

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Warstein  
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Warstein	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	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Warstein	18
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
<b>1. Finanzen</b>	<b>36</b>
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	43
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	54
1.3.5 Schulden und Vermögen	56
1.4 Haushaltssteuerung	64
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	64
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	69

1.4.4	Fördermittelmanagement	73
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspostionen und Bilanzposten	74
1.5.1	Wald und Forsten	74
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>86</b>
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
2.3	Beteiligungsportfolio	87
2.3.1	Beteiligungsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung	88
2.3.2	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	90
2.4	Beteiligungsmanagement	92
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	93
2.4.2	Berichtswesen	94
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	95
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>98</b>
3.1	Managementübersicht	98
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	99
3.2.1	Unterschiede zum Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung NRW“ (IBNRW)	100
3.3	Strukturen	100
3.3.1	Strukturkennzahlen	101
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	102
3.3.3	Präventive Angebote	102
3.4	Organisation und Steuerung	104
3.4.1	Organisation	104
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	105
3.4.3	Finanzcontrolling	107
3.4.4	Fachcontrolling	108
3.5	Verfahrensstandards	110
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	110
3.5.2	Prozesskontrollen	115
3.6	Personaleinsatz	116
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	118
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	118
3.7	Leistungsgewährung	119
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	119
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	129
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	139
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	141
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>148</b>

4.1	Managementübersicht	148
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	148
4.3	Baugenehmigung	149
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	149
4.3.2	Rechtmäßigkeit	152
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	153
4.3.4	Geschäftsprozesse	155
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	156
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	156
4.3.7	Personaleinsatz	159
4.3.8	Digitalisierung	163
4.3.9	Transparenz	164
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	166
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>169</b>
5.1	Managementübersicht	169
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	170
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	171
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	171
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	174
5.4	Sponsoring	176
5.5	Bauinvestitionscontrolling	177
5.6	Nachtragswesen	180
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	181
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	184
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	186
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>189</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	189
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	189
6.3	gpa-Kennzahlenset	191
	<b>Kontakt</b>	<b>198</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein 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.

Die Stadt Warstein befindet sich weiterhin in der **Haushaltssicherung** und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Restriktionen und den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Der **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern, **ist vergleichsweise hoch**.

Dabei schließen die **Jahresergebnisse** 2017 und 2018 erstmals seit 2010 mit Überschüssen. Hierzu hat die gute Konjunktur und Gesamtwirtschaft maßgeblich beigetragen. Nach dem **Haushaltsplan** 2020 sind ab 2021 durchgängig ausgeglichene Haushalte dargestellt. Es bestehen jedoch Risiken, die sich schon allein aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Die Stadt Warstein ist vergleichsweise stark von der seit Jahren sehr volatilen Gewerbesteuer abhängig. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf.

Die anfänglich hohen Jahresdefizite haben erhebliches **Eigenkapital** aufgezehrt. Dennoch verfügt die Stadt Warstein über eine deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Grund ist beachtliches Waldvermögen, dessen Bewirtschaftung die positive Entwicklung der Jahresergebnisse maßgeblich gestützt hat.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich in allen Jahren unterdurchschnittlich. Bei den Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene erzielt die Stadt Warstein ebenfalls günstigere Kennzahlenwerte als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Mit der Verbesserung der Jahresergebnisse konnten insbesondere die Liquiditätskredite spürbar gesenkt werden.

Sorge bereitet die unausgeglichene Altersstruktur des kommunalen **Vermögens**. Viele Gebäude haben mehr als drei Viertel der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Warstein sieht ebenfalls den Handlungsbedarf beim Gebäudebestand und hat entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Bei den Verkehrsflächen sowie den Abwasserkanälen ist mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer erreicht.

Die kommunale Haushaltssteuerung und die damit verbundenen Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Warstein zeigen in den Jahresergebnissen 2014 bis 2018 Wirkung. Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die **Haushaltskonsolidierung** weiter konsequent fortzusetzen, um die ausgeglichenen Haushalte ab 2021 zu erreichen. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen mit dem aktuellen Gewerbesteuer einbruch, der kritischen Entwicklung im Forstsektor sowie den Risiken in der Haushaltsplanung.

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

Von wesentlicher Bedeutung für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen. Der Haushaltsausgleich soll insbesondere durch die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern aber auch durch steigende Gewinnausschüttungen erreicht werden.

Die Stadt Warstein ist in 2018 an insgesamt 13 Unternehmen, ab 2019 an zwölf Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Einige dieser **Beteiligungen** werden mittelbar über den Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein gehalten. Daher ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als mittel einzustufen. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen bewegen sich ebenfalls auf einem mittleren Niveau. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Warstein in großen Teilen. Die städtischen Vertreter in allen Unternehmen sollten die Interessen der Stadt Warstein kennen, um diese bei den Beschlussfassungen berücksichtigen zu können. Das Beteiligungsmanagement sollte die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien daher zumindest bei wichtigen Tagesordnungspunkten durch Stellungnahmen unterstützen.

Die Strukturmerkmale der Stadt Warstein können sich negativ auf die **Hilfen zur Erziehung** auswirken. Der Fehlbetrag je Einwohner 0 bis 21 Jahre der Stadt Warstein und damit die Haushaltsbelastung der Stadt ist deutlich höher als bei den Vergleichskommunen. Ursachen sind eine hohe Falldichte und hohe Aufwendungen je Hilfefall. Die gpaNRW empfiehlt den Aufbau einer Gesamtsteuerung mit einem Finanz- und Fachcontrolling sowie Maßnahmen zur Kosten- und Fallzahlenreduzierung an. Ein guter Ansatz ist auch das Qualitätshandbuch „QM-Handbuch Jugendamt der Stadt Warstein“ aus dem Jahr 2018. Im festgelegten Hilfeplanverfahren werden die Wirtschaftliche Jugendhilfe sowie die Jugendamtsleitung frühzeitig eingebunden. Das ist positiv zu sehen. Allerdings gibt es bei der Stadt Warstein noch keine Rückführungs- und Verselbständigungskonzepte. Die Laufzeiten der Hilfestellung sind im interkommunalen Vergleich zum Teil sehr lang.

Die Laufzeiten für die Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich insgesamt eher unauffällig. Bei den Genehmigungsverfahren zeigt sich kein ausgeprägter Verbesserungsbedarf. Der Prozessablauf ist damit effektiv und bietet nur wenig Optimierungsmöglichkeiten. Die maßgeblichen Unterlagen und die Bauakte werden in Papierform geführt. Insgesamt ist der Digitalisierungsgrad in der **Bauaufsicht** der Stadt Warstein ausbaufähig. Die verhältnismäßig niedrigen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle sind im Wesentlichen auf den Rückgang der Bauanträge zurückzuführen. Die Stadt Warstein rechnet in der Zukunft aber mit steigenden Zahlen.

Die Organisation des **Vergabewesens** in der Stadt Warstein ist insgesamt verbesserungsfähig. Die Stadt hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Aufgrund der dezentralen Organisation sind in der Stadt Warstein die Sachgebiete gleichzeitig auch Vergabestellen. Diese Organisationsstruktur ist nur bedingt geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu unterstützen.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Warstein Regelungen an verschiedenen Stellen ihrer Dienstanweisungen getroffen. Dadurch werden nicht alle Aspekte ausreichend berücksichtigt. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Warstein, eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erstellen. Darüber hinaus sollte sie eine Schwachstellenanalyse ihrer Organisation durchführen. Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Warstein in Handlungsempfehlungen festgelegt. Sie sollte die Empfehlungen für die Beschäftigten verbindlich anordnen. Zudem sollten diese um Regelungen zur zeitlichen Befristung und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen ergänzt werden.

Um dem Gebot aus der Kommunalverfassung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Warstein ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) einrichten. Damit wird vor jeder Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchgeführt.

Die **Nachträge** haben in der Stadt Warstein keinen wesentlichen Einfluss auf die Abweichungen von den Auftragswerten, weil die Stadt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 kaum Nachtragsaufträge erteilt hat. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zum Auftragswert sind insgesamt unauffällig. Es findet bislang keine systematische Auswertung der Nachträge bzw. der Abweichungen zu den Auftragswerten statt. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, sollte die Stadt Warstein ihre Nachträge künftig systematisch auswerten.

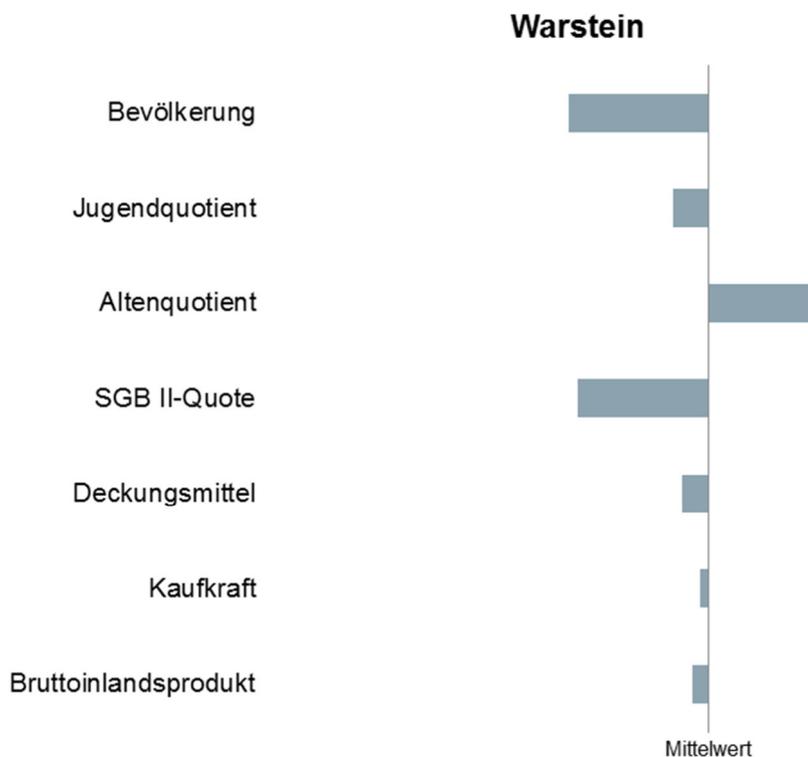
Die **Prüfung einzelner Baumaßnahmen** weist auf ein Verbesserungspotential bei den Bedarfs-ermittlungen im Vorfeld der Baumaßnahmen hin. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen, dass die Stadt der Bedarfsfeststellung und –planung im Vorfeld von Maßnahmen mehr Zeit einräumen sollte. So können hohe Abweichungen vom Auftragswert zukünftig verringert oder vermieden werden. Das umfangreiche Baukostencontrolling Warsteins kann die Abweichungen vom Auftragswert erst in späteren Projektphasen beeinflussen. Ein Controlling an zentraler Stelle macht dagegen die Kosten- und Projektablaufzeitplanungen bereits in frühen Phasen transparenter.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Warstein

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Warstein. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. 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 Warstein 2018



Die Stadt Warstein liegt im Süden des Kreises Soest am Nordrand des Sauerlandes. Knapp 25.000 Einwohner leben in neun unterschiedlich großen Ortsteilen. Die Stadtfläche ist mit 158 qkm überdurchschnittlich groß.

Bei den Strukturmerkmalen fällt ein deutlicher Rückgang der Einwohnerzahl auf. Niedriger Jugendquotient und hoher Altenquotient deuten darauf hin, dass die Bevölkerung in Warstein im Durchschnitt älter ist als im übrigen Land. Diese Annahmen werden durch den Bürgermeister bestätigt.

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

Bestätigt wird auch die ausgewiesene niedrige SGB-II-Quote. In Warstein werden 10.000, zum Teil sehr qualifizierte Arbeitsplätze angeboten. Beschäftigungslage und Lohnniveau seien ausgesprochen gut.

Allerdings seien bereits erste Folgen der Corona-Pandemie erkennbar. Einige Unternehmen haben ihre Gewerbesteuvorauszahlungen ausgesetzt. Private Investitionsprojekte in der Stadt seien momentan zurückgestellt.

Dennoch zieht der Bürgermeister hinsichtlich der gesamten Stadtentwicklung ein positives Fazit. Gerade in der aktuellen (Mai 2020) Wahlperiode des Rates sei es gelungen, durch die Einrichtung von Arbeitskreisen und in interfraktionellen Gesprächen sowohl innerhalb des Rates als auch zwischen Rat und Verwaltung Transparenz und Vertrauen zu schaffen. Das geschehe durch sehr viel offene Kommunikation, durch aktive Pressearbeit und während der sitzungsfreien Zeit während der Corona-Pandemie durch die Herausgabe regelmäßiger Info-Briefe. Dabei gilt: „Neun Ortsteile – eine Stadt“, als Handlungsmaxime, die inzwischen das Handeln aller Beteiligten präge.

Wichtig sei aus Sicht der Stadt vor allem, die Kräfte für eine gemeinsame Entwicklung der Stadt und aller Ortsteile zu bündeln. Die vielen, von privaten Akteuren getragenen Projekte wie z.B. der Skywalk in Allagen, der Diamantenpfad in Suttrop, das Informationszentrum Stüttings Mühle in Belecke, das Projekt „Hirschberg mach Platz“ in Hirschberg seien für die gesamte Stadt bedeutend. Dabei werde die Stadtentwicklung durch zwei Pfeiler gestützt. Einmal wird die Entwicklung durch privates Investment, auch bei größeren Projekten getragen. Aktuelle große Projekte in der Warsteiner Innenstadt sind zum Beispiel zwei neu errichtete Geschäftshäuser an der Dieplohnstraße und die Sanierung eines Geschäftshauses am Dr.-Segin-Platz/Hauptstraße. Es laufen private Planungen zur Entwicklung einer Industriebrache der Steinindustrie.

Die zweite Säule der Stadtentwicklung sind Planungen und Maßnahmen, die die Stadt selbst umsetzt. Seit den letzten Jahren laufen eine Vielzahl unterschiedlicher investiver Maßnahmen an Schulen und Kitas vor allem im Bereich Digitalisierung und energetische Sanierung. Hinzu kommen große Fördermaßnahmen wie zum Beispiel über das Programm des Landes „Soziale Integration im Quartier“ die Projekte „Kita trifft Klima“ in Hirschberg, das „Zentrum für Integration und Sport“ in Warstein und das Lehrschwimmbecken in Belecke. Der neue Feuerwehrstandort in Belecke ist nahezu fertiggestellt, der Standort in Warstein mit dem geplanten Gebäude mit dem Baustoff Holz ist in der Umsetzung. Parallel zu den vielen Hochbauprojekten laufen aktuell Planungen zur Attraktivierung der Hauptstraße in der Ortschaft Warstein, aber auch Verkehrsplanungen zu Verkehrslenkung und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Durchgangsstraßen in allen Ortschaften. Ziel ist der Schutz für Passanten und Radfahrer, vor allem aber eine höhere Aufenthaltsqualität für alle.

Neben einer breiten Entwicklung in allen Stadtteilen werde aber auch die Zentrumsfunktion des Ortsteils Warstein betont. Äußeres Zeichen sind der neue Rathausanbau mit einem Bürgersaal mit Öffnung zum Marktplatz und die geplante Neugestaltung des Marktplatzes und Dr. Segin - Platzes. Weitere Maßnahmen sind die Renaturierung der Wäster in mehreren Bereichen, so auch im Bereich der alten Feuerwehr, wo das Regionale 2025 Projekt „Wäster Wohnen Warstein“ mit einem Mehrgenerationenwohnquartier und einer Mobilstation verortet ist.

Aufgrund der Corona-Pandemie werden einige wenige Projekte mit reduziertem Tempo fortgeführt. Hierzu gehört die Entwicklung eines Leitbildes, bei dem vor allem auch die Familie und

die Familienfreundlichkeit der Stadt im Vordergrund stehen. Federführend ist dabei der Stadtmarketingverein mit weitreichender Beteiligung der Bürgerschaft, Vereine und Gruppierungen. Es ist erklärte Absicht, diesen Prozess zu beschleunigen, sobald es die Coronaschutzregelungen sicher zulassen.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Grundsätzlich werden die Feststellungen und Handlungsempfehlungen als Hinweise verstanden, um Verbesserungen zu erreichen. Sie werden in den kommunalpolitischen Gremien beraten. Einzelne konkrete Empfehlungen stellen sich als wenig hilfreich in der Praxis oder wegen örtlicher Besonderheiten als nicht umsetzbar heraus. Die Stadt Warstein hat bereits zum Abschluss dieser Prüfung zu erkennen gegeben, dass sie die Ergebnisse als Anregung versteht und sich damit intensiv und konstruktiv auseinandersetzen wird.

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

### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 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.

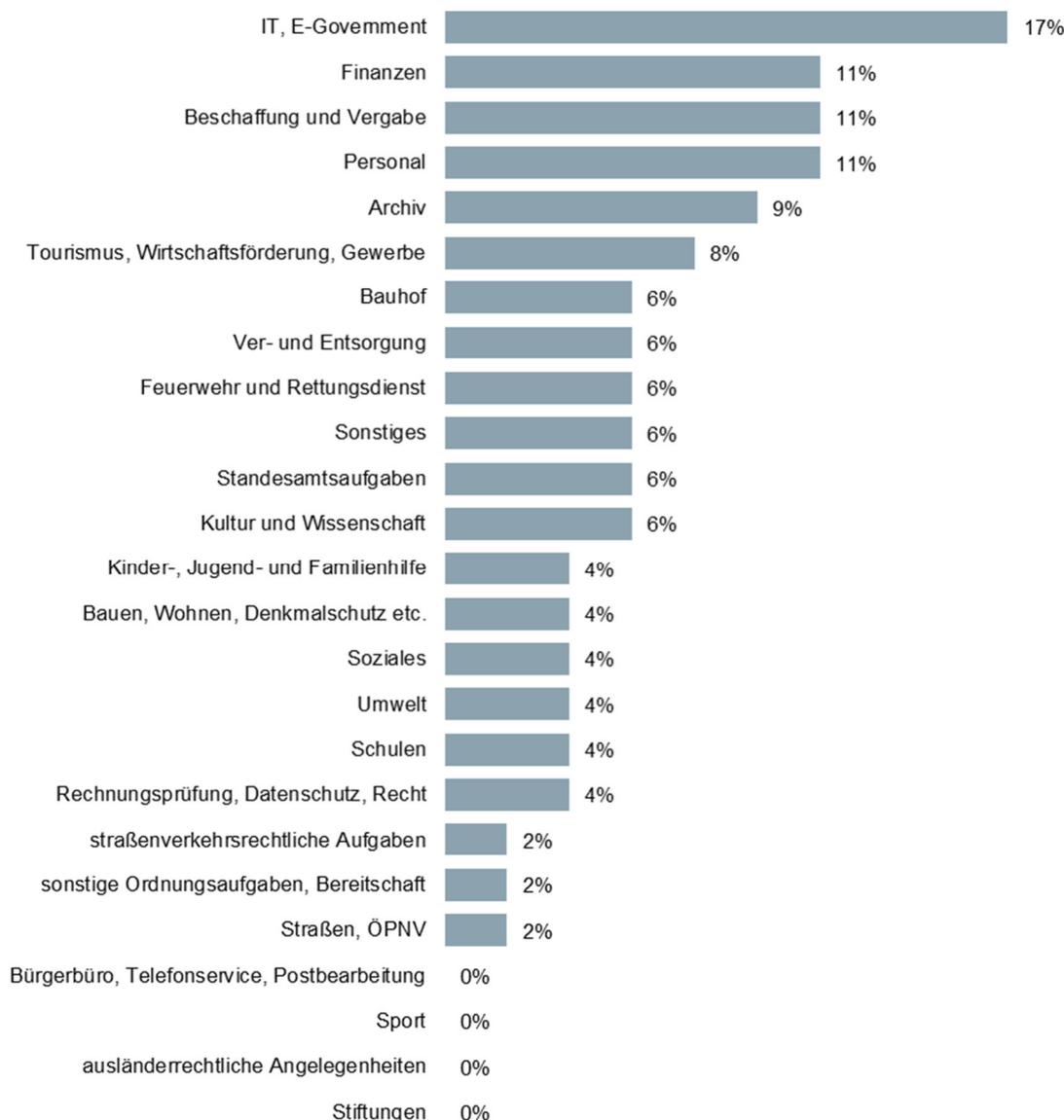
Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch

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



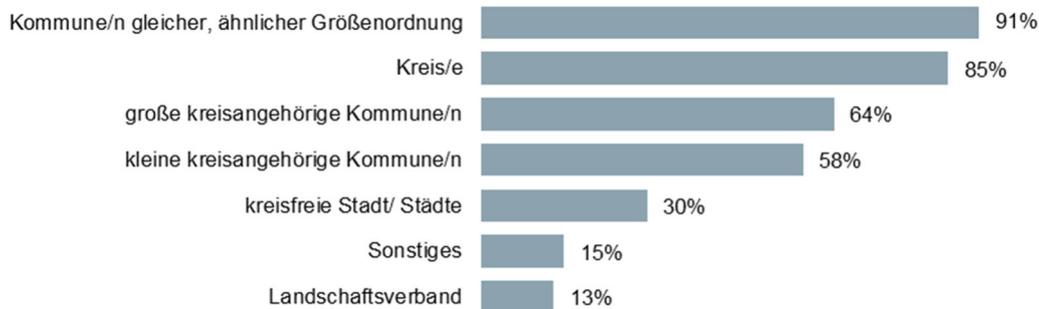
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. 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

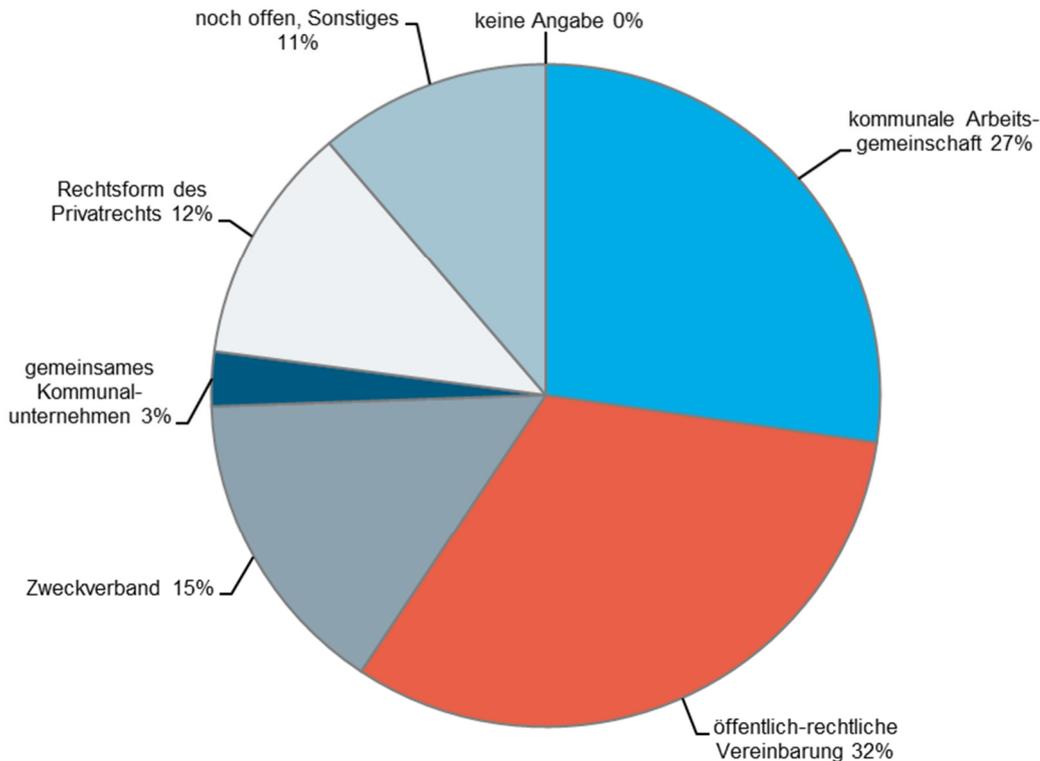


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

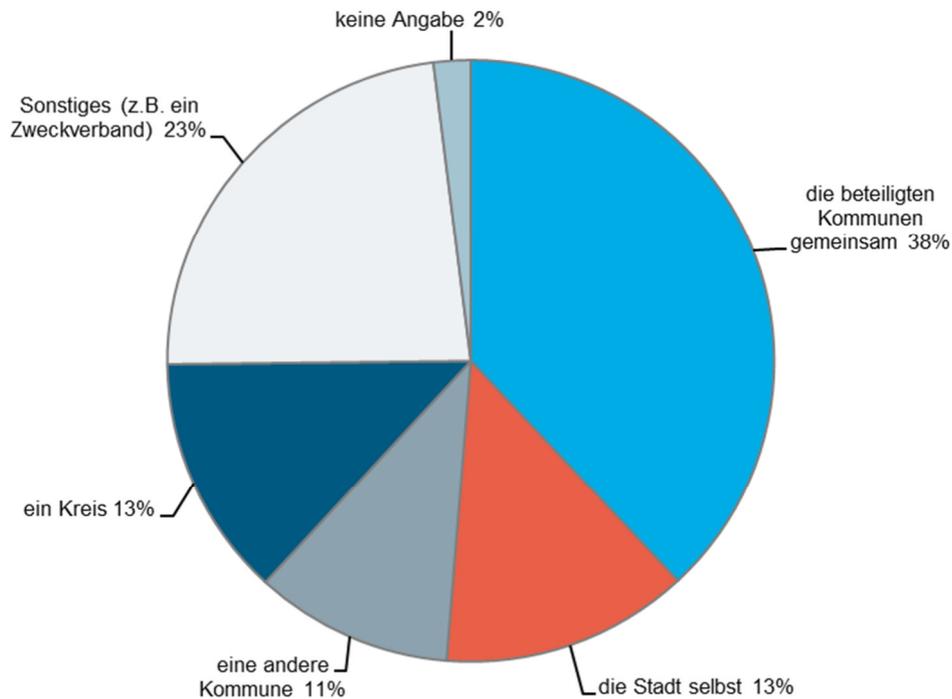


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

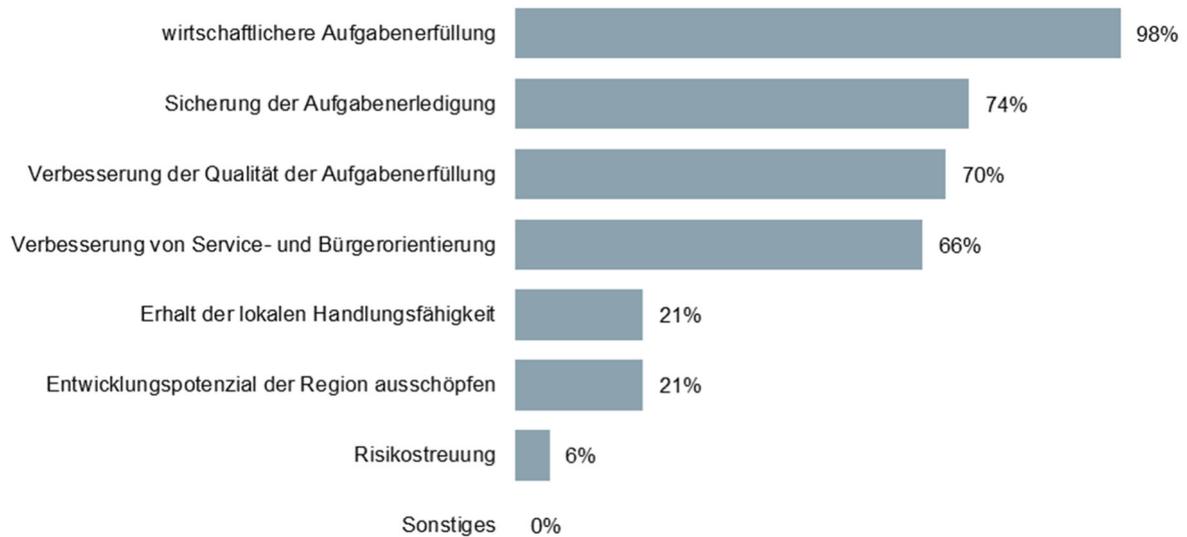


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare 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**



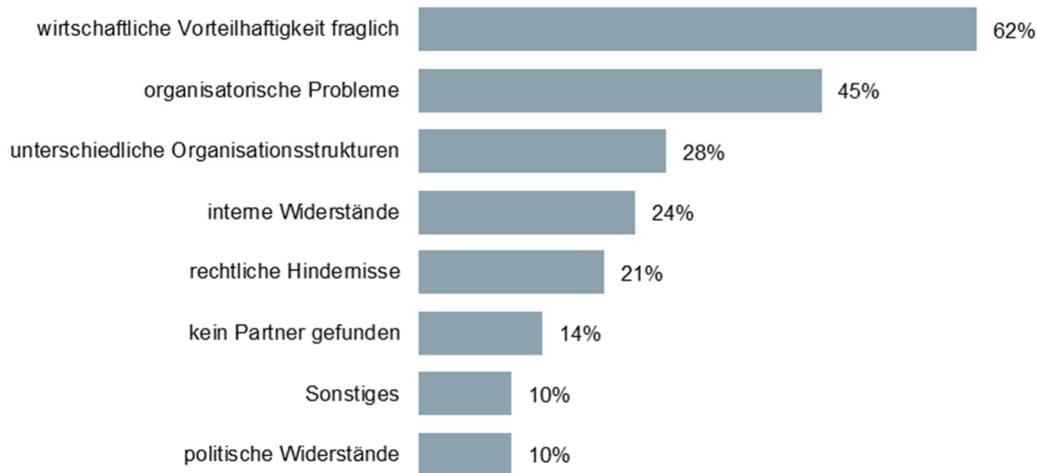
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich 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 Warstein

Die schon in der letzten Prüfung festgestellte positive Haltung der Stadt Warstein zur interkommunalen Zusammenarbeit wird bestätigt. Die Stadt ist in vielen Bereichen aktiv und deckt dabei nahezu das gesamte kommunale Aufgabenspektrum ab. Mehr als 50 Kooperationen mit mehr als 120 Einzelmaßnahmen werden genannt. Damit ist die Stadt Warstein eine der Kommunen mit der größten Anzahl konkret genannter Kooperationen. Bemerkenswert ist, dass die Stadt alle Kooperationen zentral in einer Datenbank zusammengefasst hat. Ein vollständiger Überblick über Vertrags- und Rechtsgrundlagen, die einzelnen Aufgaben und Maßnahmen sowie die Kooperationspartner ist gewährleistet und beispielhaft.

Ein großer Teil der Maßnahmen ist eine konkrete Zusammenarbeit, um Personalressourcen und Fachwissen zu bündeln. So arbeitet die Stadt auf den Gebieten Betriebsrente, Pensionskasse, Beihilfesachbearbeitung, Personalverwaltung für die Eigenbetriebe, bei der Ausbildung von Bäderfachangestellten, bei der Leitung des Forstbetriebes, bei der Rechnungsprüfung, bei der Ausbildung von Verwaltungsfachangestellten, beim Datenschutz, bei der Vollstreckung, bei der Adoptionsvermittlung, beim Postversand, beim Klimaschutz u.a. mit anderen Behörden und Einrichtungen erfolgreich zusammen.

Auch die weitverbreiteten Kooperationen zu den Themenfeldern Volkshochschule (öffentlich-rechtliche Vereinbarung) und Rechenzentrum (Zweckverband) sind in Warstein zu finden. Ebenso die Mitgliedschaft bei der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

Zur Durchführung von Brandschauen, zum ABC-Schutzkonzept und zum Atemschutzverbund ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Zusammenarbeit der Feuerwehren mit verschiedenen Kommunen geschlossen worden. Es gibt zwei öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu

Förderschulen. Eine mit Lippstadt (Schule im grünen Winkel) und eine mit Rütthen (Grimmeschule). Auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses werden Theater- und Konzertangebote gegenseitig, auch im Hochsauerlandkreis von insgesamt 23 beteiligten Kommunen beworben und vermarktet.

Auf den Gebieten Vergabe und Beschaffung gibt es eine Kooperation mit Straßen.NRW zur Ausschreibung und Beschaffung von Streusalz. Für EU-weite Ausschreibungen und e-Vergaben besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Soest. Der Kreis ist auch federführend bei einer gemeinsamen Bieterkartei mit Informationen zu Firmen, Anbietern, Ausschreibungen, Aufträgen als gemeinsame Plattform für alle Städte im Kreis Soest.

Aktiv ist die Stadt Warstein auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Jugendhilfe. Zwei Verträge sind zu frühen Hilfen zwischen der Stadt Warstein und dem Sozialdienst katholischer Frauen Soest-Warstein e.V. geschlossen wurden. Der Sozialdienst erbringt als freier Träger der Jugendhilfe im Kreis Soest die Leistung und Umsetzung der Konzepte. Beim Betrieb einer sozialpädagogischen Gruppe gibt es Zusammenarbeit und Aufgabenübertragungen an die Sozialwerke Sauerland GmbH. Hier wird eine Tagesgruppe gemeinsam mit dem Kreisjugendamt betrieben und finanziert. Die Stadt Warstein und das Kreisjugendamt belegen die Tagesgruppe "exklusiv".

Auf dem Gebiet der Ver- und Entsorgung gibt es eine Zusammenarbeit mit dem Lörmecke Wasserwerk (kommunale GmbH) zur Trinkwasserbeschaffung. Mit dem Ruhrverband Essen besteht eine Kooperation zum Bau und Betrieb von Kläranlagen und mit der Entsorgungswirtschaft Soest GmbH zur Abfallberatung, zu Containerstandorten und zum Betrieb eines Wertstoffhofes. Zur Durchführung von Mäharbeiten und Fahrbahnmarkierungen sind Verträge mit Straßen.NRW und dem Kreis Soest (Bauhof) geschlossen. Zweck ist die Nutzung von dort vorgehaltenem technischen Gerät

Besonders aber setzt die Stadt Warstein hinsichtlich Stadtmarketing, Stadtentwicklung und regionaler Weiterentwicklung auf interkommunale Zusammenarbeit. In einem LEADER<sup>2</sup>-Projekt sind fünf Kommunen beteiligt, die neben eigenen Maßnahmen auch regionale Projekte entwickeln. Zwei Personen sind als "Regionalmanager" bestellt worden. Zwischen den Kreisen Soest und Hochsauerland wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Einzelhandelsentwicklung geschlossen, an der alle Kommunen beteiligt sind. Mit fünf kommunalen Partnern ist ein Verein mit dem Ziel von zukunftsorientiertem Handeln gegründet worden. Vorrangig sollen gleiche und gleichartige naturräumliche Entwicklungen angestrebt werden. Mit der Sauerland Tourismus GmbH besteht eine Zusammenarbeit auf vertraglicher Grundlage.

Sowohl die Organisationseinheit, die sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit befasst als auch der Bürgermeister sehen kein Projekt als herausragend an. Alle Beteiligten sind aber generell vom Erfolg überzeugt. Dabei kann die Stadt durchaus auf langjährige Erfahrung und Erfolge zurückblicken.

Ermutigt durch die bisherigen Erfolge soll auch die Kooperation für das Rechnungsprüfungsamt fortgesetzt werden. Die Zusammenarbeit mit der Stadt Meschede (mittlere kreisangehörige

<sup>2</sup> Maßnahmenprogramm der Europäischen Union, mit dem seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden.

Stadt im Hochsauerlandkreis) endet absehbar. Die Stadt Warstein strebt an, die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung zukünftig fortzuführen. Zurzeit wird eine Zusammenarbeit mit einer Kommune im Kreis Soest geprüft.

Konkretes Potenzial für weitere interkommunale Zusammenarbeit sieht der Bürgermeister in Maßnahmen zur regionalen und touristischen Weiterentwicklung. Als konkretes Beispiel nennt er eine Radwegeverbindung zwischen Möhnetalradweg (Gemeinde Möhnensee) und dem Ruhrtalradweg (Stadt Meschede) und damit einer unmittelbaren Anbindung der Stadt Warstein an die Fernradwege. Ähnliches sei über den Ortsteil Suttrop nach Rüthen denkbar.

Die gpaNRW empfiehlt, die Ideen zur regionalen Weiterentwicklung weiter aktiv zu verfolgen. Mögliche Partner sollten vom Sinn interkommunaler Zusammenarbeit überzeugt werden. Eine interkommunale Zusammenarbeit bietet sich auch deswegen an, weil Maßnahmen, die ohnehin durchgeführt werden müssen, bei interkommunaler Zusammenarbeit möglicherweise finanziell gefördert werden.

Weiteres konkretes Potenzial für interkommunale Zusammenarbeit sieht der Bürgermeister beim verpflichtenden Umtausch der Fahrerlaubnisse. In Kooperationen mit den Führerscheinstellen der Kreise können die Kommunen Entfernungen verkürzen und den Aufwand für die Bürger reduzieren.

Die Stadt Warstein hat auch einzelne Maßnahmen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit geplant, die dann allerdings nicht umgesetzt worden sind. Nicht umgesetzt wurde die Einrichtung einer Rufbereitschaft des städt. Jugendamtes beim Kreis Soest. Hinderungsgrund zur Umsetzung waren Hinweise des zuständigen Landesministeriums auf unzulässige örtliche Zuständigkeiten. Bei der Sammlung und Abfuhr von Abfällen war die Idee, eine einheitliche kreisweite Regelung und die kreisweite Entsorgung durch eine Firma. Die Maßnahme wurde nicht umgesetzt, weil die Beteiligten überwiegend mit den örtlichen Regelungen zufrieden waren. Aufgrund der unterschiedlichen Angebotsstrukturen wurde in der interkommunalen Zusammenarbeit kein deutlicher Vorteil gesehen. Aufgrund unterschiedlicher Strukturen scheiterten auch Versuche der interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Forstes. Diskutiert, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht umgesetzt, wurde eine Zusammenarbeit bei der Einrichtung einer Sekundarschule. Ebenso kam eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) auf dem Gebiet der Baudenkmale nicht zustande. Ziel sollte eine standardisierte Benehmensherstellung in Verwaltungsverfahren sein.

Rückabgewickelt wurde eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit der Stadt Meschede zum gemeinsamen Personaleinsatz bei Rentenangelegenheiten. Der Vertrag zur Zusammenarbeit war von vornherein zeitlich befristet und ist nicht verlängert worden. Ebenso wurde die Zusammenarbeit bei der Vorprüfung von Wohngeldanträgen auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit einer anderen Stadt beendet. Ursache war die Änderung gesetzlicher Grundlagen und der Wegfall der Aufgabe.

