Standort der digitalen Modellregion OWL und hat wesentliche Grundlagen für das landesweite Förderprogramm entwickelt. „Paderborns Puls schlägt digital“. Seit 2020 nimmt die Stadt am Förderprogramm „Smart Cities in Germany 2020“ teil. Dazu sind innovative Konzepte erarbeitet, die jetzt mit der Stadtgesellschaft weiterentwickelt und umgesetzt werden. Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, die Erhaltung und Entwicklung attraktiver Stadtquartiere, der Umgang mit erhöhtem Mobilitätsaufkommen und die große Möglichkeit regenerativer Energiegewinnung in der Region sind zentrale Themen.

Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung zukünftiger Stadtquartiere spielen die Konversionsflächen, die bisher durch die britischen Streitkräfte militärisch genutzt worden sind. Etwa 100 ha stehen zur Verfügung. Zusammen mit Stadtgesellschaft und Wohnungsbaugenossenschaften soll bezahlbarer Wohnraum entwickelt werden. Dabei sollen die Quartiere Wohnen und Arbeiten verbinden und insbesondere auch Raum für Start-Up-Unternehmen bieten. Ein erfolgreiches Projekt dazu ist die garage33. Mit Unterstützung führender Unternehmen haben Gründer die Chance, die etablierten Firmen von ihren Ideen zu überzeugen, während diese von den frischen Ideen profitieren

Die Vertreter der Stadt betonen, dass die Stadt, aber auch die gesamte Region als Lebensstandort attraktiv sein muss. Nur dadurch gelinge es, ausgewogene Bevölkerungs- und Sozialstrukturen zu sichern und auch qualifizierte Mitarbeiter für den weiter aufstrebenden Wirtschaftsstandort zu gewinnen.

Die Stadt Paderborn ist sehr urban geprägt. Die Stadtteile sind sehr groß und zeichnen sich durch eine sehr hohe und zunehmende Verdichtung aus. Dies strahlt inzwischen auch auf das Umland aus. Neben bezahlbarem Wohnraum und qualifizierten Arbeitsplätzen ist deshalb auch der Freizeit- und Erholungswert sowie das Kulturangebot von Bedeutung. Hier kann die Stadt mit dem Paderquellgebiet, mit dem Lippesee, den Flächen der ehemaligen Landesgartenschau, weiteren Erholungsflächen, aber auch mit dem ländlich geprägten Umland punkten.

Paderborn bezeichnet sich als Sportstadt. Mit dem Ahorn-Sportpark stellt sie eine 100.000 m<sup>2</sup> große, multifunktionale Sport- und Bewegungseinrichtung zentrumsnah zur Verfügung. Die zahlreichen Sportvereine bieten für alle Altersgruppen ein qualifiziertes Sport-, Bewegungs- und Freizeitangebot, das ständig verbessert und ausgebaut wird. Die Stadt unterhält darüber hinaus zahlreiche Sportheime und –plätze. In den Sportarten Basketball, American Football und Baseball spielen die örtlichen Vereine in höherklassigen Ligen. Besonderer Werbe- und Imagerträger ist der Fußballverein SC Paderborn, der die Stadt sympathisch repräsentiere. Der zweimalige Aufstieg in die erste Bundesliga hat den Bekanntheitsgrad Paderborns deutlich erhöht. In den Amateurreinen ist das ehrenamtliche Engagement sehr ausgeprägt und damit eine wesentliche Grundlage für ein breites und erfolgreiches Sportangebot.

Das auch nach eigener Auffassung durchaus üppige Kulturangebot ist der Größe der Stadt geschuldet und ebenfalls wesentliches Attraktivitätsmerkmal für die Stadt. Insofern wird die sich dadurch ergebende vergleichsweise hohe Haushaltsbelastung auch kommunalpolitisch bewusst in Kauf genommen. Die Stadt bietet mit Paderhalle, Theater, Kulturwerkstatt ein breites Spektrum an. Dazu kommen Veranstaltungen, wie Libori-Fest und bedeutende Museen. Das Heinz-Nixdorf-Museum ist das größte Computermuseum der Welt. Erst ganz aktuell ist die Stadtbücherei Paderborn als Bibliothek des Jahres durch den deutschen Bibliothekenverband ausgezeichnet worden. Zum Kulturangebot zählen auch historische Gebäude (Adam-und Eva-Haus),

Kirchen und Klöster. Paderborn ist Bischofssitz des gleichnamigen Erzbistums. Kirchliche Einrichtungen, theologische Hochschulen und Bildungseinrichtungen sind für die Stadt historisch und kulturell bedeutend. Auch als Arbeitgeber spielt das Erzbistum eine bedeutende Rolle.

Ein breites und qualitativ gutes Bildungs- und Betreuungsangebot ist für Paderborn eine weitere Notwendigkeit, um die positive Gesamtentwicklung nachhaltig zu sichern. 18.000 Schüler besuchen die Paderborner Schulen und haben dabei die Möglichkeit, alle Bildungsabschlüsse zu erreichen. Das kommunale Angebot wird dabei durch private und kirchliche Schulen ergänzt. Die Betreuungsquote für die offene Ganztagschule lag im Schuljahr 2021/22 bei knapp 52 Prozent, wobei Halbtagsbetreuungsplätze nicht eingerechnet sind. Die Versorgungsquote im Rahmen der U3-Ausbauplanung der Stadt Paderborn beträgt aktuell rd. 40 Prozent und liegt damit über der für das Land einheitliche Vorgabe von 35 Prozent. Zur Sicherung des gesetzlichen Rechtsanspruchs bei der Versorgung von Kindern in Tageseinrichtungen ab drei Jahren wird eine Versorgungsquote von 100 Prozent erreicht. Entsprechend der Ergebnisse der jeweiligen Bedarfsplanungen sind Investitionen in Kindertageseinrichtungen und in den Ausbau offener Ganztagschulen vorgesehen.

Das Projekt „Lernstatt Paderborn“ bietet den Schulen bereits seit 2001 eine einheitlich genagelte lernförderliche, wartungsarme Infrastruktur und stellt zentrale Services und Lösungen bereit. Die Lernstatt war für das Lernen im Präsenzunterricht ausgerichtet, die Corona-Pandemie stellte mit dem Lernen auf Distanz dann jedoch völlig neue Anforderungen. Erweiterungen des Angebotes helfen beim Lernen auf Distanz, aber auch im täglichen Präsenzunterricht. Nach eigener Auffassung ist das Projekt Lernstatt Paderborn bundesweit ein überaus erfolgreiches Leuchtturm-Projekt für die digitale Schule. Bisher wurden bereits acht Millionen Euro investiert, der laufende Betrieb kostet 1,2 Millionen Euro. Weitere Investitionen sind vorgesehen.

Eine wachsende Wirtschaft und ein breites und hochwertiges Bildungsangebot bedeuten zunehmenden Pendlerverkehr, der inzwischen für die Stadt sehr belastend ist. Hier müssen nach eigener Auffassung verkehrstechnische und -lenkende Lösungen, besonders für den Innenstadtring erarbeitet werden. Verbesserungen verspricht sich die Stadt auch von der Weiterentwicklung beim autonomen Fahren (vgl. Ausführungen oben). Daneben muss aber auch dringend das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auf den tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Absehbar werde sich der jährliche Zuschussbedarf für das eigene Unternehmen padersprinter GmbH auf zehn Mio. Euro belaufen. Außerhalb der Stadt stellt der Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter (nph) den ÖPNV sicher. Auch dazu sind sich die Vertreter der Stadt einig, beide Angebote konsequent aufeinander abzustimmen, um effizienter zu agieren und die finanzielle Belastung für alle Beteiligten zu senken.

Dabei wird auch die Neugestaltung des Hauptbahnhofes von Bedeutung sein. Teil der Gesamtmaßnahme sind neue Transferterminals der Regional-, Fern- und Reisebusse sowie Parkhäuser für Pkw und Fahrräder.

Eine weitere Investitionsmaßnahme von besonderer Bedeutung ist das Projekt Stadthaus. In mehreren Abschnitten und Bauphasen soll bis zum Jahr 2027 ein neues Verwaltungsgebäude errichtet werden. Das neue Stadthaus soll zentrale Anlaufstelle werden und gleichzeitig als Begegnungszentrum dienen. Es wird ein Fahrradparkhaus mit 200 öffentlichen, überdachten Fahrradstellplätzen und Ladestationen für E-Bikes bieten. Die Stadt Paderborn strebt mit dem Stadthaus ein energetisches Gesamtniveau an, das vergleichbar zum Passivhaus-Plus ist. Damit wird das Ziel einer klimaneutralen Stadt bis 2035 unterstützt. Die Stadtverwaltung beschäftigt

insgesamt 2.700 Mitarbeiter. Sämtliche Arbeitsprozesse sind erfasst und dokumentiert worden. Der Neubau des Stadthauses ist insofern auch eine Chance, Möglichkeiten der Digitalisierung und Anforderungen an neue Arbeitswelten berücksichtigen. Das Gesamtprojekt einschl. der Neugestaltung der Freiflächen ist mit 67 Mio. Euro kalkuliert, davon werden über elf Mio. Euro vom Land NRW gefördert bzw. durch Drittmittel aufgebracht werden.

Vertreter der Stadt bestätigen eine sehr positive Gesamtentwicklung für die Stadt Paderborn. Das betrifft sowohl die Wirtschaftsentwicklung als auch innovative Entwicklungen bei den Themen Informationstechnologie und Digitalisierung. Hier ist man auf vielen Gebieten führend. Gleichzeitig bedeuten aber die Anpassung der Infrastruktur aufgrund der Größe der Stadt und das Schritthalten mit diesen Entwicklungen enorme finanzielle Aufwendungen. Die Stadt Paderborn ist trotz der guten Wirtschaftsstruktur und –entwicklung nicht gewerbesteuerstark. Zusätzlich sieht man den kreisangehörige Raum bei der Gemeindefinanzierung im Nachteil. Bisher hat sich die Stadt bei der Höhe der Realsteuern an den fiktiven Hebesätzen orientiert. Inzwischen besteht die Auffassung, dadurch ist keine auskömmliche Finanzierung mehr sichergestellt.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsberichte werden dem Stadtrat zur Beratung vorgelegt. Von dort werden die Berichte an die Fachausschüsse verwiesen. Sämtliche Feststellungen und Empfehlungen werden zusammen mit den Stellungnahmen der zuständigen Fachbereiche in den Fachausschüssen beraten. Dabei werden die Empfehlungen grundsätzlich aufgenommen und weitgehend umgesetzt. Die entsprechenden Beschlüsse werden protokolliert. Im Rahmen der Beschlusskontrolle greift die Rechnungsprüfung bei Bedarf Entscheidungen auf und prüft die tatsächliche Umsetzung der Beratungsergebnisse.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>[1]</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsich-

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

tigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>[2]</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der großen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Paderborn nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

### **0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse**

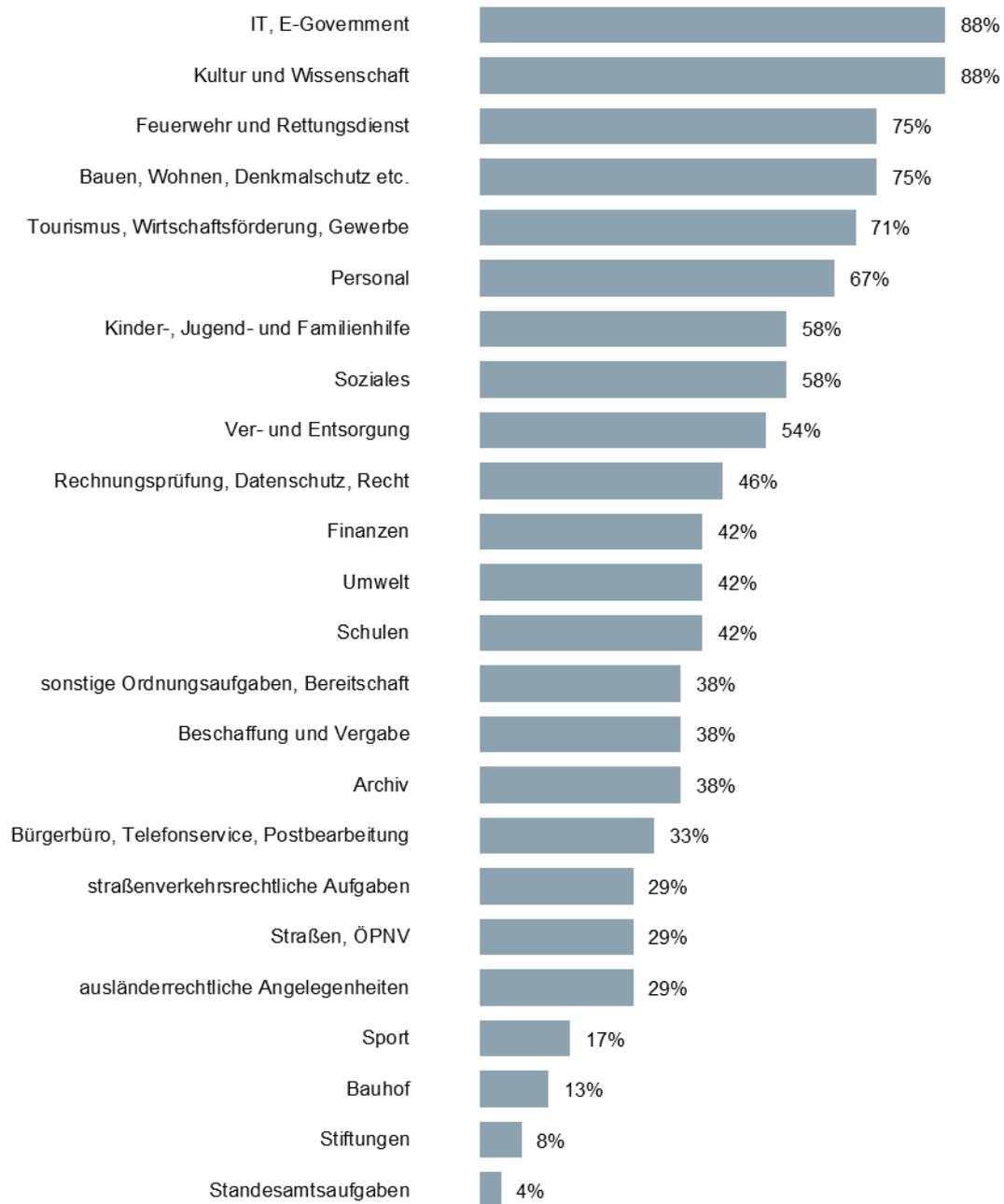
Bisher haben wir 24 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

#### **0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte**

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

<sup>[2]</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)

**Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021**



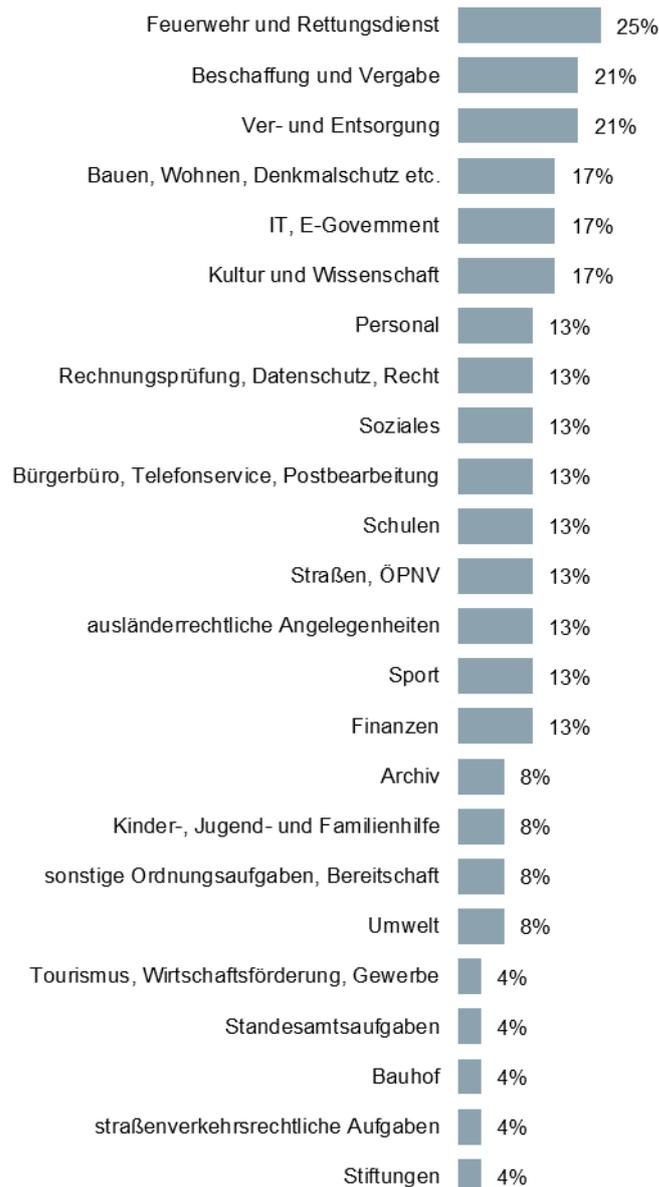
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, des Bürger-

und Telefonservices, der Postleistungen, der Straßen und des ÖPNV, den ausländerrechtlichen Angelegenheiten, im Sportbereich und in den Bereichen Bauhof und Standesamtsaufgaben.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

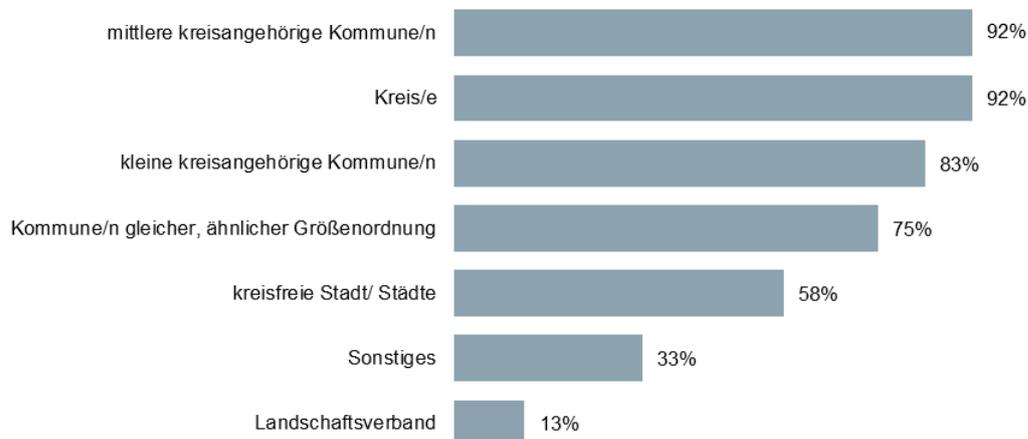
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2021



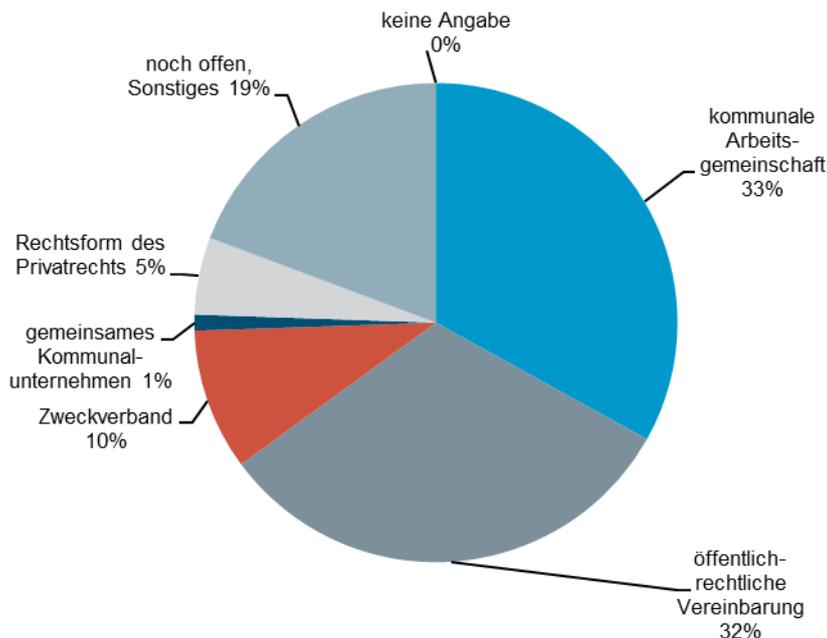
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>2</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



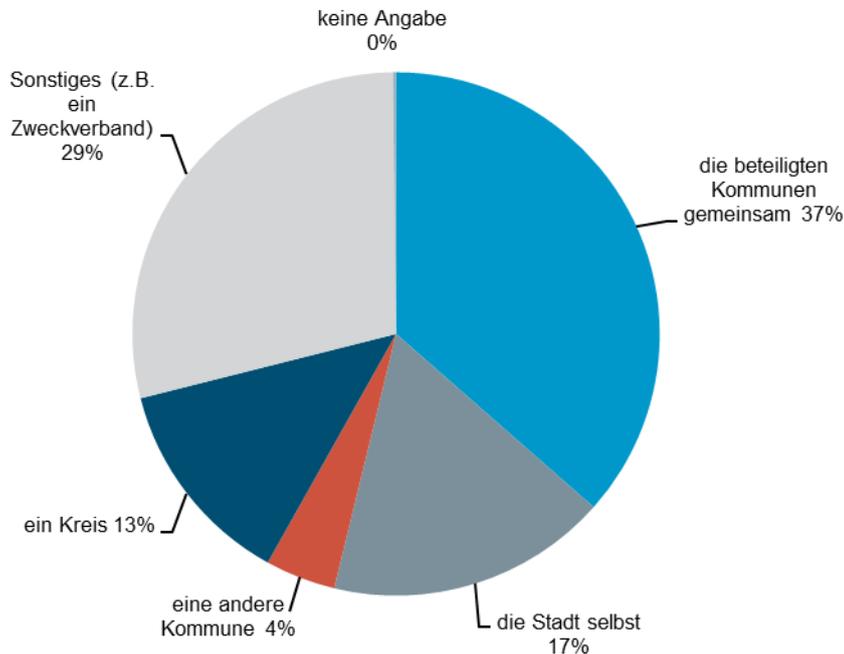
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 21 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

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

## Ziele IKZ



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

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

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

## Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur etwa ein Fünftel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

## Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände als Hemmnis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger.

Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Paderborn

Die Stadt Paderborn nutzt die Interkommunale Zusammenarbeit sehr intensiv. Bei dieser Bestandsaufnahme hat die Stadt den Begriff der IKZ sehr weitreichend gefasst. Die Darstellung bezieht sich grundsätzlich nicht nur auf die interkommunale Zusammenarbeit auf Grundlage des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Neben den weit mehr als 20 in dieser Umfrage aufgeführten Kooperationen gibt es noch eine Vielzahl an weiterer interkommunaler Zusammenarbeit in Form von Erfahrungs- und Informationsaustauschen, Vergleichsringen, Arbeitsgruppen und verschiedenen Maßnahmen der Zusammenarbeit.

Folgende sind hierbei exemplarisch zu nennen:

- AGRPA (Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter der Gemeinden im Regierungsbezirk Detmold) sowie die VLRG (Vereinigung der Leiter\*innen der Rechnungsprüfungsämter der Großstädte des Landes NRW),
- Arbeitskreis Finanzen (Gütersloh, Herford, Bergisch Gladbach, Düren, Herten, Troisdorf),

- Arbeitskreis Vollstreckung NRW,
- Arbeitskreis der Unteren Denkmalbehörden für das westliche und mittlere Westfalen,
- Arbeitsgemeinschaft der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte im Regierungsbezirk Detmold,
- Beirat CC-Digitalisierung; KDN-Arbeitskreis; Arbeitsgruppe Digitale Signatur,
- Zusammenarbeit mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), zum Beispiel durch KGSt-Vergleichsring „Grünflächenmanagement“.

Die IKZ der Stadt Paderborn ist dezentral organisiert. Sämtliche formellen Kooperationen sind allerdings dem Hauptamt bekannt. Dort liegen auch die Vertrags- und Vereinbarungsgrundlagen vollständig vor. IKZ erfasst bei der Stadt Paderborn alle Lebensbereiche und sämtliche Aufgabenbereiche kommunalen Handelns. Die Zusammenarbeit ist dabei ganz überwiegend regional begrenzt. Kooperationspartner sind häufig der Kreis oder die übrigen kreisangehörigen Kommunen. Das entspricht dem Ergebnis der landesweiten Erhebung. Aufgrund der regionalen Strukturen arbeitet die Stadt Paderborn dabei mit kleineren Kommunen zusammen. Abweichend vom landesweiten Trend ist die Zusammenarbeit mit Kommunen gleicher Größenordnung deshalb die Ausnahme, was durch eine sehr geringe Anzahl von entsprechend gleichgroßen kreisangehörigen NRW-Kommunen zu begründen ist.

Aufgrund einer im Jahr 2014 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hatte die Bewertungskommission der Stadt Paderborn Stellenbewertungen für die Stadt Büren vorgenommen. Personelle Engpässe führten dazu, dass seit einiger Zeit diese Aufgabe nicht mehr wahrgenommen wird.

Für die Vergabepfung im Rahmen der Landesgartenschau für die Stadt Bad Lippspringe ist Grundlage eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Im Zeitraum 2015 bis 2016 gab es ca. 44 Vergaben inkl. Prüfung für die Landesgartenschau.

Vergaben selbst übernimmt die Stadt Paderborn neben Bad Lippspringe auch für die Stadt Lichtenau und die Gemeinde Borcheln. Für diese Interkommunale Zusammenarbeit liegen bereits zwei weitere Anfragen von Kommunen vor. Inwieweit eine Ausdehnung im Rahmen der eigenen Personalkapazität möglich ist, wird noch geprüft.

Im Rahmen der Digitalisierung der Bauaktenbestände erfolgte eine Zusammenarbeit mit dem Kreis Paderborn. Der Kreis Paderborn hatte bereits seine Bauakten digitalisiert. Um von den vorhandenen Erfahrungen und aufgebauten Strukturen profitieren zu können, unterstützten zwei abgeordnete Kreismitarbeiter den Digitalisierungsprozess bei der Stadt Paderborn (Aktenvorbereitung und Vorbereitungen im elektronischen System). Das Einscannen selbst erfolgt nach europaweiter Ausschreibung durch ein externes Unternehmen. Die Digitalisierung des Bauaktenarchivs soll in der 2. Jahreshälfte 2022 abgeschlossen sein.

Das Stadtarchiv und das Kreisarchiv wurden bereits seit 2016 zusammengelegt. Weitere interkommunale Kooperationen gibt es durch gemeinsame Beschaffungen sowie bei der Übernahme von Telefonserviceleistungen.

Weitere Kooperationen sind die Mitgliedschaft im Rechenzentrum GKD Paderborn, die Ausbildung von Feuerwehrleuten für andere Kommunen, die Wartung von Lichtsignalanlagen für den

Landesbetrieb Straßen NRW, die Volkshochschule für Paderborn, Bad Lippspringe, Altenbeken, Lichtenau und Borcheln. Weitere interkommunale Kooperationen gibt es bei der Abfallbeseitigung und der Stadtentwässerung.

Bereits seit 2008 gibt es eine Kooperation mit dem Gemeindeforstamtsverband Willebadessen auf dem Gebiet der Forstwirtschaft. Nach Abschluss eines Kooperationsvertrages ist die Stadt Paderborn lediglich Auftraggeber und hält kein eigenes Personal vor.

Sehr intensiv nutzt die Stadt Paderborn die interkommunale Zusammenarbeit auch für regionale und strategische Entwicklungen und Handlungsfelder sowie rund um das Thema Digitalisierung.

Der Regiopolregion Paderborn wurde 2018 als eingetragener Verein gegründet. Zweck des Vereins ist es, die Region durch geeignete Maßnahmen im Standortwettbewerb zu stärken. Diese IKZ hat eine strategische Ausrichtung und derzeit 30 kommunale Mitglieder, u.a. alle Kommunen aus den Kreisen Paderborn und Höxter. Die inhaltliche Arbeit orientiert sich in die vier Arbeitsfelder:

- Arbeitsfeld „Das neue StadtLandQuartier | Siedlungsentwicklung | Wohnungsmarkt | Daseinsvorsorge“,
- Arbeitsfeld „Die neue Mobilität | Verkehr“,
- Arbeitsfeld „Der neue Mittelstand | Wirtschaft | Arbeitsmarkt | Bildung“,
- Arbeitsfeld „Die neuen Kommunen ohne Grenzen | Verwaltungskooperation“.

Der Austausch der Mitglieder findet in unterschiedlichen Formaten wie Arbeitskreisen, Erfahrungsaustausche (während der Pandemie als Videomeetings), Fachwerkstätten oder auch Besichtigungen statt. Neben internen Experten aus den Verwaltungen werden zu diesen Veranstaltungen ggf. themenbezogen externe Fachreferentinnen/Fachreferenten aus anderen kommunalen Einrichtungen, der Wissenschaft oder der freien Wirtschaft hinzugezogen.

Beim „Radnetz OWL“ liegt die Federführung beim Kreis Paderborn. Hier besteht ein interkommunales Konzept aller Kreise in OWL und der Stadt Bielefeld in Zusammenarbeit mit allen kreisangehörigen Kommunen. Inhalt ist die Entstehung eines Radverkehrskonzeptes für die ganze Region (gemeinsame Radinfrastruktur mit abgestimmten Standards; vgl. auch Bericht zur interkommunalen Zusammenarbeit der Stadt Herford).

Die Stadt Paderborn unterhält das operative Projektbüro für das Förderprogramm Digitale Modellregion des Landes NRW. Beteiligt sind die Kooperationspartner der Modellregion OWL (Stadt und Kreis Paderborn, Stadt Bielefeld, Stadt Delbrück). Zielsetzung: Unterstützung der Projekte bei Antragstellung und im weiteren Verlauf des Projekts, Kommunikation und Information zur Digitalen Modellregion OWL (Kongress, Website, Konferenzen, etc).

Zusammenfassend bewertet die Stadt Paderborn die interkommunale Zusammenarbeit sehr positiv. Als besonders erfolgreich werden die Digitalisierung der Bauakten, Arbeitskreise zum regelmäßigen Austausch und die Zusammenarbeit in der Regionale, auch im Hinblick zur optimalen Nutzung von Fördermöglichkeiten, genannt. Aus Sicht der beteiligten kleinen Kommunen seien die Übernahme von Telefondienstleistungen und die Durchführung der Vergaben erfolgreich. Trotz des Größenunterschiedes der Kommunen gebe es hier eine partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Bei der vielfältigen IKZ der Stadt Paderborn ist der Erfolg nicht dadurch eingeschränkt, dass nicht alle geplanten Maßnahmen auch umgesetzt werden konnten.

Bereits im Jahr 2011 wurde ein Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Bußgeldstelle“ durchgeführt. Hierbei wurde eine Zusammenarbeit der Städte Bielefeld, Detmold, Gütersloh, Herford, Minden und Paderborn angestrebt. Diese sollte im ruhenden Verkehr nach der Feststellung eines Parkverstoßes und im fließenden Verkehr nach der Feststellung eines Geschwindigkeitsverstoßes in Form einer mandatierenden Vereinbarung durchgeführt werden (= eine beteiligte Gemeinde führt übertragene Aufgaben für die übrigen Beteiligten durch, die Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe bleiben unberührt). Die Projektleitung hatte seinerzeit die Stadt Bielefeld. Diese beabsichtigte, die ihr übertragenen Aufgaben durchzuführen. Die Stadt Paderborn hatte sich gegen eine Beauftragung der Stadt Bielefeld entschieden, eine Kostenreduzierung für die Stadt Paderborn war nicht zu erkennen.

Eine Zusammenarbeit der Städtischen Musikschule mit der Kreismusikschule ist in den letzten 25 Jahren bereits zweimal untersucht worden. Jedes Mal wurde sie aus strukturellen, organisatorischen und finanziellen Gründen verworfen

Das Telefonische Service Center ist aufgrund der Umstellungsarbeiten auf eine neue Telefonanlage und Wissensmanagement sowie der zusätzlich zu integrierenden neuen Dienstleistungen im Rahmen des Projektes „Digitale Modellregion“ zurzeit nicht in der Lage, neue „Kunden“ aufzunehmen, daher wurden entsprechende Wünsche abschlägig beschieden.

Hinsichtlich der möglichen Vergabedurchführung für weitere Kommunen befindet man sich derzeit in den ersten internen Gesprächen und Prüfungen. Inwieweit eine Übernahmemöglichkeit besteht, hängt insbesondere auch von den zur Verfügung stehenden Personalressourcen ab. Dies ist für die Stadt Paderborn auch ein wesentlicher Grund, möglicherweise auf IKZ zu verzichten. Grenzen seien dort erreicht, wo die personellen Kapazitäten erschöpft seien. Darüber hinaus sieht die Stadt Paderborn aber keine gravierenden Probleme bei der IKZ.

Vielmehr sieht die Stadt weitere Potenziale für Kooperationen. Das zielt auf das Thema Digitalisierung, wobei das Handlungsfeld inzwischen auch durch IKZ gut ausgefüllt sei. Weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit sieht die Stadt beim Prozessmanagement. Arbeitsteilige Entwicklung von Prozessen und beim Aufbau eines Prozessmanagements werden als vorteilhaft beurteilt.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>3</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung

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

sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

## 0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>4</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

## 0.5.2 Strukturen

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

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Paderborn hat die gpaNRW von April 2021 bis Mai 2022 durchgeführt. Wegen akuter Personalausfälle im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie konnte das Abschlussgespräch mit der Verwaltung erst im September geführt werden.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Paderborn überwiegend das Jahr 2020. Basis der Finanzprüfung ist der festgestellte Jahresabschluss 2020, die Gesamtabschlüsse bis einschl. 2018, der Haushaltsplan 2022 einschl. der mittelfristigen Planungen bis 2025.

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

Gepüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Beteiligungen	Antonina Silberkuhl
Hilfe zur Erziehung	Michael Essler
Bauaufsicht	Theodor Grebe
Verkehrsflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 20. September 2022 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 02. November 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Der Stadt Paderborn liegen grundsätzlich zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bislang nicht.	E1	Die Stadt Paderborn sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.
F2	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Paderborn die gestiegenen Aufwendungen vielfach nicht kompensieren. Dies gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2022 ebenfalls nicht für die Zukunft. Zu der günstigen Entwicklung bei den Jahresabschlüssen haben insbesondere die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Gewerbesteuer beigetragen.	E2	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Paderborn eine dauernde Aufgabenkritik betreiben.
F3	Bei der Stadt Paderborn weisen die jährlichen konsumtiven und investiven Ermächtigungsübertragungen vielfach bedeutende Volumina auf. Die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen sind interkommunal erkennbar überdurchschnittlich. Die investiven Auszahlungen sind, auch bedingt durch steigende Vergleichswerte, seit 2016 vergleichsweise gering. Allerdings werden in Paderborn auch nur etwas mehr als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen.	E3	Das Ziel der Stadt Paderborn sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Bei der Stadt Paderborn ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Für die bauinvestiven Förderprogramme im Hochbau ist maßgeblich das Sondervermögen Gebäudemanagement Paderborn (GMP) zuständig. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung.	E4.1	Die Stadt Paderborn sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadt Paderborn sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.3	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.	E1.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Paderborn sollte die Einladungen und Niederschriften aller Beteiligungen anfordern, um so einen Überblick über die wichtigen Themen aller Beteiligungen zu haben.
		E1.2	Aufgrund des umfangreichen Beteiligungsportfolios sollte die Stadt Paderborn verbindliche Standards für ihre Beteiligungssteuerung etablieren. Dabei kann eine Beteiligungsrichtlinie sowie ein Public Corporate Governance Kodex unterstützen.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.	E2.1	Um möglichst aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt Paderborn darauf achten, dass der Gesamtabschluss künftig entsprechend der gesetzlichen Frist gemäß § 116 GO NRW in Verbindung mit § 96 Abs. 1 GO NRW bis zum 30. September des Folgejahres erstellt wird.
		E2.2	Die Stadt Paderborn sollte den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Beteiligungen ergänzen. Des Weiteren sollten Chancen und Risiken einzelner Beteiligung aus der städtischen Sicht erläutert werden.
		E2.3	Das Beteiligungsmanagement sollte zeitnah unterjährig schriftlich zumindest über die Entwicklung der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen laufend informiert werden.
		E2.4	Die Stadt Paderborn sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.	E3.1	Die Stadt Paderborn sollte aktiver die Schulungsinhalte mitgestalten. Die Schulungen sollten mindestens das Thema „Rechte und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien“ abdecken. Daneben können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.
		E3.2	Die Stadt Paderborn sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld der Sitzungen damit beschäftigen können.
F4	Die Stadt Paderborn nimmt durch die Einbindung des Verwaltungsvorstandes sowie des Beteiligungsmanagements und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und der Theater Paderborn – Westfälische Kammer-spiele GmbH. Die Jahresabschlüsse werden jedoch regelmäßig nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist erstellt. Bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen noch Optimierungspotentiale.	E4.1	Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft, der ggfs. notwendigen Anpassung bestehender Wirtschaftspläne sowie der Auswirkung auf die Kommune sollte die Stadt Paderborn darauf hinwirken, dass die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH die Jahresabschlüsse zeitnah erstellt.
		E4.2	Die Stadt Paderborn sollte darauf hinwirken, dass das Beteiligungsmanagement die für seine Arbeit erforderlichen Informationen der Theater Paderborn – Westfälische Kammer-spiele GmbH auch unterjährig rechtzeitig erhält.
		E4.3	Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft, der ggfs. notwendigen Anpassung bestehender Wirtschaftspläne sowie der Auswirkung auf die Kommune sollte die Stadt Paderborn darauf hinwirken, dass die Theater Paderborn – Westfälische Kammer-spiele GmbH die Jahresabschlüsse zeitnah erstellt.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die umfangreichen Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes geben ein Gesamtbild über die Arbeitsabläufe und schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Für eine noch effektiver und effizientere Bearbeitung fehlt eine komprimierte Übersicht.	E1	Das Jugendamt sollte zu den Prozessabläufen der Hilfearten eine Kurzübersicht erstellen. Zudem sollte eine einheitliche Darstellung von Prozessschritten innerhalb der einzelnen Hilfearten gewählt werden, um ein schnelleres Auffinden von Inhalten zu ermöglichen.
F2	Der Prozess des Hilfeplanverfahrens ist im Handbuch des Jugendamtes ausführlich beschrieben und größtenteils in der eingesetzten Software hinterlegt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bei Bedarf vor dem Hilfeplangespräch und über die Ergebnisse in das Hilfeplanverfahren eingebunden.	E2	Abläufe, Prozesse und Standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren sollten durch das Jugendamt Paderborn weiter ausgearbeitet und im Handbuch als eigenes Kapitel hinterlegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Fallbearbeitung wird durch die im Handbuch beschriebenen Prozesse und über die im Fachverfahren hinterlegten Abläufe verbindlich festgelegt. Über Qualitätsdialoge mit den freien Trägern wird die inhaltliche Arbeit jährlich reflektiert.	E3	Zur weiteren Umsetzung der Digitalisierung sollten die Berichte der Leistungsträger zum Stand der Entwicklung einer Hilfe in der Software hinterlegt werden.
F4	Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsabläufe im Jugendamt verändert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und Home-Office mit vermehrtem Technikeinsatz, konnten die hohen Standards gehalten werden. Nach Angaben des Jugendamtes hatte die Pandemie nur geringe Auswirkungen auf die Hilfefallzahlen.	E4	Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte das Jugendamt der Stadt Paderborn den Einsatz von Laptops prüfen. Das Fachverfahren könnte auch im Außendienst eingesetzt werden, um sofort direkt Informationen im System ohne Medienbruch bearbeiten zu können.
F5	Die Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Mit dem Update der Jugendamtssoftware können Prozesskontrollen zu den Workflows systematisiert und die prozessunabhängigen Kontrollen vereinfacht werden. Das stärkt zusätzlich die Qualität der Arbeit und gibt Impulse für neue Handlungsansätze.	E5	Mit dem Update der eingesetzten Software sollte das Jugendamt die Prozesssteuerung verfeinern. Damit gepaart sind neben der Prozesssteuerung der Hilfen und Einhaltung von Abläufen, eine automatisierte Wiedervorlageliste mit Terminen, sowie monatliche Auswertungen zu Laufzeiten und Kosten einzelner Hilfen.
F6	Die Stadt Paderborn überschreitet den gpaNRW-Richtwert in der WJH von 1:140 Hilfeplanfällen deutlich mit 223 Fällen je Vollzeit-Stelle.	E6	Das Jugendamt der Stadt Paderborn sollte die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten in der WJH analysieren. Basierend auf diesen Ergebnissen und den Fallzahlen sollte die Stadt Paderborn den Personaleinsatz in der WJH überprüfen.
F7	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt steigt in den Jahren 2017 bis 2020 deutlich an. Der hohe Anteil an ambulanten Hilfefällen in der Stadt Paderborn wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je Hilfefall aus. Mit zunehmender Falldichte sind allerdings die Gesamtaufwendungen gestiegen.	E7	Die Stadt Paderborn sollte beim Ausbau der ambulanten Hilfen die Kosten der Jugendhilfe insgesamt im Blick behalten. Dazu empfiehlt es sich, die Entwicklung und Wirkung der eingesetzten Hilfen weiterhin über die Controllingberichte mit Grund- und Kennzahlen auszuwerten und zu analysieren, um Kostentreiber zu identifizieren.
F8	Der im interkommunalen Vergleich niedrigere Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen führt zu höheren Aufwendungen je stationärem Hilfefall in der Stadt Paderborn. Dies belastet den Fehlbetrag je Einwohner 0 bis 21 Jahre.	E8	Die Stadt Paderborn sollte zukünftig die Auswertung der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht nutzen, um die tatsächliche Situation bei der Unterbringung in Pflegefamilien festzustellen. Die Ergebnisse sollte sie in die Analyse der örtlichen Versorgungssituation mit Pflegefamilien einbeziehen und weitere Maßnahmen zur Akquise von Pflegefamilien entwickeln (Kapitel 3.7.2.5).
F9	Die Stadt Paderborn verzeichnet eine mittlere Falldichte von 32 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie ist im Betrachtungszeitraum der Prüfung von 2017 bis 2020 weiter angestiegen. Diesen Trend verzeichnen fast alle Vergleichskommunen.		

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Erziehungsbeistandschaften nach § 30 SGB VIII werden in der Stadt Paderborn vermehrt als ein Baustein einer flexiblen ambulanten Hilfe eingesetzt. Die Fallzahlen haben sich im Zeitraum von 2017 bis 2020 verdoppelt. Als weitere Alternative der ambulanten Hilfen sieht die gpaNRW die Entwicklung positiv.	E10.1	Das Jugendamt der Stadt Paderborn sollte, wie auch bei anderen Hilfearten, die Ursachen der deutlichen Fallzahlenentwicklung der Hilfen nach § 30 SGB VIII analysieren und dokumentieren.
		E10.2	Die Grund- und Fallzahlenentwicklung und deren Analyse der Hilfen nach § 30 SGB VIII sollten in das Controlling aufgenommen werden.
F11	Bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII ist es der Stadt Paderborn bei steigender Fall-dichte gelungen, die Aufwendungen je Fall konstant zu halten. Bei den Aufwendun-gen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall bildet sie den zweitniedrigsten Wert ab. Das ist eine positive Entwicklung.	E11	Auch wenn dieDie Entwicklung der SPFH ist im interkommunalen Vergleich insgesamt positiv, auch unter dem Aspekt der Vermeidung stationärer Hilfen. Gleichwohl ist, sollte die Stadt Paderborn die Gründe für die steigenden Fall-zahlen und Gesamtaufwendungen analysieren. Die Controllingberichte des Ju-gendamtes sollten zur intensiveren Steuerung mit den Hintergründen für ge-sunkene oder gestiegene Fallzahlen und Aufwendungen insgesamt und je So-zialbereich angereichert werden.
F12	Das Angebot von Pflegefamilien im Stadtgebiet Paderborn ist nach Aussagen des Ju-gendamtes nicht ausreichend. Trotzdem erfolgt die Vollzeitpflege hauptsächlich in Pflegefamilien und nicht durch professionelle (westfälische) Pflegefamilien. Durch zu-sätzliche Unterstützungen im Rahmen der Vollzeitpflege fallen die Aufwendungen je Hilfefalle im interkommunalen Vergleich höher aus.	E12	Die Stadt Paderborn sollte die Hilfen der Vollzeitpflege analysieren und deren Einsatz und Wirkung in den Hilfeplanfortschreibungen kritisch hinterfragen. Durch den eigenen Pflegekinderdienst sollte die Stadt Paderborn ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien weiter verstärken.
F13	Das Jugendamt der Stadt Paderborn hat weniger Fälle in Heimunterbringung als die Vergleichsstädte. Allerdings sind die Fälle kostenintensiver als in den Vergleichskom-munen. Positiv entwickelten sich die Fallzahlen im betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2020. Diese sinken durch die rückläufigen Fallenzahlen bei den UMA. Im Betrachtungszeitraum sind keine Auslandsunterbringungen zu verzeichnen.	E13	Die Stadt Paderborn sollte die Gründe der steigenden Aufwendungen und Fall-zahlen ohne UMA in der Heimerziehung intern analysieren. Ausgewertet wer-den sollten z.B. träger- und fallbezogene Daten zu Laufzeiten, laufenden Leis-tungen, zusätzlichen Leistungen, Unterbringungskosten und Rückführungs-möglichkeiten.
F14	Die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist anhand des Fallaufkommens die be-deutendste Hilfe in der Stadt Paderborn. Die Fallzahlen steigen in den betrachteten Jahren von 2017 bis 2020 um 65 Prozent an. Der ambulante Anteil an den Hilfen nach § 35a SGB VIII ist mit einem Anteil von 94 Prozent stark ausgeprägt. Die Auf-wendungen je Hilfefall fallen im interkommunalen Vergleich moderat aus.	E14	Die Stadt Paderborn sollte die § 35a SGB VIII Fälle näher analysieren, um die Gründe der steigenden Fallzahlen und damit verbunden Gesamtkosten zu er-mitteln. Auf dieser Basis können bei Bedarf entsprechende Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Paderborn bearbeitet die Bauanträge insgesamt rechtmäßig. Die systematisch organisierten Abstimmungsprozesse unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Sie sind aber nicht verbindlich schriftlich festgelegt. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential.	E1.1	Die Stadt Paderborn sollte die digitalisierte Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und auch die externen Beteiligungen digital durchführen. Dadurch könnte sie die Bearbeitungszeiten reduzieren, weil die Nachforderungen von zusätzlichen Antragsausfertigungen und die Zeiten für Postwege entfallen.
		E1.2	Die Stadt Paderborn sollte die Fachsoftware dazu nutzen, das Erlöschen von Baugenehmigungen zu überwachen und die Antragsteller rechtzeitig zu informieren. Der entstehende Arbeitsaufwand wird dadurch geringgehalten.
		E1.3	Die Bauordnung sollte die Ermessensentscheidungen nach einheitlichen Vorgaben der Stadt in der Bauakte dokumentieren. Das unterstützt die fehlerfreie Ermessensausübung und dient der Korruptionsprävention.
		E1.4	Die Stadt Paderborn sollte bereits bei der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben.
F2	Die Stadt Paderborn nutzt zur rechtssicheren und einheitlichen Bearbeitung der Genehmigungsverfahren Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware. Die allgemeinen Geschäftsprozesse unterstützen die Rechtssicherheit und dienen der Korruptionsprävention. Insgesamt kann die Stadt den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Anträge noch erhöhen.	E2.1	Die Stadt Paderborn sollte den Bearbeitungsbogen, sowie alle weiteren Werkzeuge für die Bearbeitung der Anträge regelmäßig prüfen und bei Bedarf auf den aktuellen Rechtsstand anpassen.
		E2.2	Die Stadt Paderborn sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen.
F3	Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist insgesamt effektiv. Großzügige Fristsetzungen in den Beteiligungsverfahren und die Beteiligung externer Stellen in Papierform bieten Optimierungspotential.	E3.1	Die Stadt Paderborn sollte auch die Beteiligung der externen Stellen digitalisieren. Sie kann damit die eigenen Bearbeitungszeiten zur Aufbereitung der Unterlagen reduzieren und die Laufzeiten für den Postweg einsparen.
		E3.2	Die Stadt sollte den Umfang der im Genehmigungsverfahren eingeholten Stellungnahmen evaluieren und, wenn möglich, reduzieren. Das kann sich, neben der Digitalisierung des Prozesses, positiv auf die Bearbeitungszeiten auswirken.
F4	Die Stadt Paderborn digitalisiert zum Prüfungszeitpunkt das gesamte Bauaktenarchiv. Laufende Vorgänge werden erst nach Abschluss des Verfahrens digital übernommen. Mit zunehmendem Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung kann der Arbeitsaufwand hier zwar reduziert werden. In Papierform eingehende Unterlagen sollten aber schon beim Eingang digitalisiert werden.	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Paderborn sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen bereits beim Eingang einscannen und in die Fachsoftware übernehmen. Die weitere Bearbeitung kann dann digital erfolgen. Dadurch kann die Bearbeitung der Verfahren optimiert werden und die nachgelagerte elektronische Archivierung vereinfacht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Antragsaufkommen je Vollzeitstelle ist gering. Die Bauaufsicht bescheidet dennoch durchschnittlich viele Anträge, weil Rückstände aufgearbeitet werden konnten. Teilweise fehlen für die Steuerung des Personaleinsatzes relevante Informationen.	E5.1	Die Stadt Paderborn sollte den Bestand nicht abgeschlossener Bauanträge stichtagsbezogen mit der Fachsoftware auswerten. Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zur Gesamtzahl der Anträge ist eine wichtige Information, um die Arbeitsbelastung der Beschäftigten objektiv beurteilen zu können.
		E5.2	Die Stadt Paderborn sollte nach Beendigung der coronabedingten Einschränkungen wieder zu ihrem bisherigen Angebot zur persönlichen Bauberatung zurückkehren. Das bisherige Angebot hat sich bewährt und reduziert den Mehraufwand in der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren.
F6	Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind in Paderborn niedriger als in vielen anderen Städten. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge kann die Stadt nicht auswerten.	E6	Die Stadt Paderborn sollte die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren ab Vollständigkeit der Anträge erfassen und auswerten.
F7	Die Stadt Paderborn hat in der Vergangenheit systematisch Daten zur Bauaufsicht ermittelt und diese in Quartalsberichten ausgewertet. Zuletzt hat sie dieses Berichtswesen nicht mehr praktiziert.	E7	Die Stadt Paderborn sollte auch künftig systematisch Auswertung und Statistiken für die Bauaufsicht erstellen und ihre Ziele einem Soll-Ist-Vergleich unterziehen. Sie kann dazu die in dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen als Ausgangspunkt für ein Berichtswesen verwenden.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Stadt Paderborn führt im Straßen- und Brückenbauamt keine Kostenrechnung. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.	E1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Paderborn die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Straßen- und Brückenbauamt zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F2	Die Stadt Paderborn hat bisher noch keine strategischen Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Grundsätzliche, nicht schriftlich fixierte, Vorgabe ist das rechtzeitige Eingreifen bei Zustandsverschlechterungen und das Erneuern von Decken. Als Warnwert hat Paderborn die Zustandsklassen 3 bis 3,5 festgelegt.	E2.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Paderborn, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für alle Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.
		E2.2	Die Stadt Paderborn sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus leiten sich operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege ab.
		E2.3	Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F3	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2019 um 62,6 Mio. Euro (31 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.	E3	Die Stadt Paderborn sollte die Gesamtnutzungsdauer des Anlagevermögens Verkehrsflächen entsprechend der technischen Nutzungsdauer wählen um den bilanziellen Wert möglichst realistisch abzubilden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege zeigt eine starke bilanzielle Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen. Die regelmäßigen Zustandserfassungen der Fahrbahnen zeigen sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	E4.1	Die Stadt Paderborn sollte weiterhin überprüfen, ob die bilanziell festgelegten Gesamtnutzungsdauern deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweichen, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.
		E4.2	Die Stadt Paderborn sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	□	▲	□

Für die **Stadt Paderborn** haben im Betrachtungszeitraum durchgängig keine aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten bestanden. Nach den Haushaltssatzungen hat die Stadt überwiegend fiktive Haushaltsausgleiche und ansonsten Überschüsse geplant.

Der Trend des letzten Prüfungszeitraums mit überwiegend negativen **Jahresergebnissen** setzt sich 2016 fort. Hierbei kann eine positive Entwicklung festgestellt werden. Die drei Jahresdefizite fallen nunmehr geringer aus und in zwei Jahren können höhere Überschüsse als zuvor erwirtschaftet werden. Hier profitiert die Stadt Paderborn wie die meisten Kommunen von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Dennoch überwiegt in Paderborn die Zahl der negativen Jahresergebnisse. Der durchgängige und nennenswerte Bestand der Ausgleichsrücklage kann im Eckjahresvergleich leicht auf 28,9 Mio. Euro gesteigert werden. Zum Ende der überörtlichen Prüfung liegt der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 nunmehr vor. Insoweit wird er noch punktuell und textlich im Prüfungsbericht mit aufgenommen. Das Jahresergebnis 2021 schließt mit einem Defizit von 2,3 Mio. Euro ab, das deutlich niedriger ausfällt als geplant.

Die COVID-19-Pandemie verursacht bei den Kommunen in 2020 Mindererträge und Mehraufwendungen. Diese werden von den erhaltenen Gewerbesteuer ausgleichszahlungen abgedeckt. In Paderborn verbleibt für 2020 noch eine Belastung von 4,5 Mio. Euro. Für 2021 sind es nach dem Jahresabschluss noch 2,4 Mio. Euro. Die Stadt nimmt eine haushaltmäßige Isolierung dieser Belastungen nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) vor. Im aktuellen Haushalt 2022 sind ausschließlich noch für 2022 außerordentliche Erträge von 13,1 Mio. Euro veranschlagt. Die Stadt plant bis 2025 durchgängig mit negativen Jahresergebnissen. In dieser **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell bei einigen wenigen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Paderborn ist sowohl im Kernhaushalt als auch bei der Konzernbetrachtung beim **Eigenkapital** gut ausgestattet. Die Eigenkapitalquoten sind in allen Jahren weit überdurchschnittlich. Den bisherigen Eigenkapitalverzehr im Kernhaushalt kann die Stadt, bezogen auf einen

Vergleich der Eckjahre 2016 und 2020, stoppen. Dieses ist durch zwei erwirtschaftete Jahresüberschüsse möglich geworden. Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2021 ist das Eigenkapital durch eine Korrektur der allgemeinen Rücklage leicht gestiegen.

Spiegelbildlich zum hohen Eigenkapital hat die Stadt Paderborn eine niedrige **Verschuldung**. Die Schulden und Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und des Konzerns sind interkommunal im gesamten Betrachtungszeitraum weit unterdurchschnittlich. Die Stadt Paderborn plant nach dem Haushaltsplan 2022 im Kernhaushalt beachtliche Investitionen. Deren Finanzierung soll anteilig mit Kreditaufnahmen realisiert werden. Damit ist eine deutliche Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten geplant.

Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäude- und Infrastrukturvermögens** ist unausgeglich. Sie zeigt anhand bilanzieller Daten mehrheitlich eine deutliche Überalterung und damit ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben erkennbar mehr als die Hälfte der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten. Die Verkehrsflächen haben bereits rund 70 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer hinter sich. Ihr technischer Zustand stellt sich besser dar.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Paderborn liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** vielfach rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden überwiegend im Dezember des Vorjahres beschlossen. Die Jahresabschlüsse sind jeweils fristgerecht festgestellt. Damit verfügt die Stadt mehrheitlich zu Beginn eines Jahres über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und insoweit über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein solches, standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sollte die Stadt zusammen mit einem entsprechenden Berichtswesen zur aktiven Haushaltssteuerung aufbauen.

Die **kommunale Haushaltssteuerung** zeigt, dass die steigenden Aufwendungen in einem erheblichen Umfang nicht kompensiert werden können. Dieses gilt für die Jahresabschlüsse und die Haushaltsplanungen. Die Ergebnisse werden insbesondere von den konjunkuranfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträgen aus den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuer beeinflusst.

Bei der Stadt Paderborn werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich umfassend genutzt. Interkommunal sind die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen bis auf ein Jahr überdurchschnittlich. Für die investiven Maßnahmen sind sie dagegen mehrheitlich unterdurchschnittlich. In Paderborn werden letztendlich nur etwas mehr als die Hälfte der fortgeschriebenen investiven Ansätze in Anspruch genommen.

Bei der Stadt Paderborn erfolgt die **Fördermittelakquise** grundsätzlich dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Paderborn 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt*		HPI / JA
2022	bekannt gemacht			HPI

\* Der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 ist nachträglich noch punktuell einbezogen worden.

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war generell 2015. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016.

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2020. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Planung bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Gesamtabchlüsse liegen bis einschließlich 2018 vor. Die Stadt Paderborn hat hierbei die gesetzliche Vereinfachungsregelung genutzt. Nach den nachvollziehbaren Berechnungen der Stadt hat Paderborn auch für das Jahr 2019 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Voraussetzungen für eine Befreiung gemäß § 116a GO NRW sind nicht erfüllt.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 steht erst zum Ende dieser überörtlichen Prüfung zur Verfügung. Einzelne Ergebnisse und Informationen hieraus sind nachträglich noch punktuell und textlich in diesem Prüfungsbericht mit aufgenommen worden.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Paderborn hat nach den Haushaltssatzungen für das entsprechende Jahr mehrheitlich fiktive Haushaltsausgleiche und ansonsten Überschüsse geplant. Somit haben im gesamten Betrachtungszeitraum durchgängig keine aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten bestanden. Hierzu haben für die Jahre 2021 und 2022 die geplanten außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG maßgeblich beigetragen.
- Nach den Jahresabschlüssen weist die Ausgleichsrücklage jeweils deutliche Bestände auf. Mithilfe von zwei Jahresüberschüssen und außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG hat die Ausgleichsrücklage Ende 2020 einen deutlichen Bestand von 28,9 Mio. Euro.

*Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.*

#### Haushaltsstatus Stadt Paderborn 2016 bis 2022

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

\* Basis: 2016 bis 2021 Jahresabschlüsse, ab 2022: Haushaltsplan

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Paderborn** unterliegt in allen Jahren keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten nach § 75 Abs. 4 GO NRW. Nach den Haushaltsplänen sind für das jeweilige Haushaltsjahr in zwei Jahren Überschüsse (2018 und 2019) und in den übrigen Jahren fiktiv ausgeglichene Haushalte geplant. Für die mittelfristige Planung ist dann jedoch überwiegend eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen. In dem analysierten Haushalt 2022 plant die Stadt durchgängig bis einschließlich 2025 mit deutliche Defiziten. Zudem ist jeweils ein globaler Minderaufwand von 4,0 Mio. Euro jährlich einkalkuliert. Weiterhin sind für die Jahre 2021 und 2022 erhebliche außerordentliche Erträge aus der Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie von 39,4 Mio. Euro und 13,1 Mio. Euro angesetzt. Im Haushaltsplan 2021 hat die Stadt mit erheblich höheren finanziellen Belastungen aus der Corona-Pandemie und entsprechenden außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG kalkuliert als nun im aktuellen Haushaltsplan 2022. Auf Basis der Planergebnisse 2021 und 2022

kann dann lediglich nur noch für 2022 ein fiktiver Haushaltsausgleich dargestellt werden. Ab 2023 ist dann jeweils eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant, die unter den Schwellenwerten zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW liegen.

Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Haushaltsplänen in mehreren Jahren deutlich besser aus. Dieses spiegelt sich jedoch nur für 2016 in einem verbesserten Haushaltsstatus wider.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Paderborn 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	8,78	-11,01	9,69	-2,62	-2,25
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	35,33	24,32	34,01	31,16	28,91
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	637,28	635,92	635,00	632,88	633,15
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	8,78	-11,01	9,69	-2,62	-2,25
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,22	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,42	-1,36	-0,33	-3,14	0,15
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,16	-0,01	-0,59	1,02	0,12
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	positives Ergebnis	1,64	positives Ergebnis	0,39	0,34

In der letzten überörtlichen Prüfung waren in vier der geprüften sechs Jahre negative Ergebnisse festzustellen. Es gab eine beachtliche Bandbreite zwischen 5,7 Mio. Euro und -21,6 Mio. Euro. Daraus resultiert ein durchschnittliches Jahresergebnis von -6,1 Mio. Euro.

