

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hemer im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hemer	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Hemer	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hemer	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle	25
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	63
1.5.1	Rückstellungen	63
1.5.2	Erhaltene Anzahlungen	64
1.5.3	Straßennetz und bebaute Grundstücke	65
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
2.	Beteiligungen	74
2.1	Managementübersicht	74
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	75
2.3	Beteiligungsportfolio	75
2.3.1	Beteiligungsstruktur	76
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	77
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	78
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	81
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	83
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
3.	Hilfe zur Erziehung	86
3.1	Managementübersicht	86
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
3.3	Strukturen	88
3.3.1	Strukturkennzahlen	89
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	90
3.3.3	Präventive Angebote	90
3.4	Organisation und Steuerung	92
3.4.1	Organisation	92
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	94
3.4.3	Finanzcontrolling	96
3.4.4	Fachcontrolling	97
3.5	Verfahrensstandards	99
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	99
3.5.2	Prozesskontrollen	105
3.6	Personaleinsatz	105
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	107
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	108
3.7	Leistungsgewährung	109
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	109
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	117
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	128

3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	130
4.	Bauaufsicht	136
4.1	Managementübersicht	136
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
4.3	Baugenehmigung	137
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	137
4.3.2	Rechtmäßigkeit	140
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	141
4.3.4	Geschäftsprozesse	142
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	142
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	144
4.3.7	Personaleinsatz	146
4.3.8	Digitalisierung	150
4.3.9	Transparenz	151
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
5.	Vergabewesen	157
5.1	Managementübersicht	157
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	158
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	159
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	163
5.4	Sponsoring	166
5.5	Bauinvestitionscontrolling	168
5.6	Nachtragswesen	169
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	169
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	171
5.7	Maßnahmenbetrachtung	173
5.7.1	Bauwerkssanierungen 2017	174
5.7.2	Dünnschichtbeläge in Kaltbauweise (DSK) 2017	175
5.7.3	Erneuerung der Lüftungs- und Trinkwasseranlage TH Brabeckschule	176
5.7.4	Landschaftsbauarbeiten Sport- und Freizeitfläche Lamberg	176
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
6.	gpa-Kennzahlenset	180
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	180
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	180
6.3	gpa-Kennzahlenset	182
	Kontakt	189

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hemer

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Es besteht weiter ein hoher **Handlungsbedarf**. Die Stadt Hemer ist seit dem Jahr 2016 nicht mehr verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. In Hemer haben insbesondere hohe Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer sowie die vorgenommene Hebesatzerhöhung in 2013 positive Auswirkungen gezeigt. Gegenüber der Prüfung in 2013 hat Hemer sich gegenüber den anderen Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzkraft noch deutlicher abheben können. Das 2018 festgestellte Ergebnis von knapp 16 Euro je Einwohner ist dennoch geringer als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Für 2019 war aufgrund einer rechtswidrig gebildeten Rückstellung ein Jahresfehlbetrag zu verzeichnen. Nach der Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis 2019 besteht mit -2,4 Mio. Euro ein noch höheres Defizit als ausgewiesen. Planerisch wird nach Defiziten in den Jahren 2020 bis 2022 erst 2023 wieder ein positives Ergebnis erwartet. Wie auch in den abgeschlossenen Jahren wird diese Entwicklung des Haushalts von einer guten gesamtwirtschaftlichen Situation getragen. Die Haushaltsplanung erfolgt sehr differenziert und basiert auf nachvollziehbaren Parametern, es bestehen jedoch aus konjunktureller Sicht allgemeine haushaltswirtschaftliche **Risiken**. Darüber hinaus stellen die Planung der Schlüsselzuweisungen, der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche Risiken dar. Bei den letztgenannten wird das Risiko durch einen eingeplanten zwei-prozentigen Anstieg der Tarif- und Besoldungsentwicklung, der über den Orientierungsdaten des Landes liegt, verringert. Die Risiken könnten den für das Jahr 2023 vorgesehenen Haushaltsausgleich gefährden. Als Risikopuffer würde nach der Planung im Jahr 2023 noch eine Ausgleichsrücklage von 1,3 Mio. Euro zur Verfügung stehen.

Eigenkapital ist in Höhe von 17,4 Mio. Euro in der Schlussbilanz 2019 vorhanden, die Eigenkapitalquote 1 beträgt rund neun Prozent und ist geringer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die nur noch geringe Eigenkapitaldecke verdeutlicht jedoch das Risiko, dass bei sich

verschlechternden Rahmenbedingungen die Überschuldung bereits mittelfristig eintreten könnte.

Die **Schulden** der Stadt Hemer sind hoch. Hierzu tragen in erster Linie die Verbindlichkeiten bei, die zuletzt infolge der guten Haushaltsentwicklung reduziert werden konnten. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Hemer betragen im Jahr 2018 3.506 Euro je Einwohner. Hiermit liegt Hemer über dem Median. Aufgrund des mittelfristig vorgesehenen hohen Investitionsvolumens werden die Verbindlichkeiten vor allem in der Bilanz der Stadt wieder deutlich zunehmen. Die mittelfristig erwarteten Finanzmittelzuflüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit reichen in Verbindung mit Zuwendungen nicht zur Finanzierung der Investitionsvorhaben aus. Infolge der mit der Neuverschuldung verbundenen Zinsen und Abschreibungen sind mittelfristig weitere Haushaltsbelastungen zu erwarten, die den Handlungsspielraum der Stadt Hemer langfristig einschränken werden. Ein wesentlicher Spielraum zur Reduzierung der Liquiditätskredite besteht nicht.

Hinzu kommt, dass das **Vermögen** möglicherweise weiterer Reinvestitionen bedarf. Sowohl einige Gebäude als auch die Straßen und Wege der Stadt Hemer weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Hieraus könnten sich langfristig weitere Reinvestitions- und damit Finanzmittelbedarfe ergeben.

Die Stadt Hemer verfügt über eine ausgeprägte **Beteiligungsstruktur**, deren Komplexität als hoch einzuschätzen ist. Sie kann auf sechs Beteiligungen beherrschenden und auf fünf weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an neun weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsbelastung von 1,3 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Der **Beteiligungsbericht** sollte zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden, um dem Rat der Stadt zeitnah über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen zu informieren. Bisher hat die Stadt Hemer lediglich für das Jahr 2010 als Anhang zum Gesamtabschluss einen **Beteiligungsbericht** erstellt. Die Stadt Hemer sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten der Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern anbieten. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form von Stellungnahmen anbieten.

Die Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag **Hilfe zur Erziehung** (HzE) auswirken. Die Stadt Hemer hat im Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich einen niedrigeren Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die im Vergleichsjahr 2018 für Vorjahre gezahlten Kostenerstattungen vom Land NRW für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verbessern den Fehlbetrag. Dennoch wird von 2015 bis 2018 durchgängig ein im Vergleich mittleres bis gutes Ergebnis mit Bezug auf den einwohnerbezogenen Fehlbetrag erzielt.

Die Stadt Hemer ist soziostrukturell belastet, insbesondere der hohe Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug kann sich negativ auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken. Insgesamt sind die Aufwendungen für

Hilfen zur Erziehung bei der Stadt Hemer je Hilfefall auf einem hohen Niveau. Einwohnerbezogen fallen die Aufwendungen unterdurchschnittlich aus. Dies liegt insbesondere an einer sehr niedrigen **Falldichte**. Bei der Stadt Hemer wird eine intensive Zugangssteuerung in Form von umfangreichen Beratungen durch den ASD betrieben. Dies kann in der Folge teure Hilfen zur Erziehung vermeiden und wirkt sich somit positiv auf die Falldichte aus. Die Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist in einigen Bereichen bereits gut ausgeprägt. Ein Fachcontrolling ist vorhanden und sollte zukünftig weiter ausgebaut werden.

Das Hilfeplanverfahren folgt vorgegebenen Prozessen, deren Einhaltung über verbindliche Vordrucke gesteuert wird. Schriftliche Standards wurden bislang nur für einzelne Prozesse entwickelt. Dies soll zeitnah in Form eines Qualitätshandbuchs für den ASD nachgeholt werden. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird früh und umfassend in das Hilfeplanverfahren miteinbezogen. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Schriftlich fixierte Rückführungs- und Verselbstständigungskonzepte gibt es bisher bei der Stadt Hemer noch nicht. Diese sollten aber aufgrund der hohen Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung sowie der stationären Hilfe für Junge Volljährige entwickelt werden.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Hemer erreicht gute Werte bei den (Gesamt-) Laufzeiten ihrer Bauanträge. Der bisher vorgegebene Workflow behindert jedoch teilweise die Einhaltung der gesetzlich geregelten Zwei-Wochenfrist. Liegezeiten könnten sich verkürzen, wenn die Stadt unvollständige Bauanträge nach Fristablauf konsequent an die Antragsteller zurücksenden würde. Ein momentan in der Umsetzung befindlicher Umstrukturierungsprozess im Workflow lässt erste Verbesserungen erkennen.

Optimierungsmöglichkeiten liegen insbesondere in der Digitalisierung von Papierakten. Im Idealfall scannt die Bauaufsicht Posteingänge unmittelbar ein und durchläuft den Prozess digital. Zudem könnten Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung dienen.

Die Stadt Hemer wickelt die meisten **Vergaben** über die zentrale Submissionsstelle ab. Der Einsatz eines Vergabemanagementsystems begünstigt den Workflow in diesem Aufgabenfeld und wird perspektivisch zu einer personellen Einsparung führen. Grundsätzlich bindet die Stadt auch den Fachdienst Revision in ihre Vergaben mit ein. An einigen Punkten könnte sie dies noch intensivieren, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Aus gleichem Grunde sollte die Stadt alle Vergaben immer über das Vergabemanagementsystem abwickeln. Dies ist derzeit nicht der Fall, sodass die Revision vereinzelt Verstöße gegen die Vergabeordnung aufdecken konnte.

Optimierungsmöglichkeiten bieten auch die Dienstanweisungen zur Vergabe und zur Korruptionsprävention. Daneben könnte eine Schwachstellenanalyse über die Gesamtverwaltung das Korruptionsrisiko verringern. In Anlehnung an die Korruptionsprävention ist es zudem ratsam, empfangene Sponsoringleistungen grundsätzlich zu veröffentlichen.

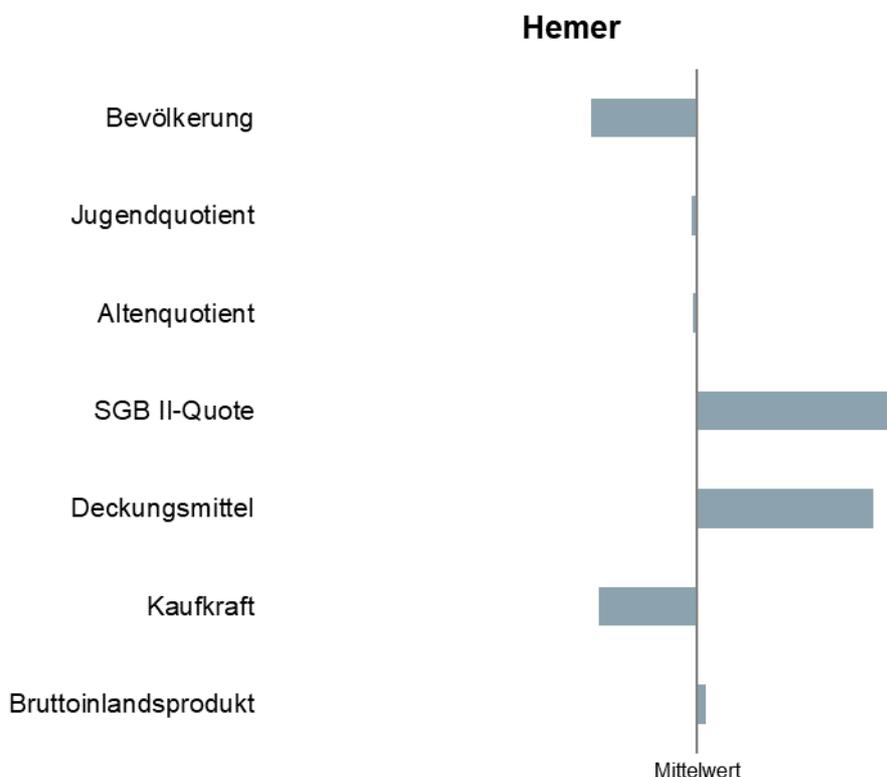
Im betrachteten Zeitraum schwanken sowohl die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten als auch die Summe der Nachträge. Eine Auswertung der Nachträge könnte der Stadt Hemer Hinweise auf die Vermeidung von gleichartigen Nachtragsleistungen geben.

0.2 Ausgangslage der Stadt Hemer

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Hemer 2018



Die Stadt Hemer ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Märkischen Kreis. Nach den Auswertungen von IT.NRW waren am 31. Dezember 2018 34.080 Einwohnerinnen und Einwohner gemeldet. Die Gemeindemodellrechnung von IT.NRW umfasst aktuell die Entwicklung bis 2040. Es wird in diesem Zeitraum ein erheblicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Für die Einwohnerzahlen gibt es in Hemer eine Besonderheit: für die Stadt Hemer sowie für fünf weitere Kommunen haben sich in der Bevölkerungszahlen unplausible Werte ergeben. So werden

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

durch IT.NRW z. B. für den Stichtag 31. Dezember 2016 bei diesen Kommunen keine Einwohnerzahlen ausgewiesen. Die Gründe hierfür liegen maßgeblich in der melderechtlichen Behandlung von Schutzsuchenden, die in einer der Zentralen Unterbringungseinrichtungen des Landes NRW wie in Hemer untergebracht waren. Die Handhabung von Fortzügen führte bei der Stadt Hemer zu einem erheblichen Unterschied zwischen den Einwohnermeldedaten der Stadt Hemer und der Einwohnerstatistik von IT.NRW. Die Stadt Hemer hat den zugrundeliegenden Sachverhalt im Rahmen der Grundlagenermittlung für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes² in 2016 untersuchen lassen. Danach besteht ein bis heute nicht auflösbarer Unterschied zwischen den Einwohnermeldestatistiken der Stadt Hemer und IT.NRW. Im Rahmen der einwohnerbezogenen Kennzahlenvergleiche hat die gpaNRW daher Vergleichsberechnungen mit den örtlichen Einwohnerzahlen der Stadt Hemer vorgenommen. Diese führen zu keinen abweichenden Aussagen oder Prüfungsergebnissen, so dass die unterschiedlichen Einwohnerstatistiken keine relevanten Auswirkungen auf die überörtliche Prüfung entfalten. In den jeweiligen Teilberichten wird darauf ergänzend hingewiesen.

Der für Hemer von IT.NRW prognostizierte Bevölkerungsrückgang wird nach Berechnungen im og. Gutachten jedenfalls nicht in der von IT.NRW prognostizierten Größenordnung eintreten. Dieser Aussage stand bei der letzten überörtlichen Prüfung noch eine positive Prognose von IT.NRW gegenüber. Die Stadt Hemer hatte sich bereits 2010 eine Stabilisierung der Bevölkerungszahlen mit nur moderaten Einwohnerverlusten zum Ziel gemacht. Die aktuellen Planungen gehen nach Auskunft der Stadt von zukünftig geringen Steigerungen der Einwohnerzahl aus. Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Der Altenquotient³ liegt in Hemer aktuell beim Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen und damit erkennbar höher als in der letzten Prüfung. Allerdings wird sich entsprechend des landesweiten Trends auch die Altersstruktur in Hemer weiter verschieben. So wird der Anteil der älteren Menschen künftig aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge voraussichtlich weiter zunehmen. Die innerörtliche Nachfrage für altersgerechtes Wohnen, Barrierefreiheit und Bedarfen für ältere Menschen wird entsprechend steigen. Der Anteil an jungen Menschen in der Bevölkerung wird über den Jugendquotienten⁴ dargestellt, der sich weiterhin unauffällig darstellt. Der Anteil von jüngeren Menschen wird neben Geburten über Zuzüge von Familien beeinflusst. Als weitere Einflussgröße wandern junge Menschen zum Bildungserwerb u.a. zu Universitätsstandorten ab (sog. Bildungswanderung).

Der Anteil der Einwohner der Stadt Hemer, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise weiterhin hoch. Die SGB II-Quote beträgt rd. 10,4 Prozent und liegt damit über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Korrespondierend hierzu ist die durchschnittliche Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner auffallend geringer als in den Vergleichsstädten. Dies ist auch der örtlichen Beschäftigungsstruktur geschuldet, die einen Schwerpunkt im sekundären Arbeitsmarkt beinhaltet (insbesondere im Maschinenbau und der Herstellung von Metallerzeugnissen). Landesweit hat es in den letzten Jahren einen hohen allgemeinen Anstieg der Kaufkraft gegeben. Zwar ist dies auch in

² Gesamtgutachten:

[Neuaufstellung Flächennutzungsplan der Stadt Hemer. Grundlagenermittlung \(Bevölkerung, demografische Entwicklung und Wohnen\)](#)

³ Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren

⁴ Anteil der unter 20-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren

Hemer der Fall, jedoch konnten die Einwohnerinnen und Einwohner den bestehenden Unterschied nicht aufholen.

Die Wirtschaftsstärke einer Stadt oder eines Kreises zeigt sich im Bruttoinlandsprodukt. Für den Märkischen Kreis hat sich das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem seit der letzten Prüfung deutlich erhöht. Da das Bruttoinlandsprodukt auch bei den anderen Kreisen angestiegen ist, verändert sich die über dem Durchschnitt liegende Positionierung des Märkischen Kreises aktuell nicht.

Eine positive Entwicklung gegenüber der Prüfung 2013 zeigt sich auch bei den Deckungsmitteln⁵, die einen Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune darstellen. Die kommunalen Haushalte haben in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert. Diesen Aspekt greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf. In Hemer haben insbesondere hohe Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer sowie die vorgenommene Hebesatzerhöhung in 2013 positive Auswirkungen gezeigt. Gegenüber der Prüfung in 2013 hat Hemer sich gegenüber den anderen Kommunen noch deutlicher abheben können.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Feststellungen und Empfehlungen aus der überörtlichen Prüfung 2013 wurden in den jeweiligen Fachbereichen geprüft und eine verwaltungsweite Stellungnahme erarbeitet. Diese Stellungnahme der Verwaltung wurde dem Rat der Stadt Hemer gemeinsam mit dem Prüfbericht zur Entscheidung vorgelegt.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment

⁵ Realsteuern, Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern sowie Schlüsselzuweisungen als Durchschnitt von 2015 bis 2018

der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab. Die Auskünfte der Stadt Hemer sind darin enthalten.

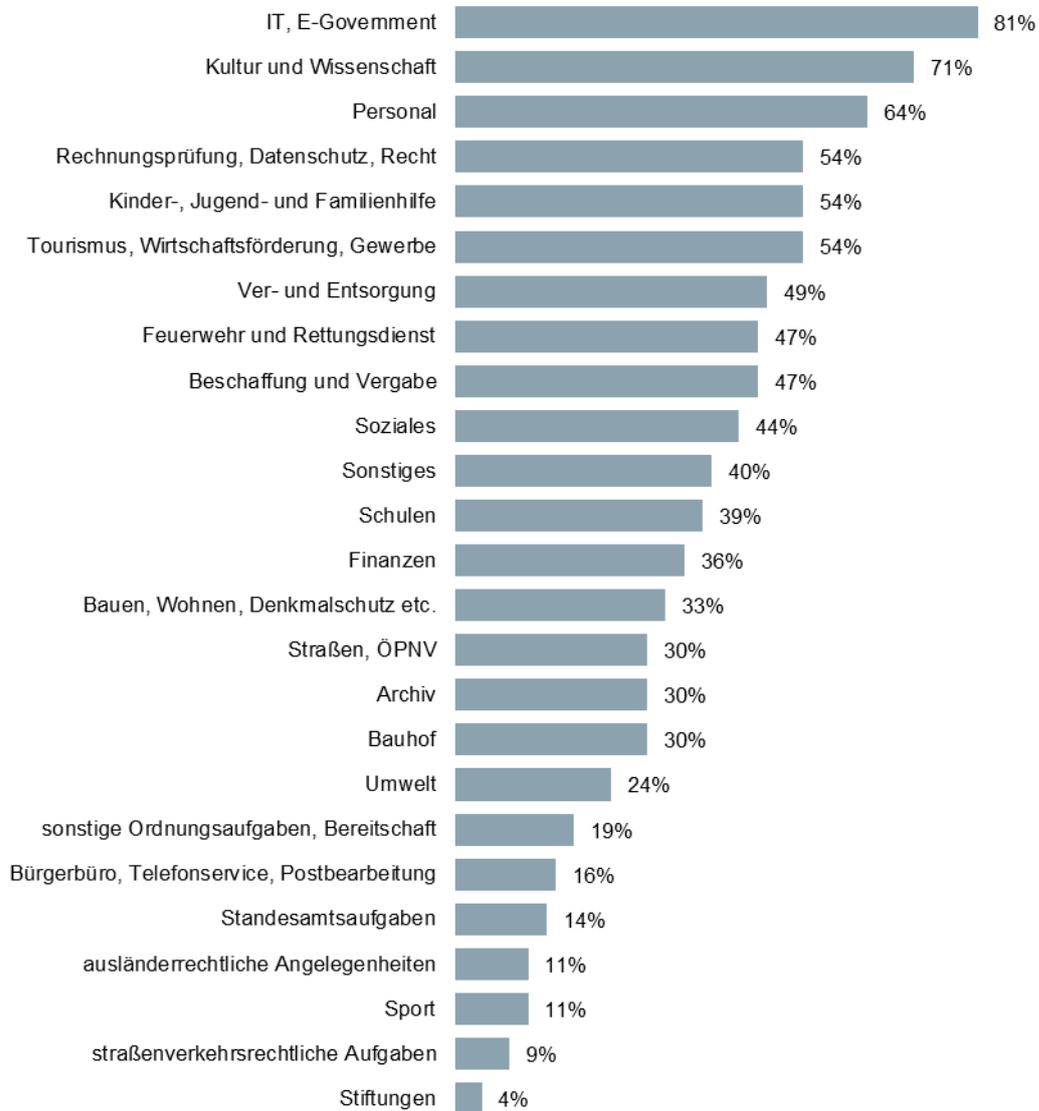
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 70 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



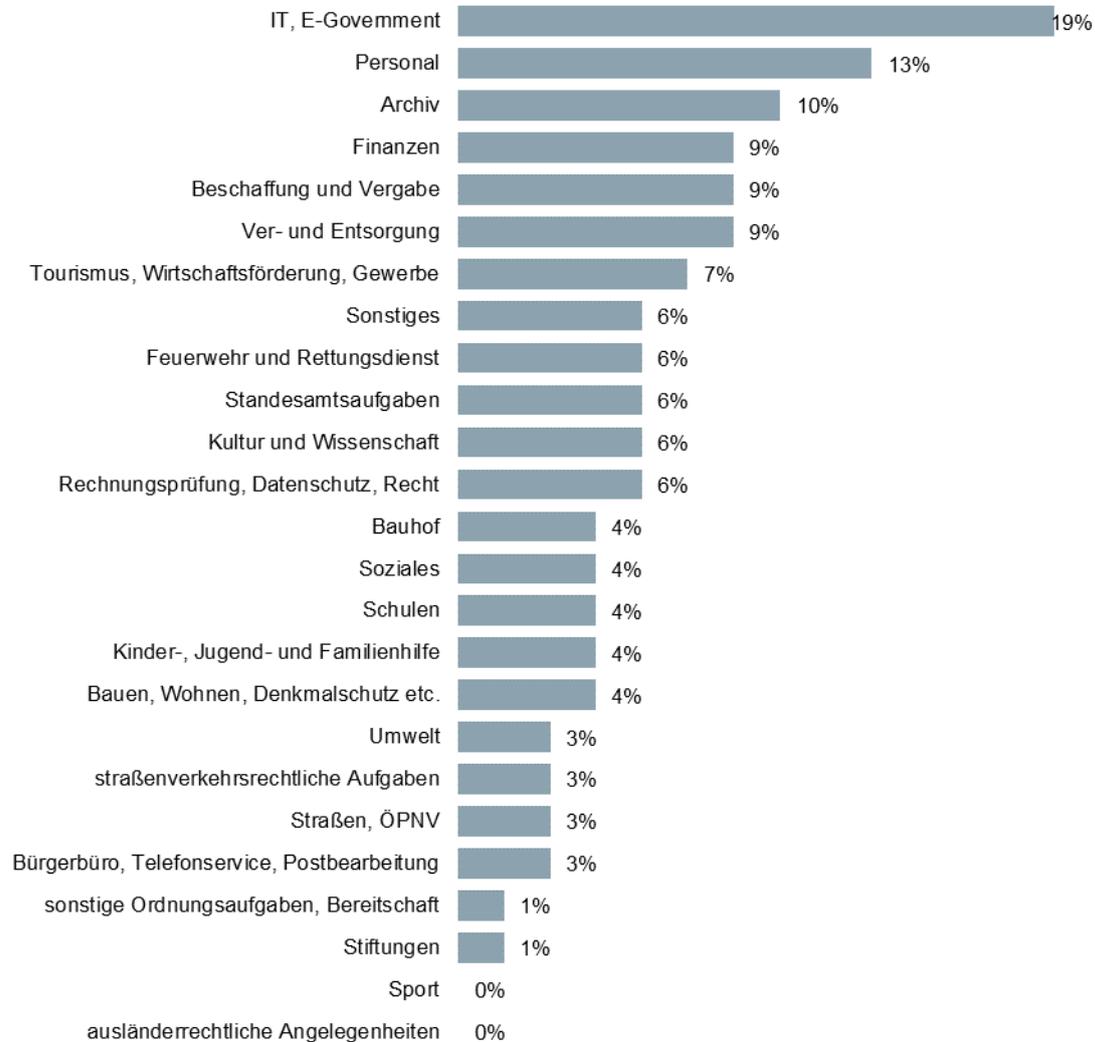
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). 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 aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diese Notwendigkeit wurde durch die Pandemie-Situation verstärkt. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, werden vermehrt gemeinsame Lösungen entwickelt (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur schnellen Aufgabenerledigung. Viele Kommunen sehen hier noch große Effizienzpotenziale, die dem zunehmenden Fachkräftemangel entgegenwirken können. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

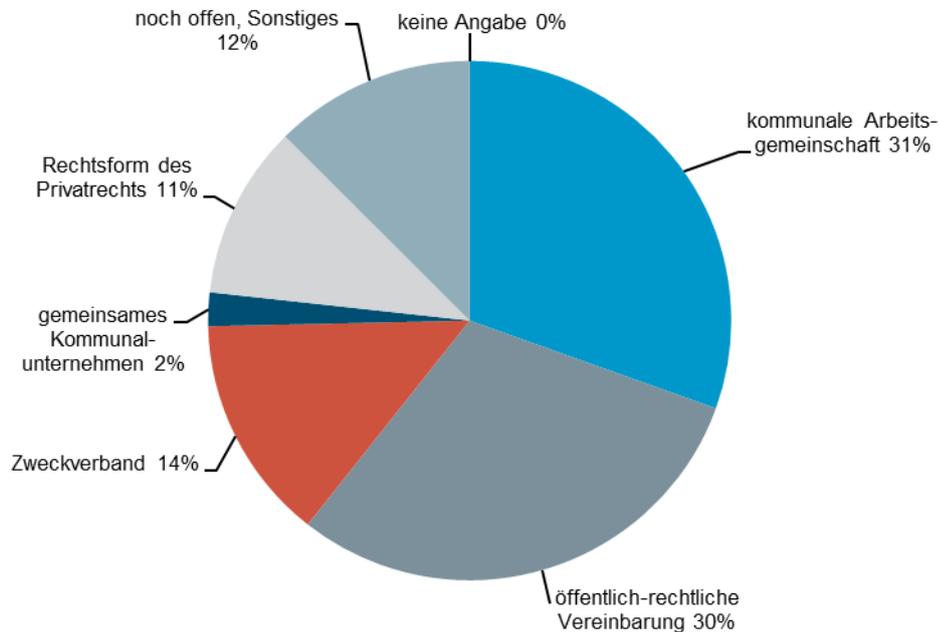


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

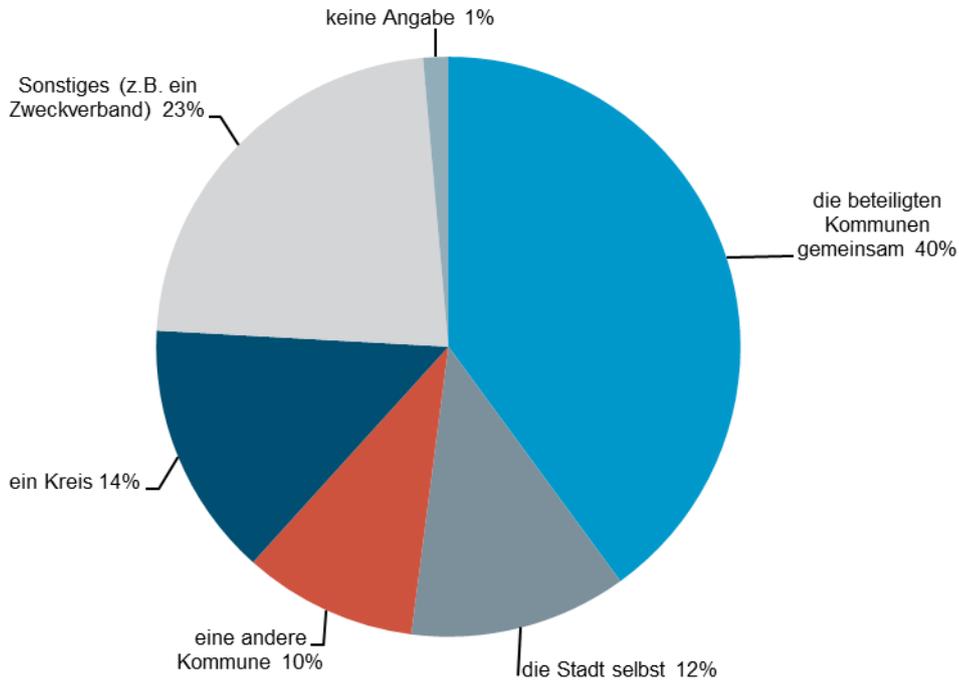


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, ein weiteres Drittel aller Kooperationen wird über Arbeitsgemeinschaften organisiert. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind Organisationsformen 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. Gleichzeitig haben sie den Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen wird, der zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen beinhaltet.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

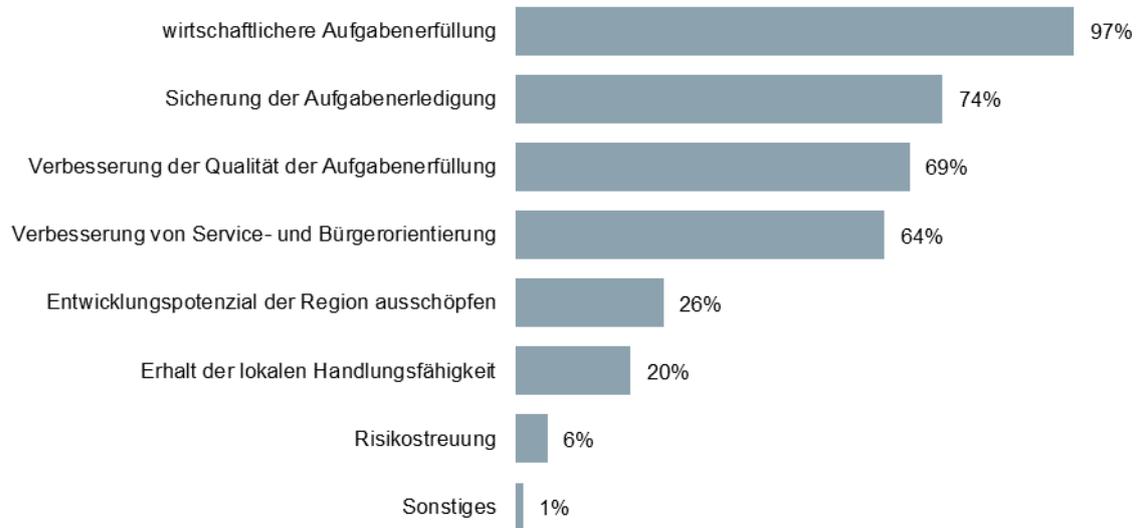


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, ein Zweckverband, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe fast 90 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in mehr als einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare gemeinsame Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

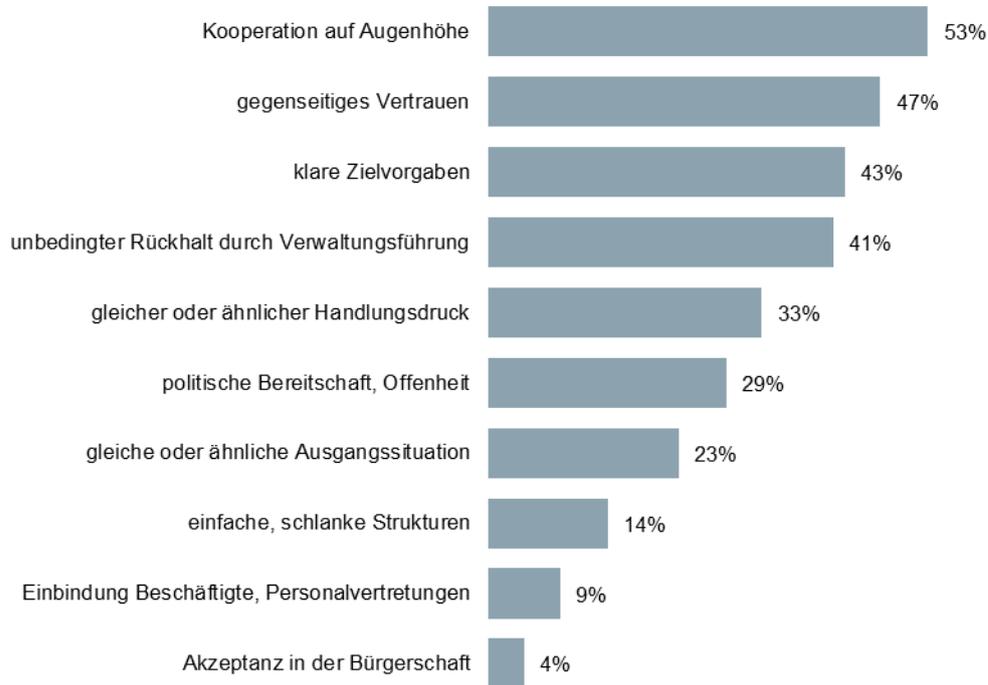
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



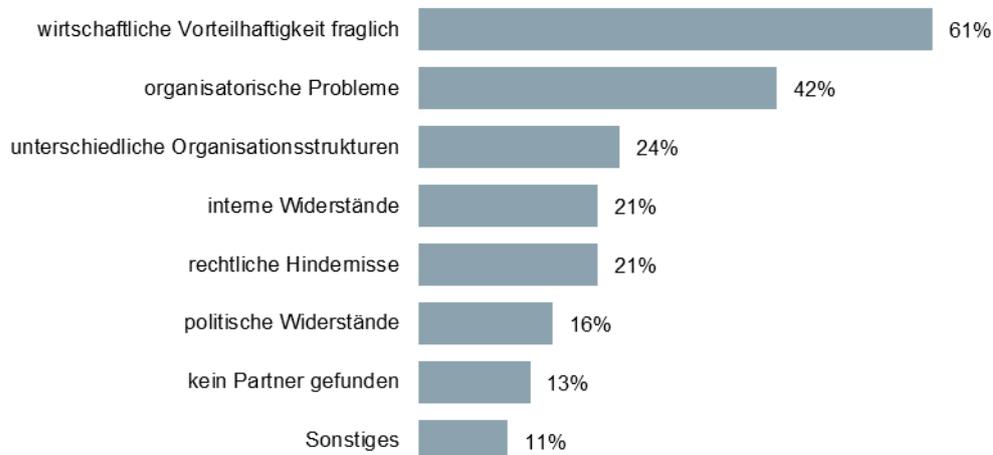
Mehr als die Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe, d. h. die vertrauensvolle partnerschaftliche Zusammenarbeit für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Das gegenseitige Vertrauen und klare Zielvorgaben werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte die überwiegenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. knapp ein Drittel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist, dass die Akzeptanz durch die Bürgerschaft eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hemer

Die Stadt Hemer hat bereits seit Langem die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) erkannt und diese im Wesentlichen gemeinsam mit den umliegenden Kommunen zu realisieren versucht. Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten in der IT sowie der Kultur und Wissenschaft. Weitere Themenfelder sind Finanzen, Soziales, Bauhof, sonstige Ordnungsaufgaben und die Umwelt. Diese setzt Hemer mehrheitlich in der Rechtsform eines Zweckverbandes um. Daneben besteht mit dem Märkischen Stadtbetrieb Iserlohn-Hemer eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR).

Als wesentliche Ziele hat Hemer für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung und der Qualität der Aufgabenerledigung sowie die Sicherung der Aufgabenerledigung formuliert. Diese Ziele werden von der Mehrheit der bisher befragten Kommunen bestätigt. Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene mögliche IKZ-Projekte auf ihre Vorteilhaftigkeit hin betrachtet. Nach ersten Überlegungen der Stadt Hemer wurden auch Gespräche mit in Frage kommenden Kooperationspartnern aufgenommen. Organisatorische Probleme wie die Bereitstellung von Räumlichkeiten oder unterschiedliche Fachverfahren führten dazu, diese Überlegungen nicht weiter zu verfolgen. Die Heterogenität der Kommunen in der Größenordnung, der geografischen Lage (Fahrstrecken) und unterschiedliche Strukturen führten nicht zu der angestrebten Zusammenarbeit. Insbesondere die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit konnte nicht belegt werden. Diese hat für die Stadt Hemer aufgrund der langjährigen schwierigen Haushaltslage eine herausragende Bedeutung.

Zwei IKZ-Projekte wurden rückabgewickelt, da das Aufwand-Nutzen-Verhältnis für Hemer nicht mehr als vorteilhaft eingeschätzt wurde. So wurde z. B. die gemeinsame Flüchtlingsintegrati-

onsmaßnahme Hemer-Iserlohn wegen sinkender Nachfrage zwischenzeitlich beendet. Der ursprüngliche Zweck konnte nicht mehr wirtschaftlich erfüllt werden, so dass diese Aktivität beendet wurde.

Sofern mit dem Ausbau der Digitalisierung eine Standardisierung von Fachverfahren und Verwaltungsabläufen erfolgt, könnten sich auch für Hemer neue Chancen für IKZ-Projekte ergeben. Insbesondere die abschließende rechtliche Klärung der Umsatzsteuersystematik (§ 2b UStG) hat für eine interkommunale Zusammenarbeit grundlegende Bedeutung. Je nach Umfang der tatsächlich eintretenden finanzwirtschaftlichen Auswirkungen wären ggf. auch bestehende Kooperationen neu zu bewerten. Dabei tritt die positive Wirkung der landesweiten Förderrichtlinie IKZ in den Hintergrund.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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-Durchschnittswerten⁶. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

Die gpaNRW hat entsprechende Feststellungen im Bericht Finanzen, Kapitel 1.5, formuliert.

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.

⁶ KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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

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

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune ein-

wirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der kommunalen Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Hemer wurde von Januar bis September 2020 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Hemer hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hemer überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes bis einschl. 2019 sowie die Haushaltsplanung bis 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Finanzplanung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Frank Breidenbach und Martin Bamberger
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Okka Dini Abbas
Bauaufsicht	Thomas Scharf und Stefanie Ohm
Vergabewesen	Thomas Scharf und Stefanie Ohm

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten auf Basis eines Berichtsentwurfes erörtert. Am 29. September 2020 wurden die wesentlichen Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand der Stadt Hemer vorgestellt. Die Stadt Hemer hatte danach Gelegenheit, zu den Berichtsentwürfen Stellung zu nehmen.