Einige Jahre hat die Stadt Warstein eine Nebenstelle der Kfz-Zulassungsstelle des Kreises Soest im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgreich betrieben. Einwohner der Stadt Warstein konnten im Bürgerbüro der Stadt alle Vorgänge rund um die Kraftfahrzeugzulassung erledigen. Gegen Kostenerstattung hat die Stadt Warstein die Aufgabe mit eigenem Personal wahrgenommen. Letztlich waren die Erstattungen durch den Kreis für die Stadt dauerhaft zu niedrig, um den Betrieb fortzuführen.

Immerhin geblieben ist die Möglichkeit, Fahrzeugpapiere ändern zu lassen. Dazu besteht weiterhin eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Soest.

Rat und Ausschüsse werden über alle Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit regelmäßig informiert. Das Vertrauen in die Verwaltungsarbeit sei gut und auch die kommunalpolitischen Gremien stehen den Maßnahmen positiv gegenüber.

Die Stadt Warstein ist auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit auch im landesweiten Vergleich eine der aktivsten Kommunen. Besonders bemerkenswert ist die zentrale Zusammenfassung mit vollständiger Übersicht und Dokumentation aller Maßnahmen und Rechtsgrundlagen. Dass nicht alle Maßnahmen dauerhaft erfolgreich sind und auch Kooperationen rückabgewickelt wurden, bewertet die gpaNRW nicht negativ. Vielmehr kann die Stadt dadurch auf Erfahrungen zurückgreifen und insbesondere Erfolgsfaktoren und Hinderungsgründe deutlich besser einschätzen und bewerten. Die ganz überwiegende Zahl der Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit ist aus Sicht der Stadt Warstein erfolgreich und zielführend.

Die gpaNRW bestätigt die Stadt Warstein in ihrem Handeln und regt an, die vorhandenen Ideen konsequent weiter zu verfolgen. In Phasen der Haushaltssicherung, aber auch vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen mit schwieriger Personalgewinnung kann interkommunale Zusammenarbeit Potenziale nutzen.

## 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.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine

<sup>3</sup> KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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

## 0.5.2 Strukturen

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

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der 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 Warstein hat die gpaNRW von Oktober 2019 bis August 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Warstein überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse bis 2018, der aufgestellte Jahresabschluss 2019 und die festgestellten Gesamtabchlüsse bis einschließlich 2015. Die Haushaltsplanung ist bis 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt.

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	Johannes Thielmann
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Hilfe zur Erziehung	Ute Ledebur
Bauaufsicht	Theodor Grebe
Vergabewesen	Theodor Grebe

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 16.09.2020 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert. Die Vorstellung der Prüfungsergebnisse im Stadtrat ist für die Sitzung am 22. Februar 2021 vorgesehen.

Herne, den 24. November 2020

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation**

	Feststellung
F1	Die Stadt Warstein befindet sich weiterhin in der Haushaltssicherung nach § 76 GO NRW. Sie unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Restriktionen und den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Ab dem Jahr 2021 rechnet die Stadt wieder mit ausgeglichenen Haushalten.
F2	Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit Überschüssen in 2017 und 2018. Die Stadt Warstein profitiert von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dabei besonders von der Gewerbesteuer. Dennoch weist die Stadt weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation auf.
F3	Die Stadt Warstein verfügt über eine interkommunal weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Diese basiert insbesondere auf dem hohen Waldvermögen von 44,6 Mio. Euro. Der fortschreitende Eigenkapitalverzehr konnte mithilfe der positiven Jahresergebnisse 2017 und 2018 zumindest temporär gestoppt werden.
F4	Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene sind im Betrachtungszeitraum um rund 20 Prozent auf 2.490 Euro je Einwohner gesunken. Seit 2015 erreicht die Stadt Warstein unterdurchschnittliche Kennzahlenwerte.
F5	Die Altersstruktur des Gebäude- und Infrastrukturvermögens zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als drei Viertel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Warstein hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Die Verkehrsflächen sowie die Abwasserkanäle haben ebenfalls deutlich mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer hinter sich.
F6	Die Stadt Warstein verfügt seit 2016 über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Die zuvor aufgebauten Liquiditätskredite konnten deshalb sukzessive verringert werden.
F7	Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude und Verkehrsflächen sind insgesamt als nicht zufrieden stellend einzustufen. Damit zeigt die Altersstruktur des Anlagevermögens ein überwiegend kritisches Bild. Diese deutet vielfach auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Die Stadt Warstein hat dieses erkannt und, trotz Haushaltssicherung, durch ein aufeinander abgestimmtes Instandhaltungsmanagement und damit einhergehender Investitionen in Verbindung mit der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen Gegenmaßnahmen ergriffen.

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Warstein hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht konsequent ein. Damit fehlen ihr zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling. Über das Finanzcontrolling liegen der Verwaltung und dem Rat jedoch unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt Warstein mit Ausnahme eines Jahres grundsätzlich ein.		
F2	Im betrachteten Zeitraum 2014 bis 2023 kann die Stadt Warstein die gestiegenen Aufwendungen nicht vollständig durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Nach den Haushaltssicherungskonzepten ist ab 2021 ein ausgeglichener Haushalt darzustellen. Dieser soll insbesondere durch die schwankungsanfälligen Positionen Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sowie durch steigende Gewinnausschüttungen vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein erreicht werden. Sofern die prognostizierten konjunkturellen Entwicklungen im Planungszeitraum nicht eintreten, benötigt die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen.		
F3	Im konsumtiven Bereich gibt es bei der Stadt Warstein keine Ermächtigungsübertragungen. Damit konzentrieren sich Übertragungen auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist zuletzt durch eine Einzelmaßnahme deutlich gestiegen. Durch den Verzicht auf stringente Bauausführungszeiträume erreicht die Stadt auskunftsgemäß mehr und günstigere Angebote. Dieses ist positiv und entlastet den städtischen Haushalt.	E3	Die Stadt Warstein sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Die Stadt Warstein hat einen festen Arbeitskreis Förderung eingerichtet. Ihm gehören insbesondere der Kämmerer, die Fachbereichsleiter sowie weitere Mitarbeiter des Fachbereichs 4, Bauen, Wohnen an. Die gpaNRW bewertet den Arbeitskreis im Hinblick auf eine umfassende und erfolgreiche Fördermittelakquise positiv. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen bei der Fördermittelakquise und bedient sich externer Unterstützung.	E4	Die Stadt Warstein sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Warstein musste mit einer Ausnahme bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung findet primär dezentral in den Fachbereichen statt. Die Stadt Warstein nutzt eine zentrale Datenbank, die sämtliche Förderanträge mit den erforderlichen Daten, Informationen und Unterlagen enthält. Die Datenbank ist ein gutes Instrument für ein Fördercontrolling.		
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio zum 31. Dezember 2018 umfasst 13 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Ab 2019 reduziert sich das Beteiligungsportfolio auf zwölf Beteiligungen. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist niedrig bis mittel. Einige dieser Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der mittleren wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt.		
F3	Die Beteiligungen belasten das Ergebnis der Stadt in 2018 mit Aufwendungen von 5,3 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Erträge aus Beteiligungen von 3,0 Mio. Euro. Mit der Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein in den Kernhaushalt werden sich die Aufwendungen aus Beteiligungen reduzieren. Dennoch haben die Beteiligungen der Stadt Warstein auch ab 2019 mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F4	Die Datenerhebung und -vorhaltung erfüllt die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.		
F5	Das Berichtswesen erfüllt die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.		
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien erfüllt überwiegend die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.	E6	Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu mindestens den wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Warstein sind für die Hilfen zur Erziehung entlastend. Belastend kann sich der hohe Anteil der Alleinerziehenden in der Stadt Warstein auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.		
F2	Zurzeit gibt es in der Stadt Warstein noch kein abgeschlossenes Gesamtkonzept zu den Präventiv-Angeboten.	E2	Die Stadt Warstein sollte die bereits vorhandenen Angebote bündeln und diese zu einem Präventiv-Konzept aufbauen. Zur Umsetzung dieser präventiven Maßnahmen sollte der Stellenanteil für die Jugendhilfeplanung zur Verstetigung fest installiert werden.
F3	Bisher gibt es in der Stadt Warstein für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung noch keine Gesamtstrategie. Im Haushalt der Stadt sowie im Jahresbericht des Jugendamtes sind grobe Ziele sowie einzelne Maßnahmen zur Zielerreichung festgelegt.	E3.1	Die Stadt Warstein sollte ihre Ansätze einer Gesamtstrategie der Jugendhilfe weiter ausbauen.
		E3.2	Die Stadt Warstein sollte strategische Ziele festlegen und die bereits festgehaltenen Kennzahlen weiterentwickeln. Hier bietet sich an, die Kennzahlen aus dem Vergleichsring IBNRW und die der gpaNRW fortzuschreiben und den Jahresbericht des Jugendamtes entsprechend auszubauen. Ferner sollte die Stadt Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln.
F4	Das Jugendamt der Stadt Warstein hat bislang noch kein Finanzcontrolling installiert.		
F5	Durch die Einführung der Fachsoftware können Kennzahlen erarbeitet und zu Steuerungszwecken verwendet werden. Durch die neue Fachsoftware können die Auswertungsmöglichkeiten für das Jugendamt der Stadt Warstein verbessert werden.	E5.1	Die Stadt Warstein sollte die neu eingeführte Fachsoftware mit der Schnittstelle zur Finanzsoftware verwenden, um die Entwicklungen und Prognosen der Fallzahlen und Aufwendungen auszuwerten und zu steuern.
		E5.2	Die Stadt sollte den Jahresbericht des Jugendamtes um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern sowie unterjährig der Verwaltung und der Politik darauf aufbauend Controllingberichte vorlegen. Dabei sollten die Ursachen für steigende Fallzahlen und Aufwendungen ermittelt werden und Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden.
F6	Die Stadt Warstein hat bisher noch kein Fachcontrolling eingerichtet. Somit werden die Wirksamkeiten einzelner Hilfearten auch noch nicht dokumentiert und analysiert.	E6	Die Stadt Warstein sollte mit Einführung der Fachsoftware „LogaData“ auch ein Fachcontrolling einführen und dieses mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Sie sollte die hohen Aufwendungen und Fallzahlen analysieren. Sie sollte ferner Auswertungen zu einzelnen, auffälligen Hilfearten, zur Wirksamkeit und zur qualitativen Zielerreichung fallübergreifend und bezogen auf die Leistungsanbieter vornehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Für den Aufgabenbereich Pädagogische Dienste sind Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich im „QM-Handbuch- Jugendamt Warstein“ hinterlegt. Der Aufgabenbereich Wirtschaftliche Jugendhilfe ist bisher noch nicht im QM-Handbuch enthalten.	E7	Die Stadt Warstein sollte die bisher schon angewandten Verfahrensstandards, wie z. B. die Wirtschaftlichkeit im QM-Handbuch schriftlich fixieren und diese, wie auch beabsichtigt, in der Fachsoftware hinterlegen. zudem sollte sie den Kernprozess der WiJu in das in das QM-Handbuch, wie auch geplant, aufnehmen
F8	Die Stadt Warstein hat den Prozess des Hilfeplangesprüches, die Hilfeplan-Fortschreibung sowie die Hilfebeendigung im QM-Handbuch festgehalten. Die WiJu wird in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.		
F9	In der Stadt Warstein sind Komponenten einer Fallsteuerung, beispielsweise über das QM-Handbuch und über die Anwendung der neuen Fachsoftware, vorhanden.	E9.1	Die Stadt Warstein sollte ihre bisherige Fallsteuerung noch weiter ausbauen. Sie sollte diese in Prozessen im QM-Handbuch festhalten und in die Fachsoftware integrieren.
		E9.2	Die Stadt Warstein sollte verbindliche Vorgaben, Standards und Prozesse zur Geltungsmachung von Kostenerstattungsansprüchen im QM-Handbuch und in der Fachsoftware Logo-Data aufnehmen, um auch diesen Bereich entsprechend steuern zu können.
F10	In der Stadt Warstein gibt es bisher noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente, wie z. B. für die § 8a-Fälle und stichprobenhafte Überprüfungen der HzE-Fälle sind jedoch vorhanden.		
F11	Die Personalbedarfsplanung für den ASD erfolgt in der Stadt Warstein anhand der Prozesse, Fristen und Bearbeitungszeiten im QM-Handbuch. Das erforderliche Personal für die WiJu soll zukünftig ebenfalls über einen Kernprozess im QM-Handbuch regelmäßig überprüft und ermittelt werden.	E11.1	Die Stadt Warstein sollte regelmäßig das Personalvolumen für den ASD überprüfen, um die umfangreichen Aufgaben und Hilfearten wahrzunehmen und zu steuern.
		E11.2	Die Stadt Warstein sollte im QM-Handbuch des Jugendamtes Kernprozesse, Teilprozesse, Arbeitsabläufe und mittlere Bearbeitungszeiten für die WiJu des Jugendamtes, wie bereits geplant, aufnehmen.
		E11.3	Die Stadt Warstein sollte das Stellenvolumen der WiJu ebenfalls regelmäßig ermitteln.
F12	Hohe Aufwendungen der stationären Hilfen und der Hilfen für junge Volljährige, eine hohe Falldichte sowie die bisher fehlende, intensive Steuerung dieser Hilfen wirken sich auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Warstein negativ aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F13	Die im QM-Handbuch installierten Kernprozesse der Pädagogischen Dienste des Jugendamtes Warstein wirken sich noch nicht positiv auf die Höhe der Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus.	E13	Die Stadt Warstein sollte die geplanten Maßnahmen zur Steuerung der Aufwendungen umsetzen. Sie sollte die geplanten Instrumente wie die Begrenzung von Verweildauern in ihre Steuerung mit aufnehmen. Auf die Empfehlungen zur Fallsteuerung, etc. wird Bezug genommen.
F14	Der Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfefällen gesamt ist in der Stadt Warstein vergleichsweise niedrig. Er wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag je Hilfen zur Erziehung aus.	E14	Die Stadt Warstein sollte weiter die ambulanten Hilfen ausbauen. Dabei sollte die Stadt die Falldichte insgesamt konstant halten. Den Anteil der ambulanten Hilfen sollte sie zugunsten der kostenintensiven stationären Hilfen erhöhen und die hohen stationären Hilfen zurückfahren.
F15	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE ist in der Stadt Warstein niedrig. Im Zeitreihenvergleich ist dieser Anteil sogar rückläufig. Die hohen stationären Aufwendungen werden somit maßgeblich durch Heimunterbringungen verursacht. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus.	E15	Die Stadt Warstein sollte, trotz der geschilderten Ausgangssituation, ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien ausbauen, um im kostenintensiven, stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimen unterbringen zu können.
F16	Die Stadt Warstein hat auf die Jugend-Einwohner bezogen eine der höchsten Falldichten im interkommunalen Vergleich. Im Vergleich der Jahre 2015 bis 2018 sind die Fallzahlen kontinuierlich angestiegen. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner 0 bis 21 Jahre aus.	E16	Die Stadt Warstein sollte die Fachleistungsstunden begrenzen sowie anhand eines Anbieterverzeichnis unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Anbieter auswählen. Die geplante Steuerung über LogoData mit Begrenzung von Betreuungszeiten ist hierzu ein erster, richtiger Schritt.
F17	Die Unterbringung im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgt in der Stadt Warstein vorwiegend in sog. Westfälischen Pflegefamilien. Die Aufwendungen für diese qualifizierten Pflegefamilien sind höher als für „reguläre“ Pflegefamilien.	E17	Die Stadt Warstein sollte die Vollzeitpflegehilfen weiter ausbauen. Sie sollte versuchen, den Anteil der „regulären“ Pflegefamilien zu erhöhen. Im Bedarfsfall können diese Pflegefamilien mit ambulanten Maßnahmen unterstützt werden.
F18	Auf die sehr hohen Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII in Warstein wirken sich die langen Verweildauern in der Heimunterbringung aus. Eine gezielte Steuerung mit zeitlicher Begrenzung sowie frühzeitige Rückführung in die Familien erfolgt zurzeit noch nicht.	E18.1	Die Stadt Warstein sollte die Fälle in der Heimerziehung analysieren und die hohen Aufwendungen und die hohe Falldichte kritisch hinterfragen.
		E18.2	Zudem sollte die Stadt die Laufzeiten in der Heimunterbringung regelmäßig fallübergreifend bewerten und intensiver an der Rückführung arbeiten. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Verkürzung der Laufzeiten getroffen und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit bei der Anbieterauswahl beachtet werden.
F19	Die Hilfestellung der Eingliederungshilfe ist in Warstein gut organisiert. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII sowie die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung aus. Die Aufwendungen je Fall sind in Warstein durchschnittlich hoch.		

Feststellung		Empfehlung	
F20	Es gibt in der Stadt Warstein besonders viele Hilfefälle für junge Volljährige. Verfahrensstandards und Kernprozesse sind für die Hilfeart noch nicht entwickelt worden.	E20.1	Die Stadt Warstein sollte die Hilfen für die jungen Volljährigen analysieren und kritisch hinterfragen. Vorrangiges Ziel sollte die Reduzierung der Hilfefälle sein.
		E20.2	Ferner sollte die Stadt auch für die Hilfen für junge Volljährige Verfahrensstands und Kernprozesse entwickeln und diese in ihr QM-Handbuch aufnehmen. Dabei sollten Begrenzungen der Verweildauern und Verselbständigungskonzepte enthalten sein.
F21	Die Aufwendungen für die UMA und auch der Anteil der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt sind in der Stadt Warstein rückläufig und im interkommunalen Vergleich niedrig. Sie wirken sich nicht belastend auf die Falldichte und die Aufwendungen HZE gesamt aus.		
<b>Bauaufsicht</b>			
		E0.1	Die Stadt Warstein sollte mittels ihrer Fachsoftware die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen nachhalten und auswerten. Sie erhält dadurch zusätzliche Hinweise auf ein Verbesserungspotential bei den Laufzeiten.
F1	Die Stadt Warstein hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren nach eigener Einschätzung in der Regel ein. Im Betrachtungszeitraum hat sie noch keine Trennung nach Verfahrensarten und ab Vollständigkeit der Unterlagen vorgenommen.		
F2	Die Stadt Warstein überwacht den Baubeginn und hält das Erlöschen von Baugenehmigungen nach. Dazu nutzt Sie die im Bauordnungsamt vorhandenen personellen Ressourcen.		
F3	Die Stadt Warstein setzt den Bauherren großzügige Fristen zur Vervollständigung der Unterlagen. Neben der Bauberatung vor Ort werden den Bürgerinnen und Bürgern umfangreiche Informationen zur Verfügung gestellt.		
F4	Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Warstein sind klar strukturiert. Das Vier-Augen-Prinzip wird eingehalten. Die Sachbearbeitung erfolgt überwiegend noch in Papierform und wird durch eine Fachsoftware unterstützt.		
F5	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Warstein effektiv gestaltet. Wiederholte Fristsetzungen verlängern jedoch den Aufwand und die Bearbeitungsdauer.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Laufzeiten für die Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich insgesamt unauffällig. Es zeigt sich kein ausgeprägter Verbesserungsbedarf. Die längeren Laufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren sind auf personelle Ausfälle im Betrachtungszeitraum zurückzuführen.		
F7	Die Stadt Warstein nutzt die Fachsoftware, um die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren detailliert auswerten zu können. Die bisherige Erhebung der Daten wurde umgestellt. Das sieht die gpaNRW positiv.		
F8	Die Stadt Warstein erreicht bei den Fallzahlen einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Das ist auf temporäre Personalausfälle zurückzuführen. Die für die Personalsteuerung relevanten Daten werden erfasst und gewährleisten eine fundierte Personalsteuerung.	E8	Die Stadt Warstein sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Auge behalten. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren können. Zusätzlich kann eine aktuelle Personalbemessung Erkenntnisse zur Stellenausstattung liefern.
F9	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Warstein ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Bearbeitung erfolgt dennoch überwiegend in Papierform. Eine elektronische Aktenführung ist mittelfristig nicht geplant.	E9	Die Stadt Warstein sollte mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln können. Dazu sollte sie weiterhin die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und ggf. anpassen. Um die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sind Investitionen in die Hardware und die Digitalisierung des Bestandes erforderlich.
F10	Die Stadt Warstein nutzt Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz in der Bauaufsicht. Leistungskennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen vor.		
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Aufgrund der dezentralen Organisation sind in der Stadt Warstein die Sachgebiete gleichzeitig auch die Vergabestellen. Die Versendung der Vergabeunterlagen sowie die Durchführung der Eröffnungstermine obliegt der zentralen Submissionsstelle. Diese Organisationsstruktur ist wenig geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu unterstützen.		
F2	Neben den originären Aufgaben eines örtlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) unterstützt dieses den Bürgermeister und die Dienststellen präventiv und begleitend bei rechtlichen Fragen und Angelegenheiten zur Korruptionsprävention. Die Einbindung des RPA in das Vergabewesen der Stadt Warstein ist gut.	E2.1	Die Stadt Warstein sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten, die für alle Vergabeverfahren zuständig ist. So muss das erforderliche Fachwissen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden. Die Stadt kann damit wirksam die Korruptionsprävention verbessern und die rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagement-Software prüfen. Dadurch würde den dezentralen Vergabestellen die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erleichtert. Darüber hinaus bietet die Software weitere sinnvolle Funktionalitäten.
		E2.3	Die Dienstanweisung zur Regelung des Vergabewesens in der Stadt Warstein ist veraltet. Sie sollte bezüglich der aktuellen Rechtsgrundlagen und Verwaltungsabläufe angepasst werden.
F3	Die Regelungen zur Korruptionsprävention werden in der Stadt Warstein an verschiedenen Stellen ihrer Dienstanweisungen getroffen. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es nicht. Dadurch werden einzelne Aspekte der Korruptionsbekämpfung nicht ausreichend berücksichtigt. Insbesondere entsprechen die Regelungen teilweise nicht der aktuellen Fassung des KorruptionsbG.	E3.1	Die Stadt Warstein sollte Regelungen zur Korruptionsprävention in einer eigenen Dienstanweisung festlegen. Die Stadt sollte zudem eine Schwachstellenanalyse vornehmen. Darüber hinaus sollte sie die Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.
		E3.2	Die Stadt Warstein sollte jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gem. § 16 KorruptionsbG durchführen. Diese sollte alle vorgeschriebenen Angaben enthalten.
F4	Die Stadt Warstein hat einen Handlungsrahmen zum Umgang mit Sponsoring festgelegt. Die wesentlichen Aspekte zum Umgang mit Sponsoring sind damit geregelt. Es fehlen aber Regelungen zur zeitlichen Befristung des Sponsorings und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen.	E4	Die Stadt Warstein sollte für die Beschäftigten verbindliche Regelungen zum Sponsoring festlegen. Die bisherigen Handlungsempfehlungen sollten um Regelungen zur zeitlichen Befristung und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen ergänzt werden.
F5	Die Stadt Warstein betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne Ansätze sind gleichwohl vorhanden. Eine zentrale Steuerung der Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt, mit Ausnahme des Baukostencontrollings, nicht.		
F6	Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Warstein bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen der betrachteten Maßnahmen nicht ausreichend belastbar, weil die den Bedarf auslösenden Stellen im Nachgang ihre Planungen geändert haben. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben zum Teil signifikant von den ursprünglichen geplanten Summen ab.	E6	Die Stadt Warstein sollte sich Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird und welche Stelle den Projektablauf steuert und überwacht.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Nachträge haben in Warstein nur einen geringen Einfluss auf die schlussgerechneten Summen. Die Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert ist 2018 insgesamt unauffällig. Einzelne Baumaßnahmen zeigen dennoch große Abweichungen vom Auftragswert.	E7	Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen grundsätzlich mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Durchführung der Maßnahme vorliegen.
F8	Die Stadt Warstein erteilt nur vereinzelt Nachtragsaufträge. Sie hat keine Wertgrenzen für Nachtragsaufträge festgelegt. Sie hat darüber hinaus auch keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E8	Die Stadt Warstein sollte Regelungen zum Umgang mit Nachträgen treffen. Sie sollte weiterhin ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.
F9	Die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidungen wird in der Stadt Warstein durch die dezentralen Vergabestellen vorgenommen. Diese Organisation ist nur bedingt geeignet, die vollständige Dokumentation sowie die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Vorgeschriebene Veröffentlichungspflichten werden vereinzelt nicht erfüllt.		
F10	Die für den Ausbau der Gartenstraße abgerechneten Leistungen übersteigen den Auftragswert um acht Prozent. Maßgeblich verantwortlich für die Überschreitung ist die nachträgliche Auftragserweiterung aufgrund von zusätzlichen Kanalarbeiten.	E10	Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. Dadurch verfügt sie über eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme. Abweichungen vom Auftragswert können so minimiert werden.
F11	Der Auftrag für die Asphaltierung von Wirtschaftswegen wurde in einem beschränkten Vergabeverfahren vergeben. Daher hat die Stadt Warstein die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Die sogenannte Ex-Post-Veröffentlichung ist hier unterblieben.	E11	Die Stadt Warstein sollte in ihren Leistungsbeschreibungen absehbare Auftragserweiterungen entsprechend aufnehmen. Alternativ sollte Sie mehrere Nachtragsangebote einholen und die Nachverhandlungen dokumentieren.
F12	Die Überschreitung des Auftragswertes für die Maler- und Bodenbelagsarbeiten im Schulzentrum Belecke ist mit 129 Prozent sehr hoch. Die ausgeschriebenen Leistungen entsprechen in großem Umfang nicht den ausgeführten Leistungen.	E12	Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen und Abweichungen vom Auftragswert können minimiert werden.
F13	Die Vergabedokumentation und die Herleitung der Vergabeentscheidung für die Erneuerung der Kesselanlage in der Lioba Schule ist gut. Der Auftragswert wurde dennoch um zehn Prozent überschritten. Die Mehrkosten sind im Wesentlichen durch den unvorhergesehenen Einbau einer Enthärtungsanlage entstanden.		

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein 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			▲

Die **Stadt Warstein** befindet sich auch nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) in 2008 weiterhin in der Haushaltssicherung. Seit 2012 sind die Haushaltssicherungskonzepte jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Soest genehmigt worden. Dieses gilt auch für das aktuelle Haushaltssicherungskonzept 2020. Aufgrund der bestehenden Haushaltssicherung ist weiterhin ein Handlungsbedarf gegeben, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Hierzu zählt maßgeblich, den verpflichtenden Haushaltsausgleich für 2021 und die Folgejahre zu erreichen.

Positiv ist, dass die Stadt den Haushaltskonsolidierungsprozess im Betrachtungszeitraum erfolgreich vorangetrieben hat. Die Jahresdefizite sowie die Liquiditätskredite konnten beachtlich verringert werden. In den Jahren 2017 und 2018 hat die Stadt erstmalig seit 2010 wieder Überschüsse erwirtschaftet. Hierzu hat die gute Konjunktur und Gesamtwirtschaft maßgeblich beigetragen. Nach dem **Haushaltsplan** 2020 sind ab 2021 durchgängig ausgeglichene Haushalte dargestellt. Die geplanten Überschüsse sind mit rund 0,1 Mio. Euro jährlich gering. Es bestehen allgemeine Risiken in der Planung, die sich wiederum aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Die Stadt Warstein ist vergleichsweise stark von der seit Jahren sehr volatilen Gewerbesteuer abhängig. Die gpaNRW sieht zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken bei einzelnen Positionen, die den Haushaltsausgleich gefährden können. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf.

Aufgrund der anfänglich hohen Jahresdefizite ist das **Eigenkapital** im Betrachtungszeitraum spürbar zurückgegangen. Trotzdem verfügt die Stadt Warstein weiterhin über eine deutlich

überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Diese resultierte insbesondere aus dem beachtlichen Waldvermögen von 44,6 Mio. Euro, dessen bisherige Forsterlöse zur positiven Entwicklung der Jahresergebnisse erkennbar beigetragen haben.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich in allen Jahren unterdurchschnittlich. Sie umfassen die Verbindlichkeiten und die Rückstellungen. Mit rund 3.040 Euro je Einwohner (75,7 Mio. Euro absolut) liegt die Stadt Warstein im Jahr 2018 erkennbar unter dem 2. Viertelwert (Median) der Vergleichskommunen. Bei den Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene erzielt die Stadt Warstein seit 2015 ebenfalls günstigere Kennzahlenwerte als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäude- und Infrastrukturvermögens** ist unausgeglich. Sie zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als drei Viertel der vorgesehenen Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Warstein sieht ebenfalls den Handlungsbedarf beim Gebäudebestand und hat entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Die Verkehrsflächen sowie die Abwasserkanäle haben ebenfalls erkennbar mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer hinter sich.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die **Haushaltskonsolidierung** weiter konsequent fortzusetzen, um die ausgeglichenen Haushalte ab 2021 zu erreichen. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen mit dem aktuellen Gewerbesteuereinbruch, der kritischen Entwicklung im Forstsektor sowie den Risiken in der Haushaltsplanung. Zudem erhält die Stadt durch die Haushaltskonsolidierung den finanziellen Handlungsspielraum. Diesen sollte sie dazu nutzen, den Bestand an Liquiditätskrediten weiter abzubauen. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen sowie den Kapitaldienst für die Investitionskredite finanzieren zu können.

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

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Warstein hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht stringent ein. Damit fehlen ihr zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse über die Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling. Über das Finanzcontrolling und den erstellten Quartalsberichten liegen jedoch der Verwaltung und der Politik unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor.

Die **kommunale Haushaltssteuerung** und die damit verbundenen Konsolidierungsmaßnahmen zeigen in den Jahresergebnissen 2014 bis 2018 Wirkung. Dennoch können die geplanten Aufwandssteigerungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Von wesentlicher Bedeutung für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen. Der nach den Haushaltssicherungskonzepten ab 2021 darzustellende Haushaltsausgleich soll insbesondere durch die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und durch steigende Gewinnausschüttungen vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein erreicht werden. Die Stadt Warstein sollte den konsequenten Konsolidierungskurs weiterverfolgen. Sofern die bisher geplanten konjunkturellen Entwicklungen nicht eintreten, benötigt die Stadt zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen.

Bei der Stadt Warstein beschränken sich die **Ermächtigungsübertragungen** auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist insbesondere aufgrund einer Einzelmaßnahme deutlich gestiegen. Die Stadt erzielt auskunftsgemäß positive Ausschreibungsergebnisse, indem bei der Ausschreibung und Vergabe von Baumaßnahmen keine stringenten Ausführungszeiträume vorgegeben werden. Hierdurch wird der kommunale Haushalt entlastet. Aufgrund der eigenen Dienstweisung und den Vorgaben der Kommunalaufsicht werden keine Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich vorgenommen.

Für die **Fördermittelakquise** besteht in Warstein ein regelmäßig tagender Arbeitskreis Förderung. Diesem gehören insbesondere der Kämmerer, die Fachbereichsleiter sowie weitere Mitarbeiter aus dem Fachbereich 4, Bauen, Wohnen an. Die gpaNRW bewertet den Arbeitskreis für eine umfassende und erfolgreiche Fördermittelakquise positiv. Die Stadt nutzt bei der Fördermittelakquise verschiedene Quellen und bedient sich zudem externer Unterstützung.

Es ist eine zentrale Datenbank implementiert, die sämtliche Förderanträge mit den erforderlichen Daten, Informationen und Unterlagen enthält. Sie ermöglicht einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
  - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
  - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
  - Wie geht die Kommune mit 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 Stadt Warstein 2014 bis 2020

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

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2018. Der Jahresabschluss 2019 befindet sich in der Aufstellungsphase und soll im Juni 2020 in den Rat eingebracht werden. Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

#### → Feststellung

Die Stadt Warstein befindet sich weiterhin in der Haushaltssicherung nach § 76 GO NRW. Sie unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Restriktionen und den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Ab dem Jahr 2021 rechnet die Stadt wieder mit ausgeglichenen Haushalten.

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

#### Haushaltsstatus Stadt Warstein 2014 bis 2020

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

Die **Stadt Warstein** befindet sich auch nach der Umstellung auf das NKF in 2008 weiterhin in der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte wurden ab 2012 mit der Verlängerung des gesetzlichen Ausgleichszeitraums auf bis zu zehn Jahre jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Soest genehmigt. Darin ist der Haushaltsausgleich unverändert für das Jahr 2021 vorgesehen. Der aktuelle Haushaltsplan 2020 einschließlich des fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzeptes ist vom Rat am 20. Januar 2020 beschlossen worden. Die Genehmigung wurde Ende März 2020 vom Kreis Soest erteilt und die Haushaltssatzung Anfang April 2020 bekanntgemacht. Bis zu der Bekanntmachung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden Restriktionen.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Warstein 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.095	-4.753	-796	368	1.741
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	368	2.109
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	87.994	82.414	81.618	81.689	81.689
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	368	1.741
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-219	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.095	-4.753	-796	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	-826	0	70	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	3,4	6,3	1,0	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>3,4</b>	<b>5,4</b>	<b>1,0</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>

Der seit 2011 bestehende Trend von negativen Jahresergebnissen setzt sich im Betrachtungszeitraum anfänglich fort. Hierbei liegen die Defizite deutlich unter dem hohen Niveau der Vorjahre 2012 und 2013 von 12,0 und 9,6 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage ist mit dem Jahresabschluss 2013 vollständig aufgezehrt. Dadurch schreitet der durch die Jahresdefizite verursachte Eigenkapitalverzehr mit der Verringerung der allgemeinen Rücklage weiter voran.

Im Betrachtungszeitraum kann erfreulicherweise eine positive Entwicklung festgestellt werden. Nach tendenziell sinkenden Defiziten hat die Stadt seit 2010 erstmalig in 2017 wieder einen Überschuss erwirtschaftet und dieses in 2018 nochmals bestätigt. Damit kann der Eigenkapitalverzehr zumindest temporär gestoppt werden.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Warstein in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.479*	-3.130	88	85	95

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
	(-4.781)				
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	80.319	77.188	77.276	77.361	77.456
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.109	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.370	-3.130	88	85	95
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	00	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,7	3,9	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	4,2	3,9	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

\* Vorläufiges Ergebnis 2019  
 () Planergebnis laut Haushaltsplan 2019

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt.

Nach den aktuellen, vorläufigen Angaben wird das Jahr 2019 mit einem Defizit von etwa 3,5 Mio. Euro abschließen und damit niedriger ausfallen als geplant. Diese Ergebnisverbesserung resultiert insbesondere aus einer erhaltenen, nicht veranschlagten Erstattung aus der Einheitslastenabrechnung. Eine Rückstellungsbildung von 2,0 Mio. Euro für den Forst beziehungsweise den Stadtwald hat eine weitere Ergebnisverbesserung verhindert. Diese Rückstellung entlastet jedoch das Erreichen des Haushaltsausgleiches ab 2021. Der zwischenzeitlich geschaffene Bestand der Ausgleichsrücklage reicht nicht aus, um den Fehlbetrag 2019 zu decken. Damit wird gleichzeitig die allgemeine Rücklage verringert. Dieses führt zusammen mit dem Plandefizit 2020 zu einem deutlichen Eigenkapitalverzehr. Nach den aktuellen Informationen wird das Jahresergebnis 2020 aufgrund von beachtlichen Gewerbesteuererstattungen von etwa elf Mio. Euro erheblich schlechter ausfallen.

Die Stadt hat nach den fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzepten und deren Genehmigungen den ausgeglichenen Haushalt erstmalig für das Jahr 2021 geplant. Dieses ist im aktuellen Haushaltsplan 2020 entsprechend umgesetzt.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit Überschüssen in 2017 und 2018. Die Stadt Warstein profitiert von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dabei besonders von der Gewerbesteuer. Dennoch weist die Stadt weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation auf.

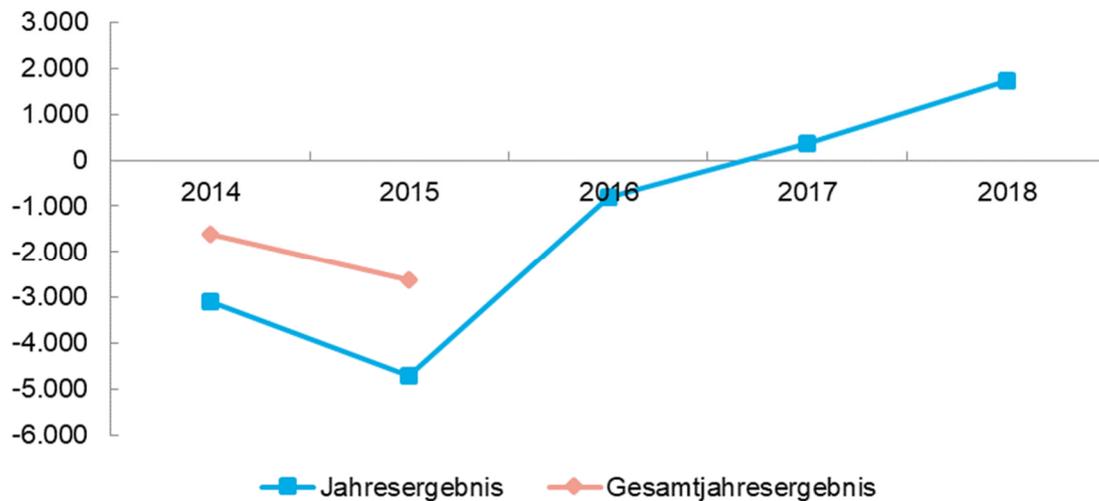
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

**Vergleich von Planergebnis und Jahresergebnis in Tausend Euro**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Planergebnis	-4.444	-5.768	-4.899	-1.820	-2.698	-4.781
Jahresergebnis	-3.095	-4.753	-796	368	1.741	-3.479*
Abweichung	1.349	1.015	4.103	2.188	4.439	1.302

\* vorläufiges Ergebnis 2019

**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018 (Ist)**



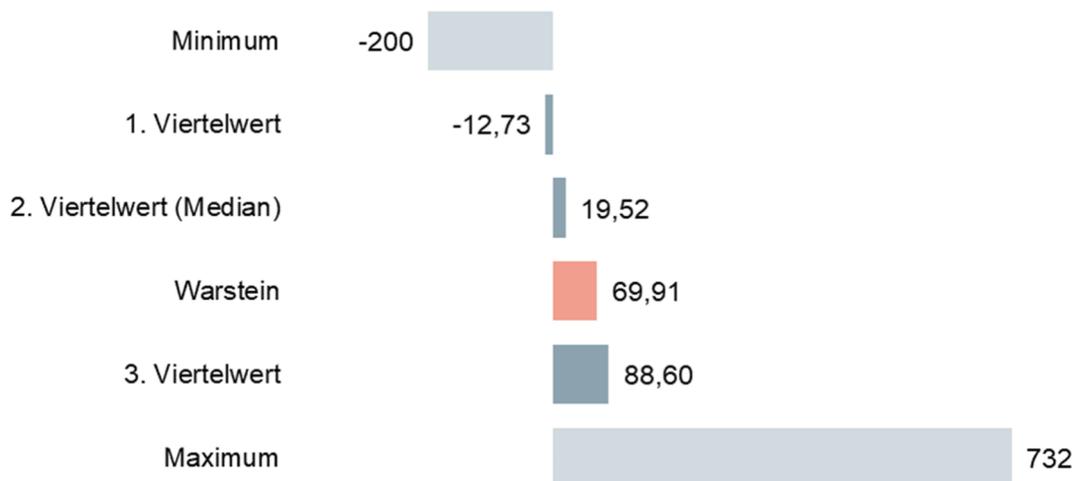
Die Gesamtabstchlüsse hat die **Stadt Warstein** bisher nur bis 2015 aufgestellt. Vorläufige Zahlen zu den Gesamtabstchlüssen 2016 bis 2018 liegen auskunftsgemäß vor.