Dieser Trend von mehrheitlich negativen Jahresergebnissen setzt sich im Betrachtungszeitraum zwar fort. Hierbei kann jedoch erfreulicherweise eine grundsätzlich positivere Entwicklung mit überwiegend niedrigeren Defiziten und höheren Überschüssen festgestellt werden. 2016 und 2018 hat Paderborn die bisher höchsten Überschüsse seit der NKF-Umstellung 2009 erwirtschaftet. Daraus ermittelt sich für die fünf betrachteten Jahresabschlüsse per Saldo ein Überschuss von 2,6 Mio. Euro. Somit kann der Eigenkapitalverzehr zumindest temporär gestoppt werden. Die Stadt verfügt durchgängig über einen nennenswerten Bestand bei der Ausgleichsrücklage. Dabei darf nicht verkannt werden, dass dieser in der Eröffnungsbilanz mit 69,6 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch war.

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen über die Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Dieses hat in Paderborn wegen vorhandener Ausgleichsrücklagenbestände und negativer Jahresergebnisse in 2019 und 2020 bisher keine Relevanz. Das kann sich für die zukünftigen Jahre jedoch anders darstellen, sofern anstatt der durchgängig geplanten Defizite Überschüsse erwirtschaftet werden können.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Paderborn in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-13,94	-13,31	-24,45	-11,94	-7,07
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	14,98	1,66	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	633,15	633,15	610,36	598,42	591,35 (534,41)
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-13,94	-13,31	-1,66	0,00	0,00
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	-22,79	-11,94	-7,07
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 (-56,94)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	3,60	1,96	1,18
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	2,11	2,05	3,85	1,96	1,18

() Resultat bei vollständiger Ausbuchung der tatsächlichen sowie kalkulierten Bilanzierungshilfen nach NKF-CIG in 2025 gegen die allgemeine Rücklage

Die Stadt Paderborn wendet die Regelungen des NKF-CIG an, insbesondere die Ermittlung der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie, die Buchung als außerordentlichen Ertrag sowie die Bilanzierungshilfe. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 hat die Stadt außerordentliche Erträge lediglich noch für 2022 angesetzt. Sie betragen 13,1 Mio. Euro. Aufgrund eines noch verbleibenden Plandefizits in 2022 sowie des für 2023 erwarteten hohen Fehlbedarfes wird die Ausgleichsrücklage damit in 2023 vollständig aufgezehrt sein. Im selben Jahr setzt sich dann der geplante kritische Eigenkapitalverzehr mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Für die Jahre 2022 bis 2025 summieren sich die Fehlbedarfe auf beachtliche 56,8 Mio. Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG wären es 69,9 Mio. Euro.

Nach dem Haushaltsplan 2021, als ersten Haushaltsplan mit Einbeziehung der negativen finanziellen Corona-Effekte, hat die Stadt Paderborn noch deutlich höhere Jahresfehlbedarfe prognostiziert. Für 2022 und 2023 sind es jeweils knapp unter 30,0 Mio. Euro und für 2024 mit dem Wegfall von entsprechenden außerordentlichen Erträgen außergewöhnlich hohe 51,1 Mio. Euro. Rund 10 Prozent der ordentlichen Aufwendungen können nicht gedeckt werden.

Der nunmehr im Entwurf vorliegende Jahresabschluss 2021 weist gegenüber den Planungen ein deutlich geringeres Jahresdefizit von 2,3 Mio. Euro auf. Hierzu haben insbesondere höhere Gewerbesteuererträge sowie Einmaleffekte beigetragen. An Corona-bedingten Belastungen und damit zugleich außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG sind letztendlich noch 2,4 Mio. Euro verblieben. Geplant waren hierfür erhebliche 39,4 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wird weiterhin in 2023 vollständig aufgezehrt werden.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresabschlüsse zeigen eine schwankende Entwicklung ohne einen eindeutigen Trend. Mit nennenswerten Überschüssen in zwei Jahren können die Defizite in den anderen drei Jahren kompensiert werden. Die Stadt Paderborn profitiert hierbei wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses zeigt sich besonders bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Die COVID-19-Pandemie führt ab 2020 auch für die Stadt Paderborn zu finanziellen Belastungen. Nach dem Jahresabschluss 2020 ist der Haushalt strukturell defizitär.

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

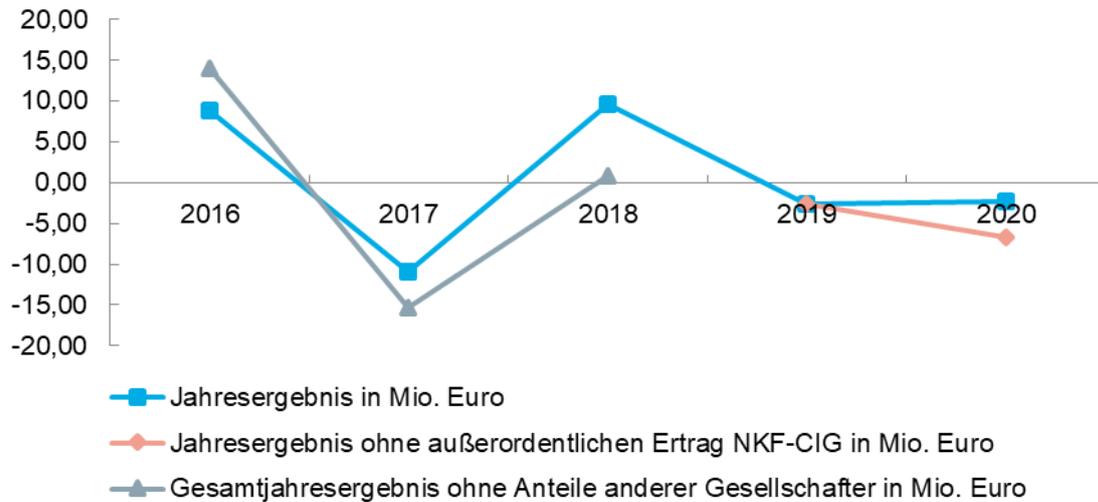
#### Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis PLAN	-5,83* (-4,11)	-15,13	11,25 (0,88)	1,93	-12,46
Jahresergebnis IST	8,78	-11,01	9,69	-2,62	-2,25
Abweichung	14,61 (12,89)	4,12	-1,56 (8,81)	-4,55	10,21

\* Nachtragsplan  
( ) Haushaltsplan

Die Stadt Paderborn hat in drei Jahren Nachtragshaushalte aufgestellt. Mit der Nachtragssatzung 2020 wurde aufgrund der Corona-bedingten Auswirkungen der Höchstbetrag der Liquiditätskredite deutlich um 35,0 Mio. Euro auf 71,3 Mio. Euro erhöht. Dieses erfolgte, um die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Die Stadt Paderborn erzielt in den Jahresabschlüssen gegenüber den ursprünglichen Haushaltsplänen mit Ausnahme eines Jahrs jeweils bessere Ergebnisse als kalkuliert. Die Verbesserungen über 8,8 Mio. Euro sind absolut betrachtet und in Relation zum Haushaltsvolumen erheblich.

### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020



Seit dem zweiten Halbjahr 2021 liegen bei der Stadt Paderborn die aufgestellten Gesamtabschlüsse für die Jahre 2016 bis einschließlich 2018 vor. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören durchgängig der Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Paderborn (ASP), der Bäderbetrieb der Stadt Paderborn (BSP), das Gebäudemanagement Paderborn (GMP), die Kraftverkehrsgesellschaft Paderborn mbH (KVP), die PaderBäder GmbH, die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB), die PaderSprinter GmbH, der Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn (STEB) und die Wasserwerke Paderborn GmbH (WWP). Für den anstehenden Gesamtabchluss 2019 sollen auskunftsgemäß die Wohnungsgesellschaft Paderborn mbH sowie die Stadtwerke Paderborn GmbH hinzukommen. Diesen hatte die Stadt zuletzt noch eine untergeordnete Bedeutung beigemessen.

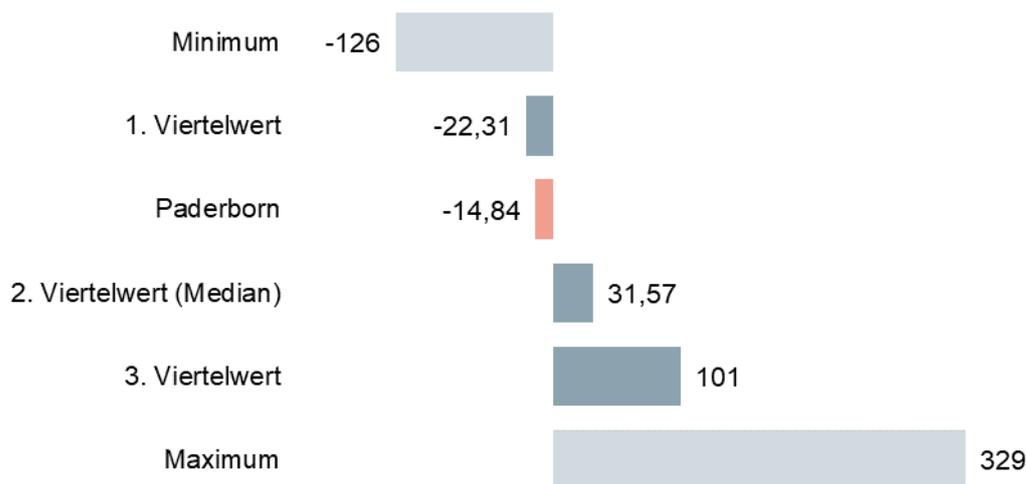
Die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes prägen wie in den meisten Kommunen die Konzernergebnisse nach den Gesamtabschlüssen. Die Ergebnisse der derzeit vorliegenden Gesamtabschlüsse fallen in zwei der drei Jahre ungünstiger aus als die des Kernhaushaltes. Das lässt die Vermutung zu, dass die Ertragskraft der verselbstständigten Aufgabenbereiche insgesamt betrachtet eher schlechter ist als die der Konzernmutter. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Kommunen und so auch die Stadt Paderborn verlust- als auch gewinnbringende Aufgabenbereiche ausgegliedert haben. Außerdem sind die Finanzbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und den Ausgliederungen ebenso unterschiedlich ausgeprägt. Die höchsten positiven Jahresergebnisse, vor der Ergebnisverwendung, erwirtschaftet der Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn (STEB). Danach folgt die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB). Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht Beteiligungen verwiesen.

Zu den Jahresergebnissen und den Überschüssen beim Kernhaushalt haben die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie ein teilweise deutlich höheres Gewerbesteuerniveau. Die Gemeindeanteile steigen bis 2018 kontinuierlich an. Für den Eckjahrevergleich 2016 und 2020 ergibt sich für sie eine Zunahme um fast 25 Prozent beziehungsweise 17,3 Mio. Euro. Liegen die Gewerbesteuererträge in 2016 und 2017 bei etwa 78,5 Mio. Euro, konnten in 2018 mit 92,2 Mio. Euro und 2019 mit 87,2 Mio. Euro deutlich mehr erzielt werden. Der, insbesondere Corona-bedingte Rückgang in 2020 auf 80,8 Mio. Euro

ist durch die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 19,7 Mio. Euro kompensiert worden. An außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG sind 4,5 Mio. Euro gebucht worden. Die geringfügigen Anpassungen an die leicht gestiegenen fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) in 2016 und 2019 haben keine relevanten Auswirkungen auf die Gewerbesteuerentwicklung.

Das relativ hohe Jahresdefizit 2017 resultiert bei leicht rückläufigen Erträgen maßgeblich aus deutlich um 16,3 Mio. Euro gestiegenen ordentlichen Aufwendungen. Primär zu nennen ist die Zunahme bei den Transferaufwendungen von 11,5 Mio. Euro, hiervon alleine 5,3 Mio. Euro bei der allgemeinen Kreisumlage. Für den deutlichen Überschuss 2018 ist ertragsseitig der Anstieg bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern verantwortlich. Den steigenden ordentlichen Erträgen in 2018 sowie in den beiden Folgejahren stehen wachsende Aufwendungen gegenüber. Hierzu gehören vorrangig Transferaufwendungen mit der allgemeinen Kreisumlage, Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Paderborn bewegen sich in einer beachtlichen Bandbreite zwischen -74 Euro in 2017 und 65 Euro in 2018. Ein eindeutiger Trend ist hierbei nicht zu erkennen. Jedoch können gegenüber den in der letzten Prüfung betrachteten Jahren

zunehmende höhere Überschüsse und vielfache geringere Defizite festgestellt werden. Diese erfreuliche Entwicklung basiert insbesondere auf der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hiervon profitieren die Stadt Paderborn sowie die deutliche Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Die Stadt Paderborn weist bei den einwohnerbezogenen Jahresergebnissen in vier der fünf Vergleichsjahre ungünstigere Kennzahlenwerte auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Davon zählt die Stadt in zwei Jahren zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten. Lediglich 2016 hat Paderborn ein interkommunal überdurchschnittliches Resultat erzielt.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG sind als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,25
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	-167
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	2,32
Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	-167
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	144
<b>Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro</b>	<b>-22,33</b>

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt mit einem Defizit von 22,3 Mio. Euro erheblich ungünstiger aus als das tatsächliche Jahresergebnis von -2,3 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind unter anderem die überdurchschnittlichen Erträge aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Gewerbesteuer ursächlich. Darüber hinaus haben wir die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 19,7 Mio. Euro entsprechend unserer

Systematik in die Durchschnittswertberechnung einbezogen und damit für 2020 anteilig berücksichtigt. Weiterhin haben wir Sondereffekte bereinigt, die per Saldo das Jahresergebnis belastet haben. Zu diesen Sondereffekten zählen unter anderem die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG, die von der Stadt ermittelten weiteren pandemiebedingten Belastungen sowie die teils deutlichen Schwankungen bei Grundstücksverkaufserträgen, den Rückstellungen und den Wertberichtigungen.

Das strukturelle Ergebnis zeigt außerdem, dass die Jahresergebnisse auch durch die gute konjunkturelle Lage mit beeinflusst worden sind. Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie kann aktuell allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die aktuelle Steuerschätzung aus November 2021 zeigt Zuversicht, aber weiterhin auch die Herausforderungen für die Kommunen in den nächsten Jahren. Die weitere Entwicklung bleibt kritisch zu begleiten.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die Ertragskraft von Paderborn hat sich im Betrachtungszeitraum grundsätzlich positiv entwickelt. Die Stadt profitiert bis 2019, wie die meisten Kommunen, von der guten konjunkturellen Entwicklung mit deutlich steigenden Erträgen aus der Gewerbesteuer sowie den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Ertragskraft je Einwohner ist dabei in 2018 nennenswert um etwa 250 Euro auf rund 1.960 Euro gestiegen. Für die eingetretenen Rückgänge in den beiden Folgejahren auf 1.850 Euro Ende 2020 ist insbesondere die von der Corona-Pandemie belastete Gewerbesteuerentwicklung verantwortlich. Unter Hinzurechnung der 2020 erhaltenen Gewerbesteuerenausgleichsleistung sind es rund 1.980 Euro. Die Zunahme beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hat dagegen die Verringerung beim Anteil an der Einkommensteuer grundsätzlich kompensiert.

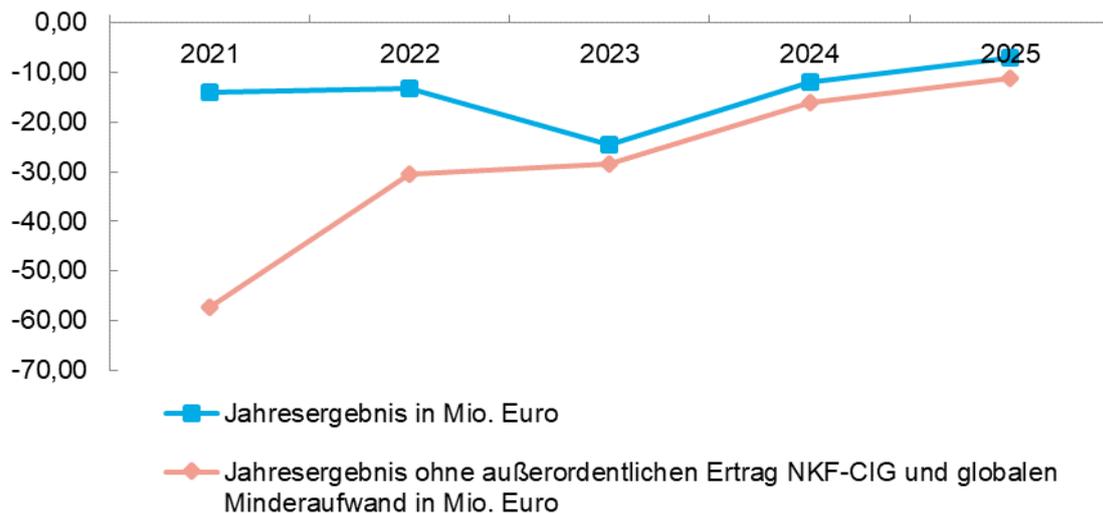
Die Ertragskraft der Stadt Paderborn ist nach den allgemeinen Deckungsmitteln in allen Jahren unterdurchschnittlich. In 2017 und 2019 ist sie sogar niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Gründe hierfür sind insbesondere bei den Realsteuererträgen zu finden. Die einwohnerbezogenen Erträge bei der Grundsteuer B zählen auch wegen des Hebesatzniveaus jeweils interkommunal zu den Geringsten. Die Gewerbesteuer je Einwohner ist bis auf das Jahr 2020 erkennbar unterdurchschnittlich und zeigt dabei eine Tendenz zu dem Viertel der Vergleichskommunen nicht den niedrigsten Erträgen. Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer besteht ein unterdurchschnittliches Niveau. Die geringere eigene Steuerkraft von Paderborn spiegelt sich in den höheren Schlüsselzuweisungen wider, die zugleich eine deutliche Abhängigkeit vom Finanzausgleich bedeuten.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Paderborn plant nach dem aktuellen Haushalt 2022 bis 2025 jeweils negative Jahresergebnisse mit teilweise deutlichen Defiziten. Hierbei sind durchgängig ein globaler Minderaufwand sowie ausschließlich für 2022 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG veranschlagt. Der Haushalt ist darüber hinaus insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

*Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.*

**Jahresergebnisse Stadt Paderborn in Mio. Euro 2021 bis 2025**



Die **Stadt Paderborn** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein nennenswertes Defizit von 7,1 Mio. Euro. Der hierbei veranschlagte jährliche globale Minderaufwand von 4,0 Mio. Euro muss auch tatsächlich erzielt werden, um das Planergebnis zu erreichen.

Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2021 hat sich das Ergebnis gegenüber den Planungen deutlich verbessert. Es verbleibt ein Jahresergebnis von -2,3 Mio. Euro beziehungsweise von -4,7 Mio. Euro ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG.

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B	24,86	28,31	3,45	2,6
Gewerbesteuer	80,78 (83,42)	107,45	26,67 (24,03)	5,9 (5,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	68,09 (66,33)	88,40	20,31 (22,07)	5,4 (5,9)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	19,59 (15,40)	17,53	-2,06 (2,13)	-2,2 (2,6)
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	30,35 (12,61)	7,99	-22,36 (-4,62)	-23,4 (-12,6)
Schlüsselzuweisungen	73,40 (71,62)	84,04	10,64 (12,42)	2,7 (3,3)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	75,54	82,60	7,06	1,8
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	38,04	53,40	15,36	7,0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	4,14	6,59	2,45	9,8
Sonstige ordentliche Erträge	20,89 (21,61)	15,76	-5,13 (-5,84)	-5,5 (-6,1)
Finanzerträge	10,17 (9,72)	10,95	0,78 (1,23)	1,5 (2,4)
Außerordentliche Erträge	4,50 (0,00)	0,00	-4,50 (0,00)	-100
Übrige Erträge	22,62	22,88	0,26	0,2
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	120 (117)	136	16,28 (19,05)	2,6 (3,1)
Versorgungsaufwendungen	9,99 (10,76)	11,30	1,31 (0,54)	2,5 (1,0)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	88,34	102	14,15	3,0
Bilanzielle Abschreibungen	18,59	19,67	1,08	1,1
Steuerbeteiligungen	6,14 (11,98)	9,00	2,86 (-2,98)	8,0 (-5,6)
Allgemeine Kreisumlage	99,44 (93,16)	105	6,02 (12,30)	1,2 (2,5)
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)	99,33	118	18,33	3,4
Sonstige ordentliche Aufwendungen	31,26	33,51	2,25	1,4
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	2,08	1,56	-0,52	-5,6
globaler Minderaufwand	0	-4,00	-4,00	

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

\*\* Summe der übrigen Erträge

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

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

### 1.3.3.1 Erträge

Der Grund für den geplanten Ertragsanstieg bei der **Grundsteuer B** liegt in der Anpassung des Hebesatzes um 36 Punkte an den erhöhten fiktiven Hebesatz nach dem GFG 2022. Ab dem Jahr wird ein differenzierter fiktiver Hebesatz für kreisfreie Städte und für kreisangehörige Kommunen angewandt. Nach den aktuellen Jahresabschlussdaten 2021 werden 25,7 Mio. Euro erzielt. Die jährlichen Plansteigerungen liegen mit 1,5 Prozent für 2022 und 1,1 Prozent in den Folgejahren leicht oberhalb Orientierungsdaten. Der Orientierungsdaten-Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) vom 17. August 2021 zeigt Zuwachsraten von 0,8 Prozent und 0,9 Prozent. Aus den leichten Überschreitungen ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko abzuleiten.

Die Planung der **Gewerbsteuer** ist in Paderborn wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden (konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie). Der leicht höhere Durchschnittswert von 83,4 Mio. Euro spiegelt die Bandbreite der Erträge zwischen 78,1 Mio. Euro und 92,2 Mio. Euro in den Jahren 2016 bis 2020 wider. Nach dem Jahresabschluss 2020 sinken die Erträge insbesondere durch die Corona-Pandemie auf 80,8 Mio. Euro. Im aktuellen Jahresabschluss 2021 konnten nunmehr 95,9 Mio. Euro ausgewiesen werden. Die Stadt hat für 2022 einen Ansatz von 88,5 Mio. Euro geplant, der moderat über dem Ergebnis 2019 von 87,2 Mio. Euro liegt. Für die Folgejahre bis 2025 sind dann die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses von bis zu 8,5 Prozent jährlich übernommen worden. In der Gesamtbetrachtung wird ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Ansätzen nicht gesehen. Aufgrund der geplanten Steigerungen besteht dagegen ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei dem Ansatz. Die Gewerbsteuer stellt in Paderborn wie bei vielen Kommunen, zumindest anfänglich, den größten Anteil der ermittelten Belastungen aus der der COVID-19-Pandemie. Für die Jahre ab 2023 hat die Stadt keine Gewerbesteuerermindererträge gemäß § 4 NKF-CIG ausgewiesen.

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** steigt die für Paderborn geltende Schlüsselzahl in 2018 und 2021 um 3,3 Prozent und 0,9 Prozent. Für 2020 wird, insbesondere durch die Corona-Pandemie mit 68,1 Mio. Euro der Ansatz von 74,1 Mio. Euro deutlich verfehlt. Die Stadt

hat 75,4 Mio. Euro für 2022 kalkuliert und dabei mit 8,7 Prozent gegenüber dem Ansatz 2021 eine höhere Steigerung als die Orientierungsdaten von 4,6 Prozent angesetzt. Werden hingegen die aktuellen Daten des Jahresabschlusses 2021 von 74,6 Mio. Euro zugrunde gelegt, ergibt sich eine Zunahme von 1,0 Prozent. Darauf aufbauend liegen die Steigerungsraten bis 2025 leicht unter denen des Orientierungsdatenerlasses. Insoweit besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Eine Auswertung der Einkommensteuererträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen insbesondere konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen sind. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Bezogen auf die Einkommensteuer hat Paderborn einen Minderertrag nach § 4 NKF-CIG ausschließlich für 2022, und zwar von 8,2 Mio. Euro ermittelt und isoliert.

Beim **Anteil an der Umsatzsteuer** steigt die Schlüsselzahl in 2018 um 1,1 Prozent und sinkt in 2021 um 1,9 Prozent. Nach dem Jahresabschluss 2020 werden 19,6 Mio. Euro realisiert. Die Ergebnisdaten für 2021 liegen bei 19,3 Mio. Euro. Im Vergleich hierzu erwartet Paderborn für 2022 mit 16,4 Mio. Euro einen höheren prozentualen Ertragsrückgang als im Orientierungsdatenerlass. Ab 2023 werden dann die Steigerungsraten des Erlasses geringfügig überschritten. In der Gesamtbetrachtung ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Planansätze erkennbar. Dennoch verbleibt wegen den Plansteigerungen ein allgemeines Haushaltsrisiko. Die Stadt Paderborn hat lediglich für 2022 einen Minderertrag nach § 4 NKF-CIG ermittelt und isoliert, der rund 3,3 Mio. Euro beträgt.

Bei den **Ausgleichsleistungen** werden entsprechend den endgültigen Festsetzungen nach dem GFG 2020 und 2021 jeweils etwa 6,9 Mio. Euro erzielt. Der Ansatz für 2022 deckt sich mit der Modellrechnung zum GFG 2022. Für 2023 entspricht der prozentuale Anstieg den Orientierungsdaten, für 2024 bis 2025 werden diese leicht überschritten. In der Gesamtbetrachtung ist kein nennenswertes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennbar. Weil die **Abrechnung der Einheitslasten** 2021 endet, hat die Stadt ab 2022 keine Erträge mehr geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeiträge aus und erschweren einen Haushaltsausgleich. Zumindest diese werden durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen mehr als kompensiert. Die Kommunen haben Ende 2020 einmalig im Rahmen der Corona-Pandemie eine **Gewerbesteuerausgleichsleistung** erhalten. Diese beträgt für Paderborn 19,7 Mio. Euro.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** entsprechen das Ergebnis 2020 von 73,4 Mio. Euro und der Planansatz 2021 von 83,1 Mio. Euro den endgültigen Festsetzungen nach dem jeweiligen GFG. Die für 2022 veranschlagten 79,0 Mio. Euro decken sich mit der Modellrechnung zum GFG 2022. Für die Folgejahre hat die Stadt die Orientierungsdaten, und zwar den Rückgang in 2023 sowie die Zuwächse in 2024 und 2025, übernommen. Bei den Ansätzen der Schlüsselzuweisungen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Diese Erträge sind generell von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt aufgrund der aktuellen Entwicklung durch die Corona-Pandemie kritisch abzuwarten. Es besteht insoweit ein allgemeines Risiko für die Planung.

Der Anstieg bei den weiteren **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** beträgt per Saldo um 7,1 Mio. Euro und umfasst verschiedene Zuwendungsgeber und Bereiche. Zu nennen sind besonders Zuweisungsanstiege vom Bund von 2,6 Mio. Euro, vom Land von 4,0 Mio. Euro sowie Zuwächse von 2,1 Mio. Euro bei der Auflösung von passiven Abgrenzungsposten von beiden Zuwendungsgebern. Punktuell gibt es Rückgänge bei anderen Positionen. Mit der Zunahme ist

jedoch nicht zwangsläufig eine erhebliche Haushaltsentlastung verbunden. Einzelnen Ertragszuwächsen stehen teilweise noch stärker steigende Aufwendungen gegenüber. Dieses betrifft exemplarisch die um 8,4 Mio. Euro höheren Zuweisungen bei den Tageseinrichtungen für Kinder. Zudem sind gegenüber dem Ergebnis 2020 für 2022 bis 2025 mehrere neue, zeitlich befristete Zuwendungen geplant. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist beim geplanten Gesamtvolumen nicht erkennbar.

Die dargestellte erhebliche Zunahme bei den **öffentlich-rechtliche Leistungsentgelten** von 15,4 Mio. Euro betrifft maßgeblich die Benutzungsgebühren in unterschiedlichen Bereichen. Mehrerträge werden insbesondere bei der Notfallrettung von 5,7 Mio. Euro, beim Krankentransport von 5,1 Mio. Euro sowie bei den Märkten gesehen. Letzteres resultiert insbesondere aus den Corona-bedingten Ertragseinbrüchen wegen der Nichtdurchführung von Veranstaltungen in 2020. Es gibt keine Hinweise, die für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Ansätzen sprechen.

Kalkulierte Steigerungen bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** werden maßgeblich bei den sonstigen privatrechtlichen Leistungsentgelten und Verkaufserträgen erwartet. Es handelt sich um Mehrerträge gegenüber dem Jahresergebnis 2020 insbesondere bei der Schulverpflegung in den Grundschulen, bei kulturellen Veranstaltungen sowie Weiterbildungsveranstaltungen. Ursächlich hierfür ist primär, dass die Erträge Corona-bedingt in 2020 einbrachen.

Die in 2025 um 5,1 Mio. Euro geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. In diesen Positionen sind anteilig zu bereinigende Sondereffekte enthalten, wie sie ebenfalls in Paderborn festzustellen sind. Diese und das Volumen sind üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht bekannt. Hierzu zählen auch teils stark schwankende Erträge aus der Auflösung oder Reduzierung von Rückstellungen, dem Verkauf von Grundstücken des Umlaufvermögens, den Forderungswertberichtigungen und den Gewerbesteuerzinsen. Die rückstellungsbezogenen Erträge sind zudem aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert. Für die Jahre 2022 bis 2025 sind an Grundstücksverkaufserlösen insgesamt zwischen 1,7 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro jährlich angesetzt. Diese liegen teilweise nennenswert unter den tatsächlichen, nach den Jahresabschlüssen erzielten Erträgen. Bei den Bußgeldern bleibt abzuwarten, ob die deutlich höheren Erträge letztendlich erzielt werden. In der Gesamtbetrachtung wird bei dem Volumen und wegen geplanter Rückgänge ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2025 verneint.

Für die **Finanzerträge** sind bis 2025 durchschnittlich jährlich rund 11,0 Mio. Euro veranschlagt. Dabei handelt es sich maßgeblich um die Gewinnanteile und Zinserträge von den verbundenen Unternehmen und Beteiligungen. Die Gewinnanteile sind konstant mit jährlich 6,5 Mio. Euro angesetzt. Sie liegen um 1,0 Mio. Euro über dem geringeren Jahresergebnis 2020, jedoch auf dem Niveau der übrigen Jahresabschlüsse. Bei den Zinserträgen ist ein sukzessiver Rückgang um letztendlich 230.000 Euro kalkuliert. Es gibt keine Erkenntnisse, dass die geplanten Gewinnanteile in der Zukunft nicht ausgeschüttet werden. Insoweit ist nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen.

Bei den **außerordentlichen Erträgen** handelt es sich um die Buchungen der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie gemäß § 4 Abs. 5 NKF-CIG. Im Jahresabschluss 2020 sind hierfür 4,5 Mio. Euro ausgewiesen. Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sind es 2,4 Mio. Euro. Im aktuellen Haushaltsplan 2022 hat die Stadt ausschließlich für 2022 entsprechende Erträge, und zwar 13,1 Mio. Euro veranschlagt. Für die mittelfristige Planung ab

2023 bestehen keine Ansätze. Diese außerordentlichen Erträge sind keine Erträge einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushaltswirtschaft und werden auch insoweit von uns als Sondereffekte bereinigt.

### 1.3.3.2 Aufwendungen

Auffällig bei den **Personalaufwendungen** sind die für 2021 überdurchschnittlichen Ansätze einzelner Aufwandspositionen und damit auch das hohe Gesamtvolumen von 131,2 Mio. Euro. Diese resultieren aus geplanten, auch temporären Zuwächsen von über 50 Stellen. Für 2022 liegen die Plandaten, mit Ausnahme der Zuführungen, über denen des Vorjahres. Die Stadt hat für 2022 die feststehenden Tarifabschlüsse von 1,8 Prozent ab April 2022 sowie für die Besoldung eine erwartete Erhöhung von 1,4 Prozent ab Januar 2022 angesetzt. Auch aufgrund eigener Erfahrungen bei Stellenbesetzungen werden Personalkosten für freie sowie neue Stellen des Stellenplanes für 2022 nur mit etwa 50 Prozent angesetzt. Bei den wesentlichen Personalaufwandspositionen hat die Stadt von 2023 bis 2025 jährliche Steigerungen von mehrheitlich 1,8 Prozent angesetzt. Dieses gilt ebenfalls für die jährlichen Zuführungen für die Pensions- und Beihilferückstellungen, jedoch sind zuvor die Ansätze für 2022 deutlich um 2,6 Mio. Euro gesenkt worden. Die von 2023 bis 2025 geplanten Zuführungen bewegen sich in etwa auf dem Niveau des Durchschnitts der Jahresabschlüsse. Für deren Ermittlung wird eine Fachsoftware genutzt. Darüber hinaus nimmt die Stadt Paderborn einen globalen Minderaufwand nach § 75 Abs. 2 GO von jährlich 4,0 Mio. Euro vor. Davon entfallen auf Personalaufwendungen 0,9 Mio. Euro. Nach den aktuellen Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunal Finanzen werden höhere prozentuale Steigerungen von bis zu 3,5 Prozent erwartet. Es sind damit in Paderborn höhere als die geplanten Personalaufwendungen nicht auszuschließen. Dennoch kann in der Gesamtbetrachtung bei dem Volumen der Personalaufwendungen und den einkalkulierten Steigerungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko verneint werden.

Die **Versorgungsaufwendungen** werden in Paderborn von den beiden Positionen Versorgungsaufwendungen für Beamte sowie Beihilfen Versorgungsempfänger bestimmt. Hinzukommen, wie in vielen Kommunen, in einzelnen Jahren schwankende Rückstellungszuführungen. Bei den Versorgungsaufwendungen ist ebenfalls das hohe Plandateniveau 2021 und der Ansatzrückgang in 2022 auffällig. Für die Jahre 2023 bis 2025 sind wiederum jährliche Steigerungen von 1,8 Prozent einkalkuliert. Jedoch werden durchgängig keine Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen veranschlagt. Diese sind, auch im Hinblick der bisherigen Jahresergebnisse nicht auszuschließen. Daraus kann jedoch nicht zwangsläufig ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko abgeleitet werden.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind nach den Jahresabschlüssen von 2016 nach 2020 deutlich von 81,5 Mio. Euro auf 88,3 Mio. Euro angestiegen, davon alleine 5,0 Mio. Euro in 2019. Für die Jahre 2022 bis 2025 sind zwischen 101,1 Mio. Euro und 102,7 Mio. Euro und damit ein deutlich höheres Volumen geplant. Den größten Aufwandsblock stellen die Erstattungen an verbundene Unternehmen und Sondervermögen dar. Diese sind nach den Jahresabschlüssen stetig gestiegen und haben in 2020 ein Volumen von 46,4 Mio. Euro erreicht. Für die Jahre 2022 bis 2025 hat die Stadt beginnend mit 50,7 Mio. Euro Zuwächse auf dann 53,7 Mio. Euro geplant. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich diese um die veranschlagten globalen Minderaufwendungen von 2,0 Mio. Mio. Euro beim Gebäudemanagement verringern. Die Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen erreichten zuletzt ein

Volumen von 11,4 Mio. Euro. Für diese sind 15,8 Mio. Euro in 2022 veranschlagt, die anschließend auf bis zu 13,6 Mio. Euro abschmelzen. Bei weiteren Positionen sind ebenfalls Zuwächse kalkuliert, die eine Abdeckung von gewissen Preissteigerungen ermöglichen dürften. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände werden jährliche Steigerungen beim Sachaufwand von bis zu 3,0 Prozent erwartet. In der Gesamtbetrachtung ist bei der Summe der geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ersichtlich. Diese Einschätzung resultiert insbesondere aus den gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2020 grundsätzlich und bemerkenswert höheren Planansätzen.

Bei den **bilanziellen Abschreibungen** ist voranzustellen, dass das städtische Kanalnetz vollständig sowie das kommunale Immobilienvermögen weitgehend und damit der entsprechende Werteverzehr aus dem Kernhaushalt ausgegliedert sind. Der Zentrale Bau- und Betriebshof sowie die Parkhäuser sind im Kernhaushalt verblieben. Damit konzentriert sich das abschreibungsträchtige Volumen im Kernhaushalt von Paderborn auf das Straßennetz. Für dieses Infrastrukturvermögen setzt sich der bei den Jahresabschlüssen festzustellende Trend sinkender Abschreibungsaufwendungen im aktuellen Haushaltsplan fort. Betragen diese noch 12,0 Mio. Euro in 2020, so sinken diese bis 2025 auf dann 10,9 Mio. Euro. Dagegen erwartet die Stadt bei den Maschinen, technischen Anlagen und Fahrzeugen gegenüber 1,7 Mio. Euro in 2020 einen sukzessiven Zuwachs auf dann 2,8 Mio. Euro in 2025. Auch bei weiteren Vermögensgegenständen werden steigende Abschreibungsaufwendungen kalkuliert. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sehen wir bei den bilanziellen Abschreibungen auch wegen des steigenden Gesamtvolumens nicht.

Die kalkulierten **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Der Wegfall der Erhöhungszahl ab 2020 ist berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze bis 2025 sind grundsätzlich nachvollziehbar und ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Die Aufwendungen für die **allgemeine Kreisumlage** betragen 99,4 Mio. Euro in 2020. Die Stadt hat für 2022 nunmehr 102,3 Mio. Euro veranschlagt. Dieses entspricht der Modellrechnung für 2022 und dem vom Kreis Paderborn für 2022 aktuell beschlossenen Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage von 34,6405 Prozent. Für die Folgejahre hat die Stadt dann Zuwächse von 0,1 Prozent in 2023 und jeweils 1,5 Prozent für 2024 und 2025 angesetzt. Damit ergibt sich ein Anstieg bis 2025 um insgesamt 3,1 Prozent. Nach den Planungen kalkuliert die Stadt auch eine steigende Steuerkraft, insbesondere wachsende Gewerbesteuer- sowie Einkommensteuererträge. Der Kreis Paderborn erwartet nach dem Ende Dezember 2021 beschlossenen Haushaltsplan für 2023 bis 2025 erkennbar höhere jährliche Steigerungen. Diese bewegen sich zwischen 2,6 Prozent und 3,1 Prozent jährlich, mithin eine Gesamtzunahme von 8,8 Prozent. Daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei dieser Umlageposition zu bejahen. Ebenfalls kann ein allgemeines Risiko nicht ausgeschlossen werden. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Stadt Paderborn an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Paderborn unterstellt. Dieser Anteil liegt in den letzten Jahren konstant bei 55 Prozent.

Die verbleibenden **Transferaufwendungen** steigen erheblich um 18,3 Mio. Euro. Hierunter fallen maßgeblich die Zuschüsse an verbundene Unternehmen sowie Sondervermögen, Zuschüsse an übrige Bereiche sowie die Gesamtheit der Sozialen Leistungen. Letztere konzentrieren sich in den beiden Produktbereichen 05 Soziale Leistungen und 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der Produktbereich 05 zeigt Zuschussbedarfe von zuletzt zwischen 8,8 Mio. Euro

und 9,8 Mio. Euro. Für 2022 sind 9,6 Mio. Euro geplant, die auf 12,1 Mio. Euro in 2025 steigen. Im Produktbereich 06 wachsen die Aufwendungen nach den Jahresabschlüssen kontinuierlich von 49,2 Mio. Euro auf dann 64,2 Mio. Euro an. Für 2022 hat die Stadt 69,3 Mio. Euro kalkuliert, die sich dann leicht auf 70,8 Mio. Euro erhöhen. In diesem Kontext verweisen wir auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung. Bei den verbleibenden Transferaufwendungen ist ein zusätzliches Risiko, auch wegen des deutlich steigenden Gesamtvolumens, nicht erkennbar.

Die Zunahme bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** beträgt 2,2 Mio. Euro. Sie resultiert insbesondere aus der ab 2022 veränderten Veranschlagung von Aufwendungen für EDV-Ausstattungen sowie höheren und zugleich steigenden Aufwendungen für investive Transferleistungen. Hingegen sind üblicherweise keine Pauschal- und Einzelwertberichtigungen veranschlagt. Für diese sind jedoch nach den Jahresabschlüssen durchgängig Aufwendungen zwischen 1,3 Mio. Euro bis 5,6 Mio. Euro entstanden. An Aufwendungen für Rückstellungen sind lediglich rund 30.000 Euro jährlich kalkuliert. Nach den Abschlüssen zeigen die jährliche Aufwendungen ein erheblich höheres Volumen zwischen rund 260.000 Euro und 2,3 Mio. Euro und damit im Durchschnitt von 1,0 Mio. Euro auf. Vor diesem Hintergrund sind höhere, als die geplanten Aufwendungen und insoweit auch ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht auszuschließen.

Bei den **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** geht die Stadt Paderborn, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Dieses betrifft die Liquiditäts- und Investitionskredite. Für die Zinsen sind, gegenüber 2,0 Mio. Euro in 2020, von 2022 bis 2025 sinkende Aufwendungen auf zuletzt 1,5 Mio. Euro veranschlagt. Nach dem Finanzplan kalkuliert die Stadt jedoch für die Jahre 2022 bis 2025 jährliche Aufnahmen von Investitionskrediten, losgelöst von Umschuldungen, zwischen 24,7 Mio. Euro und 40,1 Mio. Euro. Nach Abzug steigender ordentlicher Tilgungen ergibt sich eine jährliche Nettoneuverschuldung zwischen 11,3 Mio. Euro und 28,1 Mio. Euro. Verwaltungsseitig sind für neue Kreditaufnahmen Zinssätze im Bereich von 0,0 Prozent angesetzt. Außerdem werden durch Umschuldungen niedrigere Zinssätze erwartet. Es bleibt fraglich, ob die sinkenden Ansätze auskömmlich sein werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko kann nicht ausgeschlossen werden. Hinzu kommt das ohnehin bestehende Zinsänderungsrisiko.

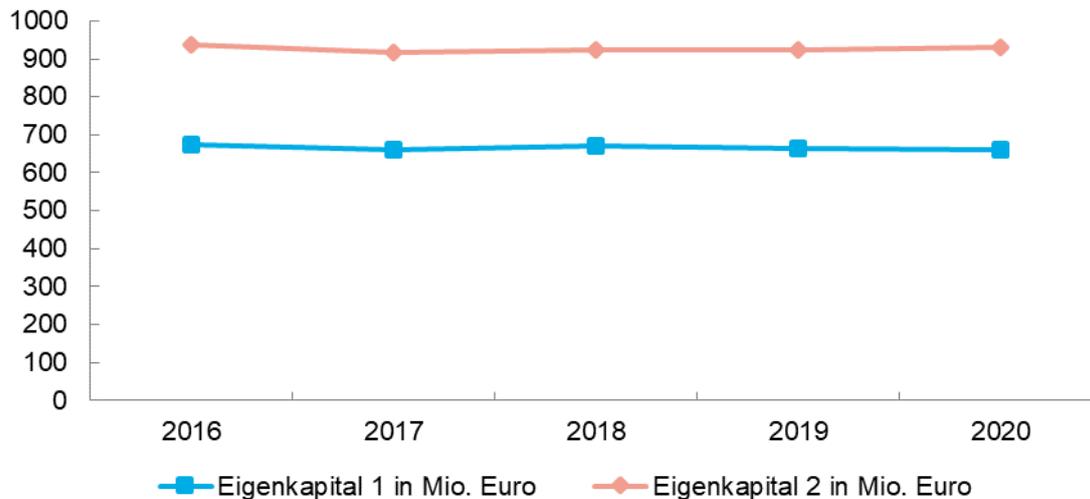
Hinsichtlich des von 2022 bis 2025 geplanten **globalen Minderaufwands** von jährlich 4,0 Mio. Euro bleibt kritisch abzuwarten, ob diese tatsächlich realisiert werden.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Paderborn weist eine im interkommunalen Vergleich gute Eigenkapitalausstattung auf. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren weit überdurchschnittlich. Der noch im letzten Prüfungszeitraum eingetretene Eigenkapitalverzehr konnte durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse weitgehend gestoppt werden. Nach den Gesamtab schlüssen weist Paderborn in der Konzernbetrachtung die höchsten Eigenkapitalquoten der bisher geprüften Vergleichskommunen auf.

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

### Eigenkapital Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020



Nach dem Jahresabschluss 2009, der eine beachtliche Zunahme der allgemeinen Rücklage durch die Korrektur der Eröffnungsbilanz beinhaltete, hat das Eigenkapital 1 der **Stadt Paderborn** 690,3 Mio. Euro betragen. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 1.004,3 Mio. Euro. Insbesondere aufgrund der eingetretenen überwiegenden Jahresdefizite ist das Eigenkapital nennenswert gesunken.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2016 belaufen sich das Eigenkapital 1 auf 672,6 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 937,2 Mio. Euro. Von 2016 bis einschließlich 2020 hat Paderborn in drei der fünf Jahre Defizite realisiert. Mit den beiden in 2016 und 2018 erwirtschafteten Überschüssen hat es die Stadt dennoch geschafft, den bisherigen Eigenkapitalabbau zu stoppen. Darüber hinaus ist das Eigenkapital insbesondere durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO sowie von Korrekturen verändert worden. Durch diese hat sich letztendlich das Eigenkapital 1 von Anfang 2016 bis Ende 2020 leicht um 1,2 Mio. Euro verringert.

Die Verringerung des Eigenkapitals 2 fällt in dem Zeitraum mit 6,2 Mio. Euro höher aus. Ende 2020 beträgt es 928,9 Mio. Euro. Dieses resultiert aus um 19,4 Mio. Euro gesunkenen Sonderposten für Beiträge und um 14,4 Mio. Euro gestiegenen Sonderposten für Zuwendungen.

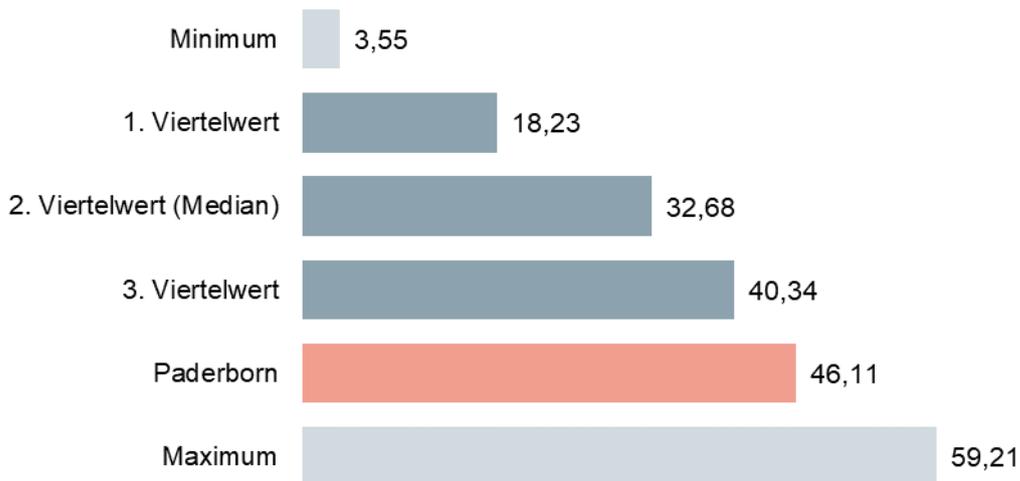
In diesem Kontext sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. Sie bewegen sich im Betrachtungszeitraum in einer deutlichen Bandbreite zwischen 28,7 Mio. Euro in 2016 und 49,2 Mio. Euro in 2018. In den erhaltenen Anzahlungen sind im Wesentlichen Anzahlungen auf Erschließungsbeiträge und auf Landeszuschüsse bilanziert. Zudem bestehen auch erhaltene Anzahlungen von verbundenen Unternehmen. Neben diesen investiven Beträgen gibt es in Paderborn nennenswerte erhaltene Anzahlungen für den konsumtiven Bereich, insbesondere freiwillige Vorausleistungen für Gewerbesteuern.

Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 37,2 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezem-

ber 2020 liquide Mittel von lediglich 12,9 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen nur anteilig aus diesen Finanzmitteln finanzieren. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass seit 2018 Liquiditätskredite bilanziert sind und somit die vorhandene Liquidität anteilig „fremdfinanziert“ ist.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Stadt Paderborn hat im gesamten Betrachtungszeitraum eine höhere Eigenkapitalquote 1 als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dieses gute Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner durchgängig bestätigt. Ein interkommunaler Vergleich der Eigenkapitalquote 1 ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG zeigt für das Jahr 2020 nur marginal geringere Kennzahlenwerte. Für Paderborn ergibt sich eine Quote von 45,94 Prozent, der 3. Viertelwert liegt bei 39,50 Prozent.

Die Gründe für die gute Eigenkapitalausstattung sind auch in der Verschuldung des Kernhaushaltes zu finden. In diesem Kontext ist auf die Bilanzsumme sowie das korrespondierende Vermögen hinzuweisen. Die Bilanzsumme je Einwohner ist in fast allen Jahren höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses gilt durchgängig für das Anlagevermögen. Aufgrund der überwiegenden Ausgliederung des kommunalen Immobilienbestandes stellt sich das Sachlagevermögen des Kernhaushaltes deutlich unterdurchschnittlich dar. Das einwohnerbezogene Sachanlagevermögen ist beinahe niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Vor diesem Hintergrund und des beachtlichen Beteiligungsportfolios ist das Finanzanlagevermögen je Einwohner in Paderborn vielfach höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das Straßenvermögen stellt sich interkommunal grundsätzlich unauffällig dar. Die einwohnerbezogenen Bilanzwerte bewegen sich vielfach im Bereich des 2. Viertelwertes. Das Umlaufvermögen der Stadt Paderborn zeigt teils über- und teils unterdurchschnittliche Kennzahlenwerte. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind in Paderborn, wie bei der Mehrheit der Kommunen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Sie sind beim Eigenbetrieb Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn (STEB) bilanziert.

Bei der Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene weist Paderborn ein herausragendes Bild auf. In den drei Vergleichsjahren 2016 bis 2018, für die in Paderborn Gesamtabschlüsse vorliegen, stellt Paderborn das Maximum bei der Gesamteigenkapitalquote 1 der bisher geprüften Kommunen. Die Gesamteigenkapitalquote 1 ist durch das Defizit 2017 leicht gesunken.

Der Kernhaushalt von Paderborn weist beim Eigenkapital 2 ebenso durchgängig positive Resultate auf. Sowohl die Quote als auch das einwohnerbezogene Eigenkapital ist in allen Jahren weit überdurchschnittlich. Beide Kennzahlenwerten zeigen jeweils eine Tendenz zum bisherigen Maximum.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des Eigenkapitals bis Ende 2025 wird nochmals auf die Ausführungen zur Haushaltsplanung ab 2020 und besonders die haushaltmäßige Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie verwiesen. Aufgrund der Buchung als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG werden die Jahresergebnisse und bestehende Ausgleichsrücklagen entlastet. Die Stadt Paderborn hat im aktuellen Haushaltsplan 2022 ausschließlich noch für das 2022 entsprechende außerordentliche Erträge angesetzt. In diesem Kontext werden die Corona-bedingten Schäden im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz. Mithilfe dieser Bilanzierungshilfe wird das bestehende Eigenkapital gestützt. Jedoch haben die Kommunen für das Jahr 2025 ein Wahlrecht auszuüben. Die gebildete Bilanzposition kann nach § 6 NKF-CIG erfolgsneutral gegen das Eigenkapital gebucht werden. Sollten die bisherigen städtischen Planungen weitgehend eintreten, würde das Eigenkapital einmalig um bis zu 57 Mio. Euro reduziert. Die günstige Entwicklung im Haushaltsjahr 2021 stimmt zuversichtlich, dass die kalkulierten Schäden von 39,4 Mio. Euro nicht in der Größenordnung eintreten werden. Die Option der einmaligen Eigenkapitalverringerung wird zurzeit von der Stadt Paderborn favorisiert. Alternativ haben Kommunen die Möglichkeit, die Bilanzposition ab 2025 über bis zu 50 Jahre aufwandswirksam abzuschreiben.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass neben dem Plandefizit 2021 von 13,9 Mio. Euro im aktuellen Haushaltsplan 2022 für alle Jahre bis 2025 negative Jahresergebnisse kalkuliert sind. Dies bewegen sich zwischen 7,1 Mio. Euro und 24,5 Mio. Euro. Sofern diese Plandefizite in der erwarteten Höhe eintreten, verursachen sie in der Summe einen deutlichen Eigenkapitalverzehr von etwa 71,0 Mio. Euro. Dieses entspricht rund elf Prozent des Ende 2020 vorhandenen Eigenkapitals von 662,1 Mio. Euro.

Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2021 sind aufgrund positiver Entwicklungen letztendlich noch ein Jahresdefizit von 2,3 Mio. Euro sowie ein Corona-bedingter Schaden von 2,4 Mio. Euro verblieben. Durch eine erfolgsneutrale Korrektur und Erhöhung der allgemeinen Rücklage wächst dennoch das Eigenkapital von 662,1 Mio. Euro auf 664,5 Mio. Euro an. Wegen der

durch einen Schuldenanstieg auf 1.477 Mio. Euro angewachsenen Bilanzsumme sinkt die Eigenkapitalquote 1 leicht auf 45,0 Prozent. Das Eigenkapital 2 erhöht sich von 928,9 Mio. Euro auf 935,0 Mio. Euro.

Für die Planjahre 2022 bis 2025 beträgt der kalkulierte Eigenkapitalverzehr insgesamt 56,8 Mio. Euro.

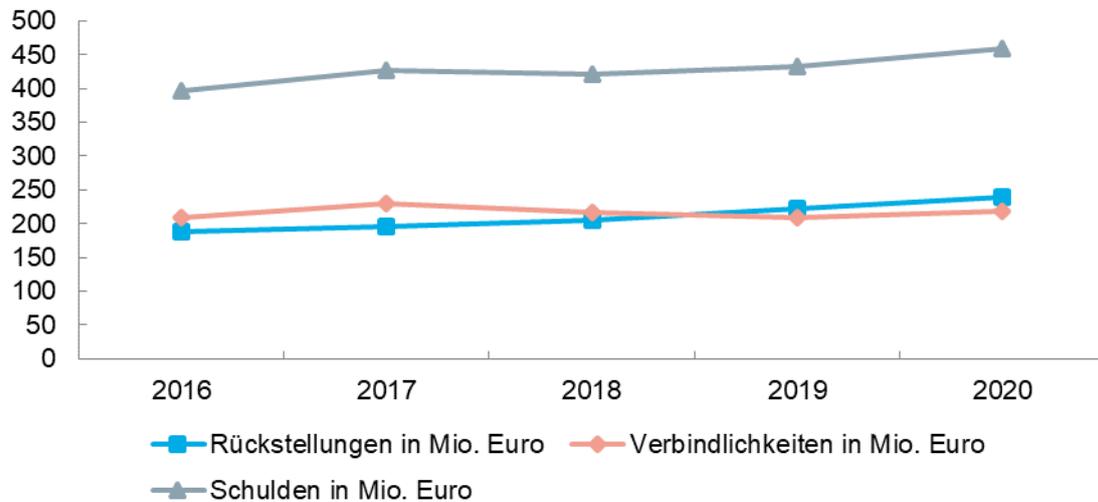
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Paderborn hat bezogen auf den Kernhaushalt im gesamten Vergleichszeitraum eine interkommunal weit unterdurchschnittliche Verschuldung. Diese ist ursächlich dafür, dass die Stadt auch in der Konzernbetrachtung niedrigere Gesamtverbindlichkeiten aufweist als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nach dem Haushaltsplan 2022 beabsichtigt die Stadt bis 2025 deutliche Nettoneuverschuldungen bei den Investitionskrediten. Diese dienen zur anteiligen Finanzierung der vom Kernhaushalt sowie dem Gebäudemanagement Paderborn (GMP) geplanten Investitionen.
- Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens zeigt ein unausgeglichenes und tendenziell kritisches Bild. Die Straßen haben mit über 70 Prozent die Mehrheit der festgelegten Gesamtnutzungsdauern hinter sich. Beim Immobilienbestand stellt sich die Situation differenziert dar, insbesondere in Bezug zu den Gebäudegruppen. Bei den von hohen Anlagenabnutzungsgrade betroffenen Vermögensteilen beziehungsweise -bereichen kann zukünftig ein erhöhter Investitions- und Finanzierungsbedarf entstehen.
- Die Stadt Paderborn erwirtschaftet bis auf das Jahr 2020 jeweils einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die sich hieraus ergebende Selbstfinanzierungskraft ist jedoch niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen und insoweit nicht zufriedenstellend.

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

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

### Schulden Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020



Die Schulden haben sich im Betrachtungszeitraum fast kontinuierlich um insgesamt 61,7 Mio. Euro auf 458,3 Mio. Euro erhöht. Ursächlich hierfür sind maßgeblich die um 52,0 Mio. Euro gestiegenen Rückstellungen sowie die seit 2018 bilanzierten Liquiditätskreditverbindlichkeiten von zuletzt 16,0 Mio. Euro. Daneben haben Rückgänge bei anderen Verbindlichkeitenpositionen diese sowie weitere Zuwächse abgedeckt.

Die Verbindlichkeiten insgesamt sind von 208,3 Mio. Euro auf zuletzt 218,2 Mio. Euro angewachsen. Vordergründig sinken die Investitionskredite, auf Basis der Schlussbilanzen, im Betrachtungszeitraum um 6,4 Mio. Euro auf 128,8 Mio. Euro. Hierbei darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Stadt Anfang 2016 noch entsprechende Verbindlichkeiten von 117,5 Mio. Euro aufweist. Diese sind dann aufgrund von Kreditaufnahmen über 23,8 Mio. Euro innerhalb eines Jahres beachtlich um 17,8 Mio. Euro angestiegen. Die Investitionskreditverbindlichkeiten stellen im Durchschnitt 60,8 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten.

Diese Entwicklung der Investitionskredite steht, insbesondere in 2016, in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Ausleihungen. Bei der Stadt Paderborn werden vom Kernhaushalt Investitionskredite aufgenommen und diese in unterschiedlichem Umfang an die Ausgliederungen weitergeleitet. Hiermit werden dann von diesen anteilig Investitionen finanziert. Dieses betrifft erstmalig in 2016 das Sondervermögen Gebäudemanagement Paderborn (GMP) mit einer bilanzierten Ausleihe von 27,4 Prozent Mio. Euro. Das Volumen ist 2017 nochmals erkennbar gestiegen und bewegt sich zuletzt bei etwa 39,6 Mio. Euro. Das Sondervermögen leistet jährlich einen Kapitaldienst. Weitere Ausleihungen bestehen maßgeblich an die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH als verbundenes Unternehmen. Diese erfolgten im Zuge der Rekommunalisierung der ehemaligen E.ON Westfalen Weser AG. Durch jährliche Tilgungen sind sie im Betrachtungszeitraum von 21,3 Mio. Euro auf 16,1 Mio. Euro abgebaut worden. Darüber hinaus hat der Kernhaushalt zugunsten dieser GmbH Kreditbürgschaften abgegeben, und zwar in einem Volumen von zuletzt 14,0 Mio. Euro.

Der Kernhaushalt ist im Betrachtungszeitraum unterjährig auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Aufnahmen erfolgten weitgehend konzernintern, exemplarisch bei den Sondervermögen sowie der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB). Sie sind dann bis zum Jahresende zurückgezahlt worden. Bei den seit 2018 bilanzierten Liquiditätskrediten handelt es sich bis 2019

ausschließlich um solche im Rahmen des Programms Gute Schule 2020. Von dem Gesamtbestand an Liquiditätskrediten Ende 2020 über 16,0 Mio. Euro entfallen 6,0 Mio. Euro auf das vorgenannte Programm.