Herne, den 09. Dezember 2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Stefan Loepke

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung und zusätzliche Erläuterungen			
F1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW), zur Aufstellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet. Dies betrifft sowohl konsumtive als auch investive Maßnahmen.	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.
F2	Seit 2017 kann die Stadt Hemer die gestiegenen Aufwendungen nicht mehr durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation – und damit das Erreichen des Haushaltsausgleichs im Jahr 2023 – mittelfristig fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie der Entwicklung des Steueraufkommens und der Schlüsselzuweisungen abhängig.	E2	Die Stadt Hemer sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen Ertrags einbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F3	Die Stadt Hemer überträgt keine Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen, investive Auszahlungsermächtigungen jedoch in hohem Maße. Die so erhöhten Ansätze der Folgejahre werden jeweils nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit ist dies kritisch. Grundsätze gemäß § 22 Absatz 1 KomHVO über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind bislang nicht geregelt.	E3	Investive Auszahlungsermächtigungen sollten künftig restriktiver und nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen sollte in Grundsätzen nach § 22 KomHVO verbindlich geregelt werden. Hierzu eignet sich beispielsweise eine Dienstanweisung.
F4	Fördermittel werden in Hemer von den Fachdiensten und Fachbereichen akquiriert. Zentrale Übersichten über förderfähige Maßnahmen oder Förderquellen bestehen nicht. Dies erschwert die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung.	E4	Die Stadt Hemer sollte strategische Vorgaben zur Fördermittelgewinnung treffen, insbesondere mit dem Ziel, die Fördermittelakquise standardisiert in investive und konsumtive Vorhaben zu integrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass förderfähige und geförderte Maßnahmen an zentraler Stelle erfasst werden.
F5	Ausgehend von der Akquise sind die Fachdienste und Fachbereiche auch für die weitere Fördermittelbewirtschaftung bis hin zum Verwendungsnachweis zuständig. Eine zentrale Übersicht über geförderte Maßnahmen, Bestimmungen und Fristen	E5	Die Stadt Hemer sollte wesentliche Informationen zu den einzelnen Fördermaßnahmen in einer zentralen Datenquelle bündeln. Dies versetzt die Verwaltung in die

Feststellung		Empfehlung	
	liegt nicht vor. Infolgedessen fehlen Controlling-Werkzeuge wie z. B. ein förderbezogenes Berichtswesen. Trotz einer entsprechend erschwerten Steuerung kam es bisher nur im Einzelfall zu einer Rückzahlung von Fördermitteln.		Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen fristgerecht abzuwickeln.
F6	Die Bildung einer Rückstellung für eine erhöhte Heranziehung zur Kreisumlage entspricht hinsichtlich des Anteils, der auf die erwartete Verringerung der Schlüsselzuweisung entfällt, nicht der Regelung des § 37 Absatz 5 KomHVO. Die gpaNRW bittet hierzu vorab um Stellungnahme, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.	E6	Die Rückstellung ist im Jahresabschluss 2020 aufzulösen. Die Regelungen des § 37 KomHVO Absatz 5 sind künftig zu beachten.
F7	Die Stadt Hemer weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 42 Absatz 4 KomHVO aus.		
F8	Die Stadt Hemer hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Gebäude und Verkehrsflächen vorgenommen. Damit verstößt sie gegen § 30 Abs. 2 Satz 2 KomHVO NRW. Die gpaNRW bittet hierzu vorab um Stellungnahme, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.	E8	Eine körperliche Inventur sollte kurzfristig erfolgen. Die in § 30 Absatz 2 Satz 2 KomHVO bestimmten Intervalle sind künftig einzuhalten.
F1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW), zur Aufstellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet. Dies betrifft sowohl konsumtive als auch investive Maßnahmen.	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.
F2	Seit 2017 kann die Stadt Hemer die gestiegenen Aufwendungen nicht mehr durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation – und damit das Erreichen des Haushaltsausgleichs im Jahr 2023 – mittelfristig fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie der Entwicklung des Steueraufkommens und der Schlüsselzuweisungen abhängig.	E2	Die Stadt Hemer sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen Ertrags-einbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
Beteiligungen			
F1	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hemer ergeben. Der letzte vorliegende Beteiligungsbericht datiert aus dem Jahr 2010.	E1	Die fehlenden Beteiligungsberichte sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Verfügung gestellt werden. Die fehlenden Angaben sollten in den Beteiligungsberichten

Feststellung		Empfehlung	
			ergänzt werden. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hemer ergeben.	E2.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Hemer sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen werden bislang nur vereinzelt in die Planungen miteinbezogen. Die Auswertung und Aufbereitung der Daten ist noch ausbaufähig.	E1	Die Stadt Hemer sollte die Erhebung und Auswertung von Strukturdaten verbessern und diese im Rahmen der Jugendhilfeplanung vermehrt mit einbeziehen.
F2	Bei der Stadt Hemer existiert kein präventives Gesamtkonzept, aber ein breites und durch das Jugendamt gesteuertes Angebotsspektrum.	E2	Die Stadt Hemer sollte auch in Zukunft die Präventionsarbeit weiter ausbauen und die vorhandenen Bausteine in einem Präventiv-Konzept schriftlich fixieren.
F3	Bei der Stadt Hemer gilt für die Gesamtverwaltung das Leitziel einer familienorientierten Verwaltung. Eine Gesamtstrategie für den Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gibt es nicht. Allgemeine Ziele für die Hilfe zur Erziehung werden im Haushaltsplan fixiert.	E3	Gerade vor dem Hintergrund der steigenden Aufwendungen sollte die Stadt Hemer in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickeln. Aus dieser sollte die Stadt Hemer konkrete Ziele, Zielwerte sowie Maßnahmen zur Zielerreichung ableiten. Der Umsetzungsgrad sollte anhand von abgeleiteten Kennzahlen gemessen und dokumentiert werden. Bei Abweichungen sollten Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.
F4	Die Stadt Hemer hat durch die eingerichtete Controlling-Stelle gute Grundlagen für das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung geschaffen. Es erfolgt monatlich eine Auswertung der Haushaltsdaten sowie Fallzahlen in Form eines Controlling-Berichts. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden aktuell nicht erhoben.	E4	Die Stadt Hemer sollte wie geplant das Finanzcontrolling um ein steuerungsrelevantes Kennzahlensystem erweitern. Hierfür können bspw. auch die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden, damit aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen entwickelt werden können.
F5	Das Fachcontrolling der Stadt Hemer befindet sich noch im Aufbau. Eine Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfen erfolgt bislang nicht.	E5	Die Stadt Hemer sollte ein Fachcontrolling, wie in diesem Berichtsteil erläutert, einführen und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Ein regelmäßiger Fachcontrollingbericht, der auch anbieterbezogene Auswertungen berücksichtigt, sollte erarbeitet werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Bei der Stadt Hemer sind aktuell nur einzelne Prozesse verbindlich und schriftlich festgelegt. Die Sicherstellung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgt über vereinheitlichte Vordrucke. Ein Qualitäts-Handbuch für den ASD wird zurzeit erarbeitet.	E6	Wie bereits geplant, sollte die Stadt Hemer Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch für den ASD schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.
F7	Das Hilfeplanverfahren ist bei der Stadt Hemer aktuell nicht in Form einer schriftlichen Prozessbeschreibung festgelegt, die von der gpaNRW geforderten Mindeststandards sind im Wesentlichen aber bereits vorhanden.	E7	Die von der gpaNRW festgelegten und in der Praxis bereits vorhandenen Mindeststandards für das Hilfeplanverfahren sollten in das Qualitätshandbuch aufgenommen und somit schriftlich fixiert werden.
F8	Bei der Stadt Hemer wird durch umfangreiche Beratungen im Vorfeld jeder Hilfegewährung eine intensive fachliche Zugangssteuerung betrieben. Hierzu gibt es noch keine standardisierten Prozesse. Automatisierte Wiedervorlagen für die Fallsteuerung gibt es bislang nicht.	E8.1	Die Stadt Hemer sollte für die Beratungstätigkeiten des ASD im Rahmen des Fallvorgangs verbindliche Maßstäbe festsetzen und diese im zukünftigen Qualitätshandbuch schriftlich festhalten. Über Auswertungen und Analysen zu Umfang und Wirkung der Beratungstätigkeit sollte die Steuerung in diesem Bereich ausgebaut werden.
		E8.2	Die Stadt Hemer sollte die Möglichkeit von elektronischen Wiedervorlagen über die Fachsoftware prüfen.
F9	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden und ist für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Verbindliche Vorgaben oder Prozessbeschreibungen gibt es für die WiJu bislang nicht.	E9	Die Stadt Hemer sollte auch für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verbindliche Vorgaben, Standards und Prozesse definieren und somit die Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich ausbauen.
F10	Für das Jugendamt der Stadt Hemer gibt es bisher noch kein standardisiertes internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden bzw. sollen eingeführt werden. Eine Unterstützung der Prozesskontrollen durch die Fachsoftware gibt es nicht.	E10	Die Stadt Hemer sollte die Erweiterung von Prozesskontrollen über die Fachsoftware prüfen und insbesondere den Einsatz der Fachsoftware im Bereich WiJu in Betracht ziehen. Die aufeinander aufbauenden Prozesse bzw. Schnittstellen zwischen ASD und WiJu könnten vollumfänglich in der Software abgebildet und auch technische Plausibilitäten, z. B. keine Auszahlung ohne aktuellen Hilfeplan, eingerichtet werden.
F11	Eine Personalbemessungsgrundlage ist bei der Stadt Hemer bislang nur für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vorhanden. Eine Personalbedarfsplanung, die absehbare Fluktuationen berücksichtigt, ist vorhanden.	E11	Die vorhandene Personalbedarfsplanung sollte um eine Quote für ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Dies könnte Stellenvakanzen und Überlastungen minimieren.
F12	Eine Grundlage für eine eigene Stellenbemessung im ASD gibt es bei der Stadt Hemer bislang nicht.	E12	Die Stadt Hemer sollte die Prozesse im Qualitätshandbuch hinterlegen und Bearbeitungszeiten für diese definieren. Hierauf aufbauend sollte eine Grundlage für eine Personalbemessung für den ASD entwickelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F13	Die Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bei der Stadt Hemer anhand von eigenen Kennzahlen vorgenommen und örtliche Gegebenheiten berücksichtigt. Das Personal wurde aufgrund der gestiegenen Fallzahlen im Bereich UMA in der Vergangenheit aufgestockt.	E13	Die Stadt Hemer sollte aufgrund des Fallzahlenrückgangs im Bereich der UMA wie geplant eine Überprüfung der Stellenbemessung im Bereich WiJu vornehmen. Ggfs. vorhandene Personalkapazitäten sollten unter anderem für den Ausbau der Steuerung im Jugendamt (bspw. Erweiterung des Finanz- und Fachcontrollings) eingesetzt werden.
F14	Die Stadt Hemer hat einen sehr niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich belastend auf den Fehlbetrag auswirkt.	E14	Die Stadt Hemer sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil an ambulanten Hilfefällen bei gleichzeitiger niedriger Falldichte zu erhöhen.
F15	Der niedrige Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.	E15	Die Stadt Hemer sollte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um gem. dem im Haushaltsplan fixierten operativen Ziel im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimen unterbringen zu können.
F16	Die Aufwendungen für die SPFH je Hilfefall sind hoch. Eine Einbindung der WiJu bei Vergabe der Leistung an den eigenen ambulanten Dienst erfolgt nicht.	E16	Die Stadt Hemer sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Hilfen nach § 31 SGB VIII analysieren und versuchen den hohen Aufwendungen je Hilfefall gegen zu steuern. Darüber hinaus sollte auch bei der Leistungserbringung durch den eigenen Ambulanten Dienst die Wirtschaftlichen Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren mit einbezogen werden.
F17	Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Hemer sehr hoch. Dabei fallen insbesondere auch die hohen Laufzeiten ins Gewicht. Beides belastet den Fehlbetrag.	E17	Die Stadt Hemer sollte die Laufzeiten regelmäßig fallübergreifend bewerten und intensiver an der Rückführung arbeiten. Ziel sollte es sein, durch eine intensive Rückführungsarbeit die Laufzeiten zu verkürzen.
F18	Die Aufwendungen für die Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sowie der Anteil der Hilfefälle an den Gesamtfällen ist bei der Stadt Hemer sehr hoch. Verfahrensstandards und Verselbständigungskonzepte wurden noch nicht verschriftlicht.	E18	Die Stadt Hemer sollte für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards verschriftlichen. Die Bewilligungshürden sollten höher sein als bei den Minderjährigen. Eine stufenmäßige Verselbständigung sollte ab ca. 16/17 Jahren intensiv verfolgt werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht hält die Zwei-Wochenfrist derzeit nur selten ein. Hieraus kann sich ein Klagerisiko ergeben.	E1	Die Stadt Hemer sollte die Zwei-Wochenfrist § 71 Abs. 1 BauO NRW künftig einhalten, um Angriffspunkte im Klageverfahren zu reduzieren und die Rechtssicherheit ihrer Bescheide zu erhöhen.
F2	Im Zeitpunkt der Prüfung befinden sich die Geschäftsprozesse in einer Umstrukturierung. Checklisten für die Bearbeitung setzt die Bauaufsicht noch nicht ein, dies ist jedoch geplant.	E2	Die Bauaufsicht der Stadt Hemer sollte künftig Angrenzer grundsätzlich vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen benachrichtigen. Damit würde sie die Vorgaben aus § 72 Abs. 1 BauO NRW umsetzen und kann Argumente der Angrenzer in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Im Hemer befindet sich der Prozess des Baugenehmigungsverfahrens während der Prüfung in einer Umstrukturierung. Perspektivisch wird sich der Prozess daher verschlanken und optimieren.	E3.1	Die Stadt Hemer sollte die Zwei-Wochenfrist § 71 Abs. 1 BauO NRW künftig einhalten, um Angriffspunkte im Klageverfahren zu reduzieren und die Rechtssicherheit ihrer Bescheide zu erhöhen.
		E3.2	Die Stadt Hemer sollte in der Bauaufsicht zeitnah Checklisten einsetzen, um eine sichere Bearbeitung der Bauanträge insbesondere bei neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu gewährleisten.
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Hemer bearbeitet im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als viele Vergleichskommunen. Dies liegt sowohl an unterschiedlichen Personalressourcen als auch an erheblich gesunkenen Fallzahlen.	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Hemer sollte die Versendung von Eingangsbestätigungen mit der Nachforderung von Unterlagen verbinden, da sie erst hiermit ihrer Verpflichtung aus § 71 Abs. 1 BauO NRW zur Einhaltung der Frist von zwei Wochen nachkommen kann.
F5	Die Bauaufsicht führt ihre Akten bisher noch in Papierform. Auch das Beteiligungsverfahren ist weitgehend schriftlich. Damit kann die Stadt Hemer bisher nur wenige Vorteile aus der Digitalisierung des Bauantragsverfahrens nutzen.	E5	Die Stadt Hemer sollte unvollständige Bauanträge künftig an die Antragsteller zurücksenden, wenn diese die geforderten Unterlagen nicht innerhalb der gesetzten Frist einreichen.
F6	Bisher nutzt die Stadt Hemer keine Ziele, Zielwerte und Kennzahlen als Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Bauaufsicht.	E6	Die Stadt Hemer sollte die Entwicklung ihrer Fallzahlen regelmäßig ins Verhältnis zum eingesetzten Personal setzen und die Besetzung am Fallvolumen ausrichten.
Vergabewesen			
F1	Mit ihrem Digitalisierungsgrad ist die Stadt Hemer grundsätzlich gut aufgestellt, Vergaben rechtssicher mit einem hohen Digitalisierungsgrad durchzuführen. Einzelne Vergaben wurden jedoch ohne Abstimmung außerhalb des VMS und ohne Submissionsstelle durchgeführt.		
F2	Durch eine gute und enge Zusammenarbeit bindet die Stadt Hemer die Revision gut in die Vergabeverfahren ein. Dies erhöht die Rechtssicherheit der Verfahren.	E2.1	Für ein einheitliches Vorgehen sollte die Stadt Hemer bei Auftragsänderungen (Nachträgen) grundsätzlich die ZVS oder die Revision einbinden.
		E2.2	Die Stadt Hemer sollte ihre Vergabeordnung dahingehend anpassen, dass die Bedarfsstellen die Revision auch bei Vergabebeschwerden und Verfehlungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW unverzüglich informieren.
		E2.3	Die Stadt Hemer sollte künftig sicherstellen, dass die Beschäftigten grundsätzlich alle Vergaben ohne Wertgrenzen im VMS eintragen. Dies erhöht die Rechtssicherheit und dient ebenfalls der Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption ist aufgrund veralteter Regelungen aktualisierungsbedürftig. Eine Verbesserung zur Korruptionsprävention könnte zudem eine Schwachstellenanalyse bringen.	E3.1	Die Stadt Hemer sollte in regelmäßigen Abständen Schwachstellenanalysen durchführen, um das Korruptionsrisiko weiter zu minimieren. Hierzu sollte sie ihre Bediensteten beteiligen.
		E3.2	Die Stadt Hemer sollte ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption insbesondere um Regelungen zu den aktuellen § 16 und 17 des KorruptionsbG NRW ergänzen. Bezogen auf den § 16 sollte sie die vorgeschriebenen Angaben der Gremienmitglieder der Stadt Hemer jährlich veröffentlichen.
F4	Die Stadt Hemer regelt ihre Sponsoringleistungen über eine eigene Dienstanweisung. Eine Veröffentlichung der erhaltenen Sponsoringleistungen findet bisher nicht statt.	E4.1	Die Stadt Hemer sollte ihre Sponsoringverträge grundsätzlich auf eine Laufzeit von maximal zwei Jahren befristen.
		E4.2	Die Stadt Hemer sollte den Fachdienst Zahlungsabwicklung, Steuern, Gebühren sowohl für die finanzielle als auch für die steuerrechtliche Abwicklung von Sponsoringleistungen bereits vor Vertragsabschluss einbinden, um die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Wirkung zu gewährleisten.
		E4.3	Die Stadt Hemer sollte ihre Sponsoringleistungen öffentlich bekanntgeben.
Vergabewesen Maßnahmenbetrachtung			
F6	Die Stadt Hemer beachtet teilweise nicht die vorgegebenen Wertgrenzen. Die Angebotsfrist ist teilweise zu kurz gewählt. Zudem fehlen Regelungen zum Umgang mit und der Dokumentationspflicht von Nachträgen.	E6.1	Die Stadt Hemer sollte versuchen, die Summe der eingehenden Nachträge zu minimieren. Dies kann zum Beispiel über eine intensivere Erstellung von Leistungsbeschreibungen gelingen.
		E6.2	Die Stadt Hemer sollte sicherstellen, dass ihre Sachbearbeitung Entscheidungen zur Ausführung von Nachträgen in allen Maßnahmen immer zeitnah und hinreichend dokumentiert. Dies sollte sie auch in der Vergabeordnung regeln.
		E6.3	Die Stadt sollte ihre Maßnahmen (z.B. Landschaftsbauarbeiten Sport- und Freizeitanlage Lamberg) frühzeitiger planen, damit Angebote auch der Kostenschätzung entsprechen und Nachträge nur ausnahmsweise entstehen.
		E6.4	Die Stadt Hemer sollte sicherstellen, dass sie vorgegebene Wertgrenzen bei allen Vergaben einhält.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Es besteht weiterhin hoher **Handlungsbedarf**. Die Stadt Hemer ist seit dem Jahr 2016 nicht mehr verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und unterliegt seither keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Erstmals 2014 konnte die Stadt den Haushaltsausgleich darstellen, auch die Jahre 2015, 2017 und 2018 schlossen mit positiven Ergebnissen ab. Das 2018 festgestellte Ergebnis von knapp 16 Euro je Einwohner ist geringer als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. 2019 war aufgrund einer rechtswidrig gebildeten Rückstellung ein Jahresfehlbetrag zu verzeichnen. Nach der Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis 2019 besteht mit -2,4 Mio. Euro ein noch höheres Defizit als ausgewiesen.

Planerisch wird nach Defiziten in den Jahren 2020 bis 2022 erst 2023 wieder ein positives Ergebnis erwartet. Wie auch in den abgeschlossenen Jahren wird diese Entwicklung des Haushalts von einer guten gesamtwirtschaftlichen Situation getragen. Die Haushaltsplanung erfolgt sehr differenziert und basiert auf nachvollziehbaren Parametern, es bestehen jedoch aus konjunktureller Sicht allgemeine haushaltswirtschaftliche **Risiken**. Darüber hinaus stellen die Planung der Schlüsselzuweisungen, der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und der Personalaufwendungen zusätzliche Risiken dar. Bei den letztgenannten wird das Risiko durch einen eingeplanten zweiprozentigen Anstieg der Tarif- und Besoldungsentwicklung, der über den Orientierungsdaten des Landes liegt, verringert. Die Risiken könnten den für das Jahr 2023 vorgesehenen Haushaltsausgleich gefährden. Als Risikopuffer würde nach der Planung im Jahr 2023 noch eine Ausgleichsrücklage von 1,3 Mio. Euro zur Verfügung stehen.

Eigenkapital ist in Höhe von 17,4 Mio. Euro in der Schlussbilanz 2019 vorhanden, die Eigenkapitalquote 1 beträgt rund neun Prozent und ist geringer als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die nur noch geringe Eigenkapitaldecke verdeutlicht jedoch das Risiko, dass bei sich

verschlechternden Rahmenbedingungen die Überschuldung bereits mittelfristig eintreten könnte.

Die **Schulden** der Stadt Hemer sind hoch. Hierzu tragen in erster Linie die Verbindlichkeiten bei, die zuletzt infolge der guten Haushaltsentwicklung reduziert werden konnten. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Hemer betragen im Jahr 2018 3.506 Euro je Einwohner. Hiermit liegt Hemer über dem Median. Aufgrund des mittelfristig vorgesehenen hohen Investitionsvolumens werden die Verbindlichkeiten vor allem in der Bilanz der Stadt wieder deutlich zunehmen. Die mittelfristig erwarteten Finanzmittelzuflüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit reichen in Verbindung mit Zuwendungen nicht zur Finanzierung der Investitionsvorhaben aus. Infolge der mit der Neuverschuldung verbundenen Zinsen und Abschreibungen sind mittelfristig weitere Haushaltsbelastungen zu erwarten, die den Handlungsspielraum der Stadt Hemer langfristig einschränken werden. Ein wesentlicher Spielraum zur Reduzierung der Liquiditätskredite besteht nicht.

Hinzu kommt, dass das **Vermögen** möglicherweise weiterer Reinvestitionen bedarf. Sowohl einige Gebäude als auch die Straßen und Wege der Stadt Hemer weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Hieraus könnten sich langfristig weitere Reinvestitions- und damit Finanzmittelbedarfe ergeben.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Trotz geringer Fristüberschreitungen bei der Anzeige der Haushaltssatzungen und der Aufstellung der Jahresabschlüsse liegen den Entscheidungsträgern weitgehend aktuelle **Informationen zur Steuerung der Haushaltssituation** der Stadt Hemer vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen im konsumtiven und investiven Bereich berichtet.

Die Stadt Hemer hat Aufwandssteigerungen in der Vergangenheit durch **Konsolidierungsmaßnahmen** zumindest anteilig kompensieren können, z. B. durch Anhebungen der Grundsteuerhebesätze im Jahr 2013. Seit 2017 kann die Stadt Hemer die gestiegenen Aufwendungen nicht mehr durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation mittelfristig fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie der Entwicklung des Steueraufkommens und der Schlüsselzuweisungen abhängig. Ein konsequenter Konsolidierungskurs ist daher weiterhin notwendig. Verschlechtert sich die derzeit noch positive konjunkturelle Situation, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen wie die für 2022 vorgesehene Anhebung der Grundsteuer B kompensiert werden.

Die Stadt Hemer bildet **Ermächtigungsübertragungen** für investive Auszahlungen in zunehmendem Maße, zugleich ist der Grad der Inanspruchnahme der geplanten investiven Auszahlungen geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Dies läuft der Transparenz und Haushaltsklarheit zuwider. Aus diesem Grund sollten investive Auszahlungsermächtigungen restriktiver und nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch, haushaltswirtschaftlich verträglich sowie sachlich notwendig ist.

Die **Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln** obliegt in Hemer den Fachdiensten und Fachbereichen. Zentrale Übersichten über förderfähige, geförderte Maßnahmen und Förderquellen bestehen nicht. Dies erschwert die Fördermittelbewirtschaftung, weil keine zentrale Kenntnis über Fristen und Förderbestimmungen vorliegt. Die Stadt verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise. Die Stadt Hemer sollte daher strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln treffen und insbesondere regeln, wie die Fördermittelakquise in konsumtive oder investive Maßnahmenplanungen standardisiert integriert wird. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten zudem regelmäßig durch ein zentrales Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Hemer 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Der letzte und bisher einzige Gesamtabchluss wurde 2010 aufgestellt, so dass sich Hemer hier in Verzug befindet. Daher kann die gpaNRW interkommunale Vergleiche nur eingeschränkt erstellen. Einzelne Kennzahlen, die üblicherweise aus dem Gesamtabchluss entnommen werden, müssen für die aktuelle Prüfung hilfsweise ermittelt werden.

Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Hemer unterliegt nach dem Stand des Haushaltsplans 2020 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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 Hemer 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt					X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt				X			X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X					

Die **Stadt Hemer** ist seit dem Jahr 2016 nicht mehr verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und unterliegt seither keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Nach dem genehmigten Haushaltssicherungskonzept in der Fortschreibung von 2012 war der Haushaltsausgleich mit dem Jahresabschluss 2016 wiederherzustellen. Bereits 2014 und 2015 wurden Jahresüberschüsse erzielt, so dass das HSK verlassen werden konnte. Nach der Planung kann auch der Haushalt 2020 fiktiv ausgeglichen werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Hemer 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.252	7.864	1.262	-4.500	4.120	531	-1.785
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	7.864	6.469	1.791	5.911	5.468	3.682

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	18.875	18.839	12.939	13.010	13.020	14.043	13.669
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	7.864	1.262	-4.500	4.120	531	-1.785
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	-2.656	-178	0	-974	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	7	-9.185	30	10	49	-374
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.252	0	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-1.891	-42	3.285	42	0	974	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	18,0	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	9,8	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	23,2	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	9,2

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Rücklagen hat zum 01. Januar 2015 die Wiedereingliederung des Zentralen Immobilienmanagements (ZIM) in den Haushalt der Stadt Hemer ausgeübt. Hierdurch ergab sich ein Verrechnungssaldo von rund 9,2 Mio. Euro, der zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage und damit des Eigenkapitals geführt hat. Diese Verringerung bildet die nachhaltige Wertveränderung des ZIM infolge der vorgetragenen Verluste ab. Durch die zu diesem Zeitpunkt bestehende Begrenzung der Ausgleichsrücklage auf ein Drittel des Eigenkapitals mussten zugleich rund 3,3 Mio. Euro in die Allgemeine Rücklage umgebucht werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Hemer in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-504	-1.489	-515	89
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.178	1.689	1.174	1.263
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	13.669	13.669	13.669	13.669
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-504	-1.489	-515	89

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,9	8,8	3,4	pos. Ergebnis

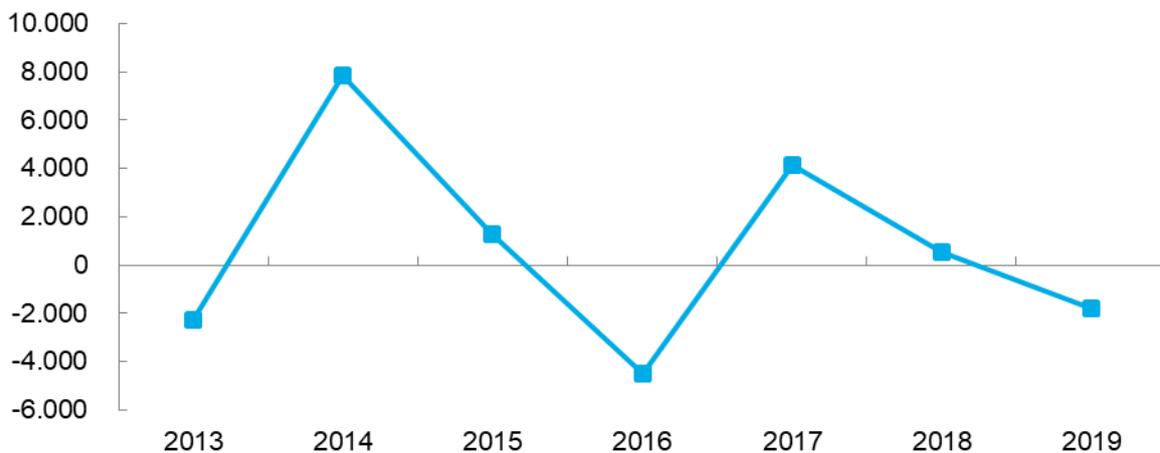
Die Rücklagenveränderungen im mittelfristigen Planungszeitraum ergeben sich ausschließlich aus den Jahresergebnissen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Nach positiven Jahresergebnissen 2017 und 2018 war das Jahresergebnis 2019 negativ. Die Haushaltsentwicklung ist dabei bis zuletzt geprägt von einem gestiegenen Steueraufkommen. Infolgedessen fällt das strukturelle Ergebnis 2019 negativer aus als das festgestellte Jahresergebnis.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Hemer Tausend Euro 2013 bis 2019



In der Zeitreihe können die Gesamtjahresergebnisse der Stadt Hemer aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse nicht ergänzend dargestellt werden.

Die dargestellte Entwicklung der Jahresergebnisse der Stadt **Hemer** ist wesentlich auf die Wechselwirkungen von Gewerbesteuerertrag und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Da sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen u. a. nach dem Steueraufkommen einer zurückliegenden Referenzperiode bemisst, treten diese Wechselwirkungen zeitversetzt auf. Dies wird vor allem 2014 deutlich. In diesem Jahr hat die Stadt Hemer aufgrund des geringen Gewerbesteuerertrags in den Jahren 2012/2013 die höchste Schlüsselzuweisung im Betrachtungszeitraum erhalten. Zugleich führte die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2014 zu

einem Gewerbesteueraufkommen, das um mehr als 10 Mio. Euro über dem Niveau der Vorjahre lag. Als Folge dieser hohen Steuerkraft sank die Schlüsselzuweisung seit 2014 um rund 11,8 Mio. Euro auf nur noch 0,4 Mio. Euro im Jahr 2016 ab. Trotz der seitdem weitgehend stabilen Entwicklung der Gewerbesteuer lassen sich die Einflüsse der Schlüsselzuweisungen auf die Jahresergebnisse auch nach 2016 unmittelbar nachvollziehen.

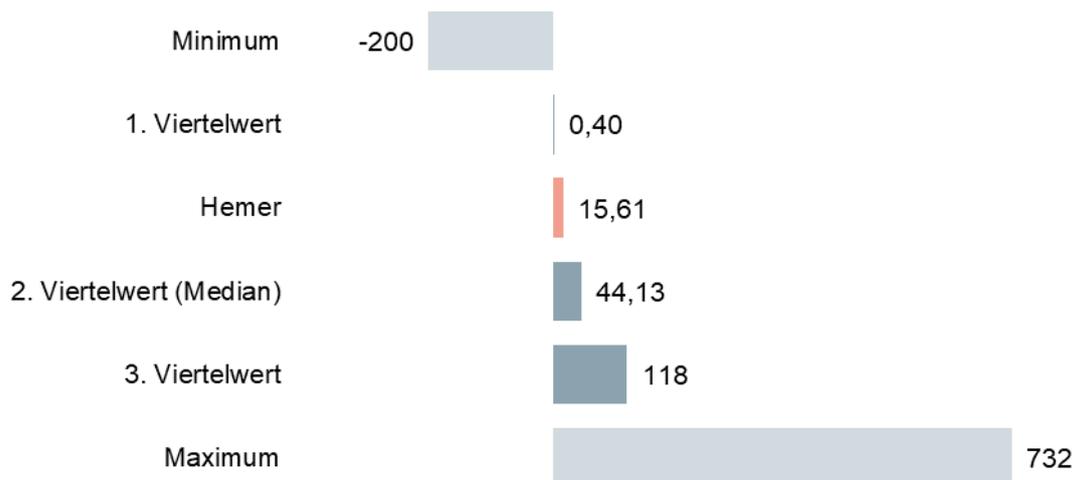
Daneben haben weitere Effekte die Jahresergebnisse beeinflusst. Einige dieser Einflussfaktoren wirken sich nicht dauerhaft aus, sondern stellen Einmal- oder Sondereffekte dar. Diese bereinigen wir in der weiter unten dargestellten Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“, soweit sie den Jahresabschluss 2019 betreffen.

Dies ist bei der Rückstellung von 3,0 Mio. Euro für die erwartete Erhöhung der Kreisumlage der Fall. Bei der Bildung dieser Rückstellung hat die Stadt Hemer gegen § 37 Absatz 5 KomHVO verstoßen (siehe Kapitel 1.5.1). Ohne diesen Vorgang wäre das Jahresergebnis 2019 positiv ausgefallen.

Im Jahr 2017 wurde das Jahresergebnis deutlich durch Einmaleffekte begünstigt. Hierzu zählt insbesondere die Mietausgleichszahlung des Landes im Zuge der Aufgabe der zentralen Unterbringungseinrichtung in Apricke, aus der sich – nach Verrechnung der für den Abbruch des Gebäudes gebildeten Rückstellung – ein Mehrertrag von rund 2,6 Mio. Euro ergeben hat. Ein weiterer positiver Effekt in Höhe von 1,1 Mio. Euro war infolge des Derivatevergleichs und der hierfür aufgelösten Rückstellung sowie der Erstattung durch die Stadtentwässerung Hemer (SEH) zu verzeichnen.

2018 ergab sich ein begünstigender Effekt in Höhe von 1,3 Mio. Euro aus der ertragswirksamen Neubewertung der nach § 32 des Landesnaturschutzgesetzes (LNatSchG) vorgehaltenen Ökopenkte.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2018 haben deutlich mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen höhere Jahresergebnisse erzielt als die Stadt Hemer. In den Jahren des Betrachtungszeitraums korrespondiert die Positionierung im interkommunalen Vergleich mit den stark schwankenden Jahresergebnissen. Die positiven Jahresergebnisse je Einwohner 2014, 2015 und 2017 lagen oberhalb des dritten Viertelwerts. Im Jahr 2016 gehörte Hemer hingegen zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Jahresfehlbeträgen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Als der wesentliche Sondereffekt, der das Jahresergebnis 2019 erheblich beeinflusst hat, haben wir die Rückstellung für die Zunahme der Kreisumlage bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Hemer	
Jahresergebnis	-1.785
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	32.767
Bereinigungen Sondereffekte	-3.000
= bereinigtes Jahresergebnis	-31.553
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	29.146
= strukturelles Ergebnis	-2.407

Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt um 0,6 Mio. Euro schlechter aus als das Jahresergebnis. Ohne den bereinigten Sondereffekt betrüge die Differenz sogar 3,6 Mio. Euro.

Diese Differenz verdeutlicht, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt auf die positive konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen ist. Dies zeigt sich insbesondere an den Aufkommen der Gewerbesteuer und der Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer), deren Ergebnis 2019 in Summe um annähernd 4,7 Mio. Euro über dem durchschnittlichen Niveau der Jahre 2015 bis 2019 liegt. Aufgrund der guten Entwicklung der Steuerkraft lag die Schlüsselzuweisung 2019 hingegen um rund 1,1 Mio. Euro unter dem durchschnittlichen Niveau des gleichen Zeitraums.

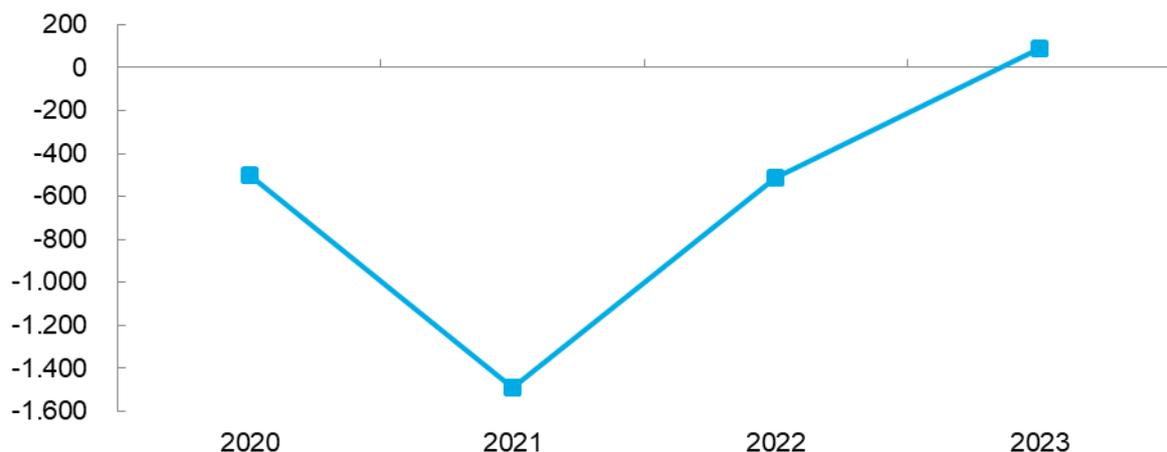
Derzeit mehren sich Anzeichen, dass der konjunkturelle Höchststand vorerst erreicht wurde. Insbesondere die Gewerbesteuer unterliegt großen Schwankungen. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Ergebnisrechnungen besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planung der Stadt Hemer sieht den Haushaltsausgleich im Jahr 2023 wieder vor. Die hierbei zugrundeliegende Planung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen unterliegt allgemeinen Risiken, die sich z. B. aus der konjunkturellen oder tariflichen Entwicklungen ergeben. Darüber hinaus sind bei der Entwicklung der Schlüsselzuweisungen, der Personalaufwendungen sowie der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zusätzliche Risiken erkennbar. Insofern könnten für das Erreichen des Haushaltsausgleichs weitere Maßnahmen erforderlich werden.

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 Hemer in Tausend Euro 2020 bis 2023 (Plan)



Die **Stadt Hemer** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von rund 89.000 Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	33.203 (30.791)	31.500	-1.703 (709)	-1,3 (0,6)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.455 (15.250)	19.300	2.845 (4.050)	4,1 (6,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4.107 (3.044)	4.100	-7 (1.056)	0,0 (7,7)
Schlüsselzuweisung	3.712 (4.793)	11.090	7.378 (6.297)	31,5 (23,3)
Übrige Erträge	47.181	41.777	-5.405	-3,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	22.482	27.263	4.780	4,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.356	15.944	-1.412	-2,1
Steuerbeteiligungen	5.133 (4.635)	2.296	-2.837 (-2.339)	-18,2 (-16,1)
Allgemeine Kreisumlage	22.650 (22.544)	26.286	3.636 (3.742)	3,8 (3,9)
Übrige Aufwendungen	38.823	35.889	-2.934	-1,9

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

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

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

Der Ansatz für 2020 bei der **Gewerbesteuer** wurde – trotz eines erwarteten deutlich höheren Aufkommens im Jahr 2019 – in Höhe von 31 Mio. Euro gebildet. Dieser Ausgangswert liegt nur geringfügig über dem Mittelwert der Jahre 2015 bis 2019. Für die Jahre der mittelfristigen Planung wird ab 2021 ein etwas höheres Einkommen von 31,5 Mio. Euro ohne weitere Steigerungen eingeplant und damit die Orientierungsdaten⁷ unterschritten. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht festzustellen, allerdings unterliegt die Gewerbesteuer unmittelbar dem allgemeinen Risiko der unsicheren konjunkturellen Entwicklung. Hierbei besteht in Hemer eine vergleichsweise große Abhängigkeit zu wenigen Gewerbesteuerpflichtigen und deren wirtschaftlicher Situation.

Basis der Planung der **Gemeindeanteile von Einkommen- und Umsatzsteuer** sind die Verteilungsschlüssel aus den entsprechenden Aufteilungsverordnungen des Landes in Verbindung mit den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen. Im mittelfristigen Planungszeitraum legt die Stadt Hemer die Orientierungsdaten zugrunde. Die Umsatzsteuer wird aufgrund der ab 2022 noch unklaren Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen abweichend von den Orientierungsdaten ohne weitere Zunahme geplant. Auch hier liegt lediglich ein allgemeines Planungsrisiko vor.

Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** plant die Stadt Hemer sowohl für den Haushaltsansatz 2020 als auch die Jahre der mittelfristigen Planung detailliert auf der Grundlage aller bekannten Parameter. Diese Berechnungen beziehen die Höhe des zur Verfügung stehenden Zahlungsbetrags, die eigene Steuerkraft sowie die Ausgangsmesszahl mit ein. Auf diese Weise werden alle Wechselbeziehungen zur Entwicklung des Steueraufkommens und der Kreisumlage berücksichtigt. Die Steuerkraft- und Ausgangsmesszahlen werden individuell geplant, der zur Verfügung stehende Zahlungsbetrag geht über den Grundbetrag nach § 28 Absatz 1 des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) in die Berechnung der Stadt ein. Der Grundbetrag wird vom Land NRW so bemessen, dass der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellte Zahlungsbetrag vollständig verbraucht wird. Die Stadt Hemer wendet die Orientierungsdaten des Landes unmittelbar auf den Grundbetrag an. Diese Berechnungsweise führt zu einem höheren Grundbetrag als dem, der sich aus der Hochrechnung des Zahlungsbetrags mit den Orientierungsdaten ergibt. Infolgedessen liegen die Schlüsselzuweisungen im Jahr 2023 um annähernd 1,2 Mio. höher als nach der Zunahme des Zahlungsbetrags zu erwarten wäre. Die Stadt Hemer kann die im Jahr 2023 geplanten Schlüsselzuweisungen nur dann erreichen, wenn der Zahlungsbetrag stärker wächst, als es die Orientierungsdaten vorsehen. Darin liegt ein zusätzliches Planungsrisiko. Daneben unterliegen die Schlüsselzuweisungen den allgemeinen Risiken, die sich aus den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen ergeben.

Die **übrigen Erträge** gehen bis 2023 um rund 5,4 Mio. Euro zurück; trotz der ebenfalls sinkenden übrigen Aufwendungen verbleibt per Saldo eine höhere Haushaltsbelastung als 2019. In den übrigen Erträgen ist die für 2022 vorgesehene Anhebung der **Grundsteuer B** bereits enthalten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht, allerdings ist die bislang nur vorgesehene Hebesatzerhöhung mit der Haushaltssatzung 2022 umzusetzen.

Die **Personalaufwendungen** werden anhand der tatsächlichen Verhältnisse und Entwicklungen geplant, die der Stadt Hemer zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind.

⁷ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019 Az. 304-46.05.01-264/19

So gehen ausgehend von den besetzten Stellen in den Haushaltsansatz die geltenden Tarifabschlüsse sowie Änderungen bei den Alters- und Erfahrungsstufen ein. Im mittelfristigen Planungszeitraum wird die Tarif- und Besoldungsentwicklung mit einem jährlichen Anstieg von 2,0 Prozent veranschlagt. Damit überschreitet Hemer die Orientierungsdaten deutlich, die lediglich von einem Prozent jährlicher Steigerung der gesamten Personalaufwendungen ausgehen. Es liegen bei der Planung insoweit keine zusätzlichen Risiken vor, jedoch das allgemeine Risiko, dass höhere Tarif- und Besoldungserhöhungen beschlossen werden. Veränderungen bei den Alters- und Erfahrungsstufen, Beförderungen und die Fluktuation werden jedoch nicht berücksichtigt. Die Personalnebenaufwendungen werden ohne weitere Steigerung auf Basis des Ansatzes 2020 fortgeschrieben. Diese pauschale Planung stellt ein zusätzliches Risiko dar, denn bei den Nebenaufwendungen werden sowohl Orientierungsdaten, als auch allgemeine Preissteigerungen nicht berücksichtigt.

Der Haushaltsansatz der Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** ist das Ergebnis der Mittelanmeldungen durch die Fachbereiche und Fachdienste. Diesen geht eine Berechnung von Eckwerten durch den Fachbereich Finanzen und Beteiligungen voraus. Bei wesentlichen Abweichungen von diesen Eckwerten entscheidet gegebenenfalls die Politik. Für die Jahre der mittelfristigen Planung werden die wesentlichen Aufwandsarten ohne weitere Steigerungsraten fortgeschrieben. Hierdurch werden die Orientierungsdaten unterschritten, die auch hier als Zielwerte zu verstehen sind, die in der Regel nur mit Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Dies verdeutlicht auch die Prognose der kommunalen Spitzenverbände⁸, die für die Jahre 2021 und 2022 von jährlichen Steigerungen des Sachaufwands um 2,9 und 2,5 Prozent ausgeht. Hier besteht ein zusätzliches Risiko.

Die Stadt Hemer hat der Berechnung der **Steuerbeteiligungen** ihr geplantes Gewerbesteueraufkommen zugrunde gelegt, daher folgt die Gewerbesteuerumlage der eingeplanten Gewerbesteuerentwicklung. Die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit endete am 31. Dezember 2019 und wird ab 2020 nicht mehr berücksichtigt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht bei beiden Positionen nicht.

Die Höhe der **allgemeinen Kreisumlage** wird durch den vom Märkischen Kreis festgelegten Hebesatz der Kreisumlage und die Umlagegrundlagen der Stadt Hemer (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) bestimmt. Wie auch bei den Schlüsselzuweisungen werden für die Ermittlung des Haushaltsansatzes 2020 und die Werte der mittelfristigen Planung alle bei Haushaltsaufstellung bekannten Parameter berücksichtigt. Diesen Berechnungen liegen die aktuellen Orientierungsdaten und die Umlagegrundlagen nach dem GFG 2020 zu Grunde. Dabei ist zu beachten, dass die Finanzkraft der Stadt Hemer im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen im Kreis steht. Diese Wechselwirkungen sowie die Abhängigkeit zu den Schlüsselzuweisungen bedeuten ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken liegen nicht vor, es besteht allerdings aufgrund der bei der Planung der Schlüsselzuweisung getroffenen Annahmen (siehe oben) die Chance, dass die Kreisumlage im mittelfristigen Planungszeitraum geringer ausfällt.

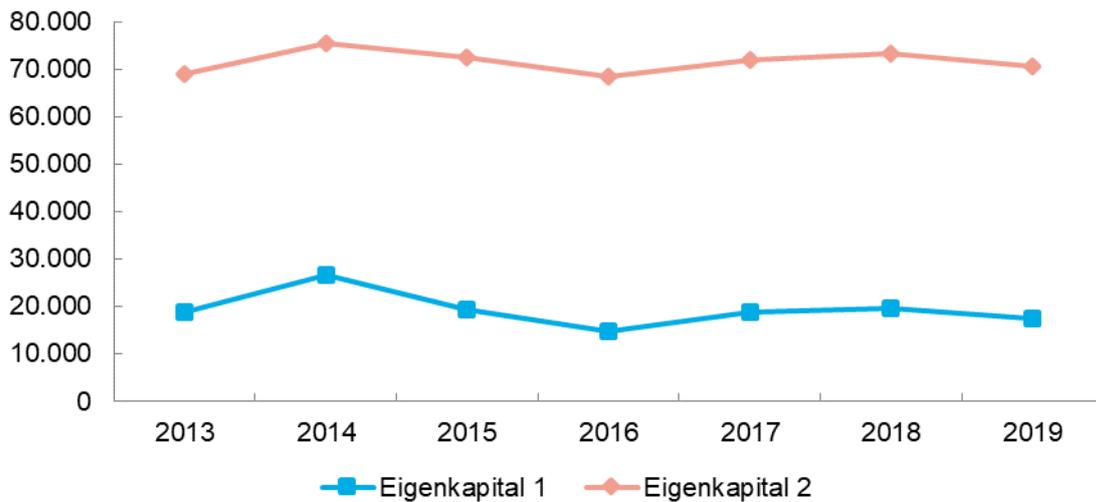
⁸ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 24. Juli 2019: Kommunalfinanzen bis 2022 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Hemer verfügt über eine nur noch geringe Eigenkapitaldecke. Es besteht ein hohes und kurzfristiges Überschuldungsrisiko.

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.

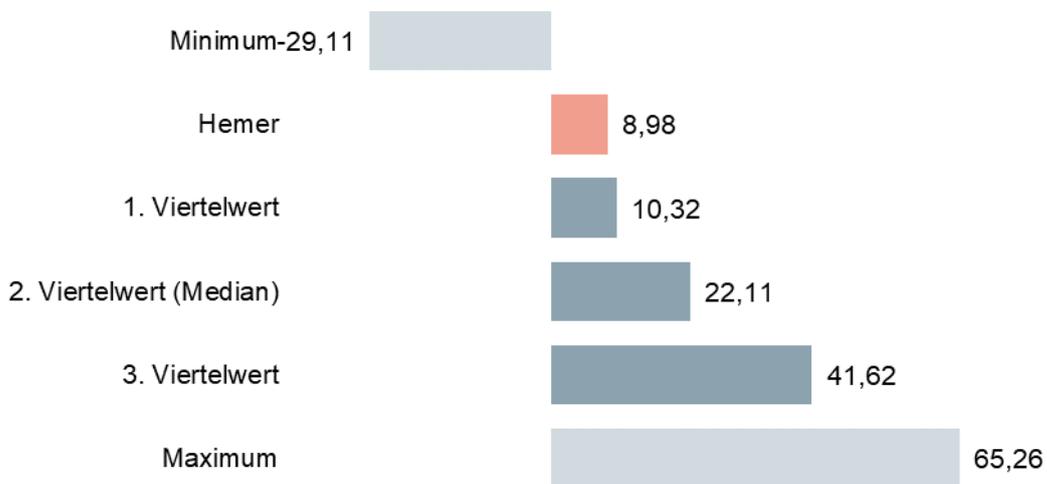
Eigenkapital Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2019



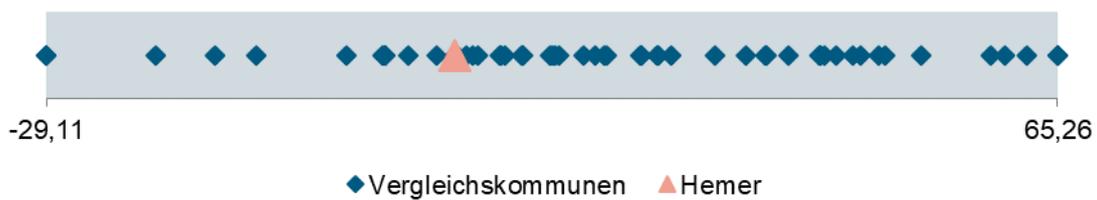
Die Entwicklung des Eigenkapitals 1 (d. h. der Rücklagen einschließlich des Jahresergebnisses) der **Stadt Hemer** resultiert neben den Jahresergebnissen aus den sonstigen Rücklageveränderungen. Letztere ergeben sich insbesondere im Jahresabschluss 2015 durch die Reintegration des ZIM in den Haushalt. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 verfügte die Stadt über Eigenkapital in Höhe von 19,5 Mio. Euro. Gegenüber dem 01. Januar 2007, dem Stichtag der NKF-Einführung, bedeutet dies einen Rückgang um mehr als 75 Prozent, entsprechend 58,9 Mio. Euro.

Nach Hinzurechnung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ergibt sich das Eigenkapital 2, das sich zum genannten Stichtag auf 73,5 Mio. Euro beläuft. Die Entwicklung der Eigenkapitalposten ist in Tabelle 4 der Anlage aufgeführt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Balken- und Streudiagramm verdeutlichen, dass die Mehrzahl der Vergleichskommunen über eine höhere Eigenkapitalquote 1 als die Stadt Hemer verfügt. Hemer gehört ebenfalls zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalquote 2.

Ein ähnliches Bild zeichnet die Betrachtung des Eigenkapitals je Einwohner. Diese Sichtweise lässt die Bilanzsumme als Bezugsgröße außer Acht.