Daher sind in der Grafik nur die Gesamtabstchlüsse 2014 und 2015 dargestellt. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören durchgängig die beiden Sondervermögen Stadtwerke Warstein und Betriebshof der Stadt Warstein sowie seit 2014 die Warsteiner Verbundgesellschaft mbH und die WVG Netz GmbH.

Seit dem ersten Gesamtabchluss 2010 fallen die Ergebnisse mehrheitlich besser aus als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Dieses zeigen auch die Jahre 2014 und 2015. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft der verselbstständigten Aufgabenbereiche vielfach besser ist als die der Konzernmutter. Dieses betrifft maßgeblich die überschussträchtigen Betriebssparten der Stadtwerke Warstein sowie die Gewinne der Warsteiner Verbundgesellschaften. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Prüfungsbericht Beteiligungen verwiesen. Die Verbesserungen liegen in 2014 und 2015 mit 1,5 Mio. Euro und 2,6 Mio. Euro erheblich höher als in den Vorjahren. Dennoch führen die Ergebnisse des dominierenden Kernhaushaltes dazu, dass der Konzern ebenfalls seit 2011 jeweils Defizite aufweist.

Zu der positiven Entwicklung beim Kernhaushalt mit den erwirtschafteten Überschüssen in 2017 und 2018 hat unter anderem die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen insbesondere steigende Erträge bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Liegen die Gewerbesteuererträge bis 2015 noch unter 9,0 Mio. Euro, so konnten 2016 14,7 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Weitere Zuwächse führen zu Erträgen in 2018 von 19,3 Mio. Euro. Hierzu haben flankierend die Hebesatzerhöhungen in 2015 und 2017 sowie Mehrerträge aufgrund von Betriebsprüfungen beigetragen. In den Jahren 2009 bis 2011 wurde ein noch höheres Gewerbesteuerniveau zwischen 20,0 Mio. Euro und 26,0 Mio. Euro erreicht. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer zeigen einen Zuwachs im Betrachtungszeitraum von 1,8 Mio. Euro auf 12,7 Mio. Euro. Die deutlichen Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B in 2014 und 2017 führen zu nachhaltigen Mehrerträgen von 2,6 Mio. Euro jährlich. Den Ertragszuwächsen stehen steigende Aufwendungen gegenüber. Zu nennen sind insbesondere Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. Zu Letzteren zählen die allgemeine Kreisumlage und die Leistungen im Rahmen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



Die Jahresergebnisse je Einwohner von Warstein bewegen sich in einer erheblichen Bandbreite zwischen - 189 Euro in 2015 und 70 Euro in 2018. Die Resultate zeigen offenkundig einen positiven Trend mit anfänglich teils hohen Defiziten und anschließenden Überschüssen in den beiden letzten Vergleichsjahren. Dieses spiegelt sich auch in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Warstein hat bis 2017 ungünstigere Kennzahlenwerte als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hierbei ist zuerst eine Zuordnung oder Tendenz zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Defiziten gegeben. Mit dem letzten Jahresabschluss 2018 erzielt die Stadt Warstein das bisher beste Resultat.

Die ordentlichen Erträge und ordentlichen Aufwendungen je Einwohner in Warstein liegen 2018 im Bereich des Medians und sind insoweit unauffällig. Dagegen übersteigen die allgemeinen Deckungsmittel den Median um 4,1 Prozent und sind insoweit erhöht. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft einer Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Warstein sind von 2014 nach 2018 erheblich um rund 50 Prozent auf 1.830 Euro je Einwohner gestiegen. Dieses resultiert insbesondere aus der guten konjunkturellen Entwicklung mit einem hohen Gewerbesteueranstieg, auch durch wesentliche Nachzahlungen, und Zuwächsen bei den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Hierdurch erreicht die Stadt ab 2017 eine interkommunal überdurchschnittliche Ertragskraft. Zuvor war sie niedrig. Die Ertragskraft und damit zugleich die Haushalts- und Finanzsituation der Stadt Warstein ist von der stark schwankenden Gewerbesteuer geprägt.

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 diese hohen 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 2018, 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 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Hierzu zählen besonders deutliche Veränderungen bei Grundstücksverkaufserlösen,

Wertveränderungen im Umlaufvermögen sowie Zuführungen und Reduzierungen von Rückstellungen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Warstein	
<b>Jahresergebnis</b>	1.741
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-23.719
Bereinigungen Sondereffekte <sup>4</sup>	1.331
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-20.647</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	18.858
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-1.789</b>

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt mit einem Defizit von 1,8 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis, das zudem einen Überschuss aufweist. Für diese Abweichung sind maßgeblich die überdurchschnittlichen Steuererträge verantwortlich, und zwar die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Demgegenüber haben die Sondereffekte das Jahresergebnis erkennbar negativ beeinflusst. Hierzu zählen insbesondere die Zuführungen zu den Instandhaltungsrückstellungen und erhöhte Wertveränderungen beim Umlaufvermögen.

Das strukturelle Ergebnis bekräftigt zudem, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Es besteht weiterhin ein strukturelles Defizit. Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt kritisch abzuwarten. Es ist zu erwarten, dass die Corona-Pandemie deutliche negative Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Hiervon wird die Stadt Warstein ebenfalls betroffen sein, wobei das Ausmaß derzeit noch ungewiss ist.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

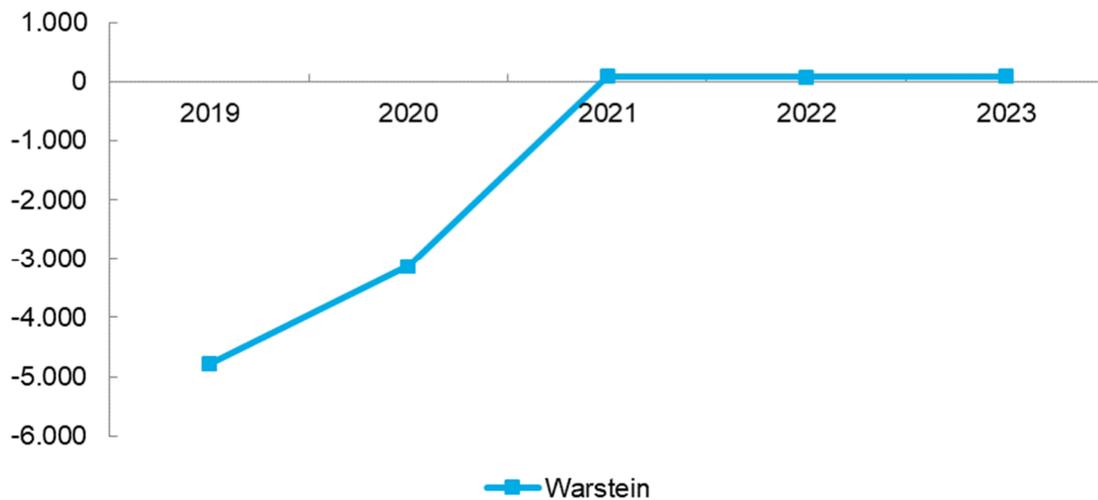
#### → Feststellung

Die Stadt Warstein plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 ab 2021 mit jeweils positiven Jahresergebnissen. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft die Stadt Warstein im besonderem Maße mit der Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung. Sollten einzelne Risiken eintreten, ist zu erwarten, dass die ab 2021 geplanten Haushaltsausgleiche verfehlt werden.

<sup>4</sup> Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit dem Fachbereich Finanzen abgestimmt.

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

### Jahresergebnisse Stadt Warstein in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Warstein** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen leichten Überschuss von rund 90.000 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 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	19.219 (14.148)	15.000	-4.219 (852)	-4,8 (1,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.702 (11.582)	15.740	3.038 (4.158)	4,4 (6,3)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.736 (2.393)	3.228	492 (835)	3,4 (6,2)
Ausgleichsleistungen	1.203 (1.142)	1.415	212 (273)	3,3 (4,4)
Schlüsselzuweisungen	2.794	1.908	-886	-7,3

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
	(3.288)		(-1.380)	(-10,3)
Erstattung aus der Einheitslastenabrechnung	678 (334)	0	-678 (-334)	-100,0 (-100,0)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	7.945	10.147	2.202	5,0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.492	4.795	303	1,3
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.418	1.993	-425	-3,8
Sonstige ordentliche Erträge	4.519 (5.105)	2.239	-2.280 (-2.866)	-13,1 (-15,2)
Bestandsveränderungen	320	0	-320	-100,0
Finanzerträge	11	2.071	2.060	182,8
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	14.279 (14.314)	18.283	4.004 (3.969)	5,1 (5,0)
Versorgungsaufwendungen	1.730 (2.717)	1.891	161 (-826)	1,8 (-7,0)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	12.463 (11.146)	8.910	-3.553 (-2.236)	-6,5 (-4,4)
Bilanzielle Abschreibungen	5.501	6.014	513	1,8
Steuerbeteiligungen	2.974 (2.089)	1.141	-1.833 (-948)	-17,4 (-11,4)
Allgemeine Kreisumlage	12.640 (11.940)	15.049	2.409 (3.109)	3,6 (4,7)
Transferaufwendungen (ohne Finanzaus- gleich)	13.039	14.962	1.923	2,8
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.886 (3.436)	2.316	-1.570 (-1.120)	-9,8 (-7,6)
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	534	335	-199	-8,9

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt sowie Sondereffekte herausgerechnet.

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 im Allgemeinen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

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

Vorzustellen ist, dass die Rückführung des Betriebshofes zum 01. Januar 2019 in den Kernhaushalt nennenswerte Auswirkungen auf einzelne Ertrags- und Aufwandskonten hat. Hierzu zählen insbesondere ertragsseitig die Kostenerstattungen und aufwandsseitig die Personalaufwendungen, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die bilanziellen Abschreibungen. Die Betriebshofleistungen werden in den Produkten bis einschließlich 2018 maßgeblich unter den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gebucht. Seit 2019 werden sie als Aufwendungen unter den internen Leistungsbeziehungen abgebildet.

## Erträge

In Warstein ist die Planung der **Gewerbesteuer** aufgrund der örtlichen Situation der Gewerbesteuerpflichtigen besonders schwierig. Der Durchschnittswert der Gewerbesteuer von 14,1 Mio. Euro ist das Resultat der von 2014 nach 2018 erheblich von 8,8 Mio. Euro auf 19,2 Mio. Euro gestiegenen Erträge. Insoweit werden das ab 2016 wesentlich höhere Niveau berücksichtigt und gleichzeitig die Sonder- und Einmaleffekte in 2018, die zum hohen Ergebnis beigetragen haben, relativiert. Diese Effekte bleiben sachgerecht und nachvollziehbar bei der Ansatzplanung für 2019 und 2020 außer Betracht. Für 2020 und 2021 sind konstant 14,5 Mio. Euro und dann Steigerungen auf 15,0 Mio. Euro in 2023 kalkuliert. Hebesatzerhöhungen sind nicht geplant. Das Jahr 2019 wird voraussichtlich mit Erträgen von 13,6 Mio. Euro abschließen. Nach den aktuellen Entwicklungen erwartet die Stadt für 2020 erhebliche Rückzahlungen von rund 11,0 Mio. Euro. Diese beziehen sich besonders auf das Jahr 2018 mit den festgesetzten höheren Vorauszahlungen sowie den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Stadt bleibt mit dem Ansatz 2020 und den Zuwächsen bis 2023 unter dem Gesamtanstieg nach dem Orientierungsdaten-Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) vom 02. August 2019. Von daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen. Trotzdem besteht, auch aufgrund der Zuwächse bis 2023 ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei den Ansätzen. Dieses gilt besonders durch die Abhängigkeit von wenigen Gewerbesteuerzahlern.

Beim Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer** wird das Jahr 2019 voraussichtlich mit 13,1 Mio. Euro abschließen. Die Stadt plant für 2020 bis 2023 jährliche Zuwächse auf zuletzt 15,7 Mio. Euro. Hierfür wurden die Daten aus der Modellrechnung sowie die Steigerungssätze der Orientierungsdaten übernommen. Nach dem bisherigen Stand vor der Corona-Pandemie konnte für die nächsten Jahre mit weiteren Steigerungen gerechnet werden. Dieses geben die bisherigen Orientierungsdaten und die Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen sind. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Beim Anteil an der **Umsatzsteuer** ist die Schlüsselzahl für Warstein 2018 um fast 6,0 Prozent gestiegen. Mit erzielten 3,0 Mio. Euro werden die Erwartungen für 2019 fast erreicht. Der An-

satz 2020 liegt leicht niedriger. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wurde der Orientierungsdatenerlass aktualisiert<sup>5</sup>. Die Ansätze 2020 und 2021 liegen unterhalb der Orientierungsdaten und sind damit ohne zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Dieses besteht jedoch für die Planansätze 2022 und 2023, weil die geänderten Orientierungsdaten nunmehr für 2022 einen deutlichen Rückgang von 12,7 Prozent vorsehen.

Für die **Ausgleichsleistungen** sind die Orientierungsdaten grundsätzlich übernommen worden. Damit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** entspricht der Ansatz 2020 von 1,3 Mio. Euro der Bewilligung. Für die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2023 hat die Stadt detailliert und individuell die Zuweisungen entsprechend der erwarteten eigenen Steuerkraft kalkuliert. Die Stadt Warstein plant diese zurückhaltender als andere Kommunen, aber auch nachvollziehbar aufgrund der örtlichen Situation. Es wird eine schwankende Steuerkraft erwartet. Diese unterschreitet in 2023 das Niveau von 2020. Die für 2023 geplanten Schlüsselzuweisungen liegen unter dem Ergebnis 2018 und dem Durchschnittswert. In der Gesamtbetrachtung besteht bei dem Planansatz kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Diese Erträge sind generell und insbesondere von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt aufgrund der aktuellen Entwicklung kritisch abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die Planung.

Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021. Die Stadt hat ab 2020 keine Erträge geplant. Damit bleiben die bisher überwiegend erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit den Haushaltsausgleich. Dieses wird jedoch durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen tendenziell kompensiert.

Der Anstieg bei den weiteren **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** beträgt 2,2 Mio. Euro. Er resultiert maßgeblich aus höheren Landeszuweisungen für laufende Zwecke, insbesondere für die Tageseinrichtungen für Kinder und die OGS, sowie steigenden Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten. Für Letztere ist bis 2023 eine beachtliche Zunahme um 1,0 Mio. Euro auf 3,1 Mio. Euro geplant. Diese resultiert aus der stark steigenden Investitionstätigkeit in den Jahren 2019 und 2020. Die Stadt hat auskunftsgemäß die hohen Förderquoten für Einzelprojekte sowie die deutlichen Bestände aus erhaltenen Anzahlungen, insbesondere aus der allgemeinen Investitionspauschale, berücksichtigt. Hierdurch erwartet die Stadt den jeweiligen Anlagenzugängen entsprechende Sonderposten in gleicher Höhe gegenüberstellen zu können. Dann wird der Haushalt in der Ergebnisplanung durch die Abschreibungen aus den Neuinvestitionen nicht nennenswert mehr belastet.

Die Zunahme bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** resultiert insbesondere aus der Rückführung des Betriebshofes in den Kernhaushalt inklusive des gebührenfinanzierten Friedhofswesens.

Der Rückgang der **privatrechtlichen Leistungsentgelte** betrifft maßgeblich den Holzverkauf. Gegenüber erzielten Holzerlösen in 2018 von 1,9 Mio. Euro kalkuliert die Stadt nachvollziehbar

<sup>5</sup> siehe Schnellbrief 25/2020 Städte- und Gemeindebund vom 30. Januar 2020

aufgrund der negativen Entwicklung im Forstsektor mit geringeren Entgelten. Für die Planjahre bis 2023 sind jährlich zwischen 1,4 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro angesetzt. Die gpaNRW sieht bei den Planansätzen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die um 2,3 Mio. Euro geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. Bei diesen Positionen werden auch Sondereffekte abgebildet, die üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht oder nicht in dem Umfang bekannt sind. Dazu zählen teils stark schwankende Erträge aus Grundstücksveräußerung sowie aus der Reduzierungen von Pensions- und Beihilferückstellungen. Letztere sind auch aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert. Es gibt, auch wegen des deutlich geringen Gesamtvolumens, keine Hinweise auf ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2023. Dieses gilt besonders vor dem Hintergrund, dass im Gegensatz zu den Vorjahren keine Erträge aus Rückstellungsreduzierungen geplant sind.

Im Jahr 2018 ergeben sich, auch im Verhältnis zu den Vorjahren, beachtliche, ungeplante **Bestandsveränderungen** von 320.000 Euro. Sie betreffen das durch hohe Windwurfbestände gestiegene Holzlager. Üblicherweise sind überschaubare Bestandsveränderungen von höchstens 25.000 Euro geplant, die in den Jahresabschlüssen nicht überschritten werden. Die Stadt plant hier vorsichtig und daher ab 2020 keine Erträge angesetzt.

Der erhebliche Anstieg bei den **Finanzerträgen** von 2,1 Mio. Euro betrifft maßgeblich die Gewinnausschüttung vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein aus der Abwassersparte. Das Volumen der bisher geplanten und letztendlich im Jahresabschluss realisierten Gewinnausschüttung hängt neben dem wirtschaftlichen Erfolg des Sondervermögens primär vom Konsolidierungsbedarf des Kernhaushaltes ab. Die Stadt hat erstmalig mit den Haushaltsplan 2017 Gewinnausschüttungen von 0,5 Mio. Euro jährlich veranschlagt. Mit dem Haushaltsplan 2020 sind ab 2021 erheblich steigende Ausschüttungen auf zuletzt 2,1 Mio. Euro in 2023 geplant. Dieses resultiert aus der gesetzlichen Verpflichtungen zum Haushaltsausgleich nach § 76 GO NRW und dem aufgestellten Haushaltssicherungskonzept. Danach ist der Haushaltsausgleich für 2021 und die Folgejahre zu erreichen. Die für 2021 bis 2023 geplanten Erträge können aus dem von der Stadt ermittelten Ausschüttungsvolumen bedient werden. Insoweit sieht die gpaNRW bei dieser Position kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Weil das Ausschüttungsvolumen begrenzt und der steigende Bedarf absehbar ist, hat die Stadt nachvollziehbar auf die tatsächliche Ausschüttung in 2018 verzichtet. Die Gewinnausschüttung wird zielgerichtet für den Haushaltsausgleich der folgenden Jahre eingesetzt. Bei dem von der Stadt ermittelten Ausschüttungsvolumen ergibt sich kein Anpassungserfordernis für den bisher konstanten Bilanzwert des Sondervermögens in der städtischen Bilanz.

## Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** entfallen von der Zunahme bis 2023 um 4,0 Mio. Euro allein 2,2 Mio. Euro auf die Rückführung des Betriebshofes in 2019. Für 2020 sind die feststehenden sowie erwarteten Tarif- und Besoldungsabschlüsse einbezogen. Die Verwaltung setzt sich eingehend und regelmäßig mit der zukünftigen Personalausstattung, den Fluktuationen und der Wiederbesetzung von Stellen auseinander. Bei den wesentlichen Aufwandspositionen sind ab 2021 grundsätzlich die Orientierungsdaten von jährlich 1,0 Prozent übernommen worden. Hierbei handelt es sich um Zielwerte, die nur unter der Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Das bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2022. In der Gesamtbetrachtung erscheinen damit die Plandaten

zu optimistisch, so dass ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht. Dieses verringert sich, weil Einsparungen aus der Beendigung von Entgeltfortzahlungstatbeständen nicht pauschal berücksichtigt sind. Die Stadt Warstein bewertet ihre Personalsituation weiterhin als angespannt. Zukünftige Tarif- und Besoldungssteigerungen können auskunftsgemäß nicht durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.

Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen sowie die Reduzierungen sind schwer planbar. Dieses zeigen auch teilweise die Resultate aus den Jahresabschlüssen. Die Stadt hat für die Rückstellungen detaillierte Berechnungen über die Zuführungen und Verringerungen bis 2023 vorgenommen. Sie beinhalten insbesondere die Veränderungen durch den Wechsel von Beamten in den Ruhestand und die Auswirkungen auf die **Versorgungsaufwendungen**. Die Berechnungen sind Grundlage für die zum Teil stark differierenden Planansätze. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei diesen Ansätzen nicht erkennbar.

Das deutlich gesunkene Gesamtvolumen der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** resultiert insbesondere aus der geänderten Verbuchung der Betriebshofleistungen in einem Umfang von rund 2,0 Mio. Euro. Zudem ist in 2018 eine Zuführung zur Instandhaltungsrückstellung über 1,7 Mio. Euro gebucht worden. Diese bezieht sich primär auf den Immobilienbestand. Hierbei handelt es sich auskunftsgemäß um zusätzliche Maßnahmen, die über das übliche Unterhaltungsvolumen hinausgehen, und daher fast in voller Höhe als Sondereffekt eingestuft werden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen soll über die Rückstellungen abgedeckt werden, so dass die Stadt grundsätzlich nachvollziehbar das reguläre Unterhaltungsvolumen im Immobiliensektor verringern will.

Auffällig sind bei zahlreichen weiteren Positionen die ab 2020 geplanten, vielfach konstanten und teils sinkenden Aufwendungen. Somit sind keine Preissteigerungen einkalkuliert. Auskunftsgemäß ist es die Aufgabe der Fachbereiche, Preissteigerungen innerhalb der Budgets zu kompensieren. Damit werden gleichzeitig die Zielwerte des Orientierungsdatenerlasses von 1,0 Prozent unterschritten. Bei diesen Positionen ist somit von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Zudem sind die Zielwerte nur mit entsprechenden Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Das Gesamtvolumen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigt von 2020 bis 2023 um lediglich 0,6 Prozent. Damit dürfte, auch aufgrund der vielfach konstanten Aufwandspositionen, ebenfalls für das Gesamtvolumen von dann 8,9 Mio. Euro ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu bejahen sein.

Auf die Zunahme bei den **bilanziellen Abschreibungen** von rund 510.000 Euro entfallen für den wieder eingegliederten Betriebshof rund 240.000 Euro. Aufgrund der Investitionen im Brandschutz, insbesondere bei den Feuerwehrgerätehäusern, steigen dort bis 2023 die Abschreibungen um rund 150.000 Euro. Bei den Verkehrsflächen wird mit einem etwa gleichbleibenden Abschreibungsvolumen kalkuliert. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Die **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Der Wegfall der Erhöhungszahl ab 2020 ist bei der Planung berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze sind grundsätzlich nachvollziehbar und insbesondere für das Jahr 2023 ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** hat die Stadt nach ihrer detaillierten Planung unter Einbeziehung der eigenen Steuerkraft bis 2023 steigende Aufwendungen kalkuliert. Die für 2020 zu zahlende Umlage entspricht grundsätzlich dem Planansatz. Von 2020 bis 2023 steigen die Ansätze bei der allgemeinen Kreisumlage um 11,5 Prozent. Hierbei hat die Stadt die vom Kreis Soest geplanten Zuwächse nach dem Doppelhaushalt 2020/21 übernommen. Daher sieht die gpaNRW bei dem Planansatz kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Für den Anstieg der verbleibenden **Transferaufwendungen** um 1,9 Mio. Euro ist fast ausschließlich die geplante Entwicklung im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Hierzu zählen insbesondere die Aufwendungen für die nichtstädtischen Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Jugendhilfeleistungen. Gegenüber dem Ergebnis 2018 mit Transferaufwendungen im gesamten Produktbereich von 9,6 Mio. Euro sind kontinuierlich steigende Aufwendungen auf dann 11,9 Mio. Euro in 2023 geplant. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei diesem Anstieg nicht erkennbar. Dagegen sind im Produktbereich 05. Soziale Leistungen bis 2023 um annähernd 0,5 Mio. Euro und damit auf 1,4 Mio. Euro sinkende Transferaufwendungen geplant. Dieses beruht insbesondere auf der Erwartung von sinkenden Zahlen an Leistungsbeziehern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Hiermit ist gleichzeitig ein deutlich geringerer Fehlbedarf geplant. Es bleibt kritisch abzuwarten, ob dieser eintreten wird. Daraus ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht unmittelbar zu folgern.

Der Rückgang bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** von 1,6 Mio. Euro setzt sich aus geringeren Ansätzen bei mehreren Produktbereichen und Produkten zusammen. Im Produktbereich 16 Allgemeine Finanzwirtschaft werden zum Großteil die Wertveränderungen beim Umlaufvermögen gebucht. Diese betragen dort im Jahresabschluss 2018 beachtliche 1,1 Mio. Euro und beruhen maßgeblich auf einer Einzelwertberichtigung. Nach dem Haushaltsplan 2020 sind für Wertberichtigungen durchgängig lediglich rund 120.000 Euro jährlich geplant. Nach den Jahresabschlüssen 2014 bis 2018 schwanken die sonstigen ordentlichen Aufwendungen zwischen 2,2 Mio. Euro und 5,7 Mio. Euro. Im Durchschnitt sind es 3,5 Mio. Euro. Im Hinblick darauf ist nicht auszuschließen, dass der Planansatz für 2023 von 2,3 Mio. Euro nicht ausreichen wird. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus jedoch nicht zwangsläufig abzuleiten.

Bei den **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** geht die Stadt Warstein, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Dieses betrifft die Liquiditäts- und Investitionskredite. Die Liquiditätskredite konnten auch in 2019 weiter abgebaut werden und belaufen sich Ende 2019 auf 8,5 Mio. Euro. Die geplanten sinkenden Zinsen bei den Investitionskrediten resultieren daraus, dass nach überschaubaren Nettoneuverschuldungen in 2020 und 2021 in den beiden Folgejahren die Verbindlichkeiten weiter reduziert werden. In 2018 fällt die Verzinsung der Gewerbesteuer mit rund 120.000 Euro erheblich höher aus als in den Vorjahren. Für die Haushaltsplanung sind nachvollziehbar entsprechend geringere Ansätze festgelegt. Im Hinblick auf das bestehende Zinsänderungsrisiko und die durch die Corona-Pandemie zu erwartende Verschlechterung der Finanz- und Liquiditätssituation ist es fraglich, ob die Planansätze für die mittelfristige Planung ausreichen werden.

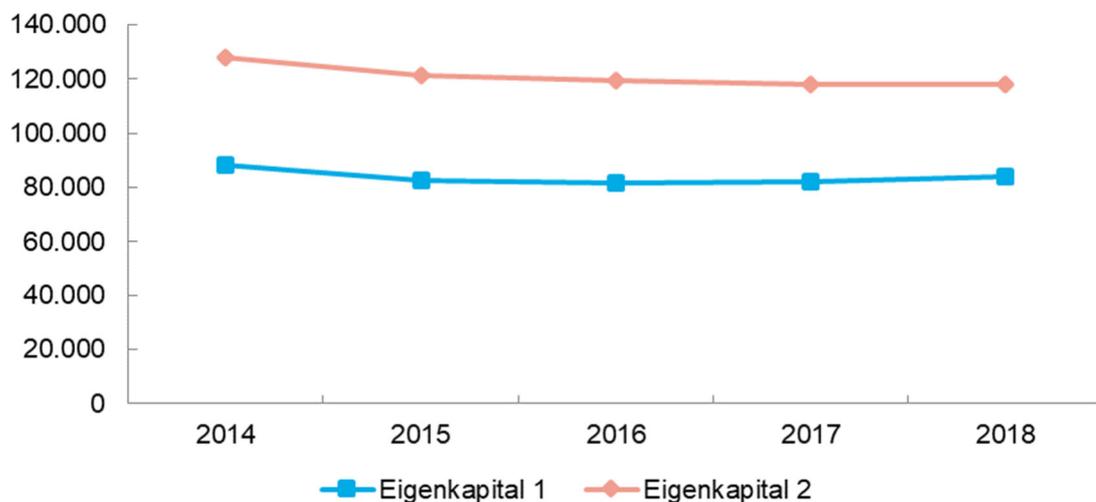
### 1.3.4 Eigenkapital

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein verfügt über eine interkommunal weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Diese basiert insbesondere auf dem hohen Waldvermögen von 44,6 Mio. Euro. Der fortschreitende Eigenkapitalverzehr konnte mithilfe der positiven Jahresergebnisse 2017 und 2018 zumindest temporär gestoppt werden.

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

**Eigenkapital Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**



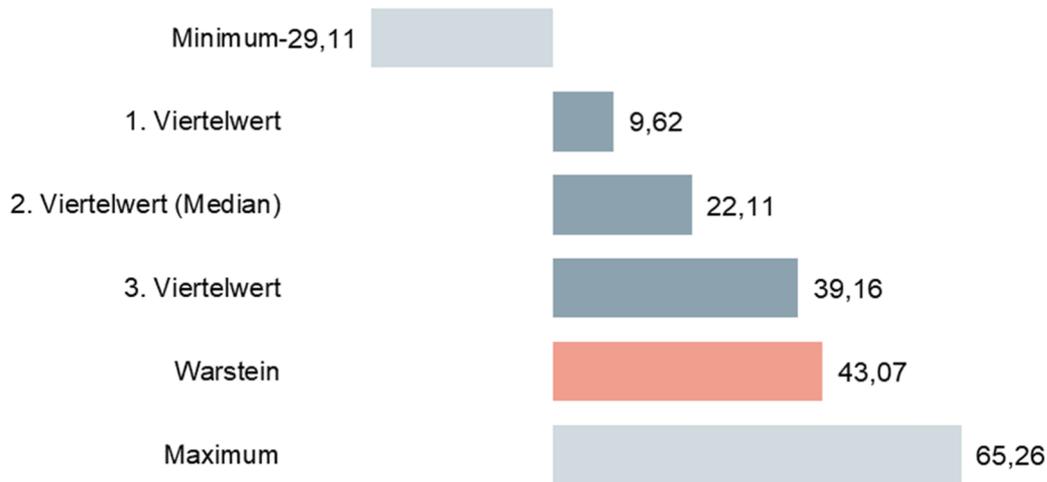
Nach der Eröffnungsbilanz 2008 beträgt das Eigenkapital 1 der **Stadt Warstein** 107,5 Mio. Euro. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 151,9 Mio. Euro. In der Folge hat sich Eigenkapital maßgeblich durch die hohen Jahresdefizite 2012 und 2013 um 15,0 beziehungsweise 12,8 Prozent erkennbar verringert.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2014 beläuft sich das Eigenkapital 1 auf 91,3 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 132,5 Mio. Euro. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 hat die Stadt anfänglich drei negative und zuletzt zwei positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Trotz der guten Entwicklung verbleibt ein nennenswerter Eigenkapitalverzehr von 7,5 Mio. Euro.

Der Rückgang des Eigenkapitals 2 fällt mit 14,7 Mio. Euro deutlich höher aus. Verantwortlich sind hierfür die um 7,2 Mio. Euro gesunkenen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. In diesem Kontext ist auf den deutlichen Anstieg der erhaltenen Anzahlungen hinzuweisen. In den erhaltenen Anzahlungen sind insbesondere die noch nicht verwendeten Mittel der allgemeinen Investitionspauschale sowie von zweckgebundene Investitionszuwendungen von insgesamt 7,8 Mio. Euro bilanziert. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Die Haushaltsplanung zeigt, dass die vorgesehenen Investitionen im Wesentlichen durch

die erhaltenen Anzahlungen finanziert werden. Somit werden die Sonderposten für Zuwendungen wieder ansteigen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Warstein zählt im gesamten Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Die Gründe hierfür liegen maßgeblich in dem hohen Waldvermögen von 44,6 Mio. Euro.

Das gute Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner bestätigt. Warstein verfügt jeweils über eine überdurchschnittliche, einwohnerbezogene Eigenkapitalausstattung. In mehreren Jahren gehört die Stadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Bei der Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene hat Warstein in den Jahren 2014 und 2015 mit Gesamteigenkapitalquoten von 31,76 und 31,24 Prozent höhere Kennzahlenwerte als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die weitere Entwicklung ab 2016 kann die gpaNRW nicht darstellen, weil die Stadt Warstein bisher keine weiteren Gesamtabschlüsse endgültig aufgestellt hat.

Beim Eigenkapital 2 weist die Stadt Warstein ebenfalls in allen Vergleichsjahren erkennbar überdurchschnittliche Positionierungen auf. Dieses gilt für die Quoten und das einwohnerbezogene Eigenkapital. Das hohe Niveau des 3. Viertelwertes wird hingegen nicht erreicht.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

→ **Feststellung**

Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene sind im Betrachtungszeitraum um rund 20 Prozent auf 2.490 Euro je Einwohner gesunken. Seit 2015 erreicht die Stadt Warstein unterdurchschnittliche Kennzahlenwerte.

→ **Feststellung**

Die Altersstruktur des Gebäude- und Infrastrukturvermögens zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als drei Viertel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Warstein hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Die Verkehrsflächen sowie die Abwasserkanäle haben ebenfalls deutlich mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer hinter sich.

→ **Feststellung**

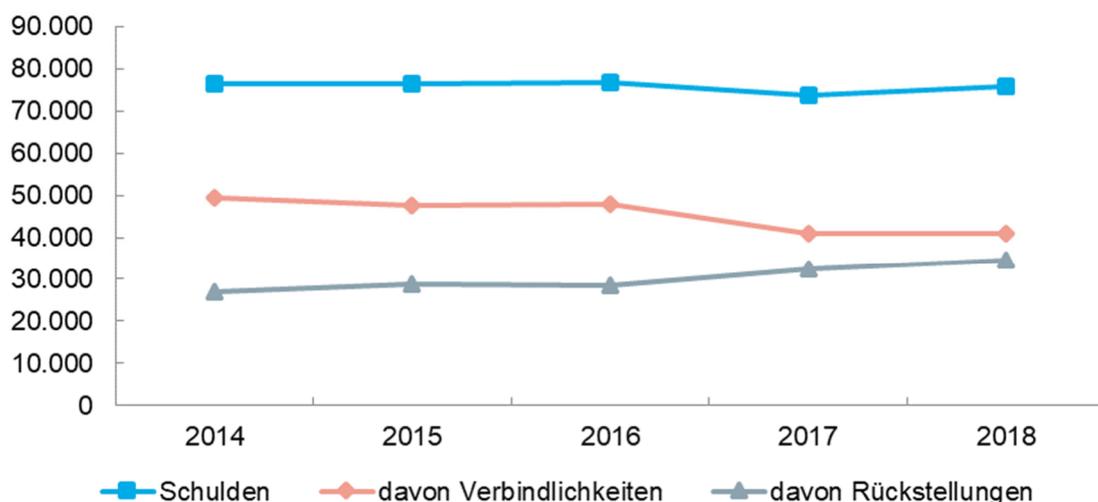
Die Stadt Warstein verfügt seit 2016 über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Die zuvor aufgebauten Liquiditätskredite konnten deshalb sukzessive verringert werden.

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.

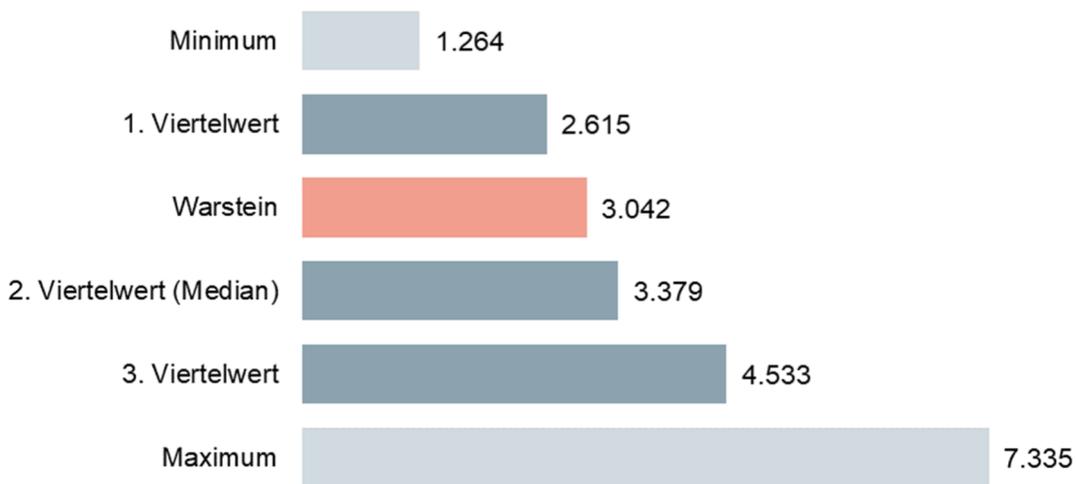
Weil die **Stadt Warstein** über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, können wir aktuelle Vergleichswerte auf Konzernebene nur bei den Verbindlichkeiten darstellen. Diese Verbindlichkeiten haben wir für die Jahre 2016 bis 2018 für den Konzern Kommune ermittelt und in den Vergleich gestellt.

**Schulden Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**



Das weitgehend konstante Schuldenniveau veränderte sich ab 2017 erkennbar in der Zusammensetzung. Zu dem, bei den Kommunen generell festzustellenden Anstieg der Pensionsrückstellungen kommen in Warstein 2017 und 2018 noch neu gebildete Instandhaltungsrückstellungen hinzu. Diese werden durch gleichzeitig sinkende Kreditverbindlichkeiten grundsätzlich kompensiert. Die zuletzt für 2018 geplante Kreditaufnahme von 1,3 Mio. Euro ist mit Ausnahme des Programms Gute Schule 2020 nicht erfolgt. Die Zunahme der erhaltenen Anzahlungen hat in 2018 einen weiteren Schuldenabbau verhindert.