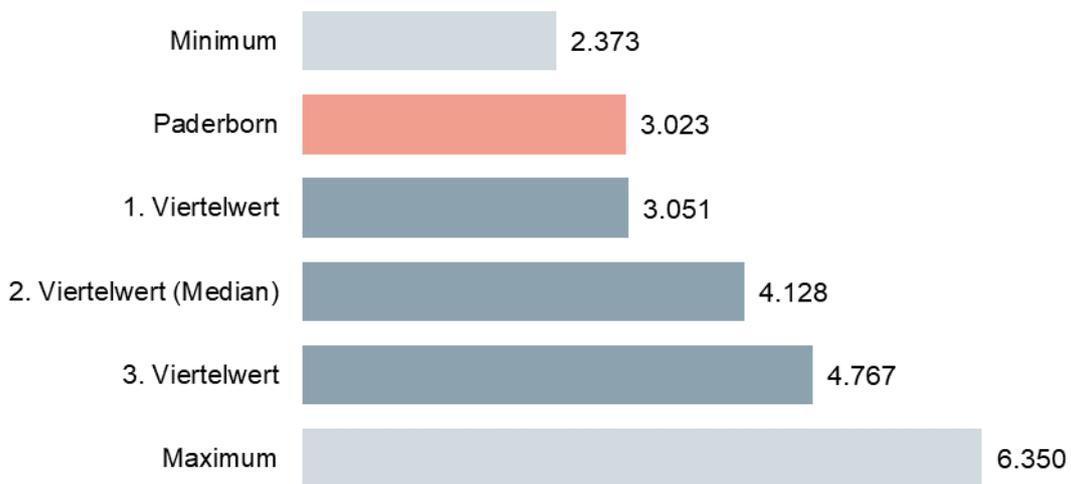
Die Schuldenentwicklung wird vielfach bei den Kommunen durch steigende Rückstellungen nennenswert oder erheblich beeinflusst. Diese resultieren überwiegend aus der Zunahme der Pensionsrückstellungen. Diese Entwicklung ist bei der Stadt Paderborn ebenfalls zu erkennen. Die Pensionsrückstellungen steigen deutlich von 169,9 Mio. Euro um insgesamt 23,9 Prozent auf 210,5 Mio. Euro. Hierbei sind sprunghafte Veränderungen in 2019 und 2020 um 13,4 Mio. Euro und 11,9 Mio. Euro auffällig. Darüber hinaus bildet die Stadt Paderborn nennenswerte sonstige Rückstellungen im Sinne von § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO beziehungsweise § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO (Verpflichtungs- und Drohverlustrückstellungen). Diese sind ebenso in 2019 und 2020 erkennbar gestiegen und haben nun ein Volumen von 24,0 Mio. Euro erreicht. Ende 2016 waren noch 14,6 Mio. Euro bilanziert. In der Konsequenz steigt das Gesamtvolumen der Rückstellungen um mehr als ein Viertel auf 240,2 Mio. Euro. Die gesamten Rückstellungen stellen damit nunmehr über 50,0 Prozent der Schulden.

Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich sind zu vernachlässigen. Nach anfänglichen 154.000 Euro sind seit 2019 keine Beträge bilanziert.

Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2021 sind die Verbindlichkeiten deutlich von 218,2 Mio. Euro auf 233,9 Mio. Euro gestiegen. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen die Zuwächse bei den Liquiditätskrediten, den Verbindlichkeiten aus Transferleistungen sowie den sonstigen Verbindlichkeiten. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind mit 128,4 Mio. Euro nahezu unverändert. Steigende Pensionsrückstellungen und sonstige Rückstellungen führen zu einer Zunahme bei den Rückstellungen von 240,2 Mio. Euro auf 261,4 Mio. Euro. Daraus ergeben sich insgesamt bilanzierte Schulden von 495,2 Mio. Euro Ende 2021 gegenüber 458,3 Mio. Euro im Vorjahr.

In dem aktuellen Haushaltsplan 2022 sind Investitionen in einem erheblich höheren Volumen vorgesehen, als nach den bisherigen Jahresabschlüssen von durchschnittlich 42,7 Mio. Euro. Diese betreffen besonders die Jahre 2022 und 2023 mit 79,6 Mio. Euro und 85,6 Mio. Euro, aber auch die weiteren Jahre bis 2025 mit zuletzt 54,7 Mio. Euro. Für die letzten Jahre der mittelfristigen Finanzplanung wird üblicherweise, so auch in Paderborn, ein sinkendes Volumen kalkuliert. Die Finanzierung dieser Investitionen soll insbesondere über Investitionszuwendungen und Kreditaufnahmen erfolgen. Dabei handelt es sich wieder um beachtliche Weiterleitungen an das Gebäudemanagement Paderborn (GMP). Nach diesen Planungen sind für den Kernhaushalt in allen Jahren deutliche Netto-Neuverschuldungen bei den Investitionskrediten vorgesehen. Diese bewegen sich zwischen 28,1 Mio. Euro in 2023 und 11,3 Mio. Euro in 2025.

### Schulden je Einwohner in Euro 2020



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

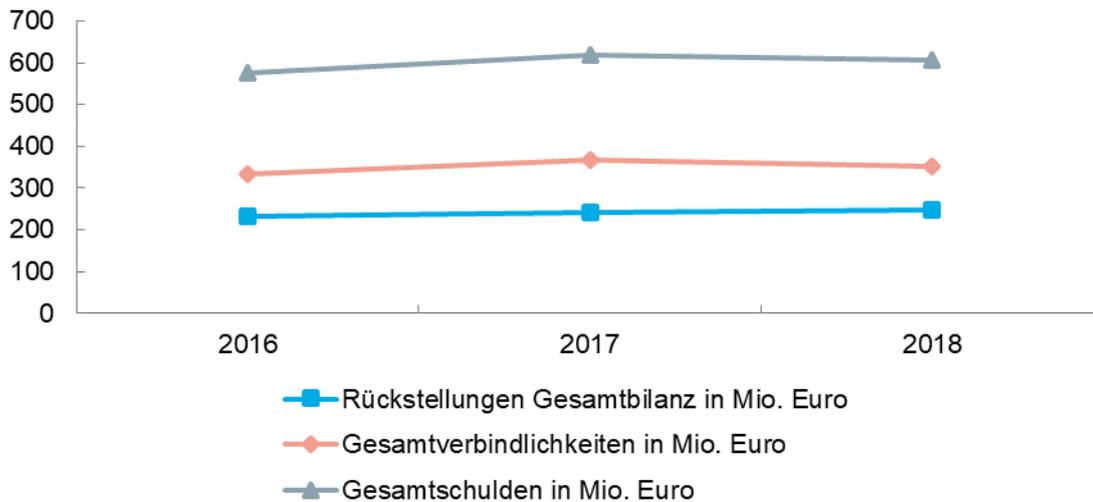


Die Stadt Paderborn weist im gesamten Vergleichszeitraum bis 2020 eine interkommunal weit unterdurchschnittliche Verschuldung auf. Paderborn zählt jeweils zu dem Viertel des Vergleichskommunen mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Schulden.

Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2021 ergeben sich für Paderborn gestiegene Schulden von 3.261 Euro je Einwohner.

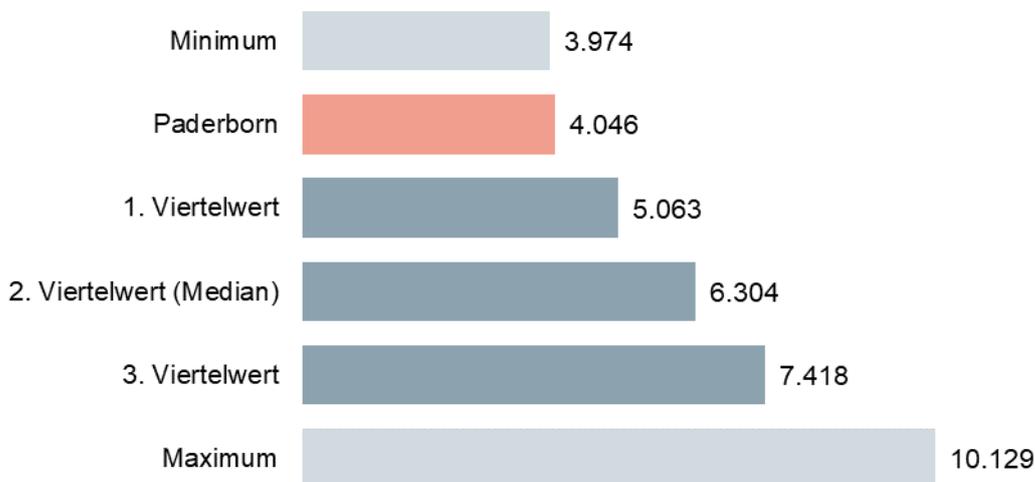
Hierbei ist nochmals darzulegen, dass der Ausgliederungsgrad hinsichtlich des Infrastruktur- und Immobilienvermögens bei der Stadt Paderborn interkommunal ausgeprägter ist. Im Kernhaushalt sind das Straßennetz grundsätzlich vollständig, dagegen vom städtischen Immobilienbestand nur einige Gebäude bilanziert. Der Immobilienbestand ist bei den Kommunen einer der volumenträchtigen Teile des Anlagevermögens mit entsprechenden Investitionen. Diese werden bei den Kommunen häufig anteilig kreditfinanziert. Aufgrund der Praxis in Paderborn, Kredite für das Gebäudemanagement Paderborn (GMP) über den Kernhaushalt aufzunehmen, sind entsprechende Kreditverbindlichkeiten in der städtischen Bilanz und damit auch in den vorgenannten Kennzahlenwert enthalten. Das Kanalvermögen ist, wie bei der Mehrheit der Vergleichskommunen, ausgegliedert. Dieses Vermögen und entsprechende Kreditverbindlichkeiten sind bei dem als Eigenbetrieb (Sondervermögen) geführten Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn (STEB) bilanziert.

**Gesamtschulden Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2018**



Im Jahr 2016 sind die Gesamtschulden insbesondere durch Zuwächse bei den Investitionskreditverbindlichkeiten und den erhaltenen Anzahlungen um 26,7 Mio. Euro auf 574,1 Mio. Euro gestiegen. Die weiteren Steigerungen auf 596,8 Mio. in 2017 und 603,2 Mio. Euro in 2018 resultieren maßgeblich aus der Entwicklung bei den erhaltenen Anzahlungen und den Pensionsrückstellungen. Hier spiegeln sich die Veränderungen bei den Rückstellungen, maßgeblich den Pensionsrückstellungen, aus dem Kernhaushalt wider. Deren Anteil an den gesamtstädtischen Rückstellungen liegt jeweils über 80 Prozent. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum von 233,0 Mio. Euro auf zuletzt 247,3 Mio. Euro erhöht. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich insbesondere um vereinnahmte Zuwendungen und Beiträge. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung dieser Beträge erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Gesamteigenkapital 2 verbessert und außerdem die Gesamtergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Der Vollkonsolidierungskreis ist im Betrachtungszeitraum mit den erfassten neun verbundenen Unternehmen unverändert.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

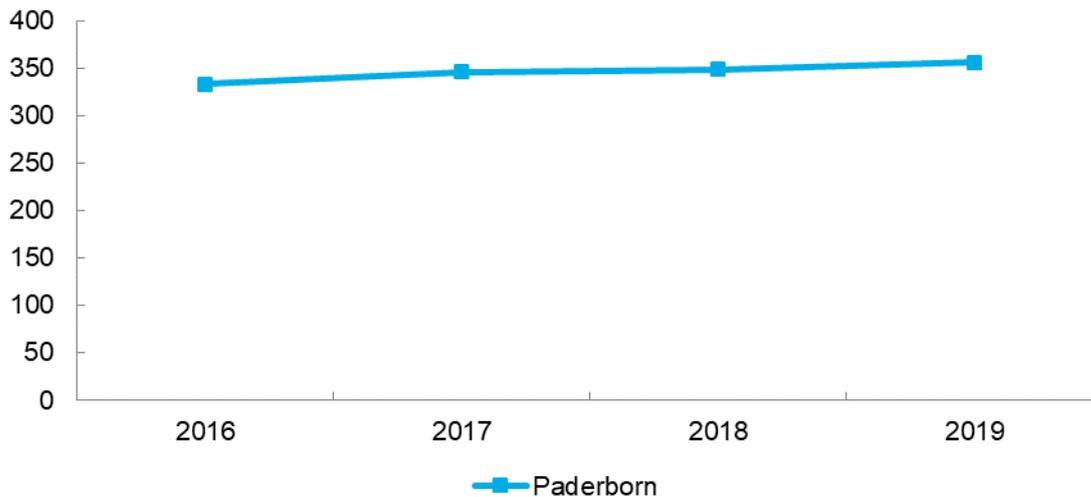


Die einwohnerbezogenen Gesamtschulden sind in Paderborn kontinuierlich gestiegen. Im Laufe des Jahres 2016 ergibt sich eine Zunahme um 105 Euro auf 3.875 Euro. In der Folge steigen sie auf 4.046 Euro Ende 2018. Die Stadt zeigt im gesamten Vergleichszeitraum auf Basis der Gesamtabschlüsse eine interkommunal niedrige Verschuldung. Es besteht jeweils eine geringere Verschuldung als bei drei Viertel der Vergleichskommunen mit einer offenkundigen Tendenz zum Minimum. Im Jahr 2016 weist die Stadt Paderborn die niedrigste Gesamtverschuldung aller bisher geprüften großen kreisangehörigen Kommunen auf. Die weitere Entwicklung von Paderborn, neben der Verschuldung auch mögliche Veränderungen beim Konsolidierungskreis, werden die zukünftigen Gesamtabschlüsse zeigen. Der Gesamtabschluss 2019 soll nunmehr im Laufe des Jahres 2022 aufgestellt sein.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Bilanzen der aufgestellten Gesamtabschlüsse der **Stadt Paderborn** verwendet. Für das Jahr 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2019

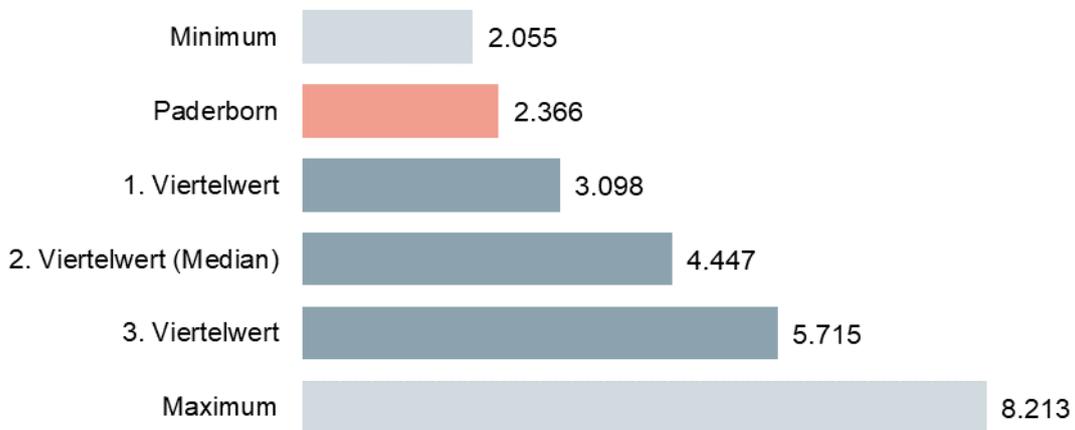


Zum Beginn des Betrachtungszeitraums 2016 betragen die Gesamtverbindlichkeiten 304,8 Mio. Euro. Sie sind nach den bis 2018 vorliegenden Gesamtab schlüssen auf 349,3 Mio. Euro nennenswert angestiegen. Diese Entwicklung resultiert insbesondere daraus, dass in 2016 die Investitionskreditverbindlichkeiten deutlich um 18,2 Mio. Euro auf 271,5 Mio. Euro angewachsen sind. Für die beiden Folgejahre kann bei diesen eine Entschuldung verzeichnet werden. Diese Investitionskreditverbindlichkeiten dominieren mit einem Anteil von jeweils über 75 Prozent die Gesamtverbindlichkeiten. Erfreulicherweise kann die Stadt weitgehend auf Liquiditätskredite verzichten. Lediglich in 2018 und zudem in einem geringen Umfang von 4,0 Mio. Euro sind entsprechende Verbindlichkeiten bilanziert worden. Hierbei handelt es sich um Kredite aus dem Programm Gute Schule 2020. Diese Situation und die Veränderungen bei beiden Kreditverbindlichkeiten werden insbesondere vom Kernhaushalt geprägt. Dieses gilt ebenfalls für die erhaltenen Anzahlungen, die fast ausschließlich aus dem Kernhaushalt stammen. Sie sind nach den Gesamtab schlüssen beachtlich um 26,1 Mio. auf 57,5 Mio. Euro angewachsen und werden bei einer zweckentsprechenden investiven Verwendung über die Sonderposten das Eigenkapital 2 stärken.

Für 2019 hat die gpaNRW wegen eines bisher fehlenden Gesamtab schlusses die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt und beziffert diese mit 356,2 Mio. Euro. Die Gründe für den weiteren Anstieg sind nicht beim Kernhaushalt, sondern bei den Ausgliederungen zu finden. Der Kernhaushalt kann in 2019 seine Verbindlichkeiten reduzieren. Die Ausgliederungen mit den größten Verbindlichkeiten sind das Gebäudemanagement Paderborn (GMP) mit zuletzt 98,5 Mio. Euro gefolgt vom Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn (STEB) mit 72,4 Mio. Euro und der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB) mit 44,0 Mio. Euro. Von diesen Verbindlichkeiten wird ein beachtlicher Anteil für den Gesamtab schluss konsolidiert und eliminiert. Das betrifft insbesondere die Ausleihungen des Kernhaushaltes an das Gebäudemanagement Paderborn (GMP) von zuletzt 39,3 Mio. Euro sowie an die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB) von 17,8 Mio. Euro. Weitere Eliminierungen beruhen auf den Verflechtungen der Ausgliederungen untereinander.

Die Zusammensetzungen der Verbindlichkeiten stehen in den Anlagen 7 und 8 dieses Teilberichtes.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



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



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner steigen in Paderborn von 2.252 Euro in 2016 auf 2.366 Euro in 2019 kontinuierlich, aber in einem moderaten Umfang an. Damit weist Paderborn in allen Jahre niedrigere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

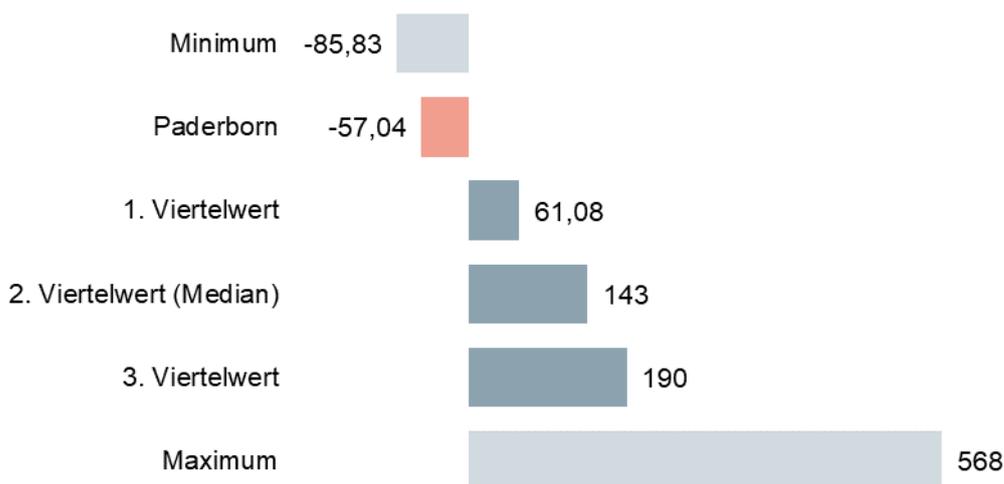
#### Salden der Finanzplanung Stadt Paderborn in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-44,23	-23,93	-18,39	-3,59	0,75
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-27,99	-20,48	-35,48	-27,38	-19,39
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag</b>	<b>-72,22</b>	<b>-44,41</b>	<b>-53,87</b>	<b>-30,98</b>	<b>-18,64</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	59,28	44,41	53,87	30,98	18,64

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-12,94	0,00	0,00	0,00	0,00

Nach den Jahresabschlüssen 2016 bis 2020 kann die Stadt Paderborn mit Ausnahme von 2020 jeweils positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Diese bewegen sich zwischen 0,5 Mio. Euro in 2017 und 13,3 Mio. Euro in 2016. Dabei profitiert Paderborn, wie viele andere Kommunen, bis einschließlich 2019 grundsätzlich auch von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die deutlich gestiegenen Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und höhere Gewerbesteuern haben maßgeblich zu den positiven Salden beigetragen. Die in 2020 insbesondere von der Corona-Pandemie verursachten Rückgänge bei der Einkommen- und der Gewerbesteuer sind durch die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 19,7 Mio. Euro grundsätzlich kompensiert. Dennoch verbleiben nach den Berechnungen der Stadt für 2020 fiskalische Belastungen aus der Pandemie. Diese sind mitverantwortlich für den negativen Saldo in 2020 von 8,6 Mio. Euro.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2020**



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



Trotz des von der Stadt Paderborn bis 2019 durchgängig erwirtschafteten positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit stellt sich diese Selbstfinanzierungskraft im interkommunalen Vergleich als relativ gering dar. Der positive Saldo von Paderborn schwankt zwischen 3,53 Euro in 2017 und 89,43 Euro in 2016. Damit ist die Selbstfinanzierungskraft des Kernhaushaltes der

Stadt Paderborn in allen Jahren unterdurchschnittlich und bis auf das Jahr 2016 niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses nicht zufriedenstellende Resultat gilt erst Recht für das Jahr 2020.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen dagegen durchgängig negativ, die Einzahlungen liegen jährlich unter den Auszahlungen. Hierbei bewegt sich das Investitionsvolumen nach den Auszahlungen der Finanzrechnung in einer relativ geringen Bandbreite zwischen 39,6 Mio. Euro und 49,5 Mio. Euro. Dessen Finanzierung erfolgt maßgeblich mit erhaltenen Zuwendungen und Investitionskrediten. Die Stadt Paderborn hat mit Ausnahme von 2019 jährlich Investitionskredite aufgenommen. Diese bewegen sich zwischen 2,0 Mio. Euro und 23,8 Mio. Euro. Das tatsächliche Kreditvolumen liegt dabei jeweils und in mehreren Jahren deutlich unter den Planansätzen. Dieses resultiert auch daraus, dass einzelne, für das jeweilige Haushaltsjahr geplante Investitionsmaßnahmen und -auszahlungen nicht oder nicht in dem Umfang umgesetzt worden sind. Insoweit sind Kreditaufnahmen auch nicht in dem vollen Umfang des Planansatzes erforderlich geworden. Nach Abzug der Tilgungsleistungen ergeben sich für die Jahre 2016 und 2017 durch die Netto-Neuverschuldungen steigende Investitionskreditverbindlichkeiten. Aufgrund niedriger tatsächlicher Kreditaufnahmen in 2018 und 2020 von jeweils 2,0 Mio. Euro und des vollständigen Aufnahmeverzichts in 2019 sinken seitdem diese Verbindlichkeiten. Losgelöst hiervon sind die ab 2018 erfolgten Kreditaufnahmen im Rahmen des Programms Gute Schule 2020 zu sehen. Hierbei übernimmt das Land NRW die Zinsen und Tilgungen. Die Kreditverbindlichkeiten sind jedoch bei der Kommune zu bilanzieren.

Nach den Planungen verfügt Paderborn von 2021 bis 2024 über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Der aktuelle Jahresabschluss 2021 weist hier eine deutliche Verbesserung auf. Gegenüber dem geplanten negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 44,2 Mio. Euro hat die Stadt nunmehr in 2021 einen Überschuss von 10,3 Mio. Euro realisiert.

Die Stadt kalkuliert ab 2022 zwar mit einem deutlich höheren und zugleich steigenden Niveau bei den Einzahlungen von 460,2 Mio. Euro auf dann 500,2 Mio. Euro in 2025. Diesen stehen dennoch bis 2024 wiederum höhere Auszahlungen gegenüber. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2021 bis 2025 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher sind bei der laufenden Verwaltungstätigkeit bis 2024 höhere negative Salden und für 2025 ein niedrigerer positiver Saldo als geplant nicht auszuschließen.

Beim Saldo aus Investitionstätigkeit zeigt die aktuelle Haushaltsplanung 2022 folgendes Bild. Für die Jahre 2022 und 2023 sind im Vergleich zu den Jahresabschlüssen und den Folgejahren 2024 und 2025 erheblich höhere Volumina geplant. Sie betragen 79,6 Mio. Euro beziehungsweise 85,6 Mio. Euro. Hierzu zählen in 2022 exemplarisch Baumaßnahmen im Glasfaser- und Straßennetz, Grunderwerb sowie Fahrzeugbeschaffungen im Feuerwehr- und Rettungsdienst. Hinzu kommen wiederum jährliche Ausleihungen an das Gebäudemanagement Paderborn (GMP).

Die Finanzierung der im Kernhaushalt und beim Gebäudemanagement Paderborn (GMP) geplanten Investitionen soll anteilig über bereits erhaltene sowie zukünftige Investitionszuwendungen realisiert werden. Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bleiben nach den Planungen fast vollständig aus. Für die verbleibende Finanzierung hat die Stadt von 2022 bis 2025 jährliche Aufnahmen von Investitionskrediten in einem deutlichen Volumen veranschlagt. Diese bewegen sich, ohne die geplanten Umschuldungen, zwischen 24,7 Mio. Euro und

40,1 Mio. Euro. Nach Abzug steigender ordentlicher Tilgungen ergibt sich eine jährliche Netto-Neuverschuldung zwischen 11,3 Mio. Euro und 28,1 Mio. Euro. Korrespondierend hierzu werden anteilig die Ausleihungen an das Gebäudemanagement Paderborn (GMP) steigen.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

- Die Anlagenabnutzungsgrade zeigen bei den Gebäudegruppen ein differenziertes Bild. Dieses stellt sich bei den Verkehrsflächen grundsätzlich kritischer dar. Die bilanzielle Überalterung in den betroffenen Bereichen kann auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hindeuten. Der technische Zustand der Verkehrsflächen zeigt gegenüber dem hohen Anlagenabnutzungsgrad ein deutlich besseres Bild.

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

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

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrad Stadt Paderborn 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Paderborn	Durchschnittl. RND in Jahren Paderborn zum 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	13,21	83,49	0,36
Verwaltungsgebäude	40	80	80	10,21	87,23	14,62
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	20,49	65,86	13,62
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70	32,05	54,22	10,47

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Paderborn	Durchschnittl. RND in Jahren Paderborn zum 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	36,07	54,91	171,12
Schulsporthallen	40	60	60	23,75	60,41	33,30
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	43,25	38,22	32,26
Straßen und Wirtschaftswege***	30	60	36	10,43	71,28	138,59

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

\* differenziert zwischen 60 und 80 Jahre

\*\*\* Daten aus Teilbericht Verkehrsflächen, Stand 31.12.2019 (ohne Anlagen im Bau)

Bei der **Stadt Paderborn** ist der überwiegende Immobilienbestand ist aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Ein Großteil ist beim Sondervermögen Gebäudemanagement Paderborn (GMP) bilanziert. In Relation zur NKF-Rahmentabelle sind je nach Gebäudegruppe eher lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Überwiegend sind die nach dem NKF grundsätzlich maximal möglichen Nutzungsdauern festgelegt worden. Dieses gilt auch für die vermögensträchtigen Schulen. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss.

Für die Straßen (Anlieger-, Hauptverkehrsstraßen), Wege, Plätze und Parkflächen werden ab der Eröffnungsbilanz 2009 einheitlich 50 Jahre angesetzt. Für den zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz vorhandenen und damit überwiegenden Fahrbahnbestand werden weiterhin 40 Jahre zugrunde gelegt. Für die Wirtschaftswege sind durchgängig 40 Jahre angesetzt. Diese Gesamtnutzungsdauern bewegen sich insoweit im mittleren Bereich der NKF-Rahmentabelle.

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist tendenziell unausgewogen. Bei zahlreichen Gebäuden ist deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Dieses gilt exemplarisch für das Rathaus Am Abdinghof, die Verwaltungsgebäude Marienplatz und Pontanusstraße sowie Teile der Paderhalle. Mehrere Immobilien werden innerhalb der nächsten zehn Jahre ebenfalls abgeschrieben sein.

Diese Situation betrifft mehrere Gebäudegruppen, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Dieses gilt nicht für die Feuerwehrgerätehäuser und die Objekte der Kindertageseinrichtungen, die in Massivbauweise errichtet wurden. Im Feuerwehrbereich haben lediglich drei größere Gebäude oder Gebäudeteile eine Restnutzungsdauer von weniger als elf Jahren. Die übrigen Feuerwehrgerätehäuser und Feuerwachen weisen verbleibende Nutzungsdauern zwischen 25 und 59 Jahren auf. Bei den Kindertageseinrichtungen in Massivbauweise besitzen nur drei Gebäude Restnutzungsdauern von weniger als 20 Jahren. Bei den übrigen Gebäuden und Gebäudeteilen liegen sie vielfach über dreißig bis hin zu mehr als 60 Jahren.

Eine gleichfalls beachtliche Bandbreite zwischen vollständig abbeschriebenen Objekten und Gebäuden mit relativ langen Restnutzungsdauern ist ebenfalls beim umfangreichen und volumeträchtigen Schulsektor erkennbar. Dieses gilt sowohl für die Schulgebäude als auch die Schulsporthallen. Lediglich vier Gebäude beziehungsweise Gebäudeteile sind vollständig abgeschrieben, weitere 13 Objekte kommen in den nächsten zehn Jahren hinzu. Ein ähnliches Bild zeigen die Schulsporthallen. Lange Restnutzungsdauern bestehen bei den Neu- und Erweiterungsbauten der letzten Jahre, zum Beispiel für Mensen, Fachräume und vier Schulsporthallen.

Die Stadt Paderborn bewertet den tatsächlichen Zustand ihrer Gebäude in der Gesamtbetrachtung als ordentlich. Der Zustand der Schulgebäude wird grundsätzlich als gut eingeschätzt. Dieses gelte insbesondere im Hinblick auf die durchgeführten umfangreichen baulichen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Bei den Maßnahmen handelt es sich auskunftsgemäß um investive sowie um konsumtive Maßnahmen. Durch Letztere werden zwar vielfach nicht neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen jedoch mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden. Bei den Maßnahmen nutzt die Stadt die Investitions- und Schulpauschale sowie einzelne Förderprogramme.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung dagegen ein grundsätzlich kritisches Bild. Sie haben Ende 2019 mit 71 Prozent mehr zwei Drittel ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Nach dem Teilbericht Verkehrsflächen stellt sich der technische Zustand der Verkehrsflächen in den regelmäßigen Erfassungen und Bewertungen jedoch deutlich besser dar. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht verwiesen.

Die Stadt Paderborn weist im interkommunalen Vergleich in der Gesamtbetrachtung unauffällige Gebäudeflächen auf. Paderborn bewegt sich mit rund 4.490 qm Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner im Bereich des Medians von etwa 4.430 qm. Dieses gilt ebenfalls für mehrere Nutzungsarten, exemplarisch auch für den großen Bereich der Schulen.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Paderborn hält die gesetzlich Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne überwiegend und tendenziell ein. Dieses gilt nicht für die Jahresabschlüsse, jedoch erfolgen die Feststellungsbeschlüsse durch den Rat generell fristgerecht. Gesamtabchlüsse sind nunmehr bis einschließlich 2018 vorhanden.

### → Feststellung

Der Stadt Paderborn liegen grundsätzlich zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bislang nicht.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Paderborn** vielfach und in der Tendenz ein, jedoch nicht ganz konsequent. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Paderborn beschließt die Haushaltssatzung überwiegend im Dezember. Sie wird dann ebenfalls noch im Dezember bei der Kommunalaufsicht angezeigt. Lediglich für 2018 und 2021 ist die Haushaltssatzung erst im laufenden Haushaltsjahr beschlossen und angezeigt worden. Dieses erfolgte jeweils im März. Die verspätete Einbringung und Verabschiedung des Haushaltes 2021 wird damit begründet, dass der mit der Kommunalwahl im September 2020 neu gewählte Rat den Haushalt 2021 beraten und beschließen sollte. Für sämtliche Haushaltssatzungen hat aufgrund von fiktiven Haushaltsausgleichen oder Planüberschüssen kein Genehmigungsvorbehalt bestanden. Das Anzeigeverfahren endete überwiegend im Januar des betreffenden Haushaltsjahres. Die Haushaltssatzungen sind dann ebenfalls im Januar bekanntgemacht worden. Damit hat sich die Stadt Paderborn, mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2021, nur für eine sehr kurze Zeit in der vorläufigen Haushaltsführung befunden.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Paderborn nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die vom Kämmerer aufgestellten und vom Bürgermeister festgestellten Entwürfe datieren überwiegend aus dem Zeitraum zwischen Ende März und Ende Mai des Folgejahres. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Paderborn durchgängig eingehalten. Die Beschlüsse sind grundsätzlich im Dezember des nächsten Jahres gefasst worden. Für den Jahresabschluss 2019 ist der Beschluss im Oktober 2020 erfolgt.

Bei den Gesamtabschlüssen verfügt die Stadt Paderborn, wenn auch verspätet, nunmehr über Abschlüsse bis einschließlich 2018. Bei den Gesamtabschlüssen 2016 und 2017 ist die Vereinfachungsregelung genutzt worden, nach welcher der Rat die Abschlüsse im September 2021

nur zur Kenntnis genommen hat. Beim Gesamtabschluss 2018 hat der Rat einen Feststellungsbeschluss im Dezember 2021 gefasst. Für das Jahr 2019 hat die Stadt Paderborn ebenfalls einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Voraussetzung für eine Befreiung von der Aufstellung gemäß § 116a GO NRW sind nicht erfüllt.

Der Kämmerer in Paderborn hat bisher nicht regelmäßig, sondern bedarfsorientiert die Entscheidungsträger in der Verwaltung und der Politik über die Haushaltsbewirtschaftung informiert. Dieses wurde insbesondere durch die Corona-Pandemie und ihre negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt intensiviert. Die Verwaltungsführung nutzt die Informationen des Kämmerers und des Amtes für Finanzen zur Haushaltssteuerung.

Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen sind in Paderborn für den Kernhaushalt bisher nicht installiert. Ansätze sind jedoch vorhanden. Auskunftsgemäß gibt es in zwei Dezernaten dezentrale Controllingstellen, die entsprechende Berichte zur Verfügung stellen können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.

Nach den Vorgaben des NKF-CIG hat in 2020 und 2021 der Kämmerer beziehungsweise die Kämmerin dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten.

Auskunftsgemäß ist verwaltungsseitig geplant, ein unterjähriges Finanzcontrolling aufzubauen.

### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

#### → **Feststellung**

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Paderborn die gestiegenen Aufwendungen vielfach nicht kompensieren. Dies gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2022 ebenfalls nicht für die Zukunft.

Zu der günstigen Entwicklung bei den Jahresabschlüssen haben insbesondere die konjunkturenanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Gewerbesteuer beigetragen.

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

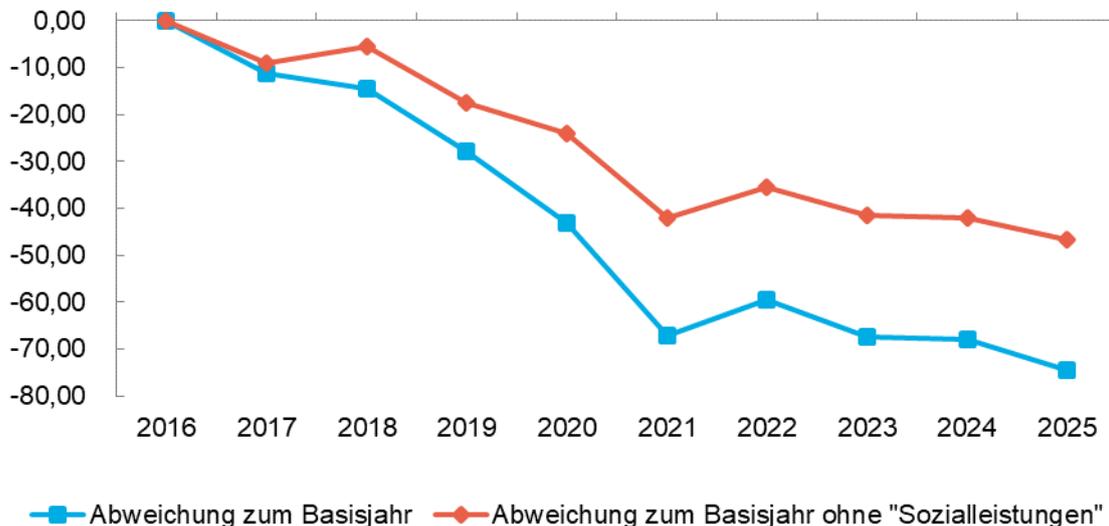
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jah-

resergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW in Paderborn die teils deutlichen Schwankungen bei Grundstücksverkaufserträgen, den Rückstellungen und den Wertberichtigungen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Paderborn ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Diese Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

**Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2025**



Werte 2016 bis 2020: Ist, ab 2021: Plan

Bei der Stadt Paderborn setzt sich der Trend von mehrheitlich negativen Jahresergebnissen im Betrachtungszeitraum fort. Hierbei kann eine positive Veränderung mit geringeren Defiziten und höheren Überschüssen festgestellt werden. Jedoch überwiegt die Zahl der negativen Jahreser-

gebnisse. Aufgrund von zwei bemerkenswerten Jahresüberschüssen kann für alle Jahresabschlüsse per Saldo noch ein moderater Gesamtüberschuss erreicht werden. Hier profitiert die Stadt Paderborn, wie bei viele Kommunen, ebenfalls von der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese ist insbesondere an den kontinuierlich steigenden Erträgen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie einem höheren Gewerbesteuerniveau in 2018 und 2019 ersichtlich. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Letztendlich sind bei den bereinigten Jahresergebnissen jeweils Verschlechterungen gegenüber dem Basisjahr 2016 eingetreten. Hierbei bewegen sich die jährlichen Verschlechterungen zwischen 3,4 Mio. Euro in 2018 und 15,2 Mio. Euro in 2020.

Der Einbruch in 2021 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2020 beträgt 24,2 Mio. Euro. Einbrüche in diesem beachtlichen Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigere Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2022 sind bis 2025 jeweils Defizite zwischen 7,1 Mio. Euro und 24,5 Mio. Euro kalkuliert. Diese Planergebnisse werden wiederum zum Teil von den Ertrags- und Aufwandspositionen tangiert, die die Kommune im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen abermals die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Im Aufwandsbereich plant die Stadt insbesondere mit erkennbar höheren Transferaufwendungen. Die von der gpaNRW ermittelten bereinigten Jahresergebnisse bewegen sich in den Planjahren in etwa auf einem Niveau.

Gegenüber dem Basisjahr 2016 steigen die Sozialleistungen bis 2020 um 19,0 Mio. Euro und bis 2025 um insgesamt 27,9 Mio. Euro. Für die Zuwächse nach den Jahresabschlüssen sind die beiden Produktbereiche 05 Soziale Leistungen sowie 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Dabei ragt die eingetretene Zunahme beim volumenträchtigen Produktbereich 06 mit 14,9 Mio. Euro heraus. Für die Planjahre werden in beiden Produktbereichen weitere Steigerungen erwartet. Die Sozialleistungen belasten in Paderborn, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Paderborn eine dauernde Aufgabenkritik betreiben.

### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Die Stadt Paderborn orientiert sich mit ihren Hebesätzen seit Jahren grundsätzlich an dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Im Betrachtungszeitraum sind die Erhöhungen bei den fiktiven Hebesätzen, wie sie zuletzt 2016 und 2019 erfolgten, im selben Haushaltsjahr und gleichem Umfang umgesetzt worden. Dabei handelt es sich um insgesamt 14 Hebesatzpunkte bei der Grundsteuer A, 30 Hebesatzpunkte bei der Grundsteuer B und sieben Hebesatzpunkte bei der Gewerbesteuer. Die hierdurch erzielten

Mehrerträge haben die Jahresergebnisse entsprechend positiv beeinflusst. Ohne diese Anpassungen wären der Stadt Paderborn bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage eine höhere Steuerkraft angerechnet worden, als sie tatsächlich vorhanden ist. Wie bereits dargelegt, trägt die Stadt Paderborn seit mehreren Jahren mit einem Anteil von rund 55 Prozent mehr als die Hälfte der insgesamt von den Kommunen im Kreis Paderborn zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage.

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

#### Hebesatzvergleich Realsteuern 2019 bis 2021

Steuerart	Stadt Paderborn			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Paderborn			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Grundsteuer A	223	223	223	223	223	223	259	258	258	309	310	312
Grundsteuer B	443	443	443	443	443	443	439	439	439	573	573	575
Gewerbsteuer	418	418	418	418	418	418	417	417	417	461	459	456

\* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand zum 31. Dezember eines Jahres bzw. für 2021 zum 30. Juni)

Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Für Letztere ergeben sich damit fiktive Hebesätze von 247 Punkten bei der Grundsteuer A, 479 Punkten bei der Grundsteuer B und 414 Punkten bei der Gewerbesteuer. Die Stadt Paderborn hat, im Rahmen einer Hebesatzsatzung, nachvollziehbar im Hinblick auf die zu finanzierende allgemeine Kreisumlage und die Plandefizite für 2022 die Hebesätze der Grundsteuern entsprechend angepasst. Für den mittelfristigen Zeitraum bis 2025 sind keine weiteren Hebesatzerhöhungen bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer kalkuliert.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Bei der Stadt Paderborn weisen die jährlichen konsumtiven und investiven Ermächtigungsübertragungen vielfach bedeutende Volumina auf. Die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen sind interkommunal erkennbar überdurchschnittlich.

Die investiven Auszahlungen sind, auch bedingt durch steigende Vergleichswerte, seit 2016 vergleichsweise gering. Allerdings werden in Paderborn auch nur etwas mehr als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen.

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

nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Die **Stadt Paderborn** hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 GemHVO beziehungsweise nunmehr § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Diese sind im Jahr 2013 aktualisiert worden. Hierzu haben der Haupt- und Finanzausschuss sowie der Rat im September beziehungsweise Oktober 2013 die Zustimmung erteilt. Hiernach entscheidet die Amtsleitung des Amtes für Finanzen auf Antrag der jeweiligen Organisationseinheiten über die Bildung und die Höhe der Ermächtigungsübertragungen. Die Ermächtigungsübertragungen werden dem Rat mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres vorgelegt. Nach diesen Regelungen sind Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen grundsätzlich nur in das Folgejahr möglich, wenn der Auftrag bereits im Haushaltsjahr erfolgte oder mit der Maßnahme bis Jahresende begonnen wurde. Ermächtigungen für investive Auszahlungen bleiben bis zu Fälligkeit der letzten Zahlungen verfügbar. Für Baumaßnahmen und Beschaffungen gilt dieses längstens zwei Jahr nach dem Ende des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wurde. Bei nicht im Haushaltsjahr begonnenen Investitionsmaßnahmen bleiben die Ermächtigungsübertragungen bis zum Ende des zweiten, dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar. Danach wird eine Neuveranschlagung erforderlich.

#### Ordentliche Aufwendungen Stadt Paderborn 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro*	402*	428	451*	459	481
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	4,33	4,22	0,74	5,09	6,34
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>1,08</b>	<b>0,99</b>	<b>0,16</b>	<b>1,11</b>	<b>1,32</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	406	432	451	465	488
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>1,07</b>	<b>0,98</b>	<b>0,16</b>	<b>1,10</b>	<b>1,30</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	408	424	438	464	473
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>100</b>	<b>98,13</b>	<b>96,95</b>	<b>100,0</b>	<b>97,01</b>

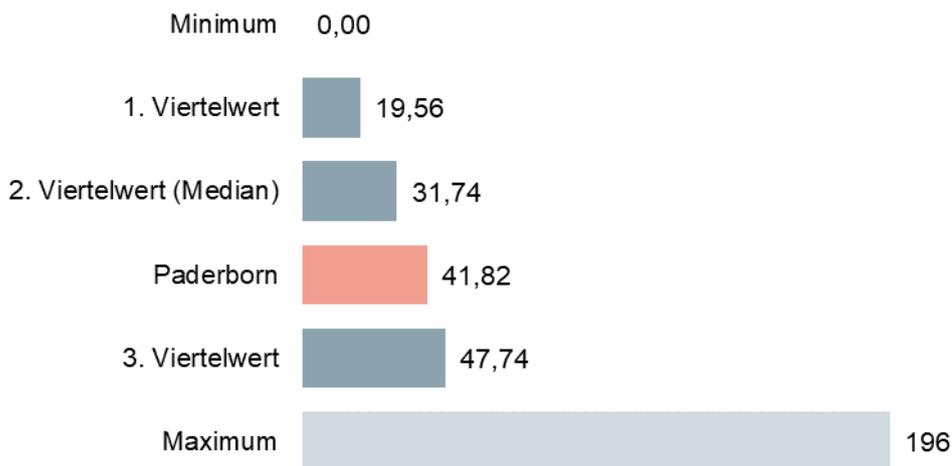
\* Nachtragspläne in 2016 und 2018

In der Stadt Paderborn werden bei den Aufwendungen im konsumtiven Bereich vielfach volumenträchtige Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Auffällig sind dabei eine grundsätzlich steigende Tendenz sowie das geringe Niveau in 2018. Letzteres resultiert daraus, dass der Haushalt 2018 erst Mitte März des laufenden Haushaltsjahres verabschiedet worden ist. Hier-

durch konnten für 2018 grundsätzlich Neuveranschlagungen oder Erhöhungen der Aufwandsermächtigungen in dem Haushalt vorgenommen werden. Damit ist gleichzeitig auf die Übertragung von zahlreichen Ermächtigungsübertragungen verzichtet worden.

Mit dem aktuellen Jahresabschluss 2020 werden bei den ordentlichen Aufwendungen Ermächtigungen von 5,6 Mio. Euro nach 2021 übertragen.

### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich für 2020 sind 16 Werte eingeflossen. Die Ermächtigungsübertragungen bei der Stadt Paderborn bewegen sich je Einwohner zwischen 4,96 Euro in 2018 und 41,82 Euro in 2020. Damit weist die Stadt im Vergleichszeitraum mit Ausnahme von 2018 jeweils erkennbar überdurchschnittliche Ermächtigungsübertragungen auf. Hierbei gehört die Stadt in zwei Jahren zu dem Viertel der bisher geprüften Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Die Ermächtigungsübertragungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner schwanken in Paderborn zwischen 18,81 Euro und 38,66 Euro. Im interkommunalen Vergleich bewegt sich die Stadt damit vielfach im Bereich des Medians und ist insoweit unauffällig.

### Investive Auszahlungen Stadt Paderborn 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	75,69*	55,00	72,81*	46,00	65,38
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	15,06	21,93	0,10	17,81	14,74
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>19,90</b>	<b>39,88</b>	<b>0,13</b>	<b>38,72</b>	<b>22,55</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	90,76	76,94	72,90	63,81	80,12

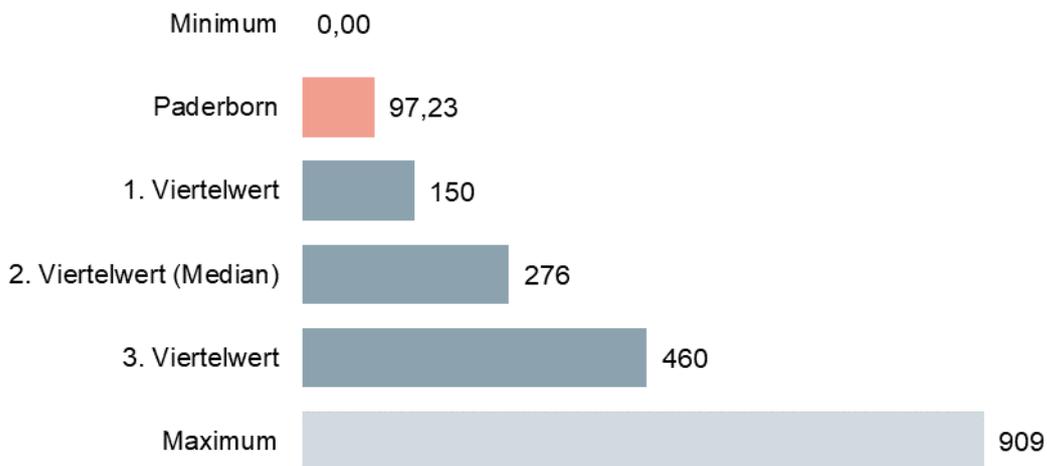
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	16,60	28,51	0,13	27,91	18,40
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	49,46	39,56	40,28	43,43	40,81
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	54,50	51,41	55,25	68,06	50,93

\* Nachtragspläne in 2016 und 2018

Die grundsätzliche Neuveranschlagung oder Steigerung von Auszahlungsermächtigung mit dem Haushaltsplan 2018 betreffen ebenfalls die investiven Auszahlungen. Das höchste Volumen mit Betrachtungszeitraum mit 21,9 Mio. Euro betrifft unter anderem zahlreiche Maßnahmen beim Straßennetz, Fahrzeugbeschaffungen beim Feuerschutz und Rettungsdienst sowie volumenträchtige Einzelmaßnahmen. Hierzu zählen die Errichtung eines Trainings- und Nachwuchsleistungszentrum, die Umgestaltung des Königsplatzes und besonders Ausleihungen an das Gebäudemanagement Paderborn (GMP) mit alleine 4,6 Mio. Euro.

Nach dem Jahresabschluss 2020 werden gegenüber den Vorjahren, mit Ausnahme von 2018, mit 12,8 Mio. Euro erkennbar geringere investive Ermächtigungsübertragungen ins nächste Jahr transferiert.

#### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



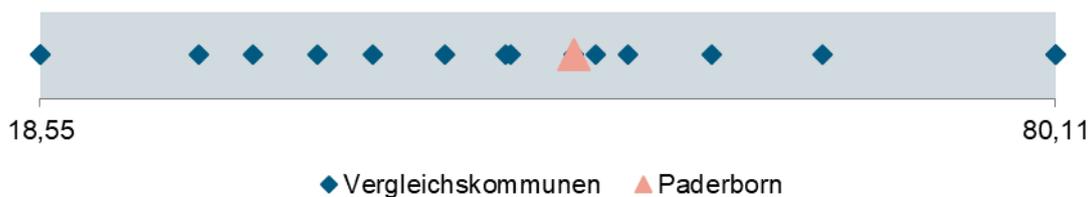
In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen. Im Betrachtungszeitraum ist bei den Kommunen grundsätzlich eine Zunahme der investiven Ermächtigungsübertragungen erkennbar. Dieses spiegelt sich an der stetig steigenden Entwicklung aller drei Viertelwerte wider. Exemplarisch ist der Median um rund 170 Prozent auf 276 Euro gestiegen. Dieses ist mitverantwortlich dafür, dass sich die schwankenden Kennzahlenwerte von Paderborn anfänglich im Bereich des Medians bewegen und insoweit unauffällig sind. Losgelöst von den Ausnahmejahr 2018 in Paderborn weist die Stadt dann in den Folgejahren ein unterdurchschnittliches Niveau

auf. Paderborn zählt nunmehr zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten. Dieses wird ebenfalls für die von der Stadt im aktuellen Jahresabschluss 2020 gebildeten Ermächtigungsübertragungen von 84,20 Euro je Einwohner gelten.

In diesem Kontext sind der Ansatzerhöhungsgrad sowie der Inanspruchnahmegrad zu betrachten. Der Ansatzerhöhungsgrad bewegt sich bei der Stadt Paderborn, ohne das Jahr 2018; in einem Korridor zwischen etwa 20,0 Prozent und rund 40,0 Prozent. Dieser stellt sich in allen Jahren interkommunal unterdurchschnittlich dar. In drei der fünf Vergleichsjahre ist er niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Auf die interkommunal steigenden Volumina und Vergleichswerte sei an dieser Stelle nochmals hinzuweisen.

Die Kennzahl Grad der Inanspruchnahme zeigt auf, wieviel die Stadt von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr dann tatsächlich benötigt hat. Danach schöpft die Stadt Paderborn ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen im gesamten Betrachtungszeitraum durchschnittlich zu 56 Prozent aus. Somit kann die Stadt in etwa nur die Hälfte des geplanten beziehungsweise fortgeschriebenes Investitionsvolumen umsetzen. Interkommunal ist diese in 2020 sowie in den Vorjahren jedoch noch überdurchschnittlich.

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



In diesem Kontext weisen wir bezogen auf Baumaßnahmen auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Veränderungen bei den vom Gebäudemanagement Paderborn (GMP) geplanten und realisierten Hochbaumaßnahmen wirken sich auch auf die Haushaltsabwicklung beim Kernhaushalt aus.

→ **Empfehlung**

Das Ziel der Stadt Paderborn sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

#### → **Feststellung**

Bei der Stadt Paderborn ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Für die bauinvestiven Förderprogramme im Hochbau ist maßgeblich das Sondervermögen Gebäudemanagement Paderborn (GMP) zuständig. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung.

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

Bei der **Stadt Paderborn** bestehen bisher keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen. Es handelt sich dabei unter anderem um die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, die Informationen der Landesministerien, der Bezirksregierung Detmold, des Städte- und Gemeindebundes NRW sowie der NRW-Bank. Externe Beratungen bei der Fördermittelakquise sind vereinzelt in Anspruch genommen worden. Ein Aufgreifen dieses Themas auf strategischer Ebene führt zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu einer stärkeren Verbindlichkeit. Hierbei sollten die Ausgliederungen der Stadt ebenfalls mit einbezogen werden, um ein einheitliches Agieren der Stadt als Konzern zu erreichen. In Paderborn gibt es keine zentrale Stelle für die Fördermittelakquise. Diese erfolgt dezentral durch die jeweiligen Organisationseinheiten. Die Akquise für bauinvestive Förderprogramme im Hochbau ist grundsätzlich beim Gebäudemanagement Paderborn (GMP) angesiedelt. Eine weitere Konzentration gibt es beim Referat für Städtebauförderung. Für eine Weiterentwicklung des Themas hat die Stadt Mitte 2021 in der Abteilung Haushalt eine Stelle geschaffen. Eine Mitarbeiterin übernimmt für den Kernhaushalt seitdem die Funktion einer Förderlotsin und unterstützt die einzelnen, weiterhin zuständigen Organisationseinheiten. Eine eingerichtete Lenkungsgruppe ist dem Verwaltungsvorstand zugeordnet und befasst sich mit der Implementierung eines Fördermittelmanagements bei der Stadt Paderborn.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Nach Angaben der Verwaltung soll nunmehr eine entsprechende Organisationsverfügung erstellt und im Intranet veröffentlicht werden. Als weiteren Schritt wird der Erlass einer verbindlichen Dienstanweisung geprüft.

Auskunftsgemäß sind vereinzelt Förderanträge der Stadt Paderborn gescheitert. Gründe hierfür waren eine nicht fristgerechte Antragstellung sowie „Überzeichnungen“, das heißt das Gesamtbudgets des entsprechenden Förderprogramms war bereits ausgeschöpft.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Paderborn überwiegend nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt Paderborn hat im Einzelfall Fördermittel zurückzahlen müssen.

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

Der **Stadt Paderborn** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln weitgehend zu vermeiden. Vereinzelt ist es zu Rückzahlungen gekommen. Diese erfolgten im Rahmen einer nachträglichen Prüfung von abgeschlossenen Fördermaßnahmen oder weil Zweckbindungsfristen nicht vollständig eingehalten wurden. Auskunftsgemäß werden Fördermittel in der Regel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung entsprechend dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt. Hierbei ist die (dezentrale) Organisationseinheit bisher als auch zukünftig für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Paderborn nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Die Stadt plant, diesen zentralen Überblick zu schaffen. Ein förderbezogenes Controlling in Form eines Berichtswesens hat die Stadt Paderborn bislang nicht etabliert. Ansätze sind jedoch vorhanden.

##### → **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Der Stadt Paderborn liegen grundsätzlich zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bislang nicht.	74	E1 Die Stadt Paderborn sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.	75
F2	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Paderborn die gestiegenen Aufwendungen vielfach nicht kompensieren. Dies gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2022 ebenfalls nicht für die Zukunft. Zu der günstigen Entwicklung bei den Jahresabschlüssen haben insbesondere die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Gewerbesteuer beigetragen.	75	E2 Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Paderborn eine dauernde Aufgabenkritik betreiben.	77
F3	Bei der Stadt Paderborn weisen die jährlichen konsumtiven und investiven Ermächtigungsübertragungen vielfach bedeutende Volumina auf. Die Ermächtigungsübertragungen für die ordentlichen Aufwendungen sind interkommunal erkennbar überdurchschnittlich. Die investiven Auszahlungen sind, auch bedingt durch steigende Vergleichswerte, seit 2016 vergleichsweise gering. Allerdings werden in Paderborn auch nur etwas mehr als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen.	78	E3 Das Ziel der Stadt Paderborn sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Bei der Stadt Paderborn ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Für die bauinvestiven Förderprogramme im Hochbau ist maßgeblich das Sondervermögen Gebäudemanagement Paderborn (GMP) zuständig. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung.	83	E4	Die Stadt Paderborn sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	83
F5	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Paderborn überwiegend nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt Paderborn hat im Einzelfall Fördermittel zurückzahlen müssen.	84	E5.1	Die Stadt Paderborn sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	84
			E5.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	84

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	96,86	93,34	96,54	97,41	99,81	109	16
Eigenkapitalquote 1	46,11	3,55	18,23	32,68	40,34	59,21	16
Eigenkapitalquote 2	64,70	17,17	41,22	52,72	60,49	71,70	16
Fehlbetragsquote	0,34	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	24,44	0,00	18,48	25,70	31,54	35,42	16
Abschreibungsintensität	3,93	0,47	4,01	5,35	6,25	7,68	16
Drittfinanzierungsquote	67,83	26,89	52,96	61,55	69,54	79,01	16

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	114	51,04	91,93	128	181	263	16
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	94,23	70,48	85,62	89,35	98,95	105	16
Liquidität 2. Grades	71,13	29,27	47,65	64,68	113	242	16
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,20	3,20	6,34	7,70	11,43	29,76	16
Zinslastquote	0,44	0,15	0,72	0,90	1,35	2,73	16
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	43,68	36,53	44,66	46,20	50,67	55,56	16
Zuwendungsquote	36,80	23,00	27,75	30,83	35,69	44,90	16
Personalintensität	25,37	17,15	20,00	21,16	24,17	30,06	16
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,67	7,11	14,21	17,10	18,87	30,39	16
Transferaufwandsquote	43,31	35,54	43,04	46,94	48,19	51,67	16

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Gewerbesteuer	78,08	78,84	92,15	87,24	80,78	83,42
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	59,90	63,37	69,00	71,27	68,09	66,33
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	10,44	13,00	16,11	17,86	19,59	15,40
Schlüsselzuweisungen vom Land	69,05	64,16	78,87	72,61	73,40	71,62
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	7,44	7,63	9,03	8,61	30,35	12,61
<b>Summe der Erträge</b>	<b>225</b>	<b>227</b>	<b>265</b>	<b>258</b>	<b>272</b>	<b>249</b>
Gewerbesteuerumlage	12,82	12,93	15,26	12,74	6,14	11,98
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	87,20	92,51	93,46	93,20	99,44	93,16
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>109</b>	<b>106</b>	<b>106</b>	<b>105</b>
<b>Saldo</b>	<b>125</b>	<b>122</b>	<b>156</b>	<b>152</b>	<b>167</b>	<b>144</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	673	660	669	664	662
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>673</b>	<b>660</b>	<b>669</b>	<b>664</b>	<b>662</b>
Sonderposten für Zuwendungen	106	102	103	112	124
Sonderposten für Beiträge	158	156	151	148	143
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>937</b>	<b>918</b>	<b>923</b>	<b>924</b>	<b>929</b>

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.385</b>	<b>1.395</b>	<b>1.394</b>	<b>1.407</b>	<b>1.436</b>

**Tabelle 5: Schulden Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	135	138	136	120	129
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	4,00	3,88	15,99
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,18	3,07	3,04	3,06	2,98
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7,80	8,08	9,71	11,04	12,08
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	5,75	10,38	4,92	4,26	5,95
Sonstige Verbindlichkeiten	27,60	33,47	9,90	18,61	15,14
Erhaltene Anzahlungen	28,73	36,89	49,19	48,24	37,21
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>208</b>	<b>230</b>	<b>217</b>	<b>209</b>	<b>218</b>
Rückstellungen	188	196	204	223	240
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,15	0,01	0,01	0,00	0,00
<b>Schulden</b>	<b>397</b>	<b>426</b>	<b>421</b>	<b>432</b>	<b>458</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten	334	346	349	k.A.	k.A.
Rückstellungen	233	242	247	k.A.	k.A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	7,45	8,72	6,64	k.A.	k.A.
<b>Gesamtschulden</b>	<b>574</b>	<b>597</b>	<b>603</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	271	269	260	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	4,00	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,18	3,12	3,08	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	17,60	17,43	15,65	k.A.	k.A.
Sonstige Verbindlichkeiten	9,84	15,60	8,80	k.A.	k.A.
Erhaltene Anzahlungen	31,47	40,49	57,55	k.A.	k.A.