Eigenkapital je Einwohner in Euro 2018

	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapital 1 je Einwohner	574	-2.657	715	1.824	3.607	14.757	51
Eigenkapital 2 je Einwohner	2.160	-1.033	2.228	4.260	5.614	17.765	51

Entgegen der sich bei der letzten überörtlichen Prüfung abzeichnenden Entwicklung ist die bilanzielle Überschuldung bisher nicht eingetreten. Aufgrund der günstigen gesamtwirtschaftlichen Situation ist es der Stadt Hemer gelungen, die Eigenkapitaldecke auf einem niedrigen Niveau zu stabilisieren. Der Vergleich mit dem Jahr 2010, das mit einem Jahresfehlbetrag von mehr als 20 Mio. Euro abgeschlossen werden musste, zeigt angesichts eines Eigenkapitals 1

von nur noch 17,4 Mio. Euro im Jahresabschluss 2019 jedoch das Risiko einer mittelfristig eintretenden Überschuldung. Die abweichenden örtlichen Einwohnerzahlen führen zu keiner wesentlichen Veränderung.⁹

1.3.5 Schulden und Vermögen

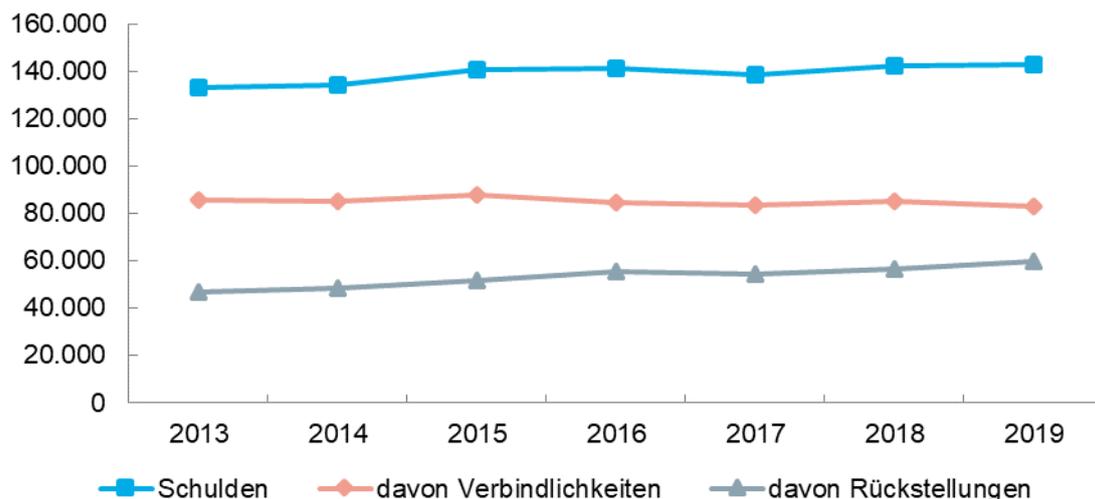
- Die Schulden der Stadt Hemer sind hoch. Hierzu tragen in erster Linie die Verbindlichkeiten bei, die zuletzt zwar reduziert werden konnten, aufgrund der vorgesehenen Investitionen wieder deutlich zunehmen werden. Infolge der damit verbundenen Zinsen und Abschreibungen sind mittelfristig weitere Haushaltsbelastungen zu erwarten, die den Handlungsspielraum der Stadt Hemer einschränken werden.
- Sowohl einige Gebäude als auch die Straßen und Wege der Stadt Hemer weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Hieraus könnten sich langfristig weitere Reinvestitions- und damit Finanzmittelbedarfe ergeben.

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.

Mangels vorliegender Gesamtabschlüsse beziehen wir uns im Folgenden auf die Schulden der Stadt Hemer.

Schulden Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2019

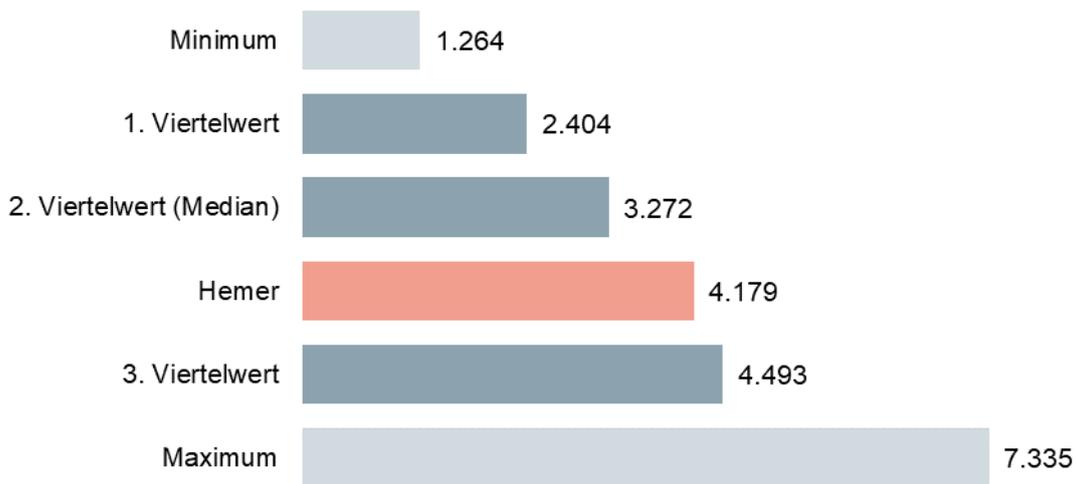


⁹ vgl. Ausführungen im Vorbericht (Kapitel 0.2 Ausgangslage der Stadt Hemer)

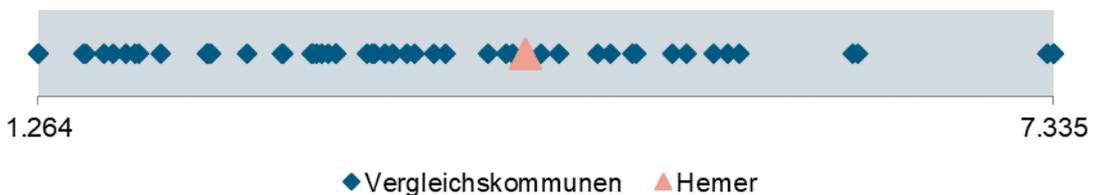
Wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Schulden der **Stadt Hemer** im Betrachtungszeitraum übt die Entwicklung der Rückstellungen aus, die zwischen 2013 und 2019 um 13,1 Mio. Euro zugenommen haben. Im gleichen Zeitraum sind die Verbindlichkeiten um etwa 2,5 Mio. Euro gesunken, so dass es per Saldo zu einem Anstieg der Schulden kommt. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich nehmen lediglich eine untergeordnete Rolle ein.

Ausschlaggebend für die zunehmenden Rückstellungen sind in erster Linie die Pensionsrückstellungen. Daneben wurden erstmals im Jahresabschluss 2016 auch Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung gebildet. Bei den sonstigen Rückstellungen waren insbesondere zwei Vorgänge prägend. Zum einen wurden Drohverlustrückstellungen für die vom ZIM abgeschlossenen Zinssicherungsgeschäfte im Jahr 2015 gebildet und 2017 nach Abschluss eines Vergleichs aufgelöst. Zum anderen wurde im Jahresabschluss 2019 auf Grundlage des § 37 Abs. 5 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) eine Rückstellung für die erhöhte Heranziehung zur Kreisumlage nach § 56 Kreisordnung (KrO) in den Folgejahren gebildet. Den damit verbundenen Rechtsverstoß thematisieren wir in Kapitel 1.5.1.

Schulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neben dem hier dargestellten Kernhaushalt bilanzieren auch die Sondervermögen, AöR und Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Hemer Schulden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Verbindlichkeiten, die wir mit Blick auf den Konzern Stadt Hemer im folgenden Kapitel näher betrachten.

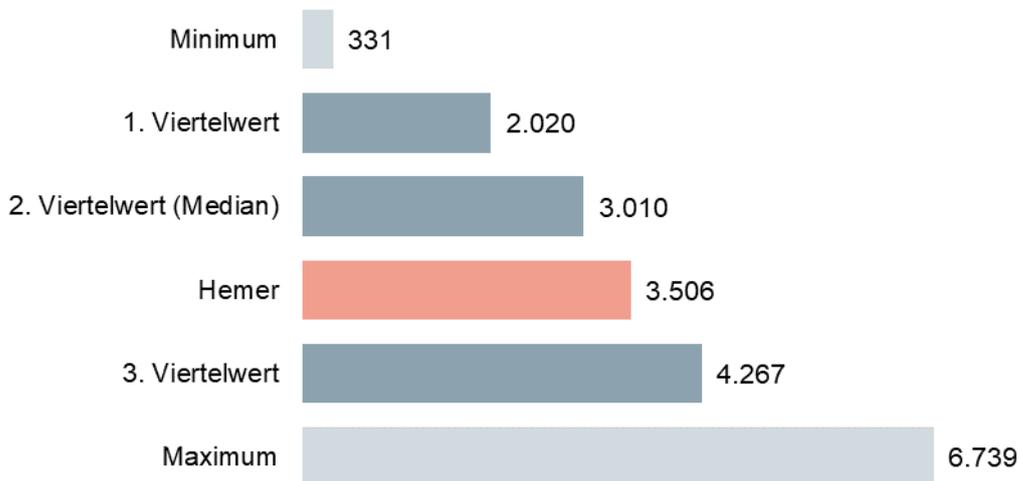
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune in Tausend Euro 2015 bis 2018

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune in Tausend Euro	122.474	119.429	116.598	119.255

Für die Jahre 2015 bis 2018 hat die gpaNRW in Hemer 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 hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Der Konzern **Stadt Hemer** verfügt über höhere Verbindlichkeiten je Einwohner als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Diese Positionierung ist nicht nur auf die oben genannten Mehrheitsbeteiligungen zurückzuführen, denn bereits der Kernhaushalt bilanziert mit 2.503 Euro je Ein-

wohner im Jahr 2018 mehr Verbindlichkeiten als die meisten im Vergleich enthaltenen Kommunen. Auch hier bewirken die von IT.NRW abweichenden Einwohnerzahlen keine wesentliche Veränderung.

Nach dem Kernhaushalt mit 85,1 Mio. Euro Verbindlichkeiten trägt die Stadtentwässerung (SEH) mit 27,5 Mio. Euro wesentlich zu den Verbindlichkeiten des Konzerns bei. Die übrigen Konzernverbindlichkeiten entfallen überwiegend auf die Sauerlandpark Hemer GmbH (SPH), und die Stadtwerke Hemer GmbH (SWH). Ganz überwiegend handelt es sich um Kreditverbindlichkeiten, die der Finanzierung der wahrgenommenen Aufgaben dienen.

Im Kernhaushalt wurden erstmals im Jahresabschluss 2009 Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bilanziert. Ab dem Jahr 2010 beinhalten diese Verbindlichkeiten aufgrund eines Cash-Pools auch die Verbindlichkeiten der SEH, der Grundstücks- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Hemer (GWG) sowie der Sauerlandpark Hemer GmbH. Die Schwankungen der Liquiditätskredite im Zeitablauf resultieren aus den Veränderungen des Cash-Pools. Daneben bestehen aufgrund der teils hohen negativen Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit in den Jahren 2009 bis 2013 langfristige Liquiditätskredite in Höhe von zuletzt 30 Mio. Euro. Verbindlichkeiten aus dem Programm „Gute Schule 2020“ liegen 2019 in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro vor.

Das Volumen der Investitionskredite hat seit der NKF-Einführung zum Haushaltsjahr 2007 von 20,6 Mio. Euro auf 40,2 Mio. Euro im Jahr 2019 zugenommen. Ein deutlicher Anstieg auf 44,7 Mio. Euro trat 2015 durch die Übernahme der Kredite des ZIM auf. Seither konnten die investiven Verbindlichkeiten wieder abgebaut werden.

Die folgende Betrachtung der Salden der Finanzrechnung erlaubt einen Blick auf den künftigen Finanzierungsbedarf des Haushalts.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.954	5.098	12.609	2.779	4.690	-534	7.145
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	3.589	-1.356	580	-864	-787	-1.265	-5.646
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-2.365	3.742	13.190	1.915	3.903	-1.799	1.499
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.396	-704	-2.517	-1.795	-2.355	-1.321	2.046
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.761	3.039	10.673	119	1.548	-3.120	3.545

In fünf der sieben Jahre des Betrachtungszeitraums konnte die **Stadt Hemer** teils hohe positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Somit verfügte sie über eine ausreichend hohe Selbstfinanzierungskraft, aus der sie die ordentlichen Tilgungen leisten und Investitionen finanzieren konnte. Lediglich 2013 und 2018 konnten die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die korrespondierenden Auszahlungen nicht decken.

Insgesamt sind der Stadt Hemer aus der laufenden Verwaltungstätigkeit per Saldo rund 25,8 Mio. Euro zugeflossen. Im gleichen Zeitraum summiert sich der Mittelabfluss aus Investitionstätigkeit auf etwa 5,7 Mio. Euro. Der Saldo aus Finanzierungstätigkeit war im Betrachtungszeitraum ebenfalls negativ (-8,0 Mio. Euro). Dies bedeutet, dass die Tilgungsbeträge höher waren als die Kreditaufnahmen. Die Finanzierungstätigkeit ergibt sich im Wesentlichen aus den Bewegungen des Cash-Pools sowie den ordentlichen Tilgungen der Investitionskredite.

Gegenüber der in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellten Finanzlage, die für die hohe Verschuldung verantwortlich ist, ist somit bis 2019 eine deutliche Verbesserung festzustellen.

Salden der Finanzrechnung Hemer in Tausend Euro 2020 bis 2023 (Plan)

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.447	1.799	2.596	3.913
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.479	-10.995	-6.158	-1.988
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-8.032	-9.196	-3.562	1.926
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.827	8.612	3.998	-243
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-205	-584	436	1.682

In ihrer Haushaltsplanung 2020 und der sich anschließenden mittelfristigen Finanzplanung geht die Stadt Hemer weiterhin von einer positiven Selbstfinanzierungskraft aus. Daran trägt die erwartete konjunkturelle Entwicklung einen hohen Anteil. Das Kapitel Plan-Ergebnisse zeigt, dass diese Annahme risikobehaftet ist.

Aufgrund des gegenüber den abgeschlossenen Jahren deutlich umfangreicheren Investitionsprogramms ergeben sich negative Salden aus der Investitionstätigkeit. Dies bedeutet, dass die zur Verfügung stehenden Zuwendungen, Beiträge und andere Fördermittel nicht ausreichen, um die Investitionsmaßnahmen vollständig zu finanzieren; auch die Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit genügen hierfür nicht, so dass es bis 2023 zu einem Finanzierungsbedarf von 29,6 Mio. Euro kommt. Nach Abzug der ordentlichen Tilgungen verbleibt im Planungszeitraum noch eine Nettokreditaufnahme von 20,2 Mio. Euro.

Die wesentlichen Investitionsmaßnahmen betreffen die kommunalen Gebäude, darunter insbesondere die Sanierung von Schulen und der Stadtbücherei, das Straßenbauprogramm sowie der Neubau des Hallenbades. Der Bau des Hallenbades mit einem Investitionsvolumen von 9,3 Mio. Euro wird dabei mit 4,2 Mio. Euro aus Landesmitteln bezuschusst. Die Sanierung der Bücherei ist mit einem Investitionsvolumen von rund 7,15 Mio. Euro im Haushalt 2020 und der mittelfristigen Planung vorgesehen; auch hier stehen Fördermittel in Höhe von 4,9 Mio. Euro gegenüber. Das Fördermittelmanagement der Stadt Hemer betrachten wir im gleichlautenden Kapitel.

Im Ergebnis ist zu erwarten, dass die Verbindlichkeiten der Stadt Hemer vor allem im investiven Bereich – nach dem Abbau der vergangenen Jahre – wieder zunehmen werden. Bedeutsamer ist, dass der Abbau der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung mittelfristig nicht gelingen wird. Mit dem Volumen von mehr als 38 Mio. Euro im Jahr 2019 geht nach wie vor ein Zinsän-

derungsrisiko einher. Daneben bindet der Kapitaldienst der neu einzugehenden Verbindlichkeiten langfristig weitere Mittel. Aufgrund der zunehmenden Abschreibungsbelastung infolge der Investitionen wird zudem der Haushaltsausgleich in der Ergebnisrechnung langfristig erschwert.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Hemer in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		GND* Hemer	./ RND* Hemer 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert** 31.12.2018
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	70	40	43	232.371
Verwaltungsgebäude	40	80	70	38	46	2.836.121
Verwaltungsgebäude	40	80	80	23	71	2.063.621
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	70	28	61	1.466.473
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70	35	50	5.065.856
Schulen	40	80	70	41	41	28.657.433
Schulsporthallen	40	60	70	31	56	4.853.316
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	34	51	2.663.891
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	11	73	46.302.245
Abwasserkanäle***	50	80	50	20	60	27.978.072

*) GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

**) Der Restbuchwert bezieht sich ausschließlich auf die Vermögensgegenstände mit der angegebenen GND

***) in den SEH ausgegliedert, Angaben betreffen Kanäle mit einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren

Die **Stadt Hemer** hat für die Gebäude Gesamtnutzungsdauern festgelegt, die am oberen Ende der zulässigen Bandbreite nach der NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände liegen. Dadurch minimiert sie die Haushaltsbelastungen durch die Abschreibungsbeträge, trägt aber zugleich ein erhöhtes Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen. Dieses tritt ein, wenn Vermögensgegenstände die ihnen zugedachte Restnutzungsdauer nicht erreichen. Die Gesamtnutzungsdauern der Straßen sowie des in den SEH ausgegliederten Kanalvermögens hingegen sind vergleichsweise kurz bemessen.

Die Anlagenabnutzungsgrade befinden sich bei den meisten Gebäudekategorien innerhalb einer Spannweite von 43 bis 56 Prozent und sind unauffällig. Vergleichsweise weit abgeschrieben sind hingegen die Verwaltungsgebäude, darunter auch das Rathaus und die als Verwaltungsgebäude genutzten Immobilien des Sauerlandparks. Gleiches gilt für das Gemeindehaus Ihmert sowie das Jugend- und Kulturzentrum am Park. Nach Auskunft der Stadt Hemer sind Reinvestitionsbedarfe bei einigen Gebäuden bereits bekannt, eine umfassende Zustandserfassung und -bewertung war bislang aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten allerdings nicht möglich.

Beim Straßenvermögen fällt ebenfalls ein vergleichsweise hoher Anlagenabnutzungsgrad auf. Bei annähernd der Hälfte der Straßenabschnitte liegt die verbleibende bilanzielle Restnutzungsdauer bei unter zehn Jahren oder ist bereits verstrichen. Aktuelle Zustandsdaten liegen hierzu jedoch nicht flächendeckend vor, da seit der für die Eröffnungsbilanz 2007 notwendigen Inventur keine weitere Zustandserfassung mehr durchgeführt wurde. Infolge der für die Inventur 2014 genommenen Stichprobe wurde jedoch eine außerplanmäßige Abschreibung von Teilen des Straßenvermögens aufgrund dauerhafter Wertminderung notwendig. Dies verdeutlicht, dass auch hier vermutlich weitere Reinvestitionsbedarfe zu erwarten sind.

Die fehlenden Folgeinventuren des Straßennetzes und der bebauten Grundstücke stellen einen Rechtsverstoß dar, der im Kapitel 1.5.3. eingehender thematisiert wird.

Investitionsquoten Hemer in Prozent 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	693	3.737	83.967	3.283	3.042	5.091	10.088
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr in Tausend Euro							
Abgänge Anlagevermögen	74	87	55.330	191	36	216	1.715
+ Abschreibungen Anlagevermögen	6.064	5.179	13.900	5.136	5.162	5.279	5.401
= Werteverzehr AV gesamt	6.138	5.266	69.230	5.327	5.198	5.496	7.116
Investitionsquote	11	71	121	62	59	93	142

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Hemer den Werteverzehr des Anlagevermögens nicht vollständig durch Investitionen ausgeglichen. Die durchschnittliche Investitionsquote aller sieben Jahre liegt zwar bei 104 Prozent, sie ist allerdings erheblich durch die Wiedereingliederung des Gebäudevermögens infolge der Auflösung des ZIM geprägt. Hierdurch kommt es zu Zugängen bei den bebauten Grundstücken in Höhe von rund 74 Mio. Euro sowie einem Abgang von rund 54 Mio. Euro bei den Finanzanlagen. Infolgedessen liegt die bereinigte Investitionsquote bei den Gebäuden bei unter 100 Prozent. Auch beim Straßen- und Wegevermögen ist ein Werteverzehr festzustellen, der nicht durch Investitionen ausgeglichen wurde. Hinzu kommt, dass

die Investitionsquote nicht nur Maßnahmen zum Erhalt der bestehenden Substanz enthält, sondern auch Neubau-, Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen beinhaltet.

Nach Auskunft der Stadt Hemer ist vorgesehen, für die einzelnen Gebäudekategorien in den kommenden Jahren sukzessive die notwendigen Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu ermitteln. Auch eine Zustandserfassung des Straßen- und Wegenetzes ist beabsichtigt (siehe hierzu auch Kapitel 1.5.3). Zu einem wirtschaftlichen Umgang mit dem Gebäudevermögen gehört es auch, nur den notwendigen Gebäudebestand vorzuhalten. Daher sollte nur in Gebäude reinvestiert werden, die langfristig benötigt werden.

Der Anlagenabnutzungsgrad der wertmäßig bedeutenden Abwasserkanäle mit einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren liegt bei rund 60 Prozent. Daneben bilanziert der SEH weitere Kanalabschnitte mit unterschiedlichen Gesamtnutzungsdauern, die allerdings wertmäßig weniger relevant sind. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Kanäle mit Gesamtnutzungsdauern von 60 und 100 Jahren. Hier liegen die Anlagenabnutzungsgrade bei 71 und 17 Prozent. Rechtzeitige Reinvestitionen sollten grundsätzlich aus den Gebühreneinzahlungen finanziert werden können, da der Werteverzehr über die Abschreibungen an den SEH zurückfließt.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW) wurden nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet. Dies betrifft sowohl konsumtive als auch investive Maßnahmen.

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

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

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

Die **Stadt Hemer** hat in den vergangenen Jahren ihre Haushaltssatzungen erst nach dem 30. November des Vorjahres angezeigt. Die in § 80 Abs. 5 GO gesetzte Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung wurde daher nicht eingehalten. Allerdings wurden die Haushaltssatzungen der vergangenen Jahre in der Regel innerhalb des ersten Quartals des Haushaltsjahres, seit 2017 bereits im Vorjahr in der Dezembersitzung des Rates beschlossen. Die Anzeige bei der Aufsichtsbehörde folgte dann im Januar des Haushaltsjahres.

Die Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse fällt nach § 96 Absatz 1 GO auf das Ende des Folgejahres. Diese Frist hat die Stadt Hemer eingehalten. Die Bestätigung des aufgestellten Jahresabschlusses durch den Bürgermeister und die Zuleitung an den Rat erfolgten allerdings immer nach dem 31. März des Folgejahres, in der Regel im Mai oder Juni des Folgejahres.

→ **Empfehlung**

Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.

Der letzte und bisher einzige Gesamtabschluss wurde 2010 aufgestellt. Hinsichtlich der Aufstellung der Gesamtabschlüsse für die Jahre 2011 bis 2018 befindet sich Hemer in Verzug. Ab 2019 geht die Stadt Hemer davon aus, dass die Pflicht zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse entfällt. Nach der Änderung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse durch das 2. NKFVG entfällt die örtliche Prüfung der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017. Der Gesamtabschluss 2018 muss nach den geltenden Vorschriften erstellt, örtlich geprüft und festgestellt werden.

Die Führungskräfte der Stadt Hemer werden durch ein Finanzcontrolling regelmäßig über die Haushaltsausführung sowohl im konsumtiven wie investiven Bereich informiert.

Für die Erstellung der Controllingberichte ist der Fachdienst Finanzmanagement zuständig. Die haushaltsbewirtschaftenden Fachdienste erhalten hierzu ihre jeweiligen Ist-Werte, zu denen sie Prognosen über die weitere Entwicklung abgeben und gegebenenfalls Abweichungen begründen müssen. Diese Informationen werden vom Fachdienst Finanzmanagement zentral zusammengetragen und ausgewertet. Auf dieser Basis werden Budgetberichte erstellt und über den Haupt- und Finanzausschuss dem Rat der Stadt zugeleitet. Der Budgetbericht I umfasst dabei die Entwicklungen der Monate Januar bis April, der Budgetbericht II enthält darüber hinaus den Zeitraum bis einschließlich Juli.

In den Budgetberichten werden wertmäßig sämtliche Abweichungen zu Planwerten im konsumtiven und investiven Bereich erfasst. Zu den wesentlichen positiven wie negativen Abweichungen und den Prognosewerten wird entsprechend Stellung bezogen. Dies beinhaltet sowohl die budgetscharfen Entwicklungen des Ergebnisplans als auch die Entwicklungsstände der Investitionsmaßnahmen im Teilfinanzplan B. Darüber hinaus wird in den Budgetberichten auch in aggregierter Form zu den wesentlichen finanziellen Auswirkungen Stellung genommen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Seit 2017 kann die Stadt Hemer die gestiegenen Aufwendungen nicht mehr durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation – und damit das Erreichen des Haushaltsausgleichs im Jahr 2023 – mittelfristig fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie der Entwicklung des Steueraufkommens und der Schlüsselzuweisungen abhängig.

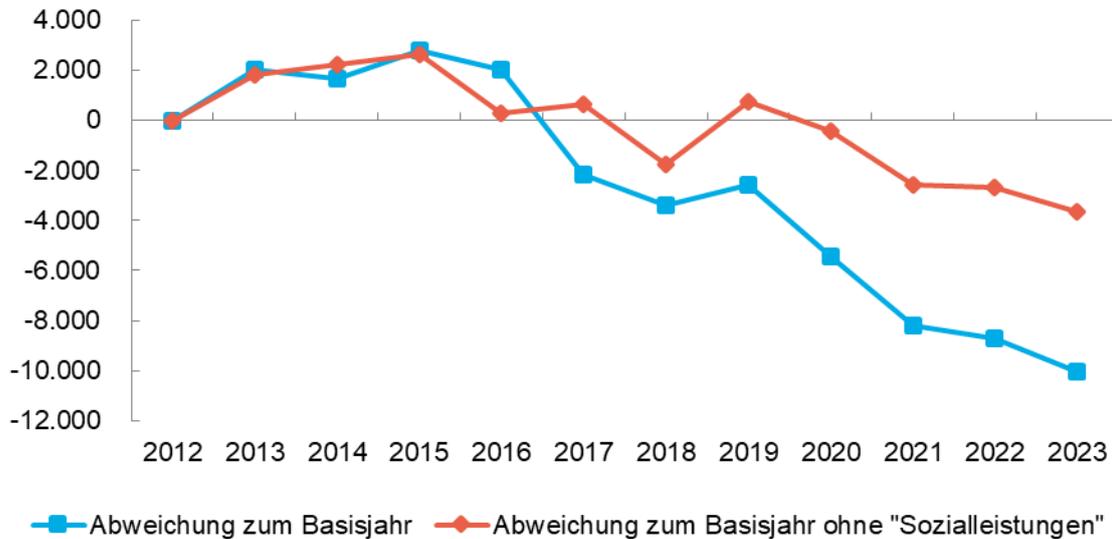
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Hemer** ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2023



Werte 2013 bis 2019: IST, ab 2020: PLAN

In Relation zum Basisjahr 2012 haben sich die bereinigten Jahresergebnisse negativ entwickelt. Dies betrifft sämtliche Jahre der Planung, aber seit 2017 auch die Ist-Jahre. Zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums haben sich die bereinigten Jahresergebnisse gegenüber 2013 um rund 10,1 Mio. Euro verschlechtert. Die Anhebung der Realsteuererhebungsätze im Jahr 2013 führt jedoch zunächst zu einer Verbesserung der bereinigten Jahresergebnisse um rund 2,0 Mio. Euro, da die Grundsteuer B in den bereinigten Jahresergebnissen noch enthalten ist. Dies verdeutlicht den Konsolidierungserfolg.

Ab dem Jahr 2017 sind einige Effekte feststellbar, die zu einem negativen Trend führen. Beginnend 2016, insbesondere aber 2017 steigen die Versorgungsaufwendungen durch die gebildeten Pensionsrückstellungen erheblich an. Zugleich kommt es zu einem kumulativen Effekt, bei dem sowohl gestiegene Schlüsselzuweisungen (siehe Kapitel 1.3.2 Ist-Ergebnisse), als auch hohe Gewerbesteuererträge bereinigt werden. Schließlich waren 2017 Sondereffekte zu bereinigen, darunter die Mietausgleichszahlung des Landes für die zentrale Unterbringungseinrichtung für Flüchtlinge.

Auch in den weiteren Ist- und Planungsjahren wirkt sich die Bereinigung der kontinuierlich steigenden Steuererträge und Schlüsselzuweisungen auf der Ertragsseite deutlich aus. Nach Abzug der ebenfalls bereinigten Kreisumlage verbleibt hier 2023 eine Differenz von rund 1,5 Mio. Euro gegenüber 2017. Noch erheblicher wirkt sich mit 6,7 Mio. Euro der erwartete Anstieg der Personalaufwendungen zwischen 2017 und 2023 aus.

Steigende Sozialleistungen haben in Hemer – wie in fast allen Städten – ebenfalls einen wesentlichen Anteil an der Verschlechterung der bereinigten Jahresergebnisse. Bereinigt man die Ergebnisse der Produktbereiche 5 und 6 ebenfalls, ergibt sich ausgehend vom Basisjahr eine Verschlechterung von 3,7 Mio. Euro.

Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Personal zu kompensieren. Der Haushaltsausgleich 2023 kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Diese macht sich insbesondere bei den Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer sowie den Schlüsselzuweisungen bemerkbar. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Hemer aber nicht gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Hemer** hat die Hebesätze der Realsteuern zur Konsolidierung genutzt. Zuletzt wurden 2013 alle Grundsteuerhebesätze auf die zum Prüfungszeitpunkt noch geltenden Hebesätze angehoben. Für das Jahr 2022 ist eine Anhebung der Grundsteuer B auf 780 v. H. vorgesehen. Wie die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, könnten weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig werden. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

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

Hebesätze 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Hemer	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	fiktiver Hebesatz gem. GFG
Grundsteuer A	350	284	322	297	223
Grundsteuer B	680	616	630	548	443
Gewerbsteuer	480	472	471	414	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ **Feststellung**

Die Stadt Hemer überträgt keine Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen, investive Auszahlungsermächtigungen jedoch in hohem Maße. Die so erhöhten Ansätze der Folgejahre werden jeweils nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Vor dem Hinter-

grund der Transparenz und Haushaltsklarheit ist dies kritisch. Grundsätze gemäß § 22 Absatz 1 KomHVO über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind bislang nicht geregelt.

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

Im konsumtiven Bereich handhabt die **Stadt Hemer** Ermächtigungsübertragungen restriktiv. In keinem der betrachteten Jahre 2014 bis 2019 hat die Stadt Hemer Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen oder Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit übertragen.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Hemer bei den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt zeigt, inwieweit die Stadt Hemer ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Investive Auszahlungen Hemer 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.305	8.799	11.091	10.298	10.814	13.601
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	1.874	1.859	2.375	6.304	8.668
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,0	27,0	20,1	23,1	58,0	60,8
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.528	8.814	11.093	12.674	17.172	22.918
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,0	21,3	16,8	18,7	36,7	37,8
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.152	3.145	4.458	3.888	5.741	9.984
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	63,6	35,7	40,2	30,7	33,4	43,6

Die Stadt Hemer hat im Betrachtungszeitraum ihre investiven Auszahlungsansätze in zunehmendem Maße durch Ermächtigungsübertragungen erhöht. Dieser Anstieg geht mit den seit 2014 steigenden Haushaltsansätzen einher.

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2018 liegt der Ansatzerhöhungsgrad inzwischen höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. 2019 ist der Ansatzerhöhungsgrad nochmals auf 60,8 Prozent gestiegen. Ein vergleichbares Bild ergibt sich aus dem Vergleich der investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner.

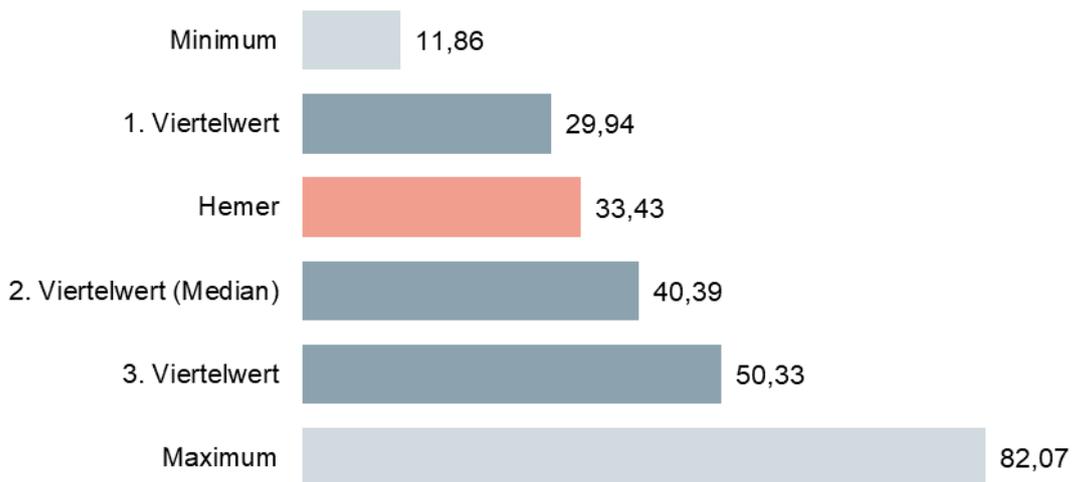
Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz der zunehmenden fortgeschriebenen Ansätze wurde 2018 nur rund ein Drittel der Auszahlungsermächtigungen ausgeschöpft. Wesentlich andere Ergebnisse ergeben sich auch in den übrigen Jahren nicht. Die Ist-Ergebnisse unterschreiten bereits die Haushaltsansätze in jedem Jahr teils deutlich.

Nach Auskunft der Stadt dauern die Planungsprozesse und Vergabeverfahren bei Investitionen sehr lange. Ansätze können daher nicht im vorgesehenen Zeitraum in Anspruch genommen werden, sondern erst mit zum Teil mehrjähriger Verzögerung. Die hierfür vorgesehenen Mittel werden regelmäßig in das folgende Jahr übertragen. Nach § 13 Absatz 2 KomHVO sind Ermächtigungen für Investitionen jedoch erst dann zu veranschlagen, wenn die Gesamtkosten der Maßnahmen ermittelt worden sind.

Die Stadt Hemer hat keine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Dies ist jedoch nach § 22 Absatz 1 KomHVO erforderlich. Solche Grundsätze sollten der Haushaltssituation Rechnung tragen, d. h. Ermächtigungen sollten nur dann übertragen werden, wenn die korrespondierende Maßnahme haushaltswirtschaftlich verträglich, sachlich notwendig bzw. im Rahmen der städtischen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Fachdienste haben in den Antragsvordrucken die Notwendigkeit der Übertragung zu begründen sowie die voraussichtliche Fälligkeit der letzten Zahlung und Jahr der Inbetriebnahme bzw. Benutzung der Maßnahme anzugeben.

→ Empfehlung

Investive Auszahlungsermächtigungen sollten künftig restriktiver und nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen sollte in Grundsätzen nach § 22 KomHVO verbindlich geregelt werden. Hierzu eignet sich beispielsweise eine Dienstanweisung.

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

Fördermittel werden in Hemer von den Fachdiensten und Fachbereichen akquiriert. Zentrale Übersichten über förderfähige Maßnahmen oder Förderquellen bestehen nicht. Dies erschwert die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung.

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

Die **Stadt Hemer** verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstweisungen zur Einbindung der Fördermittelakquise in den Vergabeprozess existieren nicht. Die Fördermittelbeantragung obliegt den Fachdiensten und Fachbereichen im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit. Bei übergreifenden Förderprogrammen wie „Gute Schule 2020“ oder dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KinvFG) nimmt die Kämmerei als zentrale Stelle eine koordinierende Funktion ein. Nach dem Kenntnisstand des Fachdienstes Finanzen verwalten zurzeit mehr als zehn Fachdienste Fördermittel in ihren Budgets. Eine zentrale Übersicht über förderfähige Maßnahmen, z. B. beim Fachdienst Finanzen, besteht nicht.

Aufgrund der dezentralen Aufgabenerledigung besteht auch kein zentraler Überblick über mögliche Fördermittelquellen. Die Fachbereiche und Fachdienste bemühen sich eigenverantwortlich um aktuelle Informationen. Rundschreiben der Bundes- und Landesbehörden, Schnellbriefe des StGB und Presseinformationen werden elektronisch schnellstmöglich hausintern an die zuständigen Mitarbeiter weitergeleitet. Externe Beratungsangebote zur Fördermittelakquise werden nicht genutzt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hemer sollte strategische Vorgaben zur Fördermittelgewinnung treffen, insbesondere mit dem Ziel, die Fördermittelakquise standardisiert in investive und konsumtive Vorhaben zu integrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass förderfähige und geförderte Maßnahmen an zentraler Stelle erfasst werden.

Die Stadt Hemer teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass zum 01. Januar 2021 ein Team Fördermittelmanagement und Controlling gebildet werde. Darin sei eine zusätzliche Vollzeitstelle ausschließlich mit der Fördermittelakquise sowie der Koordination des Fördermittel-Workflows beauftragt. Hierdurch sollen zukünftig wesentliche Informationen zu allen Fördermaßnahmen zentral gebündelt werden. Das Ziel bestehe darin, die Fördermittelgewinnung standardisiert in investive und konsumtive Vorhaben zu integrieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ausgehend von der Akquise sind die Fachdienste und Fachbereiche auch für die weitere Fördermittelbewirtschaftung bis hin zum Verwendungsnachweis zuständig. Eine zentrale

Übersicht über geförderte Maßnahmen, Bestimmungen und Fristen liegt nicht vor. Infolgedessen fehlen Controlling-Werkzeuge wie z. B. ein förderbezogenes Berichtswesen. Trotz einer entsprechend erschwerten Steuerung kam es bisher nur im Einzelfall zu einer Rückzahlung von Fördermitteln.

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

In der Vergangenheit wurde in **Hemer** die Rückzahlung erhaltener Fördermittel notwendig. Dies betraf Mittel, die die Stadt im Rahmen der Ausrichtung der Landesgartenschau 2010 erhalten hatte. Hierbei kam es bei einzelnen Maßnahmen zu einer nicht mit den Vorgaben der Förderprogramme übereinstimmenden Ausführung, so dass Mittel vom Fördergeber zurückgefordert wurden.

Wie auch die Akquise obliegt den Fachdiensten und Fachbereichen die Bewirtschaftung der Fördermittel. Hierzu gehört die Überwachung von Auflagen und Fristen der Förderbescheide, aber auch die Sicherstellung des rechtzeitigen Abrufs der Mittel, die Dokumentation der Projektumsetzung sowie die rechtzeitige und vollständige Erstellung der Verwendungsnachweise.

Insbesondere bei dezentralem Fördermittelmanagement ist ein Fördercontrolling für die sachgerechte Steuerung der Förderprojekte notwendig. Ein Fördercontrolling ist bei der Stadt Hemer jedoch nicht eingerichtet. Hierdurch gibt es auch kein Berichtswesen, in dem die wesentlichen Informationen zum Fördermittelmanagement für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung aufbereitet werden. Eine zentrale Übersicht über geförderte Projekte und deren Sachstand hinsichtlich der Fristen und Bestimmungen der Förderbewilligungen liegt nicht vor und kann nur mit erheblichem Aufwand erstellt werden. Nach Auskunft der Stadt Hemer ist es beabsichtigt, ein zentrales Fördermittelmanagement aufzubauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte wesentliche Informationen zu den einzelnen Fördermaßnahmen in einer zentralen Datenquelle bündeln. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen fristgerecht abzuwickeln.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Rückstellungen

→ **Feststellung**

Die Bildung einer Rückstellung für eine erhöhte Heranziehung zur Kreisumlage entspricht hinsichtlich des Anteils, der auf die erwartete Verringerung der Schlüsselzuweisung entfällt, nicht der Regelung des § 37 Absatz 5 KomHVO.

Die Stadt Hemer hat zu dem Rechtsverstoß, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Sie vertritt hierzu eine andere Rechtsauffassung.

Die Stadt Hemer hat im Jahresabschluss 2019 eine Rückstellung in Höhe von 3,0 Mio. Euro für eine erhöhte Heranziehung zur Kreisumlage gebildet. Rechtsgrundlage hierfür ist § 37 Abs. 5 KomHVO. Diese Vorschrift definiert als Voraussetzung für eine solche Rückstellung, dass ungewöhnlich hohen Steuereinzahlungen des Haushaltsjahres vorliegen müssen, die in die Berechnungen der Umlagegrundlage nach dem jeweils geltenden Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände einbezogen werden. In der Regel ist die Gewerbesteuerentwicklung hierbei der wesentliche Einflussfaktor. Eine entsprechende Berechnung hierfür ist notwendig.

Dieser Berechnung der Stadt Hemer liegt das Gewerbesteueraufkommen der Referenzperiode zugrunde. Diese umfasst das zweite Halbjahr 2018 und das erste Halbjahr 2019. Insbesondere durch die gute Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2019 errechnet die Stadt Hemer für das Haushaltsjahr eine Verschlechterung von rund 3,14 Mio. Euro. Diese Verschlechterung ergibt sich jedoch nur zu einem Anteil von 139.000 Euro aus der erhöhten Kreisumlage. Rund 3,0 Mio. entfallen auf die wegen der gestiegenen Steuerkraft verringerte Schlüsselzuweisung.

§ 37 Abs. 5 KomHVO bestimmt, dass eine Rückstellung nur für die erhöhte Heranziehung für folgende Umlagen gebildet werden darf:

- § 56 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kreisumlage),
- § 22 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landschaftsumlage),
- § 2 Städteregion Aachen Gesetz (Städteregionsumlage),
- § 19 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (Ruhrverbandsumlage).

Der Wegfall von Schlüsselzuweisungen wird hier nicht benannt.

→ **Empfehlung**

Die Rückstellung ist im Jahresabschluss 2020 aufzulösen. Die Regelungen des § 37 KomHVO Absatz 5 sind künftig zu beachten.

1.5.2 Erhaltene Anzahlungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Hemer weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 42 Absatz 4 KomHVO aus.

Im Zusammenhang mit dem ersten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) wurde mit dem Artikel 7 unter anderem § 41 Abs. 4 GemHVO um die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen“ ergänzt. Seither sind die erhaltenen

Anzahlungen getrennt unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz auszuweisen. Eine entsprechende Regelung wurde auch in den § 42 Abs. 4 KomHVO NRW übernommen. Die Stadt Hemer hat diese Gesetzesänderung bisher nicht berücksichtigt und die erhaltenen Anzahlungen weiterhin unter den sonstigen Verbindlichkeiten bilanziert.

Nach Auskunft der Stadt Hemer ist eine getrennte Bilanzierung für die folgenden Jahresabschlüsse beabsichtigt.

1.5.3 Straßennetz und bebaute Grundstücke

→ **Feststellung**

Die Stadt Hemer hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Gebäude und Verkehrsflächen vorgenommen. Damit verstößt sie gegen § 30 Abs. 2 Satz 2 KomHVO NRW.

Die Stadt Hemer hat zu dem Rechtsverstoß, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Sie beabsichtigt, eine Bewertung des Infrastrukturvermögens vorzunehmen.

Gemäß § 28 Abs. 1 GemHVO NRW sind in der Inventur zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres u. a. die im wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur vollständig aufzunehmen. Die Vermögensgegenstände sind mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen. Somit hätte seit der Eröffnungsbilanz eine Folgeinventur des Straßennetzes und der Gebäude durchgeführt werden müssen. Diese ist bislang unterblieben.

Auch nach der Neuregelung der Inventur durch die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene KomHVO NRW besteht eine Inventurpflicht für das Straßen- und Gebäudevermögen. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO soll das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten.

Die fehlende Folgeinventur bei den Gebäuden und dem Straßenvermögen stellt einen Verstoß gegen § 30 Absatz 2 KomHVO dar.