**Schulden je Einwohner in Euro 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Warstein zeigt im gesamten Vergleichszeitraum von 2014 bis 2018 eine interkommunal unterdurchschnittliche Verschuldung. Diese resultiert maßgeblich aus den seit 2015 niedrigeren und zugleich sinkenden Verbindlichkeiten. Die in den Schulden enthaltenen Rückstellungen stellen sich anfänglich interkommunal erkennbar geringer dar. Seit 2017 sind sie durch die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen erhöht.

Weil die Stadt Warstein über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, beschränkt sich der interkommunale Vergleich auf das Jahr 2015, für das die Stadt Warstein den bisher letzten Gesamtabschluss vorgelegt hat.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015

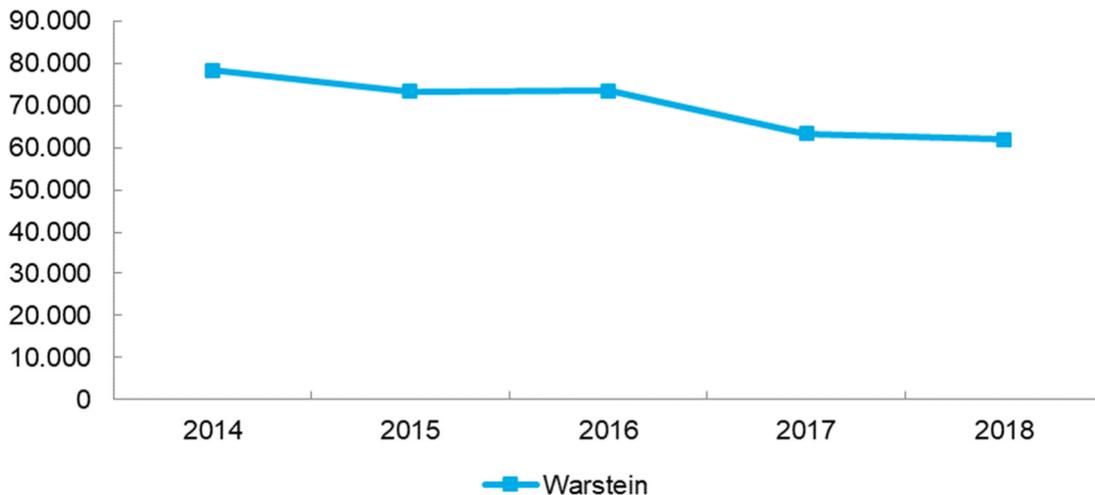
Jahr	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	4.123	2.376	3.625	4.635	5.773	7.700	27
<b>nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)</b>							
2015	3.043	1.120	2.344	3.348	4.263	7.601	41

Die Stadt Warstein hat in 2015 geringere Schulden im Kernhaushalt und nach dem Gesamtabschluss als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Schulden in Warstein werden, wie bei den meisten Kommunen, von den Verbindlichkeiten dominiert. Diese stellen in Warstein 71 Prozent der Gesamtschulden. Danach folgend die Rückstellungen mit 29 Prozent. Der größte Posten sind hierbei die Pensionsrückstellungen. Diese sind fast vollständig im Kernhaushalt bilanziert.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 und 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Stadt Warstein** verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorgelegen haben, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018



Zum Jahresanfang 2014 betragen die Gesamtverbindlichkeiten noch 51,6 Mio. Euro. Die beachtliche Zunahme in 2014 auf 78,3 Mio. Euro resultiert maßgeblich aus gestiegenen Krediten für Investitionen um 10,2 Mio. Euro und zur Liquiditätssicherung um 8,5 Mio. Euro. Für Letztere ist die Entwicklung beim Kernhaushalt verantwortlich. Der Anstieg der Investitionskredite beruht auf der Erweiterung des Vollkonsolidierungskreises mit der Warsteiner Verbundgesellschaft

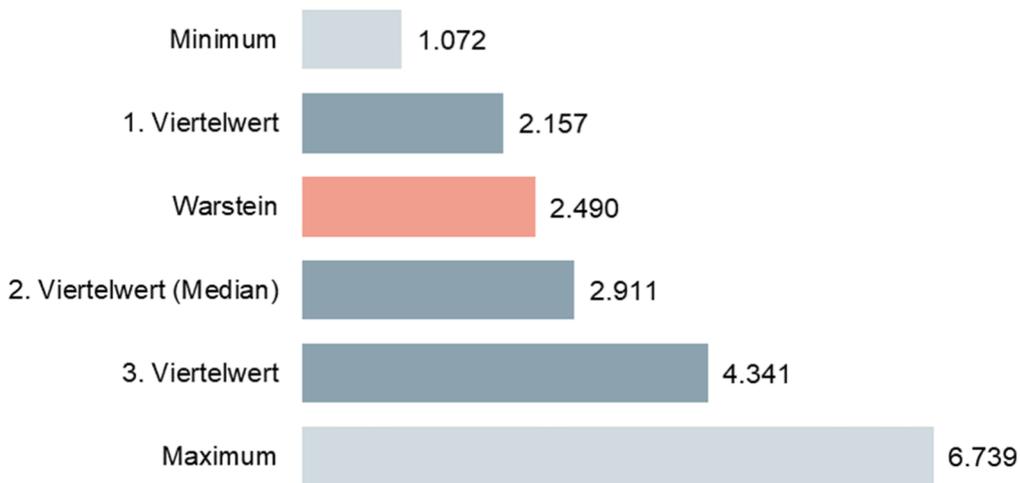
mbH (WVG) sowie der WVG Netz GmbH und der Finanzierung des übernommenen Gas- und Stromnetzes.

Der Anteil des Kernhaushaltes an dem ab 2016 ermittelten Gesamtverbindlichkeiten liegt im Durchschnitt bei rund 57 Prozent. Zu dem Rückgang der Gesamtverbindlichkeiten auf 62,0 Mio. Euro Ende 2018 haben der Kernhaushalt (35,0 Mio. Euro), die Stadtwerke Warstein (13,6 Mio. Euro) sowie die Warsteiner Verbundgesellschaft mbH beigetragen (12,0 Mio. Euro). Die wesentlichen Verbindlichkeiten stellen die Kredite für Investitionen mit 32,4 Mio. Euro und zur Liquiditätssicherung von 12,0 Mio. Euro. Danach folgen die erhaltenen Anzahlungen mit 9,8 Mio. Euro.

Nach den vorläufigen Jahresabschlussdaten 2019 des Kernhaushaltes sinken dessen Verbindlichkeiten deutlich um 7,6 Mio. Euro. Diese setzten sich maßgeblich aus um 3,5 Mio. Euro verringerten Liquiditätskrediten und gesunkenen sonstigen Verbindlichkeiten sowie Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen zusammen.

Für das Vergleichsjahr 2018 liegt von der Stadt Warstein kein Gesamtabchluss vor. Daher sind die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt worden. Sie betragen insgesamt 62,0 Mio. Euro beziehungsweise 2.490 Euro je Einwohner.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018\***



\* Weil die Stadt Warstein über keinen aktuellen Gesamtabchluss verfügt, sind die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise für das Jahr 2018 ermittelt worden.

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



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner von Warstein sind im Vergleichszeitraum von 2014 nach 2018 von 3.101 Euro kontinuierlich auf nunmehr 2.490 Euro gesunken. Seit 2015 weist die Stadt Warstein unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten auf.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Stadt Warstein Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.489	-1.678	1.308	1.672	1.567
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.624	-4.758	-2.163	-256	50
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-4.113</b>	<b>-6.436</b>	<b>-855</b>	<b>1.416</b>	<b>1.617</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	417	2.858	855	-1.416	-1.617
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-3.696</b>	<b>-3.578</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Nach den Jahresabschlüssen 2014 bis 2018 ergibt sich bei der Stadt Warstein für diesen Zeitraum ein Finanzmittelüberschuss von insgesamt 20,0 Mio. Euro. Dieses liegt vornehmlich daran, dass die Stadt insbesondere aufgrund der konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab 2016 eine gute Selbstfinanzierungskraft aufweist. Es können positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zwischen 2,3 Mio. Euro und 6,9 Mio. Euro jährlich erwirtschaftet werden. Diese sind interkommunal 2016 durchschnittlich und in 2017 und 2018 vergleichsweise hoch. Zudem ist der Saldo aus Investitionstätigkeit bis 2018 durchgängig positiv, die Einzahlungen liegen jährlich über den Auszahlungen. Beides ist mitverantwortlich dafür, dass bis auf das Programm Gute Schule 2020 keine Investitionskreditaufnahmen vorgenommen worden und zuletzt die Liquiditätskredite abgebaut worden sind.

Die Stadt Warstein verfügt in den beiden ersten Planjahren über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Hierfür sind insbesondere die deutlich niedrigeren Ansätze bei der Gewerbesteuer und den sonstigen Einzahlungen verantwortlich. Gleichzeitig plant die Stadt nachvollziehbar steigende Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Für die Folgejahre ab 2021 sind erkennbar höhere Einzahlungen kalkuliert. Hier sind besonders die von 750.000 Euro auf bis zu 2,1 Mio. Euro steigenden Gewinnausschüttungen von den Stadtwerken zu nennen.

Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2020 bis 2023 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher sind geringere positive oder höhere negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht auszuschließen.

In Relation zu den Jahresabschlüssen kalkuliert die Stadt mit einem erheblich höheren Investitionsvolumen von bis zu 10,7 Mio. Euro im Jahr. Im Durchschnitt sind es 7,2 Mio. Euro jährlich. Diesen stehen mit Ausnahme von 2023 jeweils deutlich niedrigere Investitionseinzahlungen gegenüber. Zur anteiligen Finanzierung der Investitionsauszahlungen sind von 2019 bis 2021 Investitionskreditaufnahmen von jährlich 1,0 Mio. Euro geplant. Damit ist eine moderate, jährliche Nettoneuverschuldung verbunden. Ab 2022 plant die Stadt dann wieder einen Abbau der Investitionskredite. Die Liquiditätskredite konnten in 2019 deutlich von 12,0 Mio. Euro auf 8,5 Mio. Euro abgebaut werden. Nach dem Haushaltsplan 2020 erwartet die Stadt ein jährliches Liquiditätskreditvolumen zwischen 10,7 Mio. Euro und 11,8 Mio. Euro. Aufgrund der sich abzeichnenden konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Verschlechterungen und dem aktuellen Gewerbesteuer einbruch für 2020 ist mit einem höheren, als dem geplanten Liquiditätskreditbedarf zu rechnen.

### 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.

#### Anlagenabnutzungsgrad Stadt Warstein 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Warstein	Durchschnittl. RND in Jahren Warstein zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	60	7	88	679
Verwaltungsgebäude	40	80	50	8	83	1.454
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	50	12	76	881
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	50	7	85	515

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Warstein	Durchschnittl. RND in Jahren Warstein zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	50	6	88	8.756
Schulsporthallen	40	60	50	10	80	1.537
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	11	78	2.876
Sporthallen	40	60	50	5	90	85
Hallenbäder	40	70	55*	5	91	224
Abwasserkanäle	50	80	56*	16	71	28.337
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	37*	14	64	42.231

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

\* Mittelwert

Die **Stadt Warstein** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den Gebäuden eher kurze bis mittlere Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Vielfach wurden 50 Jahre zugrunde gelegt. Durch kurze Nutzungsdauern erhöht sich die jährliche Abschreibungsbelastung für den städtischen Haushalt. Andererseits bedeuten kürzere Nutzungsdauern ein eher geringes Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Die bei den Straßen zugrunde gelegten 40 Jahre liegen im mittleren Bereich der NKF-Rahmentabelle. Die Wirtschaftswege haben mit zehn bis 15 Jahren kurze Gesamtnutzungsdauern. Die Abwasserbeseitigung sowie die Hallenbäder werden vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein geführt. Annähernd 80 Prozent des Kanalnetzes werden über 50 Jahre abgeschrieben und weisen insoweit eine kurze Gesamtnutzungsdauer auf. Für weitere rund 20 Prozent ist die längste Nutzungsdauer von 80 Jahren angesetzt. Die Finanzierung von erforderlichen Investitionen erfolgt im Abwasserbereich über Benutzungsgebühren. Bei der Stadt Warstein werden bei der Gebührenkalkulation die Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Hierdurch ist grundsätzlich eine deutlich bessere Refinanzierung des Anlagevermögens möglich. Jedoch werden entsprechende, kostendeckend kalkulierte Gebührensätze letztendlich nicht beschlossen.

Voranzustellen ist, dass die vergleichsweise kürzeren Nutzungsdauern tendenziell zu höheren Anlageabnutzungsgraden führen.

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist unausgewogen. Bei der Mehrheit der Gebäude ist ein Großteil der Gesamtnutzungsdauern vergangen. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Zahlreiche Immobilien werden innerhalb der nächsten zehn Jahre ebenfalls abgeschrieben sein. Dieses ist insbesondere auf die bei der Eröffnungsbilanz festgelegten kürzeren Nutzungsdauern zurückzuführen.

Hiervon sind grundsätzlich alle Gebäudegruppen betroffen, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Exemplarisch zu nennen sind der umfangreiche Schulsektor sowie die Feuerwehr. Der Handlungsbedarf bei den Feuerwehrgerätehäusern ergibt sich aus der Altersstruktur sowie den bestehenden Anforderungen in diesem Aufgabensektor. Vor diesem Hintergrund wurde 2019 in Belecke das bestehende Feuerwehrgerätehaus umgebaut und mit einem Anbau erweitert. Aktuell wurde mit einem weiteren Feuerwehrneubau im Hauptort Warstein mit einem beachtlichen Investitionsvolumen von 5,3 Mio. Euro begonnen. Der Haushaltsplan 2020 enthält nach der Investitionsübersicht umfangreiche Investitionen im Immobilienbestand. Diese betreffen insbesondere das Schulzentrum Belecke, das Gymnasium, einen Rathausanbau, die Sanierung einer Kindertageseinrichtung und den Umbau der Pankratius-Turnhalle in Warstein.

Hierbei nutzt die Stadt, wie andere Kommunen ebenfalls, die Investitions- und Schulpauschale sowie unterschiedliche Programme für die Unterhaltung und Sanierung ihrer Gebäude. Hierzu gehören bauliche Maßnahmen im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes NRW (KInvFöG NRW), des Programms Gute Schule 2020 sowie der Städtebauförderung. Bei den Baumaßnahmen handelt es sich sowohl um investive und als auch um konsumtive Maßnahmen. Durch Letztere werden zwar vielfach nicht neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden.

Der bestehende Handlungsbedarf im Gebäudebestand wird auch anhand der Instandhaltungsrückstellungen ersichtlich. In den Jahren 2017 und 2018 sind beachtliche Rückstellungszuführungen von 2,5 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro vorgenommen worden. Für den Hochbau beträgt die Instandhaltungsrückstellung Ende 2018 insgesamt 4,1 Mio. Euro. Sie betrifft maßgeblich Schulen, Kindertageseinrichtungen sowie das Rathaus in der Diephlohstraße.

Die Verkehrsflächen als wichtiges Infrastrukturvermögen haben mit 64 Prozent erkennbar mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt Ende 2018 bei den Straßen rund 63 Prozent und bei den Wirtschaftswegen 79 Prozent. Die Forstwege sind vollständig abgeschrieben.

Die Stadt Warstein begründet die Situation beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen mit dem seit Jahrzehnten bestehenden Konsolidierungsdruck einer Kommune in der Haushaltssicherung. Es konnten nur die notwendigsten Investitionsmaßnahmen durchgeführt werden. Durch die Aufstellung eines Instandhaltungsmanagements in den letzten Jahren sind die notwendigen Maßnahmen an den städtischen Gebäuden identifiziert. Um eine Realisierung sicherzustellen, sind nunmehr im umfangreichen Maße Instandhaltungsrückstellungen gebildet worden.

#### → **Feststellung**

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude und Verkehrsflächen sind insgesamt als nicht zufrieden stellend einzustufen. Damit zeigt die Altersstruktur des Anlagevermögens ein überwiegend kritisches Bild. Diese deutet vielfach auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Die Stadt Warstein hat dieses erkannt und, trotz Haushaltssicherung, durch ein aufeinander abgestimmtes Instandhaltungsmanagement und damit einhergehender Investitionen in Verbindung mit der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen Gegenmaßnahmen ergriffen.

Bei den Abwasserkanälen ergeben sich die Handlungsbedarfe und erforderlichen Maßnahmen aus der Umsetzung des Abwasserbeseitigungskonzeptes.

Im Eigentum der Stadt Warstein stehen, wie bereits bei der überörtlichen Prüfung 2014 festgestellt, interkommunal erheblich mehr Gebäudeflächen. Warstein gehört mit rund 4.800 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Flächen. Der Median liegt mit circa 3.800 m<sup>2</sup> deutlich niedriger. Hohe Werte ergeben sich mit Ausnahme der Bereiche Verwaltung und Kultur bei sämtlichen Nutzungsarten. Aufgrund der hohen Flächenwerte insgesamt wird der Haushalt der Stadt Warstein durch den Immobilienbestand deutlich mehr belastet werden als bei vielen anderen Kommunen.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Hier haben wiederum die vergleichsweise kürzeren Nutzungsdauern entsprechende Auswirkungen.

Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dieses gelingt der Stadt Warstein grundsätzlich nicht. Die Investitionsquote schwankt im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 zwischen 29 Prozent und 57 Prozent. Dieses spiegelt sich auch im Werteverzehr des Gebäude- und Straßenvermögens wider. Die Bilanzposition „bebaute Grundstücke“ ist im Betrachtungszeitraum um 7,5 Mio. Euro auf 21,8 Mio. Euro gesunken. Beim Straßennetz betragen der Rückgang 9,4 Mio. Euro und der Bilanzwert nunmehr 42,5 Mio. Euro. Bei der Eröffnungsbilanz 2008 waren die bebauten Grundstücke mit 40,3 Mio. Euro und das Straßennetz mit 67,6 Mio. Euro bilanziert.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warstein hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht konsequent ein. Damit fehlen ihr zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling. Über das Finanzcontrolling liegen der Verwaltung und dem Rat jedoch unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt Warstein mit Ausnahme eines Jahres grundsätzlich ein.

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 Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Warstein** nicht konsequent ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzung überwiegend im Dezember und zeigt sie dann grundsätzlich ebenfalls noch im Dezember bei der Kommunalaufsicht an. In Einzelfällen ist die Haushaltssatzung im Januar und Februar des Folgejahres angezeigt worden. Die Stadt hat die Genehmigungen der Haushaltssatzungen und Haushaltssicherungskonzepte überwiegend im März des laufenden Haushaltsjahres erhalten. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Warstein mit Ausnahme für 2014 nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Ratssitzungen, in denen bisher die Entwürfe eingebracht werden, sind überwiegend zwischen Mai und September des Folgejahres. Die erheblich verspätete Einbringung des Jahresabschlusses 2016 im März 2018 resultiert daraus, dass gleichfalls die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2015 zu erstellen waren. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 befindet sich in der Aufstellungsphase und soll im Juni 2020 dem Rat zugeleitet werden.

Der erste, aufzustellende Gesamtabschluss 2010 ist im Jahr 2016 aufgestellt und vom Rat bestätigt worden. Die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2014 sind im Rahmen der Vereinfachungsregelung zusammen mit dem Gesamtabschluss 2015 dem Rat in der zweiten Jahreshälfte 2017 zugeleitet worden. Für den zu prüfenden Gesamtabschluss 2015 hat der Rat Mitte 2018 die Bestätigung erteilt. Zum Prüfungsende hat die Stadt Warstein dargelegt, dass die Entwürfe der Gesamtabschlüsse ab 2016 in weiten Teilen erstellt sind. Dieses betrifft insbesondere das Zahlenwerk. Für die bisher eingetretenen Zeitverzögerungen sind auskunftsgemäß insbesondere die Wiedereingliederung des Baubetriebshofes sowie die Einführung einer neuen Finanzsoftware verantwortlich.

Die Stadt Warstein beabsichtigt, die mit dem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG NRW) verlängerte Vereinfachungsregelung für die Gesamtabschlüsse 2016 und 2017 zu nutzen und sie dem Gesamtabschluss 2018 beizufügen. Die Beschlussfassung über die drei Abschlüsse soll nach den aktuellen Planungen bis zum Jahresende 2020 erfolgen. Ab 2019 geht die Stadt davon aus, dass die Pflicht zur Aufstellung der Gesamtabschlüsse entfällt.

Der Kämmerer der Stadt Warstein berichtet regelmäßig im Verwaltungsvorstand und im Rat über den Haushalt und den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung.

Hierzu werden insbesondere Quartalsberichte erstellt, die über die laufende Haushaltsführung informieren. Die Berichte werden zentral vom Fachbereich 2 Finanzen erstellt und zusammengefasst. Die Fachbereiche und Sachgebiete sind für die Lieferung der erforderlichen Daten, inklusive der Prognosen, verantwortlich. Hierfür wird eine Fachsoftware genutzt.

Die Quartalsberichte werden mit Fortschreiten des Haushaltsjahres inhaltlich umfassender. Für das erste Quartal wird wegen des frühen Zeitpunkts nachvollziehbar auf Prognosen zum Jahresende verzichtet. Diese sind ab dem zweiten Quartalsbericht enthalten. Die Prognosen umfassen insbesondere die Entwicklung der Ergebnisrechnung, der einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten sowie der Produktbereiche. Darüber hinaus enthalten der zweite und dritte Quartalsbericht Prognosen zur Finanzrechnung, zu den einzelnen Investitionsmaßnahmen und zur Finanzierungstätigkeit.

Die Quartalsberichte gehen an den Rat und werden auf der Homepage der Stadt veröffentlicht. Sie werden zudem der Kommunalaufsicht zur Verfügung gestellt.

Die Verwaltungsführung nutzt die Berichte zur Haushaltssteuerung. Insbesondere bei negativen Abweichungen sollen so frühzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden können. Haushaltssperren sind auskunftsgemäß aufgrund der positiven Entwicklung in den letzten Jahren nicht erforderlich gewesen.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Im betrachteten Zeitraum 2014 bis 2023 kann die Stadt Warstein die gestiegenen Aufwendungen nicht vollständig durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Nach den Haushaltssicherungskonzepten ist ab 2021 ein ausgeglichener Haushalt darzustellen. Dieser soll insbesondere durch die schwankungsanfälligen Positionen Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sowie durch steigende Gewinnausschüttungen vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein erreicht werden. Sofern die prognostizierten konjunkturellen Entwicklungen im Planungszeitraum nicht eintreten, benötigt die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen.

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

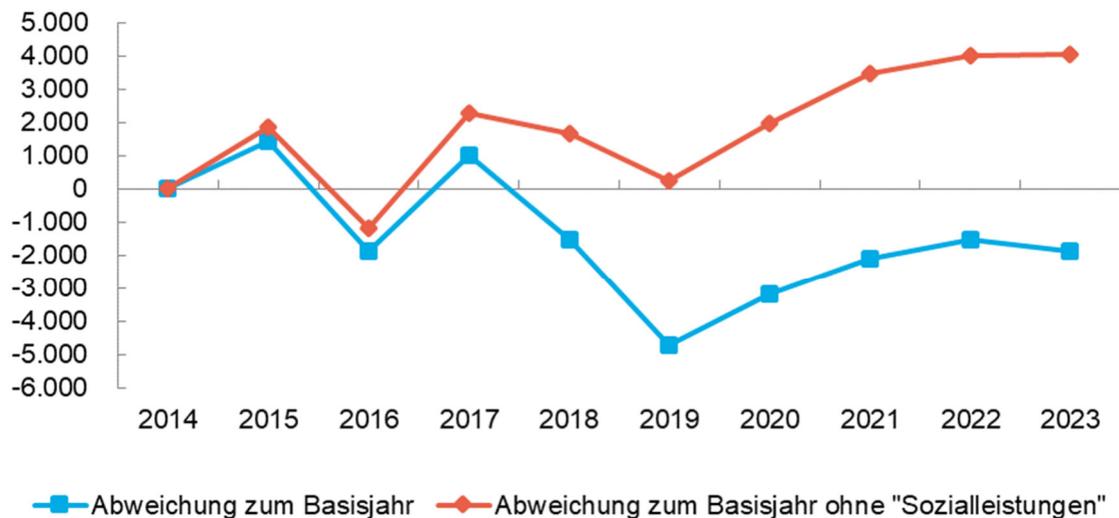
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung 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 Warstein** ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 11 und 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2023



Werte 2014 bis 2018: Ist, ab 2019: Plan

Zu der erkennbaren Verbesserung des Jahresergebnisses in 2017 hat die deutliche Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B maßgeblich beigetragen. Allein hierdurch werden nachhaltig jährliche Mehrerträge von 1,8 Mio. Euro erzielt.

Der Jahresüberschuss in 2018 von 1,7 Mio. Euro resultiert insbesondere aus gestiegenen Erträgen bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Letztendlich ist beim bereinigten Jahresergebnis eine Verschlechterung von 2,5 Mio. Euro gegenüber 2017 eingetreten.

Der Rückgang beziehungsweise die Verschlechterung in 2019 gegenüber dem Jahresabschluss 2018 beträgt 3,2 Mio. Euro. Ein Rückgang in diesem Umfang spricht häufig für eine tendenziell vorsichtigere Haushaltsplanung.

Die Stadt Warstein muss nach dem fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzept den Haushaltsausgleich für 2021 und die Folgejahre darstellen. Um dieses zu erreichen, sind wiederum

und mit steigender Tendenz Gewinnausschüttungen vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein geplant. Sie steigen von rund 750.000 Euro in 2021 auf 2,1 Mio. Euro in 2023. Diese Konsolidierungsmaßnahme ist mit ursächlich für den ab 2020 wieder steigenden Verlauf der beiden bereinigten Jahresergebnisse.

Gegenüber dem Basisjahr 2014 steigen die Sozialleistungen bis 2018 um 3,2 Mio. Euro und bis 2023 um insgesamt 5,9 Mio. Euro. Sie belasten damit, wie bei anderen Kommunen, zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

#### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Die **Stadt Warstein** befindet sich auch nach der NKF-Umstellung 2008 weiterhin in der Haushaltssicherung. Die Konsolidierungsaktivitäten der Stadt umfassen, wie bei den meisten Kommunen in der Haushaltssicherung, sachgerecht auch die Erhöhung der Realsteuerhebesätze.

Die Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer liegen seit Jahren erkennbar über den fiktiven Hebesätzen nach dem jeweiligen GFG. Dieses gilt bis einschließlich 2013 nicht für die Grundsteuer B. Die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze erzielten Erträge bleiben in voller Höhe bei der Stadt Warstein. Sie werden weder bei den Schlüsselzuweisungen noch bei der zu zahlenden Kreisumlage angerechnet.

Bei den Grundsteuern hat die Stadt in den Jahren 2014 und 2017 deutliche Hebesatzerhöhung festgesetzt. Diese betragen bei der Grundsteuer B 100 beziehungsweise in 2017 dann 210 Punkte. Sie führen zu nachhaltigen Mehrerträgen von rund 0,8 Mio. Euro in 2014 und seit 2017 um weitere, annähernd 1,8 Mio. Euro jährlich. Bei der Gewerbesteuer hat die Stadt moderate Erhöhungen in 2015 und 2017 von zwölf und 20 Hebesatzpunkten vorgenommen. Diese haben zusammen mit der guten konjunkturellen Entwicklung zur deutlichen Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation beigetragen. Die Gewerbesteuer beträgt 2014 rund 8,8 Mio. Euro. Sie hat sich im Eckjahresvergleich mehr als verdoppelt und mit 19,2 Mio. Euro den bisherigen Höchststand im Betrachtungszeitraum erreicht.

Für die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2023 hat die Stadt Warstein keine weiteren Hebesatzerhöhungen kalkuliert. Damit sind gegenüber 2018 durchgängig konstante Grundsteuererträge geplant. Bei der Gewerbesteuer hat die Stadt Erträge zwischen 14,5 Mio. Euro und 15,0 Mio. Euro angesetzt und insoweit zurückhaltender geplant. Die Planungen sind von den aktuellen, nicht vorhersehbaren Entwicklungen und der Rückzahlung in 2020 von rund 11,0 Mio. Euro überholt worden. Sie stellen eine erhebliche fiskalische Belastung dar.

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

### Hebesatzvergleich Realsteuern 2017 bis 2019

Steuerart	Stadt Warstein			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Soest			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Grundsteuer A	420	420	420	217	217	223	323	324	327	289	284	284
Grundsteuer B	730	730	730	429	429	443	542	542	545	542	522	527
Gewerbsteuer	460	460	460	417	417	418	439	440	439	413	442	442

\* 2017 kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern, ab 2018 kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern (Quelle: IT NRW; Stand zum 31. Dezember eines Jahres)

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

#### → Feststellung

Im konsumtiven Bereich gibt es bei der Stadt Warstein keine Ermächtigungsübertragungen. Damit konzentrieren sich Übertragungen auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist zuletzt durch eine Einzelmaßnahme deutlich gestiegen. Durch den Verzicht auf stringente Bauausführungszeiträume erreicht die Stadt auskunftsgemäß mehr und günstigere Angebote. Dieses ist positiv und entlastet den städtischen Haushalt.

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.

### Ordentliche Aufwendungen Stadt Warstein 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	52.820	54.552	61.206	62.562	64.113
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	52.820	54.552	61.206	62.562	64.113
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	53.895	55.623	63.920	68.449	66.512

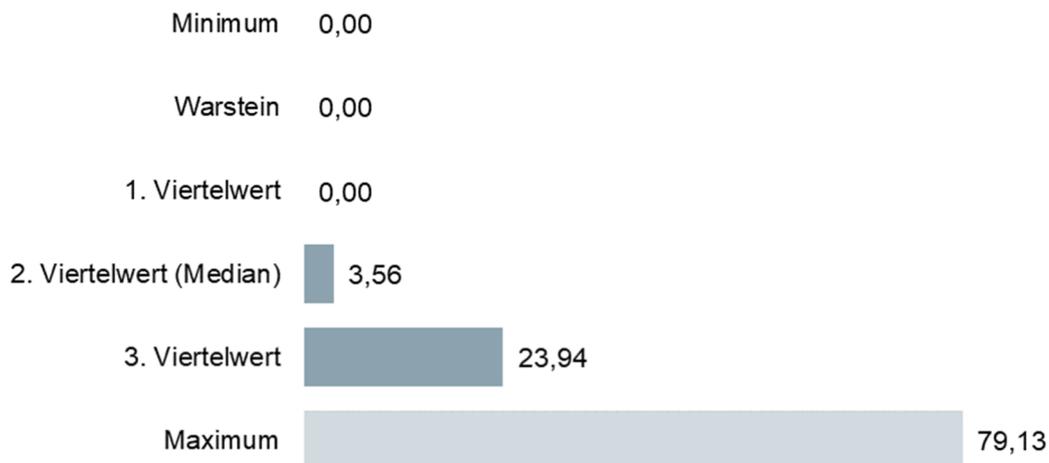
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>102,0</b>	<b>102,0</b>	<b>104,4</b>	<b>109,4</b>	<b>103,7</b>

**Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Stadt Warstein 2014 bis 2018**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	47.571	48.306	53.285	55.567	57.776
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	47.571	48.306	53.285	55.567	57.776
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	44.970	47.362	53.349	55.450	56.789
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>94,5</b>	<b>98,0</b>	<b>100,1</b>	<b>99,8</b>	<b>98,3</b>

In der **Stadt Warstein** übersteigen die ordentlichen Aufwendungen nach den Jahresabschlüssen jeweils die geplanten Ansätze. Dagegen bleiben die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mit Ausnahme von 2016 grundsätzlich hinter den Planansätzen. In keinem der betrachteten Jahre hat die Stadt Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Dieses beruht insbesondere auf der städtischen Dienstanweisung Finanzen und den Vorgaben der Kommunalaufsicht. Nach der Dienstanweisung sind Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen des Ergebnisplans grundsätzlich nicht zulässig. Übertragungen sind nachvollziehbar unter bestimmten Voraussetzungen für Investitionsmaßnahmen möglich. Entsprechend den Genehmigungsverfügungen des Kreises Soest zum Haushalt und den Haushaltssicherungskonzepten hat ein restriktiver Umgang mit Ermächtigungsübertragungen zu erfolgen. Danach haben explizit Übertragungen für ergebniswirksame Aufwendungen grundsätzlich zu unterbleiben. Diese Praxis spiegelt sich im interkommunale Vergleich wider:

**Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018**

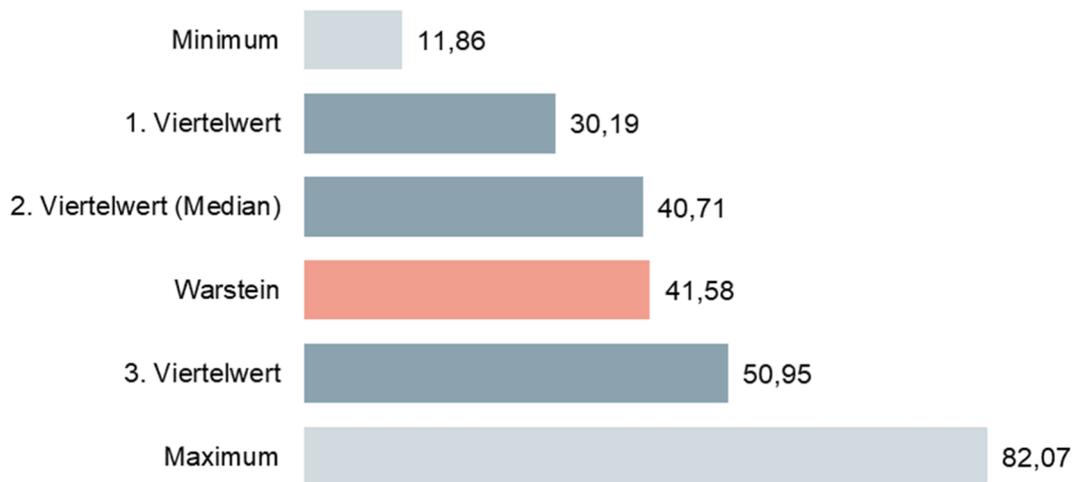


In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen. Neben Warstein haben 15 weitere Städte in 2018 keine Ermächtigungen übertragen. Mehrere von ihnen unterliegen auch aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Ein gleiches Bild zeigt der interkommunale Vergleich der Ermächtigungsübertragungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

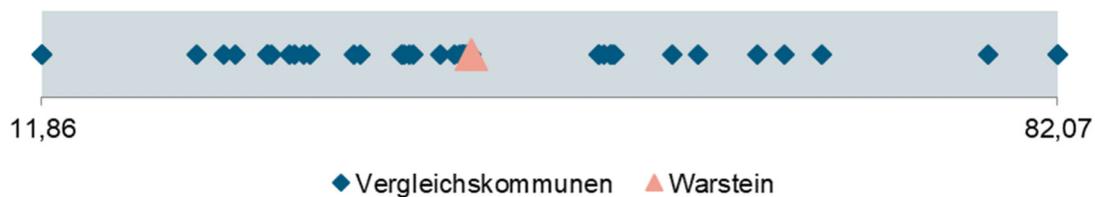
**Investive Auszahlungen Stadt Warstein 2014 bis 2018**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.494	2.671	2.717	4.116	5.687
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	903	409	714	633	2.542
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>36,19</b>	<b>15,33</b>	<b>26,27</b>	<b>15,38</b>	<b>44,69</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.397	3.080	3.431	4.749	8.229
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>26,57</b>	<b>13,29</b>	<b>20,80</b>	<b>13,33</b>	<b>30,89</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.181	2.117	2.046	2.403	3.422
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>64,21</b>	<b>68,73</b>	<b>59,63</b>	<b>50,59</b>	<b>41,58</b>

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



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der **Stadt Warstein** sinkt im Betrachtungszeitraum der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen fast kontinuierlich. In 2018 erreicht er den niedrigsten Stand. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in den 2017 und 2018 deutlich gestiegenen Ansätzen. Der Anstieg der Ansätze sowie der Ermächtigungsübertragungen in 2018 liegt über der Zunahme der Ist-Ergebnisse nach den Jahresabschlüssen. Dennoch sind die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner im interkommunalen Vergleich weiterhin erkennbar unterdurchschnittlich.

Für das Jahr 2019 sind die Ermächtigungen hinsichtlich der Anzahl und des Volumens der Maßnahmen abermals gestiegen. Es sind für 33 Maßnahmen insgesamt 4,3 Mio. Euro übertragen worden. Damit erhöht sich der fortgeschriebene Ansatz für 2019 auf 13,0 Mio. Euro. Auf die Einzelmaßnahme Feuerwehrgerätehaus Belecke entfallen alleine 2,1 Mio. Euro. Hierfür sind im Jahr zuvor bereits 1,0 Mio. Euro übertragen worden. Die Abwicklung dieser Maßnahme hat sich nachvollziehbar zeitlich ausgedehnt. Es handelt sich maßgeblich um eine Umbaumaßnahme und damit um einen Bau im Bestand, bei dem zugleich die Einsatzbereitschaft des dortigen Löschzuges gewährleistet sein musste. Weitere größere Maßnahmen sind der Endausbau „Am Tiergarten“ in Sichtigvor und „der Straße „Unterm Hagen“ in Warstein. Die Stadt hat auskunftsgemäß gute Erfahrungen gemacht, bei der Ausschreibung von Baumaßnahmen keine stringenter Ausführungszeiträume vorzugeben. Hierdurch erhöhen sich tendenziell die Zahl der Angebote und es werden zudem für die Stadt günstigere Angebotspreise erzielt. Mögliche Verlängerungen bis zum Abschluss der Maßnahmen sind nach Auffassung der Stadt vertretbar. Daneben sind die personellen Kapazitäten sowie die Beachtung und Einhaltung von Fördermöglichkeiten und -vorgaben weitere Einflussfaktoren.

Die Stadt Warstein konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren.

Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warstein hat einen festen Arbeitskreis Förderung eingerichtet. Ihm gehören insbesondere der Kämmerer, die Fachbereichsleiter sowie weitere Mitarbeiter des Fachbereich 4, Bauen, Wohnen an. Die gpaNRW bewertet den Arbeitskreis im Hinblick auf eine umfassende und erfolgreiche Fördermittelakquise positiv.

Die Stadt nutzt verschiedene Quellen bei der Fördermittelakquise und bedient sich externer Unterstützung.