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>334</b>	<b>346</b>	<b>349</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Paderborn in Mio. Euro 2019 bis 2020**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
<b>Verbindlichkeiten Kernhaushalt</b>	<b>209</b>	<b>218</b>
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	6,67	5,54
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	17,81	16,52
Ausleihungen an Sondervermögen	39,26	39,85
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	2,60	0,05
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,98	0,56
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	260	k.A.
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	46,35	k.A.
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>356</b>	<b>k.A.</b>

\* Berücksichtigt sind Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Paderborn (ASP), Bäderbetrieb der Stadt Paderborn (BSP), Gebäudemanagement Paderborn (GMP), Kraftverkehrsgesellschaft Paderborn mbH (KVP), PaderBäder GmbH, Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB), PaderSprinter GmbH, Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn (STEB), Stadtwerke Paderborn GmbH, Wasserwerke Paderborn GmbH (WWP) sowie Wohnungsgesellschaft Paderborn mbH

**Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	170	176	185	198	210
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	3,11	3,01	3,16	3,06	3,06
Instandhaltungsrückstellungen	0,48	0,33	0,48	0,89	2,65
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO bzw. § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	14,62	16,95	15,69	20,56	23,99
<b>Rückstellungen</b>	<b>188</b>	<b>196</b>	<b>204</b>	<b>223</b>	<b>240</b>

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>8,78</b>	<b>-11,01</b>	<b>9,69</b>	<b>-2,62</b>	<b>-2,25</b>	<b>-13,94</b>	<b>-13,31</b>	<b>-24,45</b>	<b>-11,94</b>	<b>-7,07</b>
Gewerbesteuer	78,08	78,84	92,15	87,24	80,78	63,51	88,49	96,01	103	107
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	59,90	63,37	69,00	71,27	68,09	69,35	75,36	79,50	84,03	88,40
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	10,44	13,00	16,11	17,86	19,59	18,11	16,41	16,88	17,22	17,53
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	7,44	7,63	9,03	8,61	30,35	8,07	7,38	7,62	7,79	7,99
Schlüsselzuweisungen vom Land	69,05	64,16	78,87	72,61	73,40	83,13	79,03	76,82	80,27	84,04
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Umlagen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Erträge</b>	<b>225</b>	<b>227</b>	<b>265</b>	<b>258</b>	<b>272</b>	<b>242</b>	<b>267</b>	<b>277</b>	<b>292</b>	<b>305</b>
Steuerbeteiligungen	12,82	12,93	15,26	12,74	6,14	5,32	7,41	8,04	8,61	9,00
Allgemeine Kreisumlage	87,20	92,51	93,46	93,20	99,44	96,83	102	102	104	105

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>109</b>	<b>106</b>	<b>105</b>	<b>102</b>	<b>110</b>	<b>110</b>	<b>113</b>	<b>114</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>125</b>	<b>122</b>	<b>156</b>	<b>152</b>	<b>167</b>	140	<b>157</b>	<b>166</b>	<b>180</b>	<b>191</b>
Saldo der Sondereffekte	7,49	2,21	-8,61	-2,86	-2,32	36,73	12,78	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-124	-135	-138	-151	-167	-191	-183	-191	-192	-198
Abweichung vom Basisjahr		-11,16	-14,53	-27,81	-42,96	-67,10	-59,45	-67,27	-67,96	-74,43

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Paderborn in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-124	-135	-138	-151	-167	-191	-183	-191	-192	-198
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-5,72	-5,08	-9,07	-8,85	-9,80	-10,62	-9,60	-10,49	-10,81	-12,06
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-49,24	-52,14	-54,92	-56,53	-64,16	-69,30	-69,32	-70,30	-70,05	-70,78
Jugendamtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-68,65	-77,54	-74,14	-86,03	-92,61	-111	-104	-110	-111	-115
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“		-8,89	-5,49	-17,39	-23,96	-42,14	-35,49	-41,44	-42,06	-46,55

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Paderborn ist zum 31. Dezember 2019 an 59 Unternehmen beteiligt, die sich auf sieben Beteiligungsebenen verteilen. Auf 16 dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 35 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote unter 20 Prozent beteiligt. Die Beteiligungsstruktur wird stark durch die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH geprägt. Sie ist für die Verwaltung und Steuerung der meisten mittelbaren Beteiligungsgesellschaften zuständig und übernimmt somit die Rolle einer Beteiligungsholding. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgabenbereiche weist **die Beteiligungsstruktur eine hohe Komplexität** auf.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen ist **auf einem hohen Niveau**. Die Beteiligungen verfügen über deutlich höhere Verbindlichkeiten und Sachanlagevermögen als der städtische Kernhaushalt der Stadt Paderborn. Insgesamt wird die Stadt Paderborn durch die Beteiligungen im Jahr 2019 um 3,9 Mio. Euro entlastet. Im Jahr 2019 erwirtschaftet die Stadt Paderborn Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden in Höhe von 10,3 Mio. Euro. Der Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn, die Sparkasse Paderborn-Detmold AöR und der Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Paderborn entlasten den städtischen Haushalt mit Gewinnausschüttungen. Demgegenüber stehen Zuschüsse, Verlustübernahmen und Umlagen von 6,4 Mio. Euro. Hierzu tragen insbesondere die Zuschüsse an die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH und die Paderborner Stadthallen-Betriebsgesellschaft mbH bei.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich heraus insgesamt **hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement** der Stadt Paderborn. Die Stadt Paderborn erfüllt diese Anforderungen **überwiegend**. So bestehen in einzelnen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW sieht Verbesserungspotentiale beim **Berichtswesen**. Des Weiteren empfiehlt die gpaNRW, eine **Beteiligungsrichtlinie** und einen **Public Corporate Governance Kodex zu etablieren**.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Beteiligungen Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH geprüft, wie die Stadt Paderborn ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Positiv hervorzuheben ist die rechtliche Einflussnahme der Stadt auf die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH durch entsprechende Regelungen in der Satzung. Während die Stadt bei der Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung ihren Einfluss bei den beiden

Gesellschaften angemessen wahrnimmt, könnte **die unterjährige Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes verbessert** werden.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Die Prüfung der gpaNRW

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements

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

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Paderborn.

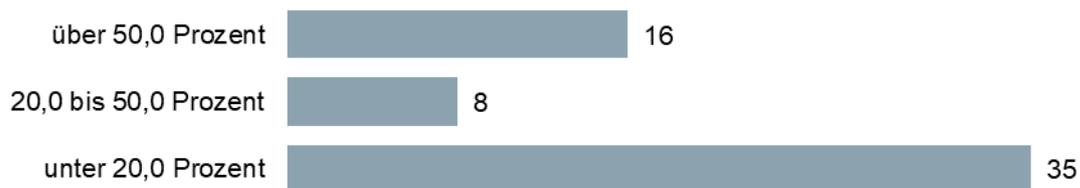
Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall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

Die **Stadt Paderborn** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 59 Unternehmen<sup>5</sup> in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Diese verteilen sich auf sieben Beteiligungsebenen, wobei mehr Beteiligungen mittelbar als unmittelbar gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen bis in die siebte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 33 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform. Unter anderem ist die Stadt Paderborn auch an vier Zweckverbänden beteiligt.

Ein großer Teil der städtischen Beteiligungen auf der vierten und weiteren Beteiligungsebenen gehört zum Unternehmensverbund der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG. Dabei handelt es sich um die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG und ihre 26 Tochtergesellschaften. Die effektive Beteiligungsquote liegt bei allen diesen Unternehmen unter 20 Prozent. Die übrigen Beteiligungen verteilen sich überwiegend auf die ersten vier Beteiligungsebenen.

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

#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

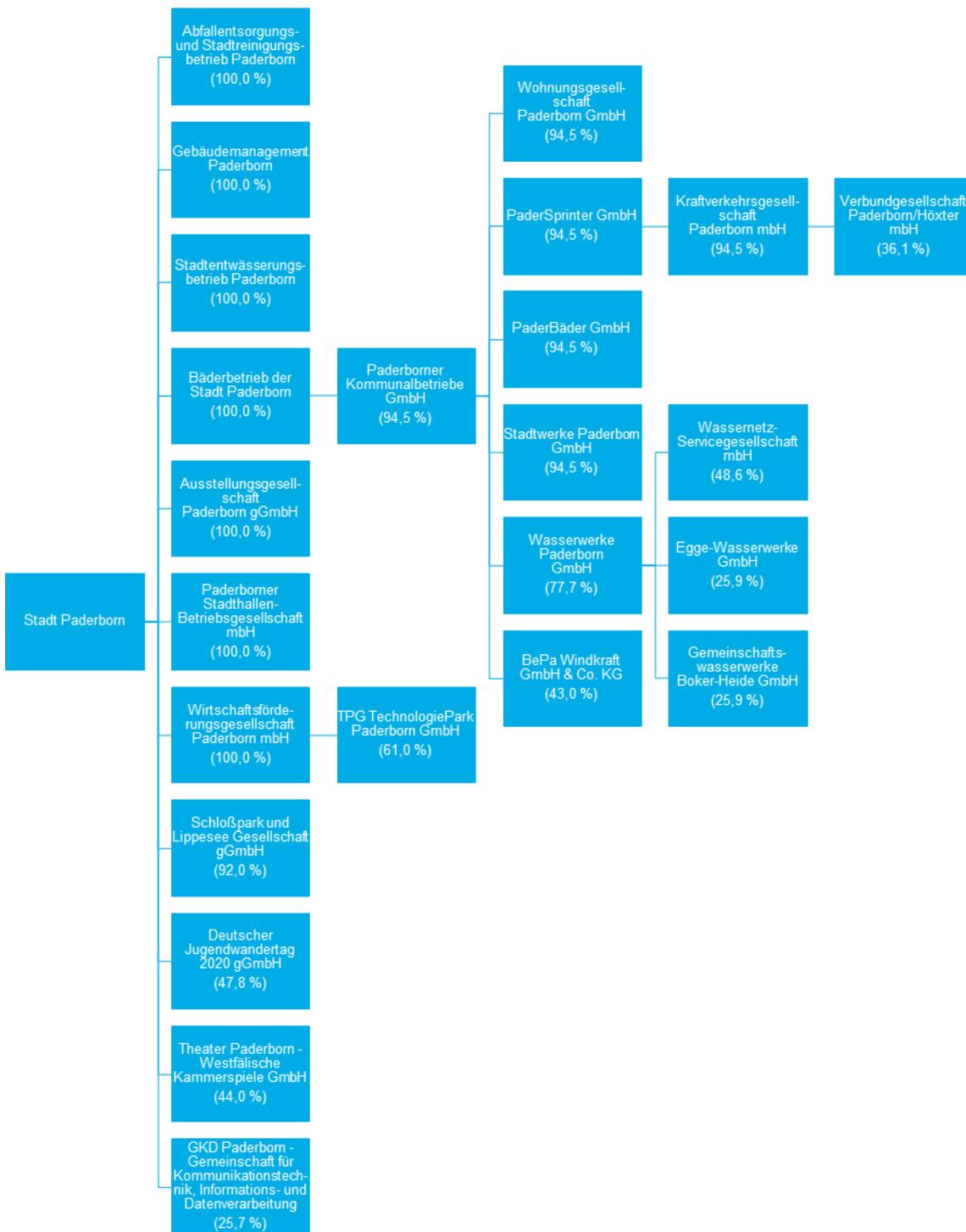


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten,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

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

<sup>5</sup> Berücksichtigt wurden sämtliche unmittelbaren Beteiligungen, unabhängig von der Höhe der Beteiligungsquote, sowie alle mittelbaren Beteiligungen mit einer effektiven Beteiligungsquote von mindestens 5,0 Prozent. Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 5,0 Prozent wurden demzufolge nicht berücksichtigt.

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>6</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



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

Bei dem Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Paderborn, dem Gebäudemanagement Paderborn, dem Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn und dem Bäderbetrieb der Stadt Paderborn handelt es sich um eigenbetriebsähnliche Einrichtungen der Stadt Paderborn, bei dem GKD Paderborn – Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung um einen Zweckverband.

Die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB) prägt sehr stark die Beteiligungsstruktur der Stadt Paderborn. Sie ist für die Verwaltung und Steuerung der meisten mittelbaren Beteiligungsgesellschaften zuständig und übernimmt somit die Rolle einer Beteiligungsholding.

Neben den oben aufgelisteten Beteiligungen mit einem beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss beteiligt sich die Stadt Paderborn mittelbar über die PKB an der Weser Westfalen Energie GmbH & Co. KG. Im Berichtsjahr 2019 liegt die effektive Beteiligungsquote der Stadt Paderborn bei 19,5 Prozent. Durch den Beitritt neuer Kommanditisten hat sich die effektive Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2020 auf 19,3 Prozent reduziert. Die Aufnahme neuer Kommanditisten wird in den kommenden Jahren voraussichtlich zur weiteren Reduzierung des Anteils der Stadt Paderborn führen.

Im Jahr 2020 wurde die Klärschlammverwertung OWL GmbH gegründet. Die Stadt Paderborn beteiligt sich über ihre eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung Paderborn mit 6,0 Prozent an der neu gegründeten Gesellschaft.

Des Weiteren ist die Stadt Paderborn mittelbar über die PKB mit 50 Prozent an der im Jahr 2020 neu gegründeten Wärmeservice Paderborn GmbH beteiligt.

Im Jahr 2021 hat die Stadt Paderborn die Abfallentsorgungsgesellschaft Stadt Paderborn mbH gegründet. Die Stadt hält die gesamten Anteile der Gesellschaft.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Paderborn sind von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt. Neben dem Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn und der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH mit ihren Tochtergesellschaften sind hier insbesondere die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH und die Paderborner Stadthallen Betriebsgesellschaft mbH zu nennen.

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

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen

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

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

#### Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	10.126	10.200	10.250
- Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen	5.086	5.876	6.379
<b>= Ergebnisbelastung/-entlastung</b>	<b>5.040</b>	<b>4.324</b>	<b>3.871</b>

Insgesamt überwiegen die Gewinnausschüttungen die Verlustübernahmen deutlich. Infolgedessen entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt im Jahr 2019 mit 3,9 Mio. Euro. Mit 8,8 Mio. Euro steuert der Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn die meisten Gewinnausschüttungen bei, gefolgt von der Sparkasse Paderborn-Detmold AöR sowie dem Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Paderborn. Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Zuschüsse und Verlustübernahmen für die Theater Paderborn – Westfälische Kammer-spiele GmbH mit 2,8 Mio. Euro, die Paderborner Stadthallen-Betriebsgesellschaft mbH mit 1,9 Mio. Euro sowie die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Paderborn mbH und die Ausstellungsgesellschaft Paderborn mbH mit insgesamt 1,0 Mio. Euro.

Gemessen an der Anzahl der städtischen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt nicht hoch. Der Grund für diese Entwicklung ist, dass viele Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Paderborn gehalten werden. Aus den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ergeben sich keine direkten Ausschüttungen und Verlustübernahmen für den städtischen Haushalt. Vielmehr entstehen Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der mittelbaren Beteiligungen untereinander. Umfangreiche Ergebnisabführungsverträge zwischen der PKB und ihren Tochtergesellschaften beeinflussen den kommunalen Haushalt indirekt. Auf Ebene der PKB werden die Verluste der strukturell defizitären Beteiligungen mit den Gewinnen der rentablen Beteiligungen saldiert. Das positive Ergebnis der PKB wird seinerseits zur Deckung des Defizits des Bäderbetriebs der Stadt Paderborn eingesetzt, dessen Tochter die PKB ist.

Zu den defizitären Beteiligungen der PKB zählen die PaderSprinter GmbH und die PaderBäder GmbH. Die von der PKB ausgeglichenen Verluste dieser beiden Gesellschaften belaufen sich im Jahr 2019 auf 6,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen ausgeschüttete bzw. abgeführte Ge-

winne in Höhe von 14,6 Mio. Euro, die sich insbesondere aus der Tätigkeit der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG, Wasserwerke Paderborn GmbH und Stadtwerke Paderborn GmbH ergeben.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

#### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

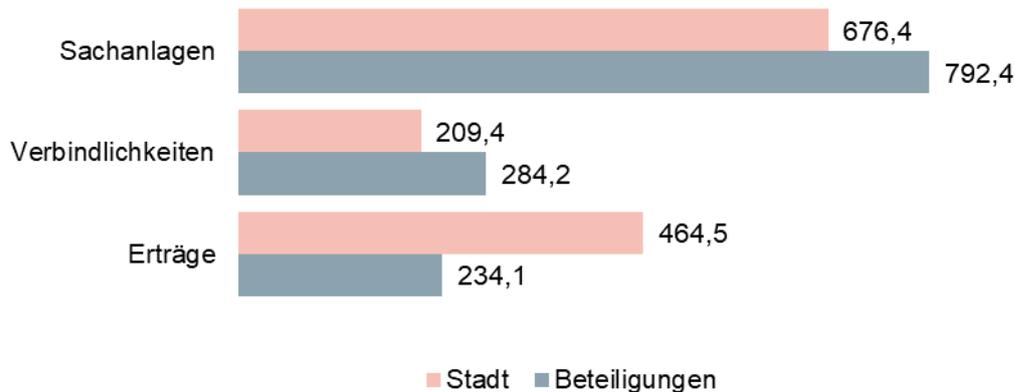
Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	56.329	57.479	57.077
Bürgschaften (Stand 31.12.)	12.802	12.057	13.685
<b>Gesamtsumme</b>	<b>69.131</b>	<b>69.536</b>	<b>70.762</b>

Mit der Gewährung von Gesellschafterdarlehen übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Paderborn hat zum 31. Dezember 2019 Gesellschafterdarlehen in Höhe von 39,3 Mio. Euro an das Gebäudemanagement Paderborn sowie 17,4 Mio. Euro an die PKB gewährt. Eine weitere begünstigte Beteiligung ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Paderborn mbH mit 0,4 Mio. Euro.

Die Stadt Paderborn hat umfangreiche Bürgschaftszusagen an ihre Beteiligungen ausgegeben. So beläuft sich die Bürgschaft an die PKB zum 31. Dezember 2019 auf 7,7 Mio. Euro. Für die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. bürgt die Stadt zum 31. Dezember 2019 mit 3,2 Mio. Euro. 2019 hat die Stadt Paderborn erstmalig eine Bürgschaft für die PaderSprinter GmbH übernommen, deren Höhe zum 31. Dezember 2019 bei 2,4 Mio. Euro liegt. Daneben übernimmt sie geringe Bürgschaften für die Egge-Wasserwerke GmbH, den Gemeindeforstamtsverband Willebadessen und die Gemeinschaftswasserwerke Boker-Heide GmbH.

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

### Ausgewählte Jahresabschlusspositionen<sup>7</sup> in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen der Stadt Paderborn halten im Vergleich zur Stadt höheres Sachanlagevermögen. Das Sachanlagevermögen der Beteiligungen wird zum Teil durch Fremdkapital finanziert. Dementsprechend sind auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen höher als die der Stadt. Rund 77 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind Kreditverbindlichkeiten. Die Erträge liegen bei 50 Prozent der im städtischen Kernhaushalt generierten Erträge. Dies zeigt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Paderborn.

95 Prozent des Sachanlagevermögens, 86 Prozent der Verbindlichkeiten und 60 Prozent der Erträge der Beteiligungen verteilen sich auf die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Gebäudemanagement Paderborn und Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn sowie die PKB, die Wasserwerke Paderborn GmbH und die PaderSprinter GmbH.

Daneben sind die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH, die Paderborner Stadthallen-Betriebsgesellschaft mbH und die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH durch die Höhe der städtischen Zuschüsse bzw. der städtischen Verlustübernahmen von wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Paderborn.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

<sup>7</sup> nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

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

## 2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

### → Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.

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

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Paderborn** ist als Stabstelle des Kämmerers organisiert. Im Jahr 2019 stehen hier 0,65 vollzeitverrechnete Stellen für diese Aufgabe zur Verfügung. Wie im Kapitel „2.3.1 Beteiligungsstruktur“ dargestellt, steuert und verwaltet die PKB einige Beteiligungen und fungiert somit als eine Holdinggesellschaft. Der Kämmerer ist gleichzeitig der Geschäftsführer der PKB. Infolgedessen ist er sowohl strategisch als auch operativ in die Beteiligungssteuerung eingebunden. In seinen Funktionen als Kämmerer und als Geschäftsführer der PKB ist der Kämmerer mit 0,3 Stellen am Beteiligungsmanagement beteiligt. Des Weiteren übernehmen zwei Mitarbeiter der PKB mit insgesamt 0,45 vollzeitverrechneten Stellen das

Beteiligungsmanagement bei der PKB. Somit stehen der Stadt Paderborn insgesamt 1,4 vollzeitverrechnete Stellen für die Aufgaben des Beteiligungsmanagements zur Verfügung.

Die Stadt Paderborn hält die Grunddaten, wie Satzungen, Gesellschaftsverträge, Jahresabschlüsse sowie Wirtschaftspläne für alle Beteiligungen vor, auf die die Stadt Paderborn einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss hat und die für die Stadt von wirtschaftlicher Bedeutung sind. Für weitere Gesellschaften, wie z.B. Tochtergesellschaften der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG liegen die Unterlagen teilweise bis gar nicht vor. Der Kämmerer der Stadt Paderborn hat in seiner Funktion als Vorsitzender des Bilanz- und Finanzausschusses der WWE Zugriff auf das WWE-internes Portal, in dem solche Informationen hinterlegt sind. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen sind beim Haupt- und Personalamt hinterlegt.

Die Einladungen zu den Gremiensitzungen der unmittelbaren und wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen werden dem Beteiligungsmanagement vor und Niederschriften nach den jeweiligen Sitzungen zur Verfügung gestellt. Alle Änderungen von Gesellschaftsverträgen, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Beteiligungen, auf die die Stadt Paderborn einen beherrschenden Einfluss nehmen kann, beschließt der Rat. Das Beteiligungsmanagement erstellt die entsprechenden Sitzungsvorlagen für die Ratsentscheidungen vor. Allein daraus ergibt sich nach der Aussage der Stadt Paderborn die Notwendigkeit, den Datenbestand aktuell zu halten. Viele Unterlagen sind im Ratsinformationssystem hinterlegt.

#### → **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Paderborn sollte die Einladungen und Niederschriften aller Beteiligungen anfordern, um so einen Überblick über die wichtigen Themen aller Beteiligungen zu haben.

Die mittelbaren Kleinstbeteiligungen könnten von dieser Regelung ausgenommen werden.

Die Jahresabschlüsse für die Beteiligungen, die zum Konsolidierungskreis des Gesamtabchlusses der Stadt Paderborn gehören, werden vom Beteiligungsmanagement zentral vorgehalten. Seit der letzten Wahlperiode sind alle Daten in digitaler Form hinterlegt. Der Datenaustausch zwischen dem Beteiligungsmanagement und den Beteiligungen erfolgt in digitaler Form, per E-Mail.

Alle Beteiligungen betreffenden Dateien werden in einem separaten Ordner auf einem zentralen Server-Laufwerk gespeichert. Es ist ein Personenkreis definiert, der einen Zugriff auf die hinterlegten Daten hat. Auf diese Weise ist auch ein Zugriff auf die Dateien im Vertretungsfall sichergestellt.

Die Stadt Paderborn verfügt nicht über eine Beteiligungsrichtlinie oder einen Public Corporate Governance Kodex. Die Stadt hat auch sonst keine verbindlichen Standards definiert, die die Führung ihrer Beteiligungen regeln. Viele Abläufe haben sich als gelebte Praxis verfestigt, schriftlich sind sie jedoch nicht festgehalten.

Ein Public Corporate Governance Kodex richtet sich direkt an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Führung öffentlicher Unternehmen sowie Wertmaßstäbe. In jeder Gebietskörperschaft ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption der Public Corporate Governance erforderlich.

Eine Beteiligungsrichtlinie kann das Beteiligungsmanagement vereinfachen, indem den Beteiligungen klare Vorgaben zur Übersendung von Unterlagen und der Ausgestaltung des Berichtswesens gemacht werden. Aber auch andere administrative Angelegenheiten könnten mit Hilfe einer Beteiligungsrichtlinie geregelt werden. So könnte sie als Anlage Muster zu verschiedenen Verträgen, Satzungen, Geschäftsordnungen für Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane enthalten. Für so eine komplexe Beteiligungsstruktur wie in Paderborn kann eine in der Beteiligungsrichtlinie festgelegte Clusterung der Beteiligungen mit laufender Überprüfung und Anpassung sinnvoll sein. Insbesondere bedeutende Unternehmen und Konzernstrukturen sollten intensiv gesteuert werden, während die weniger bedeutenden bzw. unbedeutenden Beteiligungen nur punktuell bis gar nicht laufend in den Blick genommen werden müssen. So besteht die Möglichkeit bei der großen und komplexen Beteiligungsstruktur unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalkapazitäten die Steuerung zu optimieren. Die Clusterung selbst sollte dann regelmäßig überprüft und angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des umfangreichen Beteiligungsportfolios sollte die Stadt Paderborn verbindliche Standards für ihre Beteiligungssteuerung etablieren. Dabei kann eine Beteiligungsrichtlinie sowie ein Public Corporate Governance Kodex unterstützen.

## 2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.

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

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

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

Die **Stadt Paderborn** hat die Beteiligungsberichte für die Jahre 2017 und 2018 als Bestandteil des jeweiligen Gesamtabschlusses erstellt. Die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 wurden dem Rat am 30. September 2021 zugeleitet. Zum Prüfungszeitpunkt liegen die Gesamtabschlüsse

bis zum Jahr 2018 vor. Die Stadt Paderborn beabsichtigt, die noch fehlenden Gesamtab-schlüsse für die Jahre 2019 und 2020 im Laufe des Jahres 2022 in den Rat einzubringen.

→ **Empfehlung**

Um möglichst aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt Paderborn darauf achten, dass der Gesamtabchluss künftig entsprechend der gesetzlichen Frist gemäß § 116 GO NRW in Verbindung mit § 96 Abs. 1 GO NRW bis zum 30. September des Folgejahres erstellt wird.

Nach dem Jahr 2018 ist die Stadt Paderborn weiterhin dazu verpflichtet einen Gesamtab-schluss aufzustellen, da sie die Voraussetzungen für eine größenabhängige Befreiung nach § 116a GO NRW nicht erfüllt. Infolgedessen entfällt für die Stadt Paderborn ab dem Jahr 2019 die gesetzliche Pflicht, einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Ab diesem Jahr erstellt die Stadt Paderborn keine Beteiligungsberichte mehr. Zu Prüfungszwecken hat das Beteiligungsmanage-ment der Stadt Paderborn der gpaNRW einen verkürzten Beteiligungsbericht 2019 vorgelegt.

Allerdings sind gemäß § 52 Abs. 1 Satz 6 KomHVO NRW zusätzliche, über den Konsolidie-rungskreis hinausgehende Informationen zu sämtlichen verselbständigten Aufgabenbereichen im Gesamtlagebericht aufzunehmen. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Die gesetzlich geforderten Ergänzungen des Gesamtlageberichtes sind damit begründet, dass der Verzicht auf den Beteiligungsbericht die gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit darzulegenden Informationen nicht einschränken darf. Aktuell werden im Gesamt-abschluss der Stadt Paderborn vollkonsolidierte Gesellschaften bzw. die At-Equity-Gesellschaf-ten dargestellt. Die Stadt plant den Gesamtabchluss um einen zusätzlichen Abschnitt zu er-gänzen, in dem auch andere Gesellschaften berücksichtigt werden. Aus der Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Paderborn neben den Informationen zu den Beteiligungsverhältnissen, den Zie-len der Beteiligungen und der Erfüllung des öffentlichen Zwecks auch die wirtschaftliche Ent-wicklung der Beteiligungen beschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Beteiligungen ergänzen. Des Weiteren sollten Chancen und Risiken ein-zelner Beteiligung aus der städtischen Sicht erläutert werden.

Die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Pa-derborn, Gebäudemanagement Paderborn, Stadtentwässerungsbetrieb Paderborn und Bäder-betrieb der Stadt Paderborn sind nach § 20 EigVO verpflichtet Quartalsberichte zu erstellen. Diese werden nach Angaben der Stadt dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Sie sind auch der gesamten Verwaltungsführung zugänglich. Die Quartals-berichte unterrichten über die Umsatz- und Ertragsentwicklung, Vermögensplan und Investitio-nen sowie über die Geschäftsvorfälle von besonderer Bedeutung. Im Lauf der aktuellen Prüfung der gpaNRW stellte sich heraus, dass der Bäderbetrieb der Stadt Paderborn im geprüften Zeit-raum abweichend von den gesetzlichen Vorgaben nur in mündlicher Form an den Ausschuss für Sport und Freizeit und den Betriebsausschuss Bäder berichtet. Diese Vorgehensweise verstößt auch gegen den § 6 der eigenen „Betriebssatzung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Bäderbetrieb Stadt Paderborn“ (BSP)“, nach dem die Unterrichtung des Bürgermeisters und des zuständigen Beigeordneten vierteljährlich in schriftlicher Form erforderlich ist. Für das IV.

Quartal 2021 wurde dem Ausschuss für Sport und Freizeit und dem Betriebsausschuss Bäder erstmalig ein schriftlicher Zwischenbericht für das vergangene Quartal vorgelegt.

Für die anderen Beteiligungen sind keine festen Berichterstattungstermine festgelegt. Nach Auskunft der Stadt richtet sich die Berichterstattung nach dem Sitzungskalender des jeweiligen Aufsichtsrates. Die Gesellschaften berichten regelmäßig in den jeweiligen Aufsichtsratssitzungen über den Verlauf des Geschäftsjahres und potentielle Besonderheiten. Nach Angaben der Stadt Paderborn finden die Aufsichtsratssitzungen nach Bedarf statt, jedoch mindestens zweimal im Jahr. Der Informationsfluss wird nach Auskunft der Stadt auch dadurch sichergestellt, dass der Bürgermeister in fast sämtlichen Gesellschaften Mitglied und oft auch der Vorsitzender des Aufsichtsrates ist. Dem Beteiligungsmanagement werden die Informationen nicht automatisch zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte zeitnah unterjährig schriftlich zumindest über die Entwicklung der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen laufend informiert werden.

Nur so kann das Beteiligungsmanagement notwendige Einwirkungsmöglichkeiten bzw. -notwendigkeiten sowohl im Unternehmen als auch in der Politik rechtzeitig platzieren. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung, um die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in ihrer Arbeit zu unterstützen.

Es gibt keine standardisierte unterjährige Berichterstattung des Beteiligungsmanagements für den Rat oder die Verwaltungsführung. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen, die für die Stadt Paderborn von wirtschaftlicher Bedeutung sind, werden jährlich im Rat präsentiert. Hierdurch ist der Rat zumindest einmal jährlich über diese Beteiligungen unterrichtet. Die unterjährige Berichterstattung ist aus der Sicht der gpaNRW notwendig, um die politischen Vertreter und Vertreterinnen zeitnah über eventuelle wirtschaftliche Veränderungen regelmäßig zu informieren. Nur so liegen der Politik ausreichende Informationen vor, um gegebenenfalls frühzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen zu beschließen. Zusammengenommen mit der verspäteten Einbringung des Beteiligungsberichtes bzw. des Gesamtabschlusses hat der Rat der Stadt Paderborn aktuell keine Gesamtsicht auf den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen und kann somit nur begrenzt Risiken erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenenden Berichtswesens erfolgen.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

*Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der*

*Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.*

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

*Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen der Kommune zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.*

In der Regel organisiert die **Stadt Paderborn** nach den Kommunalwahlen Schulungen von Aufsichtsratsmitgliedern. Pandemiebedingt ist die neue Schulung auf das Jahr 2022 verschoben worden. Die Schulungen werden durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt und sind grundsätzlich für alle interessierten Ratsmitglieder offen, somit auch den Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter der städtischen Beteiligungen ohne Aufsichtsrat. Die Stadt gibt keine Schulungsinhalte vor. Die Auswahl der Themen ist den Referenten überlassen. Diese orientieren sich oft an der aktuellen Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung. Für Aufsichtsratsmitglieder der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG gibt es darüber hinaus spezielle Schulungen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte aktiver die Schulungsinhalte mitgestalten. Die Schulungen sollten mindestens das Thema „Rechte und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien“ abdecken. Daneben können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.

Die Stadt Paderborn entsendet in diverse Aufsichtsräte zusätzlich Ratsmitglieder. Damit diese ihrem Mandat entsprechend ihre Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen. Das Beteiligungsmanagement erstellt zu einigen Tagesordnungspunkten Stellungnahmen. Nach Auskunft der Stadt Paderborn bedarf die Beschlussfassung von bedeutenden Beschlüssen wie über Jahresabschlüsse oder Wirtschaftspläne in den Gesellschaftsversammlungen der vorherigen Zustimmung des Rates. Für diese Zustimmung fertigt das Beteiligungsmanagement stets Beschlussvorlagen an. Darüber hinaus verfasst das Beteiligungsmanagement keine Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der Gremien der Beteiligungen mit Beschlussempfehlung. Nach Auskunft der Stadt Paderborn kommentiert das

Beteiligungsmanagement nicht vollständig und strukturiert, sondern punktuell die Tagesordnungen der Gremiensitzungen der städtischen Beteiligungen. Insoweit ist es nicht sichergestellt, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Stadt und eventuelle finanzielle Auswirkungen auf die Stadt kennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld der Sitzungen damit beschäftigen können.

## 2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

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

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

Näher betrachtet werden

- die Paderborner Kommunalbetriebe mbH und
- die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH.

### 2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Paderborn stellt ihre Einflussnahme auf die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich sicher.

*Die Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der GO NRW, der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW*

*insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.*

### **2.5.1.1 Paderborner Kommunalbetriebe mbH**

Die Stadt Paderborn ist mittelbar über ihre eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bäderbetrieb der Stadt Paderborn mit einer effektiven Quote von 94,5 Prozent an der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH (PKB) beteiligt. Neben der Stadt halten der Kreis Paderborn sowie die PKB selbst Anteile der PKB. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen in der Satzung eingeschränkt wird.

Gegenstand der PKB ist

- der Erwerb und die Verwaltung von Vermögensgegenständen jeder Art, insbesondere von Beteiligungen auf dem Energiesektor und an sonstigen kommunalen Gesellschaften,
- die Übernahme der Geschäftsführung derartiger Gesellschaften,
- der Betrieb des öffentlichen Personalverkehrs in der Stadt Paderborn,
- die Energieversorgung,
- die Beratung und Förderung von kommunalwirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Paderborn und des Kreises Paderborn sowie deren Wirtschaftsbetriebe und die Vermittlung von Leistungen.

#### **2.5.1.1.1 Gesellschaftsorgane**

Die Gesellschaftsorgane bestehen nach § 6 der Satzung aus der Gesellschafterversammlung, dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung.

Ungeachtet der Beteiligungsverhältnisse haben die Stadt Paderborn und der Kreis Paderborn jeweils ein Mitglied in die Gesellschafterversammlung entsendet. Der Vorsitzende der Gesellschafterversammlung ist der Vertreter oder die Vertreterin der Mehrheitsgesellschafterin und somit der Stadt Paderborn. Die Stimmrechte richten sich nach der effektiven Beteiligung der beiden Gesellschafter. Dementsprechend hat die Stadt Paderborn 18 Stimmen und der Kreis Paderborn verfügt über eine Stimme. Die Beschlüsse, durch die der Kreis Paderborn belastet wird, bedürfen jedoch der Einstimmigkeit.

Der Aufsichtsrat seinerseits besteht aus 18 Mitgliedern, wovon 15 vom Rat der Stadt Paderborn berufen werden. Der Bürgermeister der Stadt Paderborn ist geborenes Mitglied und Aufsichtsratsvorsitzender. Es ist vertraglich geregelt, dass der Rat der Stadt Paderborn den auf Vorschlag der Stadt gewählten Mitgliedern Weisungen erteilen kann.

Die Geschäftsführung wird vom Kämmerer der Stadt Paderborn in Personalunion wahrgenommen. Das sichert zusätzlich den städtischen Einfluss auf die PKB.

### **2.5.1.1.2 Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 12 der Satzung darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates vornehmen. Dazu zählen unter anderem Aufnahme und Gewährung von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, Vergabe von Aufträgen oberhalb der jeweils vom Aufsichtsrat festzulegenden Grenze. Darüber hinaus bedürfen auch einige Geschäfte der Tochtergesellschaften, mit denen ein Kooperations- und Beherrschungsvertrag besteht, der Zustimmung des Aufsichtsrates. So unterliegen z.B. die Festsetzung und Änderung von Tarifen für die Energie- und Wasserversorgung sowie für die Entsorgungsleistungen dem Zustimmungsvorbehalt.

### **2.5.1.1.3 Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Die Geschäftsführung hat gemäß § 15 der Satzung einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzplanung aufzustellen. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung dem Wirtschaftsplan zustimmen muss und über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses beschließt. Die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

Des Weiteren ist die Geschäftsführung verpflichtet, den Wirtschaftsplan vor der Beschlussfassung durch die Gesellschafterversammlung, der Verwaltung der Stadt Paderborn vorzulegen. Dadurch ist über die Satzung rechtlich sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss auf eventuelle Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen geltend machen kann.

### **2.5.1.2 Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH**

Die Stadt Paderborn ist mit 43,95 Prozent an der Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH (Theater Paderborn) beteiligt. Einen gleich hohen Anteil am Stammkapital hält der Kreis Paderborn. Die restlichen 12,1 Prozent werden von dem Verein der Freunde und Förderer der Westfälischen Kammerspiele e.V. gehalten. Damit kann die Stadt einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen in der Satzung eingeschränkt wird.

Die Aufgabe der Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH besteht im Betreiben eines Theaters.

#### **2.5.1.2.1 Gesellschaftsorgane**

Nach § 6 des Gesellschaftsvertrages setzen sich die Organe der Gesellschaft aus der Gesellschafterversammlung, dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung zusammen.

Der Aufsichtsrat besteht aus zwölf Mitgliedern. Positiv hervorzuheben ist aus der Sicht der gpaNRW, dass abweichend von den gehaltenen Anteilen der Rat der Stadt Paderborn sieben Mitglieder in den Aufsichtsrat entsendet und somit die Stimmrechtemehrheit sichert. Unter den

städtischen Vertreterinnen und Vertretern sind der Bürgermeister sowie der Kulturdezernent der Stadt Paderborn.

Die Gesellschafterversammlung ist paritätisch mit je einer Person pro Gesellschafter besetzt. Die Stimmrechtverteilung richtet sich nach den gehaltenen Anteilen des jeweiligen Gesellschafters. Nach Angaben der Stadt Paderborn werden die meisten Entscheidungen bereits im Aufsichtsrat getroffen, in dem die Stadt Paderborn die Mehrheit hat.

#### **2.5.1.2.2 Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 10 des Gesellschaftsvertrages darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen, die über den Rahmen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der Gesellschaft hinausgehen, nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates vornehmen. Dazu zählen unter anderem die Aufnahme und Gewährung von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, Schenkungen, die Vergabe von Aufträgen oberhalb der jeweils im Gesellschaftsvertrag genannten Wertgrenze.

#### **2.5.1.2.3 Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Gemäß § 7 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung einen Wirtschafts- und Spielplan einschließlich Finanzplan zu erstellen. Entsprechend § 12 des Gesellschaftsvertrages beschließt die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses, den bei den Gesellschaftern anzufragenden Zuschuss sowie über die Verwendung des Jahresergebnisses. Die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

### **2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung**

#### **→ Feststellung**

Die Stadt Paderborn nimmt durch die Einbindung des Verwaltungsvorstandes sowie des Beteiligungsmanagements und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und der Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH. Die Jahresabschlüsse werden jedoch regelmäßig nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist erstellt. Bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen noch Optimierungspotentiale.

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

## 2.5.2.1 Paderborner Kommunalbetriebe mbH

### 2.5.2.1.1 Wirtschaftliche Situation

Die Satzung der PKB enthält eine Regelung zur Gewinn- und Verlustbeteiligung, nach der ausschließlich die Stadt Paderborn an der Gesellschaft wirtschaftlich beteiligt ist. Demgemäß sind alle Gewinne und Verluste der PKB abweichend von den Beteiligungsverhältnissen ausschließlich der Stadt Paderborn zugeordnet. Dem Kreis Paderborn wird im Gegenzug eine Verzinsung des haftenden Stammkapitals in Höhe von zwei Prozent zugesichert.

Die PKB hat mit vier ihrer Beteiligungen Ergebnisabführungsverträge abgeschlossen:

- PaderSprinter GmbH,
- PaderBäder GmbH,
- Wasserwerke Paderborn GmbH und
- Stadtwerke Paderborn GmbH.

Nach den abgeschlossenen Verträgen übernimmt die PKB alle erwirtschafteten Gewinne oder entstandenen Verluste in voller Höhe.

Die Tochtergesellschaft PaderSprinter GmbH erfüllt einen öffentlich-rechtlichen Auftrag zum Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt Paderborn. Der Gegenstand der PaderBäder GmbH ist der Betrieb und die Erweiterung eines Hallenbades. Bei den Aufgaben der beiden Gesellschaften handelt es sich nicht um kostendeckende Tätigkeiten. Dementsprechend hat die PKB gemäß den abgeschlossenen Ergebnisabführungsverträgen im Jahr 2019 Verluste der beiden Gesellschaften in Höhe von 6,9 Mio. Euro übernommen. Dieses Defizit wurde im geprüften Zeitraum mit den Gewinnen der anderen Beteiligungen der PKB ausgeglichen. So steuert die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG 10,5 Mio. Euro zum Ergebnis der PKB im Jahr 2019 bei. Die gesamten Ergebnisse der Wasserwerke Paderborn GmbH und der Stadtwerke Paderborn GmbH in Höhe von insgesamt 3,0 Mio. Euro sind 2019 ebenfalls an die PKB abgeführt.

Nach Angaben der Stadt wird es in Zukunft immer problematischer werden, die Verluste der Gesellschaften PaderSprinter GmbH und PaderBäder GmbH auszugleichen. Die hohen städtischen Umweltzielsetzungen, die durch das Mobilitätskonzept erhöhten Taktzahlen und andere Entwicklungen auf diesem Gebiet führen zu den Verlusten bei der PaderSprinter GmbH. Des Weiteren machen die pandemiebedingten Schließungen von Freizeiteinrichtungen höhere Verlustübernahmen bei der PaderBäder GmbH durch die PKB ab dem Jahr 2020 erforderlich. Infolgedessen weist die PKB seit dem Jahr 2020 eine defizitäre Entwicklung aus. Erst ab dem Jahr 2024 rechnet die Gesellschaft mit einem geringen Überschuss. Die Stadt Paderborn berücksichtigt die Defizitabdeckung der PKB in ihrer Haushaltsplanung.

### **2.5.2.1.2 Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne**

Nach § 15 der Satzung ist die PKB verpflichtet, einen Wirtschaftsplan so rechtzeitig aufzustellen, dass die Gesellschafterversammlung noch vor Beginn des Wirtschaftsjahres darüber beschließen kann. Die Verwaltung der Stadt Paderborn ist in den Beschlussprozess einzubeziehen, in dem der Wirtschaftsplan spätestens drei Wochen vor der Beschlussfassung durch die Gesellschafterversammlung der Verwaltung der Stadt Paderborn vorgelegt wird. Der Wirtschaftsplan enthält einen Erfolgsplan, einen Investitions- und Stellenplan sowie eine fünfjährige Finanzplanung.

Die oben beschriebene wirtschaftliche Entwicklung macht die Einbindung der Stadt Paderborn in die Wirtschaftsplanung der PKB besonders wichtig. Die Stadt Paderborn ist bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplans involviert. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Paderborn erhält im Vorfeld den Entwurf des Wirtschaftsplanes. Da der Kämmerer der Stadt Paderborn in Personalunion Geschäftsführer der PKB ist, ist er in die Erstellung eines Wirtschaftsplanentwurfs eng eingebunden. Der Kämmerer tauscht sich in dieser Funktion regelmäßig mit dem Bürgermeister aus, der seinerseits Aufsichtsratsvorsitzender der PKB ist. Nach diesen Abstimmungen wird der offizielle Entwurf des Wirtschaftsplans dem Verwaltungsvorstand der Stadt Paderborn vorgelegt. Das Beteiligungsmanagement erstellt eine entsprechende Beratungsvorlage für den Haupt- und Finanzausschuss. Durch einen direkten und engen Informationsaustausch bereits in der Entwurfsphase ist die Meinungsbildung zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen. Die Geschäftsführung stellt dann den Wirtschaftsplanentwurf im Haupt- und Finanzausschuss vor. Anschließend beschließt der Rat den Wirtschaftsplan und weist den städtischen Vertreter oder die städtische Vertreterin an, in der Gesellschafterversammlung entsprechend abzustimmen.

### **2.5.2.1.3 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans**

Es gibt keine formalisierte schriftliche unterjährige Berichterstattung der PKB an die Stadt Paderborn. Nach Auskunft der Stadt war der Aufsichtsrat im Laufe der Jahre beinahe identisch mit dem Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Paderborn. Dementsprechend wurde die Politik nach Einschätzung der Stadt Paderborn ausreichend durch die Aufsichtsratssitzungen informiert. Aufgrund der erheblichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Stadtverwaltung und der Rat jedoch darauf angewiesen, unterjährig regelmäßig über die Einhaltung des Wirtschaftsplans informiert zu werden. Auf die Notwendigkeit der unterjährigen standardisierten Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen an die Politik aus der Sicht der gpaNRW wurde bereits im Kapitel „2.4.2 Berichtswesen“ hingewiesen. Insofern verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf eine solche Empfehlung.

### **2.5.2.1.4 Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach § 18 der Satzung hat die Geschäftsführung innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres einen Jahresabschluss und einen Lagebericht aufzustellen. Dabei weicht die PKB regelmäßig von dieser Vorgabe sowie von der im § 264 Abs. 1 HGB vorgeschriebenen dreimonatigen Aufstellungsfrist ab. Das führt die Stadt Paderborn auf die zeitkritische Berücksichtigung der Jahresergebnisse und der Gewinnverwendung der Tochtergesellschaften der PKB zurück, mit denen Ergebnisabführungsverträge abgeschlossen sind.

Der geprüfte Jahresabschluss wird dem Haupt- und Finanzausschuss zur Beratung vorgelegt. Dieser empfiehlt dem Rat daraufhin über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung entsprechend der Vorlage zu beschließen. Das Beteiligungsmanagement erstellt die entsprechenden Vorlagen für den Haupt- und Finanzausschuss sowie für den Rat. Das stellt sicher, dass die städtische Sicht bereits in den Beschlussvorlagen berücksichtigt wurde. Der Rat beschließt daraufhin, die Vertreterin oder den Vertreter in der Gesellschafterversammlung anzuweisen, der Feststellung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung zuzustimmen.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft, der ggfs. notwendigen Anpassung bestehender Wirtschaftspläne sowie der Auswirkung auf die Kommune sollte die Stadt Paderborn darauf hinwirken, dass die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH die Jahresabschlüsse zeitnah erstellt.

Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt Paderborn ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses der PKB ausreichend geltend macht. Allerdings gibt es aktuell keine schriftlichen Vereinbarungen, die dieses Vorgehen zwischen der Stadt und den Beteiligungen verbindlich regelt. Bei dem unterjährigen Berichtswesen und somit bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans bestehen aus der Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotentiale. Eine noch einzuführende Beteiligungsrichtlinie könnte die Stadt Paderborn dabei unterstützen. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

## **2.5.2.2 Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH**

### **2.5.2.2.1 Wirtschaftliche Situation**

Da die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH mit dem Betrieb des Theaters ausschließlich gemeinnützige und kulturelle Zwecke verfolgt, übernimmt sie dadurch Aufgaben, die nicht kostendeckend sind. Infolgedessen ist das Theater dauerhaft defizitär und auf die Bereitstellung liquider Mittel durch ihre Gesellschafter angewiesen. So betragen die Jahresfehlbeträge in den Jahren 2017 bis 2019 zwischen 3,1 und 3,8 Mio. Euro.

Der Kreis und die Stadt Paderborn haben eine Verlustabdeckungsvereinbarung geschlossen, in der die Finanzierung des Theaters Paderborn geregelt ist. Ungeachtet der Beteiligungsverhältnisse übernimmt die Stadt Paderborn nach der Verlustabdeckungsvereinbarung zwei Drittel und der Kreis Paderborn ein Drittel des zu erwartenden Verlustes. Diese Vereinbarung gilt nur für die Wirtschaftspläne, denen der Kreis zugestimmt hat. Sie ist für fünf Jahre abgeschlossen und verlängert sich automatisch, soweit sie nicht zwei Jahre vor dem Ablauf der Vertragslaufzeit gekündigt wird. Nach Angaben der Stadt Paderborn gibt es aktuell keine Anzeichen für die Kündigung der Vereinbarung seitens des Kreises.

Im Jahr 2019 übernimmt die Stadt Paderborn zusätzlich zum vertraglich vereinbarten Verlustausgleich 0,7 Mio. Euro Kostenausgleich für die Miete und Pacht des Theatergebäudes, während der Kreis 0,1 Mio. Euro Sonderzuschuss leistet. Ab dem Geschäftsjahr 2020/2021 fallen

die Stiftungserträge weg, die bis zum Geschäftsjahr 2019/2020 dem Theater Paderborn zugegangen sind. Dadurch steigen die Verluste und somit die von der Stadt Paderborn erforderliche Verlustabdeckung weiter an.

Aufgrund der defizitären Lage des Theaters Paderborn geht es für die Stadt im Wesentlichen darum, den Verlustausgleich zu begrenzen. Aktuell gibt es keine vertraglichen Regelungen zwischen der Stadt und dem Theater zum Umgang mit den Verlustübernahmen.

#### **2.5.2.2.2 Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne**

Nach § 7 des Gesellschaftsvertrages ist Theater Paderborn verpflichtet, vor Beginn der Spielzeit bis zum 31. März eines Jahres einen Spiel- und Wirtschaftsplan sowie einen Finanzplan zu erstellen und dem Aufsichtsrat vorzulegen. Das Geschäftsjahr des Theaters Paderborn weicht vom Kalenderjahr ab und umfasst die Zeitspanne vom 01. August bis zum 31. Juli des Folgejahres. Der Wirtschaftsplan besteht aus der Erfolgsplanung und Finanz- und Liquiditätsplanung sowie Kapitalbedarfsrechnung, aus der die geplanten Einzahlungen der Gesellschafter ersichtlich sind. Da die Personalplanung in einem Theaterbetrieb mit Schwierigkeiten verbunden ist, verzichtet das Theater Paderborn auf den Stellenplan, plant jedoch die zu erwartenden Personalaufwendungen. Das Theatergebäude sowie die dazu gehörende Theatertechnik werden über die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudemanagement Paderborn an das Theater Paderborn verpachtet. Aus diesem Grund sind die durch das Theater Paderborn zu tätigen Investitionen unerheblich und sind kein wesentlicher Bestandteil des Wirtschaftsplanes.

Die Stadt Paderborn ist bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplanentwurfs involviert. Im Vorfeld finden Gespräche zwischen dem Kulturdezernenten sowie der Verwaltungsdirektion des Theaters statt. Das städtische Beteiligungsmanagement und die Verwaltungsdirektion des Theaters Paderborn stimmen die Unterlagen ab. Der Bürgermeister und der Kulturdezernent sind Mitglieder im Aufsichtsrat. Auf diesem Wege erfolgt ein enger Informationsaustausch zwischen der Stadt und der Beteiligung. Demzufolge sind die wesentlichen Inhalte des Wirtschaftsplanes bei der Übersendung an die Stadt bereits geklärt. Der weitere Ablauf ist vergleichbar mit dem Prozess bei der PKB. Der offizielle Entwurf des Wirtschaftsplans wird dem Verwaltungsvorstand der Stadt Paderborn vorgelegt. Das Beteiligungsmanagement erstellt eine entsprechende Beratungsvorlage für den Haupt- und Finanzausschuss. Die Geschäftsführung stellt dann den Wirtschaftsplanentwurf im Haupt- und Finanzausschuss vor. Anschließend beschließt der Rat den Wirtschaftsplan und weist den städtischen Vertreter oder die städtische Vertreterin an, in der Gesellschafterversammlung entsprechend abzustimmen. Bei dem genannten Prozess handelt es sich um gelebte Praxis, die schriftlich jedoch nicht festgehalten ist.

Eine Beteiligungsrichtlinie könnte die Stadt Paderborn und ihre Beteiligungen dabei unterstützen, die Abläufe klar zu definieren und auch bei Personalwechsel oder Vertretungen sicherzustellen. Auf die Notwendigkeit einer Beteiligungsrichtlinie zur Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung aus der Sicht der gpaNRW wurde bereits im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ hingewiesen. Insofern verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf eine solche Empfehlung.

### 2.5.2.2.3 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Es gibt keine unterjährige formalisierte Berichterstattung der Gesellschaft an die Stadt Paderborn. Nach dem Gesellschaftsvertrag ist die Geschäftsführung verpflichtet, einen Halbjahresbericht an den Aufsichtsrat zu erstatten. Dem kommt die Geschäftsführung nach. Zweimal im Jahr wird der Controllingbericht „Vorläufige Erfolgsplanung“ dem Aufsichtsrat vorgelegt. Die Grundlage für den Controllingbericht ist die Wirtschaftsplanung, der die Ist-Zahlen und Hochrechnung gegenübergestellt werden. Der Kulturdezernent stellt diese Unterlagen dem Beteiligungsmanagement nach der Aufsichtsratssitzung zur Verfügung. Des Weiteren tauschen sich der Kulturdezernent und der Kämmerer aus. Auf diese Weise wird das Beteiligungsmanagement indirekt informiert. Dem Rat hingegen liegen keine unterjährigen Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft vor.

Auf die Notwendigkeit der unterjährigen standardisierten Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen an die Politik aus der Sicht der gpaNRW wurde bereits im Kapitel "2.4.2 Berichtswesen" hingewiesen. Insofern verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf eine solche Empfehlung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Paderborn sollte darauf hinwirken, dass das Beteiligungsmanagement die für seine Arbeit erforderlichen Informationen der Theater Paderborn – Westfälische Kammer-spiele GmbH auch unterjährig rechtzeitig erhält.

### 2.5.2.2.4 Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach § 13 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung innerhalb der in § 264 Abs. 1 HGB festgelegten Fristen einen Jahresabschluss und Lagebericht zu erstellen. Nach dem Gesellschaftsvertrag muss die Gesellschafterversammlung innerhalb von acht Monaten nach Ende des Geschäftsjahres den Jahresabschluss feststellen und über die Ergebnisverwendung beschließen. Dabei weicht das Theater Paderborn regelmäßig von diesen Vorgaben ab.

Der geprüfte Jahresabschluss wird dem Haupt- und Finanzausschuss zur Beratung vorgelegt. Dieser empfiehlt dem Rat daraufhin, über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung entsprechend der Vorlage zu beschließen. Das Beteiligungsmanagement erstellt die entsprechenden Vorlagen für den Haupt- und Finanzausschuss sowie für den Rat. Das stellt sicher, dass die städtische Sicht bereits in den Beschlussvorlagen berücksichtigt wurde. Der Rat beschließt daraufhin, den Vertreter oder die Vertreterin in der Gesellschafterversammlung anzuweisen, der Feststellung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung zuzustimmen.

#### → Empfehlung

Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft, der ggfs. notwendigen Anpassung bestehender Wirtschaftspläne sowie der Auswirkung auf die Kommune sollte die Stadt Paderborn darauf hinwirken, dass die Theater Paderborn – Westfälische Kommunal-spiele GmbH die Jahresabschlüsse zeitnah erstellt.

Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend

macht. Allerdings gibt es aktuell keine schriftlichen Vereinbarungen, die dieses Vorgehen zwischen der Stadt und den Beteiligungen verbindlich regelt. Aus der Sicht der gpaNRW ist eine Beteiligungsrichtlinie in diesem Zusammenhang erforderlich. Bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans bestehen aus der Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotentiale.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.	103	E1.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Paderborn sollte die Einladungen und Niederschriften aller Beteiligungen anfordern, um so einen Überblick über die wichtigen Themen aller Beteiligungen zu haben.	104
			E1.2	Aufgrund des umfangreichen Beteiligungsportfolios sollte die Stadt Paderborn verbindliche Standards für ihre Beteiligungssteuerung etablieren. Dabei kann eine Beteiligungsrichtlinie sowie ein Public Corporate Governance Kodex unterstützen.	105
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.	105	E2.1	Um möglichst aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt Paderborn darauf achten, dass der Gesamtabschluss künftig entsprechend der gesetzlichen Frist gemäß § 116 GO NRW in Verbindung mit § 96 Abs. 1 GO NRW bis zum 30. September des Folgejahres erstellt wird.	106
			E2.2	Die Stadt Paderborn sollte den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Beteiligungen ergänzen. Des Weiteren sollten Chancen und Risiken einzelner Beteiligung aus der städtischen Sicht erläutert werden.	106
			E2.3	Das Beteiligungsmanagement sollte zeitnah unterjährig schriftlich zumindest über die Entwicklung der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen laufend informiert werden.	107
			E2.4	Die Stadt Paderborn sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen.	107

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Paderborn ergeben.	107	E3.1	Die Stadt Paderborn sollte aktiver die Schulungsinhalte mitgestalten. Die Schulungen sollten mindestens das Thema „Rechte und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien“ abdecken. Daneben können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.	108
			E3.2	Die Stadt Paderborn sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld der Sitzungen damit beschäftigen können.	109
<b>Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen</b>					
F4	Die Stadt Paderborn nimmt durch die Einbindung des Verwaltungsvorstandes sowie des Beteiligungsmanagements und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Paderborner Kommunalbetriebe GmbH und der Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH. Die Jahresabschlüsse werden jedoch regelmäßig nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist erstellt. Bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen noch Optimierungspotentiale.	112	E4.1	Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft, der ggfs. notwendigen Anpassung bestehender Wirtschaftspläne sowie der Auswirkung auf die Kommune sollte die Stadt Paderborn darauf hinwirken, dass die Paderborner Kommunalbetriebe GmbH die Jahresabschlüsse zeitnah erstellt.	115
			E4.2	Die Stadt Paderborn sollte darauf hinwirken, dass das Beteiligungsmanagement die für seine Arbeit erforderlichen Informationen der Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH auch unterjährig rechtzeitig erhält.	117
			E4.3	Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft, der ggfs. notwendigen Anpassung bestehender Wirtschaftspläne sowie der Auswirkung auf die Kommune sollte die Stadt Paderborn darauf hinwirken, dass die Theater Paderborn – Westfälische Kammerspiele GmbH die Jahresabschlüsse zeitnah erstellt.	117

### 3. Hilfe zur Erziehung

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Paderborn	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Paderborn	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Paderborn	21
0.4 Überörtliche Prüfung	24
0.4.1 Grundlagen	24
0.4.2 Prüfungsbericht	25
0.5 Prüfungsmethodik	26
0.5.1 Kennzahlenvergleich	26
0.5.2 Strukturen	27
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	27
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	27
0.6 Prüfungsablauf	28
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	30
<b>1. Finanzen</b>	<b>38</b>
1.1 Managementübersicht	38
1.1.1 Haushaltssituation	38
1.1.2 Haushaltssteuerung	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	40
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltsstatus	42
1.3.2 Ist-Ergebnisse	45
1.3.3 Plan-Ergebnisse	50
1.3.4 Eigenkapital	57
1.3.5 Schulden und Vermögen	61
1.4 Haushaltssteuerung	73
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	73
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	75
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	78
1.4.4 Fördermittelmanagement	83
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	85

<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>94</b>
2.1	Managementübersicht	94
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
2.3	Beteiligungsportfolio	96
2.3.1	Beteiligungsstruktur	96
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	99
2.4	Beteiligungsmanagement	102
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	103
2.4.2	Berichtswesen	105
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	107
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	109
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	109
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	112
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>121</b>
3.1	Managementübersicht	124
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	125
3.3	Strukturen	126
3.3.1	Strukturkennzahlen	127
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	128
3.3.3	Präventive Angebote	129
3.4	Organisation und Steuerung	130
3.4.1	Organisation	131
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	132
3.4.3	Finanzcontrolling	133
3.4.4	Fachcontrolling	134
3.5	Verfahrensstandards	135
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	135
3.5.2	Prozesskontrollen	143
3.6	Personaleinsatz	144
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	145
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	146
3.7	Leistungsgewährung	146
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	146
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	157
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	174
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	176
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>182</b>
4.1	Managementübersicht	182
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	183

4.3	Baugenehmigung	183
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	183
4.3.2	Rechtmäßigkeit	185
4.3.3	Geschäftsprozesse	188
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	189
4.3.5	Digitalisierung	195
4.3.6	Personaleinsatz	197
4.3.7	Bauberatung	200
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	202
4.3.9	Transparenz und Steuerung	205
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	207
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>209</b>
5.1	Managementübersicht	209
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	210
5.3	Steuerung	210
5.3.1	Datenlage	211
5.3.2	Straßendatenbank	212
5.3.3	Kostenrechnung	213
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	214
5.4	Prozessbetrachtung	215
5.4.1	Aufbruchmanagement	215
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	218
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	220
5.5.1	Strukturen	220
5.5.2	Bilanzkennzahlen	221
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	223
5.6.1	Alter und Zustand	225
5.6.2	Unterhaltung	228
5.6.3	Reinvestitionen	230
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	232
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>234</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	234
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	234
6.3	gpa-Kennzahlenset	236
	<b>Kontakt</b>	<b>244</b>

## 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Paderborn im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

### Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Paderborn verzeichnet im Kennzahlenvergleich der großen kreisangehörigen Kommunen einen mittleren Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung. Der Fehlbetrag für Hilfen zur Erziehung (HzE) je Einwohner unter 21 Jahren wird maßgeblich durch die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung und der Anzahl der Hilfeplanfälle geprägt. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen unterhalb des Median.