Nach Auskunft der Stadt Hemer ist eine Folgeinventur des Straßennetzes vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Eine körperliche Inventur sollte kurzfristig erfolgen. Die in § 30 Absatz 2 Satz 2 KomHVO bestimmten Intervalle sind künftig einzuhalten.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung und zusätzliche Erläuterungen					
F1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW) wurden nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet. Dies betrifft sowohl konsumtive als auch investive Maßnahmen.	54	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.	55
F2	Seit 2017 kann die Stadt Hemer die gestiegenen Aufwendungen nicht mehr durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation – und damit das Erreichen des Haushaltsausgleichs im Jahr 2023 – mittelfristig fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie der Entwicklung des Steueraufkommens und der Schlüsselzuweisungen abhängig.	56	E2	Die Stadt Hemer sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	58
F3	Die Stadt Hemer überträgt keine Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen, investive Auszahlungsermächtigungen jedoch in hohem Maße. Die so erhöhten Ansätze der Folgejahre werden jeweils nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit ist dies kritisch. Grundsätze gemäß § 22 Absatz 1 KomHVO über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind bislang nicht geregelt.	58	E3	Investive Auszahlungsermächtigungen sollten künftig restriktiver und nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen sollte in Grundsätzen nach § 22 KomHVO verbindlich geregelt werden. Hierzu eignet sich beispielsweise eine Dienstanweisung.	61
F4	Fördermittel werden in Hemer von den Fachdiensten und Fachbereichen akquiriert. Zentrale Übersichten über förderfähige Maßnahmen oder Förderquellen bestehen nicht. Dies erschwert die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung.	62	E4	Die Stadt Hemer sollte strategische Vorgaben zur Fördermittelgewinnung treffen, insbesondere mit dem Ziel, die Fördermittelakquise standardisiert in investive und konsumtive Vorhaben zu integrieren. Es sollte gewährleistet werden, dass förderfähige und geförderte Maßnahmen an zentraler Stelle erfasst werden.	62

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ausgehend von der Akquise sind die Fachdienste und Fachbereiche auch für die weitere Fördermittelbewirtschaftung bis hin zum Verwendungsnachweis zuständig. Eine zentrale Übersicht über geförderte Maßnahmen, Bestimmungen und Fristen liegt nicht vor. Infolgedessen fehlen Controlling-Werkzeuge wie z. B. ein förderbezogenes Berichtswesen. Trotz einer entsprechend erschwerter Steuerung kam es bisher nur im Einzelfall zu einer Rückzahlung von Fördermitteln.	62	E5	Die Stadt Hemer sollte wesentliche Informationen zu den einzelnen Fördermaßnahmen in einer zentralen Datenquelle bündeln. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen fristgerecht abzuwickeln.	63
F6	Die Bildung einer Rückstellung für eine erhöhte Heranziehung zur Kreisumlage entspricht hinsichtlich des Anteils, der auf die erwartete Verringerung der Schlüsselzuweisung entfällt, nicht der Regelung des § 37 Absatz 5 KomHVO. Die Stadt Hemer hat zu dem Rechtsverstoß, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Sie vertritt hierzu eine andere Rechtsauffassung.	63	E6	Die Rückstellung ist im Jahresabschluss 2020 aufzulösen. Die Regelungen des § 37 KomHVO Absatz 5 sind künftig zu beachten.	64
F7	Die Stadt Hemer weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 42 Absatz 4 KomHVO aus.	64			
F8	Die Stadt Hemer hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Gebäude und Verkehrsflächen vorgenommen. Damit verstößt sie gegen § 30 Abs. 2 Satz 2 KomHVO NRW. Die Stadt Hemer hat zu dem Rechtsverstoß, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, Stellung genommen. Sie beabsichtigt, eine Bewertung des Infrastrukturvermögens vorzunehmen.	65	E8	Eine körperliche Inventur sollte kurzfristig erfolgen. Die in § 30 Absatz 2 Satz 2 KomHVO bestimmten Intervalle sind künftig einzuhalten.	65

Tabelle 2: NKf-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,40	91,93	98,71	101	104	114	51
Eigenkapitalquote 1	8,98	-29,11	10,32	22,11	41,62	65,26	51

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	33,81	-11,32	35,78	53,68	70,10	82,87	51
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	33,26	0,04	28,41	33,26	39,17	59,83	51
Abschreibungsintensität	5,24	3,29	5,97	7,16	8,50	14,23	50
Drittfinanzierungsquote	73,09	9,69	46,52	52,77	61,28	82,82	50
Investitionsquote	92,64	21,49	68,31	100	142	305	50
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	81,69	32,50	71,52	86,53	94,41	120	50
Liquidität 2. Grades	32,89	6,98	26,87	44,53	117	610	50
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	21,32	1,26	4,78	9,07	15,72	42,03	50
Zinslastquote	1,60	0,01	0,70	1,29	1,72	2,78	51
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	60,02	28,35	51,22	56,68	61,48	73,79	51
Zuwendungsquote	17,53	5,87	13,50	17,16	23,54	38,68	50
Personalintensität	22,52	8,22	18,09	21,47	22,52	26,72	51
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,00	7,16	13,72	15,97	17,39	29,12	51
Transferaufwandsquote	42,70	39,37	43,49	46,80	48,63	74,37	51

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) Hemer in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	27.144	30.253	31.959	31.394	33.203	30.791
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	14.038	14.494	15.331	15.930	16.455	15.250
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.236	2.305	2.870	3.704	4.107	3.044
Ausgleichsleistungen	1.408	1.435	1.507	1.508	1.564	1.484
Schlüsselzuweisungen	9.046	423	6.074	4.709	3.712	4.793
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	244	536	1.297	1.227	1.509	963
Summe der Erträge	54.117	49.445	59.038	58.474	60.550	56.325
Steuerbeteiligungen	4.796	4.452	4.414	4.381	5.133	4.635
Allgemeine Kreisumlagen	21.910	22.554	23.086	22.518	22.650	22.544
Summe der Aufwendungen	26.706	27.006	27.500	26.899	27.783	27.179
Saldo	27.411	22.439	31.538	31.574	32.767	29.146

Tabelle 4: Eigenkapital Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	18.875	26.703	19.408	14.802	18.931	19.511	17.352
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 1	18.875	26.703	19.408	14.802	18.931	19.511	17.352
Sonderposten für Zuwendungen	42.347	41.109	45.291	45.847	45.486	46.859	46.867
Sonderposten für Beiträge	7.863	7.841	7.774	7.818	7.471	7.105.839	6.576
Eigenkapital 2	69.085	75.653	72.474	68.467	71.888	73.476	70.795
Bilanzsumme	204.251	211.449	214.713	212.460	213.187	217.324	216.696

Tabelle 5: Schulden Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	34.210	32.516	44.720	42.952	40.477	38.803	40.146
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	45.855	46.601	35.807	35.780	35.734	41.006	38.303
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	851	1.412	2.290	1.390	4.600	3.784	2.271
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	357	134	131	845	109	27	-105
Sonstige Verbindlichkeiten	4.234	4.314	4.750	3.832	2.773	1.526	2.440
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	85.507	84.978	87.698	84.799	83.693	85.146	83.054
Rückstellungen	46.590	48.317	51.925	55.504	54.555	56.460	59.710
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.292	891	996	1.166	514	563	279

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden	133.389	134.186	140.619	141.468	138.762	142.169	143.042

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Hemer in Tausend Euro 2015 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	87.698	84.799	83.693	85.146
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	673	698	911	954
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	2.000	2.279	1.422	51
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	4.963	5.525	6.126	6.511
Forderungen gegenüber Sondervermögen	265	253	1.317	1.117
Grunddaten Beteiligungen*				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	42.676	43.385	42.729	42.808
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	49	65
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	122.474	119.429	116.598	119.255

*) Stadtentwässerung Hemer (SEH), Grundstücks- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft für die Stadt Hemer mbH (GWG), Sauerlandpark Hemer GmbH (SPH), Stadtwerke Hemer GmbH (SWH)

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-2.252	7.864	1.262	-4.500	4.120	531	-1.785	-504	-1.489	-515	89
Gewerbesteuer	19.815	29.993	27.144	30.253	31.959	31.394	33.203	31.000	31.500	31.500	31.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	13.155	13.903	14.038	14.494	15.331	15.930	16.455	17.000	17.500	18.400	19.300
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.933	1.995	2.236	2.305	2.870	3.704	4.107	4.050	4.150	4.100	4.100
Ausgleichsleistungen	1.427	1.412	1.408	1.435	1.507	1.508	1.564	1.600	1.600	1.650	1.700
Schlüsselzuweisungen vom Land	10.877	12.201	9.046	423	6.074	4.709	3.712	4.639	7.814	9.402	11.090
Erstattung Solidarbeitrag	0	0	244	536	1.297	1.227	1.509	1.329	650	0	0
Summe der Erträge	47.207	59.504	54.117	49.445	59.038	58.474	60.550	59.618	63.214	65.052	67.690
Steuerbeteiligungen Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	2.484	3.220	4.796	4.452	4.414	4.381	5.133	2.260	2.296	2.296	2.296
Allgemeine Kreisumlage	20.045	21.133	21.910	22.554	23.086	22.518	22.650	23.435	25.235	25.591	26.286
Summe der Aufwendungen	22.529	24.353	26.706	27.006	27.500	26.899	27.783	25.695	27.531	27.887	28.582
Saldo der Bereinigungen	24.678	35.151	27.411	22.439	31.538	31.574	32.767	33.922	35.683	37.165	39.108
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	3.737	1.305	-3.000	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.930	-27.288	-26.149	-26.940	-31.155	-32.348	-31.553	-34.426	-37.172	-37.680	-39.019
Abweichung vom Basisjahr	2.037	1.679	2.818	2.027	-2.188	-3.381	-2.586	-5.460	-8.205	-8.713	-10.052

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Hemer in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.930	-27.288	-26.149	-26.940	-31.155	-32.348	-31.553	-34.426	-37.172	-37.680	-39.019
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.422	-1.693	-58	2.770	-2.322	-1.937	-1.937	-2.597	-2.727	-2.857	-2.893

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-8.956	-9.436	-10.345	-11.631	-11.089	-10.288	-11.970	-12.993	-13.486	-13.775	-14.079
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-16.552	-16.158	-15.746	-18.079	-17.743	-20.123	-17.646	-18.837	-20.958	-21.048	-22.047
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	1.841	2.234	2.646	313	649	-1.731	746	-445	-2.566	-2.656	-3.655

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hemer 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 Hemer verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur. Sie kann auf sechs Beteiligungen beherrschenden und auf fünf weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an neun weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Diese befinden sich zum Teil auf zweiter Beteiligungsebene. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als hoch einzustufen.

Des Weiteren führen die Unternehmen etwa die Hälfte der Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Auch die erwirtschafteten Erträge sind etwa halb so hoch wie die Erträge des Kernhaushalts. Die gpaNRW stellt demnach eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung fest.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Die Stadt Hemer erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 7,6 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 9,3 Mio. Euro. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsbelastung von 1,0 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Hemer in Teilen. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Bislang hat die Stadt Hemer lediglich für das Jahr 2010 einen Beteiligungsbericht als Anhang zum Gesamtabchluss erstellt.

Weiterhin bietet die Stadt Hemer aktuell keine Schulungen für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter an. Diese werden darüber hinaus vom Beteiligungsmanagement nicht durch Stellungnahmen in ihrer Arbeit unterstützt. Die Stadt Hemer sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten anbieten. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- *die Beteiligungsstruktur,*
- *die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und*

- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 20 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von elf Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch.

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

Die Beteiligungsstruktur der **Stadt Hemer** stellt sich wie folgt dar:

Die Stadt Hemer ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 20 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit sieben Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

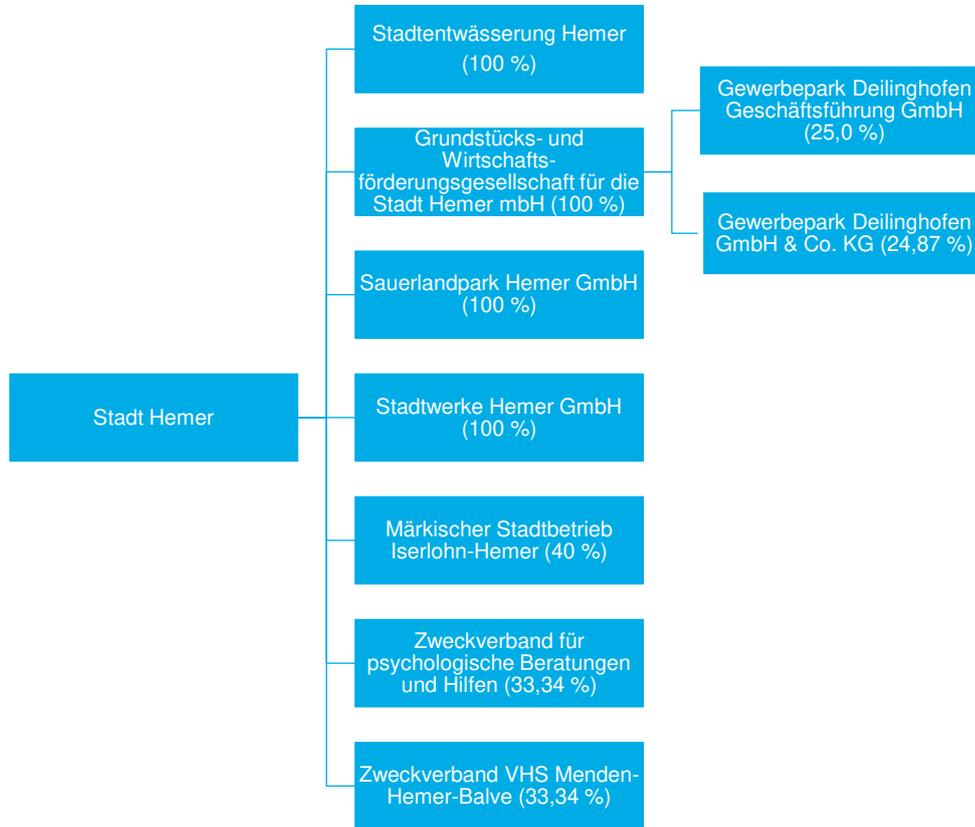
Banken weisen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung auf. Eine Einbeziehung in die nachfolgende Betrachtung hätte eine Verzerrung der Ergebnisse zur Folge. Daher lässt die gpaNRW die beiden folgenden Beteiligungen für die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung außer Acht:

- Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR sowie der

- Sparkassenzweckverband der Städte Hemer und Menden.

Bei der Stadt Hemer handelt es sich dabei zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018¹⁰



2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Hemer führen hohe Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach hoch.

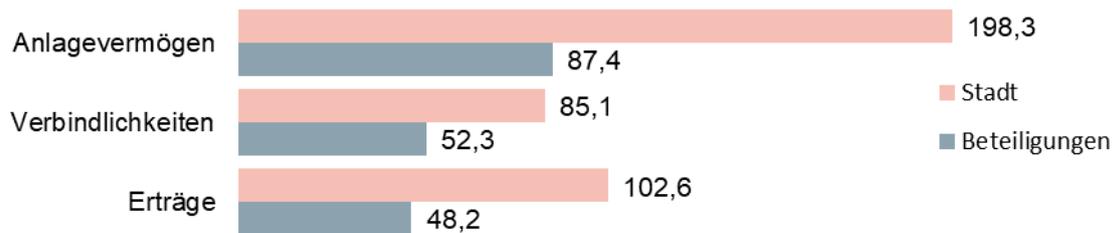
Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das

¹⁰ Ausgenommen sind Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR und der Sparkassenzweckverband der Städte Hemer und Menden

Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben genannten Beteiligungen der Stadt Hemer stellt sich wie folgt dar:

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen verfügen 2018 etwa über 44 Prozent des Anlagevermögens wie die Stadt Hemer in ihrem Kernhaushalt. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf den Eigenbetrieb Stadtentwässerung Hemer (41,8 Mio. Euro) und die Stadtwerke Hemer GmbH (21,5 Mio. Euro).

Auch die Verbindlichkeiten fallen bei der Stadt höher aus, wenngleich die Differenz deutlich geringer ist als beim Anlagevermögen. Etwa die Hälfte der Verbindlichkeiten der Beteiligungen entfällt auf den Eigenbetrieb Stadtentwässerung Hemer. Daneben haben die Stadtwerke Hemer GmbH (7,9 Mio. Euro), der Märkische Stadtbetrieb Iserlohn-Hemer (8,9 Mio. Euro) und die Sauerlandpark Hemer GmbH (6,2 Mio. Euro) nennenswerte Verbindlichkeiten bilanziert.

Auch bei den Erträgen ergibt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen erwirtschaften etwa die Hälfte der Erträge wie die Kernverwaltung. Den wesentlichen Anteil mit etwa 18,4 Mio. Euro erwirtschaftet dabei der Märkische Stadtbetrieb Iserlohn-Hemer. Die zweithöchsten Erträge erwirtschaftet die Stadtwerke Hemer GmbH mit 13,1 Mio. Euro. Diese entfallen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Hemer wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 1,7 Mio. Euro belastet. Die durchschnittliche Haushaltsbelastung liegt seit 2016 bei 1,0 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Hemer haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Leistungs- und Finanzbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte han-

deln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

Die Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR und den Sparkassenzweckverband der Städte Hemer und Menden beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.101	477	557
Steuererträge	2.390	2.593	1.845
Konzessionsabgaben	1.456	1.588	1.628
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.049	2.688	3.521
Sonstige Erträge	41	1.776	47
Summe	7.038	9.123	7.598

Insgesamt generiert die Stadt rund 7,4 Prozent ihrer ordentlichen Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt. Die Erträge aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 7,0 und 9,1 Mio. Euro.

Ursächlich für die doppelt so hohen Erträge aus Leistungsbeziehungen im Jahr 2016 ist ein Einmaleffekt. Die Stadt hat für die Jahre 2011 bis 2015 eine Erstattung der Niederschlagswassergebühr erhalten. Die rückläufigen Steuererträge sind auf eine Gewerbesteuererstattung an die Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR zurückzuführen. Diese fiel 2018 deutlich höher aus als in den Vorjahren.

Dagegen erhöhten sich die Gewinnausschüttungen deutlich. Der wesentliche Anteil entfällt dabei mit 2,0 Mio. Euro auf die Stadtentwässerung Hemer. Die Stadtwerke Hemer GmbH trägt mit 1,4 Mio. Euro an Gewinnausschüttungen, 1,6 Mio. Euro Konzessionsabgaben sowie Steuererträgen von 0,6 Mio. Euro zum Ergebnis bei.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	7.384	7.480	7.844
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	314	527	565

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Verlustübernahmen und -abdeckungen	909	884	903
Sonstige Aufwendungen	15	41	12
Summe	8.622	8.932	9.323

Insgesamt generiert die Stadt 9,3 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen erheblichen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Beteiligungen haben sich seit 2016 von 8,6 Mio. Euro auf 9,3 Mio. Euro erhöht. Der wesentliche Anteil entfällt dabei auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Etwa 4,0 Mio. Euro davon sind dem märkischen Stadtbetrieb Iserlohn-Hemer zuzurechnen. Dahinter folgen die Stadtwerke Hemer GmbH mit 1,6 Mio. Euro und die Stadtentwässerung Hemer mit 1,1 Mio. Euro. Die Verlustübernahmen fließen in voller Höhe an die Sauerlandpark Hemer GmbH. Die Zuschüsse und Umlagen werden an die Zweckverbände gezahlt.

Zur Einschätzung weiterer potenzieller Auswirkungen aus Verpflichtungen gegenüber Beteiligungen betrachten wir nachfolgend im Berichtszeitraum bestehende Kapitaleinlagen, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften. In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkung	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	462	640	390
Bürgschaften (Stand 31.12.)	4.063	3.955	2.788
Summe	4.525	4.595	3.178

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Hemer hat in 2018 eine Kapitaleinlage zugunsten der Sauerlandpark Hemer GmbH in Höhe von 0,4 Mio. Euro geleistet. Darüber hinaus hat die Stadt Hemer Bürgschaften für ihre Beteiligungen übernommen, die jedoch kontinuierlich reduziert werden. Die Stadt bürgt im Wesentlichen für die Stadtwerke Hemer GmbH (1,8 Mio. Euro) und die Grundstücks- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft für die Stadt Hemer mbH (1,0 Mio. Euro). In der Summe ist seit

2015 ein Rückgang von 4,1 Mio. Euro auf 2,8 Mio. Euro zu verzeichnen. Diesen Weg sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hemer ergeben.

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

- *Grunddaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Hemer** ist zentral dem Fachbereich Finanzen im Fachdienst Finanzmanagement zugeordnet. Sie hält dort die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vor. Eine Fortschreibung der Daten ist durch das Beteiligungsmanagement durch Auswertung der Sitzungsunterlagen zeitnah sichergestellt. Das Beteiligungsmanagement erhebt die Daten der Beteili-

gungen zentral und digital. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden von allen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen digital vorgehalten. Durch unmittelbare Abstimmung zwischen der Stadt Hemer und den einzelnen Beteiligungen sowie Entsendung von Ratsmitgliedern in die Aufsichtsräte und von Verwaltungsvertretern in die Gesellschafterversammlungen der einzelnen Beteiligungen wird eine zeitnahe Aktualisierung der Grunddaten sichergestellt.

Für die Datenverwaltung der Gremienmitglieder ist der Fachdienst Büro des Bürgermeisters zuständig. Gemäß § 1 Abs. 3 der Ehrenordnung für Rats- und Ausschussmitglieder der Stadt Hemer verpflichten sich die Mandatsträger und Mandatsträgerinnen schriftlich die nachfolgenden persönlichen Auskünfte unmittelbar nach der Mandatsübernahme an den Bürgermeister zu übermitteln:

- Beruf, Arbeitgeber, mit Branche und Adresse der Firma
- Beraterverträge außerhalb des Berufes
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien
- Mitgliedschaften in Organen
- in der Satzung benannte Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien
- Grundvermögen in Hemer
- Beteiligung an Unternehmen mit Sitz oder Tätigkeit in Hemer
- Familienstand, Name des Ehegatten, Name der Kinder

Änderungen zu den Angaben sind dem Bürgermeister unverzüglich mitzuteilen.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Durch Verankerung der garantierten städtischen Einflussnahme gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen ist gesichert, dass die Stadt unverzüglich über sämtliche Änderungen durch Mitbestimmung Kenntnis erlangt. Zudem findet ein unmittelbarer Austausch zwischen der Stadt Hemer und den einzelnen Beteiligungen statt.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hemer ergeben. Der letzte vorliegende Beteiligungsbericht datiert aus dem Jahr 2010.

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

Die **Stadt Hemer** hat für das Jahr 2010 einen Gesamtabschluss erstellt. Diesem wurde der Beteiligungsbericht als Anhang beigefügt. In der Folge hat sich die Stadt dazu entschlossen, keine weiteren Gesamtabschlüsse aufzustellen. Des Weiteren hat die Stadt Hemer keine weiteren Beteiligungsberichte erstellt. Somit verfügen die kommunalen Entscheidungsträger derzeit über keinen vollständigen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio sowie den Geschäftsverlauf der Beteiligungen.

Ab 2019 wird die Stadt von der Möglichkeit Gebrauch machen gemäß des zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (2. NKFWG NRW) auf die Gesamtabschlussaufstellung zu verzichten. Zukünftig ist die Stadt verpflichtet ihrer Berichtspflicht über den Beteiligungsbericht nachzukommen. Nach Angaben der Verwaltung arbeitet der Finanzdienst Finanzmanagement derzeit an der Erstellung des Beteiligungsberichtes zum 31. Dezember 2019.

Der Beteiligungsbericht soll Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus kann er eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Der Beteiligungsbericht 2010 der Stadt Hemer ist unvollständig. Die Beteiligungen an Zweckverbänden sowie deren Töchter sind zukünftig ebenfalls im Beteiligungsbericht darzustellen. Außerdem sind die Bilanzen und die Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Jahre bei allen Beteiligungen zu ergänzen und die Entwicklung zu erläutern.

→ **Empfehlung**

Die fehlenden Beteiligungsberichte sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Verfügung gestellt werden. Die fehlenden Angaben sollten in den Beteiligungsberichten ergänzt werden. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtstichtag folgenden Jahres zu erstellen.

Die Stadt Hemer erstellt halbjährlich einen verwaltungsweiten Controllingbericht. Hier wird auch auf die finanzielle Auswirkung im Rahmen von Beteiligungen eingegangen. In dem an den Rat adressierten Bericht werden aktuelle IST-Daten der Ergebnis- und Finanzrechnung mit einer Prognose für das Ergebnis des laufenden Jahres dargestellt. Innerhalb der beiden Controllingberichte stellt die Stadt Hemer sicher, dass Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen unverzüglich über wesentliche Planabweichungen und Risiken informiert werden. Zudem müssen Wirtschaftsplanänderungen durch den Rat beschlossen werden. Darüber hinaus stehen die leitenden Personen der Beteiligungen im engen Kontakt mit dem Verwaltungsvorstand. Damit wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen unverzüglich über wesentliche Planabweichungen und Risiken informiert werden.

Darüber hinaus kann die Stadt Hemer wesentliche Entscheidungen der Stadtentwässerung über den Betriebsausschuss und Rat beeinflussen. Es werden Quartalsberichte erstellt und der Bürgermeisterin sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

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

Die **Stadt Hemer** hat in der Vergangenheit keine Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten. Sofern ein Bedarf nach speziellen Schulungen besteht, welchen die Gremienvertreter an die Stadt kommunizieren, wird hierauf nach Möglichkeit eingegangen. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, aktiv mindestens eine Schulung je Wahlperiode zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Hemer sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Hemer verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass der Gremienvertreter die Sicht der Verwaltung kennt und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

Zu den Möglichkeiten der Stadt, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien der Stadtentwässerung Hemer die städtischen Interessen berücksichtigt werden, sind zwei Aspekte zu nennen. Zum einen ist hervorzuheben, dass der Betriebsleiter gleichzeitig Fachbereichsleiter bei der Stadt ist. Es bestehen somit eine enge Verzahnung und kurze Informationswege zwischen der Stadt und dem Betrieb. Zum anderen kann die Stadt über den Rat, den Betriebsausschuss und den Haupt- und Finanzausschuss Einfluss auf die wesentlichen Entscheidungen des Betriebs nehmen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hemer ergeben. Der letzte vorliegende Beteiligungsbericht datiert aus dem Jahr 2010.	11	E1	Die fehlenden Beteiligungsberichte sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Verfügung gestellt werden. Die fehlenden Angaben sollten in den Beteiligungsberichten ergänzt werden. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.	12
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hemer ergeben.	12	E2.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Hemer sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	13
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	13

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hemer 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. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang sich diese auf die Arbeit des Jugendamtes der Stadt Hemer im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht abschließend beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

Hilfe zur Erziehung

Die Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) auswirken. Die Stadt Hemer hat im Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich einen niedrigeren Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Bei der Stadt Hemer werden Gebäudeaufwendungen nicht intern verrechnet und auf die einzelnen Produkte verteilt. Diese Aufwendungen sind bei der Ermittlung des Fehlbetrags daher unberücksichtigt geblieben. Auch die im interkommunalen Vergleichsjahr für Vorjahre gezahlten Kostenerstattungen vom Land NRW für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge haben einen positiven Einfluss auf den Fehlbetrag. Insgesamt wird über die gesamte Zeitreihe hinweg ein im Vergleich mittleres bis gutes Ergebnis mit Bezug auf den einwohnerbezogenen Fehlbetrag erzielt.

Die Stadt Hemer ist soziostrukturell belastet, insbesondere der hohe Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug kann sich negativ auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen von freien Trägern bestehen, beeinflussen erheblich den Fehlbetrag. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl und Art der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt bei der Stadt Hemer beeinflusst die Aufwendungen je Hilfefall negativ, genauso wie die niedrige Vollzeitpflegequote. Insgesamt sind die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung bei der Stadt Hemer je Hilfefall auf einem hohen Niveau. Einwohnerbezogen fallen die Aufwendungen unterdurchschnittlich aus. Dies liegt insbesondere an einer sehr niedrigen Falldichte. Bei der Stadt Hemer wird eine intensive Zugangssteuerung in Form von umfangreichen Beratungen durch den ASD betrieben. Dies kann in der Folge teure Hilfen zur Erziehung vermeiden und wirkt sich somit positiv auf die Falldichte aus.

Die Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist in einigen Bereichen bereits gut ausgeprägt. Es wird ein Finanzcontrolling betrieben. Beispielsweise werden in monatlichen Controllingberichten die Finanzdaten kleinteilig ausgewertet, analysiert und Fallzahlen dargestellt. Abweichungen werden hinterfragt und ggfs. Gegenmaßnahmen entwickelt. Ein neues Kennzahlensystem wird zurzeit entwickelt, weil steuerungsrelevante Kennzahlen bislang nicht erhoben werden. Ein Fachcontrolling ist vorhanden und sollte zukünftig weiter ausgebaut werden.

Das Hilfeplanverfahren folgt vorgegebenen Prozessen, deren Einhaltung über verbindliche Vordrucke gesteuert wird. Schriftliche Standards wurden bislang nur für einzelne Prozesse entwickelt. Dies soll zeitnah in Form eines Qualitätshandbuchs für den ASD nachgeholt werden. Wirtschaftlichkeitsprüfungen oder standardisierte Maßnahmen zur Kostenbegrenzung sind bei der Stadt Hemer bislang kein fester Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Auch hier sind Anpassungen vorgesehen, die aufgrund der hohen Aufwendungen je Helfefall bei einzelnen Hilfearten umgesetzt und im Qualitätshandbuch festgelegt werden sollten. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird früh und umfassend in das Hilfeplanverfahren miteinbezogen. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Schriftlich fixierte Rückführungs- und Verselbstständigungskonzepte gibt es bisher bei der Stadt Hemer noch nicht. Diese sollten aber aufgrund der hohen Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung sowie der stationären Hilfe für Junge Volljährige entwickelt werden.

Ein Präventionskonzept gibt es bei der Stadt Hemer ebenfalls bisher noch nicht. Die Stadt baut die Vernetzungen und präventiven Leistungen aber stetig weiter aus.

Für eine sachgerechte Personalplanung sollte die Stadt Hemer Richtwerte für die Fallbearbeitung festlegen und eine Personalbemessungsgrundlage für den ASD entwickeln. Positiv wird das Einarbeitungskonzept für neue Beschäftigte bewertet. Aufgrund des Fachkräftemangels kommt der Personalgewinnung und –bindung in Zukunft eine immer wichtigere Bedeutung zu.

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 Finanzstatistik¹¹ 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.

¹¹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die 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 Hemer ist soziostrukturell belastet. Die strukturellen Rahmenbedingungen sind der Stadt grundsätzlich bekannt.

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

Die Stadt Hemer ist dem Jugendamtstyp 4 (kreisangehörige Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n) und der Belastungsklasse 2 (hohe Kinderarmut) nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹² zugeordnet. Kinderarmut kann sich negativ auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass sich die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.¹³ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich somit auf Risiken in der Erziehung aus. Unter dem Jugendamtstyp 4 sind insgesamt 19 Jugendämter kreisangehöriger Städte mit unter 50.000 Einwohner(innen)n zusammengefasst, da-

¹² Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

¹³ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

von 16 mit der Belastungsklasse 2 (hohe Kinderarmut) und drei Kommunen mit der Belastungsklasse 1 (sehr hohe Kinderarmut). Die weiteren 36 Jugendämter der kreisangehörigen Städte unter 50.000 Einwohner(inne)n sind dem Typ 5 / Belastungsklasse 3 (geringe Kinderarmut) und Typ 6 / Belastungsklasse 5 (sehr geringe Kinderarmut) zugeordnet. Kinderarmut ist im Querschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen somit nicht besonders stark ausgeprägt. Bei der Stadt Hemer kann man deshalb von einer strukturellen Belastung aufgrund der hohen Kinderarmut ausgehen.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Hemer im Jahr 2018

Kennzahlen	Hemer	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	20,01	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	4,8	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	23,4	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab (sog. Jugendeinwohner). Vor diesem Hintergrund wird daher zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung untersucht. Der Anteil an Jugendeinwohnern an der Gesamtbevölkerung liegt bei der Stadt Hemer im interkommunalen Vergleich unterhalb des Median. Dies kann sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht leicht belastend auswirken.

Die Stadt Hemer hat eine hohe Jugendarbeitslosenquote (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre). Auch diese Positionierung kann sich negativ auf die Hilfen zur Erziehung und somit das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken. Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel kann zu Defiziten führen, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist (0 bis 21 Jahre).

Der Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der Stadt Hemer sehr hoch. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil. Laut 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 werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Diese müssen oft Mehrfachbelastungen gerecht werden, was zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten

führen kann. Dies gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Auch der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen kann sich bei der Stadt Hemer somit negativ auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Insgesamt kann aufgrund der vorliegenden soziostrukturellen Merkmale der Stadt Hemer von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgegangen werden.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ **Feststellung**

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen werden bislang nur vereinzelt in die Planungen miteinbezogen. Die Auswertung und Aufbereitung der Daten ist noch ausbaufähig.

Die strukturellen Rahmenbedingungen sind der Stadt Hemer grundsätzlich bekannt und werden in Ansätzen in die Planungen mit einbezogen. Die demografische Entwicklung in der Kommune wurde im Rahmen einer umfangreichen Auswertung zum Integrierten kommunalen Entwicklungskonzept (IKEK) analysiert. Dabei wurden die Statistikdaten von IT.NRW sowie die eigene Fortschreibung der Einwohnerzahlen berücksichtigt. Insgesamt ist die Bevölkerungsstruktur homogen. Soziale Brennpunkte existieren gemäß den Angaben des Jugendamtes nicht mehr. Vorhandene Brennpunkte konnten durch dezentralisierte Notunterkünfte aufgelöst werden. Hinsichtlich der weiteren Sozialstrukturdaten, bspw. Daten zum Bildungsniveau, Schulabgänger ohne Abschluss von allgemeinbildenden Schulen, Anteil Alleinerziehender mit SGB II Bezug, etc. fehlt es vielfach an einer anonymen Aufbereitung. Die Daten liegen dem Jugendamt nur bedingt vor. Alle Daten müssen einzeln angefragt und dann zu Auswertungen zusammengeführt werden. Hochrechnungen und Prognosen gibt es deshalb nicht. Lediglich die SGB II-Quote wird bei den Planungen der Kindertagesbetreuung bereits mit einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte die Erhebung und Auswertung von Strukturdaten verbessern und diese im Rahmen der Jugendhilfeplanung vermehrt mit einbeziehen.

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

3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Hemer existiert kein präventives Gesamtkonzept, aber ein breites und durch das Jugendamt gesteuertes Angebotsspektrum.

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.

Ein konkretes Präventionskonzept oder ein kommunales Gesamtsystem der Prävention existieren bei der **Stadt Hemer** nicht. Es gibt aber gewachsene Präventionsstrukturen, die u. a. von Netzwerktreffen, Runden Tischen zum Thema Kinderschutz, Arbeitsgruppen zum Thema häusliche und sexuelle Gewalt sowie einer Vielzahl von präventiven Angeboten für Kinder, Jugendliche und deren Familien geprägt sind. Die gerade auch im Kinderschutz beteiligten Akteure wie Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kinderärzte und Hebammen werden dabei umfassend mit einbezogen.

Aufgrund der Haushaltssituation musste das Angebot an präventiven Maßnahmen durch die Stadt Hemer in der Vergangenheit sukzessive reduziert werden. Im Gutachten eines externen Dienstleisters zum Thema „Budgetwertanalyse Jugendamt - Qualitätsoffensive für Kinder und Jugendliche“ aus dem Jahr 2010 wurde deshalb festgestellt, dass in der Jugendhilfe der Stadt Hemer nur ein verschwindend geringer Anteil für Prävention eingesetzt wird. Die Bedeutung von Prävention wurde in diesem Gutachten herausgestellt und die Stärkung von Strukturen für Prävention empfohlen. Ab diesem Zeitpunkt hat die Stadt Hemer einen stetigen Ausbau der Präventionsarbeit vorgenommen, so wurde bspw. im Jahr 2019 eine zusätzliche Stelle mit einem Volumen in Höhe von 0,5 Vollzeit-Stellen für den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz geschaffen.

Das Verfahren bei Meldungen zur Kindeswohlgefährdung ist standardisiert und über Kooperationsvereinbarungen mit den Kindertageseinrichtungen und Schulen laut Aussage des Jugendamtes gelebte Praxis. Primäre Zielsetzung ist die Früherkennung individueller und sozialer Indikatoren bei Kindern bezüglich einer möglichen Kindeswohlgefährdung und das rechtzeitige präventive Handeln im Einzelfall. Es besteht seitens des Jugendamtes der fachliche Wunsch, interkommunal ein Kinderschutzzentrum zu installieren. Dort sollen alle Professionen vereint werden, um auf Kinderschutzfälle mit sexueller und/oder körperlicher Gewalt noch besser reagieren zu können. Dieser Wunsch konnte aber bislang nicht umgesetzt werden, weil insbesondere zu Fragen der Finanzierung und Federführung kein positives Ergebnis erzielt werden konnte.

Im Bereich der Kinder- und Jugendförderung werden z. B. in Kooperation mit der anonymen Drogenberatung, dem Verein für Straffälligenhilfe, dem Kinder- und Jugendtheater und den Schulen präventive Angebote geplant und entwickelt. Beispielhaft sei hier das Projekt „Zusammen sind wir Klasse“ genannt, bei dem in Zusammenarbeit mit allen weiterführenden Schulen ein außerschulisches Training angeboten wird. Dieses hat u. a. die Förderung des Klassenzusammenhalts, die Steigerung der Selbst- und Fremdwahrnehmung sowie der Kommunikationsfähigkeit zum Ziel.

Die Schulsozialarbeit liegt überwiegend in der Zuständigkeit des Jugendamtes, sodass auch hier eine enge Abstimmung zwischen Schule und Kinder-/Jugendhilfe auf Augenhöhe gegeben ist. An allen städtischen Schulen ohne eigenen Schulsozialarbeiter wird mindestens einmal wöchentlich eine offene Sprechstunde für Schüler, Eltern und Lehrer angeboten. Die personellen Kapazitäten im Bereich Schulsozialarbeit sollen ab dem Jahr 2020 weiter ausgebaut werden.

Durch Frühe Hilfen setzen die Präventionsmaßnahmen bereits im Säuglings- bzw. Kleinkindalter an. Fit für Familie ist bspw. ein Besuchsdienst aller Eltern von Neugeborenen und Kindern, die noch nicht in den Kindergarten gehen. Für den Besuchsdienst werden auch Zuzüge laufend abgefragt, damit tatsächlich alle Eltern mit Neugeborenen/Kleinkindern berücksichtigt werden.

Es existieren vor Ort zwei Familien-/Erziehungsberatungsstellen als niederschwellige Anlaufstellen. Diese befinden sich zwar nicht in städtischer Trägerschaft, aber die Stadt Hemer ist im Rahmen einer Zweckverbandsmitgliedschaft an einer Erziehungsberatungsstelle¹⁴ beteiligt.

Die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes werden vom Jugendamt der Stadt Hemer zentral gesteuert. In Kooperation mit dem Stadtjugendring wird der vorhandene Kinder- und Jugendförderplan aktuell überarbeitet. Die Zuständigkeit für die Aufstellung und Überarbeitung des Kinder- und Jugendförderplans fällt dabei in den Aufgabenbereich der u. a. für die Jugendhilfeplanung eingerichteten Stelle.

Die Präventionsarbeit der Stadt Hemer hat gemäß den Angaben des Jugendamtes einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Im Rahmen der präventiven Maßnahmen wird das Jugendamt oftmals nicht als solches wahrgenommen, sodass eine niedrigere Hemmschwelle gegeben ist, die Angebote auch in Anspruch zu nehmen. Vielfach kann z. B. über die Schulsozialarbeit eine gute Vertrauensbasis aufgebaut werden, die dann eine wichtige Grundlage für weitere Hilfen darstellt. Die präventiven Maßnahmen können deshalb auch als Vermittler zu späteren Hilfen zur Erziehung angesehen werden und helfen damit nicht nur etwaigen Kindeswohlgefährdungen frühzeitig zu begegnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte auch in Zukunft die Präventionsarbeit weiter ausbauen und die vorhandenen Bausteine in einem Präventiv-Konzept schriftlich fixieren.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Der Fachdienst 512 „Erziehungshilfen“ ist zusammen mit dem Fachdienst 40 „Schule und Sport“ im Fachbereich 06 „Jugend, Schule und Sport“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

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

Der Aufgabenbereich der Jugendhilfe ist bei der **Stadt Hemer** organisatorisch dem Fachbereich 06 „Jugend, Schule und Sport“ zugeordnet. Neben der Jugendhilfe sind auch die Schulträgeraufgaben in diesem Geschäftsbereich angesiedelt. Der Fachbereich setzt sich konkret aus den folgenden Fachdiensten zusammen:

- 40 „Schule und Sport“

¹⁴ Zweckverband psychologische Beratungen und Hilfen Hemer – Iserlohn - Menden

- 511 „Kindertagesbetreuung“
- 512 „Erziehungshilfen“
- 513 „Kinder- und Jugendförderung“
- 517 „Wirtschaftliche Jugendhilfe und rechtliche Vertretungen“

Durch die teilweise identische Zielgruppe der Fachdienste im Fachbereich 06 sind aufgrund der organisatorischen Zusammenfassung gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden.

Die Hilfen zur Erziehung sind in Hemer im Fachdienst 512 „Erziehungshilfen“ verortet. Der Fachdienst ist wie folgt weiter unterteilt:

- Kinder- und Jugendhilfedienst
- Pflegekinderdienst
- Stationäre Erziehungshilfen
- Ambulanter Dienst
- Fit für Familie
- Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung

Bei der Stadt Hemer gibt es keinen Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) mit gleichlautender Bezeichnung. Die Aufgaben werden insbesondere durch den „Kinder- und Jugendhilfedienst“ (KJHD) sowie weiteren Teams innerhalb des Fachdienstes 512 „Erziehungshilfen“ wahrgenommen. Der Fachdienst ist zentral organisiert und es gibt keine Nebenstellen. Die Fallverteilung innerhalb des KJHD wird in der Regel zwei Mal wöchentlich vorgenommen und ist mittlerweile nicht mehr sozialräumlich ausgerichtet. Um eine gute fachliche Steuerung gewährleisten zu können, werden die Fälle unter Berücksichtigung von Auslastung und fachlicher Qualifikation innerhalb des Teams verteilt. So können spezielle Fortbildungen oder fachliche Schwerpunkte der einzelnen Fachkräfte in die Fallverteilung mit einfließen. Es wurden die Spezialdienste „Pflegekinderdienst“ (PKD) und „Stationäre Erziehungshilfen“ als eigenständige Teams innerhalb des Fachdienstes installiert, um dem erforderlichen Fachwissen auf diesen Spezialgebieten gerecht zu werden. Dem Team „Stationäre Erziehungshilfen“ ist darüber hinaus ein Spezialdienst für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMA) angegliedert, welcher für die Fallsteuerung in diesen Fällen zuständig ist. Bei der Stadt Hemer werden Hilfen (bspw. §§ 27 Abs. 2, 31 SGB VIII) auch durch einen eigenen Ambulanten Dienst erbracht, welcher ebenfalls dem Fachdienst 512 zugeordnet ist. Weitere Teams im Fachdienst „Erziehungshilfen“ sind das Team „Fit für Familie“ (Elternbesuchsdienst), sowie die „Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung“. Der im weiteren Berichtsverlauf verwendete Begriff „Allgemeiner Sozialer Dienst“ (ASD) umfasst die Teams KJHD, PKD und „Stationäre Erziehungshilfen“.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist zentral im Fachdienst 517 „Wirtschaftliche Jugendhilfe und rechtliche Vertretungen“ angesiedelt und unter anderem für die Leistungsgewährung, Zuständigkeitsprüfung und Abwicklung des Zahlungsverkehrs zuständig. Hier erfolgt eine Fallverteilung nach Buchstaben.

Eine Stelle für die Jugendhilfeplanung im Umfang von 0,5 Vollzeit-Stelle ist eingerichtet und organisatorisch ebenfalls dem Fachdienst 517 zugeordnet. In der Praxis handelt es sich zurzeit um eine Stabsstelle zur Fachbereichsleitung. Zum Aufgabengebiet dieser Stelle gehören aktuell die Entwicklung und Begleitung eines Qualitätshandbuchs, die Jugendarbeit, die Spielraumbedarfsplanung und der Kinder- und Jugendförderplan.

Der Informationsaustausch, bspw. bei rechtlichen Änderungen, erfolgt innerhalb des FD 512 auf elektronischem Wege, über Dienstbesprechungen oder zeitlich befristete Arbeitsgruppen. Innerhalb der einzelnen Teams werden die Dienstbesprechungen wöchentlich abgehalten, monatlich über den gesamten Fachdienst hinweg.

Die Stadt Hemer stimmt in einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung mit den freien Trägern ab. Darüber hinaus finden auf örtlicher Ebene Qualitätsdialoge mit Beratungsstellen und freien Trägern statt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Bei der Stadt Hemer gilt für die Gesamtverwaltung das Leitziel einer familienorientierten Verwaltung. Eine Gesamtstrategie für den Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gibt es nicht. Allgemeine Ziele für die Hilfe zur Erziehung werden im Haushaltsplan fixiert.

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.

Eine Gesamtstrategie für den Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wurde bei der **Stadt Hemer** bislang nicht entwickelt. Über die gesamte Verwaltung hinweg gilt aber das Leitziel einer familienfreundlichen bzw. familienorientierten Stadt, was auch als ein strategisches Gesamtziel der Stadt Hemer angesehen werden kann. Operative Ziele für den Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe werden jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung fixiert und ausgewertet. Die Hilfen zur Erziehung finden sich in den Produkten „06.03 - Familien ergänzende Hilfen“ und „06.04 - Familien ersetzende Hilfen“ wieder. Für das Produkt „06.04 - Familien ersetzende Hilfen“ wurden für das Jahr 2020 folgende operativen Ziele im Haushaltsplan 2020 verschriftlicht:

1. Leistung und zielgerichtete Installation notwendiger erzieherischer Hilfen, Hilfe für junge Volljährige und Eingliederungshilfe auf Basis fachlicher Standards
2. Senkung der Quote von Unterbringungen in stationären Einrichtungen - Ausbau der Unterbringungen in Pflegefamilien
3. Senkung des Anteils hilfebedürftiger Kinder und Jugendlicher gemessen an der Gesamtheit entsprechender Bevölkerungsgruppen
4. Bedarfsgerechte Unterbringung bei gleichzeitiger Kostenminimierung

Hierzu werden folgende Kennzahlen erhoben:

- Personenzahl in Bevölkerungsgruppen
 - 0-17 Jahre
 - davon stationär untergebracht (in %)
 - 18-21 Jahre
 - davon stationär untergebracht (in %)
- Transferaufwendungen insgesamt
 - Unterbringungen in Einrichtung 0 - 17 Jahre
 - Unterbringungen in Einrichtung 18 - 21 Jahre
 - Unterbringungen in Pflegefamilien 0 - 17 Jahre
 - Unterbringungen in Pflegefamilien 18 - 21 Jahre
- Anzahl stationärer Hilfen gesamt (ohne UMA)
 - 0 - 17 Jahre
 - 18 – 21 Jahre
 - davon stationäre Unterbringungen in Einrichtungen (in %)
 - davon Unterbringungen in Pflegefamilien (in %)

Die im Haushaltsplan für die Hilfen zur Erziehung angesetzten Ziele sind im Wesentlichen allgemein gehalten, konkrete Zielwerte werden nicht formuliert. Die dargestellten Werte stellen überwiegend absolute Mengen- und Wertegrößen dar und keine Verhältniszahlen.

Die Stadt Hemer nimmt an keinem Vergleichsring teil, ist aber Mitglied in verschiedenen landesweiten Arbeitskreisen, z. B. Arbeitskreis ASD, Arbeitskreis Controlling, Arbeitskreis Jugendhilfeplanung. Darüber hinaus existiert auf Kreisebene ein Arbeitskreis WiJu, an dem die Stadt Hemer ebenfalls beteiligt ist.

Die letzte örtliche Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgte im Jahr 2014 und war einzelfallbezogen ausgerichtet. Im Jahr 2010 wurde in Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister eine Budgetwertanalyse durchgeführt¹⁵. Zielsetzung: Das Haushaltsvolumen des Jugendamtes in Höhe von 5,9 Mio. Euro im Jahr 2010 um über 3 Prozent p. a. zu reduzieren. Dies konnte in der Folge auch erreicht werden. Insgesamt sind die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren aber stetig gestiegen. Vielfach sind sog. „Regelbetreuungen“ laut Aussage des Jugendamtes nicht mehr ausreichend und somit Mehrfachhilfen erforderlich.

¹⁵ s. a. Kapitel 3.3.3 Präventive Angebote

→ **Empfehlung**

Gerade vor dem Hintergrund der steigenden Aufwendungen sollte die Stadt Hemer in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickeln. Aus dieser sollte die Stadt Hemer konkrete Ziele, Zielwerte sowie Maßnahmen zur Zielerreichung ableiten. Der Umsetzungsgrad sollte anhand von abgeleiteten Kennzahlen gemessen und dokumentiert werden. Bei Abweichungen sollten Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Hemer hat durch die eingerichtete Controlling-Stelle gute Grundlagen für das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung geschaffen. Es erfolgt monatlich eine Auswertung der Haushaltsdaten sowie Fallzahlen in Form eines Controlling-Berichts. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden aktuell nicht erhoben.