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

Bei der **Stadt Warstein** bestehen bisher keine strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Jedoch wurde bereits ein Arbeitskreis Förderung implementiert. Hierzu gehören insbesondere der Kämmerer, die Fachbereichsleiter sowie weitere Mitarbeiter aus dem Fachbereich 4, Bauen, Wohnen. In dem Arbeitskreis werden unter anderem bestehende Förderprogramme sowie geplante Projekte, insbesondere Baumaßnahmen, und deren Fördermöglichkeiten diskutiert. Daneben werden regelmäßig externe Beratungen durch die NRW-Bank sowie die Bezirksregierung Arnsberg genutzt. Letztere koordiniert die verschiedenen Förderprogramme unter dem Motto „Förderung aus einer Hand“. Eine erstellte Broschüre übernimmt dabei die Funktion eines Förderlotsen. Weitere Informationen werden aus Newslettern und Schnellbriefen gesammelt. Die Fördermittelbeantragung liegt dann grundsätzlich bei der federführenden, dezentralen Organisationseinheit.

#### → **Empfehlung**

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

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Die Stadt Warstein musste mit einer Ausnahme bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung findet primär dezentral in den Fachbereichen statt. Die Stadt Warstein nutzt eine zentrale Datenbank, die sämtliche Förderanträge mit den erforderlichen Daten, Informationen und Unterlagen enthält. Die Datenbank ist ein gutes Instrument für ein Fördercontrolling.

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

Der **Stadt Warstein** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln grundsätzlich zu vermeiden. In einem Fall waren im Forstbereich Fördermittel für den Wiederaufwuchs von etwa 30.000 Euro zurückzuzahlen.

Die Stadt hat eine zentrale Datenbank implementiert. Diese beinhaltet sämtliche laufenden sowie abgeschlossenen Förderprojekte mit den notwendigen Daten, Informationen und Unterlagen. Die Datenbank ermöglicht der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte.

Auskunftsgemäß werden die kommunalen Entscheidungsträger regelmäßig in den Fachausschüssen sowie im Rat über den Stand wesentlicher Förderprojekte informiert.

## 1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### 1.5.1 Wald und Forsten

Das Gemeindegebiet von Warstein hat eine Waldfläche von annähernd 8.700 ha. Mit rund 4.900 ha Stadtwald ist die **Stadt Warstein** der zweitgrößte kommunale Waldbesitzer in Nordrhein-Westfalen und zählt gleichzeitig zu den größten kommunalen Waldbesitzern in Deutschland. Der Bilanzwert des Waldvermögens beträgt 44,6 Mio. Euro. Er stellt hiermit durchschnittlich rund ein Viertel des Anlagevermögens und 22,4 Prozent der Bilanzsumme. Damit ist das Waldvermögen eine wesentliche Basis für die auch interkommunal hohe Eigenkapitalausstattung der Stadt Warstein.

Die Erträge und Überschüsse aus der Waldbewirtschaftung tragen erkennbar zum Haushaltsausgleich bei. Die positiven Jahresergebnisse der Produktgruppe Forst schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 580.000 Euro in 2014 und 1,3 Mio. Euro in 2016. Im Durchschnitt sind es rund 900.000 Euro jährlich.

Bei zahlreichen Kommunen sind durch Sturmschäden und die Käferplage große Waldflächen in Mitleidenschaft gezogen. Die Folgen sind beachtliche Aufwendungen für die Wiederaufforstung

sowie sinkende Holzerträge durch eine Marktsättigung. Hiervon ist die **Stadt Warstein** auch aufgrund ihres großen Waldvermögens besonders betroffen. Dieses belastet die derzeitige und zukünftige Haushalts- und Finanzsituation der Stadt.

Die Stadt Warstein wird im Jahresabschluss 2019 eine Rückstellung zur Wiederaufforstung von 2,0 Mio. Euro nach § 37 KomHVO NRW bilden. Hierdurch wird das Erreichen des nach dem Haushaltssicherungskonzept ab 2021 verpflichtenden Haushaltsausgleiches zumindest durch die Wiederaufforstungsaufwendungen nicht erschwert. Dennoch werden durch die geplanten geringeren Holzerlöse von 1,4 Mio. Euro bis 1,5 Mio. Euro jährlich die Überschüsse des Forstes sinken. Die Stadt kalkuliert mit zukünftigen Überschüssen von durchschnittlich rund 400.000 Euro jährlich.

Nach § 44 Abs. 1 Landesforstgesetz „Pflicht zur Wiederaufforstung“ sind Kahlflächen und sogar stark verlichtete Waldbestände innerhalb von zwei Jahren wieder aufzuforsten oder zu ergänzen. Diese gilt sofern nicht eine Umwandlung in eine andere Nutzungsart genehmigt oder zulässig ist. Insoweit besteht eine rechtliche Verpflichtung zur Wiederaufforstung. Daher ist nach Auffassung der gpaNRW eine sonstige Rückstellung gemäß § 37 Abs. 5 KomHVO NRW in Höhe der Wiederaufforstungsaufwendungen zu bilden. Diese Verpflichtung tritt mit dem Schadenseignis (Sturmschaden, Feststellen der Käferplage) ein. Das bedeutet, dass die Rückstellung mit Kenntnis des Schadens zu bilden ist. Eine Bewertung des von der Stadt geplanten Rückstellungsvolumens von 2,0 Mio. Euro ist nicht Bestandteil dieser überörtlichen Prüfung.

In der Regel haben die Kommunen das pauschalierte Festwertverfahren für die Waldbewertung nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 KomHVO NRW beziehungsweise § 34 Abs. 2 GemHVO NRW a. F. genutzt. Dieses gilt ebenso für die Stadt Warstein. Eine Anpassung des Festwertes aufgrund der Sturmschäden beziehungsweise der Käferplage kann unseres Erachtens nicht erfolgen.

Das Land stellt Mittel, unter anderem ein 100 Mio. Euro umfassendes Wiederbewaldungsprogramm für den Aufbau von vielfältigen und klimastabilen Wäldern in den nächsten zehn Jahren für die Wiederaufforstung, zur Verfügung. Hieraus erhaltene Mittel stehen den Aufwendungen für die Rückstellungen gegebenenfalls zeitversetzt gegenüber. Auch der Bund stellt umfangreiche Mittel zur Aufforstung, den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern aus dem Konjunkturpaket zur Verfügung. Die Förderprogramme können möglicherweise entsprechende haushaltswirtschaftliche Risiko abfedern.

Nach den Ausführungen der Stadt Warstein werden aktuell die Rahmenbedingungen für diese Förderungen intensiv diskutiert.

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation**

	Feststellung	Seite
<b>1.3.1 Haushaltsstatus</b>		
F1	Die Stadt Warstein befindet sich weiterhin in der Haushaltssicherung nach § 76 GO NRW. Sie unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Restriktionen und den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes. Ab dem Jahr 2021 rechnet die Stadt wieder mit ausgeglichenen Haushalten.	40
<b>1.3.2 Ist-Ergebnisse</b>		
F2	Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit Überschüssen in 2017 und 2018. Die Stadt Warstein profitiert von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dabei besonders von der Gewerbesteuer. Dennoch weist die Stadt weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation auf.	43
<b>1.3.4 Eigenkapital</b>		
F3	Die Stadt Warstein verfügt über eine interkommunal weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Diese basiert insbesondere auf dem hohen Waldvermögen von 44,6 Mio. Euro. Der fortschreitende Eigenkapitalverzehr konnte mithilfe der positiven Jahresergebnisse 2017 und 2018 zumindest temporär gestoppt werden.	54
<b>1.3.5 Schulden und Vermögen</b>		
F4	Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene sind im Betrachtungszeitraum um rund 20 Prozent auf 2.490 Euro je Einwohner gesunken. Seit 2015 erreicht die Stadt Warstein unterdurchschnittliche Kennzahlenwerte.	56
F5	Die Altersstruktur des Gebäude- und Infrastrukturvermögens zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als drei Viertel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Warstein hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Die Verkehrsflächen sowie die Abwasserkanäle haben ebenfalls deutlich mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer hinter sich.	56
F6	Die Stadt Warstein verfügt seit 2016 über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Die zuvor aufgebauten Liquiditätskredite konnten deshalb sukzessive verringert werden.	56
F7	Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude und Verkehrsflächen sind insgesamt als nicht zufrieden stellend einzustufen. Damit zeigt die Altersstruktur des Anlagevermögens ein überwiegend kritisches Bild. Diese deutet vielfach auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Die Stadt Warstein hat dieses erkannt und, trotz Haushaltssicherung, durch ein aufeinander abgestimmtes Instandhaltungsmanagement und damit einhergehender Investitionen in Verbindung mit der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen Gegenmaßnahmen ergriffen.	63

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Warstein hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht konsequent ein. Damit fehlen ihr zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ihr Finanzcontrolling. Über das Finanzcontrolling liegen der Verwaltung und dem Rat jedoch unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt Warstein mit Ausnahme eines Jahres grundsätzlich ein.	64			
F2	Im betrachteten Zeitraum 2014 bis 2023 kann die Stadt Warstein die gestiegenen Aufwendungen nicht vollständig durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Nach den Haushaltssicherungskonzepten ist ab 2021 ein ausgeglichener Haushalt darzustellen. Dieser soll insbesondere durch die schwankungsanfälligen Positionen Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sowie durch steigende Gewinnausschüttungen vom Sondervermögen Stadtwerke Warstein erreicht werden. Sofern die prognostizierten konjunkturellen Entwicklungen im Planungszeitraum nicht eintreten, benötigt die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen.	66			
F3	Im konsumtiven Bereich gibt es bei der Stadt Warstein keine Ermächtigungsübertragungen. Damit konzentrieren sich Übertragungen auf investive Maßnahmen. Das Volumen ist zuletzt durch eine Einzelmaßnahme deutlich gestiegen. Durch den Verzicht auf stringente Bauausführungszeiträume erreicht die Stadt auskunftsgemäß mehr und günstigere Angebote. Dieses ist positiv und entlastet den städtischen Haushalt.	69	E3	Die Stadt Warstein sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	72
F4	Die Stadt Warstein hat einen festen Arbeitskreis Förderung eingerichtet. Ihm gehören insbesondere der Kämmerer, die Fachbereichsleiter sowie weitere Mitarbeiter des Fachbereich 4, Bauen, Wohnen an. Die gpaNRW bewertet den Arbeitskreis im Hinblick auf eine umfassende und erfolgreiche Fördermittelakquise positiv. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen bei der Fördermittelakquise und bedient sich externer Unterstützung.	73	E4	Die Stadt Warstein sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	73

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Warstein musste mit einer Ausnahme bisher keine nennenswerten Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung findet primär dezentral in den Fachbereichen statt. Die Stadt Warstein nutzt eine zentrale Datenbank, die sämtliche Förderanträge mit den erforderlichen Daten, Informationen und Unterlagen enthält. Die Datenbank ist ein gutes Instrument für ein Fördercontrolling.	74			

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	103,4	91,9	98,5	101,2	103,0	113,9	39
Eigenkapitalquote 1	43,1	-29,1	9,6	22,1	39,2	65,3	39
Eigenkapitalquote 2	60,5	-11,3	35,8	53,0	67,2	80,1	39
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	34,3	0,0	27,4	32,6	38,6	59,8	39
Abschreibungsintensität	8,3	3,3	5,8	6,8	8,1	14,2	39
Drittfinanzierungsquote	48,5	35,7	47,7	53,7	62,0	82,8	38
Investitionsquote	57,0	36,1	77,5	100,7	147,3	304,6	39
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	85,1	32,5	73,0	86,5	92,8	119,8	38
Liquidität 2. Grades	90,4	9,4	28,3	47,1	105,0	610,3	38
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	9,4	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,2	1,3	4,8	8,8	14,5	24,7	38
Zinslastquote	0,8	0,1	0,7	1,3	1,7	2,8	39
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	59,5	28,4	49,3	56,7	61,4	71,1	38
Zuwendungsquote	17,4	5,9	13,8	17,4	24,0	38,7	39
Personalintensität	21,5	8,2	18,8	21,5	22,7	26,7	39
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,7	7,2	13,5	15,7	17,4	26,3	39
Transferaufwandsquote	43,1	39,4	43,4	47,3	49,0	74,4	39

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuer	9.465	8.977	15.332	17.747	19.219	14.148
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.858	10.993	11.350	12.007	12.702	11.582
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.033	2.171	2.238	2.786	2.736	2.393
Ausgleichsleistungen	1.103	1.103	1.123	1.180	1.203	1.143
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.809	2.604	4.095	3.139	2.795	3.288

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	717	355	-180	98	678	190
<b>Summe der Erträge</b>	<b>27.985</b>	<b>26.203</b>	<b>33.958</b>	<b>36.957</b>	<b>39.333</b>	<b>32.744</b>
Gewerbsteuerumlage	614	683	1.230	1.272	1.524	1.065
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	596	664	1.195	1.218	1.450	1.024
Allgemeine Kreisumlage	11.423	11.413	11.735	12.487	12.640	11.940
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>12.633</b>	<b>12.760</b>	<b>14.160</b>	<b>14.977</b>	<b>15.614</b>	<b>14.029</b>
<b>Saldo</b>	<b>15.352</b>	<b>13.443</b>	<b>19.798</b>	<b>21.980</b>	<b>23.719</b>	<b>18.715</b>

**Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	87.994	82.414	81.618	82.057	83.798
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>87.994</b>	<b>82.414</b>	<b>81.618</b>	<b>82.057</b>	<b>83.798</b>
Sonderposten für Zuwendungen	29.455	28.274	27.341	25.869	24.416
Sonderposten für Beiträge	10.238	10.556	10.230	9.954	9.599
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>127.687</b>	<b>121.244</b>	<b>119.189</b>	<b>117.880</b>	<b>117.813</b>
Bilanzsumme	205.424	198.672	196.829	192.865	194.580

**Tabelle 6: Schulden Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.722	12.581	11.432	10.344	9.984
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25.514	20.000	22.500	15.500	12.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	137	130	123	187	168
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	648	799	916	669	676
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	24	59	412	607	1.007
Sonstige Verbindlichkeiten	4.963	8.251	6.021	5.931	7.332
Erhaltene Anzahlungen	4.385	5.800	6.463	7.693	9.810
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>49.393</b>	<b>47.620</b>	<b>47.867</b>	<b>40.931</b>	<b>40.977</b>
Rückstellungen	26.993	28.667	28.526	32.495	34.395
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	105	139	230	289	357
<b>Schulden</b>	<b>76.491</b>	<b>76.426</b>	<b>76.623</b>	<b>73.715</b>	<b>75.729</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	78.298	73.334	k.A.	k.A.	k.A.
Rückstellungen	28.782	30.070	k.A.	k.A.	k.A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	105	139	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Gesamtschulden</b>	<b>107.185</b>	<b>103.543</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	38.146	39.915	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25.514	20.001	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	137	130	k.A.	k.A.	k.A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.329	5.141	k.A.	k.A.	k.A.
Sonstige Verbindlichkeiten	5.787	2.347	k.A.	k.A.	k.A.
Erhaltene Anzahlungen	4.385	5.800	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>78.298</b>	<b>73.334</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Warstein in Tausend Euro 2016 bis 2018**

Grundzahlen	2016	2017	2018
<b>Grunddaten Kernhaushalt</b>			
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	47.867	40.931	40.977
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	4.760	4.687	4.839
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	54	86	84

Grundzahlen	2016	2017	2018
Forderungen gegenüber Sondervermögen	800	841	1.027
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	31.719	28.842	28.276
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	509	855	1.299
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>73.463</b>	<b>63.304</b>	<b>62.004</b>

\* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen WVG - Warsteiner Verbundgesellschaft mbH und WVG Netz GmbH sowie die Sondervermögen Stadtwerke Warstein und Betriebshof Stadt Warstein

**Tabelle 10: Rückstellungen Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	22.639	24.191	23.628	24.517	25.116
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	175	300	3.035	4.527
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.353	4.301	4.597	4.942	4.752
<b>Rückstellungen</b>	<b>26.992</b>	<b>28.667</b>	<b>28.525</b>	<b>32.494</b>	<b>34.395</b>

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-3.095</b>	<b>-4.706</b>	<b>-796</b>	<b>368</b>	<b>1.741</b>	<b>-4.781</b>	<b>-3.130</b>	<b>88</b>	<b>85</b>	<b>95</b>
Gewerbsteuer	8.807	8.587	14.665	17.747	19.219	14.000	14.500	14.500	14.750	15.000

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.858	10.993	11.350	12.007	12.702	13.372	13.649	14.168	14.934	15.740
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.033	2.171	2.238	2.786	2.736	3.055	3.030	3.096	3.162	3.228
Ausgleichsleistungen	1.103	1.103	1.123	1.180	1.203	1.251	1.280	1.333	1.370	1.416
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.809	2.604	4.095	3.139	2.795	1.319	1.320	3.298	2.679	1.908
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	717	355	-180	98	678	881	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>27.327</b>	<b>25.813</b>	<b>33.291</b>	<b>36.957</b>	<b>39.333</b>	<b>33.878</b>	<b>33.779</b>	<b>36.395</b>	<b>36.895</b>	<b>37.292</b>
Gewerbsteuerumlage	614	683	1.230	1.272	1.524	1.065	1.103	1.103	1.122	1.141
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	596	664	1.195	1.218	1.450	883	0	0	0	0
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	11.423	11.413	11.735	12.487	12.640	12.862	13.497	13.958	15.014	15.049
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>12.633</b>	<b>12.760</b>	<b>14.160</b>	<b>14.977</b>	<b>15.614</b>	<b>14.810</b>	<b>14.600</b>	<b>15.061</b>	<b>16.136</b>	<b>16.190</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>14.694</b>	<b>13.053</b>	<b>19.131</b>	<b>21.980</b>	<b>23.719</b>	<b>19.068</b>	<b>19.179</b>	<b>21.334</b>	<b>20.759</b>	<b>21.102</b>
Saldo der Sondereffekte	1.342	-121	1.084	-3.502	-1.331	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-19.129</b>	<b>-17.685</b>	<b>-21.011</b>	<b>-18.110</b>	<b>-20.648</b>	<b>-23.850</b>	<b>-22.309</b>	<b>-21.246</b>	<b>-20.673</b>	<b>-21.007</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	1.443	-1.883	1.018	-1.519	-4.721	-3.181	-2.118	-1.545	-1.878

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Warstein in Tausend Euro 2014 bis 2023**

<b>Grundzahlen</b>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	<b>-19.129</b>	<b>-17.685</b>	<b>-21.011</b>	<b>-18.110</b>	<b>-20.648</b>	<b>-23.850</b>	<b>-22.309</b>	<b>-21.246</b>	<b>-20.673</b>	<b>-21.007</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.063	-878	-400	-390	-1.042	-1.148	-834	-852	-656	-675
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-8.129	-8.736	-9.485	-10.044	-11.348	-12.995	-13.496	-13.946	-14.099	-14.434
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-9.936</b>	<b>-8.072</b>	<b>-11.127</b>	<b>-7.676</b>	<b>-8.259</b>	<b>-9.707</b>	<b>-7.980</b>	<b>-6.448</b>	<b>-5.918</b>	<b>-5.898</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.865	-1.191	2.260	1.678	230	1.956	3.488	4.018	4.039

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein 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 Warstein** ist in 2018 an insgesamt 13 Unternehmen, ab 2019 an zwölf Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist niedrig bis mittel. Einige dieser Beteiligungen werden mittelbar über den Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein gehalten. Daher ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als mittel einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt bewegt sich ebenfalls auf einem mittleren Niveau. Dabei sind insbesondere der Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein und die WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH hervorzuheben. Diese verfügen insbesondere über bedeutende Kreditverbindlichkeiten.

Auch die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt sind mittel.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Warstein in großen Teilen. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Für den Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein und die WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH werden die Beschlussvorlagen für die Gremiensitzungen bereits im Vorfeld mit der Stadt abgestimmt. Somit ist sichergestellt, dass in den Beschlussvorlagen bereits die städtischen Interessen berücksichtigt werden. Für die übrigen Beteiligungen ist dies nicht gegeben. In diesem Falle sollten die städtischen Gremienvertreter in der Lage sein die Interessen der Stadt Warstein zu kennen, um diese bei den Beschlussfassungen berücksichtigen zu können. Das Beteiligungsmanagement sollte die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien daher zumindest bei wichtigen Tagesordnungspunkten durch Stellungnahmen unterstützen.

### 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 bzw. eines Interviews, 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 wurden ebenfalls berücksichtigt.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

### → **Feststellung**

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

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

- die Beteiligungsstruktur und die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie
- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung

#### → Feststellung

Das Beteiligungsportfolio zum 31. Dezember 2018 umfasst 13 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Ab 2019 reduziert sich das Beteiligungsportfolio auf zwölf Beteiligungen. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist niedrig bis mittel. Einige dieser Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der mittleren wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt.

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 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 Steuererfordernis 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 **Stadt Warstein** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 13 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

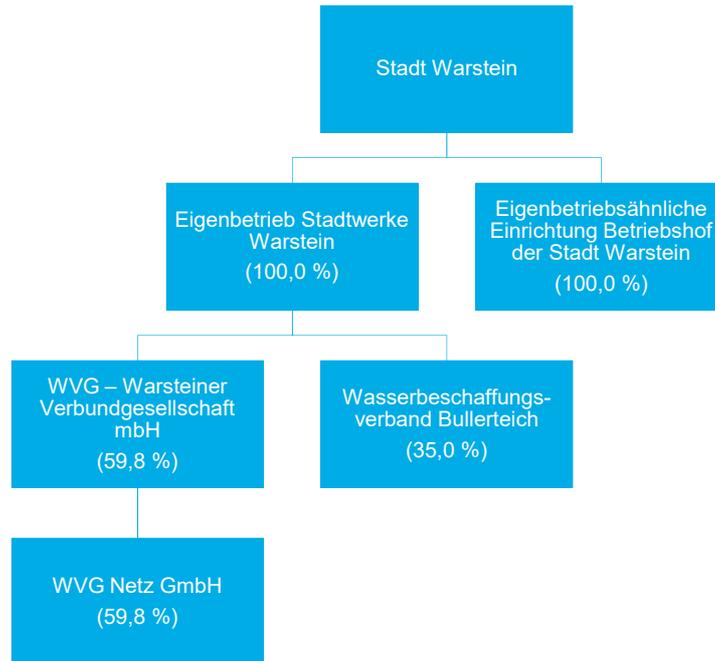


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere

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.

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

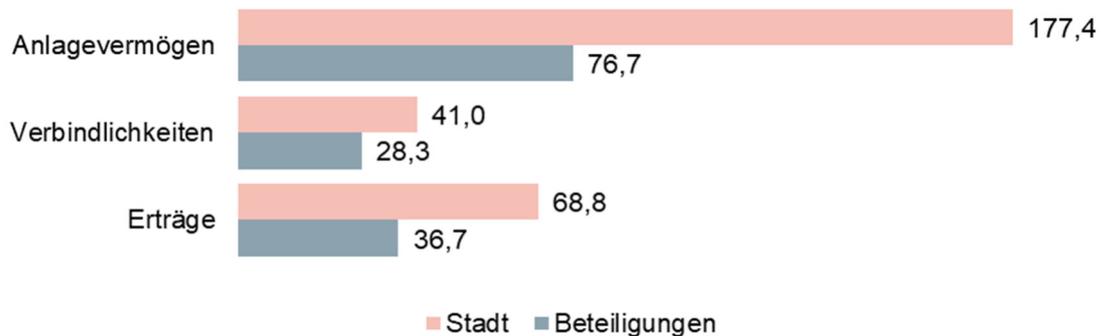
**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Betriebshof der Stadt Warstein wurde mit Ratsbeschluss vom 03. April 2017 die Rückführung in den Kernhaushalt der Stadt Warstein beschlossen. Die Rückführung des Betriebshofs in die Kernverwaltung erfolgte zum 01. April 2019. Demzufolge ist die Stadt ab 2019 nur noch an vier Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss beteiligt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der Stadt Warstein stellt sich wie folgt dar:

### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten im Jahr 2018 weniger als halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt Warstein in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der überwiegende Teil auf das Kanalnetz und die Verteilungsanlagen des Eigenbetriebs Stadtwerke Warstein.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen rund zwei Drittel der Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen allein 22,4 Mio. Euro auf Kreditverbindlichkeiten des Eigenbetriebs Stadtwerke Warstein sowie der WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH. Seit 2015 haben sich die Verbindlichkeiten der Beteiligungen um insgesamt 12,7 Mio. Euro reduziert.

Ein Vergleich der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen etwa halb so viele Erträge erwirtschaften wie die Stadt. Die meisten Erträge werden von der WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH erwirtschaftet und resultieren überwiegend aus dem Verkauf von Gas und Strom. Auch der Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein erwirtschaftet einen großen Anteil an den Erträgen der Beteiligungen. Dieser stammt im Wesentlichen aus den Umsatzerlösen der Geschäftsfelder Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Unter Berücksichtigung der Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein in den Kernhaushalt der Stadt zum 01. Januar 2019 wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Zukunft tendenziell abnehmen. Diese Auswirkungen werden sich insbesondere bei dem Anlagevermögen sowie den Erträgen zeigen. Insgesamt ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen damit als mittel einzustufen. Dabei sollte insbesondere die Entwicklung der Verbindlichkeiten der Beteiligungen im Blick behalten werden.

### 2.3.2 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → Feststellung

Die Beteiligungen belasten das Ergebnis der Stadt in 2018 mit Aufwendungen von 5,3 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Erträge aus Beteiligungen von 3,0 Mio. Euro. Mit der Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein in den Kernhaushalt werden sich die Aufwendungen aus Beteiligungen reduzieren. Dennoch haben die Beteiligungen der Stadt Warstein auch ab 2019 mittlere 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 handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	475	482	412
Steuererträge	1.325	1.005	1.140
Konzessionsabgaben	1.059	1.201	1.201
Gewinnausschüttungen und Dividenden	23	523	25
Sonstige Erträge	74	7	239
<b>Gesamtsumme</b>	<b>2.956</b>	<b>3.218</b>	<b>3.017</b>

Der überwiegende Anteil der Erträge aus Beteiligungen entfällt auf Erträge aus Konzessionsabgaben. Diese werden mit 1,0 Mio. Euro von der WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH und mit 200 Tausend Euro vom Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein geleistet. Darüber hinaus erzielt die Stadt Warstein im Wesentlichen Steuererträge von ihren Beteiligungen. Dies zeigt, dass dem Großteil der Erträge kein direkter Leistungsaustausch zugrunde liegt. Lediglich vom Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein und dem Betriebshof der Stadt Warstein werden Erträge aus Verwaltungskostenerstattungen generiert. Bedeutende Erträge aus Gewinnausschüttungen wurden einmalig in 2017 vom Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein erzielt. Für die Folgejahre wurde beschlossen, dass die Jahresüberschüsse zunächst den Gewinnrücklagen zugeführt werden sollen. In den Jahren 2021 bis 2023 plant die Stadt Warstein zur Erreichung des Haushaltsausgleiches schließlich mit zielgerichteten Erträgen aus Gewinnausschüttungen von bis zu 2,1 Mio. Euro.

Insgesamt generiert die Stadt 4,4 Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>6</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt.

<sup>6</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	5.065	5.169	4.863
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	186	188	176
Verlustübernahmen und -abdeckungen	114	124	129
Sonstige Aufwendungen	233	3	135
<b>Gesamtsumme</b>	<b>5.598</b>	<b>5.484</b>	<b>5.303</b>

Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Davon entfallen 2,3 Mio. Euro auf den Betriebshof der Stadt Warstein, der die Unterhaltung des kommunalen Infrastrukturvermögens und der städtischen Grünflächen übernimmt. Weitere 1,3 Mio. Euro entfallen auf den Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein. Diese ergeben sich vorrangig aus Niederschlagswassergebühren, Schmutzwassergebühren und Gebühren für die Frischwasserversorgung. Die übrigen Aufwendungen bilden einen eher geringen Anteil.

Insgesamt generiert die Stadt 8,0 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2018 eine Belastung des kommunalen Haushalts von 2,3 Mio. Euro. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich mit einer durchschnittlichen Belastung von 2,5 Mio. Euro ein ähnliches Bild. Aufgrund der Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein in den Kernhaushalt werden sich zukünftig insbesondere die Aufwendungen aus Beteiligungen reduzieren. Tendenziell werden die Beteiligungen somit zukünftig den kommunalen Haushalt entlasten. Die Erträge aus Beteiligungen verbleiben jedoch auf einem annähernd gleichen Niveau.

## 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, ist unter anderem der Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein für das Beteiligungsmanagement der Stadt Warstein 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.

Die nachfolgenden Unterkapitel stellen auf den gegenwärtigen Zustand zum Zeitpunkt der Prüfung ab. Da die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Betriebshof der Stadt Warstein zum 01. Januar 2019 in den Kernhaushalt rückgeführt wurde, bleibt diese dabei unberücksichtigt.

## 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

### → Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung erfüllt die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein 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:

- Grundlegende Unternehmensdaten,
- persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Warstein** ist zentral im Sachgebiet Finanzen angesiedelt.

Die Stadt Warstein hält die wesentlichen Grunddaten aller Beteiligungen vor. Dabei sind die Gesellschaftsverträge und Satzungen vollständig digitalisiert und in der Vertragsdatenbank hinterlegt. Darüber hinaus hält das Beteiligungsmanagement weitere Daten, wie z.B. Anstellungsverträge der Geschäftsführer, für die bedeutenden Beteiligungen vor. Dazu zählen der Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein und die WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH.

Die Besetzung der Gremien der Beteiligungen erfolgt vorrangig durch Ratsmitglieder oder sachkundige Bürger. Die Grunddaten der Gremienvertreter werden zentral im Sachgebiet Zentrale Dienste/Organisation vorgehalten und fortlaufend aktualisiert. Das Beteiligungsmanagement hat somit die Möglichkeit, auf Nachfrage kurzfristig über die aktuellsten Daten zu verfügen.

Die Jahresabschlüsse liegen für alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen ab dem Jahr 2010 digital vor. Bei den größeren Beteiligungen werden die Jahresabschlüsse überwiegend automatisiert zur Verfügung gestellt. Sofern die Jahresabschlüsse bis zu Beginn des dritten Quartals des Folgejahres nicht vorliegen, werden diese seitens des Beteiligungsmanagements gezielt angefordert. Im Falle eines Zweckverbands wird der geprüfte Jahresabschluss mit dem Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers nicht von der Beteiligung herausgegeben. Stattdessen wird nur der Geschäftsbericht zur Verfügung gestellt. Neben den Jahresabschlüssen werden die Wirtschaftspläne für alle bedeutenden Beteiligungen vorgehalten. Dies sind der Eigenbetrieb

Stadtwerke Warstein und die WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH. Somit verfügt die Stadt Warstein über die Möglichkeit Plan-Ist-Analysen durchzuführen oder die Qualität der Planung zu bewerten.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

Das Berichtswesen erfüllt die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.

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 Warstein** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2015 erstellt. Der Beteiligungsbericht 2015 wurde mit dem Entwurf des Gesamtabschlusses 2015 im September 2017 vorgelegt. Demnach verfügen die kommunalen Entscheidungsträger derzeit über keinen aktuellen Überblick sämtlicher Beteiligungen der Stadt Warstein. Die Verzögerung bei der Erstellung der Beteiligungsberichte ist durch die Aufgaben in Zusammenhang mit der Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein und die Einführung einer neuen Finanzsoftware bedingt. Die bis dato fehlenden Beteiligungsberichte 2016 bis 2018 sollen mit dem Entwurf des Gesamtabschlusses 2018 vorgelegt werden. Dies ist für das dritte oder vierte Quartal 2020 geplant.

In Zukunft plant die Stadt Warstein von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch zu machen. In diesem Falle ist nach § 116 Abs. 1 GO NRW der Beteiligungsbericht künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen. Ab dem Berichtsjahr 2019 sollen die Beteiligungsberichte nach eigenen Angaben im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Demnach ist die Erstellung des Beteiligungsberichtes 2019 für das vierte Quartal 2020 vorgesehen. Der Beteiligungsbericht soll Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen herstellen. Ebenso kann er Grundlage für strategische Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen sein. Aus Sicht der gpaNRW ist es daher zu begrüßen, dass der Beteiligungsbericht innerhalb des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt wird. So erhalten die kommunalen Entscheidungsträger möglichst zeitnah die Informationen bereitgestellt.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Warstein quartalsweise Zwischenberichte für den Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein gemäß § 20 EigVO NRW. Diese werden dem Betriebsausschuss, dem Bürgermeister und dem Kämmerer zur Kenntnis vorgelegt. Die übrigen bedeutenden Beteiligungen werden – nach Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein in den Kernhaushalt – allesamt über den Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein gehalten. Somit fließt deren wirtschaftliche Entwicklung bereits in die Zwischenberichte der Stadtwerke ein. Dies betrifft insbesondere die WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH, da das Ergebnis der Stadtwerke maßgeblich von deren Gewinnausschüttung abhängt. Darüber hinaus erstellt die Stadt unterjährig keine weiteren standardisierten Berichte über einzelne oder sämtliche Beteiligungen. Aufgrund der besonderen Bedeutung der WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH steht

der Kämmerer jedoch unterjährig in einem engen Austausch mit der Geschäftsführung. Im Rahmen der Ratssitzungen berichtet der Kämmerer anlassbezogen mündlich über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen. Damit ist aus Sicht der gpaNRW sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger ausreichende Informationen über den Geschäftsverlauf der bedeutenden Beteiligungen erlangen.

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

#### → **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien erfüllt überwiegend die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein 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 Warstein** führt zu Beginn einer jeden Wahlperiode eine Schulung durch einen externen Referenten zum Thema Rechte und Pflichten sowie Haftungsfragen für die Vertreter in den Gremien durch.

Das Beteiligungsmanagement verfasst keine Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen. Anlassbezogen informiert der Kämmerer lediglich im Rahmen der Ratssitzungen über wesentliche Entscheidungen der bedeutenden Beteiligungen. Der Eigenbetrieb Stadtwerke Warstein ist organisatorisch dem Geschäftsbereich des Kämmerers zugeordnet. Durch den regelmäßigen und engen Austausch zwischen dem Kämmerer und der Betriebsleitung ist sichergestellt, dass die Beschlussvorlagen der Stadtwerke stets die städtischen Interessen berücksichtigen. Auch im Falle der WVG – Warsteiner Verbundgesellschaft mbH finden bei strategisch wichtigen Entscheidungen Vorbesprechungen mit der Geschäftsführung statt. Für die übrigen Beteiligungen ist dies nicht automatisch gegeben. Einerseits betätigen sich die Beteiligungen der Stadt Warstein in vielen verschiedenen Geschäftsbereichen. Andererseits verfügen die Gremienvertreter üblicherweise über ein sehr unterschiedliches Vorwissen. Daher ist es sinnvoll, dass das Beteiligungsmanagement den Vertreterinnen und Vertretern eine aktive Unterstützung bietet. Eine Möglichkeit besteht darin, dass das Beteiligungsmanagement zumindest die wichtigen Tagesordnungspunkte kommentiert und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfasst. Darüber kann sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter die Sichtweise der Kommune kennen. Ebenso kann auf Ratsbeschlüsse oder strategische Leitlinien der Stadt verwiesen werden.

#### → **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu mindestens den wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Beteiligungsportfolio</b>				
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	87		
F2	Das Beteiligungsportfolio zum 31. Dezember 2018 umfasst 13 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Ab 2019 reduziert sich das Beteiligungsportfolio auf zwölf Beteiligungen. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist niedrig bis mittel. Einige dieser Beteiligungen werden mittelbar auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der mittleren wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt.	88		
F3	Die Beteiligungen belasten das Ergebnis der Stadt in 2018 mit Aufwendungen von 5,3 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Erträge aus Beteiligungen von 3,0 Mio. Euro. Mit der Rückführung des Betriebshofs der Stadt Warstein in den Kernhaushalt werden sich die Aufwendungen aus Beteiligungen reduzieren. Dennoch haben die Beteiligungen der Stadt Warstein auch ab 2019 mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	90		
<b>Beteiligungsmanagement</b>				
F4	Die Datenerhebung und -vorhaltung erfüllt die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.	93		
F5	Das Berichtswesen erfüllt die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.	94		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien erfüllt überwiegend die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Warstein ergeben.	95	E6	Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu mindestens den wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.	95

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein 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 Warstein 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 Strukturmerkmale der Stadt Warstein können sich negativ auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. So ist die Alleinerziehenden-Quote der Stadt höher als in den Vergleichskommunen. Der Anteil der Einwohner von 0 bis 21 Jahre ist geringer als bei den Vergleichskommunen. In der Prüfung arbeitet die gpaNRW mit Kennzahlenvergleichen und betrachtet Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken.

Der Fehlbetrag je Einwohner 0 bis 21 Jahre der Stadt Warstein ist deutlich höher als bei den Vergleichskommunen. Auf diesen Fehlbetrag wirken sich erheblich die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Hierauf haben die Anzahl der Hilfeplanfälle Einfluss. Die Falldichte ist in Warstein höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auf den Fehlbetrag nehmen zudem der geringe Anteil an ambulanten Hilfen sowie der niedrigere Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen negativ Einfluss. Die hohen Aufwendungen je Hilfeplanfall sind in den hohen Aufwendungen für die stationären Hilfen begründet. Sowohl die Aufwendungen für die Hilfen der Vollzeitpflege als auch der Heimunterbringung fallen höher aus als bei den Vergleichskommunen.

Um die hohen Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung der Stadt Warstein zu reduzieren, sind Gegensteuerungsmaßnahmen zur Kostensenkung erforderlich. Hier bietet sich der Aufbau einer Gesamtsteuerung mit einem Finanz- und Fachcontrolling sowie Maßnahmen zur Kosten- und Fallzahlenreduzierung an.

Im Zeitpunkt der Prüfung hat die Stadt Warstein eine Fachsoftware für das Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung eingeführt. Hierüber soll eine Gesamtsteuerung sowie ein Finanz- und Fachcontrolling erfolgen. Begrenzungen von Laufzeiten oder Verweildauern in den Hilfen wurden in der Vergangenheit noch nicht festgelegt. Auch dies soll nun angepasst werden. Die Umsetzung

dieser Steuerungsinstrumente ist essentiell wichtig, um die sehr hohen Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung zukünftig zu reduzieren.

Im Jahr 2018 hat das Jugendamt der Stadt Warstein das Qualitätshandbuch „QM-Handbuch Jugendamt der Stadt Warstein“ erstellt und vom Jugendhilfeausschuss beschließen lassen. Für den Aufgabenbereich Pädagogische Dienste sind Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich hinterlegt. Dieses Planungs- und Steuerungsinstrument wirkt sich aber noch nicht positiv auf die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus.