Die Aufwendungen insgesamt sind in den Jahren von 2017 bis 2020 deutlich angestiegen. Dies ist u.a. auf den konsequenten Ausbau der ambulanten Hilfen mit mehr Hilfefällen zurückzuführen. Trotz mehr Hilfeplanfällen liegt die Falldichte (Anteil der Hilfeplanfälle an der Bevölkerungsgruppe 0 bis 21 Jahre in Promille) unterhalb des Median der Vergleichskommunen.

Der Anteil der ambulanten Hilfeplanfälle an den Gesamtfällen ist mit rund 62 Prozent überdurchschnittlich. Da die ambulanten Hilfen grundsätzlich günstiger als die kostenintensiven stationären Hilfen sind, wirkt sich dies im Vergleich positiv auf die Gesamtaufwendungen aus.

Neben der einwohnerbezogenen Betrachtung werden die Aufwendungen je Hilfefall analysiert. Hier positioniert sich die Stadt Paderborn wiederum am Median der Vergleichskommunen mit mittleren Aufwendungen je Hilfefall. Differenziert betrachtet sind die Aufwendungen je ambulanten Hilfefall niedrig. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall werden geprägt durch einen geringeren Anteil der Vollzeitpflegefälle und den hohen Aufwendungen je Heimunterbringungen. Der Anteil der Aufwendungen für die Heimfälle beträgt im Jahr 2020 rund 47 Prozent an den Gesamtaufwendungen der Hilfen zur Erziehung.

Die Steuerung im Jugendamt mit einem umfassenden Finanzcontrolling ist gut aufgestellt. Weiterführende Grund- und Kennzahlen unterstützen das Controlling in Verbindung mit der eingesetzten Software. Dazu werden Grund- und Kennzahlen aus allen vier Sozialbezirken fortgeschrieben, analysiert und ausgewertet. Über regelmäßige Berichte sind die Entwicklungen gesamtstädtisch wie auch in den Bezirken aktuell verfügbar. Verbessert werden könnte aus Sicht der gpaNRW die Evaluierung von auffälligen Entwicklungen. Bspw. sollten die Gründe für die zunehmenden Hilfefälle nach § 35a SGB VIII ermittelt werden, um ggf. im Jugendamt darauf reagieren zu können. Hierdurch kann die bestehende Steuerung noch einmal verbessert werden.

Das Jugendamt ist im Fachcontrolling in Bezug auf Verfahrens- und Qualitätsstandards, ebenso wie in der Zugangs- und Fallsteuerung gut strukturiert. Dazu sind Grundsätze der Arbeit, deren Ziele und die Organisation des Jugendamtes ausführlich in einem Handbuch zusammengefasst. Fast alle Prozesse, Standards und Abläufe mit Verantwortlichkeiten, Fristen der einzelnen Hilfearten sowie die Abläufe im Jugendamt sind anschaulich beschrieben und soweit wie möglich in der Fachsoftware hinterlegt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) ist in das Hilfeplanverfahren grundlegend eingebunden, nicht aber in die fachlichen Beratungen. Für den Aufgabenbereich „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ wurden ebenfalls Prozessstandards entwickelt und im Qualitätshandbuch eingearbeitet. Mit dem anstehenden Update der Fachsoftware können die bereits vorhandenen Funktionen und Steuerungsmöglichkeiten noch besser umgesetzt werden.

Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen hat die Stadt die Vernetzungen und präventiven Leistungen weiter ausgebaut, um gezielte Angebote für die jeweiligen Sozialräume zu entwickeln. In allen Projekten und Maßnahmen arbeitet die Stadt eng mit den freien Trägern und sonstigen Akteuren der Jugendhilfe zusammen.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>8</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

<sup>8</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

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

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

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

### 3.3 Strukturen

- Die Stadt Paderborn berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie, die Hilfen zur Erziehung durch Präventions- und Netzwerkarbeit positiv zu beeinflussen.

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

Die **Stadt Paderborn** ist dem Jugendamtstyp 8 und der Belastungsklasse 2 – Jugendamtstyp 8 [KGü50-2] nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>9</sup> zugeordnet. Diese Kategorie beinhaltet alle Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern.

<sup>9</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Paderborn im Jahr 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,59	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,80	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,90	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,84	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner. Die Stadt Paderborn ist mit rund 151.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen. In der Gesamtbetrachtung hat die Stadt Paderborn vergleichsweise gute Strukturkennzahlen. Diese können sich positiv auf die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung im Stadtgebiet Paderborn auswirken.

#### 3.3.1.1 Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die gpaNRW betrachtet den Anteil der 0 bis unter 21-jährigen Einwohner, da dies die Altersgruppe der Hilfen zur Erziehung ist. Im Rahmen der Prüfung basieren mehrere Kennzahlen auf dieser Altersgruppe.

Bei einer insgesamt steigenden Bevölkerung in Paderborn ist laut IT.NRW die Entwicklung bei den 0 bis unter 21-Jährigen im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2020 mit leichten Schwankungen gleichbleibend. Allerdings ist eine Steigerung der Gruppe der unter sechsjährigen Einwohner im Betrachtungszeitraum erkennbar. Dies entspricht auch den eigenen Analysen der Stadt Paderborn.

In den IT.NRW Prognosen bis 2040 ist allerdings, bei einer weiterhin steigenden Gesamtbevölkerung, eine Verschiebung in den Altersgruppen zu erkennen. Die Gruppe der unter 21-Jährigen wird mit rund fünf Prozent, die Gruppe der ab 65-Jährigen deutlich um 51 Prozent ansteigen. Die Altersgruppe der 21- bis unter 65-Jährigen nimmt im gleichen Zeitraum um rund vier Prozent ab.

Trotz der in einigen Kommunen steigenden Zielgruppe im Bereich Jugend, resultierte daraus in den letzten Jahren nicht zwangsläufig eine erhöhte Fallzahlbelastung im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

### **3.3.1.2 Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**

Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Die Stadt Paderborn positioniert sich bei der Jugendarbeitslosigkeit deutlich unterhalb des Median im interkommunalen Vergleich. In den vier Sozialbezirken, bzw. den 15 Sozialräumen der Stadt Paderborn kann die Jugendarbeitslosigkeit allerdings unterschiedlich ausgeprägt sein.

### **3.3.1.3 Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent**

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der Stadt Paderborn mit 17,90 Prozent im interkommunalen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich ausgeprägt. Nach dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen.

### **3.3.1.4 Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**

Der Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen, liegt in Paderborn etwas über dem Median. Auch dieser Faktor kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15-jährigen Kinder und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

## **3.3.2 Umgang mit den Strukturen**

- Die Stadt Paderborn und das Jugendamt führen jährlich umfangreiche und dezidierte Auswertungen und Analysen zu den soziodemografischen Daten der Gesamtstadt, der vier Sozialbezirke und ihrer 15 Sozialräumen durch. Diese fließen in die derzeitige Arbeit ein und bilden eine gute Grundlage für die weiteren Analysen, Planungen und deren Umsetzung.

Der **Stadt Paderborn** und dem Jugendamt sind die Sozialstrukturen u.a. durch die regelmäßigen Sozialberichte sehr genau bekannt. Sie werden analysiert und fließen in die jährlichen Planungen ein. Es wird eine differenzierte sozialräumliche Planung vorgenommen, in der diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien einfließen.

Neben der gesamtstädtischen Betrachtung, werden dazu die 15 Sozialräume Paderborns kleinräumlich betrachtet und dezidiert analysiert und abgebildet. Dazu sind die in den genannten Berichten genutzten Grunddaten aufgrund der regelmäßigen Erhebungen und Auswertungen aktuell verfügbar. Mit weiteren Berichten, wie z.B. dem Kinder- und Jugendbericht mit allgemeinen Daten und Schwerpunktthemen, sowie dem Jahresbericht des Jugendamtes, stehen weitere Grundlagen für Planung und Analyse zur Unterstützung der täglichen Arbeit in der Jugendhilfe zur Verfügung.

Durch die permanente Beobachtung der Sozialräume und deren Auswertungen kann auf aktuelle Entwicklungen im Stadtgebiet reagiert werden. Bspw. werden bei Veränderungen in den Sozialräumen im Laufe der Jahre der Personaleinsatz im Jugendamt bzw. in der Stadtverwaltung entsprechend gesteuert. Wird ein neuer Brennpunkt erkannt oder ergeben sich Verschiebungen zwischen den Sozialräumen, reagiert die Stadt bzw. das Jugendamt.

Bspw. werden mehr Streetworker eingesetzt oder Anlaufstellen für Anwohner erweitert oder neu geschaffen. Das betrifft besonders den Einsatz von ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Jugendpflegern und Schulsozialarbeitern. Diese werden anhand der Auswertungen in identifizierten sozial schwierigeren Stadtteilen verstärkt eingesetzt. In Sozialräumen, die sich gut entwickelt haben und weniger belastet sind, werden im gleichen Zuge Ressourcen zurückgefahren.

Mit der anstehenden Umstrukturierung von sechs ehemaligen Kasernengeländen zu Wohngebieten werden vom Jugendamt Veränderungen in der Einwohner-Struktur in den betreffenden Sozialräumen erwartet. Die Auswirkungen sind noch nicht absehbar und könnten nach Ansicht der Stadt Paderborn die Sozialräume nachhaltig verändern. Bspw. könnten sich Sozialräume mit momentan höherem Hilfebedarf positiv entwickeln oder Sozialräume müssen ggf. neu zugeschnitten werden.

Zudem ist die Stadt Paderborn das Oberzentrum im Kreis Paderborn und darüber hinaus. Mit über 151.000 Einwohner lebt die Hälfte der Kreisbewohner in der Stadt Paderborn. Nach Erfahrungen des Jugendamtes ziehen daher auch tendenziell Einwohner mit schwierigeren Lebenssituationen von außerhalb ins Stadtgebiet.

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die präventiven Angebote der Stadt Paderborn sind gut ausgebaut. Es besteht ein Netzwerk aus differenzierten niedrigschwelligen Unterstützungsangeboten für unterschiedlichste Ziel- und Altersgruppen.

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

In der **Stadt Paderborn** besteht ein differenziertes Netz an präventiven Angeboten, die durch das Jugendamt gesteuert werden. Zu einem großen Teil sind sie durch Kooperationen mit anderen öffentlichen und freien Trägern geprägt und mit einem Präventionskonzept hinterlegt.

Ausdruck dessen ist u.a. das Bildungsbüro Kind & Ko für die Zielgruppe der Kinder bis zwölf Jahre. Themenschwerpunkte sind hier die Frühen Hilfen, der Übergang von Kita zur Grundschule, Bildung und Kinderschutz. Auftrag und Ziel ist die Optimierung der Bildungs- und Ent-

wicklungschancen aller Kinder im Alter von 0 bis 10 Jahren im Stadtgebiet<sup>10</sup>. So sind in Zusammenarbeit mit freien Trägern im Rahmen der Frühen Hilfen niedrigschwellige Angebote geschaffen worden, die sich insbesondere an Alleinerziehende und Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr richten. Das Bildungsbüro initiiert, koordiniert und steuert das Netzwerk der verschiedenen Präventionsmaßnahmen der rund 30 Arbeitsschwerpunkte. Dazu gehören zum Beispiel: Netzwerk „Rund um die Geburt“; Elternbegleitbuch; Familienhebammen/Kinderkrankenschwester; Netzwerk „Kind und Familie“; Netzwerk „Übergang Kita – Grundschule“; Handlungsplan zum Kinderschutz in Kitas und der Arbeitskreis der Kinderschutzfachkräfte in der Stadt Paderborn.

Darüber hinaus bestehen in den Jugendamtsbezirken 16 eigene offene Kinder- und Jugendtreffs und mehrere Einrichtungen über freie Träger und Kirchen. Sie dienen als Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche. Hier erfolgen neben pädagogischen Freizeitangeboten auch eine Förderung lebenspraktischer Kompetenzen, sowie Beratung und Unterstützung bei Fragen und Problemen bis hin zu einer Begleitung und Weitervermittlung an andere (Hilfe-)Stellen. Im Rahmen der aufsuchenden Jugendarbeit sind mehrere Streetworker über freie Träger im Einsatz. Ihr Einsatz bestimmt sich u.a. an den aktuellen Problemlagen in den Bezirken.

Weiterhin erfolgt ein sehr intensiver Austausch mit den Schulen in der Stadt Paderborn. Je Schule ist mindestens ein Schulsozialarbeiter im Einsatz. Bei einem festgestellten besonderen Bedarf können auch bis zu vier Sozialarbeiter an einer Schule tätig werden. So sind aktuell 27 Sozialarbeiter in den Schulen aktiv. Diese sind alle dem Jugendamt zugeordnet und werden über eine der Sozialbezirksleitungen betreut.

Damit verbunden kommen vermehrt Hinweise aus den Schulen an das Jugendamt. Bedarfe bei den Kindern und Jugendlichen werden früher erkannt. Allerdings wird nach Auffassung der Stadt Paderborn auch ein mehr an Hilfen zur Erziehung generiert, welche laut dem Jugendamt vorwiegend im ambulanten Bereich verortet werden. In diesem Zusammenhang werden auf Wunsch der Politik in den nächsten Jahren weitere zehn Sozialarbeiter eingesetzt, um die Frühen Hilfen weiter zu stärken. Die Ausweitung der Schulsozialarbeit mit mehr Personal bedeutet nach Erfahrungen des Jugendamtes aber auch eine zunehmende Belastung der internen Verwaltung des Jugendamtes hinsichtlich der Planung und Betreuung der Schulen und der Schulsozialarbeiter.

Insgesamt ist das Jugendamt der Stadt Paderborn über eine Vielzahl von Netzwerken und Arbeitsgemeinschaften sehr gut mit den anderen Trägern der Jugendhilfe innerhalb von Paderborn und darüber hinaus vernetzt.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

<sup>10</sup> [www.kindundko-paderborn.de](http://www.kindundko-paderborn.de)

### 3.4.1 Organisation

- Die Zusammenführung der Themen Jugend, Schule, Bildung und Sport in einem Dezernat sehen wir positiv. Bei einem teilweise identischen Personenkreis ergeben sich positive Effekte der Zusammenarbeit.
- Die Organisation des Jugendamtes der Stadt Paderborn ist klar gegliedert. Änderungen der Struktur sollten zukünftig sorgfältig geplant und umgesetzt werden, um die gut funktionierende interne Zusammenarbeit weiter zu gewährleisten und zu festigen.

Das Jugendamt inkl. der Kindertageseinrichtungen ist organisatorisch dem Dezernat IV zugeordnet. Neben dem Jugendamt sind das Schulverwaltungs- und Sportamt, das Sozialamt, die Stadtbibliothek Paderborn, die Volkshochschule Paderborn sowie die Koordination der Flüchtlingsarbeit der Stadt Paderborn im Dezernat organisiert.

Innerhalb des Dezernates besteht durch die thematische Nähe eine enge Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Schulverwaltungsamt. Beide Ämter haben viele Berührungspunkte durch die Aufgaben/Themen Schulsozialarbeit, Integrationskräfte, Offene Ganztagschule und Übergänge von Schule ins Berufsleben. Demzufolge ist die Bündelung der Bereiche Jugend und Schule in einem Dezernat aus Sicht der gpaNRW eine gute Basis für eine effektive Zusammenarbeit.

Das Jugendamt selber ist in sechs Abteilungen gegliedert. Neben den vier Sozialbezirken sind dies die Abteilungen „Verwaltung“ und „Sozialbezirksübergreifende Aufgaben“. In jedem Sozialbezirk sind wiederum folgenden Sachgebiete angesiedelt: Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), Amtsvormundschaften / Pflugschaften / Beistandschaften, Bildungs- und Teilhabepaket (BUT), Jugendgerichtshilfe, Jugendarbeit mit Kinder und Jugendtreffs, Pflegekinderdienst, Schulbezogene Sozialarbeit, Kindertagesstätten.

Die Abteilungen Verwaltung und Sozialbezirksübergreifende Aufgaben sind für die Steuerung und die einheitliche fachliche Umsetzung in allen Sozialbezirken und den zentralen Aufgaben zuständig. Dazu gehören u.a. Elternbeiträge, die Wirtschaftliche Jugendhilfe und auch das Bildungsbüro Kind & Ko.

- Die Stadt Paderborn hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der ASD ist zudem in vier Sozialbezirke aufgeteilt.

Der ASD ist sozialräumlich in vier Sozialbezirke organisiert und zentral in dem städtischen Gebäude „Am Hoppenhof“ untergebracht. Zusätzlich zum ASD gibt es die Spezialdienste Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe und Amtsvormundschaften. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen über die gemeinsame „Zentrale“. Detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.

Die Sozialbezirksteams werden jeweils von einer Teamleitung und deren Stellvertretung geleitet. Die Teamleitungen sind von der Fallbearbeitung im ASD freigestellt, nehmen aber an allen Fallberatungen teil. Durch die Jugendamtsleitung und die Teamleitungen soll eine einheitliche Verfahrensweise in allen Bezirken, bei allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gewährleistet werden. Dazu gehört auch die Einhaltung der Qualitäts- und Verfahrensstandards, sowie die

einheitliche qualitative und rechtmäßige Entscheidungsfindung in den Hilfeverfahren. Die Jugendamtsleitung und die Teamleitungen tauschen sich in regelmäßigen Dienstbesprechungen aus. Zusätzlich gibt es Dienstbesprechungen innerhalb der Bezirke sowie regelmäßige Absprachen mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und dem Pflegekinderdienst.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Die Strategie des Jugendamtes der Stadt Paderborn orientiert sich im Allgemeinen an den gesetzlichen und politischen Vorgaben, sowie durch festgelegte Jahresthemen. Die konkrete Umsetzung erfolgt durch die jährliche Abstimmung der Arbeit an die Bedürfnisse und Erfordernisse aus der fachlichen Arbeit und den Auswertungen der Sozialraumbezirke.
- Das Jugendamt der Stadt Paderborn nutzt dazu diverse Analysen von Grund- und Kennzahlen, um die Umsetzung der Arbeit jährliche zu überprüfen. Ursachen für mögliche Abweichungen werden ermittelt, um damit die Arbeit im Jugendamt anzupassen. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

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

Die **Stadt Paderborn** hat vor einigen Jahren eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung entwickelt. Dieser Ansatz wurde nicht weiterverfolgt und ist einem pragmatischen Ansatz gewichen, welcher verstärkt die aktuellen gesetzlichen Vorgaben und Herausforderungen vor Ort in den Fokus der Betrachtung nimmt. Das Jugendamt richtet sich an den gesetzlichen und politischen Vorgaben und an den festgelegten Jahresthemen aus. Die konkrete Umsetzung wird durch die jährliche Anpassung der Arbeit an die Bedürfnisse und Erfordernisse aus der fachlichen Arbeit und den Auswertungen der Sozialraumbezirke geregelt.

Im Haushalt sind dazu informativ Zielgruppen, allgemeinen Ziele und einige Grunddaten hinterlegt. Intern werden, wie oben bereits beschrieben, durch Analysen zu den Sozialräumen, verbunden mit den Auswertungen von Fall- und Finanzdaten, konkrete Maßnahmen entwickelt, angepasst oder verändert. Außerdem wurden und werden Maßnahmen für die einzelnen Handlungsfelder entwickelt, die dann in einzelnen Sozialbezirken unter Einbeziehung der freien Träger umgesetzt werden.

Eine Gesamtsteuerung auf Basis von Daten und Analysen ist im Jugendamt eingerichtet und bei der Jugendamtsleitung angesiedelt. Dazu findet ein regelmäßiges Finanz- und Fachcontrolling zu den Maßnahmen und deren Umsetzungsstand statt, worauf wir im Folgenden weiter eingehen.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

- Im Jugendamt der Stadt Paderborn ist ein gutes Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Grund- und Kennzahlen. Diese werden regelmäßig in Berichten, mindestens monatlich, dokumentiert. Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit den Controllingberichten eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.

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

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes der Stadt Paderborn ist direkt der Dezernatsleitung IV zugeordnet. Es betreut von dort aus das Controlling des Jugendamtes. Im Haushalt werden innerhalb des Produktbereiches „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ für die Produktgruppe „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ einige übergeordnete Grunddaten zu den Entwicklungen in den dargestellten Haushaltsjahren ausgewiesen.

Im Jugendamt ist ein standardisiertes Berichtswesen im Einsatz. In Controllingberichten werden relevante Grund- und Kennzahlen detailliert ausgewertet und dargestellt. Diese Berichte sind für die Verwendung im Jugendamt und bei Bedarf darüber hinaus, z.B. für die Dezernatsleitung, bestimmt. Einmal im Jahr wird zusätzlich ein Jahresbericht HzE für den Rat und den Jugendhilfeausschuss gefertigt.

Die Berichte werden monatlich, halbjährlich und jährlich erstellt. Begleitend dazu gibt es noch alle 14 Tage sog. Kurzberichte mit den wesentlichen Zahlen. Die Kennzahlen in diesen Berichten sind in der Darstellung wesentlich detaillierter als im Haushaltsplan und enthalten differenzierteren Auswertungen nach einzelnen Hilfearten und Bezirken. Beispielsweise werden folgende Kennzahlen dargestellt und ausgewertet, jeweils bezogen auf das gesamte Jugendamt und je Sozialbezirk: Aufwand je Fall und Verweiltag, Abweichung je Fall und Verweiltag, Aufwand je Fall differenziert nach Hilfearten, etc..

Begleitend dazu findet ein enger Austausch zwischen der Leitung des Jugendamtes, dem Controlling, der WJH, den Sozialbezirksleitungen statt. Zusätzlich wird auch die Finanzabteilung der Stadt Paderborn mit eingebunden. Durch die Schnittstelle zwischen dem Jugendamtsprogramm Sopart und dem Finanzprogramm Infoma werden Fallzahlen und Aufwendungen in den Berichten zusammengeführt.

Der Controllingkreislauf im Jugendamt der Stadt Paderborn sieht im Wesentlichen wie folgt aus. Am Jahresanfang werden mit den einzelnen Sozialräumen Budgets auf Kostenträgerebene vereinbart. Unterjährig werden diese durch Hochrechnungen alle 14 Tage und mit Auswertungen zum jeweiligen Stichtag überwacht. In den oben beschriebenen monatlichen Controllingberichten wird die Fallstatistik mit Zu- und Abgängen etc. dargestellt und durch „Steuerungsgespräche“ analysiert. Bei Bedarf wird dann auf Veränderungen zeitnah reagiert. Zu den Abweichungen werden Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen geplant. Zum Jahresende gibt es eine Gesamtauswertung im Jahrescontrollingbericht. Hierin werden über Langzeitvergleiche (in der Regel zehn Jahre) die jeweiligen Sozialraumbudgets und Ziele in den Hilfen für das kommende Jahr vereinbart.

### 3.4.4 Fachcontrolling

- Fach- und Finanzcontrolling sind im Jugendamt der Stadt Paderborn eng miteinander verzahnt. Die Wirksamkeit der Hilfen wird analysiert und ggf. nochmals innerhalb des Jugendamtes mit den ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reflektiert. Gemeinsam mit dem Finanzcontrolling ist dies eine gute Grundlage und eine effektive Steuerung.

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

Finanz- und Fachcontrolling sind im Jugendamt der Stadt Paderborn eng miteinander verknüpft. Beides wird stets zusammen betrachtet. Das Fachcontrolling ist im Jugendamt direkt bei den Sozialbezirksleitungen angesiedelt. Die Ergebnisse werden im oben beschriebenen zentralen Controlling zusammengeführt und aufbereitet. In gemeinsamen Qualitätsdialogen – Leitung, Stellvertretung, Sozialbezirksleitungen und Controlling – wird die Wirksamkeit der Hilfen bzw. deren Entwicklung in den Bezirken überprüft. Dazu gehört auch der Qualitätsdialog intern im Jugendamt mit Fallrevision, Berichterstattung der Träger und den Arbeitsgemeinschaften vor Ort oder auch die Qualitätsdialoge mit freien Trägern. In Einzelfällen erfolgen Bewertungen der Wirksamkeit der Hilfen mit allen Beteiligten in den Fallkonferenzen. Die Ergebnisse werden fallübergreifend zusammengeführt, ausgewertet und fließen in die Weiterentwicklungen der Hilfen und deren Standards ein.

Das Jugendamt erfasst alle Leistungsanbieter in ihrem Fachverfahren SoPart. Das Anbieterverzeichnis enthält alle aktuellen Leistungen und Preise. Die ASD-Mitarbeiter dokumentieren ihre Erfahrungen mit dem jeweiligen Leistungsanbieter in dem Anbieterverzeichnis. Es erfolgen Auswertungen zu einzelnen Leistungsanbietern und den verfügbaren Parametern (Laufzeiten, Kosten Fachleistungsstunden, etc.). Das Jugendamt nutzt diese Informationen als Grundlage für die regelmäßig stattfindenden Qualitätsgespräche mit den Trägern.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → Feststellung

Die umfangreichen Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes geben ein Gesamtbild über die Arbeitsabläufe und schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Für eine noch effektiver und effizientere Bearbeitung fehlt eine komprimierte Übersicht.

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

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

Bereits im Jahr 2009 hat das Jugendamt der **Stadt Paderborn** die Software SoPart eingeführt. Ziel war und ist es, ein einheitliches Verfahren für alle Bereiche des Jugendamtes einzusetzen. Aktuell sind die Bereiche wirtschaftliche Jugendhilfe, Amtsvormundschaften, ASD, Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe, Schulsozialarbeit, Betreuungsstelle und Familienhebammen eingebunden.

Alle Arbeitsbereiche der Jugendhilfe sollen damit in einer Softwarelösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten zusammengeführt werden. Die Software unterstützt außerdem die Auswertung der Leistungs- und Finanzdaten. Alle Daten zum Hilfeplanfall mit Protokollen, Hilfeplan, Genogramm, Daten, Schriftstücken etc. sind bzw. werden möglichst im Programm hinterlegt. Die Grunddaten, wie Name und Adresse können grundlegend in allen eingesetzten Modulen genutzt werden. Eine durchgängige Bearbeitung mit den Arbeitsschritten Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren und Bewilligung wird im ASD damit abgedeckt.

In diesem Zuge wird die Digitalisierung im Jugendamt forciert, besonders die Arbeit von ASD und WJH. Dies ist abhängig von der Gesamtentwicklung in der Stadtverwaltung, da momentan ein Dokumentenmanagementsystem in der Verwaltung eingeführt wird. Dazu gehört auch, dass der Einsatz von Laptops und / oder Pads avisiert wird.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) nutzt SoPart mit einer Schnittstelle zum Kassenprogramm von Infoma. So kann und hat sie in SoPart jedem Zahlungsfall den entsprechenden Hilfeplanfall zugeordnet. Folglich können alle Zahlungen zu jedem Hilfeplanfall ausgewertet werden.

Da die digitale Unterschrift noch nicht hinterlegt werden kann, muss zur Zeit eine normale Handakte mit den wesentlichen Schriftstücken geführt werden. So z.B. das Hilfeplanverfahren, Vereinbarungen mit Leistungserbringer oder auch die Unterlagen zum § 8a SGB VIII Kinderschutz-Verfahren. Im Frühjahr 2022 soll das Update auf die aktuellste Version von SoPart erfolgen. Dadurch wird das Programm für den Nutzer nach Aussagen des Jugendamtes Paderborn einfacher bedienbar. Bspw. soll das Programm einfacher durch die Hilfeplanerstellung leiten.

Alle Mitarbeiter müssen per Dienstanweisung die Fachsoftware nutzen. Werden festgelegte Parameter im Programm nicht bedient, können Hilfeplanfälle nicht aktiviert oder verlängert werden und fallen aus der Statistik. Diese Statistik mit den Fallzahlen aus dem Programm wird wiederum für die Personalbemessung im ASD insgesamt und verteilt auf die einzelnen Sozialbezirke genutzt.

Die meisten Verfahrensstandards, Ablaufregelungen, Prozessbeschreibungen, Handbücher, Arbeitsanweisungen etc. sind für das Handlungsfeld Hilfen zur Erziehung in einem Handbuch zusammengefasst. Die Prozessabläufe sind beschrieben und die einzelnen Schritte über Arbeitsablaufschemas dargestellt. Verantwortlichkeiten sind zugeordnet und Fristen festgelegt. Darüber hinaus gibt es Vorgaben zum Zeitaufwand für einzelne Prozessschritte. Zu den einzelnen Prozessen sind Dokumente hinterlegt und Nachweis- und Dokumentationspflichten formuliert. Das Handbuch ist verpflichtend für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die meisten Verfahrensstandards und Ablaufregelungen spiegeln sich in den Abläufen in der Fachsoftware SoPart wider.

Hinzu kommen Arbeitsgemeinschaften im Jugendamt zu Neuerungen. Sie eruieren die wichtigsten Informationen, um diese dann ins Handbuch einzuarbeiten. Über fachliche Fortbildungen, Schulungen und die wöchentlichen Besprechungen in den Sozialbezirken sind allen Mitarbeitern Änderungen und Neuerungen in der Jugendhilfe bekannt. Neue Mitarbeiter durchlaufen zusätzlich ein mehrmonatiges Trainee (Einarbeitungsprogramm), um mit den Abläufen und Standards des Jugendamtes vertraut zu werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte zu den Prozessabläufen der Hilfearten eine Kurzübersicht erstellen. Zudem sollte eine einheitliche Darstellung von Prozessschritten innerhalb der einzelnen Hilfearten gewählt werden, um ein schnelleres Auffinden von Inhalten zu ermöglichen.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Der Prozess des Hilfeplanverfahrens ist im Handbuch des Jugendamtes ausführlich beschrieben und größtenteils in der eingesetzten Software hinterlegt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bei Bedarf vor dem Hilfeplangespräch und über die Ergebnisse in das Hilfeplanverfahren eingebunden.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*

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

Im Jugendamt der **Stadt Paderborn** findet im Hilfeplanverfahren, nach der Klärung des Bedarfes durch die fallführende Fallkraft, innerhalb der Teams eine kollegiale Fallberatung statt. Die wirtschaftliche Jugendhilfe ist bei diesem Prozessschritt noch nicht eingebunden.

In der Fallkonferenz des jeweiligen Sozialbezirks-ASD wird über die Ziele der Hilfe und der geeigneten Hilfe (Leistungsart, Träger, Umfang, Laufzeit) beraten. Nach Bedarf nehmen zusätzlich zum Team und zur Sozialbezirksleitung auch die entsprechenden Spezialdienste (z.B. Pflegekinderdienst) teil. Der Hilfeplan wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen erstellt. Das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten fließt in die Entscheidung ein. Um eine hohe Akzeptanz zu erreichen, erfolgt in allen Phasen eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen.

Die Protokolle über die Fallkonferenz, das Hilfeplangespräch und die weiteren Beratungen werden in der Software SoPart gespeichert. Im Handbuch ist festgeschrieben, dass eine Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten erfolgen soll. Termine können in SoPart hinterlegt werden. Sie sind aber nicht verbindlich im Prozessablauf von SoPart hinterlegt und werden daher nicht von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern genutzt. Eine direkte Wiedervorlage der Termine über die Software ist nicht möglich. Aber es kann eine Liste mit den Fällen und den hinterlegten Terminen angezeigt oder ausgedruckt werden. Die Sozialbezirksleitungen haben zusätzlich die Möglichkeit, Übersichten der Hilfefälle zu Terminen aus den Bezirken und zu den Mitarbeitern zu erzeugen.

Die WJH nimmt nicht an den kollegialen Beratungen, den Hilfeplangesprächen und Fallbesprechungen teil. Sie wird aber bei Bedarf in den Hilfeplanprozess mit ihrer Expertise durch die „kurzen Wege“ im Jugendamt, bei Fragen der Zuständigkeit und eventuellen Kostenerstattungsansprüchen, eingebunden. Die Entscheidung einer Hilfe wird vom ASD in der Software hinterlegt und für die Wirtschaftliche Jugendhilfe freigeschaltet. Die WJH leitet auf Basis der Entscheidung des ASD die weiteren Schritte ein.

Die WJH pflegt in der Software SoPart ein ausführliches Anbieterverzeichnis mit regionalen und überregionalen Anbietern. Hierin sind alle Anbieter mit deren Angeboten, den Kosten und Leistungen hinterlegt. Die dazu notwendigen Informationen kommen über den ASD. Die Kostenätze sind somit aktuell und bei der Hilfeplanerstellung sind den ASD-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeitern auch die jeweiligen Kosten der zu geplanten Hilfe sofort erkennbar.

#### → **Empfehlung**

Abläufe, Prozesse und Standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren sollten durch das Jugendamt Paderborn weiter ausgearbeitet und im Handbuch als eigenes Kapitel hinterlegt werden.

Eine Entscheidung, welche Hilfe zum Tragen kommt, wird durch den ASD und letztlich die Sozialbezirksleitungen festgelegt. Liegt ein Tagessatz über 180 Euro, erfolgt die Entscheidung zentral in einer erneuten Fallbesprechung mit der Amtsleitung.

Im Handbuch des Jugendamtes wird das Hilfeplanverfahren dargestellt. Beschrieben werden die Teilschritte Eingangsphase, Gefährdungsbewertung und -einschätzung, Beratung und Hilfeplanung. Zusätzlich sind Arbeitsprozesse zur Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren und Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz hinterlegt. Die wichtigsten Arbeitsschritte werden in einer Tätigkeitstabelle dargestellt. In den Fallakten bzw. in der Software sind die einzelnen Arbeitsschritte über Vordrucke dokumentiert und nachvollziehbar.

Die Philosophie des Jugendamtes ist es, möglichst immer eine passgenaue Hilfe für den aktuellen Fall zu finden. In den Fallbesprechungen und den kollegialen Beratungen wird möglichst nach dem Grundsatz ambulant vor stationär verfahren. Dadurch ist es nach Angaben des Jugendamtes gelungen, den ambulanten Hilfeanteil auszubauen.

Der bzw. die fallzuständige Mitarbeiterin/Mitarbeiter ermittelt die geeignete Hilfe. Der Vorschlag der Hilfe wird in einer kollegialen Beratung oder Co-Beratung, inkl. der ASD-Teamleitung und ggf. der Leitung des Sozialbezirkes, erörtert. Dazu gehört auch ein umfänglicher Austausch mit anderen Diensten und Trägern, wie z.B. Jugendgerichtshilfe, Kindergarten, Jugendtreff, PKD, Hebammen und Jugendpflegern.

Die Teamkonferenzen und kollegialen Beratungen von ASD und Bezirksleitungen finden mindestens einmal wöchentlich statt. Über Wiedervorlagen zum Stand der laufenden Fälle wird die ASD-Teamleitung und die Sozialbezirksleitung durch die Fachkraft informiert. Nach der Entscheidung über die angedachten Hilfen werden alle Verfahrensbeteiligte (Eltern, Kinder, etc.) durch die zuständige ASD-Kraft informiert. Die Hilfeplanverfahren werden, wie oben beschrieben, schriftlich dokumentiert und protokolliert.

Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit eines Hilfefalles wird nach Angaben des Jugendamtes Paderborn bei jeder Entscheidung berücksichtigt, um kostenintensive Hilfen zu vermeiden. Aber der

Grundsatz der passgenauen Hilfe bleibt bestehen und wird nicht alleine über die Höhe des Leistungsentgeltes definiert. Vielmehr sollen übergreifende Faktoren wie Zielerreichung und Dauer der Hilfe die Wirtschaftlichkeit beeinflussen. Dazu gibt es Vergleiche zu den angebotenen Fachleistungsstunden der freien Träger. Neben den Kosten fließen die darin angebotenen Leistungen und Erfahrungen des Jugendamtes zur Arbeit des Trägers ein.

Vereinbarungen, Ziele und Termine aus den Hilfeplanverfahren werden durch die zuständige ASD-Kraft, die Teamleitung und auch die Sozialbezirksleitung überprüft. Eine Fallrevision wird regelmäßig bei kostenintensiven oder markanten Fällen durchgeführt. Der Hilfeplan wird unter Bewertung der Zielerreichung alle sechs Monate überprüft und fortgeschrieben. In der Phase der Fallklärung wird der Zeitraum auf höchstens drei Monate beschränkt, u.a. bei den jungen Volljährigen. Bei schwierigen Fällen mit vielschichtigen Hilfsbedarfen werden noch kürzere Zeiträume zur Überprüfung der Hilfen festgelegt.

Die Zielerreichung wird im Rahmen eines Berichtes durch den leistungsverantwortlichen freien Träger der Jugendhilfe als Grundlage für die Hilfeplanung dokumentiert und mit den Hilfeempfängern besprochen. Die fallführende Fachkraft im Sozialen Dienst überprüft und hinterfragt in ihrer Ergebnisverantwortung die Ergebnisse und nutzt sie für die schriftliche Wiedervorlage zur Entscheidung über eine Hilfefortsetzung, veränderte Hilfe oder auch ein Hilfeende.

Die Rückführung von Kindern und Jugendlichen aus der stationären Hilfe wird im Rahmen des Hilfeplanverfahrens geprüft. Vorwiegend betrifft dies die jüngeren Kinder. Bei Jugendlichen wird die Rückführung schwierig und kann nach Aussage des Jugendamtes nur selten umgesetzt werden. Bei den jungen Volljährigen wird dagegen immer im Rahmen der Hilfeplanung eine Rückführung bzw. Verselbstständigung verfolgt. Entweder über Wohngemeinschaften und Wohnungen oder auch über Programme von Trägern, die in Anspruch genommen werden. Hier liegt der Fokus individuell auf der Verselbstständigung im Einklang mit Schule und / oder Ausbildung. Ein zusätzliches Rückführungskonzept wurde nicht eingeführt.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

Die Fallbearbeitung wird durch die im Handbuch beschriebenen Prozesse und über die im Fachverfahren hinterlegten Abläufe verbindlich festgelegt. Über Qualitätsdialoge mit den freien Trägern wird die inhaltliche Arbeit jährlich reflektiert.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*

- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Kernprozesse mit Abläufen, Zuständigkeiten, Fristen und Bearbeitungsdauern für die Fallbearbeitung sind im Handbuch der **Stadt Paderborn** und in der eingesetzten Fachsoftware vorgegeben. Zusätzlich werden die Prozesse noch durch die Fallrevision und das Controlling regelmäßig revidiert und bei Bedarf nachjustiert.

Mit einer Meldung im Jugendamt, bspw. durch die Hilfesuchenden selbst, Verwandte, Schule, Tageseinrichtungen etc. wird geklärt, wie dringlich die Bearbeitung ist. Mit der Meldung werden die Zuständigkeiten geklärt. Die Zuordnung des neuen Falles wird über das Straßenverzeichnis der Stadt Paderborn auf die Sozialbezirke und auf die ASD Mitarbeiter organisiert. Eine gleichmäßige Fallverteilung wird durch Kontrolle des monatlichen Fallaufkommens durch die ASD-Teamleitungen und Sozialbezirksleitung gewährleistet. Durch das oben beschriebene Controlling wird monatlich die Fallbelastung der vier Sozialbezirke untereinander gesteuert.

Über die Innendienstregelung ist immer ein Ansprechpartner während der „Öffnungszeiten“ im Jugendamt verfügbar. Ab 16 Uhr bis zum nächsten Morgen befindet sich eine doppelt besetzte Rufbereitschaft im Einsatz, welche über die Polizei erreichbar ist. Zusätzlich hat jeder Sozialbezirk einen 24 Stunden Kinderschutzdienst verfügbar.

Mit einem umfassenden Anbieterverzeichnis zu den Hilfen wird die Auswahl eines geeigneten Leistungsanbieters unterstützt. Zu den Hilfen gibt es von den freien Trägern Anbieterprofile mit deren Leistungen und Kosten, die durch die WJH im Programm SoPart gepflegt werden und allen Diensten damit zur Verfügung stehen. Dazu gehören u.a. Tätigkeitsprofile der einzelnen Angebote der freien Träger. Zusätzlich sind in Qualitätsvereinbarungen mit den freien Trägern Standards und Umfang der ambulanten Hilfen vertraglich geregelt.

Jährlich finden Qualitätsdialoge zwischen dem Jugendamt Paderborn und den eingesetzten freien Trägern statt. Dazu werden quantitativen Daten des Jugendamtes zu Laufzeiten, Kosten und Befragungen bei beendeten Hilfen ausgewertet. Auch die qualitative Betrachtung der Zusammenarbeit, ebenso wie Bedarfe und Fortbildungen sind Thema der Dialoge. Die Ergebnisse fließen in die Qualitätsvereinbarungen ein.

Der jeweilige Leistungserbringer muss verpflichtend einen Bericht zur Dokumentation mit den Leistungen, der Zielerreichung und der Entwicklung des Kindes/Jugendlichen auf Basis des Hilfeplanes erbringen. Dies ist Standard für die Zusammenarbeit mit den Trägern vor Ort, welcher nach § 78 SGB VIII vereinbart wurde. Die Berichte der Leistungserbringer sind immer in schriftlicher Form zu erbringen. Der Bericht kann momentan noch nicht in der Fachsoftware digital hinterlegt werden. Die Fortschreibungsintervalle des Hilfeplanes und die Inaugenscheinnahme des Kindes / Jugendlichen orientieren sich im Jugendamt Paderborn an den allgemeinen Vorgaben (3, 6, 12 Monate). Falls notwendig, werden individuell die Zeiträume kürzer gefasst.

→ **Empfehlung**

Zur weiteren Umsetzung der Digitalisierung sollten die Berichte der Leistungsträger zum Stand der Entwicklung einer Hilfe in der Software hinterlegt werden.

Obergrenzen für die eingesetzten Fachleistungsstunden werden nicht vorgegeben. Es wird immer auf die notwendige Leistung hingewirkt. Allerdings kommen alle vereinbarten Stunden direkt bei den Hilfeempfängern an. Die Fachleistungsstunden, Leistungen und Zusatzleistungen und deren Laufzeiten wurden und werden ausgewertet und regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hin überprüft. Wenn es der Hilfeverlauf ermöglicht, werden gewährte zusätzliche Leistungen reduziert.

Die Tätigkeiten der Leistungserbringer werden über die monatlichen Abrechnungen der Fachleistungsstunden dokumentiert. Aufgrund der Abrechnungen und den wiederkehrenden Berichten kann das Jugendamt in der Hilfeplanung entscheiden, ob mehr oder weniger Fachleistungsstunden zur Zielerreichung notwendig sind. Die Rechnungen der erbrachten Leistungen werden durch die zuständigen ASD-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter kontrolliert und an die WJH zur weiteren Überprüfung weitergeleitet.

Mögliche Abbrüche oder Beendigungen von Hilfen werden in der kollegialen Beratung besprochen, analysiert und ein möglicher weiterer Handlungsbedarf definiert. Abbrüche sollen durch regelmäßige Hilfeplangespräche mit allen Beteiligten und ggfs. rechtzeitige Krisenintervention vermieden werden. Es wird keine Hilfe beendet ohne diese vorher zu analysieren. Einem Abbruch wird möglichst gegengesteuert und in den meisten Fällen in eine andere Hilfe umgewandelt. Von einer stationären Hilfe bspw. in eine ambulante Hilfe oder in eine andere stationäre Hilfe. Bei den jungen Volljährigen steht eher die Beendigung der Hilfe an.

### 3.5.1.3 Auswirkungen der Corona-Pandemie

→ **Feststellung**

Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsabläufe im Jugendamt verändert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und Home-Office mit vermehrtem Technikeinsatz, konnten die hohen Standards gehalten werden. Nach Angaben des Jugendamtes hatte die Pandemie nur geringe Auswirkungen auf die Helfefallzahlen.

Im Bericht betrachten wir die Entwicklung bei den Hilfen zur Erziehung über den Zeitraum von 2017 bis 2020. Das Vergleichsjahr ist das Jahr 2020, welches durch die Corona-Pandemie geprägt ist. Daher gehen wir in der Prüfung zusätzlich der Frage nach, wie sich die Pandemie auf die Arbeit im Jugendamt ausgewirkt hat. Haben sich im Vergleich zu den Vorjahren bspw. die Fallzahlen stark verändert und wie konnte der Kontakt mit den Hilfesuchenden sichergestellt werden.

Im Jugendamt der Stadt Paderborn war es nach einer kurzen Übergangsphase möglich, dass fast alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Homeoffice arbeiten konnten. Damit ein direkter Ansprechpartner auch vor Ort im Jugendamt präsent ist, wurde zusätzlich ein wöchentlicher „Schichtdienst“ eingeführt. In Doppelbüros war und ist jeweils eine Person eine Woche im Homeoffice und anschließend eine Woche vor Ort im Jugendamt.

Eingeschränkt wurden insgesamt die Präsenzzeiten in den Familien. Vor-Ort-Termine wurden bei Bedarf und nach Lage mit passender Schutzausrüstung oder mit einem Treffen im Freien

eingehalten. Damit wurden ggf. notwendige Inaugenscheinnahmen der Kinder/Jugendlichen oder wichtige Beratungen weiterhin gewährleistet. Der Kontakt erfolgte vermehrt über Telefon, Mail, Video und Gespräche im Freien. Somit wurde ein normaler Ablauf aufrechterhalten und weder Standards noch Verfahrensabläufe mussten geändert werden. Lediglich die Vereinbarungen mit den Trägern zu den Präsenzzeiten in den Familien mussten aufgrund der Gegebenheiten flexibilisiert werden.

Nach Erkenntnissen des Jugendamtes Paderborn sind die Fallzahlen inklusive des Jahres 2021 nur leicht angestiegen. Auch der durch das Jugendamt erwartete Anstieg von Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII ist nicht eingetreten. Erst nach dem Lockdown sind die Meldungen leicht angestiegen. Der Jugendamtsleitung war es in dieser Phase von zentraler Bedeutung, dass alle Standards zur Feststellung einer möglichen Kindeswohlgefährdung eingehalten wurden.

#### → **Empfehlung**

Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte das Jugendamt der Stadt Paderborn den Einsatz von Laptops prüfen. Das Fachverfahren könnte auch im Außendienst eingesetzt werden, um sofort direkt Informationen im System ohne Medienbruch bearbeiten zu können.

### **3.5.1.4 Kostenerstattungsansprüche**

- Die Kostenerstattungsansprüche werden bei allen Hilfeplanfällen regelmäßig geprüft. Die eingesetzte Software unterstützt die Prozesse zusätzlich. Die kontinuierliche Einbindung der WJH in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen.

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

Die **Stadt Paderborn** hat schriftliche und standardisierte Verfahrensstandards für die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen bereits teilweise im Handbuch festgelegt. Die erarbeiteten Checklisten wurden zudem durch die WJH in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt.

Bei Bewilligung der Hilfe prüft die WJH der Stadt Paderborn die Kostenerstattungsansprüche. Grundsätzlich werden alle Hilfeplanfälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche geprüft. Verantwortlich für die fristgerechte Umsetzung und abschließende Prüfung, sowie die Überwachung der Zahlungen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Bei Weiterbewilligungen wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit erneut im Hinblick auf mögliche Kostenerstattungsansprüche überprüft.

Um sicherzustellen, dass die Ansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden, wird die Fachsoftware eingesetzt. Ohne einen durch die WJH geprüften und bewilligten Hilfeantrag, dazu gehören auch die Kostenerstattungsansprüche, kann die Hilfe nicht angestoßen werden. Die WJH prüft über Auswertungen nach Geltendmachung des Anspruches, ob die Kostenerstattung bewilligt und der Betrag durch die Stadt tatsächlich vereinnahmt wird.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

#### → **Feststellung**

Die Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Mit dem Update der Jugendamtssoftware können Prozesskontrollen zu den Workflows systematisiert und die prozessunabhängigen Kontrollen vereinfacht werden. Das stärkt zusätzlich die Qualität der Arbeit und gibt Impulse für neue Handlungsansätze.

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

Die Kontrolle der Hilfeplanprozesse gibt das Jugendamt der Stadt Paderborn in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke vor. Über die Jugendamtssoftware kann das Jugendamt zusätzlich systemische Prozesskontrollen hinterlegen. Die Ein- und Auszahlungen werden zusätzlich durch das Kassenprogramm kontrolliert. Im Vorfeld greift das Vier-Augen-Prinzip und die Unterschrift der zuständigen Sachbearbeiter bei der Bewilligung von Zahlungen. Ohne eine Unterschrift wird keine Zahlung bzw. Hilfe generiert. Die Hilfefälle werden nach Dringlichkeit und Wiedervorlage bearbeitet.

Eine automatisierte Wiedervorlage, die auf Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes, der Erreichung der Altersgrenze etc. aufmerksam macht, ist in der eingesetzten Software integriert. Allerdings muss die Wiedervorlageliste aktiv aus dem Programm vom Sachbearbeiter abgerufen werden. Durch das vorhandene Controlling und den Auswertungen zu anstehenden Terminen und Wiedervorlagen, wird aktuell deren Einhaltung kontrolliert. Die Bearbeitung wird laut Jugendamt in der Praxis zeitnah umgesetzt. Nach Angaben des Jugendamtes soll mit dem anstehenden Update der Fachsoftware die Wiedervorlage mit Priorisierung automatisiert ablaufen.

Um die Datenqualität zu erhöhen, muss jeder Hilfeplanfall in die Fachsoftware eingegeben werden. Ansonsten kann der Fall nicht aktiviert und keine Zahlung generiert werden. Wie bereits beschrieben, fließen die Fälle (Fallzahlen) mit hinterlegten Bearbeitungszeiten in die Personalberechnung und -planung ein.

Überprüft werden die Vorgaben über verschiedene Ebenen. Durch das Controlling und die für die Anwendung der Software zuständige Mitarbeiterin sind die Sozialbezirksleitungen und die Leitung des Jugendamtes in das Verfahren involviert. Im Fokus sind hauptsächlich teure und langanhaltende Fälle. Diese werden regelmäßig überprüft und die Ergebnisse schriftlich durch die Amtsleitung dokumentiert. Zusätzlich zur „normalen“ Umsetzung der Hilfen zahlt die WJH diese Hilfefälle nur, wenn ein Kontrollblatt durch die Amtsleitung den Vorgang bestätigt. Im

Handbuch, über weitere interne Dienstanweisungen und die Aufgabenverteilung in der Organisation sind die Grundlagen hierfür fixiert. Ebenso finden sich dort die Zuständigkeiten für die Prozesskontrolle durch die Jugendamtsleitung, den Sozialbezirksleitungen mit Stellvertretungen, sowie der WJH. Zusätzlich zu den bereits genannten Hilfsmitteln können die Leitungskräfte auf dezidierte Controllingberichte und Checklisten zur Kontrolle zurückgreifen.

→ **Empfehlung**

Mit dem Update der eingesetzten Software sollte das Jugendamt die Prozesssteuerung verfeinern. Damit gepaart sind neben der Prozesssteuerung der Hilfen und Einhaltung von Abläufen, eine automatisierte Wiedervorlageliste mit Terminen, sowie monatliche Auswertungen zu Laufzeiten und Kosten einzelner Hilfen.

## 3.6 Personaleinsatz

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

- Die Stellenausstattungen des ASD und der WJH werden jährlich überprüft. Anhand der Fallzahlen mit hinterlegten durchschnittliche Bearbeitungszeiten wird der Personalbedarf in der Fachsoftware hochgerechnet. Das Verfahren des Jugendamtes bewertet die gpaNRW positiv.

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

Bereits seit 2008 führt das Jugendamt der **Stadt Paderborn** jährliche Personalbemessungen für den ASD und die WJH durch. Mit der Fachsoftware wird anhand hinterlegter durchschnittlicher Arbeitszeiten für festgelegte Arbeitsschritte der Personalbedarf hochgerechnet. Da das Jugendamt in vier Sozialbezirke aufgestellt ist, kann ggf. der Personalbedarf je Bezirk angepasst werden. Dies gilt ebenso für das Personal des Jugendamtes in eigenen Jugendtreffs und Kindertageseinrichtungen. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Auswertungen, Personalwechsel etc., ist die Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben des Jugendamtes durchgehend stimmig.

Trotz dieser durchgängigen Personalplanung sind geplante und ungeplante Fluktuationen nicht zu vermeiden. In den letzten Jahren sind viele erfahrene Kräfte durch Altersfluktuation aus dem Dienst ausgeschieden. Freie Stellen können nicht immer sofort besetzt werden. Durch das landesweit große Stellenangebot in den Jugendämtern wechseln Fachkräfte öfter, die Fluktuation hat zugenommen. Seit Jahren steigt daher der interne Aufwand für die Einarbeitung neuer Fachkräfte.

Um dem zu begegnen setzt das Jugendamt Paderborn auf zusätzliche Trainee-Stellen über einen Zeitraum von einem Jahr. Es beinhaltet ein praxisnahes Mentoring bzw. Training von jun-

gen Studienabsolventen für die Arbeit im ASD und in der Offene Jugendarbeit. Aus der Vergangenheit ist es besser bekannt als Anerkennungsjahr für den Sozialen Dienst. Nach erfolgreichem Trainee können sich die Absolventen auf freie Stellen im Jugendamt bewerben. Personell ist das Jugendamt aktuell mit vielen jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt. Rund 80 Prozent der ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind unter zwei Jahre im Dienst.

Die Stadt Paderborn versucht, mit einem Bündel an Maßnahmen die Arbeit bzw. die Arbeitsplätze im Jugendamt attraktiv zu gestalten. Neben dem Trainee-Programm werden Fortbildungen, Supervisionen und Zusatzausbildungen angeboten und bewilligt. Dazu können neue Fachkräfte weitere Einarbeitungszeiten, z.B. mit weniger zu betreuenden Hilfeplanfällen, nutzen.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	31	18	26	30	32	49	18
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	223	75	110	136	163	233	18

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

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

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle ASD entspricht in Paderborn dem gpaNRW-Personalrichtwert von 1:30 Fällen.

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

Mit 30,4 Vollzeit-Stellen im ASD wurden 932 Hilfeplanfälle im Jahr 2019 betreut. Auf eine Vollzeit-Stelle entfielen somit 31 Hilfeplanfälle. Die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD bleibt auch im Jahr 2020 mit 32,2 Vollzeit-Stellen, bei leicht ansteigenden Fallzahlen auf 1.004 Hilfeplanfälle, bei 31 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

## 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

### → Feststellung

Die Stadt Paderborn überschreitet den gpaNRW-Richtwert in der WJH von 1:140 Hilfeplanfällen deutlich mit 223 Fällen je Vollzeit-Stelle.

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

Im Jahr 2019 hatte die **Stadt Paderborn** bei 932 zu bearbeitenden Hilfeplanfällen 4,5 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz. Das entspricht 207 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Durch die höhere Anzahl an Hilfeplanfällen in 2020 steigt bei gleichem Personaleinsatz der Wert auf 223 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Die WJH der Stadt Paderborn liegt damit deutlich über dem von der gpaNRW ermittelten Richtwert und im interkommunalen Vergleich im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

### → Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Paderborn sollte die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten in der WJH analysieren. Basierend auf diesen Ergebnissen und den Fallzahlen sollte die Stadt Paderborn den Personaleinsatz in der WJH überprüfen.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Paderborn verzeichnet im Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich einen Fehlbetrag unterhalb des Median bei der Kennzahl Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der steigende Fehlbetrag in den Jahren 2017 bis 2020 resultiert in erster Linie aus der zunehmenden Anzahl von Hilfeplanfällen.

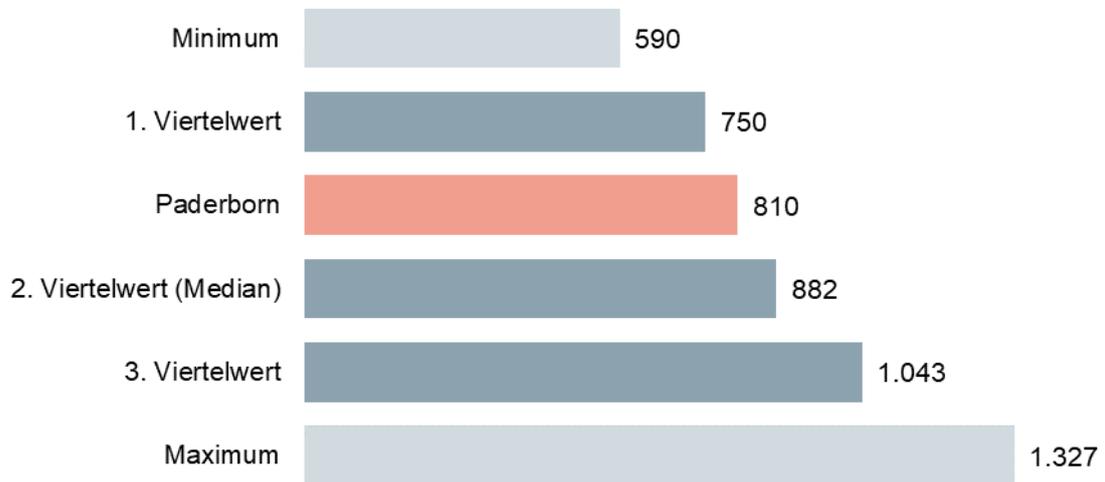
*Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das Jugendamt der **Stadt Paderborn** hat alle Daten zu Aufwendungen, Erträgen und Fallzahlen anhand der Datenanforderung der gpaNRW vorbildlich zusammengestellt.

Der Fehlbetrag hat sich über den betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2020 von rund 20,6 auf 25,2 Mio. Euro erhöht. Der Aufwand, welcher vorwiegend durch den Transferaufwand beeinflusst wird, ist im gleichen Zeitraum von 27,9 auf 29,7 Mio. Euro angestiegen. Bezogen auf die

Zielgruppe der Hilfen zur Erziehung, die Altersgruppe der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, positioniert sich die Stadt Paderborn im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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



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



Im Jahr 2020 liegt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im interkommunalen Vergleich unterhalb des Median. Im Streudiagramm ist zu erkennen, dass die meisten Städte einen höheren Fehlbetrag aufweisen.

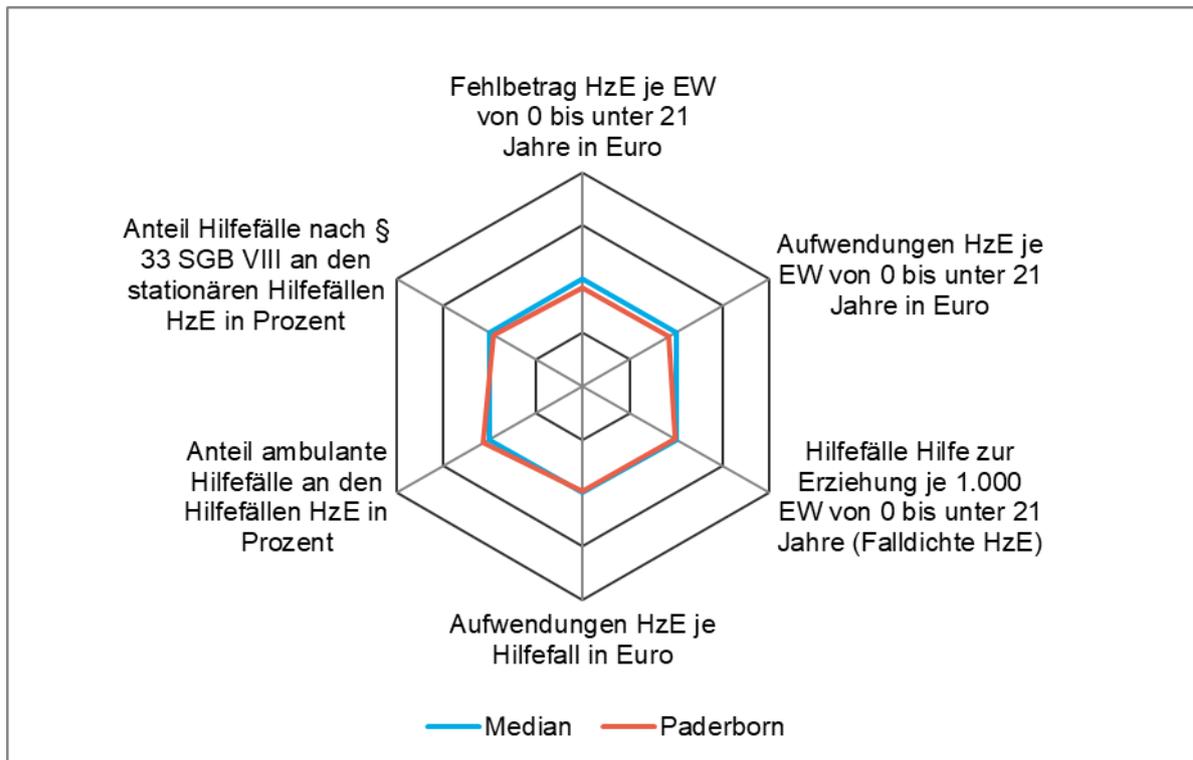
**Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro**

2017	2018	2019	2020
664	617	698	810

In der Betrachtung der Jahre 2017 bis 2020 steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre konstant an; mit einer deutlichen Steigerung von 2019 auf 2020. Ursächlich ist dafür die zunehmende Anzahl der Hilfeplanfälle. Hier kommt unter Anderem der forcierte Ausbau der ambulanten Hilfen in Paderborn zum Tragen.