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. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Bei der **Stadt Hemer** wurde für das Finanzcontrolling eine Stelle mit einem Stellenvolumen in Höhe von 0,5 Vollzeit-Stellen eingerichtet und organisatorisch dem Fachdienst 517 „Wirtschaftliche Jugendhilfe und rechtliche Vertretungen“ zugeordnet. Ziele und Kennzahlen in Form von Grundzahlen werden wie zuvor beschrieben im Rahmen der Haushaltsplanung entwickelt. Aktuell ist der Aufbau eines steuerungsrelevanten Kennzahlensystems geplant. Zielsetzung ist ein Ausbau der ambulanten Leistungsangebote, eine Verringerung der Fälle in Heimunterbringung durch Ausweitung der Vollzeitpflege und eine Kostenminimierung über alle Hilfearten hinweg.

Im Rahmen des Finanzcontrollings erfolgt monatlich eine Auswertung in Form eines Controlling-Berichts, der Fachdienst- und Fachbereichsleitung vorgelegt wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Haushaltsdaten, somit einem Vergleich von Soll- und Istwerten. Die Aufwendungen für die stationären und somit kostenintensiven Hilfen werden detailliert aufgeschlüsselt. Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege werden bspw. untergliedert in Vollzeitpflege/Kostenerstattungsfälle, Vollzeitpflege Minderjährige und Vollzeitpflege Volljährige. Ergänzt werden die Angaben mit Hochrechnungen/Prognosen je Hilfeart, einer grafischen Darstellung der Abweichungen und der Entwicklung der Aufwendungen im Jahresverlauf. Darüber hinaus werden auch die Fallzahlen im Jahresverlauf dargestellt und z. B. die Fallzahlen für UMA gesondert ausgewiesen. Abweichungen können über den Controllingbericht somit zeitnah identifiziert und, soweit möglich, analysiert werden.

Zurzeit wird nur im Fachdienst 512 „Erziehungshilfen“ eine Fachsoftware für das Jugendamt eingesetzt. Im Bereich der WiJu kommt die Standardsoftware Excel zum Einsatz. Die Auszahlungen werden durch die Finanzabteilung vorgenommen. Die Beschäftigten der WiJu haben einen eigenen Zugang zur Finanzsoftware um die Auszahlungen nachzuvollziehen und überprüfen zu können. Eine Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware ist aufgrund von Datenschutzbedenken in der Vergangenheit nicht eingerichtet worden. Daten für den Controllingbericht können daher nicht über die Fachsoftware abgerufen werden, sondern müssen über die Excel-Listen der WiJu, die Finanzsoftware sowie die Fallzahlen über den ASD zusammengetragen werden. Das erschwert die Aufbereitung der Daten erheblich. Auch aus diesen Gründen findet aber ein enger Austausch zwischen Finanzabteilung und Controlling statt.

Interkommunale Kennzahlenvergleiche werden bei der Stadt Hemer momentan nicht genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte wie geplant das Finanzcontrolling um ein steuerungsrelevantes Kennzahlensystem erweitern. Hierfür können bspw. auch die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden, damit aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen entwickelt werden können.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling der Stadt Hemer befindet sich noch im Aufbau. Eine Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfen erfolgt bislang nicht.

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

Zurzeit erfolgt im Jugendamt der **Stadt Hemer** ein Fachcontrolling im Wesentlichen nur im Rahmen der Hilfeplanung durch die jeweilige Fachkraft und ist somit einzelfallbezogen ausgerichtet. Zukünftig sollen stichprobenartige Kontrollen durch die Führungskräfte durchgeführt werden. Zum einen um die Arbeitsprozesse zu überprüfen, zum anderen um Auffälligkeiten direkt intern mit den zuständigen Fachkräften diskutieren und klären zu können. Bereits jetzt werden Hilfeplanfortschreibungen im Sinne einer Qualitätskontrolle nicht nur von der zuständigen Fachkraft unterschrieben, sondern auch von der Teamleitung, der Fachdienstleitung und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe überprüft.

Schriftliche Vorgaben hinsichtlich der Anbietersauswahl gibt es zurzeit nicht. In der Praxis werden bei der Auswahl von Leistungsanbietern aber verschiedene Aspekte in die Betrachtung mit einbezogen, bspw. die Ortsnähe aber auch wirtschaftliche Gesichtspunkte, wenn die Passgenauigkeit einer Hilfe bei mehreren Anbietern gewährleistet ist. Darüber hinaus existieren Anbieterverzeichnisse für stationäre und ambulante Leistungen, in denen die verschiedenen Angebote und Entgelte aufgelistet sind und die bei der Anbietersauswahl herangezogen werden. Erfahrungen mit den Anbietern werden hier allerdings bewusst nicht festgehalten, da diese laut Aussage des Jugendamtes zumeist sehr subjektiv ausgeprägt sind. Anbieter mit denen es in

der Vergangenheit Probleme gegeben hat, sind intern bekannt und werden bei der Anbieterauswahl dementsprechend nicht berücksichtigt.

Standardisierte und verschriftlichte Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung, bspw. Begrenzung der Laufzeiten, Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden, etc. gibt es im Jugendamt der Stadt Hemer bislang nicht. Der Umfang der Hilfen wird allein anhand des aktuellen Unterstützungsbedarfs und dem Entwicklungsstand bestimmt. Alle Hilfen werden aber im Vorfeld in einer Erziehungskonferenz besprochen. Grundsätzlich wird für die Hilfestellung eine maximale Laufzeit in Höhe von zwei Jahren angestrebt, was allen Fachkräften bekannt ist und bei der Hilfeplanung berücksichtigt wird. Schriftlich formuliert ist diese Vorgabe aber nicht. Zurzeit wird ein Qualitätshandbuch für den ASD entwickelt und es werden verbindliche Standards im Hinblick auf eine Ausgabenbegrenzung diskutiert, bspw. auch die Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden.

Bei der Fortschreibung des Hilfeplans wird der bisherige Hilfeverlauf und die Zielerreichung mit allen Beteiligten besprochen. Der Hilfeplan orientiert sich grundsätzlich an gemeinsam erarbeiteten Zielen, die bei Bedarf in jedem Hilfeplangespräch angepasst werden können. In den Hilfeplangesprächen wird mit allen Beteiligten erörtert, ob die Hilfe für die Zielerreichung weiterhin geeignet und notwendig ist. Es werden ggf. weitere Ziele und Handlungsschritte formuliert und vereinbart.

Bei mehrfach abgesagten Terminen bzw. einem drohenden Abbruch der Hilfe werden in gemeinsamen Gesprächen oder auch über einen schriftlichen Kontakt die zugrundeliegenden Ursachen hinterfragt. Der ASD überprüft den vorliegenden Hilfebedarf und auch die Passgenauigkeit der Hilfe. Ggfs. kommen ein Trägeraustausch oder ein Wechsel der Hilfeart in Betracht, um dem Abbruch entgegen zu wirken. Grundsätzlich prüft das Jugendamt bei drohenden Abbrüchen auch eine potenzielle Kindeswohlgefährdung und leitet ggf. die entsprechenden Verfahren ein. In der Regel gibt es bei der Stadt Hemer laut Aussage des Jugendamtes aber nur wenige unplanmäßige Beendigungen von Hilfen.

Eine Bewertung der Hilfe und Reflexion des Hilfeverlaufs mit allen Beteiligten nach Beendigung einer Hilfe ist nicht standardisiert vorgesehen. Somit gibt es bei der Stadt Hemer auch keine fallübergreifenden Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung der Hilfe oder zu den Abbruchquoten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte ein Fachcontrolling, wie in diesem Berichtsteil erläutert, einführen und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Ein regelmäßiger Fachcontrollingbericht, der auch anbieterbezogene Auswertungen berücksichtigt, sollte erarbeitet werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Hemer sind aktuell nur einzelne Prozesse verbindlich und schriftlich festgelegt. Die Sicherstellung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgt über vereinheitlichte Vordrucke. Ein Qualitäts-Handbuch für den ASD wird zurzeit erarbeitet.

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

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

Die **Stadt Hemer** hat die Prozesse des ASD aktuell nur vereinzelt schriftlich festgelegt. So gibt es verbindliche Verfahrensstandards für die Prozesse nach § 8a SGB VIII und § 35a SGB VIII. Darüber hinaus sind auch die Abläufe im Nachgang zu einer Bereitschaftspflege in Form von Ablaufdiagrammen bereits verschriftlicht worden. Dies betrifft die Installation einer Vollzeitpflege, stationären Unterbringung oder Verwandten- und Netzwerkpflege. Es werden insbesondere der Übergang des Falls vom KJHD zum PKD bzw. dem stationären Spezialdienst dargestellt und somit die Schnittstellenprozesse verbindlich definiert. Neben den Zielen der einzelnen Verfahrensschritte werden auch Fristen, die jeweils beteiligten Personen sowie die zu verwendenden Vordrucke benannt. Die Einhaltung von Prozess- und Qualitätsstandards wird im gesamten ASD durch eine einheitliche Einarbeitung und eine Vielzahl von Vordrucken bzw. Vorlagen sichergestellt, die verbindlich zu verwenden sind. Diese sind in elektronischer Form vorhanden und unter anderem in der Fachsoftware hinterlegt. Ein umfassendes Qualitätshandbuch für alle Prozesse des ASD ist zurzeit in Bearbeitung. Die Fachkräfte des ASD sollen in den Entwicklungsprozess umfassend miteinbezogen werden, um eine breite Akzeptanz gewährleisten zu können. Die Ergebnisse sowie Empfehlungen des vorliegenden Berichts sollen ebenfalls in die Ausarbeitung mit einfließen.

Im Jugendamt der Stadt Hemer ist die Jugendamtssoftware GeDoK im Einsatz. Die Software wird durch den KJHD und den Spezialdienst „Stationäre Erziehungshilfen“ genutzt. Die Software deckt alle Arbeitsschritte dieser beiden Bereiche ab. Schnittstellen zu der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gibt es nicht.

Die elektronische Aktenführung wird bei der Stadtverwaltung Hemer in einigen Bereichen zurzeit eingeführt, allerdings bislang ohne Beteiligung des FB 06 und somit auch des Jugendamtes. Konkrete Pläne für die Umsetzung einer E-Akte im Bereich der Hilfe zur Erziehung gibt es demnach nicht. Eine elektronische Ausstattung des ASD, bspw. mit Laptops für Außentermine, die ein papierloses Arbeiten ermöglichen würde, ist aktuell noch nicht vorhanden. Es ist aber bereits möglich, Dokumente in der Fachsoftware hochzuladen, was auch genutzt wird. Im Wesentlichen erfolgt die Aktenführung aber in Papierform.

→ **Empfehlung**

Wie bereits geplant, sollte die Stadt Hemer Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch für den ASD schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren ist bei der Stadt Hemer aktuell nicht in Form einer schriftlichen Prozessbeschreibung festgelegt, die von der gpaNRW geforderten Mindeststandards sind im Wesentlichen aber bereits vorhanden.

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

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

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

- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, sind bei der **Stadt Hemer** einzelne schriftliche Verfahrensstandards vorhanden, die aber aktuell in Form eines umfassenden Qualitätshandbuchs überarbeitet und vervollständigt werden.

Innerhalb des ASD gibt es ein Tagesdiensthandy, das täglich von 08:30 Uhr bis 16:00 Uhr durch wechselnde Teammitglieder betreut wird. Hierdurch wird sichergestellt, dass Meldungen zur Kindeswohlgefährdung tagsüber jederzeit entgegengenommen werden können. Nach Eingang der Meldung wird diese mittels eines standardisierten Eingangsbogens aufgenommen. Hier sind Angaben zum betroffenen Kind, zur Gefährdung, zur Kontaktperson, etc. enthalten. Der Eingangsbogen enthält einen Prüfkatalog mit dem die Fachkraft mittels Punktevergabe eine erste Bewertung der Meldung vornimmt. Je nach erreichter Punktzahl und somit Gefahrenstufe ergeben sich verschiedene Verfahrensabläufe, die den Zeitraum für die Kontaktaufnahme festlegen. Im Verfahrensablauf 1 (niedrigste Gefährdungsstufe) entscheidet die fallzuständige Fachkraft über das weitere Vorgehen und das Prüfverfahren nach § 8a SGB VIII wird beendet. Im Verfahrensablauf 2 erfolgt ein Hausbesuch durch die fallzuständige Fachkraft und eine Begleitung innerhalb von einer Woche, um das betroffene Kind/die betroffenen Kinder in Augenschein zu nehmen. Im Verfahrensablauf 3 ist ein Hausbesuch innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Meldung vorgeschrieben und im Verfahrensablauf 4 (höchste Gefährdungsstufe) wird noch am selben Tag ein Hausbesuch durchgeführt. Für die Gefährdungseinschätzung vor Ort gibt es ebenfalls einen standardisierten Bogen, der für verschiedene Altersklassen verschiedene Kriterien enthält. Grundsätzlich wird vor einem Hausbesuch eine Fachkonferenz zu der Meldung durchgeführt, um die erste Einschätzung der aufnehmenden Fachkraft zu erörtern und ggfs. anzupassen. Aufgrund der Dringlichkeit kann das erste Fachgespräch beim Verfahrensablauf 4 nach dem Hausbesuch stattfinden. Ein zweites Fachgespräch ist spätestens drei bis vier Wochen nach der ersten Fachkonferenz zu terminieren.

Bevor Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII initiiert werden, erfolgt eine intensive Beratung der minderjährigen Person und der Sorgeberechtigten bzw. des jungen Volljährigen durch die fallzuständige Fachkraft. Wenn die Mittel der Beratung ausgeschöpft sind, wird über das Leistungsangebot der Hilfen zur Erziehung informiert.

Bei jedem Antrag auf Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII wird der Hilfebedarf zunächst durch die fallzuständige Fachkraft eingeschätzt und schriftlich festgehalten. Die konkrete Hilfeform wird im Rahmen einer Erziehungskonferenz anhand des konkreten Unterstützungsbedarfes ermittelt. An der Erziehungskonferenz nehmen die zuständige Fachkraft, die Teamleitung, die Fachdienstleitung und die Wirtschaftliche Jugendhilfe teil. Das Ergebnis wird protokolliert. Der Leistungsanbieter wird durch die zuständige Fachkraft angefragt. Der Minderjährige und die Personensorgeberechtigten bzw. der junge Volljährige werden nach der Erziehungskonferenz über das Ergebnis informiert und ggfs. ein Hilfeplan erstellt. Die schriftliche Kostenzusage wird allein durch die WiJu gefertigt.

Die Überprüfung der Einhaltung von Vereinbarungen, Zielen, Terminen, etc. obliegt momentan nur der zuständigen Fachkraft. Als zusätzliche Kontrollinstanz kann die WiJu gesehen werden, die bspw. bei Rechnungseingang das Vorliegen eines aktuellen Hilfeplans überprüft. Zukünftig sollen auch die Teamleitungen vermehrt die Rolle einer Prüfinstanz übernehmen.

Regulär erfolgt eine Hilfeplanfortschreibung alle sechs Monate. In Einzelfällen kommen auch kürzere oder längere Fristen in Betracht, was schriftlich begründet werden muss. In solchen Fällen, die laut Aussage des Jugendamtes selten vorkommen, ist eine Gegenzeichnung durch die Fachdienstleitung erforderlich. Die Hilfeplanprotokolle werden von der Fachkraft direkt an die WiJu weitergeleitet. Bei Abweichungen erfolgt seitens der WiJu eine direkte Rückmeldung an die Fachdienstleitung Erziehungshilfen.

Bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII im Zusammenhang mit der Beantragung einer Schulbegleitung bzw. eines Integrationshelfers werden zusätzlich zum gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen auch Hospitationen im Schulumfeld durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die von der gpaNRW festgelegten und in der Praxis bereits vorhandenen Mindeststandards für das Hilfeplanverfahren sollten in das Qualitätshandbuch aufgenommen und somit schriftlich fixiert werden.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Hemer wird durch umfangreiche Beratungen im Vorfeld jeder Hilfestellung eine intensive fachliche Zugangssteuerung betrieben. Hierzu gibt es noch keine standardisierten Prozesse. Automatisierte Wiedervorlagen für die Fallsteuerung gibt es bislang nicht.

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

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

Im Vorfeld der Hilfe zur Erziehung wird bei der **Stadt Hemer** eine regelmäßige und kontinuierliche Beratung durch die Fachkräfte des KJHD vorausgesetzt. Erst wenn diese Beratungen nicht ausreichend sind, kommen Leistungen nach §§ 27 ff. SGB VIII in Betracht. Der Ansatz, teure Hilfen zur Erziehung durch die Ausweitung von Beratungstätigkeiten zu vermeiden, ist grds. po-

sitiv zu bewerten und wurde auch aufgrund der Empfehlung durch die externe Beratung verstärkt forciert. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass es keine vorgeschriebenen Prozessabläufe für die Beratungstätigkeiten gibt und Anzahl sowie Umfang der Beratungen nicht verbindlich geregelt sind. Eine klare Abgrenzung zwischen den Beratungsleistungen durch den KJHD und der Hilfen durch den eigenen Ambulanten Dienst fehlt somit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte für die Beratungstätigkeiten des ASD im Rahmen des Falleingangs verbindliche Maßstäbe festsetzen und diese im zukünftigen Qualitätshandbuch schriftlich festhalten. Über Auswertungen und Analysen zu Umfang und Wirkung der Beratungstätigkeit sollte die Steuerung in diesem Bereich ausgebaut werden.

Die WiJu nimmt bei der Stadt Hemer nicht nur an den Erziehungskonferenzen teil, sondern wird auch im Vorfeld schon in das Hilfeplanverfahren mit eingebunden. Bereits bei der Antragstellung erfolgt durch diese eine Zuständigkeitsprüfung und es wird eine mögliche Kostenerstattung geprüft. Dafür werden alle vorhandenen Unterlagen an die WiJu weitergeleitet. Die schriftliche Bestätigung der WiJu über die Zuständigkeit des Jugendamtes der Stadt Hemer ist bei der Erziehungskonferenz zwingend vorzulegen. Hierdurch kann ausgeschlossen werden, dass Hilfen zur Erziehung initiiert werden, obwohl keine Zuständigkeit gegeben ist. Im Vorfeld der Erziehungskonferenz erhält die WiJu als Vorbereitung eine Zusammenfassung des bisherigen Fallverlaufs sowie im Nachgang das Protokoll der Konferenz. Die Hilfeplankonferenz muss innerhalb einer vorgegebenen Frist verschriftlicht werden, damit es nicht zu Verzögerungen in der Fallbearbeitung kommt. Die Kostenzusage wird allein durch die WiJu gefertigt.

→ Die frühzeitige und umfassende Einbindung der WiJu in das Hilfeplanverfahren bewertet die gpaNRW positiv.

Das Jugendamt der Stadt Hemer hat nach eigenen Angaben einen guten Kontakt zu den Leistungsanbietern und auch auftretende Probleme können durch Gespräche zumeist ausgeräumt werden. Vorgaben zum Berichtswesen für die Leistungsanbieter gibt es bspw. in Form einer 14-tägigen Frist zur Einreichung der Berichte vor dem nächsten Hilfeplangespräch. Diese Frist ist zwar nicht schriftlich fixiert, wird aber in der Regel eingehalten. Bei ambulanten Hilfen zur Erziehung werden monatliche Stundennachweise übersandt, die in Stichworten Angaben zu den durchgeführten Tätigkeiten enthalten.

Automatische elektronische Wiedervorlagen mit denen eine rechtzeitige Hilfeplanfortschreibung sichergestellt wird, gibt es nicht. Jede Fachkraft führt die Wiedervorlagen für sich, bspw. über Outlook. Im Spezialdienst Stationäre Hilfen werden Listen in Word geführt, in denen insbesondere für den Vertretungsfall unter anderem die Zeiträume der Hilfeplanungen festgehalten sind. Hier wird die Einhaltung der Fristen für eine Hilfeplanfortschreibung durch die Teamleitung kontrolliert. Im Bereich der WiJu wird anhand einer Excel-Tabelle überprüft, wann bspw. die Volljährigkeit erreicht ist. Das Vorliegen eines aktuellen Hilfeplans wird bei eingehenden Rechnungen überprüft. Elektronische Wiedervorlagen würden zu einer Vereinheitlichung der Arbeitsweise führen und die Fallbearbeitung im Vertretungsfall erleichtern. Über automatisierte Prüflisten könnte ein zusätzlicher Kontrollmechanismus eingerichtet werden, damit rechtzeitige Hilfeplanfortschreibungen oder weitere Fristen wie das Erreichen der Altersgrenze nicht übersehen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte die Möglichkeit von elektronischen Wiedervorlagen über die Fachsoftware prüfen.

Ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept existiert zurzeit nicht, soll aber Bestandteil des sich in der Entwicklung befindenden QM-Handbuchs werden.

Die Rechnungen der ambulanten Leistungsanbieter werden durch die Fachkraft sowie die WiJu geprüft. Die fachliche Prüfung der Inhalte der Fachleistungsstunden (FLS) durch den ASD bewertet die gpaNRW positiv. Rechnungen für stationäre Hilfen werden über die WiJu abgewickelt und nur bei Unklarheiten der ASD miteinbezogen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden und ist für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Verbindliche Vorgaben oder Prozessbeschreibungen gibt es für die WiJu bislang nicht.

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 Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt bei der **Stadt Hemmer** durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Das Vorliegen von Kostenerstattungsansprüchen wird grundsätzlich bei allen Neufällen direkt nach dem Antragsingang geprüft, bei Bestandsfällen folgt eine Überprüfung in regelmäßigen Abständen, mindestens halbjährlich. Schriftliche Verfahrensstandards gibt es hierzu bislang nicht.

Auch die Bewilligung der Kostenerstattung und Vereinnahmung der Beträge wird durch die WiJu überwacht. Die Forderungen werden über das Kassenprogramm gebucht. Sofern Zahlungen ausbleiben, erfolgt eine Nachricht durch den Fachdienst 201 „Finanzen“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte auch für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verbindliche Vorgaben, Standards und Prozesse definieren und somit die Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich ausbauen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Für das Jugendamt der Stadt Hemer gibt es bisher noch kein standardisiertes internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden bzw. sollen eingeführt werden. Eine Unterstützung der Prozesskontrollen durch die Fachsoftware gibt es nicht.

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 prozessintegrierte Kontrolle obliegt im Jugendamt der **Stadt Hemer** den Teamleitungen, der Fachdienstleitung sowie der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und wird in Form der Erziehungskonferenzen sichergestellt. Zusätzlich werden seitens der WiJu bei der weiteren Fallbearbeitung das Vorliegen aktueller Hilfepläne sowie bspw. das Erreichen der Altersgrenze mit überwacht. Konkrete Vorgaben gibt es hierzu bislang nicht, aber unter anderem verbindlich anzuwendende Vordrucke für die Erziehungskonferenzen. Prozessintegrierte Kontrollen mit Hilfe der Fachsoftware, bspw. in Form von Prüf- und Warnlisten, werden bislang nicht genutzt. Die Prozesskontrollen könnten aber durch einen umfassenden Softwareeinsatz wesentlich vereinfacht und gleichzeitig der Aufwand für die Erstellung der Controllingberichte minimiert werden. Auch die Datenbasis für Steuerungsmaßnahmen könnte damit verbessert werden.

Es ist vorgesehen, prozessunabhängige Kontrollen durch die Teamleitungen einzuführen. Hierzu sollen verbindliche Standards und Formulare erarbeitet werden. Festgestellte Abweichungen im Rahmen der Kontrollen sollen dann mit den zuständigen Fachkräften besprochen und auch an die Fachdienstleitung gemeldet werden, um ggfs. weitere Handlungsnotwendigkeiten identifizieren zu können.

Hinsichtlich der IT-Berechtigungen gibt es im Jugendamt der Stadt Hemer keine schriftlichen Regelungen. Berechtigungen müssen bei Bedarf über die Fachdienstleitung beim Fachdienst „Technik“ angefragt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte die Erweiterung von Prozesskontrollen über die Fachsoftware prüfen und insbesondere den Einsatz der Fachsoftware im Bereich WiJu in Betracht ziehen. Die aufeinander aufbauenden Prozesse bzw. Schnittstellen zwischen ASD und WiJu könnten vollumfänglich in der Software abgebildet und auch technische Plausibilitäten, z. B. keine Auszahlung ohne aktuellen Hilfeplan, eingerichtet werden.

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Eine Personalbemessungsgrundlage ist bei der Stadt Hemer bislang nur für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vorhanden. Eine Personalbedarfsplanung, die absehbare Fluktuationen berücksichtigt, ist vorhanden.

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.

Bei der **Stadt Hemer** gibt es für den Aufgabenbereich ASD aktuell keine Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung. Für die Bereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe und Vormundschaften/Beistandschaften wurden in Eigenverantwortung des Jugendamtes Kennzahlen zur Arbeitsbelastung/Stellenbemessung erarbeitet.

Grundsätzlich ist im Bereich Hilfe zur Erziehung bei der Stadt Hemer laut den Aussagen des Jugendamtes eine niedrige Fluktuation gegeben. Die Neu- oder Wiederbesetzung von Stellen ist aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels und den zeitlichen Abläufen innerhalb der Verwaltung gemäß den Angaben des Jugendamtes schwierig. Alle vakanten Stellen müssen zunächst einen internen Ausschreibungsprozess durchlaufen, bevor eine externe Ausschreibung in Betracht kommt. Das verzögert die Wiederbesetzung. Aufgrund von Überlastungsanzeigen wurden schriftlichen Regelungen getroffen, in denen Prioritäten für eine Fallbearbeitung festgelegt sind. Absehbare Fluktuationen werden bei der Personalbedarfsplanung berücksichtigt. Eine Herausforderung stellen aber die ungeplanten Fluktuationen dar. Diese sollten ebenfalls in die Planungen miteinbezogen werden. Zur Bestimmung einer entsprechenden Quote könnte auf Erfahrungswerte der letzten Jahre zurückgegriffen werden.

→ **Empfehlung**

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

Konkrete Maßnahmen, um die Stellen im Bereich der Hilfe zur Erziehung bei der Stadt Hemer für Bewerber und Bewerberinnen attraktiver zu gestalten, gibt es nicht. Im Hinblick auf die Gesamtverwaltung der Stadt Hemer wurden diverse Maßnahmen ergriffen, um sich als attraktiver und familienfreundlicher Arbeitgeber zu positionieren. Beispiele sind die Ausweitung der Möglichkeiten von Telearbeit und ein betriebliches Gesundheitsmanagement.

Das Jugendamt der Stadt Hemer legt Wert auf eine gute Einarbeitung von neuen Beschäftigten. Es wurde daher im Jahr 2019 ein Einarbeitungskonzept für den Bereich ASD entwickelt, das aktuell reflektiert und ggfs. überarbeitet werden soll. Neue Fachkräfte erhalten am ersten Arbeitstag eine Einarbeitungsmappe als Richtschnur für die weitere Einarbeitung. Dort wird folgendes Ergebnisziel formuliert: „Die Mitarbeiter kennen die Aufgaben, Abläufe und den Organisationsrahmen ihres Aufgabengebietes und können danach handeln. Sie sind mit der Leitung und dem Team vertraut.“ Daraus wurden konkrete Teilziele der Einarbeitung abgeleitet und Indikatoren für die Zielerreichung benannt, z. B. das Erfordernis einer Hospitation im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Den neuen Beschäftigten wird für die in der Regel sechs Monate andauernde Einarbeitungszeit eine erfahrene Fachkraft als Pate oder Patin an die Seite gestellt. Um

hier eine intensive Betreuung gewährleisten und zeitliche Ressourcen schaffen zu können, werden die Fallzahlen der Patin oder des Paten für die Einarbeitungszeit reduziert. Über ein Kompetenzprofil und Zielvereinbarungen besteht Klarheit zwischen den neuen Beschäftigten und der Fachdienstleitung, welche Kompetenzen für die tägliche Arbeit im ASD erforderlich sind. Über regelmäßige Reflexionsgespräche erfolgt eine engmaschige Betreuung der neuen Beschäftigten. Spätestens zwei Wochen vor Abschluss der Probezeit erfolgt eine Reflexion durch Fachkraft, Pate oder Patin und der Teamleitung über die Einarbeitungsphase und ggfs. erfolgt eine Diskussion in einem gemeinsamen Abschlussgespräch.

→ Das Einarbeitungskonzept für den ASD bewertet die gpaNRW positiv.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	16	16	25	29	37	64	24
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	123	73	115	144	161	323	24

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 diese krankheitsbedingten Ausfälle sind berücksichtigt.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Eine Grundlage für eine eigene Stellenbemessung im ASD gibt es bei der Stadt Hemer bislang nicht.

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

Im Jahr 2018 belief sich der Personaleinsatz im Bereich ASD bei der Stadt Hemer auf insgesamt 11,6 Vollzeit-Stellen (inklusive Spezialdienste) und es wurden insgesamt 185 Hilfefälle bearbeitet. Daraus ergibt sich ein Fallvolumen in Höhe von rund 16 Fällen je Vollzeit-Stelle ASD. Mit diesem Wert stellt die Stadt Hemer aktuell im interkommunalen Vergleich einen neuen Minimalwert dar.

Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile in Höhe von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten, dazu zählen insbesondere auch Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 50 SGB VIII. Arbeitszeitanteile in Höhe von 50 Prozent werden für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII einschließlich der

Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII angesetzt. Bei der Stadt Hemer liegt ein Schwerpunkt der Tätigkeit des ASD auf der Durchführung von Beratungen, sodass gem. den Aussagen des Jugendamtes deutlich mehr als 30 Prozent der Arbeitszeit hierfür aufgewendet werden. Es werden eine Vielzahl von umfangreichen Beratungen durchgeführt, welche in der Folge zur Vermeidung von Hilfeplanfällen führen und somit nicht in die Datenerfassung einfließen. Auf dieses Thema wurde im Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung bereits eingegangen. Die Beratungstätigkeiten sollten sich zukünftig an verbindlichen Prozessen orientieren und die Steuerung in diesem Bereich ausgeweitet werden.

Eine Grundlage für die Personalbemessung im ASD gibt es zurzeit nicht, weil eine entsprechende Datenbasis fehlt. Im Qualitätshandbuch sollen die Kern- und Teilprozesse mit mittleren Bearbeitungszeiten, also der durchschnittlichen Bearbeitungszeit je Fall einschließlich Fahrzeiten, hinterlegt werden. Zukünftig können diese Bearbeitungszeiten zusammen mit einer Auswertung der Häufigkeit der Prozesse als Grundlage für eine Personalbemessung herangezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte die Prozesse im Qualitätshandbuch hinterlegen und Bearbeitungszeiten für diese definieren. Hierauf aufbauend sollte eine Grundlage für eine Personalbemessung für den ASD entwickelt werden.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ **Feststellung**

Die Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bei der Stadt Hemer anhand von eigenen Kennzahlen vorgenommen und örtliche Gegebenheiten berücksichtigt. Das Personal wurde aufgrund der gestiegenen Fallzahlen im Bereich UMA in der Vergangenheit aufgestockt.

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

Mit einem Wert in Höhe von 123 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erzielt die Stadt Hemer im interkommunalen Vergleich eine niedrige Bearbeitungsquote. Der von der gpaNRW zugrunde gelegte Richtwert in Höhe von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle wird nicht erreicht. Eine Ursache liegt hier auch in den bei der Stadt Hemer durch die WiJu wahrgenommenen Aufgaben. Durch die Teilnahme an allen Erziehungskonferenzen, die alleinige Zuständigkeitsprüfung und Bescheiderstellung, sowie die nicht durch den Einsatz einer Fachsoftware unterstützte Fallsteuerung, werden nach Angaben des Jugendamtes zeitliche Ressourcen gebunden. Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist bei der Stadt Hemer eine eigene detaillierte Personalbemessungsgrundlage vorhanden. Ausgangspunkt für diese Stellenbemessung war die „Kommunale Orientierungshilfe zur Stellenbedarfsbemessung für den Arbeitsbereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe“ in Baden-Württemberg, welche auf die örtlichen Gegebenheiten angepasst wurde. Auf dieser Grundlage erfolgt eine regelmäßige Überprüfung der Auslastung der WiJu und ggfs. auch Umverteilung von Fällen. Durch den Aufgabenzuwachs durch die Betreuung von UMA wurde das Personal auch im Bereich der WiJu in der Vergangenheit aufgestockt. Der Stadt Hemer ist bewusst, dass aufgrund des Fallzahlenrückgangs bei den

UMA in Zukunft eine Anpassung des Stellenvolumens voraussichtlich notwendig sein wird. Es ist deshalb geplant, die Personalbemessung zu überprüfen und bspw. durch Umorganisation das Personal im Bereich der WiJu zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte aufgrund des Fallzahlenrückgangs im Bereich der UMA wie geplant eine Überprüfung der Stellenbemessung im Bereich WiJu vornehmen. Ggfs. vorhandene Personalkapazitäten sollten unter anderem für den Ausbau der Steuerung im Jugendamt (bspw. Erweiterung des Finanz- und Fachcontrollings) eingesetzt werden.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Hemer hat im Jahr 2018 einen niedrigen Fehlbetrag. Dieses positive Ergebnis hängt auch mit den Kostenerstattungen für die UMA zusammen, die im Vergleichsjahr die Aufwendungen für UMA übersteigen. Auch werden Gebäudeaufwendungen bei der Stadt Hemer nicht in Form von internen Leistungsbeziehungen verrechnet.

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 nach der Definition der gpaNRW das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Die **Stadt Hemer** hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenerfassung aufbereitet und zusammengestellt. Gebäudeaufwendungen wurden allerdings nicht berücksichtigt, weil diese bei der Stadt Hemer nicht auf die einzelnen Produkte aufgeteilt werden.

Hinsichtlich des einwohnerbezogenen Fehlbetrags zeigt sich bei der Stadt Hemer in der Zeitreihe nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2017 insgesamt ein Abwärtstrend. So konnte der Fehlbetrag HzE in Höhe von 743 Euro je Einwohner von 0 bis 21 Jahre im Jahr 2015 auf einen Betrag in Höhe von 667 Euro je Einwohner von 0 bis 21 Jahre im Jahr 2018 gesenkt werden.

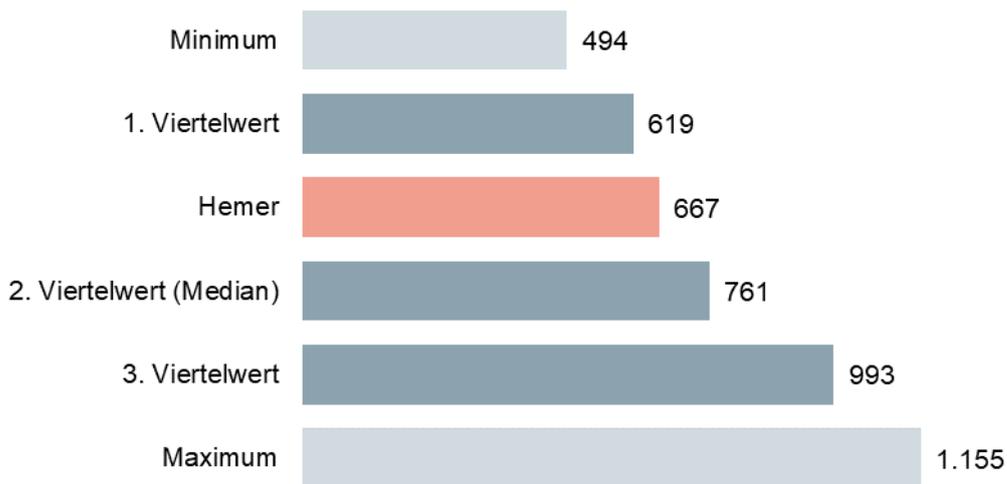
Belastend auf den Fehlbetrag wirken insbesondere die Transfer- und Personalaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Erziehung sind von einem Betrag in Höhe von 3.989.000 Euro im Jahr 2015 auf einen Betrag in Höhe von 5.082.000 Euro im Jahr 2018 gestiegen. Im Jahr 2017 war ein Höchstwert in Höhe von 5.453.000 Euro zu verzeichnen. Die Steigerung der Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung lässt sich insbesondere auf die gestiegenen Aufwendungen für die Betreuung von unbegleitet minderjährigen Flüchtlingen (UMA) zurückführen. Lagen diese im Jahr 2015 noch bei einem Betrag in Höhe von insgesamt 33.000 Euro, wird im Jahr 2017 ein Betrag in Höhe von 1.410.000 Euro und im Jahr 2018 ein Betrag in Höhe von 1.048.000 Euro erreicht. Ohne die Aufwendungen für UMA sind die Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung über den Zeitverlauf relativ konstant geblieben. Die Personalaufwendungen sind im Jahresvergleich gestiegen. Im Jahr 2015 belaufen sich

diese auf insgesamt 1.217.000 Euro, im Jahr 2018 sind Personalaufwendungen in Höhe von 1.289.000 Euro zu verzeichnen.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune, die zumeist in Form von Kostenerstattungen anfallen. Die Kostenerstattungen und Umlagen der Stadt Hemer insgesamt sind über die Jahre 2015 bis 2018 parallel zu den Aufwendungen stark angestiegen und zwar von einem Betrag in Höhe von 496.000 Euro im Jahr 2015 auf einen Betrag in Höhe von 2.216.000 Euro im Jahr 2018. Die steigenden Aufwendungen durch die UMA konnten vollständig durch Kostenerstattungen des Landes gedeckt werden, allerdings erst zeitverzögert in den Folgejahren. Aufgrund der sinkenden Aufwendungen für UMA und der nachträglichen Kostenerstattungen übersteigen die Kostenerstattungen UMA die Transferaufwendungen für UMA im interkommunalen Vergleichsjahr 2018. Dies spiegelt sich auch im einwohnerbezogenen Fehlbetrag wieder, der im Jahr 2018 unter dem Niveau der Vorjahre liegt.

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Hemer aber in allen Jahren der Zeitreihe am bzw. unter dem Median. Es ist zu beachten, dass bei der Stadt Hemer keine Gebäudeaufwendungen intern verrechnet werden, was den Fehlbetrag begünstigt.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

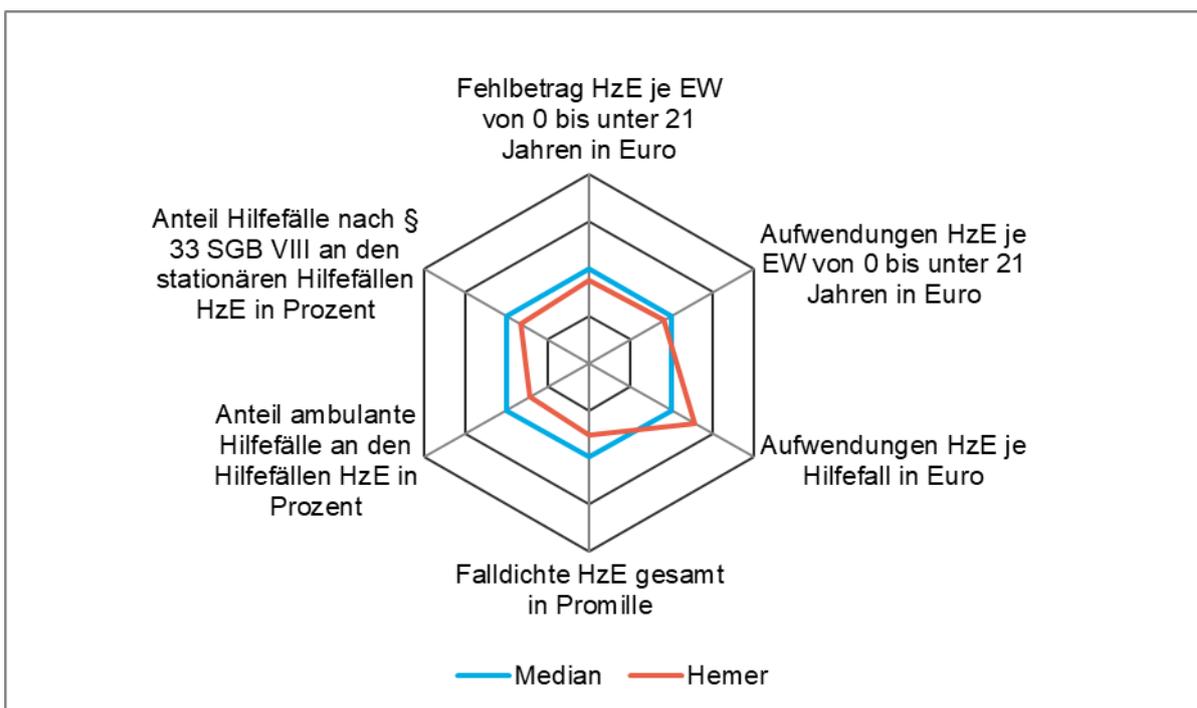


Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2015	2016	2017	2018
743	916	852	667

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

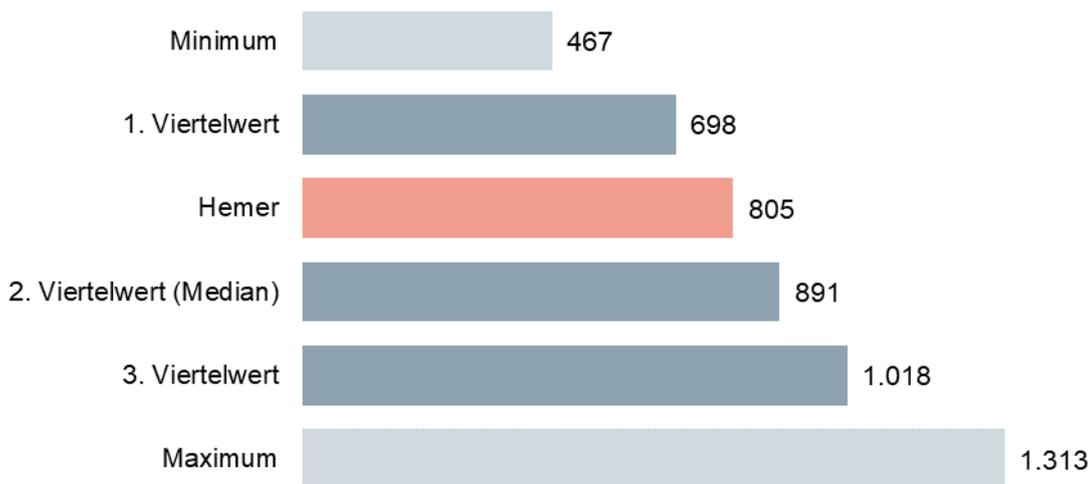
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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 in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Die Stadt Hemer hat im Jahr 2018 niedrigere Aufwendungen je Einwohner als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je Helfefall sind aber sowohl im ambulanten als auch stationären Bereich hoch und belasten damit den Fehlbetrag.

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

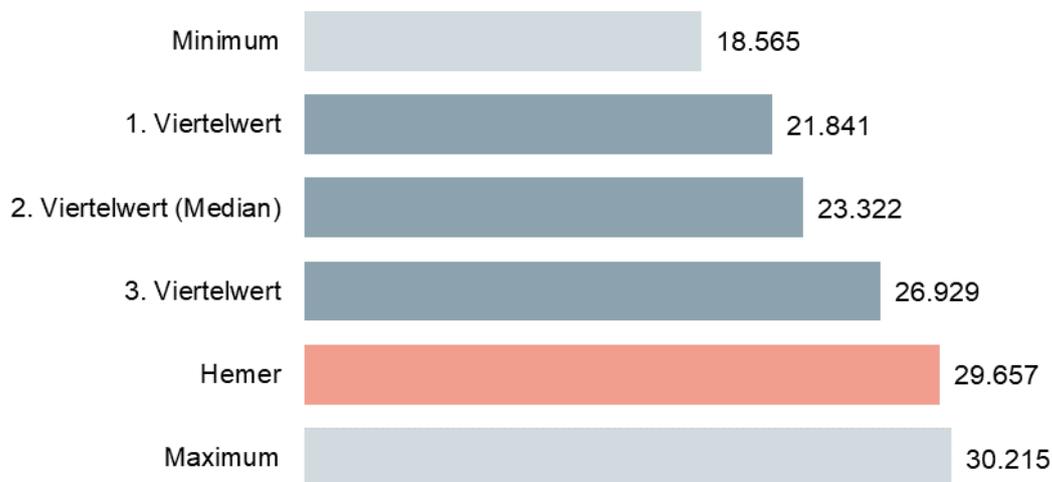


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Hemer hat niedrige Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. In den Jahren 2015 bis 2018 sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen von 661 Euro im Jahr 2015 über 876 Euro im Jahr 2017 auf 805 Euro im Jahr 2018 insgesamt angestiegen.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Helfefall. In 2018 wurden in Hemer insgesamt 185 Helfefälle bearbeitet, davon 75 Fälle ambulant und 110 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.405	8.362	9.871	11.137	11.573	16.677	24
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	42.037	31.979	36.611	38.950	42.187	46.727	24

Die Stadt Hemer hat im interkommunalen Vergleich hohe Aufwendungen je Hilfefall in Euro. Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen gehört die Stadt Hemer in beiden Bereichen zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Das Jugendamt der Stadt Hemer sieht dies insbesondere in den seit Jahren stark angestiegenen Hilfebedarfen begründet. Regelbetreuungen seien in der Regel nicht mehr ausreichend, sondern Mehrfachhilfen erforderlich. Immer wieder würden besonders gelagerte Einzelfälle zu einer hohen Kostenbelastung führen. Zeitgleich würden durch die intensive Beratung im Vorfeld Hilfen zur Erziehung nur für schwierige und langwierige Fälle installiert, die somit auch kostenintensiv seien und die Kennzahl negativ beeinflussen würden.

Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.675	22.840	32.879	29.657
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.643	40.197	46.985	42.037
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.438	6.940	11.704	11.405

Insgesamt sind die Aufwendungen je Hilfefall in Euro um rund 31 Prozent gestiegen. Im Bereich der stationären Hilfen zeigt sich eine moderate Steigerung im Jahresvergleich in Höhe von sechs Prozent, bei den ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro sind die Aufwendungen seit dem Jahr 2015 hingegen um 35 Prozent gestiegen. Dies liegt insbesondere in dem starken Anstieg der Aufwendungen für die Hilfe nach § 31 SGB VIII begründet. Hierauf wird im Kapitel 3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe noch näher eingegangen.