Für den Aufgabenbereich „Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)“ ist zukünftig ebenfalls geplant, Prozessstandards zu entwickeln und in dem QM-Handbuch festzuhalten. Ebenfalls ist das Hilfeplanverfahren im QM-Handbuch hinterlegt. Zum Hilfeplanverfahren werden die WiJu sowie Jugendamtsleitung frühzeitig eingebunden. Das ist positiv zu sehen. Allerdings gibt es bei der Stadt Warstein noch keine Rückführungs- und Verselbstständigungskonzepte.

Die Stadt Warstein nimmt seit dem Jahr 2017 am Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung NRW (IBNRW)“ teil. In diesen Vergleich werden ebenfalls verschiedene Kennzahlen gebildet und mit den dortigen Vergleichskommunen verglichen.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>7</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

<sup>7</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

### 3.2.1 Unterschiede zum Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung NRW“ (IBNRW)

Die **Stadt Warstein** beteiligt sich seit dem Jahr 2017 am Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung NRW (IBNRW)“. An dem Vergleich nehmen insgesamt 12 Städte und Kreise aus NRW teil. Der letzte Bericht betrifft das Vergleichsjahr 2018 und ist mit Stand Januar 2020 erstellt worden. Dieser Bericht ist zum Zeitpunkt der Prüfung der gpaNRW von der Stadt noch nicht weiter ausgewertet worden und auch noch nicht dem Jugendhilfeausschuss vorgestellt worden. Dies soll voraussichtlich im Frühjahr 2021 erfolgen.

Die Ergebnisse können nicht unmittelbar mit den Auswertungen der gpaNRW verglichen werden. Hierfür gibt es folgende Hauptgründe:

- Die Stadt Warstein liefert für den Vergleichsring Einwohnerzahlen laut dem Melderegister der Stadt Warstein. Die gpaNRW legt einheitlich die Einwohnerdaten von IT.NRW zu Grunde.
- Für den Vergleichsring IBNRW werden grundsätzlich Hilfen und nicht Fälle oder Personen gezählt. D.h., erhält eine Person innerhalb eines Erhebungszeitraums mehrere Hilfen, wird sie auch mehrmals erfasst.

Auch diese Zählweise unterscheidet sich von der Zählweise der gpaNRW. Die gpaNRW berücksichtigt bei der Fallzahlermittlung Jahres-Durchschnittswerte.

Die Positionierung der IBNRW-Kennzahlen der Stadt Warstein ähneln der Positionierung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich der gpaNRW.

## 3.3 Strukturen

### → **Feststellung**

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Warstein sind für die Hilfen zur Erziehung entlastend. Belastend kann sich der hohe Anteil der Alleinerziehenden in der Stadt Warstein auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Warstein** ist dem Jugendamtstyp 6 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>8</sup> zugeordnet.

Das bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut und wirkt sich zunächst begünstigend aus.

Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine besonders hohe Kinderarmut. Laut AKJ Bericht 2019 haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut und 31 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine geringe Kinderarmut.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Warstein im Jahr 2018

Kennzahlen	Warstein	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	19,07	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	22,22	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner ab. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung.

Die **Stadt Warstein** gehört mit dem Jugendquotienten zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil von 0- bis unter 21-jährigen Einwohnerinnen und Einwohnern. Dies kann sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen erhöhend auswirken.

Die SGB II-Quote der Stadt Warstein insgesamt liegt bei 7,2 Prozent und damit im interkommunalen Vergleich niedrig. In Warstein werden 10.000, zum Teil sehr qualifizierte Arbeitsplätze angeboten. Beschäftigungslage und Lohnniveau seien nach Aussage der Verwaltung gut. Im Zuge der Corona-Pandemie und deren Auswirkungen auf die Strukturen einer Kommune kann sich allerdings die SGB II-Quote zukünftig anders darstellen.

Der Anteil der Alleinerziehenden der Bedarfsgemeinschaften SGB II ist in Warstein allerdings deutlich höher als in den Vergleichskommunen. Hier zählt Warstein zu den 25 Prozent mit dem höchsten Anteil. Dies kann sich auf die Hilfen zur Erziehung belastend auswirken. Ein Grund hierfür könnte an der Wohnraum-Situation in Warstein liegen. In den letzten Jahren ist ein Zuzug aus anderen, größeren Kommunen des Kreises Soest und auch aus Kommunen des Ruhrgebietes hin nach Warstein feststellbar. Die Mieten in Warstein scheinen nach Einschätzung

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

der Stadt günstiger als die der größeren Kommunen zu sein. Auch der Standort der LWL-Kliniken spielt nach Aussage der Kommune eine Rolle. Beispielsweise verbleiben oftmals auch Patientinnen nach deren (teil-)stationären Aufenthalt in einer LWL-Klinik in Warstein und nehmen in Warstein ihren Wohnsitz ein.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Warstein** sind die soziostrukturellen Merkmale wie die Kaufkraft oder die SGB II-Quote, Alleinerziehenden-Quote etc. bekannt. Es erfolgt ein Austausch aller kreisangehörigen Jugendämter zusammen mit den Schulverwaltungsämtern, dem Arbeitsamt oder den Jobcentern. Es gibt verschiedene Projekte wie „Kein Abschluss ohne Anschluss“. Übergänge von Schule in das Berufsleben werden z. B. kreisweit betrachtet und es werden Rückschlüsse auf die Entwicklung gezogen. Es werden auch die Übergangsfälle der jungen Erwachsene, in welche Hilfe kann er noch vermittelt werden, betrachtet und analysiert. Es gibt gemeinsame Fall-Konferenzen mit Berufsbildenden Schulen, Jobcenter u. Jugendämter. Erste Kennzahlen liegen vor und werden ausgewertet. Das weitere Projekt „Gelingendes Aufwachsen“ der Stadt Warstein zusammen mit dem Jobcenter des Kreises Soest ist in der Umsetzungsphase (Februar 2020 bis Februar 2021). Projektteilnehmer sind hier neben dem Jobcenter weitere Bereiche des Jugendamtes Warstein (Frühe Hilfen, Tagespflege, Leitung Familienzentrum „Haus für Kinder“) sowie der Sozialdienst kath. Frauen Warstein-Soest („Gruppe junger Mütter“).

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → **Feststellung**

Zurzeit gibt es in der Stadt Warstein noch kein abgeschlossenes Gesamtkonzept zu den Präventiv-Angeboten.

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

In der **Stadt Warstein** gibt es bisher noch kein reines Präventiv-Konzept. Erst im Jahr 2018 wurde eine Stelle "Frühe Hilfen" eingerichtet. Die Stadt beabsichtigt, den Bereich aufzubauen. Seit dem Jahr 2020 gibt es bei der Stadt Warstein eine online-Plattform der Frühen Hilfen, die die Angebote auflistet. Daraus kann die Stadt ableiten, welche Hilfen benötigt werden. Dieses Angebot soll nunmehr kreisweit ausgebaut werden.

In Warstein gibt es bereits ein Netzwerk der Frühen Hilfen. Dieses kann nach Auffassung des Jugendamtes als gut bezeichnet werden. Angebote werden vorgestellt, damit man einen Überblick

hat, welche Angebote von der Geburt bis zum Schuleintritt (Familien Hebamme, Gesundheitsamt, etc.) vorliegen. Zudem soll man voneinander profitieren und neue Angebote sollen installiert werden.

Der Jugendhilfeausschuss hat am 26. September 2019 eine Konzeption Kinder- und Jugendbüro der Stadt Warstein beschlossen. Viele Vereine und Verbände in der Stadt Warstein sind bereits im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit aktiv und bieten Gruppenarbeiten, Projekte oder gemeinschaftliche Aktivitäten an. Es gibt hauptamtlich geführte Kinder- und Jugendtreffs, sowie ehrenamtlich betreute Jugendräume im gesamten Stadtgebiet. An dieses bestehende Angebot knüpft die Arbeit des Jugendbüros an und möchte die Öffentlichkeitsarbeit und auch fachliche Beratung seitens der Stadt Warstein weiter qualifizieren. Ziel der Profilbeschreibung und Neukonzeption des Aufgabenbereiches Jugendarbeit/ Jugendschutz im Sachgebiet Jugendhilfe ist es, gemeinsam mit allen Beteiligten ins Gespräch zu kommen und so zukünftige Schwerpunkte in der Kinder- und Jugendarbeit zu benennen und zu beschreiben. Das beschlossene Konzept dient der Profilschärfung der Kinder- und Jugendarbeit im Jugendamt der Stadt Warstein und soll die Grundlage für den neuen Kinder- und Jugendförderplan bilden.

Ferner gibt zwei Jugendtreffs, die hauptamtlich durch einen freien Träger „Forum Jugendarbeit“ geführt sind. In jedem Ortsteil gibt es zudem kirchliche sowie selbst organisierte Treffs. Alle Treffs werden durch die Jugendhilfe gefördert. Die Kinder- und Jugendarbeit wird im Rahmen des neuen Kinder- und Jugend-Förderplanes in Warstein mit fachlicher Beratung des Landesjugendamtes weiterentwickelt werden.

Weitergehende Kooperationen sind u. a. Ordnungspatenschaft mit Ordnungsamt und Polizei, Jugendberufskooperation sowie ein Netzwerk Jugendhilfe-Psychiatrie. Es finden Treffen der Jugendamtsleitungen im Kreis Soest statt. An den halbjährlichen Schulleitungskonferenzen nimmt der Jugendamtsleiter teil. Weiterer regelmäßiger Austausch findet mit dem Job-Center vor Ort sowie mit dem Familiengericht (Rechtspfleger und Richter) statt. Zudem gibt einen Arbeitskreis „häusliche Gewalt“ zusammen mit der Staatsanwaltschaft, Polizei und den Frauenhäusern. Austausch mit Familiengericht (Rechtspfleger und Richter).

Ein Frühwarnsystem gibt es in Ansätzen. Dieses müsste nach Auffassung des Jugendamtes noch ausgebaut werden. Sozialarbeiter sind bereits den Kitas zugeordnet.

Die Schulsozialarbeit ist im Bereich Schulen dem Sachgebiet Soziales, Schule, Sport, Kultur zugeordnet und wird dort koordiniert. Zweimal im Jahr tagt zu diesem Themenfeld ein Arbeitskreis „Schulsozialarbeit“ mit dem Teamkoordinator ASD und der Schulverwaltung. Weitere Ausführungen zur organisatorischen Zuordnung finden sich unter dem Kapitel 3.4.1 Organisation.

Die Koordination und Planung der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit ist in der Stadt Warstein im Aufbau. Bisher ist für die Jugendhilfeplanung noch keine faktische Stelle eingerichtet. Mittelfristig ist für die Jugendhilfeplanung ein Stellenanteil von 0,5 Vollzeit-Stelle angedacht. Die Jugendhilfeplanung ist bisher über Stellenanteile der Sachgebietsleitung und über eine Projektfinanzierung erfolgt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte die bereits vorhandenen Angebote bündeln und diese zu einem Präventiv-Konzept aufbauen. Zur Umsetzung dieser präventiven Maßnahmen sollte der Stellenanteil für die Jugendhilfeplanung zur Verstetigung fest installiert werden.

## 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 Aufgabenbereich der Jugendhilfe ist organisatorisch in der **Stadt Warstein** dem Fachbereich 3 Bürgerdienste zugeordnet.

Neben dem Sachgebiet Jugendhilfe sind auch die Sachgebiete Sicherheit und Ordnung, Bürgerservice sowie Soziales, Schule, Sport und Kultur in diesem Fachbereich organisiert. Die Sachgebiete Schule und Jugend sind zwar in einem Fachbereich zusammengeführt, aber in unterschiedlichen Sachgebieten.

Die Schnittstellen des Aufgabenbereiches Schule und hier im Besonderen der Schulsozialarbeit sind enger zum Sachgebiet Jugend als zum Sachgebiet Soziales, Schule, Sport und Kultur. Die beiden Aufgabenbereiche haben Berührungspunkte u. a. durch die Aufgaben Schulsozialarbeit, Integrationskräfte, Offene Ganztagschule, Übergänge von Schule ins Berufsleben etc. Hier erfolgen Abstimmungen/Abgleiche zum Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) oder auch zum Themenfeld Kindertagesbetreuung.

Das Sachgebiet Jugendhilfe besteht aus vier Teilbereichen:

- Verwaltung
- Soziale Dienste
- acht städtische Kindertageseinrichtungen
- Jugendhilfeausschuss

Zum Teilbereich Verwaltung zählt auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Der Teilbereich Soziale Dienste ist in die Aufgabenbereiche ASD, Pflegekinderdienst, Kindertagespflege, Hilfen nach § 35 a SGB VIII, Vormundschaften, Jugendhilfe im Strafverfahren, Jugendarbeit/Jugendenschutz, Netzwerke Frühe Hilfe unterteilt. Der Teamkoordinator leitet das Team Soziale Dienste.

Es gibt wöchentliche Teambesprechungen aller pädagogischen Kräfte. Die Aufteilung erfolgt nach allgemeinen Inhalten mit allen Beteiligten und nach dem fachlichen Teil mit dem pädagogischen Dienst und der WiJu. Die Verwaltung trifft sich in regelmäßigen Abständen zu Rücksprachen.

In der Stadt Warstein gibt es keine Nebenstellen. Die bis 2016 geltende räumliche Fallverteilung ist aufgelöst worden. Die Fallzuordnung erfolgt nach Fallaufkommen/-belastung.

Der pädagogische Dienst arbeitet sozialraumbezogen. Eine feste Zuordnung von Fachkräften zu Bezirken erfolgt nicht. Jeder neue Fall wird im Rahmen einer Erstberatung aufgenommen, dokumentiert und der Jugendamtsleitung vor der nächsten Teamsitzung vorgelegt. Die Fallver-

teilung der Fälle erfolgt jeweils in den Teamsitzungen. Maßgebend hierzu ist die aktuelle Fallbelastung. Kann ein Fall nicht verteilt werden, entscheidet die Leitung oder deren Vertretung. Mit Einführung der Fachsoftware LogoData im Jahr 2020 erfolgt die Fallverteilung und Auswertung der Fallbelastung über diese Fachsoftware.

Die Fallverteilung im Bereich der Verwaltung erfolgt Aufgabenbezogen. Im Bereich der WiJu, Beistandschaften und Unterhaltsvorschuss gilt eine Zuordnung nach festgelegten Buchstabenkreisen.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → **Feststellung**

Bisher gibt es in der Stadt Warstein für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung noch keine Gesamtstrategie. Im Haushalt der Stadt sowie im Jahresbericht des Jugendamtes sind grobe Ziele sowie einzelne Maßnahmen zur Zielerreichung festgelegt.

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.

In der **Stadt Warstein** gibt es bisher noch keine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung. Allerdings erarbeitet die Stadt zurzeit ein Leitbild, bei dem vor allem auch die Familie und die Familienfreundlichkeit der Stadt im Vordergrund stehen. Federführend ist dabei der Stadtmarketingverein mit weitreichender Beteiligung der Bürgerschaft, Vereine und Gruppierungen. Es ist erklärte Absicht, diesen Prozess absehbar neu anzustoßen.

Ziel einer Gesamtstrategie sollte sein, das Handeln des Jugendamtes sowohl im Innen- und auch im Außenverhältnis auf die inhaltlichen Leitsätze zurückzuführen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte ihre Ansätze einer Gesamtstrategie der Jugendhilfe weiter ausbauen.

Im Haushalt 2019 der Stadt sind unter dem Teilplan 06.01. Jugendarbeit und Jugendhilfe folgende Ziele festgehalten:

- Weiterentwicklung der bestehenden und Einführung neuer Kooperationsformen mit den örtlichen Schulen
- Maßnahmen zur Stärkung der Eltern- und Erziehungskompetenz weiterführen
- Weiterführung der Zusammenarbeit von Jugendhilfe, Schule und der Agentur für Arbeit (AHA)
- Entwicklung und Fortführung der eingeleiteten Verfahren zur Qualitätsentwicklung in den Planungsbereichen Jugendarbeit, Tagesbetreuung und erzieherischen Hilfen

- Stärkung und Förderung des Ehrenamtes

Der Schwerpunkt des Produktes Jugendhilfe liegt im Bereich der sozialen Arbeit in der Steuerung und sachgemäßen Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Integration unbegleiteter, minderjähriger Flüchtlinge. Ein weiteres Thema ist die Weiterentwicklung des ASD durch die Einführung von Kernprozessen in den verschiedenen Leistungsbereichen. Diese Standards in der Fallbearbeitung wurden zum 01. Januar 2019 in Kraft gesetzt.

Ziele und Maßnahmen sind im Haushalt aufgeteilt in Oberziele, Zwischenziele und Unterziele sowie Maßnahmen.

Dem Oberziel „Förderung von jungen Menschen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Personen“ folgt u. a. das Zwischenziel „Weiterentwicklung von bestehenden Kooperationen und Netzwerken“.

Zu den Unterzielen werden im Haushalt Kennzahlen gebildet. Bei den im Haushalt bezeichneten Kennzahlen handelt es sich größtenteils jedoch im Unterschied zu „echten“ Kennzahlen um Grundzahlen. Die Grundzahlen beinhalten Aufwendungen in Euro, Fallzahlen, Anzahl, Teilnehmer. Weitere Ausführungen zum Haushalt und Kennzahlen finden sich in dem Kapitel 3.4.3 Finanzcontrolling.

Strategische Ziele, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind, gibt es bis auf die beiden Kennzahlen „Inanspruchnahme pro 1.000 U18 Jährige/Statistik IT.NRW Heimunterbringung“ oder „durchschnittliche Kosten pro Platz Heimunterbringung“, die im Haushalt abgebildet sind, noch nicht.

Jährlich erstellt das Jugendamt der Stadt Warstein einen Jahresbericht. In diesem sind u. a. Herausforderungen und Ziele, Bevölkerungsentwicklungszahlen, Haushaltsdaten der Produkte und deren Entwicklung, Formen der Hilfen zur Erziehung und andere Leistungen der Jugendhilfe mit einigen Grundzahlen wie die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen bestimmter Hilfearten enthalten.

Im weiteren Verlauf der strategischen Entwicklung und der damit verbundenen Neuausrichtung beabsichtigt das Jugendamt konkrete Ziele für das Jugendamt zu formulieren. Anhand dieser Ziele sollen dann Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechenden Maßnahmen entwickelt werden. Die jetzige Erstellung des Jahresberichtes ist diesbezüglich schon ein guter erster Schritt.

Die Teilnahme der Stadt Warstein am Vergleichsring „IBNRW“ sieht die gpaNRW sehr positiv. Durch den Vergleich mit anderen Städten können eigene Handlungsansätze hinterfragt werden. So kann auch auffallen, ob die Aufwendungen eines Jugendamtes eher höher oder niedriger ausfallen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte strategische Ziele festlegen und die bereits festgehaltenen Kennzahlen weiterentwickeln. Hier bietet sich an, die Kennzahlen aus dem Vergleichsring IBNRW und die der gpaNRW fortzuschreiben und den Jahresbericht des Jugendamtes entsprechend auszubauen. Ferner sollte die Stadt Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Warstein hat bislang noch kein Finanzcontrolling installiert.

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 Warstein** ist bisher noch kein Finanzcontrolling für das Jugendamt implementiert worden. Im Haushalt der Stadt sind unter dem Teilplan 06.01. Jugendarbeit und Jugendhilfe die Produkte

- Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
- Familien ergänzende Hilfen
- Familien ersetzende Hilfen
- Rechtliche Vertretungen, Beratungen, Gerichtshilfe
- Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz

enthalten.

Im Haushalt werden innerhalb des Produktbereiches „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ für den Teilplan „Jugendarbeit und Jugendhilfe“ Kennzahlen ausgewiesen. Bei diesen Kennzahlen handelt es sich vorrangig um Grundzahlen, wie z. B.

- Fälle- Hilfe in Notsituationen,
- Fälle-Flexible Hilfen oder
- Fälle Heimerziehung.

Kennzahlen sind:

- Inanspruchnahme pro 1.000 U18 Jährige/Statistik IT.NRW Heimunterbringung oder
- durchschnittliche Kosten pro Platz Heimunterbringung.

Die Stadt Warstein nimmt seit 2017 am Vergleichsring IBNRW teil. An diesem Vergleichsring nehmen insgesamt 11 Städte unterschiedlicher Größenordnungen und ein Kreis teil. Es werden

Kennzahlen, wie z. B. Anzahl HzE pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, Zuschussbedarf HzE pro Einwohner unter 18, Hilfen für junge Volljährige pro 1.000 18– bis unter 21–Jährige oder Zuschussbedarf Hilfen für junge Volljährige pro Einwohner im Alter von 18 bis unter 21 Jahren, usw. gebildet und mit den anderen Städten verglichen.

→ **Feststellung**

Durch die Einführung der Fachsoftware können Kennzahlen erarbeitet und zu Steuerungszwecken verwendet werden. Durch die neue Fachsoftware können die Auswertemöglichkeiten für das Jugendamt der Stadt Warstein verbessert werden.

Die Stadt Warstein verwendet bisher die dort abgebildeten Kennzahlen für ihre eigene Steuerung noch nicht. Allerdings sollen diese Kennzahlen zukünftig für die Messbarkeit der Zielerreichung verwandt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte die neu eingeführte Fachsoftware mit der Schnittstelle zur Finanzsoftware verwenden, um die Entwicklungen und Prognosen der Fallzahlen und Aufwendungen auszuwerten und zu steuern.

Ebenfalls ist bislang noch kein regelmäßiges Berichtswesen vorhanden. Der bisher jährlich erstellte Jahresbericht des Jugendamtes enthält erste Ansätze eines Berichtswesens. Im Jahr 2020 ist die Fachsoftware LogoData eingeführt worden. Über diese Fachsoftware werden rückwirkend zum 01. Januar 2020 alle Daten der Hilfen zur Erziehung der Stadt Warstein erfasst. Über die neue Fachsoftware soll der Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung auch gesteuert werden.

Wichtig für ein Finanzcontrolling ist aber auch eine Schnittstelle zur Finanzsoftware der Stadt Warstein. Diese Schnittstelle zwischen dem Jugendamtsprogramm LogoData und dem Finanzprogramm Infoma wird ebenfalls zurzeit eingerichtet. Mit Unterstützung dieser Schnittstelle soll eine Abbildung der finanziellen Mittel erfolgen. Auch findet ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich statt. Zusätzlich können in den geplanten Controlling-Berichten Fallzahlen und Aufwendungen zusammengeführt werden. Es können steuerungsrelevante Kennzahlen in einem monatlichen oder quartalsweisen Finanzcontrollingbericht ausgewertet und dargestellt werden. Die Kennzahlen in diesen Berichten werden voraussichtlich detaillierter als im Haushaltsplan sein.

Der bisher schon erstellte Jahresbericht des Jugendamtes beinhaltet bereits erste Ansätze eines Controllingberichtes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den Jahresbericht des Jugendamtes um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern sowie unterjährig der Verwaltung und der Politik darauf aufbauend Controllingberichte vorlegen. Dabei sollten die Ursachen für steigende Fallzahlen und Aufwendungen ermittelt werden und Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein hat bisher noch kein Fachcontrolling eingerichtet. Somit werden die Wirksamkeiten einzelner Hilfearten auch noch nicht dokumentiert und analysiert.

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.

In der **Stadt Warstein** ist noch kein Fachcontrolling vorhanden, wenngleich einzelne Bausteine bereits berücksichtigt werden.

Bei jeder Hilfe wird nach deren Beendigung der Hilfe eine gemeinsame Bewertung mit allen Beteiligten (Leistungsempfängern, Träger, Fachkraft ASD) vorgenommen und der Hilfeverlauf reflektiert. Es findet ein finales Abschlussgespräch statt.

Eine fixierte Ausgabenbegrenzung gibt es noch nicht. Allerdings soll mit Einführung der Fachsoftware eine Hochrechnung der Ausgaben erfolgen. Hohe Aufwendungen für Hilfefälle werden in der kollegialen Beratung immer besprochen. Ferner ist zukünftig eine Wiedervorlage und Begrenzung für die Höhe der Hilfeaufwendungen vorgesehen. Ambulante Hilfen werden für eine mögliche Fortschreibung der Hilfe immer auf sechs Monate beschränkt. Heimunterbringungen sind zurzeit noch bis zum 18. Lebensjahr begrenzt. Sehr hohe Leistungsstunden sollen reduziert werden.

Schriftliche Vorgaben zur Auswahl von Anbietern gibt es ebenfalls noch nicht. In der kollegialen Beratung werden teure Maßnahmen diskutiert und begründet. Alle Träger, die die Stadt in Anspruch nimmt, sollen mit allen Kostensätzen in Logo-Data hinterlegt werden. Ein zentrales Verzeichnis über Leistungsvereinbarung in digitaler Form wird aufgebaut. Alle wichtigen Informationen sollen zentral abgelegt werden.

Sämtliche Fälle werden erst, nachdem die wirtschaftliche Jugendhilfe die Hilfe frei gibt, bewilligt.

Bei Fortschreibung des Hilfeplanes wird die Zielerreichung der vorher gemeinsam formulierten Teilziele mit allen Beteiligten besprochen.

Ziel- und Maßnahmepläne sollen mit der neuen Fachsoftware abgebildet werden.

Ferner sind zeitnah Fortbildungen zum Hilfeplanverfahren vorgesehen, um die Steuerung der Hilfen zu verbessern.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte mit Einführung der Fachsoftware „LogaData“ auch ein Fachcontrolling einführen und dieses mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Sie sollte die hohen Aufwendungen und Fallzahlen analysieren. Sie sollte ferner Auswertungen zu einzelnen, auffälligen Hilfearten, zur Wirksamkeit und zur qualitativen Zielerreichung fallübergreifend und bezogen auf die Leistungsanbieter vornehmen.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → **Feststellung**

Für den Aufgabenbereich Pädagogische Dienste sind Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich im „QM-Handbuch- Jugendamt Warstein“ hinterlegt. Der Aufgabenbereich Wirtschaftliche Jugendhilfe ist bisher noch nicht im QM-Handbuch enthalten.

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 Warstein** hat im Jahr 2018 das Qualitätshandbuch „QM Handbuch - Jugendamt Warstein“ mit Stand 1. Oktober 2018 erstellt. In diesem QM Handbuch werden für die Pädagogischen Dienste Standards, Prozesse und Abläufe dargestellt. Ebenfalls sind Zuständigkeiten und Fristen festgehalten.

Das QM Handbuch unterteilt sich in die Bereiche:

- Allgemeine Organisation
- Kernprozesse Pädagogische Dienste
- Sozialraumarbeit sowie
- Kernprozesse Jugendhilfe im Strafverfahren

Im QM-Handbuch werden die Kernprozesse Pädagogische Dienste (z.B. Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII) dargestellt. Es wird anhand eines Ablaufdiagrammes übersichtlich veranschaulicht, aus welchen Prozesse der Kernprozess zusammengesetzt ist.

Im Prozess „Falleingang“ wird der Ablauf dargestellt, welche Dokumente für die Bearbeitung erforderlich sind sowie welche Schnittstellen bestehen. Zu den einzelnen Prozessschritten werden u. a. Ziele, Aktivitäten, Verantwortlichkeiten für den Prozessschritt, Prozessbeteiligte, Instrumente / Dokumente sowie Zeitbedarf und Frist festgehalten. Das Qualitätshandbuch bildet eine übersichtliche Darstellung der Abläufe, Zeitabläufe und Verantwortlichkeiten ab.

Eine elektronische Aktenführung gibt es bisher noch nicht. Wie bereits beschrieben, nutzt die Stadt Warstein seit dem Jahr 2020 die Jugendamtssoftware LogoData. Verwendet werden Module innerhalb des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) setzt die Module von LogoData ein.

Alle Module greifen auf die gemeinsamen Grunddaten zu. Die WiJu gibt die Kostensätze zum Träger, Adressänderungen, etc. ein.

Alle Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung sollen analog zu dem QM-Handbuch durch das Programm abgedeckt werden. Sämtliche Vordrucke sind bereits hinterlegt und entsprechend verknüpft. Es können weitere Dokumente wie Berichte der freien Träger, Urteile, Geburtsurkunde digital hochgeladen werden. Verlaufsskala/Zeitstrahl des Hilfeplanverfahrens ist ebenfalls hinterlegt. Auch der Diagnostikbogen wird erfasst.

Der Kernprozess der WiJu ist bisher noch nicht im QM-Handbuch abgebildet. Dieser Kernprozess soll nunmehr auch in LogoData ergänzend zum QM-Handbuch aufgenommen werden. Für die Hilfen nach § 8a SGB VIII soll ein weiteres Modul angeschafft werden.

Bei Freigabe der Hilfen muss geprüft werden, ob alle Dokumente vorliegen.

Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen. Man kann nachvollziehen, wer welche Ausgabe frei gegeben hat. Die Software ist web-basiert, so dass z. B. in Teamsitzungen und/oder Beratungsprozessen direkt Änderungen vorgenommen und festgehalten werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte die bisher schon angewandten Verfahrensstandards, wie z. B. die Wirtschaftlichkeit im QM-Handbuch schriftlich fixieren und diese, wie auch beabsichtigt, in der Fachsoftware hinterlegen. Zudem sollte sie den Kernprozess der WiJu in das in das QM-Handbuch, wie auch geplant, aufnehmen

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein hat den Prozess des Hilfeplangesprächs, die Hilfeplan-Fortschreibung sowie die Hilfebeendigung im QM-Handbuch festgehalten. Die WiJu wird in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.

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.

In der **Stadt Warstein** wird unter dem Prozessschritt 4a des Kernprozesses 2.7 Hilfe zur Erziehung im Qualitätshandbuch des Jugendamtes das Hilfeplanverfahren abgebildet. Es werden, wie in den zuvor beschriebenen Prozessen auch, Ziele/Ergebnisse, Aktivitäten, Verantwortlichkeiten, Prozessbeteiligte, interne/externe Schnittstellen, Dokumentationen sowie Zeitabläufe/Fristen festgehalten.

Im Hilfeplangespräch findet nach der Festlegung der Ziele und Aufgaben, sowie des zeitlichen Umfangs der Hilfe ein Austausch der Sichtweisen der Beteiligten zum Hilfeanlass statt. Es sollen insbesondere im Einzelgespräch mit dem jungen Menschen Vereinbarungen von Handlungszielen festgelegt werden. Organisatorische Absprachen sollen zur Elternarbeit, Heimfahrten oder Telefonkontakten erfolgen. Ferner ist die Terminierung für die Hilfefortschreibung sowie die Erstellung eines Hilfeplanprotokolls und die Versendung des Protokolls an alle Beteiligten festgelegt worden.

In der Fallakte ist die Einhaltung der Verfahrensstandards zu den einzelnen Prozessabläufen nachvollziehbar schriftlich über Fallvorlagen dokumentiert. Das Hilfeplanprotokoll wird in der Fachsoftware angepasst. Es werden die Zielerreichung beschrieben und dokumentiert.

Die WiJu, die Leitung, der Personensorgeberechtigte, der Leistungserbringer sowie der junge Mensch werden im Hilfeplanverfahren beteiligt.

Für die Festlegung der geeigneten Hilfen erfolgt die Kollegiale Beratung mit Verwendung eines standardisierten Formulars. Hierin werden die Ressourcen sowie ein Anamnese-Bogen als Diagnose für die Hilfe festgehalten. Über die Hilfe und den Anbieter wird im Team entschieden.

In der kollegialen Beratung wird über die Hilfen beraten. Der Hilfeplan muss freitags mittags vorliegen, damit das so genannte Mittwochsteam darüber beraten kann. Alle Beteiligten müssen die Vorlagen gelesen haben, um über die Hilfe zu entscheiden.

Die ASD-Fachkraft trifft die verbindliche Leistungsentscheidung. Mit dieser Entscheidungskompetenz wird im ASD des Jugendamtes sehr verantwortungsvoll umgegangen.

Die Fachkraft sowie die Jugendamtsleitung bekommt jeden Hilfeplan zur Kenntnis und kontrolliert, ob dieser eingehalten wird.

Die WiJu nimmt am Hilfeplangespräch teil. Der ASD vollzieht die Vorprüfung. In der Fachsoftware gibt die WiJu den Fall kostenmäßig frei. Ohne Hilfeplan werden keine Mittel frei gegeben. Die Aspekte der Wirtschaftlichkeit wie z. B. die Höhe des Leistungsentgeltes werden in die Entscheidung einbezogen. Der Fokus liegt auf einer passgenauen Hilfe bzw. Höhe, Umfang und Qualität des Anbieters. Zuständigkeiten werden sowohl durch die WiJu als auch durch den ASD geprüft.

Im QM-Handbuch ist unter dem Prozess-Schritt 5 die Hilfeplan-Fortschreibung festgeschrieben. Es ist gelebte Praxis, dass eine Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten erfolgen soll. Im Einzelfall, z. B. Hilfefälle nach § 41 SGB VIII, werden die Hilfeplanfälle befristet. Ambulante Hilfefälle werden immer zeitlich befristet, entweder für sechs Monate oder individuell.

Für die Hilfen nach § 35 a SGB VIII gibt es eigene Standards. Hierzu wird auf das Kapitel 3.7.2 Hilfen nach „§ 27 ff. SGB VIII“ verwiesen.

Bisher gibt es bei den stationären Hilfen noch keine Konzepte zu Rückkehroptionen oder zu möglichen Verselbständigungen. Der Kreis Soest hat ein Rückkehrkonzept mit freien Trägern erstellt. In Warstein wird eine Rückkehroption individuell geplant. Die Stadt stimmt zu, dass die Festlegung von Rückkehroptionen oder Verselbständigungen im Rahmen eines Fachcontrollings positiv wären. Zurzeit wird jeder Fall, der eine Laufzeit über zwei Jahre aufweist, zur Beratung im Team vorgebracht.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

In der Stadt Warstein sind Komponenten einer Fallsteuerung, beispielsweise über das QM-Handbuch und über die Anwendung der neuen Fachsoftware, vorhanden.

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 QM-Handbuch des Jugendamtes der **Stadt Warstein** sind Kernprozesse mit Abläufen, Zuständigkeiten, Fristen und Bearbeitungsdauern für die pädagogischen Dienste vorgegeben.

Jeder neue Fall wird im Rahmen einer Erstberatung aufgenommen, dokumentiert und der Jugendamtsleitung vor der nächsten Teamsitzung vorgelegt. Die Fallverteilung der Fälle (Anzahl und auch Schwierigkeitsgrad) und somit die Zugangssteuerung erfolgt jeweils in den Teamsitzungen. Maßgebend hierzu ist die aktuelle Fallbelastung (Excel Tabelle). Kann ein Fall nicht verteilt werden, entscheidet die Leitung oder deren Vertretung.

Die Fallverteilung im Bereich der Verwaltung erfolgt Aufgabenbezogen. In den Bereichen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, gilt eine Zuordnung nach festgelegten Buchstabenkreisen.

Ein Anbieterverzeichnis für den Jugendamtsbereich der Stadt Warstein ist in der neuen Fachsoftware Logo-Data hinterlegt. Die Entscheidung über den geeigneten Leistungsanbieter erfolgt individuell auf den Hilfefall bezogen.

Der Leistungserbringer hat vor den Hilfeplangesprächen Berichte und kurze Tätigkeitsnachweise zu fertigen sowie die Fachleistungsstunden zu dokumentieren.

Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden sind bisher noch nicht festgehalten. Allerdings werden Laufzeiten über zwei Jahre kritisch dahingehend hinterfragt, ob sie noch notwendig sind. In der Praxis sind zurzeit 16 Fachleistungsstunden pro Monat der Regelfall. Höhere Werte sind zu begründen oder werden befristet bewilligt. Bei einer Neugewährung wird der Stundenumfang hinterfragt. Vor einer Erhöhung der Fachleistungsstunden wird immer Rücksprache mit der Jugendamtsleitung und der Teamkoordination genommen. Dies wirkt sich bisher noch nicht auf die Kennzahlen der Leistungsgewährung aus.

Mögliche Hilfe-Abbrüche oder drohende Beendigungen von Hilfen werden in der kollegialen Beratung besprochen und analysiert. Es wird keine Hilfe beendet ohne diese vorher zu analysieren.

Zielvereinbarungen werden zurzeit noch nicht getroffen und werden daher auch hinsichtlich der Einhaltung noch nicht kontrolliert. Bisher gibt es auch noch keine Befristungen. Die Festlegung von Befristungen wird derzeit jedoch auch diskutiert. Längere Laufzeiten, wie z. B. über zwei Jahre, werden bisher schon kritisch gesehen. Für die ambulanten Hilfen nach § 41 SGB VIII gilt heute schon eine Befristung von sechs Monaten.

Im Rahmen von Logo-Data sollen Befristungen eingerichtet werden. Diese Befristungen sollen auch im QM-Handbuch festgehalten werden.

Die Rechnungen der Fachleistungsstunden werden durch die WiJu in Abstimmung mit dem ASD überprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte ihre bisherige Fallsteuerung noch weiter ausbauen. Sie sollte diese in Prozessen im QM-Handbuch festhalten und in die Fachsoftware integrieren.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die WiJu des Jugendamtes der Stadt Warstein wird frühzeitig in den Hilfeplanprozess einbezogen.

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 in der WiJu des Jugendamtes der **Stadt Warstein**. Allerdings hat die Stadt bisher noch keine verbindlichen Vorgaben, Prozessbeschreibungen oder Standards für die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit und von Kostenerstattungen festgelegt. Es sind aber die Zuständigkeiten über entsprechende Formulare in der Fachsoftware, dem Modul „Zuständigkeitsprüfung“ hinterlegt. Zukünftig sollen der Kernprozesse der WiJu nebst dem Prozess der Kostenerstattungen im QM-Handbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft. Neu ist die Anspruch-Überprüfung nach dem Opfer-Entschädigungsgesetz. (Alkoholranke, etc.). In diesen Fällen wird der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) als Kostenträger in Anspruch genommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte verbindliche Vorgaben, Standards und Prozesse zur Geltungsmachung von Kostenerstattungsansprüchen im QM-Handbuch und in der Fachsoftware Logo-Data aufnehmen, um auch diesen Bereich entsprechend steuern zu können.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

In der Stadt Warstein gibt es bisher noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente, wie z. B. für die § 8a-Fälle und stichprobenhafte Überprüfungen der HzE-Fälle sind jedoch vorhanden.

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.

In der **Stadt Warstein** gibt es bisher noch kein Internes Kontrollsystem (IKS). Dennoch finden regelmäßige Abstimmungsgespräche mit den ASD-Fachkräften statt. Es wird der Stand der Dokumentation oder die Anzahl der ausstehenden Hilfepläne hinterfragt. Auch wird die Arbeitsbelastung und Auslastungen der ASD-Beschäftigten in den Blick genommen. Es werden Vereinbarungen zu Arbeitsabläufen getroffen. Bei hohen Belastungszeiten wird mit Kurzprotokollen eine Priorisierung der Hilfefälle festgelegt.