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

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

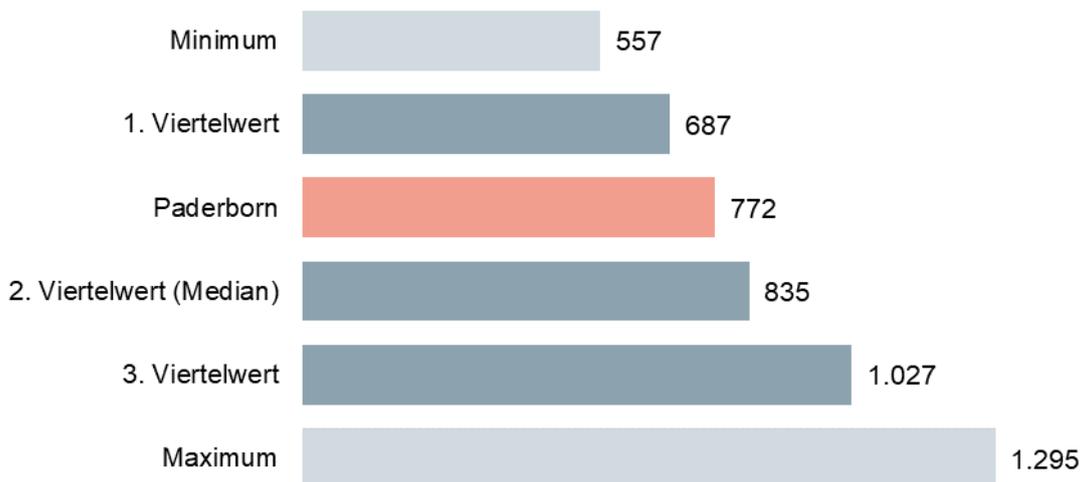
### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

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

- In der Stadt Paderborn liegen im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich 2020 deutlich unterhalb des Median. Positiv wirkt sich dabei der Ausbau der ambulanten Hilfen auf die Aufwendungen aus.

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



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



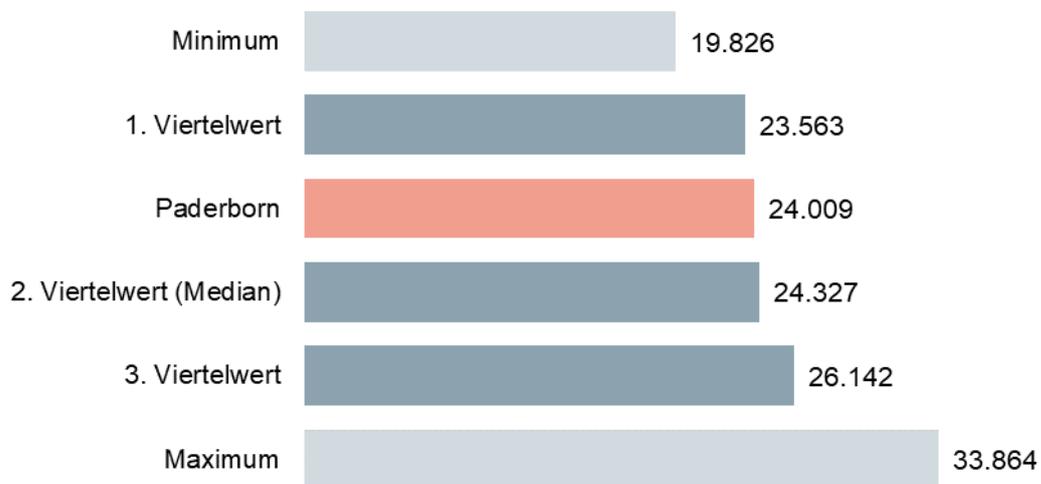
Die Stadt Paderborn positioniert sich im Jahr 2020 bei den Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre zwischen dem 1. und 2. Viertelwert (Median).

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

2017	2018	2019	2020
696	666	727	772

Wie in den meisten Vergleichskommunen im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen, steigen auch in Paderborn die Aufwendungen HzE jährlich an. Ein wesentliches Element der Analyse sind neben dem Einwohnerbezug die Aufwendungen je Hilfsfall. Im Jahr 2020 wurden in Paderborn insgesamt 1.004 Hilfsfälle bearbeitet, davon 633 ambulant und 371 stationär.

### Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2020



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



Die Aufwendungen HzE je Hilfsfall gesamt werden geprägt durch die jeweiligen Aufwendungen der einzelnen ambulanten und stationären Hilfeplanfälle.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE gesamt je Hilfefall in Euro	24.009	19.826	23.563	24.327	26.142	33.864	21
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.020	7.598	9.736	11.266	13.109	17.548	21
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	47.926	34.462	39.589	45.412	47.926	52.910	21

Die Stadt Paderborn zählt im Jahr 2020 zu den Vergleichskommunen mit Aufwendungen unter dem Median je Hilfefall. Dies wird insbesondere durch einen höheren Anteil ambulanter Hilfen und zusätzlich noch mit den im interkommunalen Vergleich unter dem Median liegenden Aufwendungen HzE je ambulanten Hilfefall beeinflusst. Im intrakommunalen Vergleich der Jahre 2017 bis 2020 haben sich die Aufwendungen HzE je Hilfefall gesamt und unterteilt nach ambulant und stationär, wie folgt entwickelt:

### Aufwendungen HzE je Hilfefall 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	26.881	23.844	24.184	24.009
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.328	10.065	10.533	10.020
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	42.203	42.556	44.027	47.926

Der positive Eindruck im interkommunalen Vergleich bestätigt sich durch die Betrachtung der Zeitreihe von 2017 bis 2020. Die Aufwendungen HzE je Hilfefall insgesamt sinken moderat. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf den fast konstanten Verlauf der Aufwendungen je ambulanten Hilfefall bei steigenden Fallzahlen zurückzuführen. Damit wird der Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall in den stationären Hilfen fast kompensiert bei gleichzeitig sinkenden Fallzahlen in den stationären Hilfen.

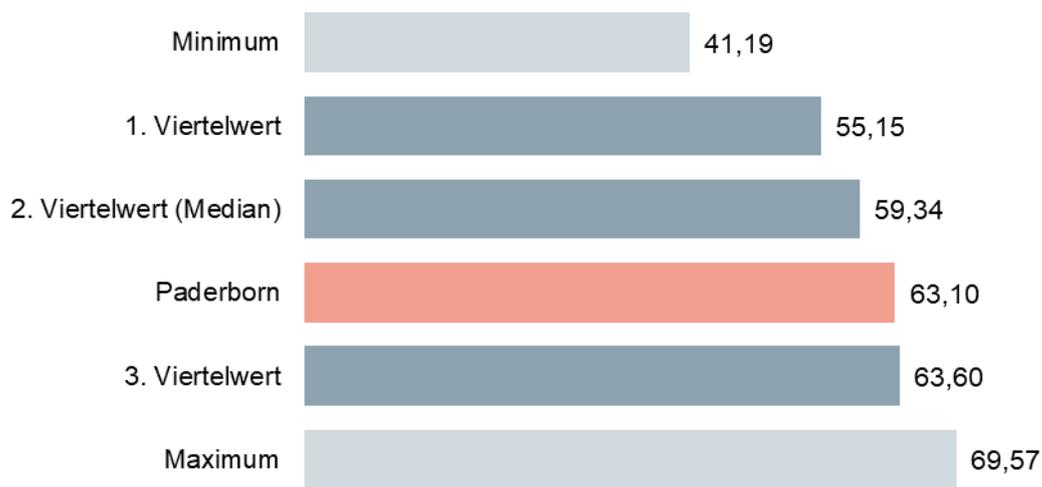
Hier profitiert die Stadt Paderborn nach eigenen Angaben u.a. von der guten Anbieterstruktur vor Ort. Zudem wird bei der Auswählung im Rahmen der benötigten Hilfen immer der finanzielle Aspekt mit beachtet. Auch die folgenden Kennzahlen „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und „Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ wirken sich auf die Aufwendungen je Hilfefall und auf den Fehlbetrag aus.

### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

➔ **Feststellung**

Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt steigt in den Jahren 2017 bis 2020 deutlich an. Der hohe Anteil an ambulanten Hilfefällen in der Stadt Paderborn wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je Hilfefall aus. Mit zunehmender Falldichte sind allerdings die Gesamtaufwendungen gestiegen.

#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Die Stadt Paderborn positioniert sich unterhalb des 3. Viertelwertes mit einem höheren Anteil ambulanter Hilfefälle. Der Anteil der ambulanten Hilfen steigt im Jahresvergleich 2017 und 2020 um rund 13,5 Prozent an.

#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
49,63	57,59	59,24	63,10

Die Entwicklung im Jugendamt Paderborn zeigt, dass durch eine konsequente Beratung und Hilfeplanung die Anzahl der ambulanten Hilfefälle ausgebaut werden kann. In Paderborn gelingt

dies über die Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII und der Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Ebenso tragen dazu die gesteigerten ambulanten Hilfefälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII bei. Allerdings ist die Fallzahlenentwicklung dieser Hilfe (Kapitel 3.7.2.7) kritisch zu sehen und bedarf vom Jugendamt einer erhöhten Aufmerksamkeit in den nächsten Jahren.

Der Ausbau der ambulanten Hilfen hat, wie bereits dargestellt, zu einer Steigerung der Fallzahlen (Falldichte) insgesamt geführt. Damit die guten Ergebnisse, wie die moderate Falldichte und die unter dem Median liegenden Aufwendungen beibehalten werden können, sollte der Anstieg der Hilfeplanfälle möglichst gebremst werden (siehe Kapitel 3.7.2). Mittel- bis langfristiges Ziel sollte es demzufolge sein, die Falldichte und damit verbunden die Kostenentwicklung weiter in dem aktuellen guten und stabilen Rahmen zu halten. Um kostenintensive Hilfen zu vermeiden, setzt die Stadt Paderborn in konstruktiven Verhandlungen mit den freien Trägern auf passgenau abgestimmte Hilfen, die die Kostenstruktur günstig beeinflussen und nach spätestens sechs Monaten überprüft werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte beim Ausbau der ambulanten Hilfen die Kosten der Jugendhilfe insgesamt im Blick behalten. Dazu empfiehlt es sich, die Entwicklung und Wirkung der eingesetzten Hilfen weiterhin über die Controllingberichte mit Grund- und Kennzahlen auszuwerten und zu analysieren, um Kostentreiber zu identifizieren.

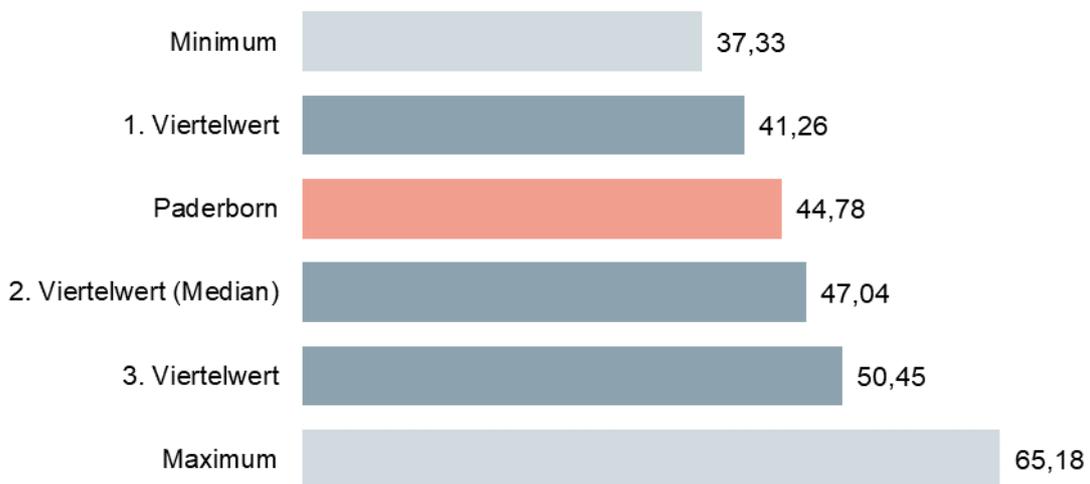
### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ **Feststellung**

Der im interkommunalen Vergleich niedrigere Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen führt zu höheren Aufwendungen je stationärem Hilfefall in der Stadt Paderborn. Dies belastet den Fehlbetrag je Einwohner 0 bis 21 Jahre.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist auch deshalb positiv zu sehen, weil hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgende Einordnung:

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



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



**Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017 bis 2020**

2017	2018	2019	2020
43,72	46,28	46,64	44,78

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Paderborn ist in der Betrachtung der Jahre 2017 bis 2020 auf einem fast gleichen Niveau geblieben. Im Jahr 2020 beträgt der Wert rund 45 Prozent.

Tendenziell sind die stationären Hilfenplanfälle insgesamt seit 2017 gesunken. Dies ist u.a. in der geringeren Anzahl von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen begründet. Wie viele Jugendämter in NRW brachte und bringt die Stadt Paderborn diese in der Regel nicht in Pflegefamilien, sondern in Heimen unter. Dies wirkt sich grundsätzlich negativ auf den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen aus.

Allerdings ist die Anzahl der UMA in den betrachteten vier Jahren von 80 auf 21 Fälle im Jahr 2020 stark zurückgegangen. Daher müsste sich in der Stadt Paderborn der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Fällen erheblich verbessern. Dies ist nicht eingetreten, da im gleichen

Zeitraum auch die Anzahl der Hilfeplanfälle in der Vollzeitpflege um rund 8,2 Prozent (13,5 Fälle) zurückgegangen ist.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt im Rahmen der Amtshilfe durch das Jugendamt vor Ort. Hierfür besteht ein Erstattungsanspruch. Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut.

#### Anteil Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungspflicht 2020 in Prozent

Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
41,20	3,26	28,53	39,63	60,67	83,44	18

Der Anteil der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch beträgt rund 41 Prozent. Dieser Wert ordnet sich knapp unterhalb des Median ein. Dies bedeutet, dass 50 Prozent der Vergleichskommunen mehr auswärtige Pflegefamilien in Anspruch nehmen als die Stadt Paderborn.

#### → Empfehlung

Die Stadt Paderborn sollte zukünftig die Auswertung der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht nutzen, um die tatsächliche Situation bei der Unterbringung in Pflegefamilien festzustellen. Die Ergebnisse sollte sie in die Analyse der örtlichen Versorgungssituation mit Pflegefamilien einbeziehen und weitere Maßnahmen zur Akquise von Pflegefamilien entwickeln (Kapitel 3.7.2.5).

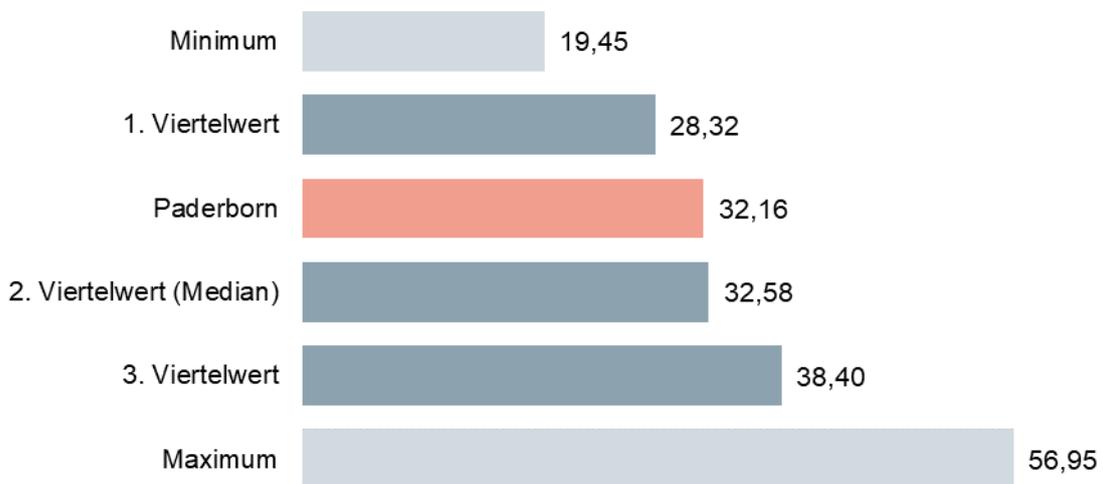
### 3.7.1.4 Falldichte

#### → Feststellung

Die Stadt Paderborn verzeichnet eine mittlere Falldichte von 32 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie ist im Betrachtungszeitraum der Prüfung von 2017 bis 2020 weiter angestiegen. Diesen Trend verzeichnen fast alle Vergleichskommunen.

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

### Falldichte HzE gesamt in Promille 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen mit folgender Verteilung:



Mit einer Falldichte von 32,16 Promille liegt die Stadt Paderborn im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Die Zahl der Hilfeplanfälle hat sich seit 2017 absolut wie folgt entwickelt:

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>806</b>	<b>864</b>	<b>932</b>	<b>1.004</b>
Falldichte HzE gesamt in Promille	25,89	27,94	30,05	32,16
<b>Ambulante Hilfefälle</b>	<b>400</b>	<b>498</b>	<b>552</b>	<b>633</b>
davon ambulante Hilfefälle für UMA	14	10	10	4
<b>Stationäre Hilfefälle</b>	<b>406</b>	<b>366</b>	<b>380</b>	<b>371</b>
davon stationäre Hilfefälle für UMA	66	38	22	17

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist insgesamt um rund 25 Prozent gestiegen. Zur weiteren Analyse werden die einzelnen Hilfearten im Folgenden separat betrachtet.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Im Bereich der ambulanten Hilfen erbringt der Soziale Dienst keine eigenen Hilfen. Die Arbeit fokussiert sich auf die Feststellung des Hilfebedarfes und die Steuerung der Hilfen durch Planung, Durchführung und Kontrolle. Besonderer Wert wird auf die Auswahl der Leistungen für eine Hilfe gelegt. Hier steht immer zuerst das Kind/der Jugendliche im Vordergrund, um die Hilfe zielführend und passgenau auswählen zu können. Über Co- und kollegiale Beratung, Clearing und sozialpädagogische Fallklärung wird individuell zu jedem Hilfefall die passgenaue Hilfe aufgebaut.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Im Jahr 2020 verteilen sich die einzelnen Hilfearten wie folgt:

#### Verteilung der Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	97,90	9,75
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII (ambulant)	./.	./.
Soziale Gruppenarbeit § 29 (ambulant)	./.	./.
Erziehungsbestand § 30 (ambulant)	72,20	7,19
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	182,20	18,15
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	30,80	3,07
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	152,42	15,18
Heimerziehung § 34 (stationär)	153,80	15,32
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 (stationär)	2,70	0,27
Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	218,20	21,73
Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	13,00	1,29
Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)	80,80	8,05
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	32,20	3,21
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	48,60	4,84

Eindeutige Schwerpunkte der Hilfen in der Stadt Paderborn bestehen im ambulanten Bereich bei der Sozialpädagogische Familienhilfen nach § 31 SGB VIII und der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII decken den Bereich der stationären Hilfen ab.

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

- Die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII werden in Paderborn sukzessive ausgebaut. Paderborn setzt je Hilfefall mit einem Wert unterhalb des 1. Viertelwertes geringere Aufwendungen auf, als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

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 bedarfsge-  
recht und passgenau zu leisten.

### Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

Kennzahl	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	5.344	2.404	5.868	9.257	13.497	20.960	21
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte)	3,14	0,14	1,01	1,99	6,81	15,33	21

Die Aufwendungen für die oben genannte Hilfe betrug 2020 in Paderborn rund 520.000 Euro. Dies sind 2,2 Prozent der gesamten Transferaufwendungen. Flexible ambulante Hilfen gewährte die Stadt Paderborn 2020 in 98 Fällen. Dies entspricht einem Anteil von rund zehn Prozent an allen Hilfeplanfällen. Wird die Falldichte mit in die Betrachtung einbezogen, so wird deutlich, dass die Stadt Paderborn diese Hilfe im interkommunalen Vergleich vermehrt einsetzt. Von 2017 bis 2020 sind die Hilfeplanfälle von 87 auf 98 Fälle gestiegen.

### Entwicklung der Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall

2017	2018	2019	2020
4.330	4.870	5.107	5.344

In den Jahren seit 2017 sind die Aufwendungen je Fall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in der Stadt Paderborn unverkennbar angestiegen. Die Stadt Paderborn positioniert sich mit ihren Aufwendungen für § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in 2020 dennoch bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen.

Das Jugendamt Paderborn bietet mit den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII ein niederschwelliges Hilfeangebot an die Zielgruppe Kinder mit individuellen Förderbedarfen an. Ziel des Jugendamtes Paderborn ist es, frühzeitig Hilfen für Kinder in deren gewohnter Umgebung anbieten zu können. So sollen spätere weitergehende und kostenintensivere Hilfen vermieden werden. Insgesamt ist das eine positive Entwicklung und Einordnung bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

### 3.7.2.2 Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII

#### → Feststellung

Die Erziehungsbeistandschaften nach § 30 SGB VIII werden in der Stadt Paderborn vermehrt als ein Baustein einer flexiblen ambulanten Hilfe eingesetzt. Die Fallzahlen haben sich im Zeitraum von 2017 bis 2020 verdoppelt. Als weitere Alternative der ambulanten Hilfen sieht die gpaNRW die Entwicklung positiv.

Erziehungsbeistandschaften sind ambulante Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet werden. Im Unterschied zur sozialpädagogischen Familienhilfe, die auf die Lebens- und Erziehungssituation in der Familie insgesamt abzielt, ist der Erziehungsbeistand eine personenorientierte Hilfe. Seine Aufgabe ist es, die Entwicklung eines Kindes bzw. eines Jugendlichen oder jungen Erwachsenen zu unterstützen und zu fördern. Auch wenn damit ein konkreter Adressat der Hilfe bestimmt ist, schließt sie Eltern- und Umfeldarbeit in fallspezifischem Umfang bzw. jeweils notwendigen Anteilen ein. In der Praxis werden Sie u.a. genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten. In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen mit folgender Verteilung:

#### Aufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro



#### Umfang der Hilfen nach § 30 SGB VIII 2020

Kennzahl	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.148	3.647	5.476	6.959	8.503	11.506	17
Anteil Aufwendungen nach § 30 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	1,54	0,00	0,20	0,85	1,62	4,15	23

Die Erziehungsbeistandschaft wird in der Stadt Paderborn zunehmend als eine Alternative zur Sozialpädagogischen Familienhilfe eingesetzt, da sie sich, wie oben beschrieben, an die vorwiegend älteren Kinder bzw. Jugendlichen wendet.

#### Entwicklung der Hilfen nach § 30 SGB VIII 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen für Hilfen nach § 30 SGB VIII in Euro	192.196	171.171	159.257	371.663
Hilfefälle gesamt für Hilfen nach § 30 SGB VIII	26,70	42,40	48,00	72,20

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.198	4.037	3.318	5.148
Anteil Hilfefälle nach § 30 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,31	4,91	5,15	7,19

Über sieben Prozent der Hilfeplanfälle der Stadt Paderborn in 2020 sind Hilfen nach § 30 SGB VIII. Dem stehen nur 1,54 Prozent der Aufwendungen für die Erziehungsbeistandschaft an den Gesamtaufwendungen HzE gegenüber. Mit 5.148 Euro je Hilfefall ist diese Hilfeart weniger kostenintensiv als z.B. die Sozialpädagogische Familienhilfe. Auch im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen je Fall unter dem 1. Viertelwert. Allerdings sind auch bei den Erziehungsbeistandschaften die Fallzahlen und damit auch die Gesamtaufwendungen im betrachteten Zeitraum angestiegen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Paderborn sollte, wie auch bei anderen Hilfearten, die Ursachen der deutlichen Fallzahlenentwicklung der Hilfen nach § 30 SGB VIII analysieren und dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Grund- und Fallzahlenentwicklung und deren Analyse der Hilfen nach § 30 SGB VIII sollten in das Controlling aufgenommen werden.

Dabei sollte neben den Fallzahlen, den Gesamtaufwendungen und Aufwendungen je Fall der Blick auch auf die Ursachen der Entwicklung gelenkt werden. Dazu könnten z.B. die folgenden Fragen geklärt werden: Wird die Erziehungsbeistandschaft als Alternative für andere ambulante Hilfen gesehen? Gibt es z.B. durch die Coronapandemie einen vermehrten Bedarf oder wird durch ein erweitertes Angebot durch freie Träger die Hilfe stärker genutzt?

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 auch im Anhang zu diesem Berichtsteil dar:

### 3.7.2.3 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ **Feststellung**

Bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII ist es der Stadt Paderborn bei steigender Falldichte gelungen, die Aufwendungen je Fall konstant zu halten. Bei den Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall bildet sie den zweitniedrigsten Wert ab. Das ist eine positive Entwicklung.

- Die Stadt Paderborn hat mit zwei freien Trägern zur Betreuung von SPFH Hilfefällen ein finanzielles Kontingent festgelegt. Im Jahr 2020 wurden in diesem finanziellen Rahmen rund ein Drittel der SPFH Hilfefälle durch die zwei Träger betreut.

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

wiederherzustellen oder zu stärken. In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen mit folgender Verteilung:

**Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro**



**Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020**

Kennzahl	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	6.862	6.744	8.188	9.457	11.168	13.119	18
Falldichte in Promille	5,84	0,00	6,00	6,93	9,96	14,30	19
Anteil der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	18,15	0,00	18,10	20,02	23,57	43,45	19

**Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020**



Im aktuellen Interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII niedrig und liegen unter dem ersten 1. Viertelwert. Damit ordnet sich Paderborn im Bereich der 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Fall ein. Die passgenaue Hilfeplanung erfolgt im Jugendamt mit einer Laufzeit von sechs Monaten. Die Leistungserbringung wird an einen geeigneten freien Träger vor Ort übertragen. Die Leistungen der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) werden ausschließlich durch freie Träger erbracht.

Im Regelfall werden wöchentlich vier bis fünf Fachleistungsstunden gewährt. Diese können je nach Hilfebedarf wöchentlich variieren, sollten aber über die Laufzeit im Durchschnitt monatlich nicht überschritten werden. Ausreichend freie Anbieter für die Umsetzung der Hilfe sind im Stadtgebiet vorhanden. Wenn die Bedarfe über den normalen Standard hinausgehen, werden

zusätzlich Anbieter außerhalb des Stadtgebietes angefragt, um eine passgenaue Hilfe leisten zu können. Im Verlauf der Jahre 2017 bis 2019 hat sich die Hilfe nach § 31 SGB VIII wie folgt entwickelt:

### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen für Hilfen nach § 31 SGB VIII in Euro	725.807	891.077	1.098.520	1.250.212
Hilfefälle gesamt für Hilfen nach § 31 SGB VIII	110	146	162	182
davon Hilfefälle für Hilfen nach § 31 SGB VIII betreut über Kontingent	60	65	62	58
Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII betreut über Kontingent	54,54	44,52	38,27	31,86
Transferaufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.598	6.120	6.789	6.862
Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,65	16,85	17,37	18,15

Zur Sozialpädagogischen Familienhilfe gibt es in Paderborn eine Besonderheit zu anderen Jugendämtern. So werden vor Ort mit einem festen finanziellen Kontingent SPFH Fälle durch zwei freie Träger betreut. Pro Jahr sind dies in den Jahren von 2017 bis 2020 rund 60 Hilfeplanfälle. Im Rahmen des jeweiligen Kontingents übernehmen die Träger die gesamte Betreuung der ihnen übertragenen Hilfefälle. Weitere Aufwendungen fallen nicht an. Die Hilfestuerung und die Gesamtverantwortung obliegt weiterhin dem Jugendamt der Stadt Paderborn. Hier werden die Hilfen regelmäßig über die Hilfeplanfortschreibung überprüft und die Zahlung erfolgt über die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Wie in der obigen Tabelle gut zu erkennen ist, steigen die Fallzahlen und damit auch die Gesamtkosten deutlich an. Die Fallzahlensteigerung wird nicht durch die Kontingente der freien Träger verursacht, da diese konstant bei rund 60 Fällen stehen. Durch die steigenden Fallzahlen nimmt der Anteil des Kontingents von 55 auf 32 Prozent erheblich ab.

Bezogen auf den ambulanten Anteil der Hilfefälle an allen Hilfefällen, ist eine Erhöhung der Fallzahlen in der SPFH positiv zu sehen. Insbesondere, da der Aufwand je Fall über die Jahre konstant bleibt und im interkommunalen Vergleich im Bereich der 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall liegt. Allerdings führen steigende Fallzahlen zu höheren Gesamtaufwendungen und können den Personalbestand im Jugendamt belasten.

#### → Empfehlung

Die Entwicklung der SPFH ist im interkommunalen Vergleich insgesamt positiv, auch unter dem Aspekt der Vermeidung stationärer Hilfen. Gleichwohl sollte die Stadt Paderborn die Gründe für die steigenden Fallzahlen und Gesamtaufwendungen analysieren. Die Controllingberichte des Jugendamtes sollten zur intensiveren Steuerung mit den Hintergründen für gesunkene oder gestiegene Fallzahlen und Aufwendungen insgesamt und je Sozialbereich angereichert werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir zudem in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.4 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe nach § 32 SGB VIII sind vergleichsweise hoch und positionieren sich über dem Median. Diese Hilfeform wird in der Stadt Paderborn im Gegensatz zu anderen großen kreisangehörigen Kommunen häufiger genutzt. Deren Anteil mit drei Prozent an den Hilfen insgesamt ist in Paderborn aber gering.

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

#### Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

Kennzahl	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	38.567	6.831	25.274	34.736	40.759	62.773	20
Anteil Aufwendungen nach § 32 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	4,93	0,00	1,40	2,52	3,79	8,32	21
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	0,99	0,00	0,28	0,52	0,99	5,23	21

Während sich die fallbezogenen Aufwendungen über dem Median bewegen, belegt die Falldichte den 3. Viertelwert im interkommunalen Vergleich. Mit einem Anteil von drei Prozent im Jahr 2020 an den gesamten Hilfeplanfällen der **Stadt Paderborn** bedeutet dies, dass die Tagesgruppe als Hilfeform wenig genutzt wird.

In der Stadt Paderborn werden die Angebote von Tagesgruppen vor Ort über die freien Träger genutzt. Der Zugang zur Tagesgruppe erfolgt über den ASD. Dieser entscheidet im Team, ob ein Kind in die Tagesgruppe aufgenommen werden soll.

Während die Hilfe nach § 32 SGB VIII im allgemeinen zeitlich befristet ist, kann diese Hilfeform in der Stadt Paderborn auch über einen längeren Zeitraum angelegt sein. Diese Form der Tagesgruppe wird genutzt, um den Kindern, für die ansonsten nur die Heimerziehung als geeignete Hilfe in Betracht käme, einen Verbleib im häuslichen Bezugssystem zu ermöglichen.

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

### 3.7.2.5 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

#### → Feststellung

Das Angebot von Pflegefamilien im Stadtgebiet Paderborn ist nach Aussagen des Jugendamtes nicht ausreichend. Trotzdem erfolgt die Vollzeitpflege hauptsächlich in Pflegefamilien und nicht durch professionelle (westfälische) Pflegefamilien. Durch zusätzliche Unterstützungen im Rahmen der Vollzeitpflege fallen die Aufwendungen je Hilfefälle im interkommunalen Vergleich höher aus.

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

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

#### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	18.739	13.304	14.690	16.248	18.369	33.082	21
Falldichte in Promille	4,88	3,14	4,92	5,62	7,64	9,39	21
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	41,20	3,26	28,53	39,63	60,67	83,44	18

In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen mit folgender Verteilung:

#### Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro



Die Aufwendungen je Vollzeitpflegefall liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Segment der Vergleichskommunen. Nach Analysen des Jugendamtes liegen die Gründe dafür an

dem begrenzten Angebot an Pflegefamilien und an zusätzlichen Unterstützungen im Rahmen der Vollzeitpflege. Um die Aufwendungen je Hilfeplanfall einordnen zu können, stellen wir nachfolgend die die Daten von 2017 bis 2020 dar.

### Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Grund- / Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in Euro	2.974.707	2.970.321	3.038.529	2.856.236
Hilfefälle gesamt für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	166	159	162	152
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfeplanfall in Euro	17.920	18.658	18.780	18.739
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	43,72	46,28	46,64	44,78

Auf den ersten Blick bewegen sich die Fallzahlen im Jahresverlauf 2017 bis 2020 auf einem einheitlichen Niveau. In der näheren Betrachtung ist aber in der Tendenz ein Rückgang zu verzeichnen. Dies korreliert mit der oben im Bericht beschriebenen Kennzahl „Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020“, welcher im interkommunalen Vergleich unter dem Median liegt.

Dabei bleiben die Aufwendungen je Hilfeplanfall in den betrachteten Jahren verhältnismäßig konstant. Im interkommunalen Vergleich positionieren sich die Aufwendungen in Paderborn je Hilfeplanfall 2020 jedoch im oberen Bereich.

Die Kinder und Jugendlichen werden nach Angaben des Jugendamtes überwiegend in Pflegefamilien und weniger in den kostenintensiveren und professionellen (westfälische) Pflegefamilien untergebracht werden. Damit entfällt dies als Begründung für die erhöhten Aufwendungen. Eine Unterbringung außerhalb einer normalen Pflegefamilie ist nach Einschätzung des Jugendamtes nur aufgrund der „Vorgeschichte“ der Kinder und den gestiegenen Anforderungen notwendig. Solche Umstände würden nach Aussage des Jugendamtes eine normale Pflegefamilie überfordern. Die Gründe für die höheren Aufwendungen je Fall liegen nach Angaben des Jugendamtes vielmehr in dem begrenzten Angebot vor Ort und dem zusätzlichen Bedarf an weiterer Unterstützung in der Hilfe nach § 33 SGB VIII.

Auch im Stadtgebiet von Paderborn wird es immer schwieriger, Pflegefamilien zu finden. Daher erfolgt die Akquise von Pflegefamilien zusätzlich im Umkreis von Paderborn. Im Jugendamt Paderborn ist zusätzlich zum ASD ein eigener Pflegekinderdienst installiert. Bis auf den Sozialbezirk 2 mit zwei Mitarbeiterinnen, kommen in den anderen Sozialbezirken je drei Mitarbeiterinnen zum Einsatz. Der PKD übernimmt die Hilfefälle ab dem dritten Hilfejahr. Zu Beginn und in den ersten zwei Jahren werden die Hilfefälle, wie in den anderen Hilfen, durch den ASD betreut. Dabei gelten die gleichen Qualitätsmaßstäbe in der Hilfeplanung wie bei allen anderen Hilfen im Jugendamt. Akquise, Qualifizierung, Begleitung und Beratung der Pflegefamilien werden durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Pflegekinderdienstes umgesetzt. Dazu wird nach den allgemeinen Standards vorgegangen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die Hilfen der Vollzeitpflege analysieren und deren Einsatz und Wirkung in den Hilfeplanfortschreibungen kritisch hinterfragen. Durch den eigenen Pflegekinderdienst sollte die Stadt Paderborn ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien weiter verstärken.

Wie bereits im Kapitel „Vollzeitpflege“ empfohlen, könnte die Stadt Paderborn ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege unterbringen zu können. Die Unterbringung von Kindern in normale Pflegeverhältnisse sollte vorrangig weiter umgesetzt werden. Ggf. können diese Familien mit weiteren Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist und regelmäßig überprüft werden.

Kostenintensive Heimunterbringungen werden damit vermieden. Das wiederum würde sich positiv auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfeplanfall auswirken und letztendlich auch den Fehlbetrag senken.

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

**3.7.2.6 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Paderborn hat weniger Fälle in Heimunterbringung als die Vergleichsstädte. Allerdings sind die Fälle kostenintensiver als in den Vergleichskommunen. Positiv entwickelten sich die Fallzahlen im betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2020. Diese sinken durch die rückläufigen Fallzahlen bei den UMA. Im Betrachtungszeitraum sind keine Auslandsunterbringungen zu verzeichnen.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Bei der Stadt Paderborn stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Jahr 2020 rund 47 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 11,3 Mio. Euro. Die Stadt Paderborn leistet Aufwendungen je Hilfeplanfall nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang. In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen:

**Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfeplanfall**



### Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	73.291	62.167	68.005	71.144	72.682	76.955	21
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent	46,76	31,38	38,28	43,45	46,76	55,52	21
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	5,20	0,55	3,25	6,27	8,66	13,87	20
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	4,93	3,04	4,23	5,11	6,21	8,34	21

Im Jugendamt der **Stadt Paderborn** wurden 154 Hilfeplanfälle nach § 34 SGB VIII im Jahr 2020 betreut. Der Anteil allen Hilfeplanfälle in Paderborn beträgt rund 15 Prozent.

Die Aufwendungen der Heimerziehung je Hilfefall liegen in Paderborn im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Im Zeitraum von 2017 bis 2020 steigen die Aufwendungen je Hilfefall auf über 73.000 Euro jährlich an. Positiv ist in diesem Zusammenhang die im interkommunalen Vergleich moderate Falldichte, welche sich unter dem Median positioniert.

### Aufwendungen und Fallzahlen der Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII (sonstige betreute Wohnformen) in Euro	11.212.487	9.588.212	10.677.731	11.272.182
Hilfefälle gesamt für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	177	144	156	154
davon Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Ausländer	41	19	13	8
Hilfefälle gesamt für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII ohne unbegleitete minderjährige Ausländer	136	125	143	146
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	63.240	66.492	68.272	73.291

Im Vergleich der Jahre 2017 und 2020 reduzieren sich die Hilfen nach § 34 SGB VIII um 33 Hilfeplanfälle, hauptsächlich durch den Rückgang der Hilfefälle für die UMA. Trotz insgesamt weniger Hilfeplanfälle nach § 34 SGB VIII nehmen die Gesamtaufwendungen ab 2018 stetig zu. Ur-

sächlich sind dafür die in vier Jahren um 15 Prozent höheren Aufwendungen je Helfefall zu sehen. Interessant ist im Zeitverlauf die Anzahl der Helfefälle nach § 34 SGB VIII ohne die UMA. Nach einem Rückgang in 2018 steigen die Fallzahlen (ohne Helfefälle UMA) wieder.

Wie in allen anderen Hilfearten, wird auch bei der Heimunterbringung das bereits im Bericht skizzierte Hilfeplanverfahren durchgeführt, um für die Kinder / Jugendlichen eine dezidierte Lösung zu finden. Zur Unterstützung des Kindes in der stationären Unterbringung werden bei Bedarf ergänzende Hilfen gewährt. Bspw. um das Kind in der Schule zusätzlich zu unterstützen und zu stabilisieren.

Vor jeder Heimunterbringung prüft das Jugendamt, ob ambulante Hilfen in der Familie und/oder für das Kind zielführender sein können. Oft gehen einer Heimerziehung bereits ambulante Hilfen voraus. Nach Intention der Stadt Paderborn müssen bei einer stationären Unterbringung möglichst ein gemeinsamer Auftrag, ein Einverständnis sowie Ziele der betreffenden Kinder, Jugendlichen und Eltern erarbeitet sein, damit die stationäre Unterbringung verlässlich, zielgerichtet und mit der erforderlichen Mitwirkung durchgeführt werden kann.

Dabei gelingen nach Angaben des Jugendamtes rund 50 Prozent der Unterbringungen ortsnah im Stadtgebiet und den umliegenden Kreisen. Das reduziert u.a. Fahrtzeiten der ASD-Kräfte. Die Unterbringung kann ab dem 16. Lebensjahr auch in Wohngruppen oder Wohnungen erfolgen. Die Betreuung wird dann über freie Träger im Rahmen eines Verselbständigungskonzeptes sichergestellt. Ziel ist es, die Hilfe in eine ambulante Einzelfallhilfe zu überführen.

Ein Rückführungskonzept wurde in Paderborn nicht entwickelt. In jedem Fall wird ab Beginn der Unterbringung individuell entschieden, ob eine Rückführung, abhängig von der persönlichen Entwicklung der Jugendlichen / des Jugendlichen, möglich ist. Dazu werden die passenden Träger und Heime ausgewählt, die für eine mögliche Rückführung in Frage kommen. Ebenso werden regelmäßige Kontakte und Besuche der Eltern forciert. Das Ziel der Rückführung ist immer ein Teil der Hilfeplanung.

Die Betreuung und Begleitung der Kinder findet durch persönliche Inaugenscheinnahme der Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter mindestens alle sechs Monate zu den Hilfeplangesprächen statt. Darüber hinaus werden anlassbezogen weitere Gespräche vor Ort in den Einrichtungen mit den Kindern und Jugendlichen geführt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die Gründe der steigenden Aufwendungen und Fallzahlen ohne UMA in der Heimerziehung intern analysieren. Ausgewertet werden sollten z.B. träger- und fallbezogene Daten zu Laufzeiten, laufenden Leistungen, zusätzlichen Leistungen, Unterbringungskosten und Rückführungsmöglichkeiten.

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

### **3.7.2.7 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII**

#### → **Feststellung**

Die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist anhand des Fallaufkommens die bedeutendste Hilfe in der Stadt Paderborn. Die Fallzahlen steigen in den betrachteten Jahren von

2017 bis 2020 um 65 Prozent an. Der ambulante Anteil an den Hilfen nach § 35a SGB VIII ist mit einem Anteil von 94 Prozent stark ausgeprägt. Die Aufwendungen je Helfefall fallen im interkommunalen Vergleich moderat aus.

- Die Grundlagen und Anweisungen zur Bearbeitung der § 35a SGB VIII Fälle durch den ASD werden im Handbuch des Jugendamtes umfänglich behandelt. Diese werden regelmäßig aktualisiert und enthalten zusätzlich die derzeitigen Handlungsempfehlungen und Entwicklungen der Landesjugendämter.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die **Stadt Paderborn** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang. In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen:

#### Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro



#### Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Helfefall in Euro	16.553	8.344	16.303	18.787	24.129	34.313	21
Ambulante Aufwendungen je Helfefall in Euro	12.834	6.885	11.006	12.834	15.057	21.175	21
Stationäre Aufwendungen je Helfefall in Euro	78.972	49.970	71.906	82.224	89.584	145.193	21

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	18.177	9.601	13.236	15.917	19.533	31.992	17
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	61,18	32,62	37,38	51,11	71,38	80,49	21
Anteil §35a SGB VIII an den Hilfefällen HzE gesamt in Prozent	23,03	6,87	13,64	18,39	21,13	33,93	21
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	7,41	2,28	3,85	5,58	7,41	11,19	21

Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII liegen unter dem Median und damit niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dazu trägt der hohe Anteil ambulanten Hilfefälle mit mittleren Aufwendungen je Hilfefall bei, die sich am Median positionieren. Deutlich höhere Aufwendungen müssen je ambulanten Hilfefall mit Integrationshelfer/Schulbegleitung aufgebracht werden. Deren Fallanteil ist mit fast zwei Drittel an den ambulanten § 35a SGB VIII Hilfefällen vergleichsweise hoch, bleibt im Eckjahresvergleich von 2017 bis 2020 aber stabil.

Belastend für das Gesamtsystem der Hilfen zur Erziehung ist die hohe Anzahl der § 35a SGB VIII Fälle, die zu einer höheren Falldichte im interkommunalen Vergleich beitragen. Im Vergleichsjahr 2020 liegt die Falldichte über dem Median. Damit hat die Stadt Paderborn je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren mehr § 35a SGB VIII Fälle als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen gesamt für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII in Euro	2.467.541	2.848.700	3.680.302	3.826.990
Hilfefälle gesamt für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	140	176	212	231
davon Hilfefälle ambulant gesamt nach § 35a SGB VIII	135	171	204	218
davon Hilfefälle stationär gesamt nach § 35a SGB VIII	5	5	8	13
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.688	16.149	17.360	16.553

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil Hilfefälle § 35a SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	17,32	20,41	22,76	23,03

Die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII haben in Paderborn deutlich zugenommen. Die Fallzahlen steigen im Eckjahresvergleich insgesamt um 65 Prozent, insbesondere die ambulanten Hilfen. Deren Anteil liegt in 2020 bei 94 Prozent. Der Anteil der stationären Hilfen beträgt in allen Jahren nur rund vier Prozent. Die gesamten Transferaufwendungen wachsen im Eckjahresvergleich 2017 bis 2020 um 55 Prozent an.

In 2020 liegt die Falldichte in Paderborn bei 7,41 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Dies liegt nach Angaben der Stadt Paderborn an den immer größer werdenden Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und einem höheren Hilfebedarf, um eine bedrohte Behinderung abzuwenden.

Eine besondere Entwicklung spiegelt sich bei den Hilfefällen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen wieder. Sie haben in Paderborn einen höheren Anteil an den ambulanten Hilfen § 35 a SGB VIII als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Stadt Paderborn hat keinen Spezialdienst § 35a SGB VIII eingerichtet. Zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf Eingliederungshilfe ist der ASD und die zusätzlich geschulten Sozialbezirksleitungen. Das beinhaltet insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und die Einschätzung, ob bestimmte Eingliederungsmaßnahmen geeignet sind. Der Prozess zur Gewährung von Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII ist im Handbuch des ASD beschrieben. Auch sind wieder die auf die Eingliederungshilfe zugeschnittenen Verfahrensstandards hinterlegt.

Entscheidungsgrundlage für eine Hilfe nach § 35a SGB VIII ist zunächst ein Gutachten, welches die seelische Behinderung des Kindes oder Jugendlichen feststellt. Es wird immer eine ärztliche Stellungnahme zur Notwendigkeit einer Hilfe eingeholt. Außerdem werden verschiedene Stellen beteiligt, um das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für die Hilfestellung besser beurteilen zu können. Die Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung obliegt der zuständigen pädagogischen Fachkraft im Jugendamt.

Bei Anträgen für Integrationshilfen werden regelmäßig Hospitationen im Unterricht durchgeführt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass das Jugendamt mit dem Schulbereich sogenannten Quartalsgespräche zu den bisherigen schulischen Förderleistungen in den Hilfen führt. Bezieht sich eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung auf den schulischen Bereich, so muss geklärt werden, ob sie durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann. Aufgrund der steigenden Aufwendungen und Fallzahlen in der Eingliederungshilfe analysiert die Stadt Paderborn die Möglichkeit, Poollösungen anstelle von Einzelbetreuung für Inklusionshilfen an Schulen zu schaffen. Die Quote der Ablehnungen von Hilfen nach § 35a SGB VIII ist nach Angaben des Jugendamtes Paderborn gering.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die § 35a SGB VIII Fälle näher analysieren, um die Gründe der steigenden Fallzahlen und damit verbunden Gesamtkosten zu ermitteln. Auf dieser Basis können bei Bedarf entsprechende Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden.

Durch das Controlling und die ausführlichen Grundlagen im Handbuch des ASD bietet sich die Möglichkeit, laufenden Fälle des § 35a SGB VIII noch einmal inhaltlich zu evaluieren. Über ein Projektzeitraum von bis zu zwei Jahren könnte dazu eine Fachkraft, zusätzlich oder freigestellt, eingesetzt werden. Diese sollte bspw. folgende Analysen durchführen:

- Analyse der § 35a SGB VIII zu den Entwicklungen der Fallzahlen und Kosten nach Sozialbezirken, Schulen, jeweils eingesetzten Trägern etc. in den letzten fünf Jahren.
- Überprüfung der Fälle, ob diese den Grundlagen des § 35a SGB VIII entsprechen und damit verbunden die Prüfung der Zuständigkeit.
- Anteil der Fälle, die durch bzw. in der Schule neu installiert wurden; deren Dauer, Kosten und Grundlagen.
- Sind alle Fälle mit aktuellen, unabhängigen und bei Bedarf mit notwendigen ärztlichen Gutachten hinterlegt; analog den Handlungsanweisungen aus dem Handbuch.
- Anteil der Kinder mit notwendiger 1 zu 1 Betreuung.
- u.s.w.

Der Rat der Stadt Paderborn hat beschlossen, in den nächsten Jahren zusätzliche Schulsozialarbeiter einzusetzen. Der Schulsozialarbeit kommt somit in der Stadt Paderborn weiterhin steigende Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, ob das Jugendamt Paderborn die Strategie der Hilfen anhand der Bildungskette ausbaut. Zusätzlich zu den eigentlichen Hilfen könnte ein niederschwelliges Hilfeangebot über den § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Schulen vorgehalten werden. Zielgruppe sind Kinder mit individuellen Förderbedarfen.

In der Praxis erfolgt durch den verantwortlichen Schulsozialarbeiter bei möglichen Hilfebedarfen eine Beratung mit dem Schüler und den Erziehungsberechtigten. Der Schulsozialarbeiter erstellt in Abstimmung mit dem Jugendamt Grundlagen für mögliche einzelne Hilfemaßnahmen, welche letztlich in einen Hilfeplan münden könnte. Durch die enge Abstimmung zwischen Schulsozialarbeit und Jugendamt wird ein passgenauer Hilfeplan mit ambulanten Hilfen (Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft, etc.) entworfen. Der Hilfeplan wird im normalen Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII erstellt und durch das Jugendamt genehmigt. Herr des Verfahrens ist und bleibt immer das Jugendamt Paderborn.

Ziel des Jugendamtes ist es, frühzeitig Hilfen für Kinder in deren gewohnter Umgebung anzubieten. So sollen spätere weitergehende und kostenintensivere Hilfen vermieden werden. Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### **3.7.2.8 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

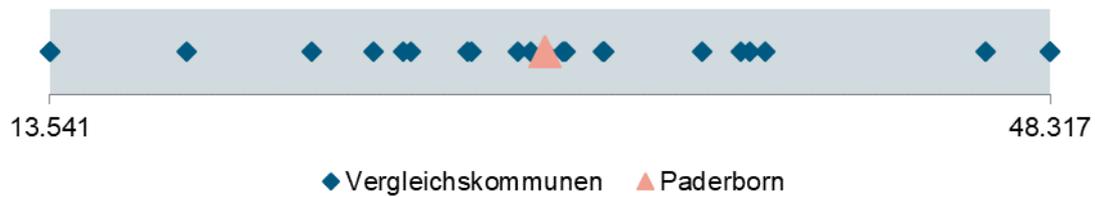
- Die geringe Fallintensität ist die im interkommunalen Vergleich positiv. Trotz der vorwiegend stationären Hilfen liegen die Aufwendungen je Fall am Median. Die Verfahrensstandards entsprechen dem allgemeinen Hilfeplanverfahren in der Stadt Paderborn.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis

zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Die **Stadt Paderborn** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang. In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen:

#### Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro



#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	30.769	13.541	26.102	30.769	36.230	48.317	21
Anteil Aufwendungen nach § 41 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	10,31	3,37	8,64	11,62	13,83	18,79	21
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,05	4,98	7,06	8,69	11,16	15,29	21
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	6.665	4.317	6.472	7.655	8.825	11.525	20
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	46.739	22.154	39.666	46.739	53.879	59.850	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	18.373	8.069	13.201	15.590	18.373	25.716	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	55.353	11.706	50.205	55.353	60.852	80.297	21
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	39,85	20,50	34,15	40,56	49,44	57,41	20
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	13,42	9,84	13,88	20,66	22,59	35,86	21

Die Aufwendungen der Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII machen in der Stadt Paderborn rund zehn Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung aus. Damit bildet die

Stadt Paderborn im interkommunalen Vergleich einen Wert unter dem Median ab. Dies korrespondiert mit dem Anteil der Hilfefälle für die jungen Volljährigen an den Hilfefällen HzE in Prozent. Auch hier hat die Stadt Paderborn im interkommunalen Vergleich einen geringeren Anteil. Bei den Aufwendungen je Hilfefall im Jahr 2020 bildet Paderborn ebenfalls den Median Vergleichskommunen mit mittleren Aufwendungen ab.

### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro	2.616.358	2.519.267	2.351.726	2.486.164
Hilfefälle gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	70,80	80,60	74,60	80,80
Hilfefälle ambulant gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	15,80	24,80	22,30	32,20
Hilfefälle stationär gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	55,00	55,80	52,30	48,60
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	36.954	31.256	31.524	30.769

Die Fallzahlen schwanken im Zeitverlauf zwischen 70 und 80 Hilfeplanfällen. Dabei steigt der Anteil der ambulanten Hilfen, welche die Transferaufwendungen in den Jahren von 2017 bis 2020 kontinuierlich reduziert.

Besondere Einrichtungen für die Unterbringung der Volljährigen werden nicht genutzt. In der Regel erfolgt die Hilfestellung im Anschluss an eine Heimunterbringung in der gleichen Einrichtung bzw. vor Ort in Paderborn. Besonderer Wert wird dabei auf Einrichtungen gelegt, welche möglichst eine Schulausbildung und/oder Ausbildung begleiten. Dazu werden die Verselbständigungsangebote der Einrichtungen genutzt, die auf die persönliche Situation und Entwicklung des Hilfesuchenden abgestimmt sind.

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

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII wirken nicht belastend auf die Falldichte und die Aufwendungen HzE. Ab 2017 sinken die Fallzahlen und die damit verbundenen Aufwendungen deutlich.

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

### Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	29.765	12.783	34.227	43.346	55.209	65.235	20
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	2,09	0,76	1,74	2,58	3,46	5,77	20

Die dargestellten Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer weisen im interkommunalen Vergleich 2020 keine Auffälligkeiten auf. Die Aufwendungen je Hilfefall und Falldichte HzE für UMA liegen unter dem Median. Der Anteil der Hilfefälle UMA an den gesamten Hilfefällen HzE der Stadt Paderborn verortete sich an den 50 Prozent der Kommunen unter dem Median. Damit haben in Paderborn die Hilfen für die UMA nur sehr geringe Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung insgesamt.

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen gesamt nach §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Euro	2.700.923	1.628.583	914.933	625.059
Hilfefälle gesamt nach §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	80,00	48,00	32,00	21,00
Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	33.762	33.929	28.592	29.765

Die Entwicklung der Fallzahlen im Bereich UMA ist in der Stadt Paderborn stark rückläufig. Damit folgt die Stadt dem interkommunalen Trend. Von 2017 bis 2020 sind die Fallzahlen für UMA von 80 auf 21 Fälle gesunken. Damit konnten die Transferaufwendungen deutlich um zwei Mio. Euro reduziert werden.

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

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F1	Die umfangreichen Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes geben ein Gesamtbild über die Arbeitsabläufe und schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Für eine noch effektiver und effizientere Bearbeitung fehlt eine komprimierte Übersicht.	135	E1	Das Jugendamt sollte zu den Prozessabläufen der Hilfearten eine Kurzübersicht erstellen. Zudem sollte eine einheitliche Darstellung von Prozessschritten innerhalb der einzelnen Hilfearten gewählt werden, um ein schnelleres Auffinden von Inhalten zu ermöglichen.	136
F2	Der Prozess des Hilfeplanverfahrens ist im Handbuch des Jugendamtes ausführlich beschrieben und größtenteils in der eingesetzten Software hinterlegt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bei Bedarf vor dem Hilfeplangespräch und über die Ergebnisse in das Hilfeplanverfahren eingebunden.	136	E2	Abläufe, Prozesse und Standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Hilfeplanverfahren sollten durch das Jugendamt Paderborn weiter ausgearbeitet und im Handbuch als eigenes Kapitel hinterlegt werden.	138
F3	Die Fallbearbeitung wird durch die im Handbuch beschriebenen Prozesse und über die im Fachverfahren hinterlegten Abläufe verbindlich festgelegt. Über Qualitätsdialoge mit den freien Trägern wird die inhaltliche Arbeit jährlich reflektiert.	139	E3	Zur weiteren Umsetzung der Digitalisierung sollten die Berichte der Leistungsträger zum Stand der Entwicklung einer Hilfe in der Software hinterlegt werden.	141
F4	Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsabläufe im Jugendamt verändert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und Home-Office mit vermehrtem Technikeinsatz, konnten die hohen Standards gehalten werden. Nach Angaben des Jugendamtes hatte die Pandemie nur geringe Auswirkungen auf die Hilfefallzahlen.	141	E4	Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte das Jugendamt der Stadt Paderborn den Einsatz von Laptops prüfen. Das Fachverfahren könnte auch im Außendienst eingesetzt werden, um sofort direkt Informationen im System ohne Medienbruch bearbeiteten zu können.	142
F5	Die Vorgaben zu den Prozess- und Qualitätsstandards des Jugendamtes schaffen eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Mit dem Update der Jugendamtssoftware können Prozesskontrollen zu den Workflows systematisiert und die prozessunabhängigen Kontrollen vereinfacht werden. Das stärkt zusätzlich die Qualität der Arbeit und gibt Impulse für neue Handlungsansätze.	143	E5	Mit dem Update der eingesetzten Software sollte das Jugendamt die Prozesssteuerung verfeinern. Damit gepaart sind neben der Prozesssteuerung der Hilfen und Einhaltung von Abläufen, eine automatisierte Wiedervorlageliste mit Terminen, sowie monatliche Auswertungen zu Laufzeiten und Kosten einzelner Hilfen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Personaleinsatz</b>					
F6	Die Stadt Paderborn überschreitet den gpaNRW-Richtwert in der WJH von 1:140 Hilfeplanfällen deutlich mit 223 Fällen je Vollzeit-Stelle.	146	E6	Das Jugendamt der Stadt Paderborn sollte die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten in der WJH analysieren. Basierend auf diesen Ergebnissen und den Fallzahlen sollte die Stadt Paderborn den Personaleinsatz in der WJH überprüfen.	146
<b>Leistungsgewährung</b>					
F7	Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt steigt in den Jahren 2017 bis 2020 deutlich an. Der hohe Anteil an ambulanten Hilfen in der Stadt Paderborn wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je Hilfefall aus. Mit zunehmender Falldichte sind allerdings die Gesamtaufwendungen gestiegen.	152	E7	Die Stadt Paderborn sollte beim Ausbau der ambulanten Hilfen die Kosten der Jugendhilfe insgesamt im Blick behalten. Dazu empfiehlt es sich, die Entwicklung und Wirkung der eingesetzten Hilfen weiterhin über die Controllingberichte mit Grund- und Kennzahlen auszuwerten und zu analysieren, um Kostentreiber zu identifizieren.	153
F8	Der im interkommunalen Vergleich niedrigere Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen führt zu höheren Aufwendungen je stationärem Hilfefall in der Stadt Paderborn. Dies belastet den Fehlbetrag je Einwohner 0 bis 21 Jahre.	153	E8	Die Stadt Paderborn sollte zukünftig die Auswertung der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht nutzen, um die tatsächliche Situation bei der Unterbringung in Pflegefamilien festzustellen. Die Ergebnisse sollte sie in die Analyse der örtlichen Versorgungssituation mit Pflegefamilien einbeziehen und weitere Maßnahmen zur Akquise von Pflegefamilien entwickeln (Kapitel 3.7.2.5).	155
F9	Die Stadt Paderborn verzeichnet eine mittlere Falldichte von 32 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Sie ist im Betrachtungszeitraum der Prüfung von 2017 bis 2020 weiter angestiegen. Diesen Trend verzeichnen fast alle Vergleichskommunen.	155			
F10	Die Erziehungsbeistandschaften nach § 30 SGB VIII werden in der Stadt Paderborn vermehrt als ein Baustein einer flexiblen ambulanten Hilfe eingesetzt. Die Fallzahlen haben sich im Zeitraum von 2017 bis 2020 verdoppelt. Als weitere Alternative der ambulanten Hilfen sieht die gpaNRW die Entwicklung positiv.	158	E10.1	Das Jugendamt der Stadt Paderborn sollte, wie auch bei anderen Hilfearten, die Ursachen der deutlichen Fallzahlenentwicklung der Hilfen nach § 30 SGB VIII analysieren und dokumentieren.	160
			E10.2	Die Grund- und Fallzahlenentwicklung und deren Analyse der Hilfen nach § 30 SGB VIII sollten in das Controlling aufgenommen werden.	160

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII ist es der Stadt Paderborn bei steigender Falldichte gelungen, die Aufwendungen je Fall konstant zu halten. Bei den Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall bildet sie den zweitniedrigsten Wert ab. Das ist eine positive Entwicklung.	160	E11	Auch wenn dieDie Entwicklung der SPFH ist im interkommunalen Vergleich insgesamt positiv, auch unter dem Aspekt der Vermeidung stationärer Hilfen. Gleichwohl ist, sollte die Stadt Paderborn die Gründe für die steigenden Fallzahlen und Gesamtaufwendungen analysieren. Die Controllingberichte des Jugendamtes sollten zur intensiveren Steuerung mit den Hintergründen für gesunkene oder gestiegene Fallzahlen und Aufwendungen insgesamt und je Sozialbereich angereichert werden.	162
F12	Das Angebot von Pflegefamilien im Stadtgebiet Paderborn ist nach Aussagen des Jugendamtes nicht ausreichend. Trotzdem erfolgt die Vollzeitpflege hauptsächlich in Pflegefamilien und nicht durch professionelle (westfälische) Pflegefamilien. Durch zusätzliche Unterstützungen im Rahmen der Vollzeitpflege fallen die Aufwendungen je Hilfefalle im interkommunalen Vergleich höher aus.	164	E12	Die Stadt Paderborn sollte die Hilfen der Vollzeitpflege analysieren und deren Einsatz und Wirkung in den Hilfeplanfortschreibungen kritisch hinterfragen. Durch den eigenen Pflegekinderdienst sollte die Stadt Paderborn ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien weiter verstärken.	166
F13	Das Jugendamt der Stadt Paderborn hat weniger Fälle in Heimunterbringung als die Vergleichsstädte. Allerdings sind die Fälle kostenintensiver als in den Vergleichskommunen. Positiv entwickelten sich die Fallzahlen im betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2020. Diese sinken durch die rückläufigen Fallzahlen bei den UMA. Im Betrachtungszeitraum sind keine Auslandsunterbringungen zu verzeichnen.	166	E13	Die Stadt Paderborn sollte die Gründe der steigenden Aufwendungen und Fallzahlen ohne UMA in der Heimerziehung intern analysieren. Ausgewertet werden sollten z.B. träger- und fallbezogene Daten zu Laufzeiten, laufenden Leistungen, zusätzlichen Leistungen, Unterbringungskosten und Rückführungsmöglichkeiten.	168
F14	Die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist anhand des Fallaufkommens die bedeutendste Hilfe in der Stadt Paderborn. Die Fallzahlen steigen in den betrachteten Jahren von 2017 bis 2020 um 65 Prozent an. Der ambulante Anteil an den Hilfen nach § 35a SGB VIII ist mit einem Anteil von 94 Prozent stark ausgeprägt. Die Aufwendungen je Hilfefall fallen im interkommunalen Vergleich moderat aus.	168	E14	Die Stadt Paderborn sollte die § 35a SGB VIII Fälle näher analysieren, um die Gründe der steigenden Fallzahlen und damit verbunden Gesamtkosten zu ermitteln. Auf dieser Basis können bei Bedarf entsprechende Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden.	171

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	148.677	149.075	150.580	151.633
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	25.373	25.362	25.260	25.201
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	31.118	30.932	31.004	31.220

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	21.654.973	20.605.746	22.529.995	24.105.592
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	696	666	727	772
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	26.881	23.844	24.184	24.009
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro				
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.328	10.065	10.533	10.020
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro				
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	42.203	42.556	44.027	47.926
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	25,89	27,94	30,05	32,16
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	49,63	57,59	59,24	63,10
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	43,72	46,28	46,64	44,78

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	377.533	423.731	468.810	523.209
Hilfefälle	87,20	87,00	91,80	97,90
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VII				
Aufwendungen Erziehungsbeistandschaft gesamt in Euro	192.196	171.171	159.257	371.663
Hilfefälle	26,70	42,40	48,00	72,20
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	725.807	891.077	1.098.520	1.250.212
Hilfefälle	110	146	162	182
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	862.438	984.768	949.597	1.187.868
Hilfefälle	25,60	26,50	24,00	30,80
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.974.707	2.970.321	3.038.529	2.856.236
Hilfefälle	166	159	162	152
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	11.212.487	9.588.212	10.677.731	11.272.182
Hilfefälle	177	144	156	154
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	225.907	208.499	105.523	331.069
Hilfefälle	2,50	2,30	1,20	2,70
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.467.541	2.848.700	3.680.302	3.826.990
Hilfefälle	140	176	212	231
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.616.358	2.519.267	2.351.726	2.486.164
Hilfefälle	70,80	80,60	74,60	80,80
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.700.923	1.628.583	914.933	625.059
Hilfefälle	80,00	48,00	32,00	21,00

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Bauaufsicht**

Die Bauaufsicht der **Stadt Paderborn** hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren insgesamt ein. Sie sollte die vorhandene Fachsoftware verstärkt dazu nutzen, die zur objektiven Beurteilung und Steuerung erforderlichen Daten zu erfassen und auszuwerten.