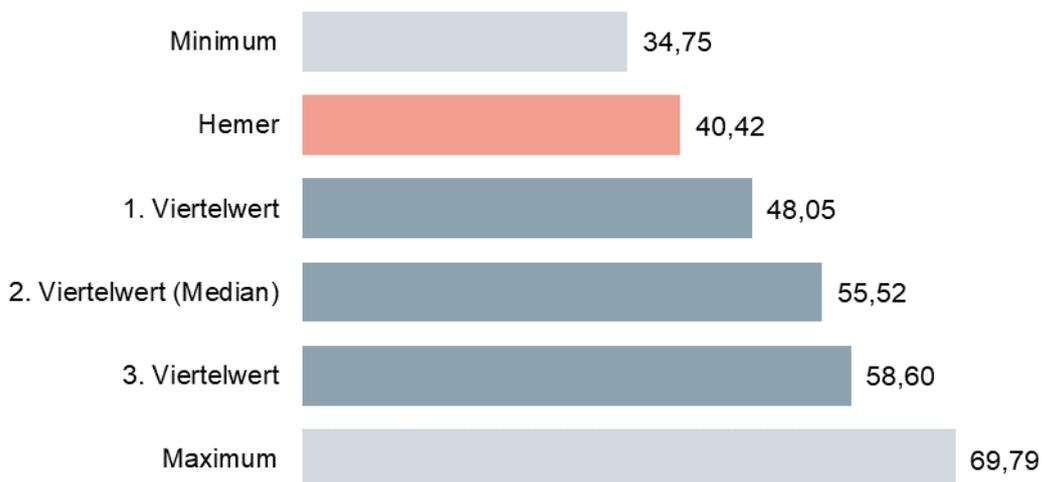
Die weiteren beeinflussenden Hilfen werden im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 ff.“ näher betrachtet.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Hemer hat einen sehr niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich belastend auf den Fehlbetrag auswirkt.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Hemer** hat einen geringen Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE insgesamt. Im Jahr 2018 haben 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Anteil an ambulanten Hilfefällen.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Hemer hat bereits eine niedrige Falldichte, deshalb wird im interkommunalen Vergleich, trotz des niedrigen Anteils an ambulanten Hilfefällen, ein gutes Ergebnis im Hinblick auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen erzielt. Allerdings wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Durch die intensiv geführten Beratungen im Vorfeld jeder Hilfe können insbesondere

ambulanten Hilfen zur Erziehung vermieden werden, was einen niedrigen Anteil an ambulanten Hilfefällen begünstigt. Um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den verbleibenden Hilfefällen zu erhöhen, gibt es bei der Stadt Hemer die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil an ambulanten Hilfefällen bei gleichzeitiger niedriger Falldichte zu erhöhen.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

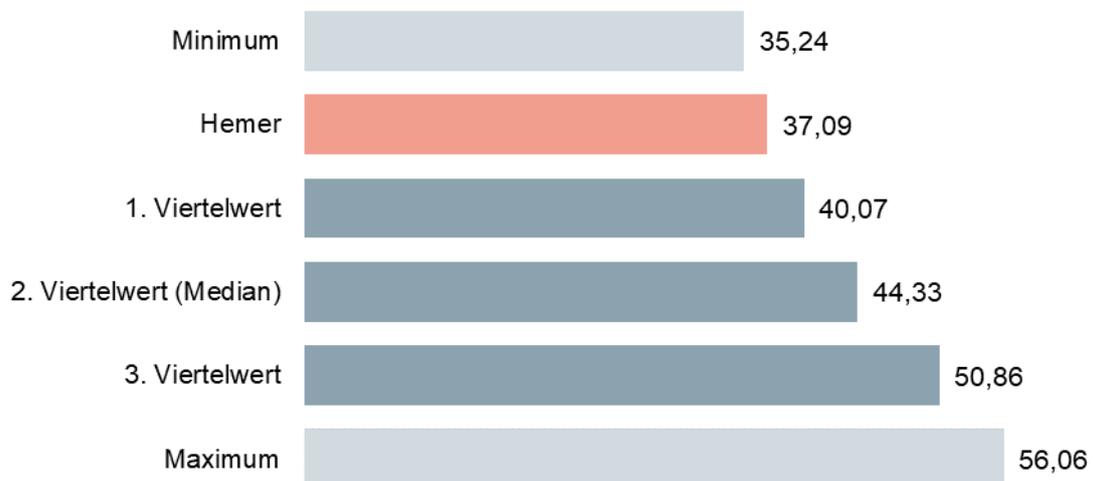
→ **Feststellung**

Der niedrige Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.

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

Im Jahr 2018 waren lediglich 41 der 110 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Hemer** Fälle in Vollzeitpflege.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

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

	2015	2016	2017	2018
	47,81	36,47	33,94	37,09

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt im Zeitverlauf von 2015 bis 2017 zunächst eine rückläufige Entwicklung, bis er 2018 wieder auf 37 Prozent ansteigt. Die für die Stadt Hemer in der Zeitreihe vergleichsweise niedrigen Werte aus den Jahren 2016 und 2017 sind auf die Hilfen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer zurückzuführen. Auch in Hemer ist es nicht gelungen, die UMA in Pflegefamilien unterzubringen, sondern die Unterbringung konnte nur in Form einer Heimerziehung erreicht werden. Aufgrund der im interkommunalen Vergleich hohen Fallzahlenbelastung durch UMA wirkt sich dies auch auf den interkommunalen Vergleich des Anteils an Vollzeitpflegefällen aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um gem. dem im Haushaltsplan fixierten operativen Ziel im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimen unterbringen zu können.

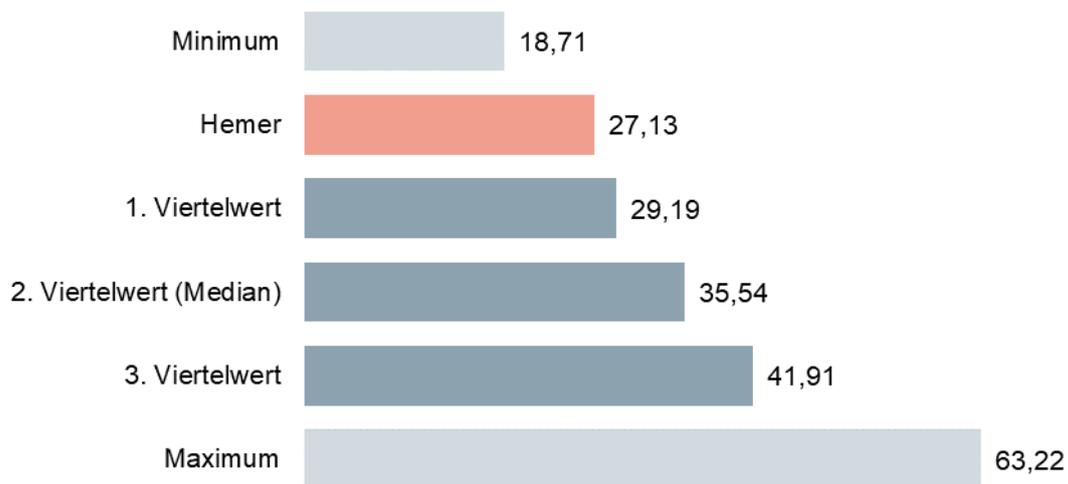
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Hemer hat im Jahr 2018 eine sehr niedrige Falldichte. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Hemer liegt im Jahr 2018 mit der Falldichte im interkommunalen Vergleich bei den 25 Prozent der Kommunen mit den einwohnerbezogen niedrigsten Fallzahlen.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfeplanfälle	107	117	71	75
davon ambulante Hilfeplanfälle für UMA	0	0	0	0
davon ambulante Hilfeplanfälle ohne UMA	107	117	71	75
stationäre Hilfeplanfälle	89	108	107	110
davon stationäre Hilfeplanfälle für UMA	1	16	21	20
davon stationäre Hilfeplanfälle ohne UMA	88	92	86	90
Hilfeplanfälle gesamt	196	225	178	185

Die Hilfeplanfälle sind in der Gesamtsumme seit 2015 leicht rückläufig. Während die ambulanten Hilfeplanfälle nach einem Anstieg im Jahr 2016 deutlich gesunken sind, sind die Hilfeplanfälle im stationären Bereich von 2015 bis 2018 um rund 24 Prozent angestiegen. Ursächlich hierfür sind in den Jahren 2016, 2017 und 2018 insbesondere die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMA), die zu einem erheblichen Anteil den Anstieg beeinflusst haben. Ohne die Fallzahlen der UMA, die bei der Stadt Hemer ausschließlich stationär untergebracht werden, wären die stationären Hilfen nur um rund 2 Prozent angestiegen. Insgesamt betrachtet sind die ambulanten Hilfeplanfälle rückläufig, während die stationären Hilfeplanfälle leicht ansteigen. In direkter Konsequenz wirkt sich diese Entwicklung erhöhend auf die Aufwendungen aus.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die 185 Hilfeplanfälle der Stadt Hemer im Jahr 2018 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	7	3,78
Erziehungsbestand § 30 (ambulant)	4	2,16
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	40	21,62
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	6	3,24
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	41	22,16
Heimerziehung § 34 (stationär)	43	23,24
Eingliederungshilfe § 35a	13	7,03
Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)	31	16,76
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	6	3,24

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	25	13,51

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

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die SPFH je Hilfefall sind hoch. Eine Einbindung der WiJu bei Vergabe der Leistung an den eigenen ambulanten Dienst erfolgt nicht.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.926	5.199	8.049	9.556	10.818	13.046	23
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	6,79	0,00	4,48	6,40	7,92	12,54	15
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	100	11,59	56,00	69,01	72,97	100	21

Sowohl die Aufwendungen je Hilfefall als auch die Falldichte bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII liegen bei der Stadt Hemer über dem Median. Positiv ist hingegen zu bewerten, dass die Stadt Hemer geringere Laufzeiten erzielt als die Mehrzahl der Vergleichskommunen, alle Fälle werden demnach innerhalb von 18 Monaten beendet.

Hilfen nach § 31 SGB VIII werden insbesondere durch den eigenen ambulanten Dienst erbracht, welcher vorrangig vor externen Trägern zu belegen ist. Wird die Leistung durch die eigenen Fachkräfte erbracht, erfolgt eine Bewilligung und Steuerung ausschließlich durch den KJHD. Die Hilfestellung wird durch den Ambulanten Dienst in Form von Tagesnachweisen für die einzelnen Fälle dokumentiert. Die Auswahl eines externen Leistungsanbieters für die Hilfe nach § 31 SGB VIII wird erforderlich, wenn zusätzliche Qualifikationen benötigt werden, die durch das eigene Personal nicht abgedeckt werden können. Auch ist das Fallaufkommen insgesamt zu hoch, um vollständig durch die eigenen Kräfte aufgefangen werden zu können.

Entwicklung der Fallzahlen § 31 SGB VIII

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle § 31 SGB VIII gesamt	85	97	45	40

Entwicklung der Aufwendungen § 31 SGB VIII

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall	5.591	5.089	10.907	11.926

Über die Zeitreihe wird deutlich, dass sich die Fallzahlen von 2016 auf 2017 nahezu halbiert haben. Zeitgleich sind die Aufwendungen für die Hilfe nach § 31 SGB VIII insgesamt nahezu konstant geblieben, weshalb ein Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall auf das Doppelte zu verzeichnen ist. Im maßgeblichen Zeitraum wurde gemäß den Angaben des Jugendamtes durch Umstrukturierungen innerhalb des Jugendamtes das Personal im eigenen Ambulanten Dienst deutlich reduziert. In der Folge mussten die Hilfefälle vermehrt an externe Leistungserbringer vermittelt werden, was einen Anstieg der Aufwendungen zur Folge hatte. Darüber hinaus wurden durch die Umstellung auch die fachlichen Gesichtspunkte der vorhandenen Hilfefälle einer Überprüfung unterzogen. Viele Hilfefälle wurden in der Folge nicht mehr im Rahmen der Hilfen nach § 31 SGB VIII fortgeführt. Zeitgleich wurde die Intensität der Beratungstätigkeit durch den ASD erhöht und somit die Anzahl der Neuzugänge stark reduziert.

→ Empfehlung

Die Stadt Hemer sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Hilfen nach § 31 SGB VIII analysieren und versuchen den hohen Aufwendungen je Hilfefall gegen zu steuern. Darüber hinaus sollte auch bei der Leistungserbringung durch den eigenen Ambulanten Dienst die wirtschaftlichen Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren mit einbezogen werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

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 2018

Kennzahl	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.862	12.379	23.372	31.840	37.625	48.012	22

Die Stadt Hemer hat niedrige Aufwendungen je Helfefall in Euro für die Hilfen nach § 32 SGB VIII. Es gibt einen Kontingentvertrag mit einem freien Träger. Sofern das im Vertrag ausgehandelte Kontingent in Höhe von sechs Plätzen nicht voll ausgeschöpft wird, stellt der Träger die freien Fachleistungsstunden zur Verfügung bzw. prüft eine Fremdbelegung, die eine entsprechende Gutschrift auslöst. Durch diese Maßnahmen wird verhindert, dass eine Finanzierung über Bedarf erfolgt bzw. eine Unterbelegung vermieden werden muss.

Das Angebot ist zurzeit ausreichend und kann den Hilfebedarf vollumfänglich decken. Vielfach wurde in der Vergangenheit, insbesondere im Zuge der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, die Auflösung der Tagesgruppe diskutiert, allerdings aus strategischen Gründen stets wieder verworfen. Bei der Stadt Hemer gibt es insgesamt eine geringe Angebotsbreite, weshalb der eigenen Tagesgruppe vor Ort eine besondere Bedeutung zukommt. Ausweislich der vorliegenden Kennzahl ist die Tagesgruppe im interkommunalen Vergleich günstig und sollte, solange eine entsprechende Auslastung grundsätzlich gegeben ist, deshalb auch weiter fortgeführt werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

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

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

- Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Helfefall sind bei der Stadt Hemer niedriger als bei allen anderen Vergleichskommunen.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Helfefall in Euro	10.699	10.699	14.731	18.444	20.379	25.937	24

Die Aufwendungen je Helfefall bei der Stadt Hemer stellen im Jahr 2018 das Minimum im interkommunalen Vergleich dar. Gemäß den Angaben des Jugendamtes liegt dies insbesondere darin begründet, dass nur selten Beihilfen, Zuschüsse oder Annexleistungen gewährt werden, so dass die Aufwendungen für die Vollzeitpflege insgesamt niedrig ausfallen.

Im Bereich der Dauerfamilien wird zwischen Pflegefamilien und Westfälischen Pflegefamilien (WPF) unterschieden. Bei Letzteren ist die Familie an einen Träger gebunden, der die Familien zusätzlich begleitet und berät. Die Kosten für die Betreuung in Westfälischen Pflegefamilien sind deutlich höher als die Kosten für die Unterbringung in „normalen“ Pflegefamilien. Bei der Stadt Hemer wird gemäß den Angaben des Jugendamtes nur ein geringer Anteil der Pflegekinder in Westfälischen Pflegefamilien betreut, unter 10 Prozent. Das wirkt sich auf die Kennzahl Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro begünstigend aus. Um die Notwendigkeit der Unterbringung in einer WPF zu vermeiden, hat die Stadt Hemer einen Kriterienkatalog entwickelt um bei schwierigen Fällen das Pflegegeld erhöhen und somit die kostenintensiven WPFs vermeiden zu können.

Grundsätzlich ist laut den Aussagen des Jugendamtes eine gute Basis an Pflegefamilien vorhanden, allerdings gestaltet sich die Akquise von neuen Pflegefamilien schwierig. Hierbei ist auch ein Konkurrenzverhältnis zu den Nachbarkommunen zu beachten.

Im Jugendamt der Stadt Hemer ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der die Aufgaben vollumfänglich wahrnimmt. Hierzu gehören u. a. die sozialpädagogische Diagnostik, die Mitwirkung in Verfahren vor dem Familiengericht sowie die Fallverantwortung und -steuerung auch im Hinblick auf ergänzende Leistungen der Hilfe zur Erziehung. Zusätzlich fällt die Akquise von Pflegeeltern, Organisation von Fortbildungen, Werbeaktionen und Supervision in die Zuständigkeit des PKD. Die eigentliche Durchführung von Fortbildungen, Supervision, etc. erfolgt durch freie Träger.

Für die Aufgabenwahrnehmung des PKD sind keine schriftlichen Prozesse festgelegt. Es gelten u. a. die regulären Standards für alle Hilfeplanfälle wie Hilfeplanfortschreibung nach sechs Monaten, Beteiligung der für den Prozess erforderlichen Personen, klare und transparente Zielformulierung. Die notwendige Qualifizierung von Pflegefamilien erfolgt durch den PKD in Zusammenarbeit mit einem freien Träger. Die Eignungsprüfung wird ebenfalls durch den PKD durchgeführt. Wie bei den anderen Teams auch, gibt es standardisierte Vordrucke, die zu verwenden sind. Beispiele sind: Bewerberprofile, Auswertungsbogen des Bewerberseminars, abschließende Stellungnahme zur Bewerbung der Eheleute beim Pflegekinderdienst.

Die Bereitschaftspflege wird über eine Kooperationsvereinbarung durch einen freien Träger organisiert. Standards für die Verweildauer in der Bereitschaftspflege sind nicht festgelegt, sondern orientieren sich am Bedarf im Einzelfall.

Wie bereits im Kapitel „Anteil Vollzeitpflege“ empfohlen, sollte die Stadt Hemer 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 Pflegeverhältnissen sollte vorrangig geprüft und umgesetzt werden. Kostenintensive Heimunterbringungen könnten somit vermieden werden. Das wiederum würde sich positiv auf die Aufwendungen insgesamt je Hilfefall auswirken und letztendlich auch den Fehlbetrag senken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Hemer sehr hoch. Dabei fallen insbesondere auch die hohen Laufzeiten ins Gewicht. Beides belastet den Fehlbetrag.

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung der Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

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

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

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	70.284	51.026	56.610	61.282	67.624	88.444	24

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind in Hemer vergleichsweise hoch. 2018 gehört die Stadt zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Laut den Angaben des Jugendamtes fielen in 2018 insbesondere zwei Einzelfälle ins Gewicht, die jeweils Kosten in Höhe von rund 14.000 Euro pro Monat verursacht haben sowie die Übernahme von zwei weiteren Hilfefällen in die eigene Zuständigkeit mit zu leistenden Kostenerstattungen in Höhe von rund 65.000 Euro.

Entwicklung der Aufwendungen je Hilfefall § 34 SGB VIII

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall	66.920	59.786	65.770	70.284

Die Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind in den letzten Jahren nur geringfügig gestiegen, was auch dem Empfinden des Jugendamtes der Stadt Hemer entspricht. Die im interkommunalen Vergleich dennoch hohen Aufwendungen je Hilfefall erklären sich laut den Ausführungen des Jugendamtes neben kostenintensiven Einzelfällen auch durch die Angebotsstruktur vor Ort. Bei einer angestrebten ortsnahen Unterbringung kann zumeist keine Auswahl nach Entgelten erfolgen. Auch die UMA, die ausschließlich stationär untergebracht werden konnten, fallen bei der Höhe der Aufwendungen ins Gewicht. So werden unter anderem die Krankenkosten durch das Jugendamt übernommen, eine Anbindung an eine Krankenkasse erfolgt nicht.

Falldichte § 34 SGB VIII in Promille 2018

Kennzahl	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte in Promille	6,32	3,07	4,44	5,76	7,84	10,08	24

Die Stadt Hemer hat im Bereich Heimerziehung eine erhöhte Falldichte bei gleichzeitig vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfsfall § 34 SGB VIII.

Entwicklung der Fallzahlen § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Hilfsfälle § 34 SGB VIII gesamt	33	50	46	38
davon Hilfsfälle für UMA	2	14	11	6

Im Zeitverlauf kann man deutlich erkennen, dass die steigenden Fallzahlen insbesondere durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst werden. In 2018 hätte die Stadt Hemer ohne die UMA insgesamt 32 Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII. Damit läge der Wert fast auf dem Niveau von 2015.

Verweildauer § 34 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	27,27	15,38	25,81	30,77	44,90	85,71	21
Anteil Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	9,09	0,00	20,00	25,00	30,34	50,00	21
Anteil Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	9,09	0,00	9,09	15,00	21,05	55,56	21
Anteil Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	54,55	0,00	9,38	14,52	25,00	54,55	21

Über 50 Prozent der beendeten Fälle haben eine Laufzeit von über 36 Monaten. In den Vorjahren waren die Laufzeiten wesentlich kürzer, so hatten im Jahr 2017 nur rund 13 Prozent der beendeten Fälle eine derart hohe Laufzeit. Mit den hohen Laufzeiten stellt die Stadt Hemer das Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Somit erreichen alle Vergleichskommunen niedrigere Verweildauern. Gerade die langen Laufzeiten wirken sich negativ auf die Falldichte und auf die Aufwendungen für die Heimerziehung aus.

Die Stadt Hemer prüft grds. bei jeder Heimunterbringung, ob ambulante Hilfen den Bedarf decken können. Dementsprechend geht einer Heimunterbringung in der Regel eine ambulante Hilfe voraus. Sofern eine Heimunterbringung notwendig ist, werden zumeist mehrere Anbieter kontaktiert, um eine bedarfsgerechte Unterbringung des Kindes bzw. Jugendlichen oder jungen Volljährigen gewährleisten zu können. Für die stationären Hilfen ist ein Spezialdienst eingerichtet. Es existiert ein Anbieterverzeichnis mit den bisher belegten Einrichtungen, das die Kostensätze enthält und für die Entscheidung herangezogen werden kann. In 50 Prozent der Fälle ist eine ortsnahe Unterbringung möglich, wobei in die Ortsnähe auch die Städte Iserlohn, Menden, Hagen und Unna mit einbezogen werden.

Die Stadt Hemer hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept. Jedoch werden Rückkehroptionen für jeden Fall geprüft und Maßnahmen für eine Rückführung anhand des individuellen Bedarfs im Einzelfall festgelegt. Die Planung erfolgt dabei in enger Kooperation mit der Einrichtung. Spätestens ab dem 17. Lebensjahr wird die Zielformulierung und –ausrichtung zum Thema Verselbstständigung in das Hilfeplanverfahren mit aufgenommen. Die Einrichtungen verfügen über entsprechende Konzepte und orientieren sich dabei an dem Entwicklungsstand des Jugendlichen. Aufgrund der vergleichsweise langen Verweildauern sollten Maßnahmen zur Verkürzung der Laufzeiten getroffen werden. Darüber hinaus sollten auch die Maßnahmen zur Verselbstständigung intensiviert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte die Laufzeiten regelmäßig fallübergreifend bewerten und intensiver an der Rückführung arbeiten. Ziel sollte es sein, durch eine intensive Rückführungsarbeit die Laufzeiten zu verkürzen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Aufwendungen der Stadt Hemer für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind gering. Insbesondere die niedrigen Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung begünstigen die Kennzahl.

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

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

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.038	9.180	12.973	16.835	23.463	32.537	24
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.616	7.616	10.614	12.686	17.410	25.184	24
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	52.098	30.596	59.791	66.575	83.684	108.763	18
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	14.537	9.756	14.527	15.912	18.703	25.453	21
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	42,05	30,96	50,93	62,37	79,69	89,46	22

Die Stadt Hemer gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Dabei spielt zum einen der niedrige Anteil an stationärer Eingliederungshilfe eine Rolle und zum anderen wird ein Großteil der Aufwendungen im Bereich Eingliederungshilfe mittlerweile durch Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung bestimmt. Bei der Stadt Hemer liegt der Anteil Hilfefälle sowie die Aufwendungen für diese Hilfefälle aber unter dem Median. Dies begünstigt in der Folge die Kennzahl Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro.

Bei der Stadt Hemer war in der Vergangenheit ein Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Aufgrund der Inanspruchnahme von Elternzeiten konnte das vorhandene Wissen und Knowhow laut Angaben des Jugendamtes aber nicht durchgängig gehalten werden. Mit der Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) wurde daher teamübergreifend eine Arbeitsgruppe gebildet, die nun den einzelnen Fachkräften bei Fragen unterstützend zur Seite steht. Alle Fachkräfte wurden im Rahmen einer Inhouse-Schulung zum Thema § 35a SGB VIII und BTHG geschult.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist schriftlich festgelegt. Das Prüfschema bei einem Antrag auf Leistungen nach § 35a SGB VIII ist in Form eines Ablaufdiagramms verbildlicht worden. Hierbei wird unter anderem auf die verschiedenen möglichen Reha-Träger, Zuständigkeiten sowie Fristen eingegangen. Jedes Hilfeplanverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe beginnt zunächst mit einer intensiven Zuständigkeitsprüfung, welcher aufgrund der Bearbeitungsfristen

eine besondere Bedeutung zukommt. Erfolgt keine rechtzeitige Weiterleitung muss das Jugendamt auch bei Nichtzuständigkeit das Hilfeplanverfahren durchführen und zunächst etwaige Kosten tragen. Ggfs. müssen andere Träger am Hilfeplan-/Teilhabeplanverfahren beteiligt werden. Begriffsdefinitionen sowie der genaue Ablauf des Hilfeplanverfahrens werden in einem ergänzenden Dokument „Verfahrensablauf bei Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII“ konkretisiert und beschrieben. Zusätzlich gibt es eine Checkliste für die Prüfung des Antrages auf Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII.

Das Vorliegen einer Abweichung der seelischen Gesundheit wird von einem Arzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie oder einem Kinder- und Jugendpsychotherapeuten festgestellt. Dies kann auch durch einen Arzt oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, geprüft werden. Das Vorliegen einer geistigen und/oder körperlichen Beeinträchtigung muss ausgeschlossen sein, weil sich hieraus die Zuständigkeit anderer Träger der Eingliederungshilfe ergeben würde. Sind eine Abweichung der seelischen Gesundheit und der Ausschluss von körperlichen/geistigen Beeinträchtigungen festgestellt, wird nachfolgend durch die zuständige Fachkraft das Vorliegen einer aus der seelischen Beeinträchtigung resultierenden Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Hierfür wird der Vordruck „Diagnosebogen zur Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung“ verwendet. Die Prüfung bezieht sich gemäß den gesetzlichen Vorgaben auf alle Lebensbereiche, auch wenn sich die beantragte Leistung konkret auf einen bestimmten Lebensbereich bezieht. Ein kausaler Zusammenhang zwischen einer festgestellten Teilhabebeeinträchtigung und der Abweichung der seelischen Gesundheit muss gegeben sein. Eine abschließende Einschätzung und Entscheidung über den Leistungsanspruch wird im Rahmen einer Erziehungskonferenz getroffen und protokolliert.

Bei der Prüfung des Bedarfs der Betreuung durch einen Integrationshelfer wird die Schule in das Hilfeplan mit einbezogen und bereits bei Antragstellung eine Stellungnahme angefordert. Zusätzlich wird eine Hospitation im Unterricht durchgeführt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sowie der Anteil der Hilfefälle an den Gesamtfällen ist bei der Stadt Hemer sehr hoch. Verfahrensstandards und Verselbständigungskonzepte wurden noch nicht verschriftlicht.

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 Hemer hat im Zeitreihenvergleich von 2015 bis 2018 deutlich steigende Aufwendungen und auch Fallzahlen für Hilfen an Junge Volljährige zu verzeichnen. Lagen die Aufwendungen für Hilfen nach § 41 SGB VIII im Jahr 2015 noch bei rund 11.000 Euro je Hilfefall, sind sie zwischenzeitlich auf rund 37.000 Euro je Hilfefall im Jahr 2018 angestiegen. Bei den Fallzahlen

ist ebenfalls ein Anstieg von acht Hilfefällen im Jahr 2015 auf 31 Hilfefälle im Jahr 2018 zu verzeichnen.

Die Stadt Hemer leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	36.826	18.427	27.480	30.278	33.950	49.428	24
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	16,73	5,30	7,44	10,89	12,73	18,28	24
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.611	2.430	6.847	8.958	13.210	23.787	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	44.104	29.923	36.008	42.125	46.140	60.035	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	27.096	4.929	13.016	16.661	21.412	38.806	22
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	45.283	29.193	41.538	48.716	53.760	70.609	23
Stationäre Transferaufwendungen nach § 41 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	52.972	17.915	37.311	47.537	54.077	71.755	20
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	47,17	0,00	28,18	38,93	42,96	71,42	22

Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Hemer zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für Hilfe für junge Volljährige. Auch der Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII liegt nur knapp unter dem Maximum der Vergleichswerte. Bei der Stadt Hemer gibt es somit vergleichsweise viele Fälle im Bereich § 41 SGB VIII und diese sind dazu sehr kostenintensiv. Gerade im Bereich der stationären Aufwendungen liegen diese je Hilfefall über dem Median. Auffällig ist zudem, dass die Aufwendungen für die stationäre Unterbringung im Bereich der Vollzeitpflege deutlich über den Aufwendungen für die Minderjährigen liegen. Laut den Angaben des Jugendamtes fiel hier in 2018 insbesondere ein Kostenerstattungsfall ins Gewicht. Der Fall wurde bereits beendet, sodass er in den Fallzahlen nicht berücksichtigt wurde, die Aufwendungen fielen aber erst im Jahr 2018 an.

Entwicklung der Fallzahlen § 41 SGB VIII stationär

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII gesamt	5	13	17	25
davon Hilfefälle für UMA	0	0	2	12

Im Zeitverlauf wird deutlich, dass auch hier die hohen Fallzahlen und Aufwendungen durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge beeinflusst werden. Die Aufwendungen für die Heimerziehung von UMA sind aufgrund der besonderen Bedarfslage grundsätzlich hoch, was sich auch in den Aufwendungen je Hilfefall UMA im Vergleich zu den Aufwendungen je Hilfefall widerspiegelt.

Ziel der Hilfe für junge Volljährige ist es, diese in ihrer Persönlichkeitsentwicklung altersentsprechend zu entwickeln. Sie sollten bei Beendigung der Hilfe über Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die für eine eigenverantwortliche Lebensführung notwendig sind. Besondere schriftliche Verfahrensstandards gibt es bei der Stadt Hemer für die Hilfe für junge Volljährige nicht. Es wird jedoch eine verstärkte Mitwirkung durch die jungen Volljährigen vorausgesetzt. Eine Weitergewährung der Hilfe erfolgt in der Regel bis längstens zur Vollendung des 21. Lebensjahres, sofern eine entsprechende Mitwirkung des jungen Volljährigen durchgängig gegeben ist und die Zielerreichung weiterhin realisierbar erscheint.

Hinsichtlich der Verselbstständigung wird auf die Ausführungen im Kapitel 3.7.2.4 Heimerziehung verwiesen. Auch im Bereich der Hilfe für junge Volljährige sind die Konzepte der Einrichtungen und Verselbstständigungsgruppen handlungsleitend. Eigene schriftliche Konzepte gibt es hierzu nicht. Weitere Unterstützung wird durch das Jobcenter geleistet, z. B. in Form einer assistierten Ausbildung.

→ Empfehlung

Die Stadt Hemer sollte für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards verschriftlichen. Die Bewilligungshürden sollten höher sein als bei den Minderjährigen. Eine stufenmäßige Verselbstständigung sollte ab ca. 16/17 Jahren intensiv verfolgt werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

→ Die Fallzahlen der UMA sind mittlerweile rückläufig. Die Aufwendungen für die UMA und auch der Anteil der Hilfefälle an den Gesamtfällen liegen im Jahr 2018 aber im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

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 2018

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	52.396	20.636	31.891	43.445	52.853	98.984	24
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	10,83	4,16	5,93	6,57	8,37	16,31	24

Bis zum Jahr 2017 war die Stadt Hemer Standort einer zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) des Landes NRW. Der Zuzug von Flüchtlingen hatte nach Angaben des Jugendamtes insbesondere im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge starke Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung. Dies spiegelt sich auch in den Kennzahlen zu den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wieder. Hinsichtlich der Aufwendungen für UMA je Hilfefall und dem Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent, gehört die Stadt Hemer zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen und dem höchsten Anteil Hilfefälle UMA an den Gesamtfällen. Es wurde ein Spezialdienst für die Hilfefälle UMA eingerichtet, um den besonderen Herausforderungen der Betreuung dieses Personenkreises gerecht zu werden. Die Kosten wurden vollumfänglich erstattet, sodass sich diese in der Gesamtheit nicht auf den Fehlbetrag auswirken. Wie bereits dargestellt, beeinflusst der spätere Zugang der Kosten-erstattungen aber den Fehlbetrag über die Zeitreihe.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 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 2020 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen werden bislang nur vereinzelt in die Planungen miteinbezogen. Die Auswertung und Aufbereitung der Daten ist noch ausbaufähig.	90	E1	Die Stadt Hemer sollte die Erhebung und Auswertung von Strukturdaten verbessern und diese im Rahmen der Jugendhilfeplanung vermehrt mit einbeziehen.	90
F2	Bei der Stadt Hemer existiert kein präventives Gesamtkonzept, aber ein breites und durch das Jugendamt gesteuertes Angebotsspektrum.	90	E2	Die Stadt Hemer sollte auch in Zukunft die Präventionsarbeit weiter ausbauen und die vorhandenen Bausteine in einem Präventiv-Konzept schriftlich fixieren.	92
Organisation und Steuerung					
F3	Bei der Stadt Hemer gilt für die Gesamtverwaltung das Leitziel einer familienorientierten Verwaltung. Eine Gesamtstrategie für den Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gibt es nicht. Allgemeine Ziele für die Hilfe zur Erziehung werden im Haushaltsplan fixiert.	94	E3	Gerade vor dem Hintergrund der steigenden Aufwendungen sollte die Stadt Hemer in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickeln. Aus dieser sollte die Stadt Hemer konkrete Ziele, Zielwerte sowie Maßnahmen zur Zielerreichung ableiten. Der Umsetzungsgrad sollte anhand von abgeleiteten Kennzahlen gemessen und dokumentiert werden. Bei Abweichungen sollten Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.	96
F4	Die Stadt Hemer hat durch die eingerichtete Controlling-Stelle gute Grundlagen für das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung geschaffen. Es erfolgt monatlich eine Auswertung der Haushaltsdaten sowie Fallzahlen in Form eines Controlling-Berichts. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden aktuell nicht erhoben.	96	E4	Die Stadt Hemer sollte wie geplant das Finanzcontrolling um ein steuerungsrelevantes Kennzahlensystem erweitern. Hierfür können bspw. auch die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden, damit aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen entwickelt werden können.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Fachcontrolling der Stadt Hemer befindet sich noch im Aufbau. Eine Dokumentation und Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielerreichung bei einzelnen Hilfen erfolgt bislang nicht.	97	E5	Die Stadt Hemer sollte ein Fachcontrolling, wie in diesem Berichtsteil erläutert, einführen und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Ein regelmäßiger Fachcontrollingbericht, der auch anbieterbezogene Auswertungen berücksichtigt, sollte erarbeitet werden.	98
Verfahrensstandards					
F6	Bei der Stadt Hemer sind aktuell nur einzelne Prozesse verbindlich und schriftlich festgelegt. Die Sicherstellung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgt über vereinheitlichte Vordrucke. Ein Qualitäts-Handbuch für den ASD wird zurzeit erarbeitet.	99	E6	Wie bereits geplant, sollte die Stadt Hemer Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch für den ASD schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.	100
F7	Das Hilfeplanverfahren ist bei der Stadt Hemer aktuell nicht in Form einer schriftlichen Prozessbeschreibung festgelegt, die von der gpaNRW geforderten Mindeststandards sind im Wesentlichen aber bereits vorhanden.	100	E7	Die von der gpaNRW festgelegten und in der Praxis bereits vorhandenen Mindeststandards für das Hilfeplanverfahren sollten in das Qualitätshandbuch aufgenommen und somit schriftlich fixiert werden.	102
F8	Bei der Stadt Hemer wird durch umfangreiche Beratungen im Vorfeld jeder Hilfestellung eine intensive fachliche Zugangssteuerung betrieben. Hierzu gibt es noch keine standardisierten Prozesse. Automatisierte Wiedervorlagen für die Fallsteuerung gibt es bislang nicht.	102	E8.1	Die Stadt Hemer sollte für die Beratungstätigkeiten des ASD im Rahmen des Falleingangs verbindliche Maßstäbe festsetzen und diese im zukünftigen Qualitätshandbuch schriftlich festhalten. Über Auswertungen und Analysen zu Umfang und Wirkung der Beratungstätigkeit sollte die Steuerung in diesem Bereich ausgebaut werden.	103
			E8.2	Die Stadt Hemer sollte die Möglichkeit von elektronischen Wiedervorlagen über die Fachsoftware prüfen.	104
F9	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden und ist für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Verbindliche Vorgaben oder Prozessbeschreibungen gibt es für die WiJu bislang nicht.	104	E9	Die Stadt Hemer sollte auch für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verbindliche Vorgaben, Standards und Prozesse definieren und somit die Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich ausbauen.	104
F10	Für das Jugendamt der Stadt Hemer gibt es bisher noch kein standardisiertes internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden bzw. sollen eingeführt werden. Eine Unterstützung der Prozesskontrollen durch die Fachsoftware gibt es nicht.	105	E10	Die Stadt Hemer sollte die Erweiterung von Prozesskontrollen über die Fachsoftware prüfen und insbesondere den Einsatz der Fachsoftware im Bereich WiJu in Betracht ziehen. Die aufeinander aufbauenden Prozesse bzw. Schnittstellen zwischen ASD und WiJu könnten vollumfänglich in der Software abgebildet und auch technische Plausibilitäten, z. B. keine Auszahlung ohne aktuellen Hilfeplan, eingerichtet werden.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F11	Eine Personalbemessungsgrundlage ist bei der Stadt Hemer bislang nur für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vorhanden. Eine Personalbedarfsplanung, die absehbare Fluktuationen berücksichtigt, ist vorhanden.	106	E11	Die vorhandene Personalbedarfsplanung sollte um eine Quote für ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Dies könnte Stellenvakanzen und Überlastungen minimieren.	106
F12	Eine Grundlage für eine eigene Stellenbemessung im ASD gibt es bei der Stadt Hemer bislang nicht.	107	E12	Die Stadt Hemer sollte die Prozesse im Qualitätshandbuch hinterlegen und Bearbeitungszeiten für diese definieren. Hierauf aufbauend sollte eine Grundlage für eine Personalbemessung für den ASD entwickelt werden.	108
F13	Die Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bei der Stadt Hemer anhand von eigenen Kennzahlen vorgenommen und örtliche Gegebenheiten berücksichtigt. Das Personal wurde aufgrund der gestiegenen Fallzahlen im Bereich UMA in der Vergangenheit aufgestockt.	108	E13	Die Stadt Hemer sollte aufgrund des Fallzahlenrückgangs im Bereich der UMA wie geplant eine Überprüfung der Stellenbemessung im Bereich WiJu vornehmen. Ggfs. vorhandene Personalkapazitäten sollten unter anderem für den Ausbau der Steuerung im Jugendamt (bspw. Erweiterung des Finanz- und Fachcontrollings) eingesetzt werden.	109
Leistungsgewährung					
F14	Die Stadt Hemer hat einen sehr niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich belastend auf den Fehlbetrag auswirkt.	114	E14	Die Stadt Hemer sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil an ambulanten Hilfefällen bei gleichzeitiger niedriger Falldichte zu erhöhen.	115
F15	Der niedrige Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.	115	E15	Die Stadt Hemer sollte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um gem. dem im Haushaltsplan fixierten operativen Ziel im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimen unterbringen zu können.	116
F16	Die Aufwendungen für die SPFH je Hilfefall sind hoch. Eine Einbindung der WiJu bei Vergabe der Leistung an den eigenen ambulanten Dienst erfolgt nicht.	118	E16	Die Stadt Hemer sollte im Rahmen des Fachcontrollings die Hilfen nach § 31 SGB VIII analysieren und versuchen den hohen Aufwendungen je Hilfefall gegen zu steuern. Darüber hinaus sollte auch bei der Leistungserbringung durch den eigenen Ambulanten Dienst die Wirtschaftlichen Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren mit einbezogen werden.	119
F17	Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Hemer sehr hoch. Dabei fallen insbesondere auch die hohen Laufzeiten ins Gewicht. Beides belastet den Fehlbetrag.	122	E17	Die Stadt Hemer sollte die Laufzeiten regelmäßig fallübergreifend bewerten und intensiver an der Rückführung arbeiten. Ziel sollte es sein, durch eine intensive Rückführungsarbeit die Laufzeiten zu verkürzen.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F18	Die Aufwendungen für die Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sowie der Anteil der Hilfefälle an den Gesamtfällen ist bei der Stadt Hemer sehr hoch. Verfahrensstandards und Verselbständigungskonzepte wurden noch nicht verschriftlicht.	126	E18	Die Stadt Hemer sollte für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards verschriftlichen. Die Bewilligungshürden sollten höher sein als bei den Minderjährigen. Eine stufenmäßige Verselbständigung sollte ab ca. 16/17 Jahren intensiv verfolgt werden.	128

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	33.757	33.535	33.535	34.016
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	5.647	5.563	5.563	5.810
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	6.718	6.663	6.663	6.808

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.988.679	4.737.175	5.453.138	5.082.285
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	661	772	876	805
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.675	22.840	32.879	29.657
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	444.088	410.789	446.367	455.128
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.438	6.940	11.704	11.405
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.544.590	4.326.386	5.006.771	4.627.158
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.643	40.197	46.985	42.037

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	29,17	33,79	26,65	27,13
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	54,38	52,19	39,98	40,42
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	47,81	36,47	33,94	37,09

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	24.914	40.376	70.012	82.577
Anzahl der Hilfefälle	3	5	7	7
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	48.582	87.705	109.022	81.642
Anzahl der Hilfefälle	85	97	45	40
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	199.604	197.705	161.235	149.176
Anzahl der Hilfefälle	7	6	6	6
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	718.050	545.544	577.646	436.845
Anzahl der Hilfefälle	43	39	36	41

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	2.704.919	3.241.614	3.463.438	3.022.224
Anzahl der Hilfefälle	40	54	53	43
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	203.835	94.547	99.269	161.469
Anzahl der Hilfefälle	10	6	7	13
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	83.689	522.536	962.446	1.138.293
Anzahl der Hilfefälle	8	17	21	31
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	7,07	15,75	19,53	30,97
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	33.278	780.356	1.410.452	1.047.911
Anzahl der Hilfefälle	1	16	21	20

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Hemer erreicht gute Werte bei den (Gesamt-) Laufzeiten ihrer Bauanträge. Der bisher vorgegebene Workflow behindert jedoch teilweise die Einhaltung der gesetzlich geregelten Zwei-Wochenfrist. Einnahmen aus Gebühren könnte die Stadt steigern, wenn sie den Gebührenrahmen in der Bauaufsicht ausschöpfen würde. Zudem könnten sich Liegezeiten verkürzen, wenn die Stadt unvollständige Bauanträge nach Fristablauf konsequent an die Antragsteller zurücksenden würde. Ein momentan in der Umsetzung befindlicher Umstrukturierungsprozess im Workflow lässt erste Verbesserungen erkennen.

In der Anzahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle liegt die Bauaufsicht in Hemer im Vergleichsjahr 2019 niedriger als viele Vergleichskommunen. Dies ist auf einen höheren Personaleinsatz bei gleichzeitig sinkenden Fallzahlen zurückzuführen.

Optimierungsmöglichkeiten liegen hier insbesondere in der Digitalisierung von Papierakten. Im Idealfall scannt die Bauaufsicht Posteingänge unmittelbar ein und durchläuft den Prozess digital. Zudem könnten Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung dienen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal ge-

trennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in die Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Hemer** lebten zum 31.12.2018 nach IT.NRW 34.080 Einwohner. Die Prognosedaten zeigen sinkende Einwohnerzahlen. Bis 2040 wird sich die Zahl um zehn Prozent auf dann rund 29.800 Einwohner verringern. Im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Hemer bei der Einwohnerzahl gemäß IT.NRW am Median. Die abweichenden örtlichen Einwohnerzahlen bewirken hier keine wesentliche Veränderung.¹⁶ Ähnlich liegt die Stadt auch mit ihrer Gemeindefläche von 67,66 km².

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht sind langjährig erfahren. In den nächsten Jahren wird die Stadt aus Altersgründen freiwerdende Stellen neu besetzen müssen. In einigen Vergleichskommunen gestaltet sich die Akquise neuer Kolleginnen und Kollegen aufgrund des

¹⁶ vgl. Ausführungen im Vorbericht (Kapitel 0.2 Ausgangslage der Stadt Hemer)

demografischen Wandels und der Konkurrenz mit der freien Wirtschaft schwierig. Für Hemer ist es ratsam, sich rechtzeitig mit dieser Problematik zu beschäftigen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	42	31	55	67	77	113	41
Fälle je qkm	2	1	2	3	5	15	41
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	18,18	2,44	7,33	10,50	13,82	40,94	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	81,82	53,54	80,70	82,55	88,04	93,69	27
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,00	0,00	2,92	5,52	9,33	25,61	41

Die Anzahl der „Fälle“ setzen sich hier aus den Fällen zusammen, mit denen eine Bautätigkeit ermöglicht wird. Deren Anteile stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Folglich berücksichtigen wir die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren. Förmliche Bauvoranfragen oder erteilte Vorbescheide betrachten wir in diesem Zusammenhang mit den Strukturkennzahlen nicht, da sie letztlich für sich alleine keine Bautätigkeit ermöglichen.

In der einwohnerbezogenen Betrachtung weist die Stadt Hemer weniger Fälle auf als viele Vergleichskommunen. Dabei liegen die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren höher als bei rund drei Vierteln der Vergleichskommunen. Die Stadt begründet dies insbesondere damit, dass in einem bestehenden Gewerbegebiet (Deilinghofen) in den letzten zwei Jahren viel gebaut wurde. Mittlerweile sind die dort vorhandenen Flächen weitestgehend vermarktet. 2019 gingen bei der Stadt keine Vorlagen im Freistellungsverfahren ein. 2018 lag Hemer mit einem Anteil von 2,66 Prozent an den Fällen hierbei noch in der Nähe des Median. Die Bauaufsicht geht davon aus, dass viele Bauwillige das sich aus dem Freistellungsverfahren ergebende Risiko nicht übernehmen möchten.

Im einfachen Genehmigungsverfahren beeinflussen im Vergleichsjahr 2019 in Hemer überwiegend die nachfolgenden Baugebiete die abgebildeten Kennzahlen:

- „Stadterrassen“,
- „Geitbecke“ und
- „Am langen Graun“.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	5	1	1	2	3	6	25
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	4	25
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	7	1	2	3	5	7	29

Das Verhältnis der intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen hat sich von 2018 auf 2019 nicht verändert. Grundsätzlich beeinflussen Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Die Stadt Hemer beteiligt alle Fachdienste, die von einer Baumaßnahme betroffen sein könnten. Häufig betrifft dies die Bereiche

- Stadtplanung,
- Stadtwerke,
- Umwelt,
- Stadtentwässerung,
- Verkehr,
- Kampfmittel,
- Bodendenkmäler (LWL) und
- die Brandschutzdienststelle.