Mit Einführung der Fachsoftware soll eine Wiedervorlage zu Fortschreibung des Hilfeplanes, zum Erreichen der Volljährigkeit etc. installiert werden. Auch wird eine Warnliste zu abgelaufenen Hilfeplänen über ein Auswertetool mit der neuen Fachsoftware installiert.

Im QM-Handbuch ist die Erfassung der erforderlichen Daten sowie Dokumente vorgeben. Unterstützend werden zurzeit noch Excel-Listen dazu geführt. Auch diese Abläufe sollen in die Fachsoftware integriert werden. Die Teamkoordination sowie die Leitung überprüft die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards.

In jedem Fall einer möglichen Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII ist die komplette Akte vorzulegen. Zwei Zwischenschritte sind von der Jugendamtsleitung abzuzeichnen.

Anlassbezogen finden prozessunabhängige Kontrollen durch die Leitung statt. Zu den „§ 8a-Fällen“ finden diese immer statt.

Über die Fachsoftware wird zukünftig eine prozessorientierte Kontrolle erfolgen. Das Vier-Augen-Prinzip ist gewahrt. Auch werden sämtliche Veränderungen im Programm protokolliert, so dass jeder nachvollziehen kann, wenn Änderungen vorgenommen wurden.

## 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

Die Personalbedarfsplanung für den ASD erfolgt in der Stadt Warstein anhand der Prozesse, Fristen und Bearbeitungszeiten im QM-Handbuch. Das erforderliche Personal für die WiJu soll zukünftig ebenfalls über einen Kernprozess im QM-Handbuch regelmäßig überprüft und ermittelt werden.

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

Die **Stadt Warstein** hat im QM-Handbuch die Kernprozesse der pädagogischen Dienste (ASD) des Jugendamtes definiert. Sie wurden im Jahr 2017 mit Bearbeitungszeiten entwickelt und sind im Frühjahr 2018 vom Jugendhilfeausschuss beschlossen worden. Festgehalten sind die

Kernprozesse, Teilprozesse, Fallzahlen sowie Fristen und die mittleren Bearbeitungszeiten (Bearbeitungszeit je Fall einschließlich von Fahrzeiten). Somit kann anhand des Fallaufkommens das erforderliche Personal für die Pädagogischen Dienste ermittelt werden. Der Ansatz bzw. das Ziel der Pädagogischen Dienste ist allerdings auch, vorwiegend präventiv zu arbeiten und daraufhin zu wirken, dass ein Hilfeplanfall erst gar nicht entsteht.

Bisher eingetretene Fluktuationen konnten schnell wiederbesetzt werden.

Für die Einarbeitung von neuen Kolleginnen und Kollegen steht das QM-Handbuch federführend zur Verfügung. Des Weiteren gibt es einen Einarbeitungsplan für neue Kolleginnen und Kollegen. In den ersten sechs Monaten führen neue Beschäftigte keine Rufbereitschaft durch. Zunächst sollen die Strukturen im Jugendamt kennengelernt werden. Es ist eine Teamkoordination zur Unterstützung neuer Kolleginnen und Kollegen eingerichtet worden. Der Teamkoordinator ist für die konkrete Anleitung/Einarbeitung zuständig. Für den Einstieg werden zunächst leichte Fälle von den neuen Beschäftigten übernommen. Schwere Fälle werden bei Fluktuation an andere Kollegen verteilt. Die Fälle der neuen Kolleginnen und Kollegen werden noch nicht in das Fallaufkommen pro Mitarbeiter berücksichtigt. Für die Verteilung neuer Fälle wird das Fallaufkommen immer wieder angepasst. Transparenz ist somit gegeben. Regelmäßige Fortbildungen, Weiterbildungen finden ebenfalls statt.

### Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	37	16	25	30	38	64	20
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	286	73	115	144	161	323	21

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

Im Vergleichsjahr 2018 waren in der **Stadt Warstein** im ASD 5,4 Vollzeit-Stellen und in der WiJu 0,7 Vollzeit-Stellen bei 199,97 Hilfeplanfällen im Einsatz. Im Jahr 2020 ist das Personal auf 6,37 Vollzeit-Stellen im ASD und auf 1,67 Vollzeit-Stellen in der WJH aufgestockt worden.

Bei unterstellten gleich hohen 199,97 Hilfeplanfällen verändert sich die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD“ auf 31 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD. In der WiJu ergeben sich 120 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu nach der Stellenaufstockung.

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus 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.

In den vergangenen Jahren war das Personalvolumen nach Auffassung des Jugendamtes der **Stadt Warstein** nicht in der erforderlichen Höhe vorhanden.

Hohe Fluktuationen und daran anschließende Einarbeitungsphasen ließen eine Steuerung der Hilfearten nicht immer zu. Dies zeigt sich auch in den in den weiteren Kapiteln dargestellten Hilfefällen je Hilfeart.

Auch ist die „Stellenunterbesetzung“ der Haushaltssituation der Stadt Warstein geschuldet. Die Stadt Warstein befindet sich auch nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) in 2008 weiterhin in der Haushaltssicherung. Die Stadt ist verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen und jährlich fortzuschreiben. Im Jahr 2020 ist das Stellenvolumen im ASD aufgestockt worden.

Mit Aufstockung der Stellen des ASD liegt die Stadt Warstein auf Höhe des Personalrichtwertes der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte regelmäßig das Personalvolumen für den ASD überprüfen, um die umfangreichen Aufgaben und Hilfearten wahrzunehmen und zu steuern.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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.

In der **Stadt Warstein** wurde in der Vergangenheit ein geringes Stellenvolumen für die WiJu eingesetzt. Aufgrund dieser Situation und hoher Fallbelastungen wurde der Stellenanteil nunmehr erhöht. Bei angenommenen gleichbleibenden Fallzahlen erhöht sich die Kennzahl „Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle WiJu“ auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle WiJu.

Die WiJu wird bereits jetzt schon frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Allerdings sind bisher noch keine Kernprozesse für die WiJu im QM-Handbuch mit mittleren Bearbeitungszeiten erfasst worden. Das soll zukünftig auch erfolgen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte im QM-Handbuch des Jugendamtes Kernprozesse, Teilprozesse, Arbeitsabläufe und mittlere Bearbeitungszeiten für die WiJu des Jugendamtes, wie bereits geplant, aufnehmen.

Der Bereich der WiJu kommt eine sehr hohe Bedeutung zu. Neben der finanziellen Freigabe der Hilfen ist auch ein strukturiertes Controlling mit Überprüfung der Aufwendungen, Laufzeiten, Verweildauern etc. der Hilfen von Bedeutung. Die Arbeitsweise und frühzeitige Einbindung der WiJu in die Hilfeplangespräche ist nach dem QM-Handbuch schon gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte das Stellenvolumen der WiJu ebenfalls regelmäßig ermitteln.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Hohe Aufwendungen der stationären Hilfen und der Hilfen für junge Volljährige, eine hohe Falldichte sowie die bisher fehlende, intensive Steuerung dieser Hilfen wirken sich auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Warstein negativ aus.

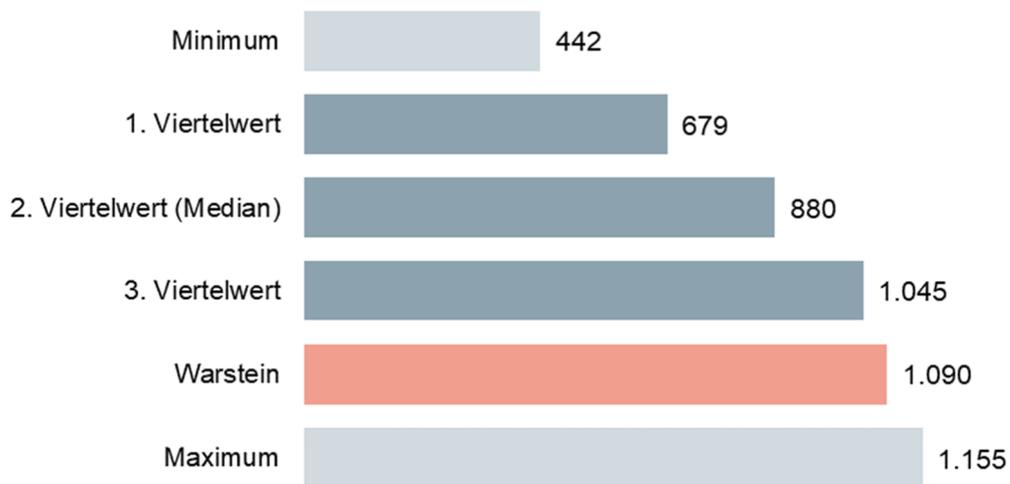
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

Das Jugendamt der **Stadt Warstein** hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



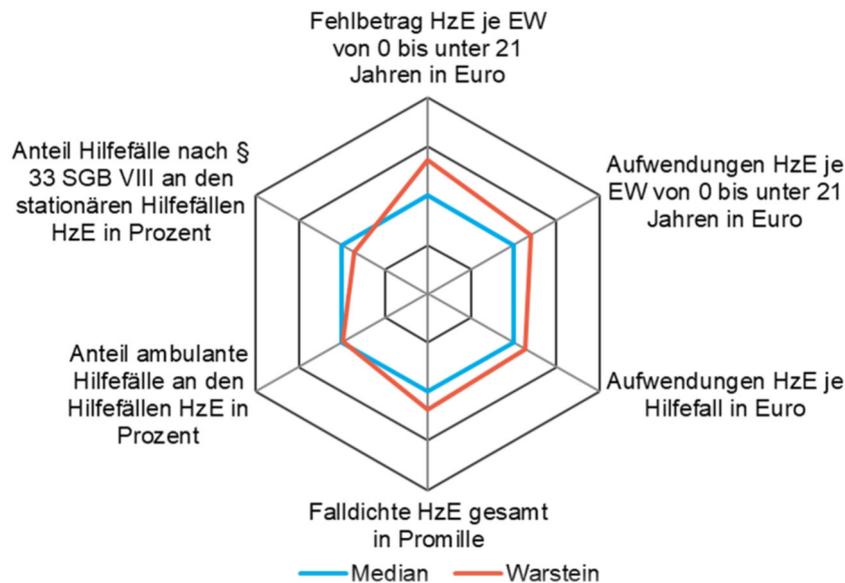
Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren hat sich in den beiden Jahren 2017 und 2018 wie folgt entwickelt:

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

2017	2018
898	1.090

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.

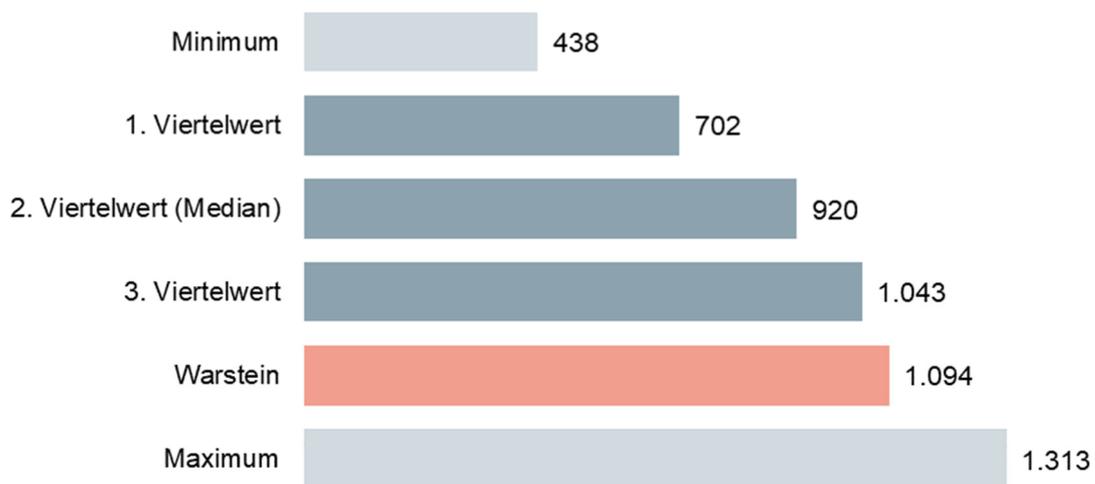
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die

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.

➔ **Feststellung**

Die im QM-Handbuch installierten Kernprozesse der Pädagogischen Dienste des Jugendamtes Warstein wirken sich noch nicht positiv auf die Höhe der Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus.

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



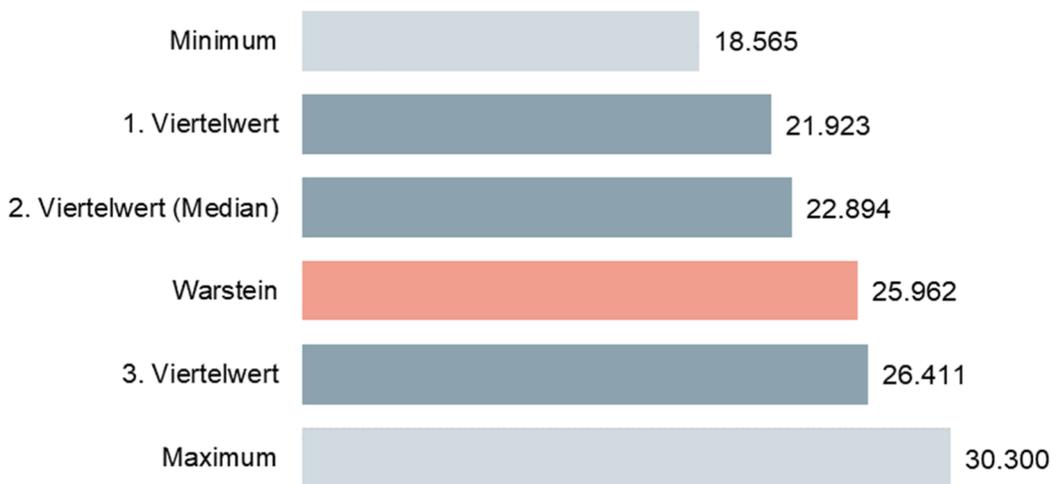
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2018 wurden in der **Stadt Warstein** insgesamt 199,97 Hilfefälle bearbeitet, davon 111,53 ambulant und 88,44 stationär.

Die Aufwendungen je Hilfefall positionieren sich im Vergleich zum einwohnerbezogenen Aufwand im interkommunalen Vergleich niedriger. Allerdings sind sie ebenfalls höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen:

### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.



Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2018 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.497	8.461	9.687	11.003	11.611	16.677	19
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	46.727	31.979	35.702	39.436	42.724	47.897	19

Maßgeblich für die hohen Aufwendungen je Hilfefall der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Warstein sind die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall. Hier zählt die Stadt zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Im Vergleich der Jahre 2016 bis 2018 haben sich die Aufwendungen HzE je Hilfefall gesamt und unterteilt nach ambulant und stationär wie folgt entwickelt:

### Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall

Kennzahl	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE gesamt je Hilfefall in Euro	23.116	24.327	25.962
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.945	42.600	46.727
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.695	9.150	9.497

Die Aufwendungen HzE je Hilfefall gesamt sind kontinuierlich gestiegen. Begründet ist der Anstieg in den steigenden stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall. Die ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall haben sich dagegen wellenförmig entwickelt.

Die Stadt Warstein hat bisher nur einzelne Maßnahmen getroffen, um Laufzeiten von Fällen zu reduzieren. Laufzeiten über zwei Jahre werden kritisch dahingehend hinterfragt, ob sie noch notwendig sind. Auch wirken sich die Anzahl der Fachleistungsstunden und die Träger- und Einrichtungsauswahl auf die Aufwendungen aus. Ein Anbieterverzeichnis wäre daher sinnvoll.

Befristungen wurden erst Ende des Jahres 2019 aufgenommen. Daher sind die Auswirkungen auf die Aufwendungen und Fallzahlen im Zeitraum der Prüfung noch nicht ersichtlich.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warstein sollte die geplanten Maßnahmen zur Steuerung der Aufwendungen umsetzen. Sie sollte die geplanten Instrumente wie die Begrenzung von Verweildauern in ihre Steuerung mit aufnehmen. Auf die Empfehlungen zur Fallsteuerung, etc. wird Bezug genommen.

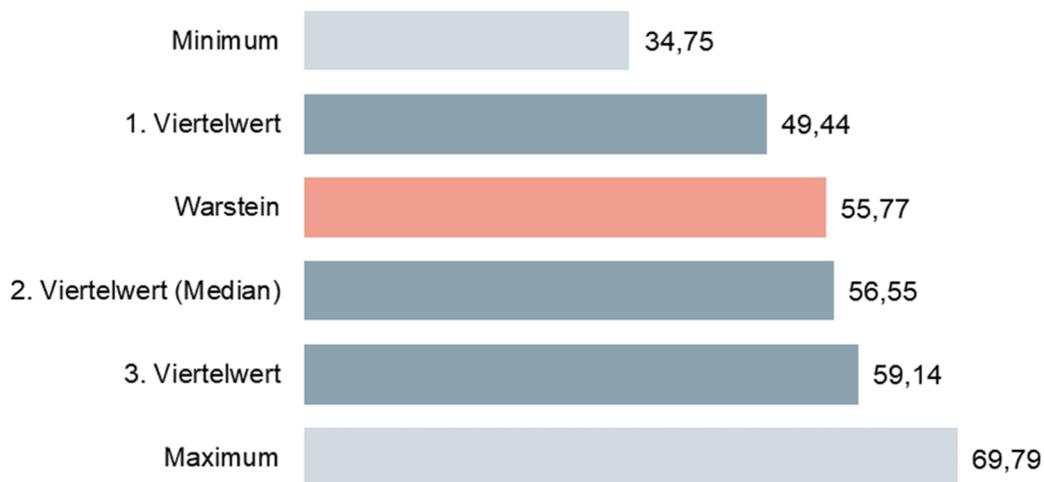
Aber auch die folgenden Kennzahlen „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und „Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ wirken sich auf die Aufwendungen je Hilfefall und auch auf den Fehlbetrag aus.

### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

#### → Feststellung

Der Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfefällen gesamt ist in der Stadt Warstein vergleichsweise niedrig. Er wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag je Hilfen zur Erziehung aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Warstein** hat einen vergleichsweise niedrigen Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE gesamt. Im Vergleich der Jahre 2015 bis 2018 ist dieser Anteil allerdings kontinuierlich gestiegen:

### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefälle HzE in Prozent

2015	2016	2017	2018
47,75	50,81	54,63	55,77

Die zeitliche Entwicklung der Anteile ambulanten Hilfen zeigt, dass Maßnahmen des Jugendamtes, die ambulanten Hilfen zu verstärken, schon greifen. Allerdings liegt der Anteil der ambulanten Hilfefälle im Vergleich zu anderen Kommunen noch deutlich niedriger.

Die Entscheidung, ob eine Hilfe ambulant oder stationär erfolgen kann, richtet sich im Jugendamt der Stadt Warstein immer nach dem Einzelfall. Auch sind in Warstein viele Fälle von anderen Jugendämtern übernommen worden, die bereits stationär untergebracht waren.

Ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei konstanter bzw. niedriger Falldichte ist erstrebenswert, um u. a. kostenintensive stationäre Hilfen zu vermeiden. Das ist in Warstein noch nicht eingetreten. Der Stadt ist aber bewusst, dass der Anteil an stationären Hilfen hoch ist. Grundsätzlich gilt in Warstein auch der Grundsatz „ambulant vor stationär“.

→ **Empfehlung**

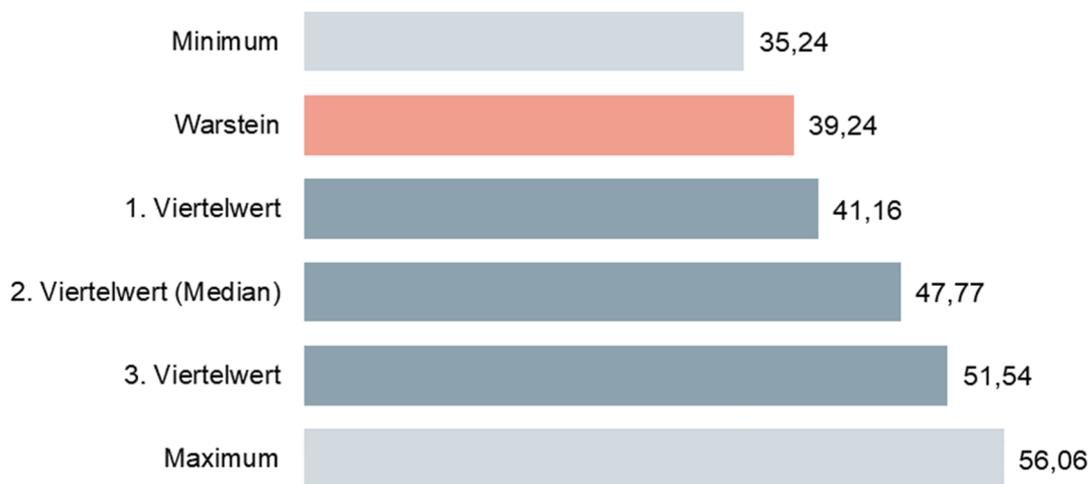
Die Stadt Warstein sollte weiter die ambulanten Hilfen ausbauen. Dabei sollte die Stadt die Falldichte insgesamt konstant halten. Den Anteil der ambulanten Hilfen sollte sie zugunsten der kostenintensiven stationären Hilfen erhöhen und die hohen stationären Hilfen zurückfahren.

**3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle**

→ **Feststellung**

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE ist in der Stadt Warstein niedrig. Im Zeitreihenvergleich ist dieser Anteil sogar rückläufig. Die hohen stationären Aufwendungen werden somit maßgeblich durch Heimunterbringungen verursacht. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.



Im Verlauf der Jahre 2016 bis 2018 hat sich der Anteil an Vollzeitpflegefällen wie folgt entwickelt:

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

2016	2017	2018
49,62	39,19	39,24

Der Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen hat sich im Vergleich der Jahre 2016 bis 2018 reduziert.

Die **Stadt Warstein** erläuterte, dass eine Unterbringung in einer regulären Pflegefamilie nicht immer möglich sei. Zudem sei es schwierig, geeignete Pflegefamilien zu finden. Die Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen in der Vollzeitpflege wird in den so genannten Westfälischen Pflegefamilien untergebracht.

Hinzukommt, dass das Alter der Hilfeempfänger oftmals höher ist. Diese Fälle können dann häufig nicht mehr in der Vollzeit-Pflege untergebracht werden. Die Hilfeempfänger sind zu Beginn der Hilfen größtenteils 10 Jahre und älter.

Mittlerweile machen externe freier Träger Werbung und führen Ausbildungen für Vollzeitpflegekräfte durch. Dies ist eine kreisweite Kooperation.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte, trotz der geschilderten Ausgangssituation, ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien ausbauen, um im kostenintensiven, stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimen unterbringen zu können.

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

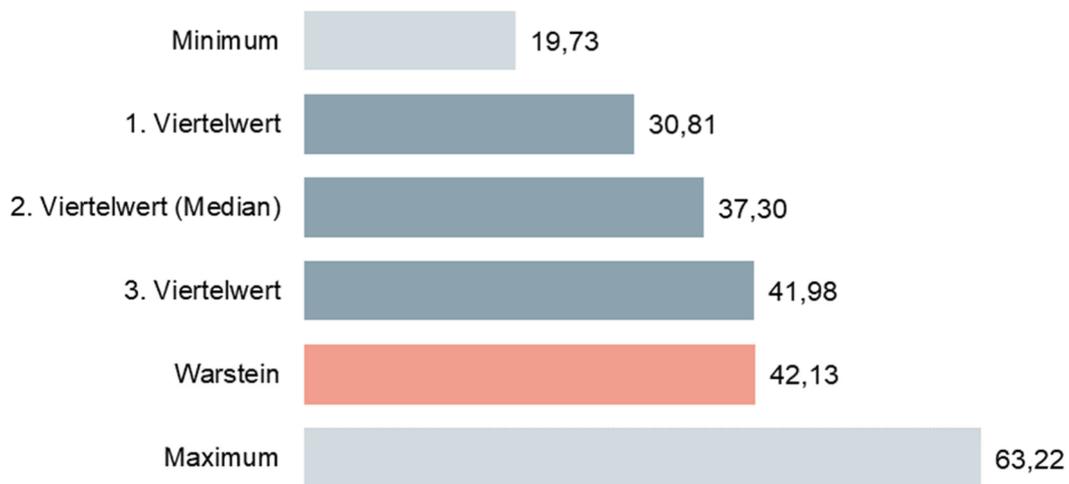
### 3.7.1.4 Falldichte

#### → **Feststellung**

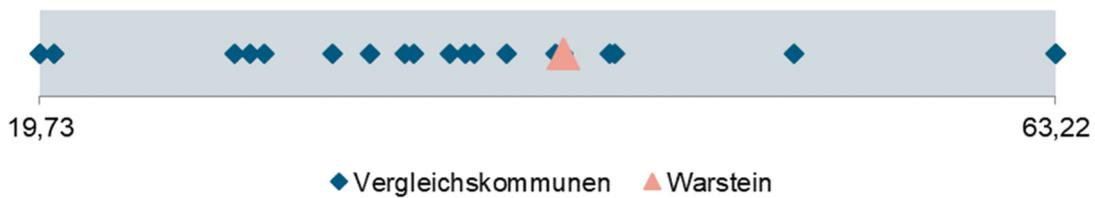
Die Stadt Warstein hat auf die Jugend-Einwohner bezogen eine der höchsten Falldichten im interkommunalen Vergleich. Im Vergleich der Jahre 2015 bis 2018 sind die Fallzahlen kontinuierlich angestiegen. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner 0 bis 21 Jahre aus.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfe zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren nicht zu belasten.

### Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Warstein** zählt zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte im interkommunalen Vergleich. Im Vergleich der Jahre 2016 bis 2018 sind die Fallzahlen deutlich angestiegen:

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2016	2017	2018
<b>ambulante Hilfefälle</b>	<b>75,00</b>	<b>100,16</b>	<b>111,53</b>
davon ambulante Hilfefälle für UMA	0,08	4,75	3,33
<b>stationäre Hilfefälle</b>	<b>71,04</b>	<b>83,19</b>	<b>88,44</b>
davon stationäre Hilfefälle für UMA	3,95	10,37	9,42
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>146,04</b>	<b>183,35</b>	<b>199,97</b>
davon Hilfefälle gesamt für UMA	4,03	15,12	12,75

Die Hilfefälle gesamt sind im Zeitreihenvergleich deutlich gestiegen. Ein Grund sind die steigenden Hilfefälle für die UMA. Allerdings lässt sich damit nicht alleine die steigende Entwicklung erklären. Zumal die Anzahl der Hilfefälle für die UMA im Jahre 2018 wieder rückläufig war. Der weitere Anstieg der Hilfefälle findet sich sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfefällen wieder. Auf die Falldichte wirken sich erheblich auch die Laufzeiten der Fälle aus. Dies trifft insbesondere auf die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH), Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform sowie die stationären Hilfen für junge Volljährige zu.

Hierzu finden sich weitere Erläuterungen in den nachfolgenden Kapiteln.

Bei den ambulanten Hilfen sind insbesondere die Hilfen des Erziehungsbeistandes nach § 30 SGB VIII sowie die Hilfen der Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII deutlich gestiegen.

Bei den stationären Hilfen sind hauptsächlich die Hilfen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sowie die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII gestiegen.

Weitere Erläuterungen hierzu finden sich in den Kapitel 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

#### 3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.203	5.199	8.039	9.181	10.491	13.046	18
Falldichte in Promille	11,62	0,00	5,15	7,02	9,61	11,67	19
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an ambulanten Hilfen in Prozent	53,33	20,83	26,52	30,88	52,62	88,41	16

Die Aufwendungen der Hilfen nach § 31 SGB VIII liegen in der **Stadt Warstein** pro Hilfefall hoch. Mit der Falldichte liegt die Stadt Warstein knapp unter dem Maximalwert. Des Weiteren ist

der Anteil der Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate auch höher als bei den Vergleichskommunen.

Nach Aussage des Jugendamtes war der Personaleinsatz im ASD u. a. im Vergleichsjahr 2018 niedrig (s. hierzu auch Personaleinsatz ASD Kapitel 3.6 Personaleinsatz.). Aufgrund dieser personellen Situation konnten die Hilfen nicht vollumfänglich gesteuert werden. Regelungen zur Laufzeiten oder Auswahl verschiedener Anbieter anhand eines Anbieterverzeichnis wurden noch nicht getroffen. Mittlerweile ist das Personal aufgestockt worden. Allerdings wirkt sich diese personelle Aufstockung noch nicht aus, weil eine Einarbeitung der neuen Kolleginnen und Kollegen notwendig wurde.

Bisher gibt es noch kein Anbieterverzeichnis bzw. werden noch keine Auswertungen zu einzelnen Leistungsanbietern gemacht. Mit Einführung der Fachsoftware LogoData soll nun ein Anbieter-Verzeichnis mit entsprechenden Informationen zu den jeweiligen Anbietern hinterlegt werden. Des Weiteren sollen die Laufzeiten für die SPFH-Hilfefälle auf ein Jahr begrenzt werden. Auch diese Begrenzung wird in LogoData hinterlegt.

Die SPFH wird in Kombination mit den Erziehungsbeistandschaften angeboten, wenn dies z. B. der Hilfebedarf von älteren Kindern notwendig macht. Des Weiteren wird diese Kombination zur Vorbereitung der Rückkehr aus den stationären Hilfen angeboten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte die Fachleistungsstunden begrenzen sowie anhand eines Anbieterverzeichnis unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Anbieter auswählen. Die geplante Steuerung über LogoData mit Begrenzung von Betreuungszeiten ist hierzu ein erster, richtiger Schritt.

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 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.

→ **Feststellung**

Die Unterbringung im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgt in der Stadt Warstein vorwiegend in sog. Westfälischen Pflegefamilien. Die Aufwendungen für diese qualifizierten Pflegefamilien sind höher als für „reguläre“ Pflegefamilien.

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.635	11.176	15.012	19.188	20.902	25.937	18
Falldichte	7,31	2,98	6,70	7,40	8,84	15,36	18

Im Verlauf der Jahre 2016 bis 2018 haben sich die Hilfen nach § 33 SGB VIII wie folgt entwickelt:

### Aufwendungen nach § 33 SGB VII je Hilfefall in Euro

2016	2017	2018
17.824	17.876	22.635

In der **Stadt Warstein** werden rund 50 Prozent der Pflegekinder in professionellen Erziehungsstellen bzw. sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien untergebracht. Die Kosten liegen laut Warstein im Durchschnitt zwischen 2.500 Euro bis 4.500 Euro monatlich. In anderen Vergleichskommunen liegen diese Aufwendungen für qualifizierte Pflegefamilien zwischen 2.400 und 2.800 Euro und damit geringer als in Warstein.

Für das Vergleichsjahr 2018 kann festgehalten werden, dass von sieben Kindern sechs Kinder Entwicklungsverzögerungen aufwiesen. Zudem wurden vier Fälle mit gleicher Fallkonstellation von anderen Jugendämtern übernommen. Der Aufwand für diese Fallkonstellationen war höher. In den Jahren zuvor waren die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall geringer. Im interkommunalen Vergleich der Jahre 2016 und 2018 fallen die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall jedoch ebenfalls überdurchschnittlich aus.

Die Entscheidung über den Hilfefall bzw. die Hilfeart erfolgt in Form der kollegialen Beratung. Ziel ist immer, eine passende und geeignete Hilfe zu wählen. Im Umfeld von Warstein sind vorwiegend die Westfälischen Pflegefamilien im Einsatz. Reguläre Pflegefamilien sind nach Auffassung der Stadt schwer zu akquirieren.

Zudem wird in der Stadt Warstein nach Möglichkeit die Hilfen nach § 33 SGB VIII auch in den professionellen Pflegefamilien gewählt, um die weitaus kostenintensivere Heimunterbringung zu vermeiden. Allerdings liegt die Stadt Warstein mit den Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall höher als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Zudem fallen die Aufwendungen für die Heimerziehung je Hilfefall in Warstein und die Falldichte der Heimerziehungsfälle ebenfalls höher aus. Zurzeit fallen diese beiden stationären Hilfen nach §§ 33 und 34 SGB VIII in Warstein deutlich höher aus als in den Vergleichskommunen.

Weitere Ausführungen dazu finden sich in dem nachfolgenden Kapitel 3.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII.

Über einen freien Träger werden Bereitschaftspflegestellen ausgebildet und überprüft. Das Jugendamt macht eine Abnahme für die Pflegeerlaubnis. Derzeit gibt es drei Stellen. Im Rahmen

der interkommunalen Zusammenarbeit werden auch Stellen anderer Jugendämter im Kreis Soest belegt. Weitere Träger in der Region bieten ebenfalls Bereitschaftsstellen an.

Wie bereits im Kapitel „Anteil Vollzeitpflege“ dargestellt, ist der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen geringer. Die Aufwendungen für Pflegefamilien fallen im Vergleich zur sog. qualifizierten Pflegefamilien deutlich geringer aus, Sie liegen zwischen 800 und 1.200 Euro monatlich. Die Stadt Warstein sollte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien zusammen mit den Bereitschaftspflegestellen trotz der geschilderten Ausgangssituation weiter ausbauen, um im stationären Bereich den Anteil an der Vollzeitpflege wieder zu erhöhen. Bei Bedarf sollten die Pflegefamilien mit zusätzlichen ambulanten Hilfen zur Erziehung unterstützt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte die Vollzeitpflegehilfen weiter ausbauen. Sie sollte versuchen, den Anteil der „regulären“ Pflegefamilien zu erhöhen. Im Bedarfsfall können diese Pflegefamilien mit ambulanten Maßnahmen unterstützt werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

→ **Feststellung**

Auf die sehr hohen Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII in Warstein wirken sich die langen Verweildauern in der Heimunterbringung aus. Eine gezielte Steuerung mit zeitlicher Begrenzung sowie frühzeitige Rückführung in die Familien erfolgt zurzeit noch nicht.

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

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

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.459	51.026	57.914	61.423	67.383	88.444	19
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	49,64	30,23	37,18	44,48	48,72	67,17	19
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	15,38	15,38	26,02	33,24	44,22	85,71	16

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	50,00	0,00	19,55	26,39	33,67	50,00	16
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	19,23	0,00	9,11	14,24	19,42	41,67	16
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	15,38	0,00	13,98	16,33	25,21	45,00	16
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	5,70	5,70	12,07	17,64	22,67	37,74	19
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	7,39	3,51	4,34	5,65	8,08	10,08	19

Die **Stadt Warstein** zählt im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall.

Der Anteil der Aufwendungen der Hilfen nach § 34 SGB VIII an den Gesamtaufwendungen HzE beträgt in Warstein knapp 50 Prozent und ist im interkommunalen Vergleich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Neben den hohen Aufwendungen wirken sich auch die längeren Verweildauern (12 bis 24 Monate und 24 bis 36 Monate) sowie das hohe Fallaufkommen belastend auf.

Der Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent ist in Warstein geringer. Die Hilfen für die UMA sind daher nicht der Grund für diese höheren Aufwendungen.

Im Zeitverlauf haben sich die Aufwendungen und Hilfefälle wie folgt entwickelt:

#### Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2016	2017	2018
Transferaufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in Euro	1.325.678	2.324.476	2.576.930
Hilfefälle § 34 SGB VIII gesamt	23,16	33,50	35,08

Kennzahlen	2016	2017	2018
Aufwendungen je Hilfe-fall § 34 SGB VIII	57.240	69.387	73.459

Im Verlauf der Jahre sind die Fallzahlen und folglich die Aufwendungen der Hilfen nach § 34 SGB VIII angestiegen. Ursächlich für die hohen Aufwendungen je Helfefall sind u. a. Fälle mit Tagessätzen von 280 Euro bis 385 Euro. Hierbei handelt es nach Aussage des Jugendamtes um Fälle mit Intensivbedarf sowie Missbrauchsfälle.

Auf die Höhe der absoluten Aufwendungen und auf die Fallzahlen wirken sich zudem die langen Verweildauern aus. Die vergleichsweise größten Anteile liegen bei einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate sowie über 24 Monate bis 36 Monate.

Die Stadt Warstein hat bisher kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept. Im Kreisgebiet Soest wurde mit umliegenden Trägern ein Konzept entwickelt. Dieses hat sich jedoch bis dato noch nicht ausgewirkt. Auch haben besondere Einzelfälle eine Rückführung nicht zugelassen.

Die Prüfung der Rückkehroption erfolgt standardisiert im Rahmen der Hilfeplangespräche. Bei langen Laufzeiten wird auf jeden Fall explizit geschaut. Auch werden Besuchskontakte ermöglicht. Diese werden im Rahmen der Hilfeplanung festgelegt.

Wie unter dem Kapitel 3.5 Verfahrensstandards sind derzeit Befristungen noch nicht festgehalten worden. Längere Laufzeiten von zwei Jahren werden kritisch hinterfragt. In LogoData sollen diese Steuerungsmechanismen zukünftig aufgenommen werden.

Aktuell wurden alle Leistungsanbieter im Bereich der Hilfen zur Erziehung in LogoData hinterlegt. Allerdings fehlt bisher noch eine Aufstellung von Leistungen, Kosten und Erfahrungen der Zusammenarbeit mit den externen Anbietern.

In der Stadt Warstein wird über die Entscheidung der Hilfeart kollegial beraten. Es soll die passende und geeignete Hilfe gewählt werden. Der Entscheidungsprozess über die Notwendigkeit einer Hilfe ist sehr aufwendig und mit einer sozialpädagogischen Anamnese verbunden. Dienstliche Vorgaben gibt es hierzu nicht. Diese sind aus jetziger Sicht des Jugendamtes auch nicht notwendig. Die Fachkräfte gehen maßvoll mit der Leistungsgewährung um.

Die Verweildauern sollen nun auch regulierend angepasst werden. Es soll eine Laufzeitbegrenzung bei den stationären Hilfen erfolgen. Das QM-Handbuch soll entsprechend angepasst werden.

Andere Kommunen arbeiten bereits mit Verselbständigungskonzepten und einer frühzeitigen Rückführung in die Herkunftsfamilie. Beispielsweise wird in diesen Städten ab dem 15. Lebensjahr analysiert, welche Verselbständigungskompetenzen die Jugendlichen erlernt haben und worin sie gefördert werden müssen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warstein sollte die Fälle in der Heimerziehung analysieren und die hohen Aufwendungen und die hohe Falldichte kritisch hinterfragen.