Die Stadt hat das Bauaktenarchiv nahezu vollständig digitalisiert. Der Digitalisierungsgrad der Geschäftsprozesse ist insgesamt aber noch verbesserungsfähig. Interne Bearbeitungs- und Beteiligungsprozesse werden bereits in größerem Umfang digital abgewickelt. Für die externen Beteiligungen besteht diese Möglichkeit aber noch nicht. Zum Prüfungszeitpunkt erfolgt die Bearbeitung des Genehmigungsantrages auch noch mittels Papierakte und schränkt die Unterstützung des Verfahrens durch die eingesetzte Fachsoftware damit ein. Sie erfordert zudem eine spätere Archivierung der Akte. Die Stadt sollte die Bearbeitung der Bauanträge zukünftig vollumfänglich digital über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln. Dazu sollten in Papierform eingehende Unterlagen schon zu Beginn des Bearbeitungsprozesses digitalisiert werden.

2020 sind durch die Beschäftigten der Bauaufsicht vergleichsweise wenige Anträge zu bearbeiten gewesen. Paderborn gehört damit zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fallaufkommen je Vollzeitstelle. Die Anzahl der tatsächlich erteilten Bescheide ist dennoch durchschnittlich. Das bestätigt den positiven Eindruck bezüglich der Entwicklung der Bearbeitungsrückstände.

Die Gesamtlaufzeit in den Baugenehmigungsverfahren ist in Paderborn niedriger als in vielen anderen Städten. Einige nach unserer Ansicht für die Steuerung der Bauaufsicht erforderliche Daten und Kennzahlen wurden im Berichtszeitraum aber nicht systematisch erhoben. Die Stadt Paderborn hat nur wenige aussagekräftigen Daten zur Beurteilung und Analyse der Bauaufsicht zur Verfügung. Ihr fehlen damit steuerungsrelevante Informationen zur Optimierung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes.

Die Stadt Paderborn berät ihre Bürgerinnen und Bürger aktiv in persönlichen Gesprächen. Sie bietet dafür umfangreiche Möglichkeiten in der Servicestelle „Bauberatung“. Die niedrigen Anteile der zurückgenommenen und abgelehnten Anträge belegen die positiven Auswirkungen der eingesetzten Ressourcen. Die Stadt Paderborn sollte nach Beendigung der coronabedingten Einschränkungen wieder zu ihrem bisherigen Angebot zur persönlichen Bauberatung zurückkehren. Dies hat sich bewährt und reduziert den jetzigen Mehraufwand in der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

In der **Stadt Paderborn** leben im Betrachtungsjahr 2020 nach der Statistik von IT.NRW 151.633 Einwohner in einem Stadtgebiet von fast 180 qkm. Sowohl bei der Einwohnerzahl als auch bei der Gebietsfläche stellt Paderborn den zweitgrößten Wert im Segment der großen kreisangehörigen Städte. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 846 Einwohnern/qkm beim Median. 70 Prozent des Stadtgebietes bestehen aus Erholungs- und Grünflächen. 44 Prozent sind landwirtschaftliche Flächen, 14 Prozent Waldflächen.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	41	35	43	56	65	97	20
Fälle je qkm	3,49	2,41	3,58	5,26	5,95	7,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	22,68	0,00	1,07	3,76	10,34	36,89	20
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	58,79	50,46	71,87	81,46	87,78	96,58	15
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	18,53	2,93	8,96	11,96	13,41	18,53	15

Das Antragsaufkommen in der Bauaufsicht ist bezogen auf die Einwohnerzahl vergleichsweise gering. Die Stadt Paderborn kann ihren Bürgerinnen, Bürgern und Gewerbetreibenden zwar Bauland anbieten. Insbesondere die Vermarktung der Baugebiete „Springbachhöfe“ und „Dr.-Rörig-Damm“ wirken sich positiv auf das Antragsaufkommen aus. Dennoch ist das Fallaufkommen in Paderborn geringer als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Auch bezogen auf die Stadtgebietsfläche ist das Antragsaufkommen verhältnismäßig gering. Paderborn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten Fällen in Relation zur Fläche.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich für die Stadt Paderborn steigende Fallzahlen.

### Entwicklung der Fallzahlen für Paderborn

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	120	142
Förmliche Bauvoranfragen	45	40
<b>Bauanträge</b>	<b>403</b>	<b>484</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	311	368
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	92	116

Gegenüber 2019 ist die Anzahl der Bauanträge um 20 Prozent gestiegen. Die Stadt führt das auf das oben beschriebene, größere Angebot verfügbarer Baugrundstücke zurück. Im interkommunalen Vergleich bleibt die Positionierung aber gleich, da auch das Antragsaufkommen in den anderen Kommunen gestiegen ist. Die Stadt führt eine eigene Statistik zu den genehmigten und fertiggestellten Wohneinheiten. Daraus lässt sich von 2019 auf 2020 bei den Genehmigungen sogar ein Anstieg um fast 50 Prozent ablesen. In der Stadt Paderborn sind demnach vermehrt Bauvorhaben mit mehreren Wohneinheiten genehmigt worden als Einfamilienhäuser. Das relativiert die oben angeführten flächen- und Einwohnerbezogenen Kennzahlen.

Die Stadt Paderborn geht davon aus, dass die Anzahl der Baugenehmigungsverfahren mittelfristig weiter moderat steigen wird, da neu entwickelte Bauflächen zur Verfügung stehen. Die Konversionsflächen der ehemaligen Kasernen bieten hier weiteres Potential für eine städtebauliche Entwicklung. Eine verlässliche Prognose zu der Entwicklung der Genehmigungsverfahren ist nach Angaben der Stadt jedoch nur schwer abzugeben. Bei den Anträgen im Freistellungsverfahren geht die Stadt dagegen von sinkenden Zahlen aus.

Der Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren ist in Paderborn hoch. Er stellt zum Berichtszeitpunkt den Maximalwert sowohl für 2019 als auch 2020 dar. Die Stadt Paderborn hat deutlich mehr normale Anträge zu bearbeiten als andere Kommunen. Im normalen Verfahren werden größere Bauvorhaben zur Wohnbebauung und gewerbliche Bauten genehmigt. In der Kennzahl zu den normalen Verfahren wirkt sich die oben beschriebene Entwicklung der Bauvorhaben mit mehreren Wohneinheiten aus. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen der eingangs beschriebenen Sonderstellung der Stadt Paderborn im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen zuzuschreiben.

Der Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren ist in Paderborn dagegen gering. Die Stadt gehört zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Anteil. Einfache Bauvorhaben werden 2020 vor allem im Genehmigungsfreistellungsverfahren bearbeitet. Paderborn gehört hier zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil in Bezug zum Fallaufkommen. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung verzeichnet die Stadt vermehrt auch Anträge zur Vergrößerung des Wohnraumes, z.B. durch Aufstockung bestehender Gebäude.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Paderborn bearbeitet die Bauanträge insgesamt rechtmäßig. Die systematisch organisierten Abstimmungsprozesse unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Sie sind aber nicht verbindlich schriftlich festgelegt. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential.

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

#### 4.3.2.1 Einhaltung gesetzlicher Fristen

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die

**Stadt Paderborn** hält diese Frist nach eigener Einschätzung in der Regel ein. Nur in Ausnahmefällen, wie zum Beispiel bei Personalausfall, kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Nach Vorlage des vollständigen Bauantrages entscheidet die Stadt Paderborn möglichst zeitnah über den Antrag. Zur internen Abstimmung führt sie jeden Morgen eine Teambesprechung in der Bauordnung durch. Dabei werden die Posteingänge zugeordnet und das weitere Vorgehen besprochen. Die in der Stadt Paderborn zwingend vorgesehene Abstimmung mit der Stadtplanung erfolgt in einem wöchentlichen Gespräch. Für kompliziertere Bauvorhaben werden die Ergebnisse in einem Kurzprotokoll festgehalten. Darüber hinaus werden verwaltungsrechtliche Fragen durch die frühzeitige Einbindung der Bauverwaltung geklärt. Sämtliche interne Beteiligungen erfolgen digital. Die internen Bearbeitungsvorgänge hat die Stadt damit effektiv geregelt. Die externe Beteiligung erfolgt noch in Papierform. Sofern nicht genügend Ausfertigungen des Antrages vorliegen, müssen diese erst nachgefordert werden. Diese Zeiten werden auf die sechswöchige Frist zwar nicht angerechnet. Sie verzögern aber die Bearbeitung. Die Bearbeitungszeit vom Eingang bis zur Genehmigung der Anträge liegt in Paderborn deutlich über den anzustrebenden sechs Wochen. Die Stadt macht deshalb regelmäßig von der Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW gebrauch. Die Dauer der Genehmigungsverfahren betrachten wir im Kapitel 5.3.8 näher.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die digitalisierte Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und auch die externen Beteiligungen digital durchführen. Dadurch könnte sie die Bearbeitungszeiten reduzieren, weil die Nachforderungen von zusätzlichen Antragsausfertigungen und die Zeiten für Postwege entfallen.

#### **4.3.2.2 Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte**

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Die Bauordnung der Stadt beschäftigt zwei Baukontrolleure, die diese Aufgabe wahrnehmen. Dadurch kann sie den Baubeginn zuverlässig überwachen. Das Erlöschen von Baugenehmigung überwacht die Stadt nicht systematisch. Diese Aufgabe kommt den Sachbearbeitenden zu, die nach Aussage der Stadt nicht über die dazu erforderlichen zeitlichen Ressourcen verfügen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die Fachsoftware dazu nutzen, das Erlöschen von Baugenehmigungen zu überwachen und die Antragsteller rechtzeitig zu informieren. Der entstehende Arbeitsaufwand wird dadurch geringgehalten.

Die Stadt Paderborn führt die Beteiligung von Angrenzern gemäß § 72 BauO NRW immer dann durch, wenn nachbarrechtliche Belange betroffen sind. Sofern nicht schon die Antragsteller selbst die Angrenzer beteiligt haben, holt die Bauaufsicht die Stellungnahmen dazu ein.

#### **4.3.2.3 Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung**

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten deshalb klare Entscheidungskriterien bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig sollten die für die Entscheidung herangezogenen Kriterien dokumentiert werden. Das dient auch der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.

Die Stadt Paderborn hat keine eigenen Vorgaben zu Kriterien für Ermessensentscheidungen festgelegt. Die Entscheidungen dazu werden in den regelmäßigen Dienstbesprechungen des Bauordnungsamtes abgestimmt. In der Regel sind Ermessensentscheidungen bei Abweichungen aufgrund der detaillierten rechtlichen Vorgaben nicht erforderlich. Ermessensentscheidungen zu Befreiungen sind dagegen regelmäßig aus planungsrechtlicher Sicht und damit vom Stadtplanungsamt zu beurteilen. Die planungsrechtlichen Aspekte stimmt die Bauordnung wöchentlich mit der Stadtplanung ab. Soweit Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes erforderlich sind, erteilt die Stadt Paderborn diese in einem separaten Befreiungsbescheid. Dieser wird von der Sachbearbeitung vorbereitet und von der Amtsleitung unterschrieben. Entscheidungen zu Abweichungen sind immer mit dem stellvertretenden Amtsleiter abzustimmen. Dadurch werden sämtliche Entscheidungen im Mehr-Augen-Prinzip getroffen. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen dokumentiert die Sachbearbeitung in der Bauakte. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung oder zur Recherche zugänglich.

##### **→ Empfehlung**

Die Bauordnung sollte die Ermessensentscheidungen nach einheitlichen Vorgaben der Stadt in der Bauakte dokumentieren. Das unterstützt die fehlerfreie Ermessensausübung und dient der Korruptionsprävention.

#### **4.3.2.4 Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht**

Die Stadt Paderborn orientiert sich bei der Erhebung von Gebühren an den entsprechenden Tarifstellen der Allg. Verwaltungsgebührenordnung zur Bauordnung NRW in Verbindung mit der Gebührenausschreibung des Städtetages NRW. Die jeweiligen Gebühren sind in der Fachsoftware hinterlegt und werden im Einzelfall ermittelt. Die internen Regelungen decken die Gebührenspanne der Verwaltungsgebührenordnung nach Ansicht der Stadt sachgerecht ab. Die Gebühreneinnahmen sind im Haushalt der Stadt abgebildet. Bei der Höhe der Bußgelder im Bauordnungsrecht orientiert sich die Stadt Paderborn an Beträgen, die zwischen den Kreisen Paderborn und Höxter sowie den Bauaufsichten im Bezirk abgestimmt sind.

Wenn die Stadt Unterlagen zu unvollständigen Anträgen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Mit der Landesbauordnung hat der Gesetzgeber die sogenannte „Rücknahmefiktion“ des § 71 Abs. 1 BauO NRW

eingeführt. Bei der Nachforderung von Unterlagen handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt. Für die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen ist daher auch ein neuer Gebührentatbestand geschaffen worden, da anderenfalls im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion für den Verwaltungsaufwand keine Gebühren gefordert werden könnten. Eine Gebühr für den Eintritt der Rücknahmefiktion ist dagegen nicht vorgesehen, da die Rechtsfolge sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt und somit keiner behördlichen Amtshandlung mehr bedarf. Das Erheben einer Gebühr für das Nachfordern von fehlenden Unterlagen ist aus Sicht der gpaNRW auch in der Sache gerechtfertigt. Die Gebühr ist für den Aufwand vorgesehen, den die untere Bauaufsichtsbehörde durch die Vorprüfung sowie die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung hatte. Da der Prüfaufwand je nach Bauvorhaben unterschiedlich sein kann, hat der Gesetzgeber einen Gebührenrahmen vorgesehen, durch den die Bauaufsicht dem tatsächlichen Aufwand Rechnung tragen kann. Darüber hinaus hat die Erfahrung in einigen anderen Kommunen gezeigt, dass das Erheben einer Gebühr für das Nachfordern von Unterlagen mit der Zeit zu einer besseren Güte und Vollständigkeit eingereicherter Anträge führte. Die Stadt erhebt die vorgesehene Gebühr zwar, allerdings erst mit dem Eintreten der Rücknahmefiktion. Diese Vorgehensweise ist nicht rechtskonform und sollte deshalb kurzfristig angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte bereits bei der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Paderborn nutzt zur rechtssicheren und einheitlichen Bearbeitung der Genehmigungsverfahren Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware. Die allgemeinen Geschäftsprozesse unterstützen die Rechtssicherheit und dienen der Korruptionsprävention. Insgesamt kann die Stadt den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Anträge noch erhöhen.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.*

Das Bauordnungsamt der **Stadt Paderborn** ist dem Dezernat V zugeordnet. Dieses bearbeitet die Anträge in den verschiedenen Verfahrensarten<sup>11</sup> mittels einer Fachsoftware. Das Stadtplanungsamt, das ebenfalls im Dezernat V angesiedelt ist, verfügt über einen Zugang zu der Software und kann so Stellungnahmen zu planerischen Aspekten und die Prüfung der Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung digital bearbeiten.

Die Bearbeitung der bauaufsichtlichen Verfahren wird durch einen Bearbeitungsbogen im Workflow der Fachsoftware unterstützt. Der Bearbeitungsbogen ist mit der jüngsten Änderung der BauO jedoch nicht mehr aktuell und muss überarbeitet werden.

<sup>11</sup> Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung, einfache und normale Genehmigungsverfahren

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte den Bearbeitungsbogen, sowie alle weiteren Werkzeuge für die Bearbeitung der Anträge regelmäßig prüfen und bei Bedarf auf den aktuellen Rechtsstand anpassen.

Insgesamt wird die Fachsoftware noch nicht in dem Maße eingesetzt, wie es aus Sicht der gpaNRW wünschenswert wäre. Die Stadt bearbeitet die Anträge weitgehend in Papierform und nutzt die Software ergänzend. Digital verfügbare Unterlagen speichert die Stadt unmittelbar in der digitalen Akte. Die vollständige Akte wird aber erst nach der Schlussabnahme digitalisiert und in das elektronische Archiv aufgenommen. Bis dahin führt die Stadt die maßgebliche Akte in Papierform. Der Digitalisierungsgrad in der Bauordnung ist damit ausbaufähig. Siehe hierzu auch unsere Ausführungen im Kapitel „Digitalisierung“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen.

Neben einem möglichst digitalen Workflow sollte in jeder Verwaltung schriftlich geregelt sein (z. B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä.), wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um die Handlungssicherheit zu erhöhen.

Die Stadt Paderborn hat entsprechende Regelungen getroffen. Das Stadtgebiet ist in acht Bauaufsichtsbezirke unterteilt. Die Bezirke sind den Sachbearbeitenden zugeordnet. Die Aufgaben der Beschäftigten sind in Arbeitsplatzbeschreibungen festgelegt. Darüber hinaus hat die Stadt bestimmte Aufgabenzuordnungen und Zeichnungsbefugnisse mittels interner Verfügungen festgelegt. In der Fachsoftware sind die Entscheidungsprozesse für die Bearbeitung der Anträge vorgegeben. Dadurch wird das Vier-Augen-Prinzip eingehalten.

Wichtige Informationen, Erlasse und Verfügungen sind zudem in einem zentralen digitalen Ordner abgelegt, auf den alle Sachbearbeitenden Zugriff haben. Das unterstützt die Mitarbeitenden bei der rechtssicheren Bearbeitung der Vorgänge.

#### 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist insgesamt effektiv. Großzügige Fristsetzungen in den Beteiligungsverfahren und die Beteiligung externer Stellen in Papierform bieten Optimierungspotential.

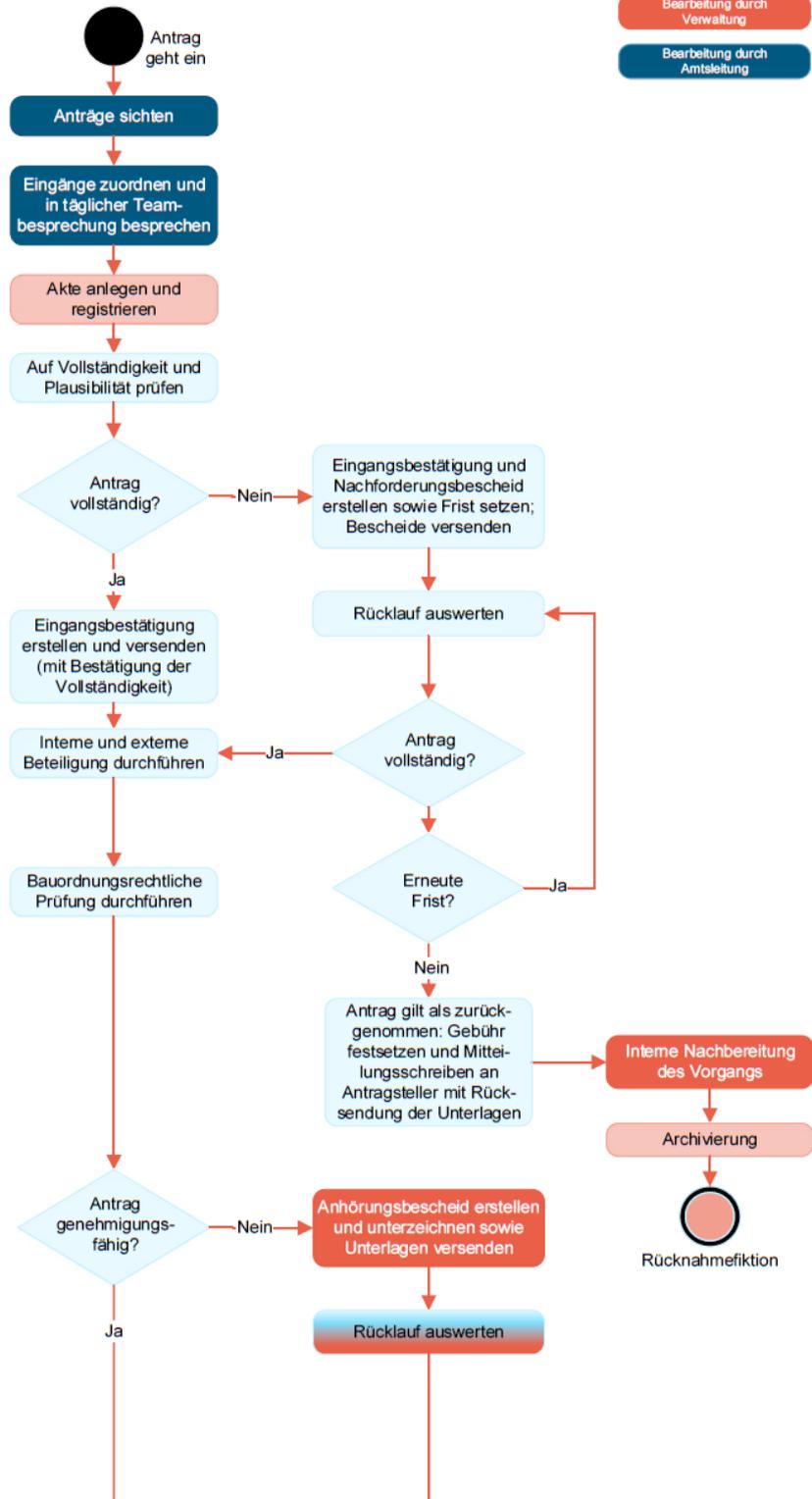
*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache*

*Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

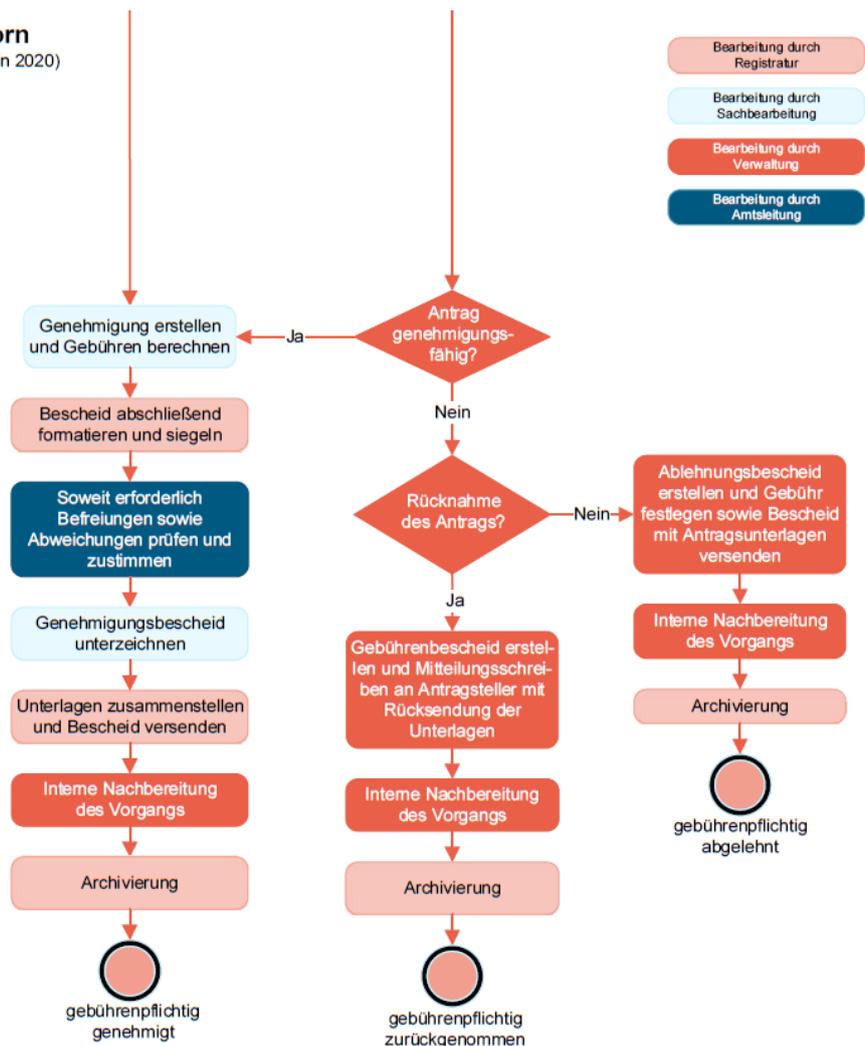
Zusammen mit der Bauaufsicht der **Stadt Paderborn** hat die gpaNRW den nachfolgend abgebildeten Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens aufgezeichnet. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt.

**Prozessablauf Paderborn**  
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
 Seite 1 von 2

- Bearbeitung durch Registratur
- Bearbeitung durch Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Verwaltung
- Bearbeitung durch Amtsleitung



**Prozessablauf Paderborn**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 2 von 2



In der Stadt Paderborn gehen Bauanträge bislang ausschließlich in Papierform ein. Sofern Unterlagen digital zur Verfügung gestellt werden, übernimmt die Stadt sie in die Bearbeitungssoftware.

Die eingegangenen Anträge werden zunächst von der Amtsleitung gesichtet. Dadurch erhält sie einen Überblick über die gestellten Anträge und kann bei sensiblen Vorgängen frühzeitig entsprechend reagieren. Alle Anträge werden beim Eingang in der täglichen Teambesprechung den Sachbearbeitenden zugeordnet. So können Besonderheiten unmittelbar innerhalb der Bauaufsicht abgestimmt werden. Aufgrund der räumlichen Unterteilung des Stadtgebietes in acht Bezirke sind die Zuständigkeiten grundsätzlich geregelt. Je nach Auslastung oder Abwesenheit von Beschäftigten wird davon aber auch abgewichen und der Antrag von anderen Sachbearbeitenden übernommen. Im nächsten Schritt legt die Registratur eine digitale und physische Akte zum Vorgang an.

Die Sachbearbeitenden prüfen den Antrag auf Vollständigkeit und Plausibilität. Sofern der Antrag nicht vollständig ist, weil Unterlagen fehlen, fordern sie diese an. Sie setzen darüber hinaus eine Frist zur Vorlage der Unterlagen, verbunden mit dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion bei Nicht-Einhaltung der Frist. In einigen Fällen verzichtet die Stadt aber auch auf diesen Hinweis.

Die Fristdauer bemisst die Stadt nach eigenen Angaben eher großzügig. Fehlen nach Ablauf der Frist immer noch relevante Unterlagen, setzt die Sachbearbeitung je nach Sachverhalt ggf. auch eine erneute Frist. Grundsätzlich sieht die Stadt ihre Aufgabe in der Genehmigung der Anträge und nicht in der Ablehnung. Das Setzen von großzügigen Fristen gehört für die Stadt zu einem bürgerfreundlichen Umgang mit den Anträgen. Auf die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren wirkt sich das zwar negativ aus. Die Laufzeiten der Stadt Paderborn sind dennoch im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen. Die Sachbearbeitung teilt dies dem Antragsteller mit und sendet die Antragsunterlagen zurück. Die Gebühr für die Nachforderung der Unterlagen erhebt die Stadt Paderborn erst mit dem Eintreten der Rücknahmefiktion. Sofern die geforderten Unterlagen nachgereicht werden, erhebt die Stadt Paderborn keine gesonderte Gebühr für die Nachforderung. Siehe hierzu unsere Ausführungen und die Empfehlung im Kapitel „Rechtmäßigkeit“. Eine Verwaltungskraft bereitet anschließend den Vorgang auf und gibt ihn zur Archivierung an die Registratur. Diese archiviert bislang die physische Akte. Künftig wird sie die physische Akte digitalisieren und nur die digitale Ausfertigung archivieren. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen im Kapitel „Digitalisierung“. Die gpaNRW empfiehlt für die Zukunft einen vollständig digitalen Bearbeitungsprozess. Unterlagen in Papierform sollten deshalb möglichst schon beim Eingang digitalisiert werden.

Sind die Unterlagen vollständig, bestätigt die Sachbearbeitung dem Antragsteller die Vollständigkeit der Unterlagen. Sie prüft sodann den Antrag in einem ersten Schritt auf die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit und wertet die Unterlagen inhaltlich. Stellt sie dabei Mängel fest, fordert sie den Antragsteller bereits an dieser Stelle zur Nachbesserung auf. Sofern in der Beteiligungsphase von anderen Stellen zusätzliche Unterlagen gefordert werden, fordert die Sachbearbeitung den Antragsteller zusätzlich zur Nachreichung auf. Da die Beteiligung externer Stellen bislang überwiegend in Papierform erfolgt, müssen von den Antragstellern regelmäßig zusätzliche Ausfertigungen in Papierform nachgefordert werden. Die Stellungnahmen der externen Stellen gehen teilweise aber schon per Email ein. Die Beteiligung der internen Stellen führt die Stadt Paderborn dagegen überwiegend in digitaler Form durch. Die Stadtplanung verfügt über einen eigenen Zugang zur Fachsoftware der Bauaufsicht. Zudem stimmt das Bauordnungsamt die planungsrechtlichen Aspekte in wöchentlichen Besprechungen mit dem Planungsbereich ab.

Die übrigen internen Stellen können über eine andere Schnittstelle in der Software ihre Stellungnahmen digital abgeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte auch die Beteiligung der externen Stellen digitalisieren. Sie kann damit die eigenen Bearbeitungszeiten zur Aufbereitung der Unterlagen reduzieren und die Laufzeiten für den Postweg einsparen.

Nachdem alle Stellungnahmen der beteiligten Stellen vorliegen, nimmt die Sachbearbeitung die abschließende bauordnungsrechtliche Prüfung vor.

Sofern ein Antrag vollständig aber nicht genehmigungsfähig ist und nicht zurückgenommen wird, hört eine Verwaltungskraft die Antragsteller zum Sachverhalt an. Die Antwort der Antrag-

steller wird von der Verwaltungskraft in Absprache mit der Sachbearbeitung ausgewertet. Können die Hinderungsgründe durch die Anhörung ausgeräumt werden, wird der Antrag wie nachfolgend beschrieben genehmigt.

Nimmt der Antragstellende den Antrag nach der Anhörung zurück, berechnet die Verwaltungskraft die Gebühren, erstellt den Bescheid mit einem Mitteilungsschreiben und sendet den Gebührenbescheid zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragsteller zurück. Danach bereitet sie den Vorgang abschließend auf und übergibt ihn der Registratur zur Archivierung. Damit ist der Bearbeitungsvorgang abgeschlossen.

Wird der Antrag nach der Anhörung nicht zurückgenommen, fertigt die Verwaltungskraft den Ablehnungsbescheid und legt die Gebühren dafür fest. Darüber hinaus sendet sie den Ablehnungs- und Gebührenbescheid zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragsteller. Anschließend bereitet sie den Vorgang intern nach und übergibt ihn an die Registratur zur Archivierung. Der Bearbeitungsvorgang ist damit abgeschlossen.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, formuliert die Sachbearbeitung die Genehmigung mit evtl. Auflagen und berechnet die Gebühren. Die Registratur überarbeitet den Bescheid anschließend redaktionell. Dieser Vorgang erscheint uns aufwändig. Die Fachsoftware sollte in der Lage sein, den Bescheid mit den Vorgaben der Sachbearbeitenden versandfertig zu erstellen. Soweit Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes erforderlich sind, erteilt die Stadt Paderborn diese in einem separaten Befreiungsbescheid. Dieser wird von der Sachbearbeitung vorbereitet und von der Amtsleitung unterschrieben. Entscheidungen zu Abweichungen sind immer mit dem stellvertretenden Amtsleiter abzustimmen. Dadurch werden die Entscheidungen im Mehr-Augen-Prinzip getroffen. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen dokumentiert die Sachbearbeitung in der Bauakte. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung oder eine Recherche zugänglich.

Der Genehmigungsbescheid für den Bauantrag wird von der Sachbearbeitung unterzeichnet. Die Registratur stellt die Bauvorlagen als Teil des Bescheides zusammen und versendet die Unterlagen an den Antragsteller. Die Verwaltungskraft bereitet den Vorgang anschließend nach. Dadurch wird in gewisser Weise auch hier ein Mehr-Augen-Prinzip eingehalten.

Zum Abschluss archiviert die Registratur den gesamten Vorgang. Die physische Akte legt sie in einem Zwischenarchiv der Bauordnung ab. In der Realisierung des Bauvorhabens sind weitere Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Baubeginnanzeige, der Rohbaufertigstellung, der Fertigstellung etc. erforderlich. Wir betrachten die Prozessabläufe an dieser Stelle nur bis Erteilung der Baugenehmigung und gehen daher nicht näher darauf ein. In das eigentliche Bauaktenarchiv werden die Vorgänge nach Abschluss des Bauvorhabens überführt.

Wie oben beschreiben, bestimmt neben dem eigentlichen Prozess des Genehmigungsverfahrens auch die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen die Dauer der Antragsprüfung. Daher erhebt die gpaNRW die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen, getrennt nach internen und externen Beteiligungen.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	5,47	2,12	3,15	3,82	5,45	7,77	17
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	4,57	1,94	2,84	3,81	4,56	6,73	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,90	0,20	0,37	0,58	0,82	1,63	14

Im interkommunalen Vergleich ist festzustellen, dass die Stadt Paderborn in der Bearbeitung der Anträge mehr Stellungnahmen einholt als dreiviertel der Vergleichskommunen.

Im Stadtgebiet sind zwar regelmäßig Belange der Kampfmittelbeseitigung, des Hochwasserschutzes und des Natur- und Immissionsschutzes zu berücksichtigen. Das allein erklärt die vergleichsweise hohen Werte jedoch nicht.

### → Empfehlung

Die Stadt sollte den Umfang der im Genehmigungsverfahren eingeholten Stellungnahmen evaluieren und, wenn möglich, reduzieren. Das kann sich, neben der Digitalisierung des Prozesses, positiv auf die Bearbeitungszeiten auswirken.

## 4.3.5 Digitalisierung

### → Feststellung

Die Stadt Paderborn digitalisiert zum Prüfungszeitpunkt das gesamte Bauaktenarchiv. Laufende Vorgänge werden erst nach Abschluss des Verfahrens digital übernommen. Mit zunehmendem Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung kann der Arbeitsaufwand hier zwar reduziert werden. In Papierform eingehende Unterlagen sollten aber schon beim Eingang digitalisiert werden.

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

Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und

- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Das Land NRW hat mittlerweile über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kommune sollten im Laufe des Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Die Teilnahme am Bauportal ist freiwillig.

Allerdings verpflichtet das Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG) sowie das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (E-GovG NRW) den Bund und das Land Nordrhein-Westfalen, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dies bedeutet, dass Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 angenommen werden müssen. Die Kommunen haben drei Auswahlmöglichkeiten zur Anbindung an das Bauportal.NRW:

- die Entgegennahme von Antragsdaten und der anliegenden Bauvorlagen über das Bauportal.NRW,
- die Entgegennahme von Antragsdaten, die Antragsübersicht und die Bauvorlagen werden vom Antragsteller postalisch nachgereicht,
- keine Entgegennahme von Antragsdaten und Bauvorlagen und ggf. der Verweis auf ein eigenes kommunales elektronisches Angebot.

Die **Stadt Paderborn** hat sich zunächst für die Variante zwei entschieden, bei der lediglich die Antragsdaten digital entgegengenommen und die weiteren Unterlagen postalisch nachgereicht werden. Für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge steht der Bauaufsicht eine fachspezifische Software zur Verfügung. Die Stadt arbeitet an der Realisierung einer Schnittstelle zur Fachsoftware, damit künftig alle Unterlagen in digitaler Form eingereicht werden können.

In der Bauaufsicht der Stadt Paderborn gehen die Anträge bislang noch ausschließlich in Papierform ein. Die maßgebliche Verfahrensakte wird daher nach wie vor in Papierform geführt. Parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte in der Fachsoftware.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden.

Auch künftig wird ein Teil der Anträge in Paderborn in Papierform eingehen. Es ist daher sinnvoll, auch diese Anträge schon zu Beginn des Bearbeitungsprozesses zu digitalisieren, damit die Sachbearbeitung sie in einem einheitlichen digitalen Workflow bearbeiten kann.

#### → **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Paderborn sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen bereits beim Eingang einscannen und in die Fachsoftware übernehmen. Die weitere Bearbeitung kann dann digital erfolgen. Dadurch kann die Bearbeitung der Verfahren optimiert werden und die nachgelagerte elektronische Archivierung vereinfacht werden.

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

Die Beteiligung der internen Stellen wird in Paderborn digital über eine eigene Software abgewickelt. Die Stadtplanung verfügt darüber hinaus über einen Zugang zur Fachsoftware des Bauordnungsamtes. Durch den digitalen Workflow können Sachstandsanfragen und Stellungnahmen ohne weitere Zeitverzögerung bearbeitet werden. Die Beteiligung externer Stellen erfolgt in der Regel in Papierform. Ergänzend werden Stellungnahmen und Unterlagen auch per Email versandt und entgegengenommen.

Das Bauaktenarchiv der Stadt Paderborn ist räumlich getrennt vom Bauordnungsamt. Die Stadt hat das Archiv zum Prüfungsende größtenteils digitalisiert. Aktuelle Vorgänge werden nach Abschluss des Verfahrens ebenfalls nachträglich digitalisiert. Dadurch verfügt die Stadt Paderborn zukünftig über ein vollständig digitales Bauaktenarchiv. Nach Angaben der Stadt werden damit Kapazitätsprobleme bei der Aktenlagerung gelöst. Gleichzeitig kann die Stadt die jährlich ca. 700 Akteneinsichten vereinfachen und den Arbeitsaufwand reduzieren. Die Digitalisierung der Bauakten bindet derzeit gut sieben Stellen. Auch nach Abschluss der Digitalisierung des Archivs ist weiterhin Personal für die Aufarbeitung der neuen Vorgänge erforderlich. Die künftig dafür verwendeten Stellenanteile müssten dann in unserer Systematik bei der Berechnung der Personalkennzahlen einbezogen werden.

#### 4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

##### → **Feststellung**

Das Antragsaufkommen je Vollzeitstelle ist gering. Die Bauaufsicht bescheidet dennoch durchschnittlich viele Anträge, weil Rückstände aufgearbeitet werden konnten. Teilweise fehlen für die Steuerung des Personaleinsatzes relevante Informationen.

*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.*

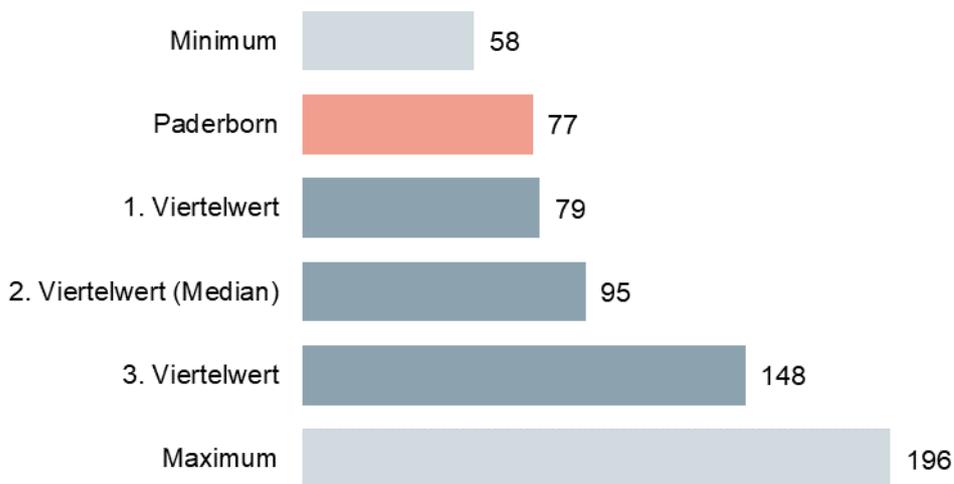
Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

In der **Stadt Paderborn** werden die Stellen grundsätzlich nach dem von übergeordneter Stelle festgelegten Stellenplan besetzt. Bislang ist festzustellen, dass die als Erleichterung für die Bauaufsicht vorgenommenen Gesetzesänderungen wie der Novellierung der BauO NRW oder der Einführung der Genehmigungsfreistellungen nicht dazu geführt haben, dass weniger Personal benötigt wird. Die Stellenbesetzung der Stadt orientiert sich an den Rahmenvorgaben des Stellenplans. Stellt die Bauordnung einen zusätzlichen Personalbedarf fest, wird dieser ggf. nach Abstimmung mit der Verwaltungsführung und nach politischem Beschluss im Stellenplan berücksichtigt.

Die Sachbearbeitenden in der Bauaufsicht Paderborns sind überwiegend Bauingenieure und Architekten. Freiwerdende Stellen konnten bislang mit fachlich versiertem Personal nachbesetzt werden. Mit der Einarbeitung neuer Kräfte werden aber auch personelle Ressourcen gebunden, die dann in der Bearbeitung der Anträge fehlen. In der Einarbeitungszeit eines neuen Mitarbeiters hat die Stadt Paderborn daher 2020 eine Stelle über Bedarf besetzt. Hinzu kommt 2020 eine zusätzliche Stelle für die Arbeiten des Bauordnungsamtes im Zusammenhang mit der Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen. Weil die vorbereitenden Arbeiten an anderer Stelle noch nicht abgeschlossen sind, bearbeitet die betreffende Beschäftigte derzeit ebenfalls Bauanträge. Sie wird deshalb in die Berechnung der Stellenanteile für die Bauaufsicht einbezogen. Des Weiteren sind in den Betrachtungsjahren 2019 und 2020 zeitweise Stellen aufgrund von Abwesenheiten der Beschäftigten nicht besetzt gewesen. Krankheitsausfälle von weniger als sechs Monaten berücksichtigen wir bei der Berechnung der abgebildeten Kennzahl generell nicht. Tatsächlich eingesetzte Vertretungskräfte dagegen schon. Darüber hinaus werden die dem Stadtplanungsamt zugeordnete Bauberater sowie die Stellenteile für die Bearbeitung der Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung mit in die Berechnung einbezogen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeitstelle“ gibt den so ermittelten tatsächlichen Personaleinsatz in der Bauaufsicht wieder. Der Wert für die Kennzahl ist aufgrund der oben beschriebenen Besonderheiten für die Stadt Paderborn 2020 gering.

In die nachfolgenden Kennzahlen sind für die Stadt Paderborn 8,65 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (davon 1,50 Stellen aus der Bauberaterung) und 1,6 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020**



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



In der Stadt Paderborn wurden 2020 insgesamt 666 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 77 zu bearbeitende Fälle. Paderborn gehört damit zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fallaufkommen je Vollzeitstelle.

Im Jahr 2019 lag der Wert bei 66 Fällen je Vollzeitstelle und damit im interkommunalen Vergleich auf dem gleichen Niveau. Die Stadt hat 2019 in der Sachbearbeitung insgesamt 8,60 Stellen eingesetzt, im Overhead 1,70 Stellen. Nach Angaben der Stadt ist aber auch das Jahr 2019 nicht repräsentativ. Die personelle Situation hat zu einem Bearbeitungsstau geführt, der 2020 noch abgearbeitet werden muss. Die tatsächliche Zahl der zum Stichtag 01. Januar noch nicht bearbeiteten Anträge konnte die Stadt Paderborn allerdings nicht valide auswerten. Ihr liegen nur belastbare Daten ab 2019 dazu vor. Angaben zur Anträgen vor 2019 sind in der Software nicht erfasst. Ihr liegen damit zum Prüfungszeitpunkt nicht alle für die Steuerung des Personaleinsatzes relevanten Informationen vor. Für die Folgejahre wird die Stadt allerdings zunehmend belastbarere Daten zur Verfügung haben. Aus den zur Verfügung gestellten Daten lässt sich zudem schon jetzt ein Abbau der Bearbeitungsrückstände erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte den Bestand nicht abgeschlossener Bauanträge stichtagsbezogen mit der Fachsoftware auswerten. Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zur Gesamtzahl der Anträge ist eine wichtige Information, um die Arbeitsbelastung der Beschäftigten objektiv beurteilen zu können.

Mit der nachfolgenden Tabelle werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht zur Information aufgeführt.

**Weitere Kennzahlen 2020**

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	84	43	62	82	116	163	19
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	21,07*	6,57	22,55	28,08	57,12	230	13

\*Daten der Stadt Paderborn sind nicht valide, da nur Anträge aus 2019 enthalten sind.

Die Stadt Paderborn hat sowohl 2020 als auch 2019 durchschnittlich viele Bescheide je Vollzeitstelle erlassen. Die Kennzahl bestätigt den oben beschriebenen positiven Eindruck bezüglich der Entwicklung der Bearbeitungsrückstände.

Neben der Anzahl der eingegangenen und der bearbeiteten Anträge sowie der Bearbeitungsrückstände ist auch die Bearbeitungszeit für die Baugenehmigungsverfahren steuerungsrelevant. Die Laufzeiten der Verfahren betrachten wir im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ näher.

**4.3.7 Bauberatung**

- Die Stadt Paderborn berät ihre Bürgerinnen und Bürger aktiv in persönlichen Gesprächen. Sie bietet dafür umfangreiche Möglichkeiten in der Servicestelle „Bauberatung“. Die niedrigen Anteile der zurückgenommenen und abgelehnten Anträge belegen die positiven Auswirkungen der eingesetzten Ressourcen.

*Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.*

## Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	3,51	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,41	0,00	0,51	2,61	4,62	7,39	19

Die Beratung der Bauwilligen erfolgt in der **Stadt Paderborn** durch Beschäftigte des Stadtplanungsamtes. In der Bauberatung Paderborns sind vier Beschäftigte eingesetzt. Für die Bauberatung haben wir im Zusammenhang mit den von uns abgefragten Tätigkeiten der Bauaufsicht insgesamt 1,5 Stellenanteile berücksichtigt.

Die Bauberatung ist räumlich unmittelbar an das Bauordnungsamt angegliedert. Das unterstützt den Informationsaustausch zwischen der Bauberatung und der Bauordnung. Die Stadt Paderborn verfolgt den Ansatz, ihre Bürgerinnen und Bürger sowie Planer und Architekten persönlich zu beraten. Die Beschäftigten der Bauberatung stehen daher für Fragen in planungsrechtlichen Belangen, Verkehrsangelegenheiten und zum Denkmalschutz zur Verfügung. In bauordnungsrechtlichen Fragen zieht die Bauberatung bei Bedarf zudem den zuständigen Ansprechpartner aus dem Bauordnungsamt hinzu. Aufgrund der coronabedingten Einschränkungen bietet die Bauberatung derzeit nur an einem Wochentag ganztägig und an einem Vormittag Termine für persönliche Gespräche an. Telefonische Anfragen sind zusätzlich an einem weiteren Vormittag möglich. Anfragen per Mail bearbeitet die Bauberatung durchgängig. Vor der Pandemie hat die Stadt einen weiteren Nachmittag für persönliche Gespräche angeboten. Nach Angaben der Stadt hat sich das verringerte Angebot an Sprechzeiten in einem Mehraufwand in der Bearbeitung der Anträge bemerkbar gemacht. Die Stadt strebt deshalb eine frühestmögliche Rückkehr zu den regulären Sprechzeiten an.

Die Organisation der Bauberatung hat sich nach Ansicht der Stadt Paderborn bewährt. Der o.a. geringe Anteil zurückgenommener Bauanträge unterstützt diese Einschätzung.

### → Empfehlung

Die Stadt Paderborn sollte nach Beendigung der coronabedingten Einschränkungen wieder zu ihrem bisherigen Angebot zur persönlichen Bauberatung zurückkehren. Das bisherige Angebot hat sich bewährt und reduziert den Mehraufwand in der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren.

Neben der persönlichen Beratung stellt die Stadt Paderborn den Bürgerinnen und Bürgern auf ihrer Homepage standardisierte Formulare zum Download zur Verfügung. Darüber hinaus bietet sie nur wenige Informationen und Broschüren zu Fragen rund um die Genehmigungsverfahren an.

Wir haben in 13 großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung erhoben. Die absoluten Zahlen und die Positionierung der Stadt Paderborn stellen sich wie folgt dar:

## Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → Feststellung

Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind in Paderborn niedriger als in vielen anderen Städten. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge kann die Stadt nicht auswerten.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>12</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

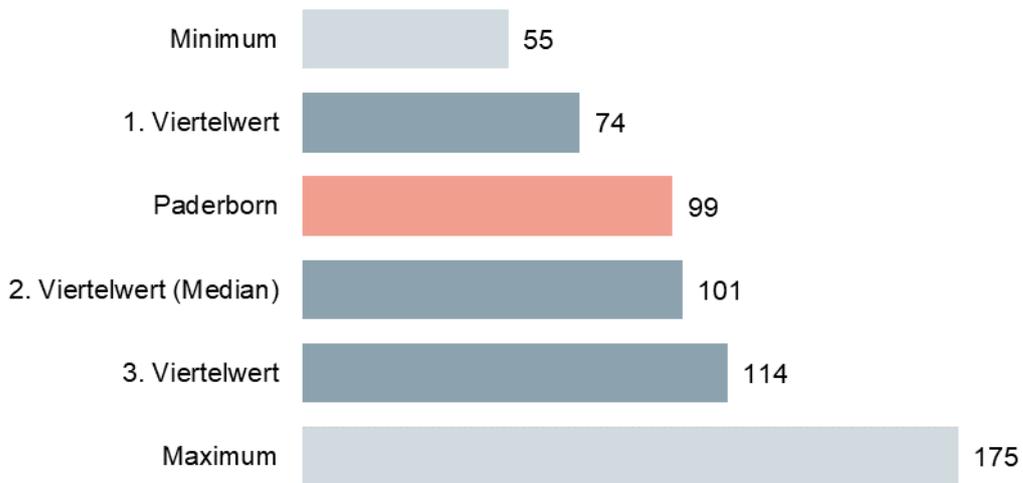
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

<sup>12</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

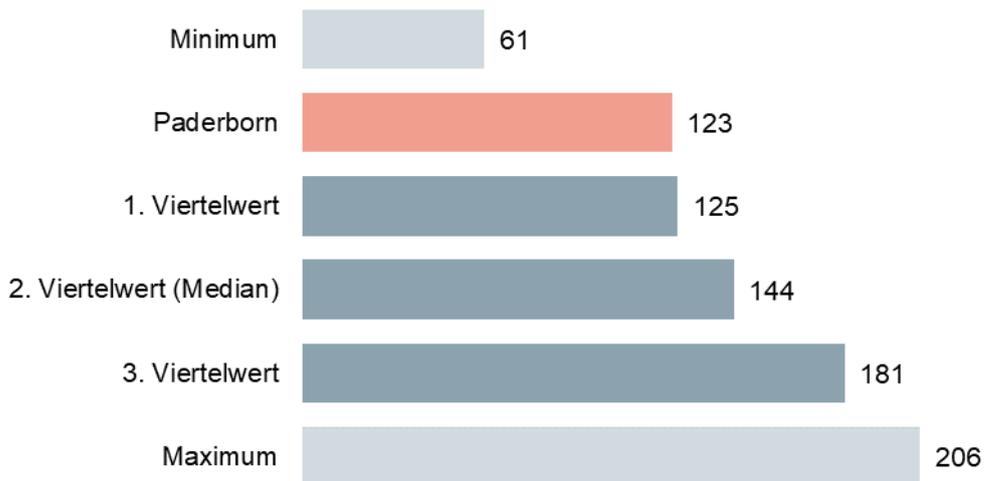
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**



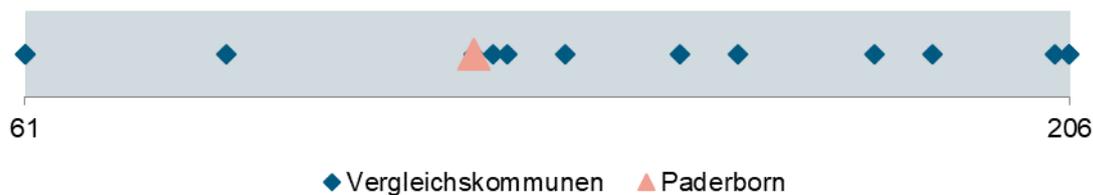
In den interkommunalen Vergleich sind zwölf Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020**



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



Die Gesamtlaufzeiten der Bearbeitungsverfahren sind in der **Stadt Paderborn** vergleichsweise kurz. Bei den einfachen Genehmigungsverfahren liegt die durchschnittliche Bearbeitungszeit unter dem Median. Für die Bearbeitung der normalen Genehmigungsverfahren benötigt Paderborn weniger Zeit als dreiviertel der Vergleichskommunen. Das Verhältnis der zum Stichtag 01. Januar noch nicht abgeschlossenen Bauantragsverfahren zu den neuen Bauanträgen ist in den Betrachtungsjahren 2019 und 2020 nahezu unverändert. Ein interkommunaler Vergleich ist nicht möglich, da die Stadt Paderborn lediglich die seit 2019 eingegangenen und noch offenen Anträge auswerten konnte. Noch nicht abgeschlossene Anträge aus den Vorjahren konnten damit nicht einbezogen werden. 2020 ist es der Stadt gelungen, in größerem Umfang auch offene Fälle aus den Vorjahren abzuschließen.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheiderteilung berücksichtigt wird. Die Stadt Paderborn erfasst die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge nicht. Die Erfassungsmöglichkeiten der Fachsoftware werden nicht entsprechend genutzt. Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewendet wird. Das bedeutet auch, dass sich die Bediensteten häufig in den Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages viel Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht Personalressourcen, die vermeidbar sind. Daneben können vermeidbare Schnittstellen im Bearbeitungsprozess zu Verzögerungen führen.

Die Kenntnis der Dauer einzelner Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine wichtige Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung getroffen und die Beteiligten informiert werden können. Die Stadt sollte die Laufzeiten der Verfahren deshalb kennen. Neben der Anzahl der eingehenden Anträge und den Bearbeitungsrückständen ist die Bearbeitungszeit für die Baugenehmigungsverfahren ein wichtiger steuerungsrelevanter Wert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren ab Vollständigkeit der Anträge erfassen und auswerten.

### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Paderborn hat in der Vergangenheit systematisch Daten zur Bauaufsicht ermittelt und diese in Quartalsberichten ausgewertet. Zuletzt hat sie dieses Berichtswesen nicht mehr praktiziert.

*Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.*

Die **Stadt Paderborn** bildet in ihrem Produktplan keine Ziele und Kennzahlen ab. Gemäß den Erläuterungen zum Produkt können für den Bereich der Bauüberwachung und Überprüfung verlässliche Kennzahlen aus der Fachsoftware ermittelt und geliefert werden. Trotzdem ist eine verlässliche Prognose für die Zukunft nach Ansicht der Stadt aber kaum möglich.

Das Bauordnungsamt hat in der Vergangenheit regelmäßig Quartalsberichte zu den steuerungsrelevanten Entwicklungen erstellt. Diese wurden der Verwaltungsführung und den politischen Gremien zur Verfügung gestellt und dienten als Grundlage für personelle und strategische stadtplanerische Entscheidungen. Seit einigen Jahren werden die Quartalsberichte aufgrund fehlender Ressourcen in der Bauaufsicht nicht mehr erstellt. Für 2021 hat die Stadt wieder Daten zu eingegangenen und erledigten Anträgen, Anfragen, Beschwerden etc. erfasst und ausgewertet. Darüber hinaus wertet sie auch die erhobenen Gebühren für die einzelne Tätigkeitsgruppen aus. Wir möchten die Stadt auf diesem Weg bestärken. Sie sollte das Berichtswesen für die Bauaufsicht systematisch verankern und künftig fortlaufend regelmäßig beibehalten.

Die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit lässt sich anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von entsprechenden Maßnahmen verbessern. Hierzu sollte jede Kommune Zielwerte und Standards zur Wirtschaftlichkeit definieren und fortschreiben. In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht zu einer Veränderung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte.