Da die Bauaufsicht Einflüsse durch Nistplätze etc. nicht einschätzen kann, findet standardisiert eine Beteiligung des Fachdienstes Stadtplanung und Umwelt statt. Der Bauaufsicht ist bewusst, dass sie möglicherweise mehr Stellen beteiligt, als sie muss. Im Zuge der geplanten Umstrukturierung hat die Bauaufsicht geplant, die Anzahl der Beteiligungen zu reduzieren.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht hält die Zwei-Wochenfrist derzeit nur selten ein. Hieraus kann sich ein Klagerisiko ergeben.

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

Die **Stadt Hemer** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages im Zeitpunkt der Prüfung nur selten ein. Dies liegt an ihren bisherigen betriebsinternen Abläufen. Diese hat die Bauaufsicht während der laufenden Prüfung im November 2020 optimiert. Bis Oktober 2020 wurde der gpaNRW folgender Workflow beschrieben:

Einmal in der Woche findet donnerstags eine sogenannte „Baugesuchsbesprechung“ statt. An dieser nehmen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht teil. Darin besprechen die Beschäftigten neben fachdienstspezifischen Themen die planungsrechtliche Zulässigkeit neuer Bauanträge. Anschließend verteilt der Fachdienstleiter die Bauanträge an die Sachbearbeitung. Eingehende Bauanträge kommen über die Poststelle zunächst an den Dezernenten, dann an den Fachbereichsleiter. Diese sichten jeden Bauantrag und leiten diese anschließend an den Fachdienst weiter. Danach sichtet der Fachdienstleiter die eingegangenen Bauanträge und gibt sie zur Erfassung an die Registratur. Diese reicht den Antrag an den ersten technischen Sachbearbeiter weiter, der den Fall planungsrechtlich prüft und in der nächsten Baugesuchsbesprechung vorstellt. So passiert es, dass Bauanträge bis zu zehn Tage in der Verwaltung sind, bevor sie bei der für die Entscheidung zuständigen Sachbearbeitung ankommen (siehe auch „4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte die Zwei-Wochenfrist § 71 Abs. 1 BauO NRW künftig einhalten, um Angriffspunkte im Klageverfahren zu reduzieren und die Rechtssicherheit ihrer Bescheide zu erhöhen.

Dieser Empfehlung ist die Stadt Hemer bereits während der Prüfung durch geänderten Workflow nachgekommen.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält Hemer nach Eingang des Bauantrages regelmäßig ein. Bei den Ausnahmen handelt es sich regelmäßig um Sachverhalte (Befreiung, Abweichung etc.), die der Bauaufsicht kraft Gesetzes eine Verlängerungsmöglichkeit um weitere sechs Wochen einräumen.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW holt die Bauaufsicht nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein. Dafür verwendet sie eine Bauakte, die innerhalb des Hauses weitergereicht wird. Weitere zu beteiligende Stellen erhalten eine Kopie der Unterlagen, die diese für eine Stellungnahme benötigen. Die Bauaufsicht legt den Aktenlauf vor Beginn des Umlaufverfahrens auf einem Umlaufzettel fest, sodass die Akte erst nach erfolgtem Ämterumlauf in die Bauaufsicht zurückkommt.

Wenn eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 69 BauO NRW erforderlich ist, bringen in der Regel die Antragsteller bereits die Zustimmung der Angrenzer bei. Ist dies nicht der Fall, beteiligt die Stadt Hemer die Angrenzer gemäß § 72 BauO NRW selbst.

Den Baubeginn überwacht die Bauaufsicht gemäß § 75 BauO NRW häufig, um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten. Hierzu verwendet die Bauaufsicht die Wiedervorlagefunktion in der eingesetzten Fachsoftware. Bei Ermessensentscheidungen fordert die Fachsoftware zwingend die Eintragung einer Begründung. Insofern sind alle Einzelfallentscheidungen in der Software hinterlegt. Über eine Filterfunktion können sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter alle Befreiungen eines Baugebietes anzeigen lassen. So können sie sich bei Ermessensentscheidungen an bereits getroffene Entscheidungen im gleichen Baugebiet orientieren. Getroffene Entscheidungen sind dabei in der Regel in der Baugesuchsbesprechung abgestimmt.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Ein höherer Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen ist in Hemer auf die Bauberatung sowie die bürgerfreundliche Bearbeitungspraxis zurückzuführen.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,62	17,54	36
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	9,79	0,00	2,41	4,76	7,88	20,00	38

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Hemer** keine Bauanträge zurückgewiesen. Zurückweisungen sind mit der neuen Landesbauordnung ab 2019 entfallen. Die Kommunen, die hier einen Wert vorweisen, bearbeiten noch Rückstände aus Vorjahren.

Bauwillige nehmen in Hemer mehr Bauanträge zurück als in drei Vierteln der Vergleichskommunen. Die Stadt führt dies auf ihre Bauberatung zurück. Gleichzeitig fallen die Gebühren bei Rücknahme niedriger aus als bei einer Ablehnung. Insofern legt die Stadt aufgrund ihrer bürgerfreundlichen Ausrichtung den Antragstellern unter bestimmten Voraussetzungen nahe, den Antrag zurück zu ziehen. Hinzu kommt noch, dass ab 2019 mit der neuen Landesbauordnung Bauanträge als zurückgenommen gelten, wenn die Antragsteller nicht innerhalb einer festgelegten Frist erforderliche Unterlagen nachreichen. Hier ist die Bauaufsicht in Hemer dabei, die

Rechtslage strenger umzusetzen. Perspektivisch könnte sich der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge an den Bauanträgen daher im Jahr 2020 erhöhen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Im Zeitpunkt der Prüfung befinden sich die Geschäftsprozesse in einer Umstrukturierung. Checklisten für die Bearbeitung setzt die Bauaufsicht noch nicht ein, dies ist jedoch geplant.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Hemer** befindet sich derzeit in einem Umstrukturierungsprozess. Perspektivisch wird die Bauaufsicht zwei Bauteams bilden, die jeweils mit einem Techniker und einem Verwaltungsmitarbeiter besetzt sind. Ziel ist es, dass die Verwaltungsmitarbeiter zunächst alle erforderlichen Unterlagen einfordern, bevor ein Techniker einen Antrag bearbeitet. Dadurch gewährleistet die Bauaufsicht, dass sie im Genehmigungsprozess keine Unterlagen mehr nachfordern muss. Hierfür wird die Bauaufsicht den Verwaltungsmitarbeitern auch Checklisten für die Verfahren in Genehmigungsfreistellung sowie dem einfachen und normalen Genehmigungsverfahren an die Hand geben. Zum Zeitpunkt der Prüfung gibt es derartige Checklisten noch nicht.

Aufgrund der Aktenführung in Papierform und parallel der Bearbeitung in der Fachsoftware arbeitet die Bauaufsicht in Hemer noch nicht medienbruchfrei. Bescheide generiert sie aus der Fachsoftware. Die Papierakte schließt mit einem ausgedruckten Exemplar des Bewilligungs- oder Ablehnungsbescheides.

Die jeweiligen Arbeitsplatzbeschreibungen regeln die Zuständigkeiten der Beschäftigten. Eine schriftliche Regelung für Grenzen von Entscheidungsbefugnissen bestehen nicht. Da die Fachdienstleitung alle Fälle in der wöchentlich stattfindenden Baugesuchsbesprechung erörtert, kann sie im Einzelfall die Unterschriftshoheit einfordern. Grundsätzlich unterschreiben die Beschäftigten alle Bauanträge selbst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte in der Bauaufsicht zeitnah Checklisten einsetzen, um eine sichere Bearbeitung der Bauanträge insbesondere bei neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu gewährleisten.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigelegt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Im Hemer befindet sich der Prozess des Baugenehmigungsverfahrens während der Prüfung in einer Umstrukturierung. Perspektivisch wird sich der Prozess daher verschlanken und optimieren.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Im Zeitpunkt der Prüfung (2020) strukturiert die Bauaufsicht der **Stadt Hemer** ihren Baugenehmigungsprozess neu. Dies betrifft entsprechend neben dem einfachen auch das normale Genehmigungsverfahren.

Bevor in der Bauaufsicht ein Bauantrag in die Bearbeitung geht, erfolgt zunächst eine Sichtung durch den Dezernenten, die Fachbereichsleitung und die Fachdienstleitung. Danach erfasst die Registratur den Bauantrag in der Fachsoftware und legt eine Akte an bzw. holt die vorhandene Bauakte aus dem Archiv. Der erste technische Sachbearbeiter nimmt darauf eine planungsrechtliche Beurteilung vor und stellt den Antrag in der nächsten Baugesuchsbesprechung vor. Nach dieser Besprechung erhält einer der technischen Sachbearbeiter den Antrag zur Bearbeitung. Durch diesen Workflow kann die Bauaufsicht die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW (vgl. 4.3.2 „Rechtmäßigkeit“) häufig nicht einhalten. Die Bauaufsicht hat erkannt, dass sie das Verfahren beschleunigen muss. So soll die Information des Dezernenten und des Fachbereichsleiters künftig erst nachgelagert zur Baugesuchsbesprechung erfolgen. Entsprechend soll die Poststelle die Anträge dann direkt dem Fachdienst zuleiten. Bei persönlich abgegebenen Bauanträgen erhalten der Dezernent und die Fachbereichsleitung auch im aktuellen Workflow erst nach der Baugesuchsbesprechung Kenntnis.

Sobald Bauanträge der Registratur vorliegen, sendet diese an die Antragsteller eine Eingangsbestätigung. In dieser Eingangsbestätigung fordert sie jedoch noch keine Unterlagen nach. Es handelt sich lediglich um eine Information an die Antragsteller, dass deren Unterlagen eingegangen sind. Für die Einhaltung der Zwei-Wochenfrist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW reicht dies nicht aus. Insofern müsste die Bauaufsicht die Antragsteller innerhalb von 14 Tagen erneut anschreiben. Die Bauaufsicht hat für die geplante Umstrukturierung künftig eine Vorprüfung zur Vollständigkeit der Antragsunterlagen durch einen Verwaltungsangestellten vorgesehen. Insofern soll perspektivisch das Anschreiben zum Eingang auch die Nachforderung von fehlenden Unterlagen enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Hemer sollte die Versendung von Eingangsbestätigungen mit der Nachforderung von Unterlagen verbinden, da sie erst hiermit ihrer Verpflichtung aus § 71 Abs. 1 BauO NRW zur Einhaltung der Frist von zwei Wochen nachkommen kann.

Wenn Antragsteller nachgeforderte Unterlagen nicht vollumfänglich einreichen, erinnert die Bauaufsicht regelmäßig an deren Erledigung. Gehen die Unterlagen trotzdem nicht ein, legt sie den Antrag zur Seite. Ein Nachteil entsteht dem Antragsteller in Hemer dadurch nicht. Um lange Liegezeiten zu verhindern, sieht die aktuelle BauO NRW in § 71 Abs. 1 eine Rücknahmefiktion

vor. Werden die Mängel innerhalb der gesetzten Frist nicht behoben, gilt der Antrag als zurückgezogen. Von dieser Regelung macht die Stadt Hemer bisher keinen Gebrauch. Dennoch wirken sich diese Fälle bisher nicht allzu negativ auf die Laufzeiten (vgl. 4.3.6 „Laufzeit von Bauanträgen“) aus, da die Bauaufsicht viele Bauanträge auch recht zügig bescheidet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte unvollständige Bauanträge künftig an die Antragsteller zurücksenden, wenn diese die geforderten Unterlagen nicht innerhalb der gesetzten Frist einreichen.

Die Bauaufsicht hat bereits zugesichert, dies bei der Umstrukturierung zu berücksichtigen.

Erst nach der wöchentlich stattfindenden Baugesuchsbesprechung findet die interne und externe Beteiligung (Umlaufverfahren) statt. Einige Vergleichskommunen führen die Beteiligungen – soweit möglich – bereits nach Antragseingang durch. Dies führt in diesen Kommunen in einigen Fällen zu einem beschleunigten Workflow.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Bauaufsicht der Stadt Hemer kann die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Bauanträge niedriger halten als viele Vergleichskommunen.

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

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

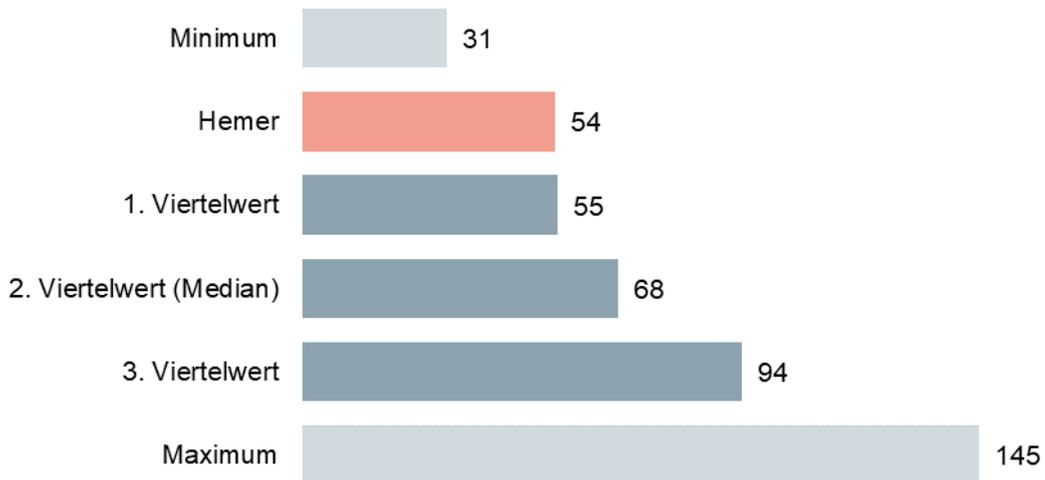
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

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

In der Regel gehen Bauanträge nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Hemer** ein. In vielen Fällen fordert die Sachbearbeitung Unterlagen bei den Antragstellern nach. Beteiligungen interner und externer Stellen können meist erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragsteller vorliegen. Die gpaNRW erhebt aus diesem Grunde neben der Gesamtlaufzeit (ab Antragseingang) der Bauanträge zusätzlich die Laufzeit (ab Vollständigkeit des Antrages) im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Einige Kommunen erfassen diese Daten aufgrund der ab 2019 gültigen Rücknahmefiktion bereits. Dadurch können sie mit Hilfe einer entsprechenden Filterfunktion diejenigen Bauanträge auswerten, die aufgrund mangelnder Mitwirkung als zurückgezogen gelten. Entsprechend können sie daraufhin die betroffenen Antragsteller von der Rücknahme ihres Bauantrages informieren.

Auch die Bauaufsicht der Stadt Hemer erfasst sowohl die Gesamtlaufzeit als auch die Laufzeit ab Vollständigkeit des Antrages. Dadurch kann sie alle von der gpaNRW geforderten (Gesamt-) Laufzeiten für das Vergleichsjahr 2019 liefern.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

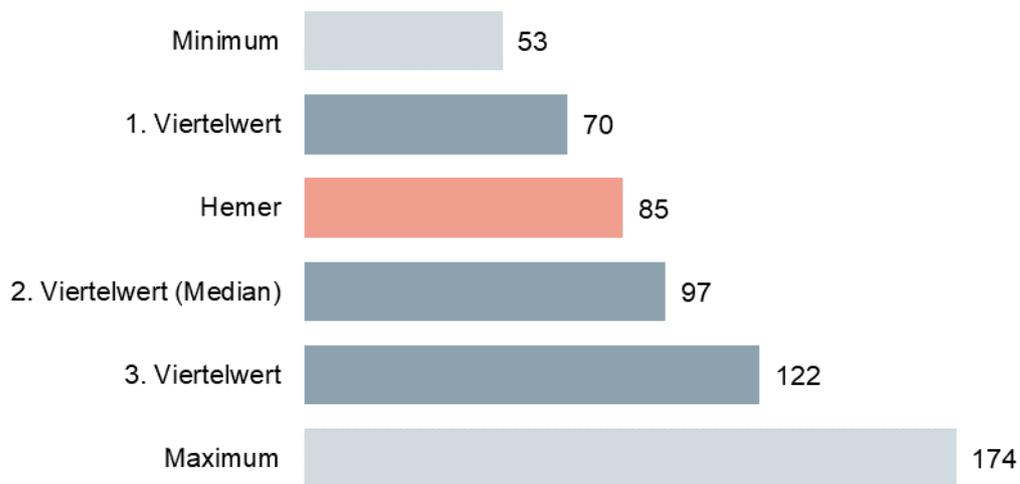


In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im einfachen Genehmigungsverfahren weist die Stadt Hemer niedrige Laufzeiten aus. Sie begründet dies insbesondere damit, dass die eingesetzten technischen Sachbearbeiter alle über eine langjährige Berufserfahrung in diesem Aufgabenfeld verfügen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Gesamtlaufzeit im normalen Genehmigungsverfahren liegt die Stadt Hemer ebenfalls unter dem Median. Insgesamt hat sich die Bauaufsicht bei den Gesamtlaufzeiten von 2019 im Vergleich zu 2018 verbessert.

Laufzeiten 2019

Kennzahl	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	34	17	34	43	55	108	13
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	49	33	37	53	80	113	14

4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

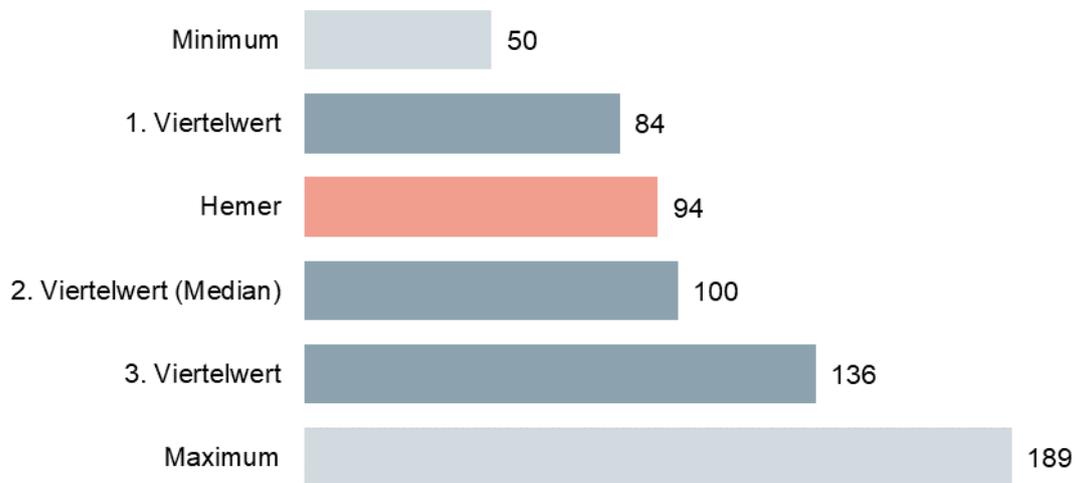
➔ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Hemer bearbeitet im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als viele Vergleichskommunen. Dies liegt sowohl an unterschiedlichen Personalressourcen als auch an erheblich gesunkenen Fallzahlen.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (auch „Gebührenbescheid erstellen“ und „Antrag archivieren“ etc.). Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für die förmlichen Bauvoranfragen und Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende Aufgaben wie beispielsweise Gefahrenabwehr hat die **Stadt Hemer** herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen vergleichbar. In die nachfolgende Kennzahl fließen 1,59 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



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



In der hier abgebildeten Anzahl der „Fälle“ sind neben den Anträgen im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sowie der Vorlagen im Freistellungsverfahren zusätzlich die förmlichen Bauvoranfragen enthalten. Im Vorjahr 2018 bewegte sich die Bauaufsicht mit 150 Fällen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich noch über dem Median. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Stadt 2018 weniger Stellenanteile zur Verfügung hatte und 2019 die Fallzahlen aufgrund der erweiterten genehmigungsfreien Vorhaben gesunken sind.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) hat u.a. die Stadt Hemer im Bewerbungsverfahren des Förderinstruments „Bau Land Partner“ ausgewählt. Das Förderinstrument dient dem Ziel, Hemmnisse bei der Aktivierung von ungenutzten und brachgefallenen Grundstücken zu beseitigen und die Brachflächen gemeinsam mit der Stadt und den Grundstückseigentümern zu neuem Leben zu erwecken. Dies könnte sich in den nächsten Jahren positiv auf die Fallzahlen und somit auch auf die Kennzahlen auswirken.

Bei dieser Kennzahl haben wir keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist.

Diese Kennzahl sagt noch nichts zu vorliegenden Rückständen aus Vorjahren aus. Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen etc. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich binden, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt.

Weitere Kennzahlen 2019

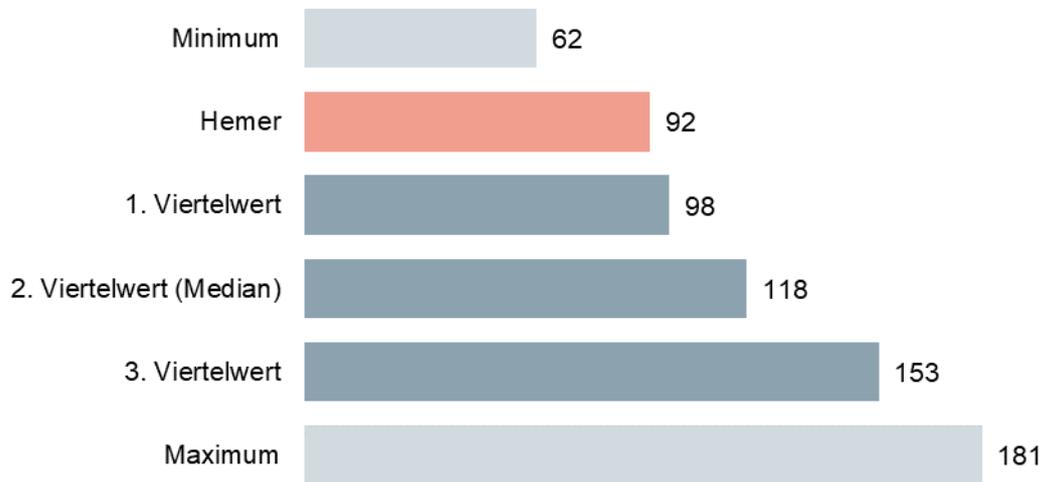
Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	81,82	9,09	23,40	32,40	80,45	450	24
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	8,62	2,73	7,47	11,59	17,11	30,16	40

Trotz kurzer Gesamtlaufzeiten haben wir in Hemer viele unerledigte Fälle aus Vorjahren vorgefunden. Laut Aussage der Bauaufsicht handelt es sich hierbei überwiegend nicht um offene Fälle im Sinne noch zu erteilender Genehmigungen. Hier liegen eher formale Aspekte (zusätzliche Bescheinigung oder Planergänzungen aufgrund baupraktischer Ausführungsabweichungen) vor, sodass die Sachbearbeitung die Fälle noch nicht beenden konnte. Die Fachdienstleitung hat avisiert, die Abarbeitung der formal noch offenen Vorgänge zentral zu steuern, sodass in den nächsten Jahren ein immer geringer werdender Bestand an Altfällen zu erwarten ist.

Eine Teilmenge unseres Aufgabenkatalogs „Bauaufsicht“ bilden die Baugenehmigungen. Die Stadt Hemer konnte die Stellenanteile für die Baugenehmigungen von den Stellenanteilen für die förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheide trennen. Insgesamt fließen für Hemer daher 1,55 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung in die nachfolgende Kennzahl ein. Diese beziehen wir

auf 143 Bauanträge, Vorlagen im Freistellungsverfahren gingen im Vergleichsjahr in Hemer nicht ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



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



Bei dieser Kennzahl liegt die Bauaufsicht der Stadt Hemer niedriger als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies liegt jedoch im gestiegenen Personaleinsatz begründet. Im Vorjahr 2018 teilte die Bauaufsicht 1,32 Vollzeit-Stellen für das Baugenehmigungsverfahren mit. Damit erreichte sie 142 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung. Damit lag Hemer in den Vergleichsdaten 2018 unter dem Median.

→ Empfehlung

Die Stadt Hemer sollte die Entwicklung ihrer Fallzahlen regelmäßig ins Verhältnis zum eingesetzten Personal setzen und die Besetzung am Fallvolumen ausrichten.

In der folgenden Tabelle stellen wir detailliert auch den Personaleinsatz für förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide dar.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	18	5	30	59	100	233	21
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	21	12	67	101	146	444	20
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	42,86	0,00	10,17	18,23	22,55	45,45	20

Aufgrund niedriger Fallzahlen (2019: sieben Fälle) bewegt sich die Bauaufsicht bei den hier abgebildeten Kennzahlen im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Der auffällig hohe Overheadanteil ist ebenfalls auf die niedrigen Fallzahlen zurückzuführen.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Bauaufsicht führt ihre Akten bisher noch in Papierform. Auch das Beteiligungsverfahren ist weitgehend schriftlich. Damit kann die Stadt Hemer bisher nur wenige Vorteile aus der Digitalisierung des Bauantragsverfahrens nutzen.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Ein Dokumentenmanagementsystem setzt die **Stadt Hemer** bisher nicht ein. Die Bauaufsicht führt die Akten in Papierform. Fehlende Unterlagen fordert die Sachbearbeitung teilweise auch digital an. Genauso nimmt sie eingehende Rückläufer auch teilweise digital entgegen. In der Regel druckt sie diese bisher aus und führt sie der Papierakte zu. Die eingesetzte Fachsoftware bietet aber auch die Möglichkeit, elektronisch eingereichte Unterlagen und Mails beim jeweiligen Vorgang an geeigneter Stelle abzulegen. Hierzu bietet sie einen Aktenplan, anhand dessen auch Vertretungskräfte alle zugehörigen Unterlagen unmittelbar aufrufen können.

Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Bauaufsicht bisher nicht annehmen. Die Stadt hat geplant, dies in etwa zum Jahreswechsel 2020/2021 einzurichten. Auch Stellungnahmen fordert die Sachbearbeitung fast ausschließlich auf Papier an. Lediglich an die LWL Archäologie für Westfalen (Bodendenkmäler) leitet die Bauaufsicht Unterlagen zur Stellungnahme digital weiter. Diese Stellungnahmen kommen auch digital zurück. Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, Stellungnahmen digital zu bearbeiten. Aufgrund der geringen Zahl eingehender elektronischer Stellungnahmen wird dies jedoch noch nicht praktiziert.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge medienbruchfrei in die Fachsoftware übernehmen und weiterverarbeiten kann. Durch ein vollständig digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge weiter verringern. Einerseits entfallen Postwege, andererseits kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. 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. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen.

Einige wenige Kommunen halten nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens mittlerweile keine Papierakten mehr vor. Die Bauaufsicht scannt diese ein und hinterlegt sie in einem Dokumentenmanagementsystem. Danach vernichtet die Kommune die Papierakte, sodass auch der Lagerplatz für Papierakten entfällt. Noch effizienter ist es aber, den Digitalisierungsprozess an den Anfang des Verfahrens zu stellen, sodass bereits die Anlage einer Papierakte entfällt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte das Thema Digitalisierung in der Bauaufsicht weiter vorantreiben, um den Genehmigungsprozess und die Aktenführung perspektivisch digital zu durchlaufen. Hierdurch spart sie Postwege und verringert ihre Durchlaufzeiten.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Bisher nutzt die Stadt Hemer keine Ziele, Zielwerte und Kennzahlen als Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Bauaufsicht.

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 Hemer** ist der Auffassung, dass sie für eine gute Steuerung bestimmte Informationen sammeln und fortschreiben muss. Aus diesem Grunde hat sie im Zuge der Softwareaktualisierung im Februar 2020 auch ein zusätzliches Auswertemodul angeschafft. Gleichzeitig konnte die Stadt mit Hilfe dieses Moduls alle von der gpaNRW geforderten Grunddaten auswerten. Dies ermöglichte, dass die Bauaufsicht zu allen abgefragten Werten für diesen Bericht Daten liefern konnte.

Für die Aufgabenerfüllung in der Bauaufsicht hat die Stadt Hemer im Haushalt folgende Ziele niedergeschrieben:

- Eine kompetente Beratung soll das sich meist anschließende Bauordnungsverfahren beschleunigen und die Akzeptanz der bauaufsichtlichen Entscheidungen vergrößern und

- Effiziente, zügige und rechtmäßige Entscheidungsfindung und Bescheiderteilung bei Bauvoranfragen und Bauanträgen.

Diese Ziele hat sie jedoch nicht an Kennzahlen messbar gemacht. Insofern bietet sich der Stadt keine Möglichkeit, den Erreichungsgrad der festgelegten Ziele zu ermitteln. Gleichzeitig bildet die Stadt im Haushalt die nachfolgenden Kennzahlen für die Bauaufsicht ab:

- Fristgerechte Bearbeitung
- Aus sämtlichen Verfahren resultierende, erfolgreiche Beschwerden/Klagen.

Näher ausgeführt hat die Stadt die Kennzahlen jedoch nicht. Für die fristgerechte Bearbeitung bildet sie sowohl im Ist als auch im Soll jeweils 100 Prozent ab. Aus den ebenfalls im Haushalt abgebildeten Grundzahlen lassen sich die Kennzahlen nicht errechnen.

Insofern hat die Bauaufsicht für eine mögliche Zielerreichung weder konkrete Zielwerte definiert noch ein regelmäßiges Berichtswesen implementiert, mit dessen Hilfe sie die Kennzahlen dokumentiert. Messbare Qualitätsstandards finden sich dort nicht. Bisher verwendet die Bauaufsicht auch keine Kennzahlen als Steuerungsgrundlage.

Grundsätzlich kann eine Kommune die Zahl der eingehenden Bauanträge kaum beeinflussen. Am jährlichen Antragseingang kann sie aber Tendenzen erkennen. Diese geben Aufschluss darüber, ob die Zahl der zu erwartenden Anträge über einen längeren Zeitraum eher zu- oder abnimmt. Die Erschließung neuer Baugebiete beeinflusst die Zahlen naturgemäß stärker. Daneben hat die Stadt die Möglichkeit, die Laufzeiten ihrer Bauanträge ins Verhältnis zum vollzeitverrechneten Personal der Bauaufsicht zu setzen. Legt sie als Ziel fest, wie viele Anträge eine Vollzeit-Stelle im Jahr leisten soll, kann sie den Personaleinsatz an der zu erwartenden Antragszahl festlegen und bei Bedarf nachsteuern. Viele Anregungen zu einer kennzahlenorientierten Steuerung kann die Stadt Hemer diesem Bericht entnehmen. Darüber hinaus bieten sich in der Bauaufsicht beispielsweise auch folgende Kennzahlen an:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ Overheadanteil „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte messbare Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen jährlich überprüfen. Diese bilden die Basis für eine erfolgreiche kennzahlenorientierte Steuerung der Bauaufsicht. Dabei kann sie sich an den Kennzahlen der gpaNRW orientieren und diese fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

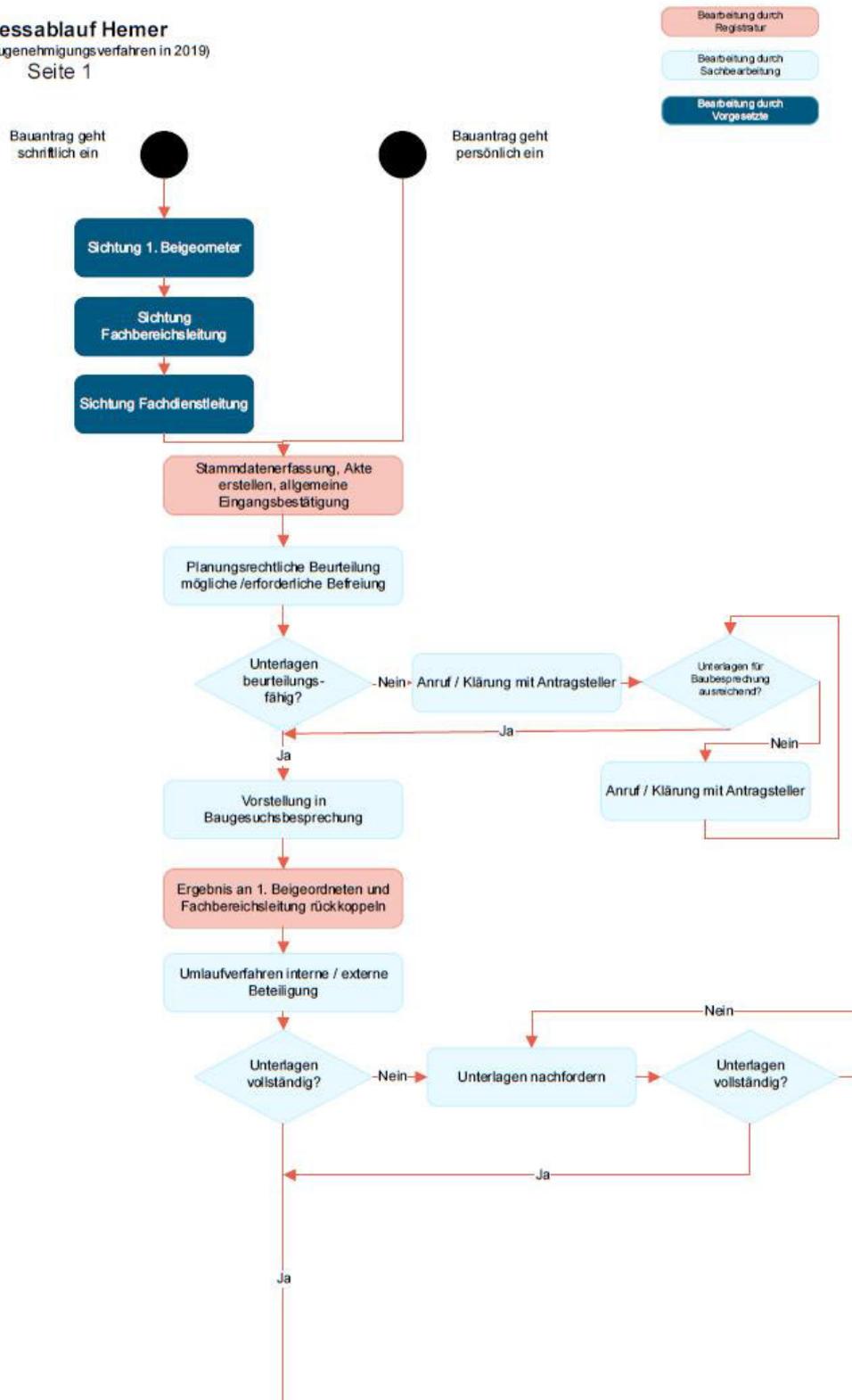
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]

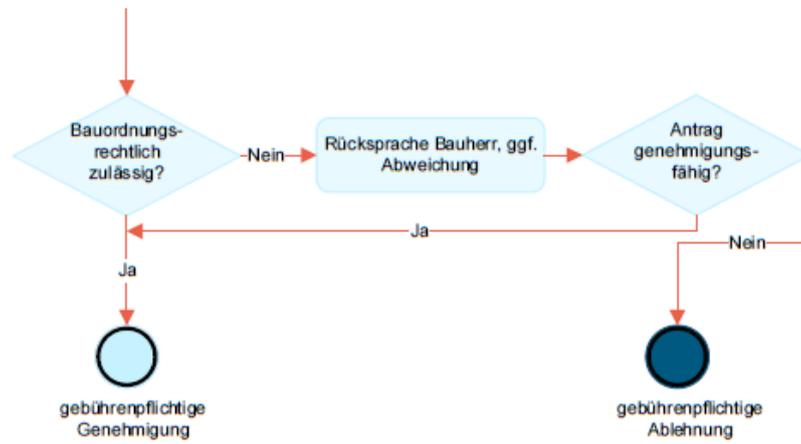
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht hält die Zwei-Wochenfrist derzeit nur selten ein. Hieraus kann sich ein Klagerisiko ergeben.	140	E1	Die Stadt Hemer sollte die Zwei-Wochenfrist § 71 Abs. 1 BauO NRW künftig einhalten, um Angriffspunkte im Klageverfahren zu reduzieren und die Rechtssicherheit ihrer Bescheide zu erhöhen.	140
F2	Im Zeitpunkt der Prüfung befinden sich die Geschäftsprozesse in einer Umstrukturierung. Checklisten für die Bearbeitung setzt die Bauaufsicht noch nicht ein, dies ist jedoch geplant.	142	E2	Die Stadt Hemer sollte in der Bauaufsicht zeitnah Checklisten einsetzen, um eine sichere Bearbeitung der Bauanträge insbesondere bei neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu gewährleisten.	142
F3	Im Hemer befindet sich der Prozess des Baugenehmigungsverfahrens während der Prüfung in einer Umstrukturierung. Perspektivisch wird sich der Prozess daher verschlanken und optimieren.	143	E3.1	Die Bauaufsicht der Stadt Hemer sollte die Versendung von Eingangsbestätigungen mit der Nachforderung von Unterlagen verbinden, da sie erst hiermit ihrer Verpflichtung aus § 71 Abs. 1 BauO NRW zur Einhaltung der Frist von zwei Wochen nachkommen kann.	143
			E3.2	Die Stadt Hemer sollte unvollständige Bauanträge künftig an die Antragsteller zurücksenden, wenn diese die geforderten Unterlagen nicht innerhalb der gesetzten Frist einreichen.	144
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Hemer bearbeitet im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als viele Vergleichskommunen. Dies liegt sowohl an unterschiedlichen Personalressourcen als auch an erheblich gesunkenen Fallzahlen.	147	E4	Die Stadt Hemer sollte die Entwicklung ihrer Fallzahlen regelmäßig ins Verhältnis zum eingesetzten Personal setzen und die Besetzung am Fallvolumen ausrichten.	149
F5	Die Bauaufsicht führt ihre Akten bisher noch in Papierform. Auch das Beteiligungsverfahren ist weitgehend schriftlich. Damit kann die Stadt Hemer bisher nur wenige Vorteile aus der Digitalisierung des Bauantragsverfahrens nutzen.	150	E5	Die Stadt Hemer sollte das Thema Digitalisierung in der Bauaufsicht weiter vorantreiben, um den Genehmigungsprozess und die Aktenführung perspektivisch digital zu durchlaufen. Hierdurch spart sie Postwege und verringert ihre Durchlaufzeiten.	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Bisher nutzt die Stadt Hemer keine Ziele, Zielwerte und Kennzahlen als Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Bauaufsicht.	151	E6	Die Stadt Hemer sollte messbare Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen jährlich überprüfen. Diese bilden die Basis für eine erfolgreiche kennzahlenorientierte Steuerung der Bauaufsicht. Dabei kann sie sich an den Kennzahlen der gpaNRW orientieren und diese fortschreiben.	152

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Hemer
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1





5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die Stadt Hemer wickelt die meisten Vergaben über die zentrale Submissionsstelle ab. Der Einsatz eines Vergabemanagementsystems begünstigt den Workflow in diesem Aufgabenfeld und wird perspektivisch zu einer personellen Einsparung führen. Grundsätzlich bindet die Stadt auch den Fachdienst Revision in ihre Vergaben mit ein. An einigen Punkten könnte sie dies noch intensivieren, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Aus gleichem Grunde sollte die Stadt alle Vergaben immer über das Vergabemanagementsystem abwickeln. Dies ist derzeit nicht der Fall, sodass die Revision vereinzelt Verstöße gegen die Vergabeordnung aufdecken konnte. Zudem sollte die Stadt sicherstellen, dass die Bediensteten künftig Wertgrenzen im Vergaberecht immer einhalten und die Notwendigkeit von Nachtragsaufträgen sachgerecht dokumentieren.

Optimierungsmöglichkeiten bieten auch die Dienstanweisungen zur Vergabe und zur Korruptionsprävention. Daneben könnte eine Schwachstellenanalyse über die Gesamtverwaltung das Korruptionsrisiko verringern. Idealerweise bindet die Stadt hierbei alle Bediensteten mit ein. In Anlehnung an die Korruptionsprävention ist es zudem ratsam, empfangene Sponsoringleistungen grundsätzlich zu veröffentlichen.

Im betrachteten Zeitraum schwanken sowohl die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten als auch die Summe der Nachträge. Eine übergeordnete Auswertung der Nachträge findet derzeit nicht statt. Hierdurch könnte die Stadt Rückschlüsse auf Unternehmen ziehen und gleichartige Nachtragsleistungen minimieren.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,

- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

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

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Hemer aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Mit ihrem Digitalisierungsgrad ist die Stadt Hemer grundsätzlich gut aufgestellt, Vergaben rechtssicher mit einem hohen Digitalisierungsgrad durchzuführen. Einzelne Vergaben wurden jedoch ohne Abstimmung außerhalb des VMS und ohne Submissionsstelle durchgeführt.

→ Feststellung

Durch eine gute und enge Zusammenarbeit bindet die Stadt Hemer die Revision gut in die Vergabeverfahren ein. Dies erhöht die Rechtssicherheit der Verfahren.

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

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

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

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

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

In der **Stadt Hemer** nimmt die Submissionsstelle auch die Aufgabe einer Zentralen Vergabestelle (ZVS) wahr. Die Stadt wickelt Vergaben ab 5.000 Euro (ab 01. August 2020 ab 15.000 Euro) grundsätzlich über ihre ZVS ab. Um dies sicherzustellen, geben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Vergaben ab dieser Grenze nun zwingend die Nummer aus dem Vergabeverfahren

ren auf dem Kontierungsbeleg an. Somit sind „automatisch“ alle Vergaben über der festgelegten Grenze im Vergabesystem enthalten. Damit erhält die ZVS Kenntnis und kann ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren einleiten. Vergaben für den Sauerlandpark Hemer führt die Sauerlandpark Hemer GmbH durch. Diese Vergaben berücksichtigen wir daher in dieser Prüfung nicht.

Die ZVS ist im Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung mit zwei Personen besetzt, die sich insgesamt 1,25 Vollzeit-Stellen teilen. Zur Erhöhung der Transparenz und der Rechtssicherheit stellt die ZVS regelmäßig Informationen über neue gesetzliche Regelungen und Wertgrenzen für alle Beschäftigten ins städtische Intranet. Hierdurch stellt sie sicher, dass alle Vergabeverfahren beauftragte Stellen auf die gleichen aktuellen Normen und Wertgrenzen zurückgreifen können. Zu verschiedenen Themen hält die ZVS zudem Handreichungen vor, die sie bei Bedarf ausgeben kann. Derzeit arbeitet sie an einem umfassenden Leitfaden für Vergabeverfahren, den die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt künftig zusätzlich nutzen können.

Seit 2016 hat die Stadt ein Vergabemanagementsystem (VMS) für alle Verfahren implementiert. Den gesamten Vergabeprozess wickelt die Stadt verwaltungsweit in allen Verfahren von der Bedarfsfeststellung bis zur Vergabeentscheidung ausschließlich elektronisch ab. Dabei führen die Fachbereiche teilweise auch die Vergaben ohne Beteiligung der ZVS über das VMS durch (z.B. Direktaufträge). Dies stellt sicher, dass die ZVS grundsätzlich auf alle städtischen Vergaben zugreifen kann. Das VMS ist mit einer Plausibilitätsprüfung ausgestattet. Die Sachbearbeitung kann die einzelnen Schritte nur nacheinander abarbeiten, um im Verfahren weiterzukommen. Dadurch werden keine notwendigen Arbeitsschritte übersehen. Ihr Wissen über das elektronische Vergabeverfahren gibt die ZVS gerne an andere Kommunen weiter. Der Stadt ist bewusst, dass sie im elektronischen Handling von Vergabeverfahren weiter fortgeschritten ist als einige Vergleichskommunen.

Für eine gleichbleibende Behandlung aller Vergaben hat die Stadt Hemer eine Vergabeordnung (Stand 01. August 2020) erlassen. Diese gilt für die gesamte Stadtverwaltung einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Regelungen über Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart sind darin ebenso berücksichtigt, wie Aufgaben und Zuständigkeiten der ZVS und der Bedarfsstellen. Den Vorschlag über die zu wählende Vergabeart unterbreitet der Fachdienst. Die eingesetzte Software unterstützt dabei, indem sie anhand der festgelegten Wertgrenzen die übliche Vergabeart anbietet. Festgelegt wird die Vergabeart erst, nachdem der Vorschlag den Genehmigungsdialog in der Vergabesoftware durchlaufen hat. Abweichungen hiervon können die Bedarfsstellen festlegen. Die Fachsoftware verlangt in diesem Fall einen Begründungstext als Pflichteingabe. Bekanntmachungen und die Durchführung der Submission finden EDV-gestützt über die Submissionsstelle (ZVS) statt. Die Bedarfsstellen erstellen und versenden die Auftragschreiben und nehmen die erbrachten Leistungen gemäß § 12 VOB/B ab. Das Verfahren bei Auftragsänderungen hat die Stadt ausführlich mit Zuständigkeitsregelungen in § 9 der Vergabeordnung geregelt. Ein Hinweis auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz findet sich dort ebenfalls. Die ZVS und der Fachdienst Revision können die Abnahmeprotokolle über das VMS jederzeit einsehen. Ergänzend könnte die Stadt zumindest die wesentlichen Vergaberechtsvorschriften als Grundlage in ihre Vergabeordnung aufnehmen (z.B. GWB, VgV, VOB, UVgO und TVgG NRW).

Für Bekanntmachungen ist in Hemer die ZVS zuständig. Hierbei ist unter bestimmten Voraussetzungen auch aufzuführen, in welcher Form Teilnahmeanträge eingehen müssen. In der

Vergabeordnung finden sich keine Regelungen darüber, wie die Teilnahmeanträge und Angebote anzufordern und einzureichen sind. Bei Oberschwellenvergaben dürfen Bieter ihre Angebote und Teilnahmeanträge seit dem 19. Oktober 2018 grundsätzlich nur noch elektronisch einreichen. Bei Unterschwellenvergaben besteht ab dem 01. Januar 2020 die Verpflichtung zur Vorgabe der elektronischen Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten. Ausnahme hiervon sind

- ein Nettoauftragswert unter 25.000 Euro oder
- eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder
- eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb.

Im Rahmen von nationalen Bauvergaben dürfen Auftraggeber gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A seit dem 19. Oktober 2018 selbst darüber entscheiden, ob sie schriftliche Angebote zulassen oder nicht.

Die Stadt Hemer lässt derzeit bei allen Vergaben die Papierform zu, wo dies zulässig ist. In allen weiteren Vergaben nimmt sie Angebote und Teilnahmeanträge in Papierform nicht an. Sie möchte derzeit niemanden ausschließen, der technisch hierzu noch nicht in der Lage ist. Perspektivisch sollte sie jedoch alle Teilnahmeanträge und Angebote grundsätzlich elektronisch anfordern.

Hemer ist bereits auf einem höheren Digitalisierungsgrad im Vergabewesen als viele andere Kommunen. Nach Aussage der Stadt war dies seit Einführung der Vergabesoftware vor rund vier Jahren ein sehr aufwändiger Prozess. Gemeinsam mit dem Softwareanbieter arbeitet die Stadt fortlaufend an Optimierungsmöglichkeiten. Die Fachsoftware bietet den Firmen ein Pendant, womit diese ihre Angebote digital übersenden können. Eine Öffnung der Angebote ist erst zum Submissionstermin möglich.

Im Haushalt bildet die Stadt folgende Kennzahlen zum Vergabewesen ab:

- Kosten je Submission in Euro und
- Verlorene Klageverfahren.

Daneben bildet sie dort auch die Anzahl der Vergabeverfahren insgesamt sowie unterteilt nach Bauleistung, Liefer- und Dienstleistungen sowie freiberufliche Leistungen und die Anzahl der Vergabevorgänge oberhalb der EG-Schwellenwerte ab.

Der Erfolg der Digitalisierung soll sich perspektivisch in den Kennzahlen widerspiegeln. Zunächst wurden diese negativ durch den Kauf der Software beeinflusst. Ein erhöhter Personaleinsatz war notwendig, um die Software an die Anforderungen der Stadt Hemer anzupassen. Ab 2021 geht die Stadt davon aus, dass sie Ersparnisse durch die Digitalisierung erzielt. Es ist geplant, die eingesetzten Stellenanteile in der ZVS spürbar zu reduzieren. Dies wird sich begünstigend auf die Kennzahlen auswirken. Ein weiterer positiver Effekt in der Kennzahl wird dadurch erzielt, dass die ZVS künftig nur noch Vergaben ab 15.000 Euro abwickelt. Darunterliegende Vergaben wickeln die Bedarfsstellen eigenständig ab. Laut Aussage des Fachverantwortlichen handelt es sich hierbei um rund die Hälfte aller Fälle in der ZVS.

5.3.1.1 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Neben den gesetzlichen Aufgaben der Rechnungsprüfung zur örtlichen Prüfung des Jahres- und Gesamtabschlusses sowie die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe gehört gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen auch die örtliche Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben. Die Stadt Hemer hat in § 4 ihrer Vergabeordnung die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung geregelt. Demnach findet eine Vorprüfung des jeweiligen Leistungsverzeichnisses bei allen Vergabeverfahren ab einem geschätzten Netto-Auftragswert über 5.000 Euro (ab 01. August 2020 über 15.000 Euro) statt. Grundsätzlich steht die örtliche Rechnungsprüfung aber auch unterhalb dieser Grenze zur Einbindung zur Verfügung. Bei dieser Vorprüfung hat sie die Möglichkeit, Bieterlisten zu erweitern. Die Einbindung erfolgt über die eingesetzte Software elektronisch.

Nach erfolgter Submission und vor der Entscheidung über die Auftragsvergabe legt der zuständige Fachdienst die Ergebnisse der Angebotsprüfung sowie den Vergabevorschlag dem Fachdienst Revision zur Mitzeichnung vor. Dabei sind der Revision die Submissionstermine immer im Voraus bekannt. Eine Regelung zur Mitteilung von Submissionsterminen besteht zwar nicht, dies ist aufgrund des Softwareeinsatzes jedoch auch nicht mehr notwendig. Die Termine sind einsehbar. In der Regel nimmt die Revision jedoch nicht an diesen Terminen teil. Durch den Einsatz der Fachsoftware ist hierzu keine Notwendigkeit mehr gegeben.

Aufträge ab 5.000 Euro (ab 01. August 2020 ab 15.000 Euro) erteilt die Stadt erst nach Beteiligung durch den Fachdienst Revision. Auf Verlangen erhält die Revision zudem alle Abschlags- und Schlussrechnungen sowie die dazugehörigen Unterlagen (Angebot mit Vertragsbedingungen, Auftrag, Massenberechnungen, Lieferscheine, Stundenzettel, Abnahmeprotokolle, Baustellenberichte sowie Bautagebücher). Im VMS kann sie grundsätzlich alle Vergabeakten zu jedem Zeitpunkt einsehen. Die Beteiligung der Revision erfolgt elektronisch über Genehmigungsworkflows im VMS.

Den Umgang mit Nachträgen regelt Hemer in § 9 der Vergabeordnung. Die Stadt bezeichnet die Nachträge dort als „Auftragsänderung“. Diese Auftragsänderungen bearbeiten die jeweiligen Bedarfsstellen ohne Einbindung der ZVS oder der Revision. Die Vergabeordnung regelt die Entscheidungsgrenzen der Hierarchieebenen. Der Fachdienst Revision erhält nachträglich von Auftragsänderungen Kenntnis durch die Visakontrolle oder durch Einzelfallprüfungen. Zudem hinterlegen die Bedarfsstellen Nachträge nach erfolgter Bewilligung im VMS, sodass die Revision auf alle Nachträge Zugriff hat. Eine Wertgrenze zur Sichtung von Nachträgen durch die Revision hat die Stadt nicht festgelegt. Eine Mitzeichnungsnotwendigkeit vor der Bewilligung von Auftragsänderungen besteht in Hemer nicht. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, die ZVS oder die Revision auch bei Auftragsänderungen einzubinden. Dies dient der Korruptionsprävention. Außerdem kann die Stadt durch die Bündelung aller Auftragsänderungen an zentraler Stelle verwaltungsweit Firmen lokalisieren, die bei verschiedenen Bedarfsstellen regelmäßig hohe Nachtragsforderungen beantragen.

→ Empfehlung

Für ein einheitliches Vorgehen sollte die Stadt Hemer bei Auftragsänderungen (Nachträgen) grundsätzlich die ZVS oder die Revision einbinden.

Es besteht keine Regelung dafür, dass die Beschäftigten Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern dem Fachdienst Revision anzeigen müssen. Zudem enthält die Vergabeordnung in § 4 zwar den Hinweis, dass die dort genannten Sicherheitsmechanismen der Korruptionsprävention dienen. Allerdings regelt die Stadt hier nicht, dass die Revision bei Verfehlungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW unverzüglich zu informieren ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte ihre Vergabeordnung dahingehend anpassen, dass die Bedarfsstellen die Revision auch bei Vergabebeschwerden und Verfehlungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW unverzüglich informieren.

Der Fachdienst Revision hat zeitgleich zur überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW bei der Visakontrolle festgestellt, dass trotz vorher beschriebener Sicherheitsmaßnahmen nicht alle Vergaben über die Submissionsstelle gelaufen sind. Diese wurden auch nicht in das VMS eingetragen, obwohl sie über der damals geltenden Wertgrenze von 5.000 Euro lagen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Bauvergaben. Eine Aufarbeitung dieser Vergaben erfolgt derzeit. Die neu festgelegte Wertgrenze von 15.000 Euro ab 01. August 2020 führt dazu, dass sich der Anteil der Vergaben im VMS an den Gesamtvergaben der Stadt weiter reduziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte künftig sicherstellen, dass die Beschäftigten grundsätzlich alle Vergaben ohne Wertgrenzen im VMS eintragen. Dies erhöht die Rechtssicherheit und dient ebenfalls der Korruptionsprävention.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption ist aufgrund veralteter Regelungen aktualisierungsbedürftig. Eine Verbesserung zur Korruptionsprävention könnte zudem eine Schwachstellenanalyse bringen.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹⁷ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*

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

- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Nach eigener Aussage wendet die **Stadt Hemer** die gesetzlichen Regelungen im Vergabewesen konsequent an. Dies stützt sie insbesondere auf eine enge Zusammenarbeit mit der Revision. Gemeinsam achten sie darauf, dass es keine Vergaben „am Vergaberecht vorbei“ gibt. Hierzu verfügt die Stadt auch über eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ vom 23. September 2009. In Abstimmung mit dem Fachdienst Revision ist bereits besprochen, dass hier eine Überarbeitung notwendig ist. Bisher liegen die Aufgaben der allgemeinen Korruptionsprävention allein beim Fachdienst Revision. Dagegen ist für die Korruptionsprävention im Vergabewesen die ZVS zuständig. Als Kontrollmechanismen hat sich Hemer folgende, nicht abschließenden Punkte auferlegt:

- Regelmäßige Vorgangskontrollen, Wiedervorlagen sowie Überprüfungen der Ermessensausübung,
- Standardisierung wiederkehrender Vorgänge unter Einsatz der EDV,
- Strikte Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips,
- Trennung der Arbeitsabläufe Planung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung,
- Gewährleistung der Transparenz von Entscheidungen durch nachvollziehbare und aktenkundige Begründungen sowie
- Einsatz EDV-gestützter Kontrollsysteme (Prüfraster, Checklisten, Benford-Analyse).

Darüber hinaus hat die Stadt auch interne Verhaltensregeln in ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption eingebaut, die im Verdachtsfall einzuhalten sind.

Das Instrument einer Schwachstellenanalyse bietet sich an, um in regelmäßigen Abständen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt Hemer bisher noch nicht durchgeführt. Der Fachdienst Revision ist an der Durchführung einer Schwachstellenanalyse interessiert. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Hemer mit einer Schwachstellenanalyse insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in Hemer in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt?

- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat Hemer ergriffen (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job-Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals-Stellen“), Nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Zudem sollte sie bei einer Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten befragen. Damit haben sie die Möglichkeit, sich aktiv durch Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Auf diese Weise erhält Hemer nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen. Gleichzeitig vermittelt die Stadt den Bediensteten auch das Gefühl, sich aktiv mit einzubringen. Außerdem verhindert sie so einen pauschalen Korruptionsverdacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte in regelmäßigen Abständen Schwachstellenanalysen durchführen, um das Korruptionsrisiko weiter zu minimieren. Hierzu sollte sie ihre Bediensteten beteiligen.

Geregelt hat die Stadt zudem die Annahme von Vergünstigungen (Allgemeine Geschäftsanweisung der Stadt Hemer) und die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG NRW an die Informationsstelle (Ziffer 6 der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption).

Änderungsbedarf in der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption besteht hingegen bei der Überwachung der Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 KorruptionsbG NRW. Die Regelung, auf die dort Bezug genommen wird, ist zwischenzeitlich entfallen. Aktuell regelt der § 16 die Veröffentlichungspflicht von ausgeübtem Beruf und Beraterverträgen, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten etc. für die Mitglieder der kommunalen Gremien. Hierzu muss die schriftliche Auskunft folgende Sachverhalte beinhalten:

- Den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf den Internetseiten der Stadt Hemer oder im Amtsblatt) zu veröffentlichen. Eine entsprechende Regelung hat die Stadt bisher nicht getroffen. Im Internet veröffentlicht sie diese Informationen ebenfalls nicht. In Hemer hat jeder Bürger die Möglichkeit, diese Informationen bei der Stadt einzusehen. Auf diese Möglichkeit verweist sie

auch auf ihrer Homepage. Das KorruptionsbG NRW sieht vor, dass Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Eine entsprechende vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt seitens der Stadt Hemer nicht. Die Erklärung, dass diese Informationen zur Einsichtnahme während der Öffnungszeiten ausliegen, reicht aus unserer Sicht nicht aus.

Weiterer Änderungsbedarf besteht zur Überwachung von Nebentätigkeiten nach § 17 KorruptionsbG NRW. In der Dienstanweisung zur Korruption finden sich unter Ziffer 3.5 zwar Regelungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten. § 17 KorruptionsbG NRW zielt aber auf die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der bzw. des Hauptverwaltungsbeamten ab. Hierzu findet sich keine Regelung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption insbesondere um Regelungen zu den aktuellen § 16 und 17 des KorruptionsbG NRW ergänzen. Bezogen auf den § 16 sollte sie die vorgeschriebenen Angaben der Gremienmitglieder der Stadt Hemer jährlich veröffentlichen.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hemer regelt ihre Sponsoringleistungen über eine eigene Dienstanweisung. Eine Veröffentlichung der erhaltenen Sponsoringleistungen findet bisher nicht statt.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Eine zentrale Stelle für das Thema Sponsoring gibt es bei der **Stadt Hemer** nicht. Die Stadt hat eine Dienstvereinbarung zum Umgang mit Sponsoring (01. Januar 2010) erlassen. Jeder Fachdienst regelt auf Basis der Dienstvereinbarung die Sponsoringleistungen selbst. Allerdings betreffen auch nur wenige Sponsoringleistungen die Kernverwaltung der Stadt. In der Regel gehen Angebote für Sponsoring eher bei der Sauerlandpark Hemer GmbH ein.

Sponsoringleistungen hält die Stadt Hemer in einem schriftlichen Vertrag fest. Hierzu enthält die Dienstanweisung Sponsoring einen Mustervertrag. Dieser knüpft eine notwendige zeitliche Befristung von Sponsoringleistungen an die gesponserte Maßnahme bzw. Veranstaltung. Eine

zeitliche Maximallaufzeit ist nicht vorgesehen. Jedoch sieht er grundsätzlich ein fristloses Kündigungsrecht vor, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Aus Sicht der gpaNRW gewährleistet nur ein zeitlich befristeter Sponsoringvertrag eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir befürworten dabei eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Ist im Einzelfall eine längere Laufzeit ratsam, so sollte die Stadt dies unter Zustimmung des Bürgermeisters besonders begründen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte ihre Sponsoringverträge grundsätzlich auf eine Laufzeit von maximal zwei Jahren befristen.

Entstehen bei Maßnahmen bzw. Veranstaltungen Nebenkosten, hat diese in Hemer grundsätzlich der Sponsor zu übernehmen. Insofern hat die Stadt ihr Kostenrisiko minimiert. Haftungsrisiken für die Verwaltung begrenzt die Stadt durch den Mustervertrag ebenfalls. Der Vertrag sieht hier allerdings nur vor, dass die Stadt nicht für durch den Sponsor vorübergehend zur Verfügung gestellte Sachmittel haftet. Zusätzlich sollte sie auch ein Haftungsrisiko ausschließen, welches von den zur Verfügung gestellten Sachen ausgeht.

Der Fachdienst Zahlungsabwicklung, Steuern, Gebühren erfährt von Sponsoringleistungen durch den Zahlungseingang bei der Stadtkasse. Insofern liegt grundsätzlich eine Beteiligung dieses Fachdienstes vor. Er erfährt jedoch erst im Nachhinein von vereinbarten Sponsoringverträgen. Grundsätzlich sollen die Fachdienste Sponsoringverträge in dezentraler Verantwortung abschließen. Jedoch muss jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten unter expliziter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachdienst Zahlungsabwicklung, Steuern, Gebühren erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Wirkung von Sponsoringverträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte den Fachdienst Zahlungsabwicklung, Steuern, Gebühren sowohl für die finanzielle als auch für die steuerrechtliche Abwicklung von Sponsoringleistungen bereits vor Vertragsabschluss einbinden, um die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Wirkung zu gewährleisten.

Einen jährlichen Bericht für den Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellt die Stadt Hemer bisher nicht. In der Regel berichten die Medien über gesponserte Gegenstände. Zudem versehen die Stadt bzw. der Sponsor diese Gegenstände mit einem Schild, sodass jeder von dem Sponsoring erfahren kann. Gemäß Ziffer 5 der Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring pflegt der Fachdienst Revision eine Datei, die alle Veranstaltungen und Maßnahmen mit inkludierten Sponsoringleistungen enthält. Mit Hilfe dieser Datei könnte die Stadt ihre Sponsoringleistungen veröffentlichen.

Eine am Wert der Sponsoringleistung orientierte Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung bzw. den Abschluss des Sponsoringvertrags hat die Stadt bisher nicht festgelegt. Ziffer 4 der Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring überlässt die Zuständigkeit jedoch grundsätzlich der zuständigen Dezernentin bzw. dem zuständigen Dezernenten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte ihre Sponsoringleistungen öffentlich bekanntgeben.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- Die Stadt Hemer deckt mit ihren Stabsstellen bereits eine Vielzahl von Aufgaben des Bauinvestitionscontrollings ab. Sie versucht dabei stets, Prozesse weiter zu optimieren und alle notwendigen Stellen einzubinden.

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

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

Die **Stadt Hemer** hat in den beiden Bauaufgabengebieten (Hoch-/Tiefbau) jeweils eine Stabsstelle zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen eingerichtet. Bei diesen Stabsstellen führt sie alle Informationen einer geplanten Bauinvestition zusammen. Die Stabsstellen sind bereits bei der Haushaltsplanung eingebunden. Sie begleiten das jeweilige Projekt bis zur Übergabe und überwachen den Mittelfluss von Fördermitteln. Sofern notwendig lassen die Stabsstellen auch demografische Aspekte in die Planung einfließen. Dabei steht die mit dem Bauinvestitionscontrolling betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle, sodass keine Doppelfunktion besteht. Damit stellt die Stadt eine unabhängige und qualifizierte Bedarfsplanung sicher, die nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt innehat und sich gleichzeitig im Bauinvestitionscontrolling kontrolliert. Ein umfangreiches Bauinvestitionscontrolling kommt natürlich nur bei größeren Projekten – wie beispielsweise aktuell dem Neubau eines Hallenbades – zum Tragen. In kleineren Bauprojekten handelt es sich eher um ein Baukostencontrolling.

Die Stabsstellen begleiten projektbezogen den gesamten Planungs- und Bauprozess. Eine eigens hierfür implementierte Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling gibt es noch nicht. Je nach Umfang der Baumaßnahmen legt die Stadt fest, welche Organisationseinheiten fachübergreifend im Vorfeld einer Bauinvestitionsmaßnahme bei der Entscheidungsfindung zu beteiligen sind. Dabei erfolgt eine umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung. Wertgrenzen hierzu gibt es nicht. Es kann sich um kleinere Auftragswerte handeln, bei denen eine derartige Prüfung notwendig ist. Gleichzeitig verzichtet die Stadt auch bei größeren Projekten darauf, da sie mit dem Aufwand keinen Mehrwert generieren kann. Dabei gehen die Entscheidungen immer durch den Verwaltungsvorstand. Hier sind grundsätzlich alle Dezernenten und somit auch die Fachbereiche beteiligt. Fachliche Entscheidungen dokumentieren die Ingenieure in der Bau- bzw. Vergabeakte. Auf die damit verbundenen Bedarfsermittlungen können alle berechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das VMS zugreifen.

Innerhalb der Stadt erfolgt eine enge Abstimmung mit fachbereichsübergreifender Priorisierung von Investitionsmaßnahmen. Nach der Bedarfsmeldung findet zunächst eine technische Prüfung statt. Danach priorisieren die Fachbereiche und zuletzt die Dezernentenebene die unterschiedlichen Projekte. Eine standardisierte Projektsoftware kommt dabei nicht zum Einsatz. Dies ist in der Größe der Stadt Hemer auch nicht zwingend erforderlich.

Zweimal jährlich erstellt die Kämmerei einen Sachstandsbericht zu den investiven Maßnahmen. Dieser vergleicht auch die Prognoseplanung mit den tatsächlichen Werten. Allerdings fällt es Kommunen in der Größenordnung oftmals schwierig, aus Fehlern in einer Maßnahme Erkenntnisse für eine andere Maßnahme zu ziehen. Meist vergehen Jahre, bis wieder ein gleichgelagerter Fall eintritt.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Hemer vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Im Vergleichsjahr 2018 weicht die Stadt Hemer bei der Abrechnungssumme weniger vom Auftragswert ab als viele Vergleichskommunen. In den anderen Jahren bestätigt sich dies jedoch nicht.

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

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

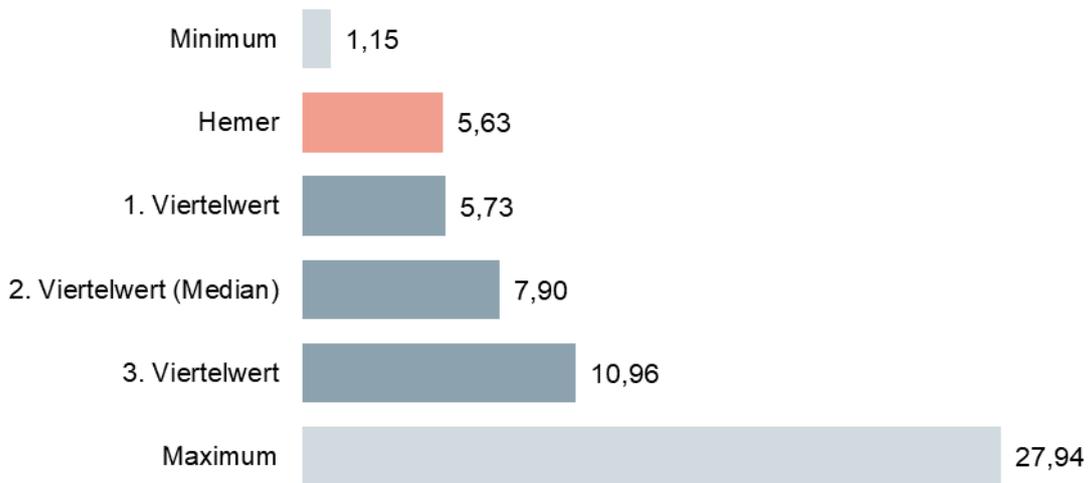
Die **Stadt Hemer** hat für den Zeitraum 01. Januar 2017 bis 15. Juli 2020 insgesamt 41 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.521.911	
Abrechnungssummen	5.854.080	
Summe der Unterschreitungen	128.128	2,32
Summe der Überschreitungen	460.297	8,34

Für den interkommunalen Vergleich haben wir hiervon lediglich die Werte aus dem Jahr 2018 mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen verglichen. Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Hemer 11 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 100.162 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Hemer damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2018 positioniert sich die Stadt Hemer in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Abweichungen der Abrechnungssumme zum Auftragswert. 2017 lag die Stadt mit 20,57 Prozent und 2019 mit 12,68 Prozent hingegen jeweils im oberen Viertel. Insofern lässt die im Vergleichsjahr gute Positionierung keine Rückschlüsse auf das Bauinvestitionscontrolling zu.

Über den gesamten o.g. Zeitraum sind bei 21 von 41 Maßnahmen Nachträge angefallen. Diese belaufen sich auf insgesamt 319.477 Euro. Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten verhält sich in dabei in den einzelnen Jahren wie folgt:

Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent

Jahr	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	3,35	0,00	1,59	3,06	6,81	103	47
2018	4,09	0,00	1,02	2,63	4,23	16,31	52
2019	6,98	0,00	1,27	3,44	5,96	11,45	32

Da sich in Hemer die Auftragswerte und Abrechnungssummen kaum unterscheiden, stellen sich die nachfolgend abgebildeten Nachträge an den Abrechnungssummen ähnlich dar.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent

Jahr	Hemer	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	2,78	0,00	1,60	2,81	6,40	51,20	47
2018	4,03	0,00	1,00	2,61	4,04	13,57	52
2019	6,50	0,00	1,26	3,65	5,64	10,87	32

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang der Nachtragsleistungen beeinflussen. Eine sorgfältige und detaillierte Leistungsbeschreibung sowie das entsprechende Leistungsverzeichnis bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung. Dies erfordert ausreichend fachliche und auch zeitliche Ressourcen, um Nachtragsaufträge zu vermeiden oder zu begrenzen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Hemer erfasst Nachträge fallbezogen. Eine übergeordnete Auswertung findet derzeit nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die Revision der **Stadt Hemer** wertet jährlich alle im VMS erfassten städtischen Vergaben in einer Tabelle aus. Sie ist Grundlage für den jährlichen Bericht der örtlichen Rechnungsprüfung. Den Umgang mit Nachträgen hat die Stadt in der Vergabeordnung unter § 9 „Auftragsänderungen“ geregelt. Nachträge sowie auch die zugehörigen Begründungen für deren Notwendigkeit erfassen die jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Papierakten. Eine Eintragung in das VMS erfolgt hierzu nur in wenigen Fällen. Insofern sind Nachträge und die hiermit verbundenen Informationen über Unternehmen, die vorzugsweise mit Nachträgen arbeiten, nur in den jeweiligen Fachbereichen vorhanden. Eine fachbereichsübergreifende Bündelung dieser Informationen erfolgt nicht. Auch das eingesetzte VMS bietet derzeit keine Funktion, mit der beispielsweise die Revision alle Nachträge auswerten könnte. Eine derartige Funktion könnte die Stadt darin unterstützen, gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren. Insofern ist es sinnvoll, Nachträge und deren Begründungen in den Workflow bei der Pflege des VMS zu übernehmen. Für die Kennzahlenbildung kann sich die Stadt dabei an unseren Kennzahlen unter 5.6.1 „Abweichungen vom Auftragswert“ orientieren. Eine Analyse und regelmäßige Fortschreibung der Summe aller Nachträge würde ihr Aufschluss für künftige Vergaben geben und somit ihre Steuerungsmöglichkeiten erhöhen.

Die Stabsstellen berücksichtigen Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling. Auch hier geschieht dies bisher nur maßnahmenbezogen. Eine fallübergreifende Auswertung z.B. der Höhe der Nachträge im Verhältnis zum Jahreswert bzw. den Gesamtaufträgen erfolgt nicht.

Die zuständigen Fachbereiche führen technische Prüfungen von Nachträgen durch, bevor sie diese Leistungen beauftragen. Die ZVS prüft Nachträge nur dann, wenn durch diese ein erneutes Vergabeverfahren notwendig wird. Grundsätzlich beauftragt die Stadt Nachträge gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B förmlich. Die neben Nachträgen möglichen Mengenabweichungen analysieren und dokumentieren die entsprechenden Stellen ebenfalls. Aufgrund der sich ständig ändernden und komplexen Vergabevorschriften ist es aus unserer Sicht sinnvoll, alle Nachträge zentral zu prüfen. Hierdurch würde sich auch die Rechtssicherheit bei Nachträgen weiter erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte alle entstehenden Nachträge digital erfassen. Nachträge sollte sie zentral auswerten und auch freigeben, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren und die Rechtssicherheit zu erhöhen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

→ Feststellung

Die Stadt Hemer beachtet teilweise nicht die vorgegebenen Wertgrenzen. Die Angebotsfrist ist teilweise zu kurz gewählt. Zudem fehlen Regelungen zum Umgang mit und der Dokumentationspflicht von Nachträgen.

Eine Kommune sollte zum Nachweis einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Durchführung von Baumaßnahmen die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle ablegen. Hierbei ist auf eine angemessene Beteiligung aller Verwaltungseinheiten zu achten, die in einer Baumaßnahme involviert sind.

Wesentliche Verfahrensschritte im Vergabeverfahren sind:

- *Die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidung (Vermerk zur Vergabeeröffnung),*
- *der Preisspiegel über die eingegangenen Angebote,*
- *das für die Beauftragung geltende Angebot sowie*
- *die ex-post-Veröffentlichung.*

Darüber hinaus sind eventuelle Nachtragsangebote incl. Dokumentation der Prüfung und Freigabe, die Abnahmedokumentation sowie die geprüfte Schlussrechnung wesentliche Dokumente in der Vertragsausführung. Auch diese sollten für jede Baumaßnahme vorliegen.

Seit dem 01 Januar 2017 hat die **Stadt Hemer** 41 Baumaßnahmen mit einem Auftragswert von mehr als 50.000 Euro abgeschlossen. Von diesen hat die gpaNRW folgende Maßnahmen (Vergaben) mit einer Auftragssumme von zusammen rund 630.000 Euro näher betrachtet.

Betrachtete Maßnahmen in der Stadt Hemer

Maßnahme	Auftragswert in Euro	Abrechnungssumme in Euro	Abweichung in Euro	Abweichung in Prozent
Bauwerkssanierungen 2017	123.118,82	194.192,63	71.073,81	57,73
Dünnschichtbeläge in Kaltbauweise (DSK) 2017	232.660,50	305.207,80	72.547,30	31,18
Erneuerung der Lüftungs- und Trinkwasseranlage TH Brabeckschule	119.405,48	178.791,87	59.386,39	49,74

Maßnahme	Auftragswert in Euro	Abrechnungssumme in Euro	Abweichung in Euro	Abweichung in Prozent
Landschaftsbauarbeiten Sport- und Freizeitanlage Lamberg	152.534,60	191.037,80	38.503,20	25,24

Alle Maßnahmen erfasst die Stadt Hemer im VMS. Für diese Prüfung war es ihr daher möglich, alle Informationen über die stattgefundenen Vergaben ohne Kopier- oder Scanaufwand zu übersenden. Lediglich die fachbezogenen Informationen musste sie aus den Fachämtern zusammentragen.

Die Stadt Hemer bevorzugt bei größeren Vergaben grundsätzlich die Öffentliche Ausschreibung. Auch wenn das VMS die Beschränkte Ausschreibung vorschlägt, entscheidet sich die Stadt meist für die Öffentliche Ausschreibung. Sie begründet dies insbesondere damit, dass sie die fachliche Eignung der Bieter dann nicht selbst im Vorfeld prüfen muss.

Bei den vier nachfolgend betrachteten Maßnahmen haben wir Nachträge mit einem Volumen von insgesamt 117.898,30 Euro vorgefunden. Dies entspricht 19 Prozent der Auftragssumme bzw. 14 Prozent der Schlussrechnungssumme. Ursächlich hierfür können beispielsweise die Leistungsbeschreibungen sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte versuchen, die Summe der eingehenden Nachträge zu minimieren. Dies kann zum Beispiel über eine intensivere Erstellung von Leistungsbeschreibungen gelingen.

5.7.1 Bauwerkssanierungen 2017

Die Stadt Hemer hat im Jahr 2017 Bauwerkssanierungen in zwei Losen (Los 1 Brücke „In den Weisen“ / Los 2 Bachmauer) vergeben. Der Schätzwert belief sich 2017 auf 121.699,53 Euro (144.822,44 Euro brutto). Der Auftrag wurde öffentlich ausgeschrieben. Die Abgabe von Angeboten für ein oder beide Lose war möglich. Aufgrund der dokumentierten Kostenschätzung ist die Wahl der Vergabeart nicht zu beanstanden.

Die Stadt hat die Ausschreibung am 19. Dezember 2017 beim Bundesverwaltungsamt und im Vergabemarktplatz NRW veröffentlicht. Zum Submissionstermin am 24. Januar 2018 lagen zwei Angebote vor. Für die Angebotsabgabe hatten die Unternehmen somit über einen Monat Zeit. Nach Auswertung und Erstellung eines Preisspiegels wurde die Vergabeentscheidung dokumentiert. Am 12. März 2018 hat die Stadt den unterlegenen Bieter schriftlich informiert. Den Auftrag zur Ausführung der Arbeiten für beide Lose hat sie am 12. Februar 2018 zu einem Betrag von 123.118,82 Euro (146.511,40 Euro brutto) erteilt. Die Revision war in das Vergabeverfahren eingebunden.

Eine Prüfung der Eignung des Unternehmens hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit ist in der eingesetzten Vergabesoftware dokumentiert.

Im Laufe des Verfahrens wurden zusätzliche Arbeiten vom ausführenden Unternehmen als Nachträge angeboten und auch ausgeführt. Die Beauftragung des Unternehmens für diese zusätzlichen Arbeiten sind nicht vollumfänglich aktenkundig. Eine Rücksprache ergab, dass vor

einem Wechsel in der Bauleitung teilweise mündliche Absprachen zur Ausführung der Nachträge führten. Dies fiel erst durch die Schlussrechnung auf. Grundsätzlich sind im Vergabeverfahren alle Entscheidungen zeitnah so zu dokumentieren, dass die Beweggründe für die Entscheidung nachvollziehbar sind. Nach Auskunft der Stadt handelt es sich hierbei um einen Einzelfall. In diesem hat sich die Stadt nach Erhalt der Schlussrechnung mit dem Unternehmen zusammengesetzt und verglichen. In den weiteren betrachteten Maßnahmen hat die gpaNRW einen derartigen Umgang mit Nachträgen nicht festgestellt. Allerdings hat Hemer den Umgang mit Nachträgen nicht hinreichend geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte sicherstellen, dass ihre Sachbearbeitung Entscheidungen zur Ausführung von Nachträgen in allen Maßnahmen immer zeitnah und hinreichend dokumentiert. Dies sollte sie auch in der Vergabeordnung regeln.

Die Stadt hat die Bauleistung am 12. September 2018 abgenommen. Die Baumaßnahme wurde schließlich mit einer Summe von 194.192,63 Euro (231.089,23 Euro brutto) am 02. Oktober 2018 schlussgerechnet. Die Schlussrechnung ist in den zur Verfügung gestellten Unterlagen enthalten. Die Maßnahme unterliegt somit einer Kostensteigerung inklusive der Nachträge in Höhe von 58 Prozent zum ursprünglichen Auftragswert. Die Mehrkosten sind teilweise auf die Nachträge zurückzuführen, daneben in einigen Einzelpositionen (Mengenmehrungen) begründet.

5.7.2 Dünnschichtbeläge in Kaltbauweise (DSK) 2017

Ebenfalls im Jahr 2017 hat die Stadt Hemer Straßenbauarbeiten für die Straßensanierungen von 17 Straßen mittels Dünnschichtbelägen in Kaltbauweise vergeben. Die Auswahl der Straßen fiel mit Blick auf wiederkehrenden Unterhaltungsaufwand zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Verkehrssicherheit und zur Erhaltung der Bausubstanz.

In einer öffentlichen Ausschreibung lagen der Stadt am Submissionstermin (21. Juni 2017) fünf Angebote vor. Die vorausgegangene Kostenschätzung vom 10. Mai 2017 beläuft sich auf 247.750,00 Euro (294.822,50 Euro brutto). Aus dem vorliegenden Preisspiegel wählte die Stadt das wirtschaftlichste Angebot in Höhe von 232.660,50 Euro (276.866,00 Euro brutto) aus. Die Auswahl wurde entsprechend im Vergabevermerk dokumentiert. Ihre Geeignetheit wies die beauftragte Firma durch Präqualifizierungsnachweis aus. Die unterlegenen Bieter wurden am 13. Juli 2017 informiert. Die Maßnahme wurde inkl. Nachtrag mit 305.207,80 Euro (363.197,28 Euro brutto) schlussgerechnet. Der enthaltene Nachtrag beläuft sich auf 3.767,80 Euro (4.483,68 Euro brutto) und wurde hinreichend dokumentiert. Die höhere Schlussrechnung liegt insbesondere in Mengenmehrungen aus dem Hauptauftrag begründet. Hierfür hat die Stadt einen entsprechenden Soll-Ist-Vergleich gefertigt und diesen der Akte beigelegt.

Bei Durchsicht der übersendeten Unterlagen fiel auf, dass die Stadt den ursprünglich mit 17 Straßen geplanten Auftrag zur Straßensanierung um zwei Straßen erweiterte. Gemessen an der Fläche macht dies eine Erweiterung von rund fünf Prozent des ursprünglichen Auftrags aus. In diesem Volumen ist eine Auftragserweiterung grundsätzlich möglich. Daher sollte die Stadt ihre Entscheidung bei ähnlich gelagerten Fällen - ob Nachtrag oder neue Ausschreibung erforderlich sind - dokumentieren.

5.7.3 Erneuerung der Lüftungs- und Trinkwasseranlage TH Brabeck-schule

Im Jahr 2018 hat die Stadt Hemer die Erneuerung der Lüftungs- und Trinkwasseranlage in der Turnhalle der Brabeckschule vergeben. Die Kostenschätzung der Stadt belief sich auf 119.120,30 Euro (141.753,16 Euro brutto). Die zu vergebene Maßnahme hat Hemer am 30. Juli 2018 veröffentlicht. Als Vergabeart wählte sie die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Die Aufforderungen zur Abgabe eines Angebotes schickte die Zentrale Vergabestelle am 07. August 2018 an zwölf Unternehmen. Die Submission fand am 23. August 2018 statt. Zu diesem Stichtag lag der Stadt lediglich ein Angebot vor. Der Verpflichtung zur Ex-Post-Bekanntmachung ist Hemer am 01. April 2019 bis zum 01. Oktober 2019 nachgekommen.

Da lediglich ein Angebot eingegangen ist, konnte die Auswahl des niedrigsten Angebotes über einen Preisspiegel entfallen. Ein Präqualifizierungsnachweis des ausführenden Unternehmens liegt der Stadt vor. Das Angebot lag mit 119.405,46 Euro (142.092,50 Euro brutto) nahe der Kostenschätzung. Allerdings gingen aus der Maßnahme im Laufe der Ausführungsarbeiten sieben Nachträge hervor, von denen die Stadt sechs Nachtragsangebote beauftragte. Bei dem verbliebenen siebten Nachtragsangebot waren auszuführende Arbeiten größtenteils bereits im Leistungsverzeichnis enthalten, sodass der Nachtrag nicht erforderlich war.

Die sechs Nachträge belaufen sich auf insgesamt 40.463,00 Euro (48.150,97 Euro brutto). Dies entspricht 34 Prozent des Auftragswerts. Begründet liegen die Nachträge beispielsweise in einer aufgrund zwischenzeitlich geänderter Richtlinien notwendigen größeren Gasleitung, einer nachträglichen Änderung der Verlegung der Abgasleitung, einer nachträglichen Verbesserung durch additive Schalldämpfer und einer Dämmung der Lüftungsanlage aufgrund von Tauwasserbildung in den Kanälen. Bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses war – bezogen auf die Gasleitung – noch eine inzwischen abgelöste Regelung anzuwenden. Bei den Ausführungsarbeiten galt dann bereits eine neue Richtlinie.

Die Schlussrechnung liegt mit 179.583,84 Euro (213.704,77 Euro brutto) rund 50 Prozent über dem ursprünglichen Angebot und der Kostenschätzung. Der größte Teil der Kostensteigerungen ergibt sich aus den Nachträgen.

5.7.4 Landschaftsbauarbeiten Sport- und Freizeitfläche Lamberg

Ebenfalls im Jahr 2018 hat die Stadt Hemer Arbeiten zur Erstellung eines ersten Teils einer Sport- und Freizeitfläche für das Wohngebiet Lamberg ausgeschrieben. Hier belief sich die Kostenschätzung auf 112.975 Euro (134.440,25 Euro brutto). Die Maßnahme hat die Stadt am 13. August 2018 als Öffentliche Ausschreibung auf den gängigen Portalen veröffentlicht. Aufgrund der Höhe der Kostenschätzung ist die Wahl der Vergabeart nicht zu beanstanden. Kritisch zu sehen ist hingegen eher die gesetzte Frist. Aufklärungsfragen konnten die Bieter bis zum 15. August 2018 einreichen. Die Angebotsfrist (Submissionstermin) endete bereits am 24. August 2018. Somit hatten die Bieter ab Veröffentlichung insgesamt nur elf Tage Zeit, ein Angebot abzugeben. Insgesamt sieben Unternehmen haben sich in dieser Zeit die Auftragsunterlagen heruntergeladen. Zwei Angebote lagen zum Submissionstermin vor.

Ausschlaggebend für den Zuschlag war der niedrigste Preis. Diesen erhielt das beauftragte Unternehmen am 30. August 2018 zu einem Angebot von 152.534,60 Euro (181.516,17 Euro

brutto). Damit lag das günstigste eingegangene Angebot rund 35 Prozent über der Kostenschätzung. Bei einer größeren Zeitspanne hätte die Stadt Hemer hier möglicherweise ein günstigeres Angebot erhalten und somit rund 40.000 Euro netto eingespart. Gemäß § 10 Abs. 1 VOB/A ist für die Bearbeitung und Einreichung der Angebote eine ausreichende Angebotsfrist vorzusehen, die auch bei Dringlichkeit nicht unter zehn Kalendertagen liegen darf. An dieser Untergrenze hat sich Hemer orientiert. Ein entsprechender Vermerk bezüglich der Rücksprache mit dem Fachdienst aufgrund der Dringlichkeit ist in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt.

Aus dieser Dringlichkeit ergaben sich zudem Fehler in der Leistungsbeschreibung. Hieraus resultieren vier Nachtragsangebote von der ausführenden Firma. Diese sind ausschließlich auf Massenerhöhungen zurückzuführen. Das eingesetzte Ingenieurbüro hat die Notwendigkeit der Nachträge jeweils dezidiert begründet. Eine Zustimmung über die Beauftragung der Nachtragsangebote bei der ausführenden Firma hat der Fachdienst Revision jeweils erteilt. Die Nachträge setzen sich wie folgt zusammen:

- Nachtrag 1: 19.323,64 Euro (22.995,13 Euro brutto)
- Nachtrag 2: 13.554,25 Euro (16.129,56 Euro brutto)
- Nachtrag 3: 1.098,00 Euro (1.306,62 Euro brutto)
- Nachtrag 4: 1.396,78 Euro (1.662,17 Euro brutto).

Somit belaufen sich die Nachträge auf insgesamt 35.372,67 Euro (42.093,48 Euro brutto). Dies entspricht einem Anteil der Nachträge am Auftragswert in Höhe von rund 23 Prozent. Gemessen an der ursprünglichen Kostenschätzung fiel die Schlussrechnung mit 191.037,80 Euro (227.334,98 brutto) knapp 70 Prozent höher aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ihre Maßnahmen (z.B. Landschaftsbauarbeiten Sport- und Freizeitfläche Lamberg) frühzeitig planen, damit Angebote auch der Kostenschätzung entsprechen und Nachträge nur ausnahmsweise entstehen.

Im Zuge der Erstellung der Sport- und Freizeitfläche Lamberg wurde zudem ein Lärmschutzwall erstellt. Hier hat die Stadt mit der ausführenden Firma die Vereinbarung getroffen, dass sie diesen Lärmschutzwall ohne zusätzliche Vergütung durch abgetragenes Material aus einer anderen städtischen Maßnahme errichtet. Lediglich der zum Abschluss dieser Maßnahme aufzutragende Mutterboden wurde von der Firma in Höhe von 13.660 Euro (16.255,40 Euro brutto) abgerechnet. Den zugehörigen Auftrag hat die Stadt am 08.03.2019 per Direktauftrag vergeben. Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe war ein Direktauftrag in dieser Höhe nicht möglich. Eine besondere Dringlichkeit hierfür ist aufgrund des geschilderten Sachverhaltes nicht erkennbar. Insofern liegt hier ein Verstoß gegen die Vergabegrundsätze vor. Der Sachverhalt wurde während der Prüfung mit der Stadt kommuniziert. Der Fehler wurde eingeräumt und könnte aufgrund der besonderen Fallkonstellation entstanden sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hemer sollte sicherstellen, dass sie vorgegebene Wertgrenzen bei allen Vergaben einhält.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Mit ihrem Digitalisierungsgrad ist die Stadt Hemer grundsätzlich gut aufgestellt, Vergaben rechtssicher mit einem hohen Digitalisierungsgrad durchzuführen. Einzelne Vergaben wurden jedoch ohne Abstimmung außerhalb des VMS und ohne Submissionsstelle durchgeführt.	159			
F2	Durch eine gute und enge Zusammenarbeit bindet die Stadt Hemer die Revision gut in die Vergabeverfahren ein. Dies erhöht die Rechtssicherheit der Verfahren.	159	E2.1	Für ein einheitliches Vorgehen sollte die Stadt Hemer bei Auftragsänderungen (Nachträgen) grundsätzlich die ZVS oder die Revision einbinden.	162
			E2.2	Die Stadt Hemer sollte ihre Vergabeordnung dahingehend anpassen, dass die Bedarfsstellen die Revision auch bei Vergabebeschwerden und Verfehlungen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW unverzüglich informieren.	163
			E2.3	Die Stadt Hemer sollte künftig sicherstellen, dass die Beschäftigten grundsätzlich alle Vergaben ohne Wertgrenzen im VMS eintragen. Dies erhöht die Rechtssicherheit und dient ebenfalls der Korruptionsprävention.	163
F3	Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption ist aufgrund veralteter Regelungen aktualisierungsbedürftig. Eine Verbesserung zur Korruptionsprävention könnte zudem eine Schwachstellenanalyse bringen.	163	E3.1	Die Stadt Hemer sollte in regelmäßigen Abständen Schwachstellenanalysen durchführen, um das Korruptionsrisiko weiter zu minimieren. Hierzu sollte sie ihre Bediensteten beteiligen.	165
			E3.2	Die Stadt Hemer sollte ihre Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption insbesondere um Regelungen zu den aktuellen § 16 und 17 des KorruptionsbG NRW ergänzen. Bezogen auf den § 16 sollte sie die vorgeschriebenen Angaben der Gremienmitglieder der Stadt Hemer jährlich veröffentlichen.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Hemer regelt ihre Sponsoringleistungen über eine eigene Dienstleistung. Eine Veröffentlichung der erhaltenen Sponsoringleistungen findet bisher nicht statt.	166	E4.1	Die Stadt Hemer sollte ihre Sponsoringverträge grundsätzlich auf eine Laufzeit von maximal zwei Jahren befristen.	167
			E4.2	Die Stadt Hemer sollte den Fachdienst Zahlungsabwicklung, Steuern, Gebühren sowohl für die finanzielle als auch für die steuerrechtliche Abwicklung von Sponsoringleistungen bereits vor Vertragsabschluss einbinden, um die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Wirkung zu gewährleisten.	167
			E4.3	Die Stadt Hemer sollte ihre Sponsoringleistungen öffentlich bekanntgeben.	167
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Hemer erfasst Nachträge fallbezogen. Eine übergeordnete Auswertung findet derzeit nicht statt.	171	E5	Die Stadt Hemer sollte alle entstehenden Nachträge digital erfassen. Nachträge sollte sie zentral auswerten und auch freigeben, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren und die Rechtssicherheit zu erhöhen.	172
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Stadt Hemer beachtet teilweise nicht die vorgegebenen Wertgrenzen. Die Angebotsfrist ist teilweise zu kurz gewählt. Zudem fehlen Regelungen zum Umgang mit und der Dokumentationspflicht von Nachträgen.	173	E6.1	Die Stadt Hemer sollte versuchen, die Summe der eingehenden Nachträge zu minimieren. Dies kann zum Beispiel über eine intensivere Erstellung von Leistungsbeschreibungen gelingen.	174
			E6.2	Die Stadt Hemer sollte sicherstellen, dass ihre Sachbearbeitung Entscheidungen zur Ausführung von Nachträgen in allen Maßnahmen immer zeitnah und hinreichend dokumentiert. Dies sollte sie auch in der Vergabeordnung regeln.	175
			E6.3	Die Stadt sollte ihre Maßnahmen (z.B. Landschaftsbauarbeiten Sport- und Freizeifläche Lamberg) frühzeitiger planen, damit Angebote auch der Kostenschätzung entsprechen und Nachträge nur ausnahmsweise entstehen.	177
			E6.4	Die Stadt Hemer sollte sicherstellen, dass sie vorgegebene Wertgrenzen bei allen Vergaben einhält.	177