Aus Sicht der gpaNRW liefern Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen wertvolle Informationen zur Steuerung. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachfolgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Paderborn eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte auch künftig systematisch Auswertung und Statistiken für die Bauaufsicht erstellen und ihre Ziele einem Soll-Ist-Vergleich unterziehen. Sie kann dazu die in dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen als Ausgangspunkt für ein Berichtswesen verwenden.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Paderborn bearbeitet die Bauanträge insgesamt rechtmäßig. Die systematisch organisierten Abstimmungsprozesse unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Sie sind aber nicht verbindlich schriftlich festgelegt. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential.	185	E1.1	Die Stadt Paderborn sollte die digitalisierte Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und auch die externen Beteiligungen digital durchführen. Dadurch könnte sie die Bearbeitungszeiten reduzieren, weil die Nachforderungen von zusätzlichen Antragsausfertigungen und die Zeiten für Postwege entfallen.	186
			E1.2	Die Stadt Paderborn sollte die Fachsoftware dazu nutzen, das Erlöschen von Baugenehmigungen zu überwachen und die Antragsteller rechtzeitig zu informieren. Der entstehende Arbeitsaufwand wird dadurch geringgehalten.	186
			E1.3	Die Bauordnung sollte die Ermessensentscheidungen nach einheitlichen Vorgaben der Stadt in der Bauakte dokumentieren. Das unterstützt die fehlerfreie Ermessensausübung und dient der Korruptionsprävention.	187
			E1.4	Die Stadt Paderborn sollte bereits bei der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben.	188
F2	Die Stadt Paderborn nutzt zur rechtssicheren und einheitlichen Bearbeitung der Genehmigungsverfahren Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware. Die allgemeinen Geschäftsprozesse unterstützen die Rechtssicherheit und dienen der Korruptionsprävention. Insgesamt kann die Stadt den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Anträge noch erhöhen.	188	E2.1	Die Stadt Paderborn sollte den Bearbeitungsbogen, sowie alle weiteren Werkzeuge für die Bearbeitung der Anträge regelmäßig prüfen und bei Bedarf auf den aktuellen Rechtsstand anpassen.	189
			E2.2	Die Stadt Paderborn sollte den Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung der Bauanträge sukzessive weiter erhöhen.	189

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist insgesamt effektiv. Großzügige Fristsetzungen in den Beteiligungsverfahren und die Beteiligung externer Stellen in Papierform bieten Optimierungspotential.	189	E3.1	Die Stadt Paderborn sollte auch die Beteiligung der externen Stellen digitalisieren. Sie kann damit die eigenen Bearbeitungszeiten zur Aufbereitung der Unterlagen reduzieren und die Laufzeiten für den Postweg einsparen.	193
			E3.2	Die Stadt sollte den Umfang der im Genehmigungsverfahren eingeholten Stellungnahmen evaluieren und, wenn möglich, reduzieren. Das kann sich, neben der Digitalisierung des Prozesses, positiv auf die Bearbeitungszeiten auswirken.	195
F4	Die Stadt Paderborn digitalisiert zum Prüfungszeitpunkt das gesamte Bauaktenarchiv. Laufende Vorgänge werden erst nach Abschluss des Verfahrens digital übernommen. Mit zunehmendem Digitalisierungsgrad in der Bearbeitung kann der Arbeitsaufwand hier zwar reduziert werden. In Papierform eingehende Unterlagen sollten aber schon beim Eingang digitalisiert werden.	195	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Paderborn sollte alle in Papierform eingereichten Unterlagen bereits beim Eingang einscannen und in die Fachsoftware übernehmen. Die weitere Bearbeitung kann dann digital erfolgen. Dadurch kann die Bearbeitung der Verfahren optimiert werden und die nachgelagerte elektronische Archivierung vereinfacht werden.	196
F5	Das Antragsaufkommen je Vollzeitstelle ist gering. Die Bauaufsicht bescheidet dennoch durchschnittlich viele Anträge, weil Rückstände aufgearbeitet werden konnten. Teilweise fehlen für die Steuerung des Personaleinsatzes relevante Informationen.	197	E5.1	Die Stadt Paderborn sollte den Bestand nicht abgeschlossener Bauanträge stichtagsbezogen mit der Fachsoftware auswerten. Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zur Gesamtzahl der Anträge ist eine wichtige Information, um die Arbeitsbelastung der Beschäftigten objektiv beurteilen zu können.	200
			E5.2	Die Stadt Paderborn sollte nach Beendigung der coronabedingten Einschränkungen wieder zu ihrem bisherigen Angebot zur persönlichen Bauberatung zurückkehren. Das bisherige Angebot hat sich bewährt und reduziert den Mehraufwand in der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren.	201
F6	Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind in Paderborn niedriger als in vielen anderen Städten. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge kann die Stadt nicht auswerten.	202	E6	Die Stadt Paderborn sollte die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren ab Vollständigkeit der Anträge erfassen und auswerten.	204
F7	Die Stadt Paderborn hat in der Vergangenheit systematisch Daten zur Bauaufsicht ermittelt und diese in Quartalsberichten ausgewertet. Zuletzt hat sie dieses Berichtswesen nicht mehr praktiziert.	205	E7	Die Stadt Paderborn sollte auch künftig systematisch Auswertung und Statistiken für die Bauaufsicht erstellen und ihre Ziele einem Soll-Ist-Vergleich unterziehen. Sie kann dazu die in dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen als Ausgangspunkt für ein Berichtswesen verwenden.	206

## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Verkehrsflächen**

Der Stadt Paderborn liegen die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die Aufwendungen kostenstellenscharf, vollständig und transparent zu ermitteln. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Paderborn definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Paderborn führt eine sehr umfangreiche Straßendatenbank. Diese beinhaltet alle steuerungsrelevanten Daten, wie Bestandsdaten, Finanzdaten mit Maßnahmeninformationen, Zustandserfassungen und Schadensklassen. Das Aufbruchmanagement ist bereits digitalisiert und Inhalt der Straßendatenbank, die Prozesse sind optimiert.

Das Straßen- und Brückenbauamt führt seit 2007 regelmäßig Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Bisher zeigen alle Zustandserfassungen einheitlich ein gutes Zustandsbild des Straßenvermögens. Das Vorgehen entspricht der gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventur.

Die Zusammenarbeit des Straßen- und Brückenbauamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Paderborn zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 ist in Paderborn ein kontinuierlicher Vermögensverzehr der Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Entwicklung hat die Stadt Paderborn nicht mit ausreichenden Investitionen entgegengewirkt. In den Jahren 2015 bis 2020 reinvestiert Paderborn im Schnitt lediglich 42 Prozent der jährlichen Abschreibungen. Dies spiegelt sich in einem hohen Anlagenabnutzungsgrad von ca. 71 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch zehn Jahren in 2019 wieder. Demgegenüber zeigt sich der technische Zustand der Verkehrsflächen in den regelmäßigen Erfassungen und –bewertungen in einem deutlich besseren Bild als es der hohe Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in 2019 bei nur 50 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Trotzdem hat sich der Zustand der Verkehrsflächen seit der Erstbewertung 2007 nicht verschlechtert. Der langjährig gute Zustand der Verkehrsflächen zeigt, dass eine gezielte und systematische Erhaltung auch bei vergleichsweise niedrigen Unterhaltungsaufwendungen zu einem wirtschaftlichen und nachhaltigen Ergebnis führt.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen untersucht die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Betrachtung der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

## 5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Stadt Paderborn** liegt im Dezernat V, im Straßen- und Brückenbauamt. Hier ist auch der Baubetriebshof angesiedelt und übernimmt verschiedene Leistungen in der Straßenunterhaltung.

Die Aufgaben zwischen beiden Bereichen sind klar definiert. Das Straßen- und Brückenbauamt ist im Wesentlichen für:

- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die verschiedenen Ingenieurleistungen (zum Beispiel kleinere Planungsleistungen),
- die Verwaltung und Pflege der Straßendatenbank (inklusive Zustandserfassung),
- das Aufbruchmanagement und
- die Ausschreibungen von Leistungen im Rahmen der Erhaltung sowie bei Neubau und Umbau zuständig.

Der Baubetriebshof übernimmt:

- die betriebliche Erhaltung (Wartung der Verkehrsflächen) und
- einige kleinere Instandhaltungsmaßnahmen.

### 5.3.1 Datenlage

- Die Datenlage der Stadt Paderborn ist in Bezug auf die Verkehrsflächen sehr gut und aktuell. Alle wichtigen Daten der Verkehrsflächen sind erfasst, Finanzdaten liegen ebenfalls vor. Zustandserfassungen werden regelmäßig durchgeführt.

*Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.*

Die **Stadt Paderborn** führt ihre Straßendatenbank als Bestandsdatei für die gesamte Verwaltung und als Planungsinstrument für zukünftige Baumaßnahmen. Inhalt sind Leit- und Funktionsdaten, Flächen und Maße sowie aktuelle Zustandsdaten. Die Finanzdaten durchgeführter Baumaßnahmen sind ebenfalls Teil der Straßendatenbank. Weitere Informationen sind für das Straßen- und Brückenbauamt jederzeit und in verschiedenen Tiefen und Ausprägungen aus dem städtischen Rechnungswesen abrufbar. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesamte Stadt Paderborn mit einheitlichen Daten arbeitet.

Für die Verkehrsflächen liegen die Kosten von durchgeführten Maßnahmen vollständig vor. Allerdings kann die Stadt ihre Erhaltungsaufwendungen nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung trennen. Auch fehlen die Sach- und Gemeinkosten für die Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs (siehe Abschnitt 5.3.3 Kostenrechnung).

### 5.3.2 Straßendatenbank

- Die Stadt Paderborn führt eine sehr umfangreiche, aussagekräftige und aktuelle Straßendatenbank. Diese beinhaltet alle notwendigen Daten, wie Maße, Aufbau, Zustand, Baumaßnahmen, Kosten und Inventar, um eine optimale Datengrundlage für ein optimiertes Erhaltungsmanagement zu bieten.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Die **Stadt Paderborn** hat bei der Einführung der Straßendatenbank alle ihr vorliegenden Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten, eingepflegt. Aufbaudaten wurden, soweit vorhanden, ebenfalls erfasst. Viele Straßenabschnitte sind zusätzlich mit Fotos visuell dargestellt. Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächendaten ist ein Knoten-Kanten-Modell. Diesem sind die wesentlichen Verkehrsflächen zugeordnet.

Die regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen pflegt Paderborn in die Straßendatenbank ein. Daraus werden entsprechend der ermittelten Zustandsklasse Bauprogramme und das Erhaltungsmanagement aufgestellt. Durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen und extern veranlasste Aufbrüche sind ebenfalls Inhalt dieser Straßendatenbank. Jegliches Inventar (Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmaste usw.) sind mit Art, Alter und Standort hinterlegt. Alle Daten werden regelmäßig gepflegt und aktualisiert.

Verkehrsdaten, ÖPNV Emissions- und Unfalldaten werden in Paderborn separat an anderer Stelle geführt. Diese Informationen lassen sich bei Bedarf leicht einholen.

Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen und Submissionsergebnisse, finden sich auch in der Straßendatenbank wieder.

In Paderborn werden die Zustandserfassungen der Fahrbahnen messtechnisch durchgeführt, die Nebenflächen visuell und bildbasiert erfasst. Die ermittelten Schadensbilder teilt Paderborn in fünf Zustandsklassen ein und bewertet sie. Mit der Weitergabe der Ergebnisse und ggf. notwendiger Wertanpassungen an die Anlagenbuchhaltung trägt die Stadt Paderborn der körperlichen Inventur Rechnung.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ermittelt und erledigt. Festgestellte Mängel und Schäden lösen einen Auftrag aus. Diesen erledigt entweder der Bauhof oder bei größeren Schäden eine Fremdfirma. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Dienstanweisungen vor die die Kontrollintervalle regeln. So inspiziert Paderborn Hauptverkehrsstraßen wöchentlich, Verteilerstraßen alle vier Wochen, Wohnstraßen und Radwege in jeweils acht Wochen und die Wirtschaftswege alle zwölf Wochen.

### 5.3.3 Kostenrechnung

#### → **Feststellung**

Die Stadt Paderborn führt im Straßen- und Brückenbauamt keine Kostenrechnung. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.

*Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.*

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Paderborn** nicht vorhanden. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Paderborn orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Hiermit kann die Stadt Paderborn wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung begründen. Sie ermöglicht nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Außerdem verknüpft sie den Ressourcenbedarf mit Leistungsmengen und stellt Budgets differenziert dar.

Die manuellen Eigenleistungen bei der Erhaltung der Verkehrsflächen werden vom Baubetriebshof des Straßen- und Brückenbauamtes erbracht. Dieser erfasst seine Stunden zwar projektgenau aber die allgemeinen Kosten (Sach- und Gemeinkosten) werden gebündelt auf einem Konto verbucht. Es erfolgt keine Zuordnung, auch keine prozentuale Verteilung, auf die Projekte. Auch den Ressourceneinsatz des Straßen- und Brückenbauamtes ordnet Paderborn den Erhaltungsprojekten nicht zu. Dadurch ist es nicht möglich den gesamten Ressourceneinsatz für eine Baumaßnahme darzustellen. Zur Ermittlung der Kennzahlen haben wir mit KGSt-Pauschalen gerechnet. Für den Baubetriebshof ist dies ausreichend. Allerdings sollte das Straßen- und Brückenbauamt in einer Kostenrechnung alle angefallenen Kosten einzelnen Maßnahmen zuordnen.

Eine Kostenrechnung sollte jede Kommune so differenziert wie erforderlich darstellen und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen. Die Erhaltungsmaßnahmen sollte Paderborn zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt darstellen können, weil sie zu unterschiedlichen Ergebnissen in der weiteren Nutzungsdauer führen. Eine Differenzierung der Kostenrechnung nach Straßenarten oder Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Paderborn die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Straßen- und Brückenbauamt zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Diese Kostenrechnung könnte die Stadt Paderborn über Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbinden oder direkt integrieren.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → Feststellung

Die Stadt Paderborn hat bisher noch keine strategischen Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

*Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.*

Die **Stadt Paderborn** hat bisher keine klar definierten und prüfbaren Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert. Im Haushaltsplan finden sich keine Ziele der zielgerichteten Erhaltung der Infrastruktur.

Grundsätzliche, nicht schriftlich fixierte, Vorgabe ist das rechtzeitige Eingreifen bei Zustandsverschlechterungen und das Erneuern von Decken. Bisher stellt das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Paderborn verschiedene Bauprogramme nach Zustandsklassen auf. Diese werden zur Mittelanmeldung in der Haushaltsplanung genutzt und sukzessive abgearbeitet. Als Warnwert für die Aufnahme in die Bauprogramme hat Paderborn die Zustandsklasse 3 bis 3,5 festgelegt. Für Flächen in schlechteren Zustandsklassen stehen in Kürze Erneuerungen oder andere Baumaßnahmen an.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Paderborn, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für alle Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.

Folgende Ziele können als Beispiel dienen:

- **Langfristiger Substanzerhalt:**  
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- **Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:**  
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- **Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:**  
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Zielen sind operative Ziele abzuleiten. Diese operativen Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.

- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

Aus diesen Zielen sind die Budgets und Personalressourcen zu definieren. Zudem sollte das Straßen- und Brückenbauamt den Gremien über die Zielerreichung berichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus leiten sich operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege ab.

Diese Ziele sollte die Stadt Paderborn durch Kennzahlen messbar machen. Ein zeitlicher, erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Ziele begrenzt den Handlungszeitraum. Um den Erfüllungsgrad dieser Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist ein Berichtswesen notwendig.

→ **Empfehlung**

Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.

Zurzeit stehen besonders die Radwege im Fokus. Hier erfasst eine externe Firma momentan die Radwege und erstellt eine Zustandsbewertung. Mit dieser Zustandsbewertung stellt Paderborn eine Priorisierung für die Verbesserung der Radwege auf. Ähnlich der regelmäßigen Zustandsbewertung der Straßen wird diese dann alle fünf Jahre erneuert.

Durch eine sehr gute Datenlage und eine zielgerichtete Steuerung erreicht Paderborn auch mit geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen trotz eines hohen Alters einen sehr guten Zustand der Verkehrsflächen.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

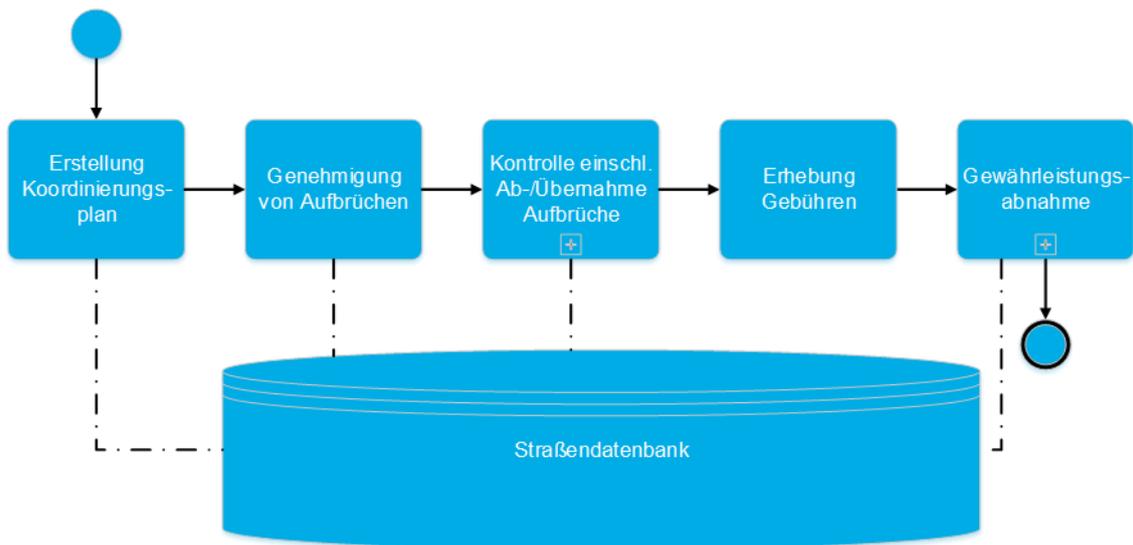
- Das Aufbruchmanagement der Stadt Paderborn ist sehr gut aufgestellt, es arbeitet web-basiert. Die Vorhabenträger können über eine App auf dieses System zugreifen. Alle Daten, Protokolle und Termine werden über eine Schnittstelle in die Straßendatenbank übertragen.

*Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess*

integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten erfolgte ein Gespräch mit dem Straßen- und Brückenbauamt der **Stadt Paderborn** auf Basis der Darstellung des Ablaufes eines Aufbruchartrags mit Genehmigung in der Software sowie einer Checkliste. Diese Checkliste wird einheitlich bei allen großen kreisangehörigen Kommunen verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren.

#### 5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

In der Stadt Paderborn erfolgt bereits in der Planungsphase eine sehr enge Abstimmung mit allen Versorgungsträgern, Telekommunikationsfirmen, dem Stadtentwässerungsbetrieb (STEB) und dem Straßen- und Brückenbauamt. Das Aufbruchmanagement steht allen Beteiligten webbasiert als App zur Verfügung. Darüber teilen die Versorgungsträger die geplanten Aufbrüche mit und stellen den Antrag auf Genehmigung. Mit dieser Software und einer Schnittstelle zur Straßendatenbank koordiniert die Stadt Paderborn alle Aufbrüche untereinander und mit den eigenen Baumaßnahmen. Diese Informationen stehen jedem Beteiligten zur Verfügung.

### **5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen**

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilt das Straßen- und Brückenbauamt und bündelt gleichzeitig alle Belange. Die zuständige Mitarbeiterin/der zuständige Mitarbeiter entnimmt neue Anträge der Software und vergleicht diese mit anderen Anträgen und geplanten Baumaßnahmen. Die Genehmigung wird direkt aus der Software generiert bzw. ggf. erfolgt eine Terminverschiebung. Zudem ist eine verkehrsrechtliche Anordnung vom Ordnungsamt notwendig. Genaue Vorgaben zur Durchführung des Aufbruches sind mit den technischen Bestimmungen Inhalt der Genehmigung. Eine Genehmigung erhalten nur geeignete Unternehmen. Die mit der Ausführung der Grabung beauftragten Unternehmen müssen die eigene Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit anhand verschiedener Unterlagen nachweisen.

### **5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche**

Eine Baubeginnanzeige fordert das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Paderborn nicht. Die verkehrsrechtlichen Anordnungen vom Ordnungsamt erhält das Straßen- und Brückenbauamt über die Software. Damit wird der Beginn der Maßnahme registriert.

Der Ausgangszustand vor Beginn einer Aufbruchmaßnahme ist in der Straßendatenbank mit Fotos dokumentiert.

Für die Kontrolle der Aufbrüche haben die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Außendienstgeräte. Diese Geräte haben Zugriff auf die Straßendatenbank und das Aufbruchmanagementsystem. Das Einhalten der Vorgaben für die Aufbrüche prüft die Kontrolleurin/der Kontrolleur durch unangemeldete Kontrollen während der Bauphase nach eigenem Ermessen. Diese Kontrollen protokolliert Paderborn in der Software mit Fotos. Festgestellte Mängel werden dem Vorhabenträger mit der Aufforderung zur Beseitigung angezeigt.

Nach Fertigstellung des Aufbruches erhält die Stadt Paderborn eine Beendigungsanzeige über die Aufbruchs-App mit einer Foto-Dokumentation und Qualitätskontrollen wie z. B. Verdichtungskontrollen. Die Übernahme erfolgt meist parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Diese Übernahme wird im System dokumentiert. Sollten sich Mängel zeigen, nimmt Paderborn diese auf, zeigt sie schriftlich an und setzt eine Frist zur Beseitigung. Das System arbeitet mit einer Wiedervorlage zur Kontrolle der Mängelbeseitigung. Erst dann erfolgt die Übernahme.

### **5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme**

Nach der Übernahme nehmen die Straßenkontrolleurinnen/Straßenkontrolleure im Rahmen der Verkehrssicherung Kontrollen vor. Festgestellte Mängel werden direkt gemeldet und sind frist- und fachgerecht zu beseitigen.

Eine Wiedervorlage zum Ende der Gewährleistungsfrist meldet das System rechtzeitig. Wenn keine Mängel erkennbar sind erfolgt eine Entlassung des Vorhabenträgers. Andernfalls fordert das Straßen- und Brückenbauamt ihn zur Beseitigung des Mangels mit einer Fristsetzung auf. Erst nach der Mängelbeseitigung erstellt Paderborn die Entlassung.

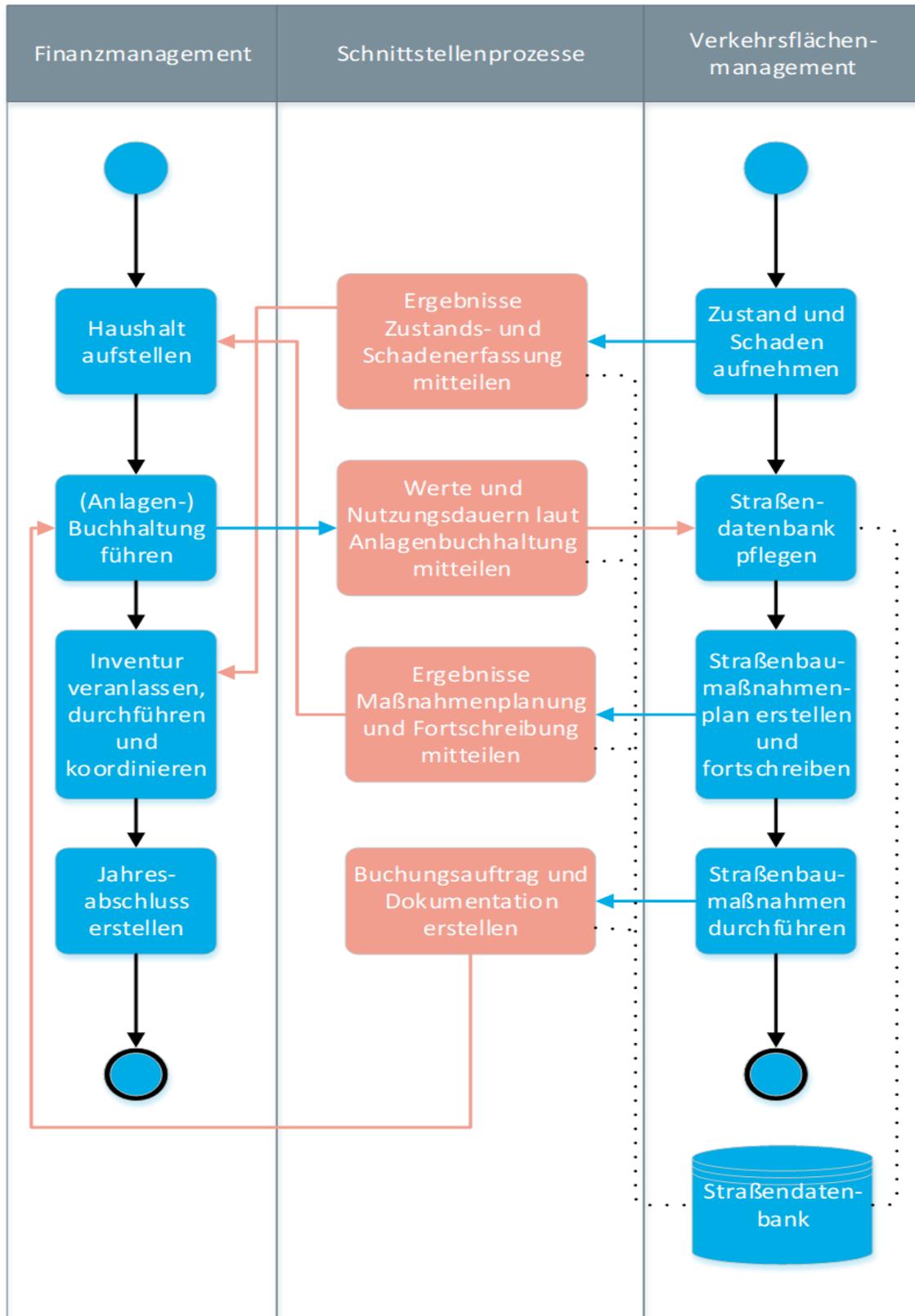
## 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Paderborn stimmen sich gut miteinander ab. Schnittstellen sind vorhanden und Leserechte wurden eingerichtet.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

### Schnittstellenprozess



In der **Stadt Paderborn** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Im Rahmen der Ersterfassung wurde je Verkehrsfläche ein eigenes Anlagegut gebildet und in einem Sammelposten nach Baujahr und Nutzungsdauer zusammengefasst. Damit verwaltet Paderborn derzeit etwa 18.000 Anlagegüter im Bereich der Verkehrsflächen.

Für die körperliche Inventur ist das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Paderborn in Abstimmung mit dem Amt für Finanzen zuständig. Bisher wurden drei körperliche Inventuren (2009 zur Eröffnungsbilanz, 2014 und 2019) durchgeführt. Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist somit erfüllt.

Die Straßendatenbank enthält bereits viele Daten aus der Anlagenbuchhaltung. Dazu gehören beispielsweise die Restbuchwerte, die Gesamt- und Restnutzungsdauern und auch die Anlagennummer. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell und die Verknüpfung der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung nutzen Finanzbereich und Straßen- und Brückenbauamt dieselbe Bezeichnung für einen Straßenabschnitt. Grundsätzlich haben beide Ämter Leserecht auf das Fachsystem des anderen.

Zudem werden Planung und durchgeführte Maßnahmen zur Erhaltung oder Erneuerung/Umbau/Ausbau der Verkehrsflächen in der Straßendatenbank fortgeschrieben. Diese Informationen erhält auch das Amt für Finanzen.

Trotz der guten Verknüpfung von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung stellt Paderborn den Informationsfluss zusätzlich durch amtsinterne Koordination und amtsübergreifende Abstimmung zwischen dem Straßen- und Brückenbauamt und dem Amt für Finanzen sicher.

Dokumente, die über die Rechnungen hinausgehen legt Paderborn entweder in der Straßendatenbank oder in der Anlagenbuchhaltung ab. Hier besteht die Priorisierung nach Erfordernis. Z. B. Massenberechnungen und Verdichtungsprotokolle legt das Straßen- und Brückenbauamt in der Straßendatenbank ab. Durch die beiderseitigen Leserechte stehen beiden Ämtern alle notwendigen Unterlagen zur Verfügung.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Als flächenmäßig große kreisangehörige Stadt mit einem vergleichsweise geringen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Paderborn begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer weniger starken Belastung als bei Kommunen mit wenigen Verkehrsflächen und hoher Einwohnerdichte.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

## Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	838	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	44,55	27,15	32,96	38,99	43,04	66,31	28
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,73	1,74	3,08	3,73	4,89	8,13	28

Die **Stadt Paderborn** ist flächenmäßig die zweitgrößte kreisangehörige Stadt in NRW. Die Bevölkerungszahl erreicht fast das Maximum. Dadurch ergibt sich eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte je qkm. Paderborn stellt ihren Einwohnern mehr Verkehrsflächen zur Erschließung der großen Gemeindefläche zur Verfügung als die Mehrzahl der anderen großen kreisangehörigen Städte. Trotzdem liegt der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche genau am Median.

Das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Paderborn unterhält auf dem 180 qkm großem Stadtgebiet ungefähr 5,7 Mio. qm Straßen und 1 Mio. qm befestigte Wirtschaftswege. Durch die Nähe der Bundesautobahn A33 und den Bundesstraßen B1, B64 und B68 ist eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Paderborn führenden Straßen werden somit nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert.

Neben der Verkehrsfläche kann auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftsweegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben mit fast 15 Prozent einen vergleichsweise hohen Anteil an der Verkehrsfläche. 65 Prozent der Straßenfläche (ohne die befestigten Wirtschaftswege) entfällt auf die Anlieger- und Wohnstraßen. Die Hauptverkehrsstraßen mit 18 Prozent und die Haupterschließungsstraßen mit knapp 17 Prozent unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere durch Schwerlastverkehr und Verkehrsdichte. Dies erfordert meist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung der Flächen.

### 5.5.2 Bilanzkennzahlen

#### → Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2019 um 62,6 Mio. Euro (31 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2019 hat die **Stadt Paderborn** Verkehrsflächen in Höhe von knapp 138,5 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch rund 9,8 Mio. Euro Anlagen im Bau.

Die Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen nur Straßen und Wirtschaftswege nicht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,53	7,14	10,53	12,97	16,12	28,24	25
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	20,66	16,62	20,26	28,59	33,64	39,71	24

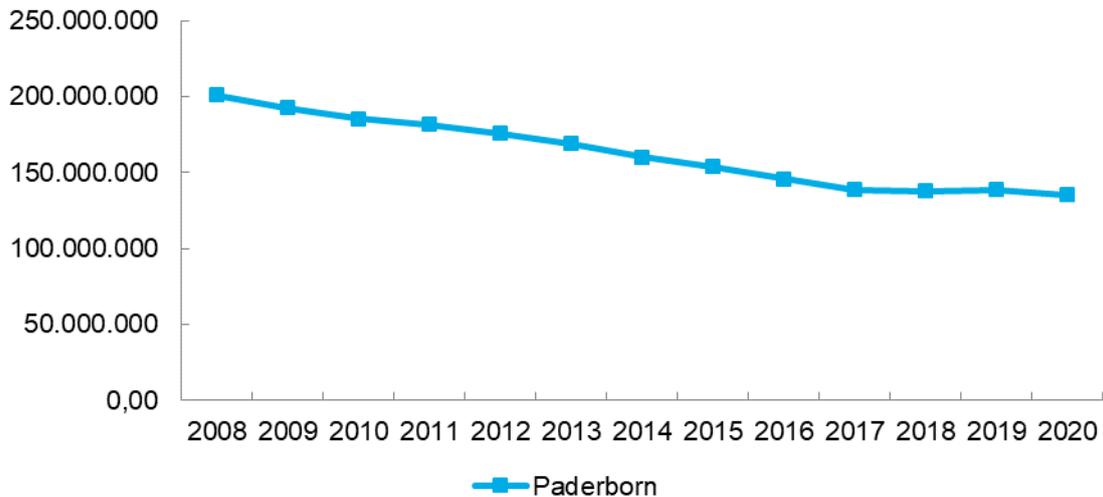
Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der Stadt Paderborn wird von vielen Ausgliederungen geprägt. Das bedeutet, dass Paderborn viel Infrastrukturvermögen in den Ausgliederungen vorhält und diese nicht in der städtischen Bilanz aufgeführt sind. Die landesweiten interkommunalen Vergleichszahlen sind von den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden der Kommunen teils erheblich beeinflusst. Trotzdem liegt die Verkehrsflächenquote nur knapp über dem 1. Viertelwert. Das zeigt, dass der Wert dieses Vermögens bereits weit abgeschrieben wurde.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Paderborn zur Eröffnungsbilanz Gesamtnutzungsdauern von 25 Jahre für Nebenflächen wie Radwege und 40 Jahre für Fahrbahnen festgelegt. Damit hat sie sich nicht für die maximalen Nutzungsdauern entschieden. Diese Nutzungsdauern wurden zwischenzeitlich angepasst. Für neue Verkehrsflächen gelten jetzt 25 Jahre für Nebenflächen, für Wirtschaftswege 40 Jahre und für Fahrbahnen, Parkplätze, Busbuchten und Plätze 50 Jahre Gesamtnutzungsdauer. Das ergibt für das Jahr 2019 einen flächenmäßig gewichteten Durchschnitt von 36,31 Jahren. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 46,51 Jahren. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die Restnutzungsdauer bei nur noch etwas mehr als zehn Jahren.

Die Stadt Paderborn konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 62,6 Mio. Euro (ca. 31 Prozent) des Wertes wurden seitdem verzehrt.

In 2017 weist die Bilanz der Stadt Paderborn einen hohen Wert von Anlagen im Bau (AiB) aus. Diese wurden in den Jahren 2018 und 2019 fertig gestellt und haben in diesen Jahren den Bilanzwert stabilisiert.

**Bilanzwert Verkehrsflächen (ohne AiB) 1.01.2009 (= 2008) bis 2020 in Euro**



**Bilanzwert Verkehrsflächen (inkl. AiB) in Euro**

01.01.2009	2011	2013	2015	2017	2019
201.063.8571	188.795.107	175.415.613	162.325.809	152.591.538	148.073.851

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert jedes Jahr. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen und Zuschreibungen konnten das Vermögen der Stadt Paderborn im Wert nicht erhalten. Durch regelmäßige Abschreibungen und Anlagenabgänge ist ein erheblicher Vermögensverlust entstanden. Die Möglichkeit seit 2019 bestimmte Maßnahmen, wie z. B. Deckenerneuerungen, investiv zu buchen und damit die Gesamtnutzungsdauer zu verlängern sowie die Übernahme vieler Anlagen im Bau in den Bestand haben den Vermögensverlust reduziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte die Gesamtnutzungsdauer des Anlagevermögens Verkehrsflächen entsprechend der technischen Nutzungsdauer wählen, um den bilanziellen Wert möglichst realistisch abzubilden.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet ist, betrachten wir nachfolgend näher.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

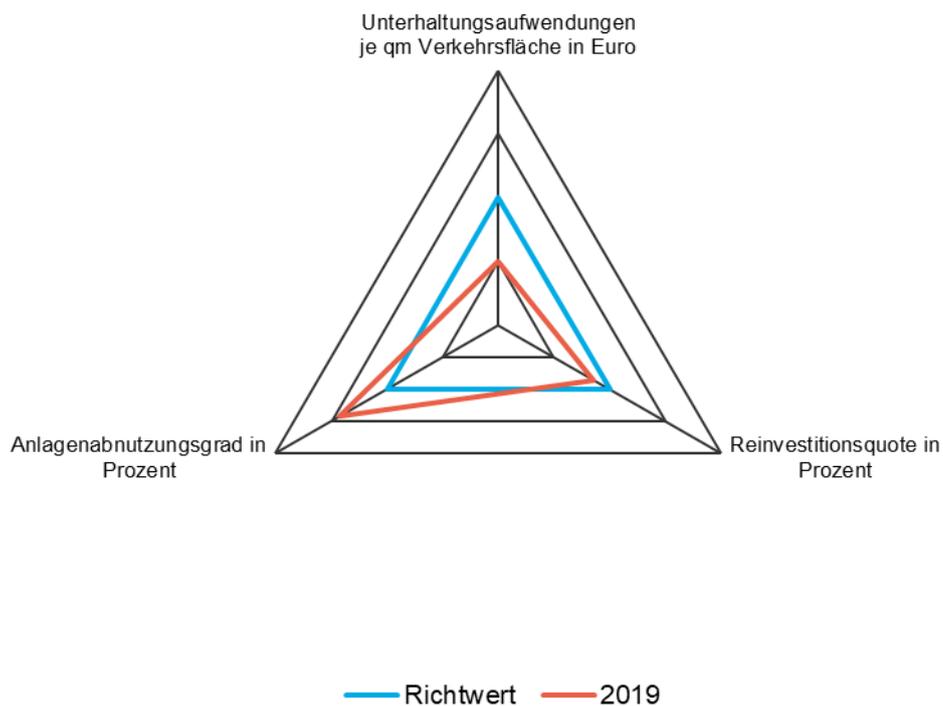
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Diese Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Richtwert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden um den Wert des Vermögens zu erhalten. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Paderborn gegenübergestellt.

### Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Paderborn
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,65
Reinvestitionsquote in Prozent	100	86,04

Kennzahlen	Richtwert	Paderborn
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	71,28

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die einzelnen Einflussfaktoren vertiefend.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege zeigt eine starke bilanzielle Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen.

Die regelmäßigen Zustandserfassungen der Fahrbahnen zeigen sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.

*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

Die **Stadt Paderborn** hat für ihre Verkehrsflächen unterschiedliche Nutzungsdauern für neues Vermögen festgelegt. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei knapp über zehn Jahren.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der Stadt Paderborn liegt bei 71,28 Prozent. Damit deutet dieser Wert auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Der Anlagenabnutzungsgrad bildet flächengewichtet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt unter anderem, warum der Bilanzwert der Verkehrsflächen der Stadt Paderborn im Vergleich unter dem Median (2. Viertelwert) der großen, kreisangehörigen Kommunen liegt. Die Verkehrsflächen sind im Durchschnitt überaltert. Beeinflusst wird die Restnutzungsdauer von der Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Paderborn hat sich bei der Eröffnungsbilanz für eine Gesamtnutzungsdauer der Fahrbahnen von einheitlich 40 Jahren und der Nebenflächen von 25 Jahren entschieden. Dies wurde zwischenzeitlich angepasst auf:

- Rad- und Gehwege 25 Jahre,
- Wirtschaftswege 40 Jahre,
- Fahrbahnen Straße 50 Jahre,
- Parkbuchten 50 Jahre,
- Busbuchten 50 Jahre und
- weitere Plätze 50 Jahre.

Auch mit diesen längeren Gesamtnutzungsdauern hat die Stadt Paderborn die möglichen Laufzeiten nicht maximal ausgenutzt. Hier sind zurzeit bis zu 60 Jahre möglich.

Durch kürzere Gesamtnutzungsdauern muss die Stadt Paderborn höhere jährliche Abschreibungen erwirtschaften. Außerdem entsteht dadurch möglicherweise eine Differenz zwischen bilanziellem und technischem Wert des Vermögens da die technische Nutzungsdauer die bilanzielle Abschreibungsdauer übersteigt. Allerdings schützt ein kürzerer Abschreibungszeitraum Paderborn vor außerplanmäßigen Abschreibungen.

Paderborn konnte dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad bisher nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Entwicklung des Alters korrespondiert mit den sinkenden Bilanzwerten der Verkehrsflächen. Somit indiziert die hohe Überalterung und der Anlagenabnutzungsgrad auf den ersten Blick einen zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf. Gem. des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKFWG) können bestimmte Maßnahmen, die eine Verlängerung der Nutzungsdauer verursachen, statt bisher konsumtiv seit 2019 investiv gebucht werden. Das hat unter anderem 2019 zu einem leichten Anstieg der Restnutzungsdauer im Vergleich zu 2017 geführt.

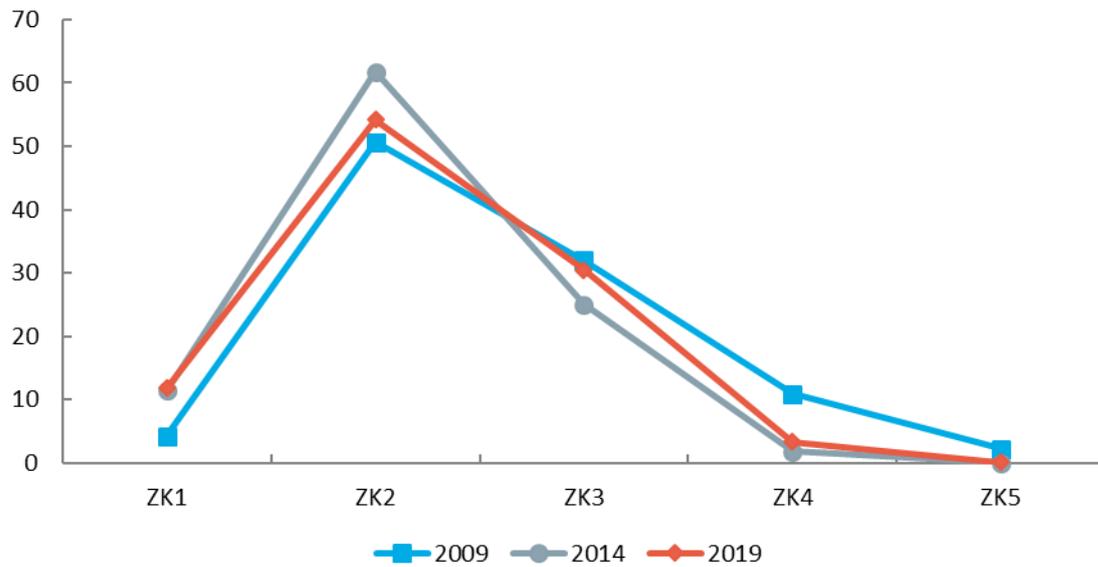
Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen und damit die tatsächlich erforderlichen Reinvestitionen liefern die Zustandserfassungen mit Einteilung in Zustandsklassen.

Die Stadt Paderborn hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 ermitteln und bewerten lassen. Weitere Zustandsbewertungen erfolgten 2014 und 2019.

In den Zustandserfassungen 2014 und 2019 wurden nur die Fahrbahnen der Straßen berücksichtigt. Eine Erfassung und Bewertung der Radwege soll 2022 erfolgen. Im unten gezeigten Diagramm werden daher die Zustandsklassen der Fahrbahnen der Straßen dargestellt.

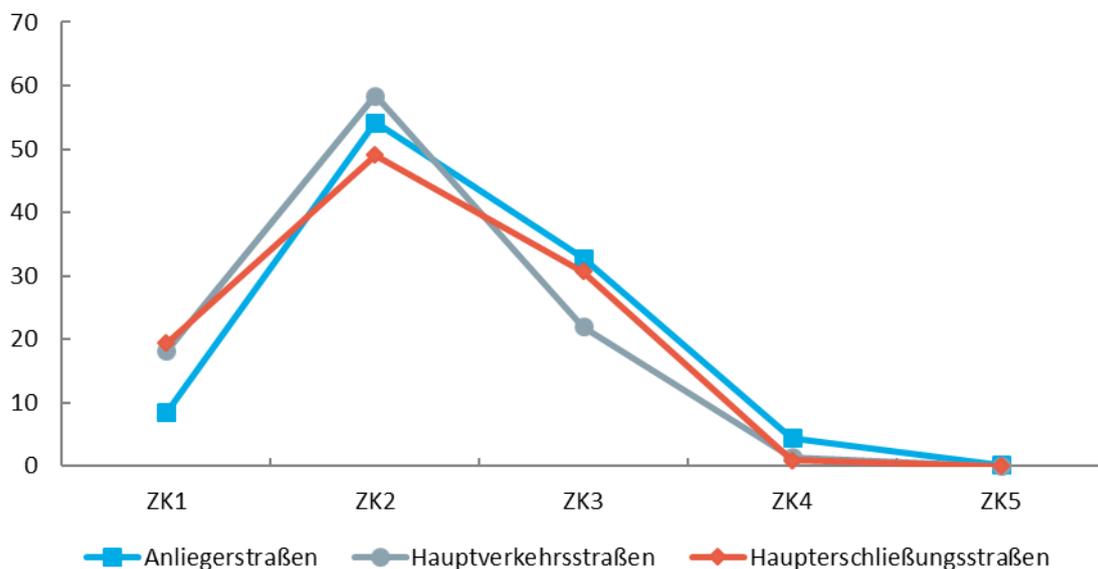
Zur Eröffnungsbilanz 2009 hat die Stadt Paderborn ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Zu diesem Zeitpunkt sind über 50 Prozent auf die gute Zustandsklasse zwei entfallen. Nur rund 13 Prozent wurden als schlecht oder sehr schlecht bezeichnet. Dieser gute Zustand der Straßen hat sich auch bei den Bewertungen 2014 und 2019 bestätigt. Der Anteil der Zustandsklassen vier und fünf hat sich sogar weiter reduziert.

### Zustandsklassenverteilung (ZK) Fahrbahnen Straßen in Prozent



Eine noch genauere Auswertung bietet die getrennte Darstellung verschiedener Straßenarten.

### Zustandsklassenverteilung (ZK) Straßenarten in Prozent 2019



Mit diesem Diagramm wird deutlich, dass sich alle Straßenarten in einem deutlich besseren Zustand befinden als es die Bilanzdaten und der Anlagenabnutzungsgrad darstellt.

Die Zustandsermittlungen weichen ganz erheblich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Eine mögliche Ursache kann darin liegen, dass die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer von ursprünglich 40 Jahren deutlich unter der tatsächlichen, technischen Nutzungsdauer liegt. Diese Gesamtnutzungsdauer wurde von der Stadt Paderborn für neue Straßen bereits auf 50 Jahre

verlängert. Auch mit der Nutzung des Wirklichkeitsprinzips nach § 36 Abs. 5 KomHVO NRW, welches z. B. die investive Verbuchung von Deckenerneuerungen ermöglicht, verlängert Paderborn die Gesamtnutzungsdauer seines Anlageguts. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, etc.) können zudem ein differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte weiterhin überprüfen, ob die bilanziell festgelegten Gesamtnutzungsdauern deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweichen, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.

## 5.6.2 Unterhaltung

- Die Stadt Paderborn wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Trotz des hohen Alters befindet sich die Substanz der Straßen und Wege in einem guten Zustand.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung incl. der Sach- und Gemeinkosten (hier gem. von KGSt-Pauschalen), Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Paderborn** hat im Jahr 2019 knapp 4,4 Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Darin enthalten sind Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 72.000 Euro. Daraus ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,65 Euro je qm Verkehrsfläche. Damit setzt Paderborn nur 50 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Im Jahr 2017 betragen die Unterhaltungsaufwendungen sogar nur 0,57 Euro je qm Verkehrsfläche. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Da der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Paderborn bereits bei über 71 Prozent liegt, dürften die geringen Unterhaltungsaufwendungen nicht ausreichen, um den vorhandenen guten Zustand langfristig zu erhalten.

Allerdings hat die Stadt Paderborn einen hohen Anteil an Anliegerstraßen und Wirtschaftswege. Beide Werte liegen über dem 3. Viertelwert. Diese sind in der Unterhaltung nicht so aufwendig wie beispielsweise Hauptverkehrsstraßen. Auch sind diese einem geringen Verkehrsaufkommen und nur wenig Schwerlastverkehr ausgesetzt. Dadurch kann Paderborn einen guten Zustand der Verkehrswege mit vergleichsweise geringen Finanzmitteln erreichen.

Die Stadt Paderborn verfügt, nach eigener Aussage, über einen guten, leistungsfähigen Baubetriebshof. Dieser arbeitet nach den neusten Regeln der Technik.

Auch kann das Straßen- und Brückenbauamt durch die sehr gute Datenlage der Straßendatenbank die zur Verfügung stehenden Mittel gezielt, nachhaltig und effektiv einsetzen. Paderborn erarbeitet seine Erhaltungsplanung auf Basis der Informationen aus der Straßendatenbank, die zu diesem guten Zustand der Verkehrsflächen führt. Durch die seit langem strukturierte und gezielte Erhaltungsplanung hat Paderborn erreicht, dass die Verkehrsflächen nicht erst in einen schlechten Zustand gekommen sind und wieder aufgewertet werden mussten. Der Warnwert für Erhaltungsmaßnahmen liegt schon seit Jahren bei Zustandsklasse 3 bis 3,5 und ermöglicht so eine nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen.

Diese Erhaltungsstrategie zeigt deutlich, dass frühzeitige Unterhaltungsmaßnahmen über den Lebenszyklus der Verkehrsflächen betrachtet eine nachhaltige Vorgehensweise darstellt.

In den Unterhaltungsaufwendungen sind Aufwendungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen enthalten. Im Jahr 2019 betragen diese ca. 72.000 Euro. Hiermit werden Unterhaltungsmaßnahmen im Haushalt abgebildet, die in dem Jahr nicht durchgeführt werden können. Dadurch reduzieren sich die tatsächlich durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen auf 0,64 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

Die Stadt Paderborn konnte die Unterhaltungsmaßnahmen nur insgesamt, nicht auch differenziert nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) ermitteln. Es ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

#### Unterhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Euro

Aufwandsart	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	927.471	957.527	842.314	976.364	1.006.305	985.306
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0	0	0	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	162.500	0	0	0	72.000	0
Erhaltungsaufwendungen	3.418.361	3.429.320	2.853.290	2.435.787	3.300.549	3.834.319
davon Leistungen durch Dritte	2.017.168	1.968.374	1.320.343	788.850	1.665.059	2.133.009
davon vollkostenbasierte Eigenleistungen	1.401.193	1.460.946	1.532.947	1.646.937	1.365.490	1.701.310
<b>Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>4.508.332</b>	<b>4.386.847</b>	<b>3.695.604</b>	<b>3.412.151</b>	<b>4.378.854</b>	<b>4.819.625</b>
<b>Unterhaltungsaufwendungen je qm</b>			<b>0,57</b>		<b>0,65</b>	

Die qm der Verkehrsflächen liegen uns für diese Kennzahlenberechnung nur für 2017 und 2019 vor.

Die Stadt Paderborn erbringt nach eigener Aussage 100 Prozent der betrieblichen Erhaltungsmaßnahmen und ca. 25 Prozent der Instandhaltungen. Demnach erbringen ca. 75 Prozent der Instandhaltungsmaßnahmen sowie die kompletten Instandsetzungen und Erneuerungen/Umbauten/Ausbauten Fremdfirmen (Dritte). Wie hoch der Anteil der betrieblichen Erhaltung (Ausbesserungs- und regelmäßige Arbeiten) an den vollkostenbasierten Eigenleistungen genau ist, kann Paderborn noch nicht auswerten.

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollten die Instandsetzungsmaßnahmen den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen bilden. Ein hoher Anteil betrieblicher Erhaltungsmaßnahmen birgt mittel- bis langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Paderborn sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen.

### 5.6.3 Reinvestitionen

- Die Reinvestitionsquote liegt im Vergleichsjahr 2019 bei 86 Prozent. In den Jahren 2015 bis 2020 liegt die Reinvestitionsquote im Schnitt jedoch nur bei 42 Prozent. Diese Reinvestitionen reichten bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken. Ein technischer Wertverlust ist gemäß der regelmäßigen Zustandserfassung nicht zu erkennen.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Paderborn** erreicht im Betrachtungsjahr 2019 eine Reinvestitionsquote bei den Verkehrsflächen von 86,04 Prozent, in der 6-Jahres-Betrachtung 2015 bis 2020 dagegen nur von 42,27 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote nahe 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent entsteht durch die regelmäßigen und ungeplanten Abschreibungen ein Vermögensverzehr. Im Jahr 2020 erreicht Paderborn nur eine Reinvestitionsquote von 50,81.

#### Reinvestitionen

Aufwendungen/Reinvestitionen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abschreibungen in Euro	11.123.787	11.017.488	10.815.499	10.790.360	10.372.172	10.272.179
Verluste aus Anlageabgängen in Euro	244.939	369.319	139.350	212.551	374.278	262.209
Summe Wertverlust in Euro	11.368.726	11.386.807	10.954.849	11.002.911	10.746.450	10.534.388
Reinvestitionen in Euro	1.589.491	2.668.982	1.672.393	7.049.445	9.245.996	5.352.797
<b>Reinvestitionsquote in Prozent</b>	<b>13,98</b>	<b>23,44</b>	<b>15,27</b>	<b>64,07</b>	<b>86,04</b>	<b>50,81</b>

Die **Stadt Paderborn** hat in den Betrachtungsjahren 2015 bis 2020 nicht nur in den Bestand investiert, sondern auch neue Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Dafür verwendet Paderborn im Betrachtungsjahr 2019 investive Mittel in Höhe von knapp 11,6 Mio. Euro, in die bestehenden Verkehrsflächen investiert Paderborn davon ungefähr 9,3 Mio. Euro. Dagegen stehen Abschreibungen von circa 10,4 Mio. und Verluste aus Anlageabgängen von 374.000 Euro.

In den Jahren 2018 und 2019 hat die Stadt Paderborn investive Mittel vor allem für die Bau-  
maßnahmen Natursteinpflaster Mark- und Domplatz sowie die Königsplätze Bauabschnitt 1 ein-  
gesetzt und abgerechnet.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel  
sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen länge-  
ren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrs-  
flächen verbunden. Die Betrachtung von 2015 bis 2020 zeigt im Schnitt nur Quoten von rd. 42  
Prozent. Natürlich ist der Bilanzverlust umso größer, je kürzer die Abschreibungszeiträume ge-  
wählt wurden. Paderborn hat sich nicht für die längsten Abschreibungszeiträume entschieden.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der  
Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu er-  
halten. Die Betrachtung der Zustandsentwicklung zeigt, dass die Stadt Paderborn durch eine  
nachhaltige Erhaltungsstrategie des Straßen- und Brückenamtes auch mit einem geringen Res-  
sourceneinsatz ein sehr gutes Ergebnis erzielt.

Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass  
Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. In Paderborn zeigen  
die Zustandserfassungen bisher jedoch das Gegenteil. Die Verteilung auf Zustandsklassen ist  
besser als es das Alter bzw. der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die Stadt Paderborn  
sollte hierzu überprüfen, ob die bilanziell gewählte Nutzungsdauer auch weitestgehend der  
technischen Nutzungsdauer entspricht.

Für die bilanzielle Wertentwicklung des Vermögenswertes Verkehrsflächen ist die Nutzung des  
Wirklichkeitsprinzips hilfreich. Z. B. ist eine Deckenerneuerung immer mit einer verlängerten  
Nutzungsdauer verbunden. Diese bucht Paderborn seit 2019 durch die Änderungen des 2.  
NKFWG investiv und verlängert gleichzeitig die wirtschaftliche Nutzungsdauer und damit auch  
den Abschreibungszeitraum.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die Stadt Paderborn führt im Straßen- und Brückenbauamt keine Kostenrechnung. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.	185	E1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Paderborn die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Straßen- und Brückenbauamt zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.	186
F2	Die Stadt Paderborn hat bisher noch keine strategischen Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Grundsätzliche, nicht schriftlich fixierte, Vorgabe ist das rechtzeitige Eingreifen bei Zustandsverschlechterungen und das Erneuern von Decken. Als Warnwert hat Paderborn die Zustandsklassen 3 bis 3,5 festgelegt.	188	E2.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Paderborn, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für alle Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.	8
			E2.2	Die Stadt Paderborn sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus leiten sich operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege ab.	9
			E2.3	Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.	9
<b>Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung</b>					
F3	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2019 um 62,6 Mio. Euro (31 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.	221	E3	Die Stadt Paderborn sollte die Gesamtnutzungsdauer des Anlagevermögens Verkehrsflächen entsprechend der technischen Nutzungsdauer wählen um den bilanziellen Wert möglichst realistisch abzubilden.	223

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F4	Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege zeigt eine starke bilanzielle Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen. Die regelmäßigen Zustandserfassungen der Fahrbahnen zeigen sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	19	E4.1	Die Stadt Paderborn sollte weiterhin überprüfen, ob die bilanziell festgelegten Gesamtnutzungsdauern deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweichen, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.	22
			E4.2	Die Stadt Paderborn sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen.	24

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019**

Kennzahlen	Paderborn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	71,28	32,94	56,01	68,42	73,28	88,30	22
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,65	0,14	0,48	0,65	0,92	1,39	25
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11
Reinvestitionsquote in Prozent	86,04	0,00	18,34	31,88	53,90	86,04	22
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	46,80	5,07	20,14	29,52	48,44	91,60	14

\* nicht ausreichend Vergleichswerte.

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Paderborn

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	33,42	-14,84	-126	-22,31	31,57	101	329	16	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	48,75	46,11	3,55	18,23	32,68	40,34	59,21	16	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	68,74	64,70	17,17	41,22	52,72	60,49	71,70	16	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	k. A.	2.366	2.055	3.098	4.447	5.715	8.213	14	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	7,09	-57,04	-85,83	61,08	143	190	568	16	2020	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	10,44	12,11	7,19	9,92	10,33	12,00	13,52	21	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	6,51	7,52	5,56	7,10	7,87	8,46	8,81	21	2020	./.
<b>Zahlungsabwicklung</b>										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	19.563	13.773	17.091	19.563	22.727	56.532	31	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	238	5	31	99	234	820	30	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.644	960	1.570	1.781	2.140	4.842	26	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.466	558	1.099	1.979	2.968	4.083	29	2020	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	6.999	2.981	3.933	4.349	4.623	6.999	34	2020	./.
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.318	4.488	2.750	3.806	4.433	5.242	9.381	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.078	1.993	1.582	1.817	1.909	2.059	2.368	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	243	265	91	147	227	290	448	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	170	200	39	159	242	260	513	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	439	593	198	279	335	402	593	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	101	99	63	106	141	163	292	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	359	346	161	224	346	419	772	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	92	155	11	102	188	273	761	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	90	0	57	126	824	5.046	32	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	837	748	0	206	383	704	2.662	33	2020	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.438	1.418	735	1.540	1.891	2.211	3.697	35	2020	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	282	242	128	174	194	219	310	35	2020	./.
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	305	327	301	327	363	397	440	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	406	260	260	347	468	633	2.486	23	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	389	467	174	328	359	410	639	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	8	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	308	341	210	302	341	378	493	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	326	381	249	338	380	455	647	32	2020	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,50	13,44	8,79	12,73	14,04	15,84	32,40	31	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	12,08	28,06	0,00	17,32	21,62	28,28	46,05	28	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,23	12,23	8,22	10,38	12,57	13,38	19,43	28	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	14,72	7,6	0,0	4,8	14,2	35,4	100	31	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,24	6,50	5,54	7,72	8,63	10,01	11,55	32	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	76	83,45	59,87	80,75	94	114	135	29	2020	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	12,75	10,05	8,60	11,49	13,10	14,70	20,63	30	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	130	123	84,75	118	141	167	234	29	2020	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	246	263	72,29	134	172	222	293	32	2020	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	745	772	351	463	513	622	780	34	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	622	598	357	461	517	592	677	34	2020	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	753	376	536	654	757	1.059	35	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII</b>										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	262	150	165	186	242	290	35	2020	./.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	810	590	750	882	1.043	1.327	18	2020	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	22.114	24.009	19.826	23.563	24.327	26.142	33.864	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	50,3	63,10	41,19	55,15	59,34	63,60	69,57	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	52,1	44,78	37,33	41,26	47,04	50,45	65,18	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	21,4	32,16	19,45	28,32	32,58	38,40	56,95	21	2020	Hilfe zur Erziehung
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.368	3.213	2.696	3.171	3.288	3.644	4.196	18	2020	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	13,9	10,8	7,0	8,5	9,8	10,8	12,7	18	2020	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.592	4.515	3.826	4.200	4.512	4.925	5.386	18	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	71,00	84	51	67	76	93	130	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	343	377	221	325	371	443	532	31	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	4,49	4,30	1,20	2,93	3,53	4,64	7,69	29	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,44	1,36	0,63	1,13	1,46	1,84	3,85	29	2020	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	77	58	79	95	148	196	18	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	3,51	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	123	61	123	144	181	206	12	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	99	55	74	101	114	175	12	2020	Bauaufsicht
<b>Verkehrsflächen</b>										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		71,28	32,94	56,01	68,42	73,28	88,30	22	2019	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,65	0,14	0,48	0,65	0,92	1,39	25	2019	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent****	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		86,04	0,00	18,34	31,88	53,90	86,04	22	2019	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	2,18	2,38	1,43	2,64	3,12	3,86	7,69	20	2020	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	238	137	268	323	484	1.075	19	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	59	59,31	145	183	280	599	17	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	k. A.	24,91	24,91	49,50	60,82	93,38	199	23	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	810,01	742	287	577	685	825	2.025	19	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	371,72	312	94	180	208	252	312	27	2020	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	18,55	21,29	1,40	7,01	9,00	11,77	26,32	27	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	0,86	0,59	0,59	1,07	1,39	2,10	3,08	25	2020	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	11,90	10,98	6,19	10,98	13,56	15,94	21,76	29	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Paderborn 2014/15	Paderborn aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	1,91	2,95	1,27	3,34	4,18	5,48	7,14	28	2020	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	10,24	17,39	1,07	3,08	5,15	8,50	27,09	27	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	1,15	1,00	0,36	1,23	2,75	3,89	7,34	24	2020	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

\*\*\*\* nicht ausreichend Vergleichswerte.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)