→ **Empfehlung**

Zudem sollte die Stadt die Laufzeiten in der Heimunterbringung regelmäßig fallübergreifend bewerten und intensiver an der Rückführung arbeiten. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Verkürzung der Laufzeiten getroffen und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit bei der Anbieterauswahl beachtet werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

**3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Hilfgewährung der Eingliederungshilfe ist in Warstein gut organisiert. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII sowie die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung aus. Die Aufwendungen je Fall sind in Warstein durchschnittlich hoch.

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

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

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.535	10.058	13.263	16.535	21.618	32.537	19
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.162	10.058	10.910	12.813	18.108	24.503	19
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	48.401	30.596	61.544	69.017	89.190	123.596	14
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	16.353	9.756	15.243	16.486	19.366	25.453	16

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	53,76	30,96	53,02	60,73	77,66	89,46	17
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	4,74	1,48	3,37	4,74	6,37	14,97	19
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	2,12	0,79	1,95	2,53	4,01	8,71	17

Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 35 a SGB VIII in der Stadt Warstein liegen am Median. Sowohl die ambulanten als auch die stationären Hilfen sind niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Auch die ambulanten Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung liegen am Median der Vergleichskommunen.

Hinzukommt, dass die Stadt Warstein eine geringe Falldichte für diese Hilfeart hat.

Im Jugendamt der Stadt Warstein ist ein Spezialdienst „Eingliederungshilfe“ mit zwei spezialisierten Fachkräften eingerichtet. Die Prüfung der Zuständigkeit, der Abgrenzung zu anderen Leistungsträgern der Eingliederungshilfe, die Standards sowie Fristen und Abläufe für die Fallbearbeitung sind im QM-Handbuch des Jugendamtes festgehalten. Die festgehaltenen Standards und Fristen zur Prüfung der Zuständigkeit sind an das Bundesteilhabegesetz angelehnt.

Zunächst erfolgt die Antragsberatung. Daran schließt sich die Sichtung der Unterlagen an. So wird u. a. die ärztliche Diagnostik ausgewertet. Danach erfolgt die Prüfung und Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung oder drohender Beeinträchtigung. Es werden der Schulbericht angefordert und ausgewertet. Ferner wird im Unterricht hospitiert. Im häuslichen Umfeld führt das Jugendamt mit den Eltern und dem Kind das Diagnosegespräch und wertet den Diagnosebogen aus. Hinzukommt der Austausch mit Kontaktpersonen von Vereinen, Verbänden, Trainer, Gruppenleitern, etc.

Insgesamt ist die Hilfestellung nach § 35 a SGB VIII gut organisiert. Das bestätigen auch die niedrigen Aufwendungen ambulant und stationär je Hilfefall sowie die Falldichte für diese Hilfeart.

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 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

#### → Feststellung

Es gibt in der Stadt Warstein besonders viele Hilfefälle für junge Volljährige. Verfahrensstandards und Kernprozesse sind für die Hilfeart noch nicht entwickelt worden.

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

#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.026	18.427	27.028	28.587	34.806	49.428	19
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,79	5,30	7,35	9,62	12,38	15,32	19
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.318	2.430	7.828	9.621	14.227	23.074	18
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	39.480	29.923	33.756	41.128	47.053	60.035	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	14.539	4.929	12.600	14.539	21.271	38.806	17
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	42.926	29.193	41.779	50.838	53.886	70.609	18
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	30,54	10,01	15,77	20,97	26,20	41,98	19
Stationäre Transferaufwendungen nach § 41 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	27.460	17.915	33.409	44.593	53.289	60.992	15
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	41,38	0,00	28,05	36,41	41,38	50,80	17
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	19,31	5,08	9,72	12,45	16,14	22,97	19
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	69,91	0,00	0,00	4,76	23,81	69,91	15

Bei den stationären Hilfen sind die jungen Volljährigen vorwiegend in einer eigenen Wohnung oder in Wohngruppen untergebracht. Ergänzt werden diese Hilfen durch ambulante Hilfen.

Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2016 bis 2018 sind die Aufwendungen je Hilfefall wie folgt gestiegen:

### Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen § 41 SGB VIII

Kennzahl	2016	2017	2018
Transferaufwendungen gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro	430.044	498.833	660.855
Hilfefälle gesamt für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	16,33	21,91	23,58
<b>Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro</b>	<b>26.335</b>	<b>22.767</b>	<b>28.026</b>

Im Zeitreihenvergleich sind die Aufwendungen und Hilfefälle angestiegen. Von 2017 zu 2018 sind die Fallzahlen jedoch „nur“ um rund zwei Hilfefälle angestiegen, während die Aufwendungen um rund 160.000 Euro gestiegen sind. Begründet ist dieser finanzielle Anstieg aufgrund von teuren Maßnahmen. So sind die ambulanten Hilfen junger Volljähriger um 1,2 Hilfefälle gesunken und die stationären Hilfen junger Volljähriger um 2,9 Hilfefälle gestiegen.

Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je Hilfefall ähnlich hoch wie bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE liegt in der Stadt Warstein bei rund 12 Prozent und liegt damit allerdings im Vergleich zu den anderen Kommunen deutlich höher. Auch die Falldichte insgesamt und die Falldichte stationär sind im Vergleich zu anderen Kommunen höher. Allerdings wirken sich hier die Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für die UMA aus. Der Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII liegt in der Stadt Warstein bei 41,38 Prozent und damit deutlich höher als bei den Vergleichskommunen.

Den Aufwendungen für die UMA stehen aber auch Kostenerstattungen gegenüber. Diese Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII belaufen sich im Jahr 2018 auf 311.716 Euro. Somit ist die Höhe der stationären Transferaufwendungen nach § 41 SGB VIII für UMA je Hilfefall entsprechend zu relativieren.

Wie bei den Hilfefällen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind bei den Hilfen der jungen Volljährigen die Verweildauern (24 bis 36 Monate) ebenfalls höher als bei den Vergleichskommunen. Grundsätzlich sollten die Hilfen für junge Volljährige möglichst kurz gewährt werden.

Bisher gibt es noch keine besonderen Verfahrensstandards für Hilfen für Junge Volljährige. Die Hilfestellung erfolgt analog des Kernprozesses der Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII.

95 Prozent der Hilfen nach § 41 SGB VIII werden aus Hilfen nach den §§ 27 und 34 SGB VIII übernommen.

Durch die auch im Jahr 2018 vorliegende hohe Fallbelastung im ASD war im Jugendamt nach Auffassung der Stadt kaum eine Steuerung möglich.

Im Rahmen der Hilfeplanung werden Rückführungsmaßnahmen und Verselbständigungsmaßnahmen zwar thematisiert. Sie werden aber noch nicht standardisiert abgearbeitet. Ebenfalls

werden bisher auch noch keine Fristen festgelegt. Mittlerweile werden auch die Hilfen nach § 41 SGB VIII im Rahmen der Hilfeplanung begrenzt. Sofern die jungen Volljährigen in Pflegefamilien untergebracht sind, verweilen diese oftmals bis zum Abschluss einer Ausbildung in der Pflegefamilie.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte die Hilfen für die jungen Volljährigen analysieren und kritisch hinterfragen. Vorrangiges Ziel sollte die Reduzierung der Hilfefälle sein.

→ **Empfehlung**

Ferner sollte die Stadt auch für die Hilfen für junge Volljährige Verfahrensstands und Kernprozesse entwickeln und diese in ihr QM-Handbuch aufnehmen. Dabei sollten Begrenzungen der Verweildauern und Verselbständigungskonzepte enthalten sein.

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

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.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die UMA und auch der Anteil der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt sind in der Stadt Warstein rückläufig und im interkommunalen Vergleich niedrig. Sie wirken sich nicht belastend auf die Falldichte und die Aufwendungen HzE gesamt aus.

Die **Stadt Warstein** leistet Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach § 27 ff. SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2018

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	26.134	20.636	29.336	42.951	56.404	98.984	19
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,38	4,16	5,59	6,53	7,48	16,31	19

Die Hilfefälle UMA sind im Vergleich der Jahre 2015 bis 2017 zunächst sprunghaft von 2015 (0,83 Hilfefälle) über 2016 (4,03 Hilfefälle) hinzu 15,12 Hilfefällen im Jahr 2017 gestiegen. Im Jahr 2018 sind sie auf 12,75 Hilfefällen gesunken.

Im interkommunalen Vergleich sortiert sich die Stadt Warstein sowohl mit den Aufwendungen als auch mit dem Anteil der Hilfefälle UMA an den Hilfefälle HzE gesamt geringer als 75 Prozent der Vergleichskommunen ein.

Somit wirken sich die Hilfen für die UMA in Warstein nicht negativ auf die Aufwendungen und Falldichte der Hilfen zur Erziehung insgesamt aus.

Im Verlauf der Jahre ist die Anzahl der Zuweisung zurückgegangen. Die Maßnahmen wurden gezielt gesteuert. So wurden die UMA auch in Gastfamilien oder in Internaten mit Durchführung einer Ausbildung untergebracht. Auch wird die ambulante Nachbetreuung positiv bewertet.

Den Aufwendungen für die UMA stehen auch Kostenerstattungen gegenüber. Diese Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII belaufen sich im Jahr 2018 auf 311.716 Euro.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 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
<b>Strukturen</b>					
F1	Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Warstein sind für die Hilfen zur Erziehung entlastend. Belastend kann sich der hohe Anteil der Alleinerziehenden in der Stadt Warstein auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.	100			
F2	Zurzeit gibt es in der Stadt Warstein noch kein abgeschlossenes Gesamtkonzept zu den Präventiv-Angeboten.	102	E2	Die Stadt Warstein sollte die bereits vorhandenen Angebote bündeln und diese zu einem Präventiv-Konzept aufbauen. Zur Umsetzung dieser präventiven Maßnahmen sollte der Stellenanteil für die Jugendhilfeplanung zur Verstetigung fest installiert werden.	103
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F3	Bisher gibt es in der Stadt Warstein für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung noch keine Gesamtstrategie. Im Haushalt der Stadt sowie im Jahresbericht des Jugendamtes sind grobe Ziele sowie einzelne Maßnahmen zur Zielerreichung festgelegt.	105	E3.1	Die Stadt Warstein sollte ihre Ansätze einer Gesamtstrategie der Jugendhilfe weiter ausbauen.	105
			E3.2	Die Stadt Warstein sollte strategische Ziele festlegen und die bereits festgehaltenen Kennzahlen weiterentwickeln. Hier bietet sich an, die Kennzahlen aus dem Vergleichsring IBNRW und die der gpaNRW fortzuschreiben und den Jahresbericht des Jugendamtes entsprechend auszubauen. Ferner sollte die Stadt Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln.	106
F4	Das Jugendamt der Stadt Warstein hat bislang noch kein Finanzcontrolling installiert.	107			
F5	Durch die Einführung der Fachsoftware können Kennzahlen erarbeitet und zu Steuerungszwecken verwendet werden. Durch die neue Fachsoftware	108	E5.1	Die Stadt Warstein sollte die neu eingeführte Fachsoftware mit der Schnittstelle zur Finanzsoftware verwenden, um die Entwicklungen und	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	können die Auswertemöglichkeiten für das Jugendamt der Stadt Warstein verbessert werden.			Prognosen der Fallzahlen und Aufwendungen auszuwerten und zu steuern.	
			E5.2	Die Stadt sollte den Jahresbericht des Jugendamtes um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern sowie unterjährig der Verwaltung und der Politik darauf aufbauend Controllingberichte vorlegen. Dabei sollten die Ursachen für steigende Fallzahlen und Aufwendungen ermittelt werden und Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden.	108
F6	Die Stadt Warstein hat bisher noch kein Fachcontrolling eingerichtet. Somit werden die Wirksamkeiten einzelner Hilfearten auch noch nicht dokumentiert und analysiert.	108	E6	Die Stadt Warstein sollte mit Einführung der Fachsoftware „LogaData“ auch ein Fachcontrolling einführen und dieses mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Sie sollte die hohen Aufwendungen und Fallzahlen analysieren. Sie sollte ferner Auswertungen zu einzelnen, auffälligen Hilfearten, zur Wirksamkeit und zur qualitativen Zielerreichung fallübergreifend und bezogen auf die Leistungsanbieter vornehmen.	109
<b>Verfahrensstandards</b>					
F7	Für den Aufgabenbereich Pädagogische Dienste sind Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen klar und übersichtlich im „QM-Handbuch- Jugendamt Warstein“ hinterlegt. Der Aufgabenbereich Wirtschaftliche Jugendhilfe ist bisher noch nicht im QM-Handbuch enthalten.	110	E7	Die Stadt Warstein sollte die bisher schon angewandten Verfahrensstandards, wie z. B. die Wirtschaftlichkeit im QM-Handbuch schriftlich fixieren und diese, wie auch beabsichtigt, in der Fachsoftware hinterlegen. zudem sollte sie den Kernprozess der WiJu in das in das QM-Handbuch, wie auch geplant, aufnehmen	111
F8	Die Stadt Warstein hat den Prozess des Hilfeplangespraches, die Hilfeplan-Fortschreibung sowie die Hilfebeendigung im QM-Handbuch festgehalten. Die WiJu wird in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.	111			
F9	In der Stadt Warstein sind Komponenten einer Fallsteuerung, beispielsweise über das QM-Handbuch und über die Anwendung der neuen Fachsoftware, vorhanden.	113	E9.1	Die Stadt Warstein sollte ihre bisherige Fallsteuerung noch weiter ausbauen. Sie sollte diese in Prozessen im QM-Handbuch festhalten und in die Fachsoftware integrieren.	115
			E9.2	Die Stadt Warstein sollte verbindliche Vorgaben, Standards und Prozesse zur Geltungsmachung von Kostenerstattungsansprüchen im QM-Handbuch und in der Fachsoftware Logo-Data aufnehmen, um auch diesen Bereich entsprechend steuern zu können.	115

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	In der Stadt Warstein gibt es bisher noch kein standardisiertes Internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente, wie z. B. für die § 8a-Fälle und stichprobenhafte Überprüfungen der HzE-Fälle sind jedoch vorhanden.	115			
<b>Personaleinsatz</b>					
F11	Die Personalbedarfsplanung für den ASD erfolgt in der Stadt Warstein anhand der Prozesse, Fristen und Bearbeitungszeiten im QM-Handbuch. Das erforderliche Personal für die WiJu soll zukünftig ebenfalls über einen Kernprozess im QM-Handbuch regelmäßig überprüft und ermittelt werden.	116	E11.1	Die Stadt Warstein sollte regelmäßig das Personalvolumen für den ASD überprüfen, um die umfangreichen Aufgaben und Hilfearten wahrzunehmen und zu steuern.	118
			E11.2	Die Stadt Warstein sollte im QM-Handbuch des Jugendamtes Kernprozesse, Teilprozesse, Arbeitsabläufe und mittlere Bearbeitungszeiten für die WiJu des Jugendamtes, wie bereits geplant, aufnehmen.	118
			E11.3	Die Stadt Warstein sollte das Stellenvolumen der WiJu ebenfalls regelmäßig ermitteln.	119
<b>Leistungsgewährung</b>					
F12	Hohe Aufwendungen der stationären Hilfen und der Hilfen für junge Volljährige, eine hohe Falldichte sowie die bisher fehlende, intensive Steuerung dieser Hilfen wirken sich auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Warstein negativ aus.	119			
F13	Die im QM-Handbuch installierten Kernprozesse der Pädagogischen Dienste des Jugendamtes Warstein wirken sich noch nicht positiv auf die Höhe der Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus.	122	E13	Die Stadt Warstein sollte die geplanten Maßnahmen zur Steuerung der Aufwendungen umsetzen. Sie sollte die geplanten Instrumente wie die Begrenzung von Verweildauern in ihre Steuerung mit aufnehmen. Auf die Empfehlungen zur Fallsteuerung, etc. wird Bezug genommen.	124
F14	Der Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfefällen gesamt ist in der Stadt Warstein vergleichsweise niedrig. Er wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag je Hilfen zur Erziehung aus.	124	E14	Die Stadt Warstein sollte weiter die ambulanten Hilfen ausbauen. Dabei sollte die Stadt die Falldichte insgesamt konstant halten. Den Anteil der ambulanten Hilfen sollte sie zugunsten der kostenintensiven stationären Hilfen erhöhen und die hohen stationären Hilfen zurückfahren.	126
F15	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE ist in der Stadt Warstein niedrig. Im Zeitreihenvergleich ist dieser Anteil sogar rückläufig. Die hohen stationären Aufwendungen werden somit maßgeblich durch Heimunterbringungen verursacht. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus.	126	E15	Die Stadt Warstein sollte, trotz der geschilderten Ausgangssituation, ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien ausbauen, um im kostenintensiven, stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimen unterbringen zu können.	127

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F16	Die Stadt Warstein hat auf die Jugend-Einwohner bezogen eine der höchsten Falldichten im interkommunalen Vergleich. Im Vergleich der Jahre 2015 bis 2018 sind die Fallzahlen kontinuierlich angestiegen. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner 0 bis 21 Jahre aus.	127	E16	Die Stadt Warstein sollte die Fachleistungsstunden begrenzen sowie anhand eines Anbietersverzeichnis unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Anbieter auswählen. Die geplante Steuerung über LogoData mit Begrenzung von Betreuungszeiten ist hierzu ein erster, richtiger Schritt.	130
F17	Die Unterbringung im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgt in der Stadt Warstein vorwiegend in sog. Westfälischen Pflegefamilien. Die Aufwendungen für diese qualifizierten Pflegefamilien sind höher als für „reguläre“ Pflegefamilien.	130	E17	Die Stadt Warstein sollte die Vollzeitpflegehilfen weiter ausbauen. Sie sollte versuchen, den Anteil der „regulären“ Pflegefamilien zu erhöhen. Im Bedarfsfall können diese Pflegefamilien mit ambulanten Maßnahmen unterstützt werden.	132
F18	Auf die sehr hohen Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII in Warstein wirken sich die langen Verweildauern in der Heimunterbringung aus. Eine gezielte Steuerung mit zeitlicher Begrenzung sowie frühzeitige Rückführung in die Familien erfolgt zurzeit noch nicht.	132	E18.1	Die Stadt Warstein sollte die Fälle in der Heimerziehung analysieren und die hohen Aufwendungen und die hohe Falldichte kritisch hinterfragen.	134
			E18.2	Zudem sollte die Stadt die Laufzeiten in der Heimunterbringung regelmäßig fallübergreifend bewerten und intensiver an der Rückführung arbeiten. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Verkürzung der Laufzeiten getroffen und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit bei der Anbietersauswahl beachtet werden.	135
F19	Die Hilfestellung der Eingliederungshilfe ist in Warstein gut organisiert. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII sowie die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung aus. Die Aufwendungen je Fall sind in Warstein durchschnittlich hoch.	135			
F20	Es gibt in der Stadt Warstein besonders viele Hilfefälle für junge Volljährige. Verfahrensstandards und Kernprozesse sind für die Hilfeart noch nicht entwickelt worden.	136	E20.1	Die Stadt Warstein sollte die Hilfen für die jungen Volljährigen analysieren und kritisch hinterfragen. Vorrangiges Ziel sollte die Reduzierung der Hilfefälle sein.	139
			E20.2	Ferner sollte die Stadt auch für die Hilfen für junge Volljährige Verfahrensstands und Kernprozesse entwickeln und diese in ihr QM-Handbuch aufnehmen. Dabei sollten Begrenzungen der Verweildauern und Verselbständigungskonzepte enthalten sein.	139

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F21	Die Aufwendungen für die UMA und auch der Anteil der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt sind in der Stadt Warstein rückläufig und im interkommunalen Vergleich niedrig. Sie wirken sich nicht belastend auf die Falldichte und die Aufwendungen HzE gesamt aus.	139			

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	25.112	25.407	25.041	24.898
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	3.983	4.042	4.020	3.975
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	4.765	4.854	4.812	4.747

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	3.338.353	4.460.382	5.191.717
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	688	927	1.093
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	23.116	24.327	25.962
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	784.833	916.462	1.059.210
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	10.695	9.150	9.497
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	2.553.520	3.543.920	4.132.507
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	35.945	42.600	46.727
<b>Falldichte HzE gesamt</b>				

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	./.	29,75	38,10	42,13
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	50,81	54,63	55,77
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	49,62	39,19	39,24

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VII**

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	./.	8.810	7.008	8.741
Anzahl der Hilfefälle	./.	0,83	2,75	6,33
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	298.776	457.074	562.911
Anzahl der Hilfefälle	./.	36,42	50,42	55,17
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	./.	157.119	152.460	141.600
Anzahl der Hilfefälle	./.	4,08	5,92	6,50
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	628.281	582.771	785.419
Anzahl der Hilfefälle	./.	35,25	32,60	34,70

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	1.325.678	2.324.476	2.576.930
Anzahl der Hilfefälle	./.	23,16	33,50	35,08
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	425.492	379.000	372.039
Anzahl der Hilfefälle	./.	17,40	20,00	22,50
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	430.044	498.833	660.855
Anzahl der Hilfefälle	./.	16,33	21,91	23,58
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	./.	20,11	27,66	30,54
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	./.	333.203
Anzahl der Hilfefälle	./.	4,03	15,12	12,75

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein 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 Stadt Warstein setzt zur Bearbeitung ihrer Bauanträge eine Fachsoftware ein. Teile des Genehmigungsprozesses laufen damit digitalisiert ab. Einige der möglichen Funktionalitäten werden von der Stadt aber noch nicht genutzt. Die maßgeblichen Unterlagen und die Bauakte werden in Papierform geführt. Insgesamt ist der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Warstein ausbaufähig.

Die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt nimmt sämtliche Aufgaben im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wahr. Zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips wird die Entscheidung über den Antrag von der Sachgebietsleitung getroffen. Der Prozessablauf ist damit effektiv und bietet nur wenig Optimierungsmöglichkeiten. Der verhältnismäßig niedrige Leistungswert ist im Wesentlichen auf den Rückgang bei den Fallzahlen zurückzuführen. Die Stadt Warstein rechnet in der Zukunft aber mit einer steigenden Zahl an Bauanträgen. Dazu wird derzeit ein Baulandkonzept erarbeitet.

Die Laufzeiten für die Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich insgesamt eher unauffällig. Trotz leicht überdurchschnittlicher Bearbeitungszeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren zeigt sich kein ausgeprägter Verbesserungsbedarf.

Der Stadt Warstein liegen umfangreiche Daten und Ausweitungsmöglichkeiten zur Personalsteuerung vor. Sie bildet darüber hinaus auch Finanz- Wirtschaftlichkeitskennzahlen. Das bewertet die gpaNRW positiv.

### 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 getrennt 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 den 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 Warstein** leben zum 01. Januar 2019 nach der Statistik von IT.NRW 24.741 Einwohner. Diese geht in einer Prognose davon aus, dass diese Zahl bis 2040 um rund 15 Prozent auf 21.000 Einwohner sinken wird. Die Gebietsfläche ist mit 158 km<sup>2</sup> überdurchschnittlich groß im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	64	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	1	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	13,13	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	80,63	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	6,25	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

88 Prozent der Stadtfläche bestehen aus Erholungs- und Grünflächen. Neben dichter besiedelten Gebieten verfügt die Stadt Warstein damit auch über große Flächen, die dem Außenbereich bzw. dem Freiraum zuzurechnen sind. Dadurch ergibt sich auch eine geringe Anzahl an Fällen bezogen auf das Stadtgebiet. Das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner liegt dennoch nur leicht unter dem Durchschnitt. Bezogen auf das Jahr 2018 war die Kennzahl höher, lag aber im interkommunalen Vergleich gleichermaßen unter dem Durchschnitt.

Die Stadt Warstein hat in den 90er Jahren in größerem Umfang Baugebiete in den Stadtteilen entwickelt. Inzwischen sind diese weitestgehend vermarktet und damit deutlich weniger Bauplätze verfügbar. Nach Aussage der Stadt ist die Nachfrage nach Baugrundstücken in der letzten Zeit wieder gestiegen. Sie erarbeitet deshalb gegenwärtig ein neues Baulandkonzept. Grundlage des Konzeptes sollen Aktivitäten in drei Bereichen sein. So sollen Baulücken aktiviert werden, über Innenbereichssatzungen unmittelbar angrenzende Flächen zu Bauland umgewandelt und darüber hinaus neue Baugebiete entwickelt werden. Das MHKBG hat die Stadt Warstein dabei im Förderprogramm „Bau.Land.Partner“ berücksichtigt. Das Baulandkonzept ist dabei nur ein Teil des Stadtentwicklungskonzeptes, mit dem die Attraktivität der Stadtteile insgesamt gesteigert werden soll.

Den größten Anteil der Anträge stellen in Warstein solche im einfachen Genehmigungsverfahren. Deren Anteil ist allerdings geringer, als bei den Vergleichskommunen. Der Anteil an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist dagegen höher als bei vielen anderen Kommunen und nur leicht unter dem dritten Viertelwert. Auch die Anzahl der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt über dem Durchschnitt. Mit absolut zehn Anträgen im Jahr 2019 nehmen sie in der Stadt Warstein aber eine eher untergeordnete Stellung ein.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich für die Stadt Warstein deutliche Schwankungen bei den Fallzahlen.

## Entwicklung der Fallzahlen für Warstein

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	3	10
<b>Bauanträge</b>	<b>185</b>	<b>150</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	135	129
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	50	21

Die Anzahl der Bauanträge ist im Zwei-Jahres-Vergleich um 19 Prozent gesunken. Rückgänge der Antragszahlen sind nicht nur in Warstein festzustellen, sondern auch in den anderen Städten. Bei den 30 bislang geprüften Kommunen ist ein durchschnittlicher Rückgang der Anträge von ebenfalls rund 19 Prozent zu verzeichnen. Insgesamt hat das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01.01.2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst. Die Prüfkommunen geben dafür verschiedene Gründe an, wie z.B.

- Anträge wurden teilweise bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten.
- Anträge wurden bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.
- Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Die Stadt Warstein führt für die letzten 20 Jahre eine Statistik über die Anzahl der eingereichten Bauanträge. Der Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegt demnach bei 181 Anträgen. Die Antragszahlen schwanken dabei deutlich. Das Jahr 2019 stellt mit 150 Anträgen in diesem Zeitraum das Minimum dar.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der SARS-CoV-2-Infektionen sowie die damit verbundenen notwendigen Einschnitte ins öffentliche Leben zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik und Unterbrechung der Infektionsketten durch Bund, Land und Kommunen auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Voraussichtlich wird es aber aufgrund der wirtschaftlichen Situation bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen zu Veränderungen in der Planung von Bauprojekten kommen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Weil deren Belange betroffen sein könnten, sind verschiedene Behörden oder Ämter im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt Warstein die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen grundsätzlich auf das notwendige Maß beschränken.

Die Stadt Warstein erfasst die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen. Sie unterscheidet aber nicht zwischen internen und externen Beteiligungen. 2019 wurden insgesamt 173 Stellungnahmen eingeholt. Die absolute Anzahl der eingeholten Stellungnahme ist damit deutlich geringer, als im interkommunalen Durchschnitt. Nach Aussage der Stadt beschränkt sich die Bauaufsicht

grundsätzlich darauf, nur die unbedingt notwendigen Stellungnahmen einzuholen. Eine weitergehende Auswertung ist aufgrund der fehlenden Aufteilung nicht möglich.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) kann grundsätzlich zu einem erheblichen Teil die Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren beeinflussen. Im Kapitel 4.3.6 betrachteten wir daher die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge und ein mögliches Steuerungspotential näher.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte mittels ihrer Fachsoftware die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen nachhalten und auswerten. Sie erhält dadurch zusätzliche Hinweise auf ein Verbesserungspotential bei den Laufzeiten.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warstein hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren nach eigener Einschätzung in der Regel ein. Im Betrachtungszeitraum hat sie noch keine Trennung nach Verfahrensarten und ab Vollständigkeit der Unterlagen vorgenommen.

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 Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Warstein** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Nur in Ausnahmefällen, wie zum Beispiel bei Personalausfall, kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Warstein 2019 nach eigener Einschätzung in der Regel ein. Die in § 64 Abs. 2 BauO NRW eingeräumte Verlängerungsfrist wird in begründeten Ausnahmefällen in Anspruch genommen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrags wurden von der Stadt im Betrachtungszeitraum noch nicht systematisch erfasst und ausgewertet. Ein interkommunaler Vergleich durch die gpaNRW ist daher nicht möglich. Die Stadt Warstein erfasst die Daten inzwischen. Die vorliegenden Daten umfassen jedoch noch keine vollständige Periode und können daher noch nicht herangezogen werden.

Zeiten für externe Stellungnahmen werden bei der Erfassung der Laufzeit auf die Bearbeitungszeit der Stadt angerechnet, so dass diese die Einhaltung der Frist nicht komplett selbst beeinflussen kann. Im Kapitel 4.3.7 betrachten wir die Laufzeiten der Bauanträge in der Stadt Warstein näher.

Die Angrenzer werden durch die Bauaufsicht der Stadt Warstein gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW bei Abweichungen und Befreiungen grundsätzlich vor Erteilung der Baugenehmigung informiert. Nur in den Fällen, in denen die Bauwilligen die notwendigen Unterschriften bereits selbst bei den Angrenzern eingeholt haben, verzichtet die Bauaufsicht darauf.

Die Stadt Warstein überwacht den Baubeginn immer unmittelbar nachdem die Baubeginnanzeige bei der Stadt eingeht. Dazu fährt ein Baukontrolleur zum entsprechenden Grundstück und vermerkt sein Kontrollergebnis im eingesetzten System. Das Erlöschen einer Baugenehmigung nach Ablauf der Dreijahresfrist hält die Stadt ebenfalls nach.

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein überwacht den Baubeginn und hält das Erlöschen von Baugenehmigungen nach. Dazu nutzt Sie die im Bauordnungsamt vorhandenen personellen Ressourcen.

Die Bauaufsicht hat für ihre Sachbearbeitung zur Ausübung von Ermessensentscheidungen keine verbindlichen Regelungen getroffen. Bei Unklarheiten stimmt sich die Sachbearbeitung grundsätzlich mit dem Vorgesetzten ab. Als Orientierungsrahmen für die Entscheidungen werden ähnlich gelagerte Fälle aus der Vergangenheit herangezogen. Alle Abweichungen und Befreiungen werden in einem Ordner systematisiert abgeheftet. Dieser steht der Sachbearbeitung als Leitlinie zur Verfügung.

In Dienstbesprechung des Bauordnungsamtes werden grundsätzliche planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Fragen abgestimmt. Ggf. werden dabei auch Einzelfälle gemeinsam besprochen.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Dabei ist ein Gebührenrahmen vorgegeben. Die Baugebühren an sich bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sie sich an der Rohbausumme orientieren. Spielräume ergeben sich insbesondere bei den Gebühren für die Überwachung. Hierbei orientiert sich Warstein an den jeweiligen Höchstgrenzen der Gebührenordnung. Sie hat ihre Gebührensatzung mit dem RPA abgestimmt und orientiert sich zum Teil an den Empfehlungen des Kreises Soest.

Die gpaNRW bildet für den Bereich der Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Wie zuvor beschrieben ist der Großteil der Gebühreneinnahmen beim Bauantragsverfahren von der Rohbausumme abhängig. Diese kann die Stadt Warstein jedoch nicht beeinflussen. Ein interkommunaler Vergleich ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend. Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse erbringen. Aus einem intrakommunalen Aufwandsdeckungsgrad lassen sich Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren erkennen. Ergänzend lässt sich der – wenn auch geringe – Ermessensspielraum bei den Gebühren durch einen fortgeschriebenen Aufwandsdeckungsgrad steuern und begründen. In welcher Höhe mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung erreicht wird, ermittelt die Stadt Warstein jährlich anhand der Kennzahl Aufwandsdeckungsgrad. Einen Vergleich mit anderen Kommunen nimmt die Stadt nicht vor. Sie bildet und nutzt ergänzend aber zusätzlich weitere Kennzahlen zur Auswertung und Steuerung. Näheres hierzu im Kapitel 4.3.9 Transparenz.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein setzt den Bauherren großzügige Fristen zur Vervollständigung der Unterlagen. Neben der Bauberatung vor Ort werden den Bürgerinnen und Bürgern umfangreiche Informationen zur Verfügung gestellt.

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	Warstein	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	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	4,67	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Die Kennzahl „Anteil zurückgewiesener Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und erst in 2019 zurückgewiesen wurden.

In der **Stadt Warstein** wurde 2019 kein Bauantrag mehr zurückgewiesen. Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Wie im Kapitel 4.3.5 dargestellt, setzt die Stadt Antragstellern großzügige Fristen zur Vervollständigung der Unterlagen. Damit reduziert sie den Anteil zurückgenommener Anträge. Auf die Gesamtlaufzeiten wirkt sich das allerdings negativ aus. Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können.

Die Bauaufsicht der Stadt Warstein versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen. Eine gute Information der Bauwilligen hängt jedoch nicht ausschließlich davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt. Neben persönlichen Beratungsgesprächen können auch alternative Informationsquellen angeboten werden. Dazu können beispielweise Informationsbroschüren aufgelegt oder das Internet als zusätzliche Informationsquelle genutzt werden.

Die Stadt Warstein nutzt zur Information ihrer bauwilligen Bürgerinnen und Bürger über die eigene Homepage den Internetauftritt des Kreises Soest. Auf dessen Internetseiten stehen zahlreiche Informationen rund ums Bauen, Kosten, notwendigen Unterlagen sowie Formulare für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Sie unterstützen die Stadt Warstein bei einer Vielzahl gleichartiger Fragen, diese bereits im Vorfeld zu beantworten. Gleichzeitig kann dadurch der Aufwand für die Beschäftigten in der Bauaufsicht verringert werden.

### 4.3.4 Geschäftsprozesse

#### → Feststellung

Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Warstein sind klar strukturiert. Das Vier-Augen-Prinzip wird eingehalten. Die Sachbearbeitung erfolgt überwiegend noch in Papierform und wird durch eine Fachsoftware unterstützt.

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 Fragen des Interviews der gpaNRW im Bereich Bauaufsicht betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

In der **Stadt Warstein** sind die Verantwortungsbereiche der Beschäftigten in einem Geschäftsverteilungsplan für das Sachgebiet 63 schriftlich geregelt. Neben den allgemeinen Aufgabenbereichen sind darin auch Vertretungsregelungen und besondere Aufgaben ausführlich zugeordnet. Die getroffenen Regelungen geben dem Personal Handlungssicherheit. Ein einheitliches Vorgehen wird durch regelmäßige Dienstbesprechungen gewährleistet, bei denen auch das Vorgehen bei bestimmten Sachlagen erörtert wird.

Die eingesetzte Software unterstützt die zu durchlaufenden Prozesse eines Bauantrages. Das gilt für einfache und normale Genehmigungsverfahren, sowie für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Durch einen Prüfkatalog wird die Sachbearbeitung vom Antragseingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages in der Fachsoftware durch die Prüfung geleitet. Das ist zielführend, da die Vorlagen an der richtigen Stelle im Bearbeitungsprozess von der Sachbearbeitung abgerufen werden können. Abhängig von der Lage des Baugrundstückes sind auch Hinweise auf besondere Beteiligungserfordernisse für einzuholende Stellungnahmen hinterlegt.

Das Stadtgebiet wurde auf die Sachbearbeitung aufgeteilt. Dabei sind die jeweiligen Sachbearbeiter für bestimmte Stadtteile zuständig. Durch die Aufgabenzuweisung aus dem Geschäftsverteilungsplan ist eine klare Zuordnung auf die Zuständigkeit in der Sachbearbeitung gegeben. Bei Eingang des Antrags wird diesem eine eindeutige Baubuchnummer zugeteilt. Mit der Eingangsbestätigung wird dem Bauherrn die Bearbeitungsnummer und der Ansprechpartner mitgeteilt. Die Sachbearbeitung ist für die Bearbeitung des Antrages verantwortlich. Genehmigungen werden im Regelfall durch die Sachgebietsleitung unterzeichnet. Dadurch ist das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet und Korruptionsprävention betrieben.

Die Bearbeitung des Bauantrages erfolgt in der Sachbearbeitung überwiegend in Papierform und wird durch die eingesetzte Fachsoftware unterstützt. Die maßgeblichen Unterlagen sowie die Bauakte werden ausschließlich in Papierform vorgehalten. Die Kommunikation mit Externen wird im Genehmigungsverfahren in Papierform abgewickelt. Träger öffentlicher Belange nutzen in der Regel ergänzend Emails für die Rücksendung der Stellungnahmen. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

### 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 beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

#### → **Feststellung**

Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Warstein effektiv gestaltet. Wiederholte Fristsetzungen verlängern jedoch den Aufwand und die Bearbeitungsdauer.

Der dargestellte Prozess bezieht sich auf die Abläufe nach der ab 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW. 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.

Die Bauanträge gehen in der **Stadt Warstein** in Papierform ein. Digitale Anträge können derzeit noch nicht entgegengenommen werden. Die eingegangenen Anträge werden zunächst von der Sachgebietsleitung gesichtet und die Zuteilung in der Sachbearbeitung gemäß Geschäftsverteilungsplan vorgenommen. Im Anschluss werden die Anträge in die Registratur gegeben. Dort wird eine Akte angelegt, der Vorgang registriert und die Eingangsbestätigung versandt. Danach erhält die Sachbearbeitung den Antrag. Dort werden die Unterlagen auf Vollständigkeit geprüft und ggf. weitere Unterlagen angefordert. Sollten die Unterlagen nicht nachgereicht werden, gilt der Antrag grundsätzlich als zurückgenommen. Die Stadt Warstein setzt bei Bedarf eine erneute Frist zu Vervollständigung der Unterlagen. In Einzelfällen kann es auch zu wiederholten Fristsetzungen kommen. Nach Aussage der Stadt wird dabei darauf geachtet, dass die Fristen angemessen sind. Eine übermäßig großzügige Fristsetzung wird explizit vermieden. Die im Kapitel 4.3.6 dargestellten Laufzeiten zeigen diesbezüglich keinen dringenden Handlungsbedarf. Wenn die Unterlagen vollständig sind, beginnt die bauordnungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen. Komplexere Sachverhalte werden bei Bedarf in den Dienstbesprechungen oder direkt mit der Sachgebietsleitung abgestimmt. Die Genehmigung oder Ablehnung eines Antrages wird von der Sachgebietsleitung unterzeichnet. Das Vier-Augen-Prinzip wird damit eingehalten. Dies dient auch der Korruptionsprävention.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

#### → **Feststellung**

Die Laufzeiten für die Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich insgesamt unauffällig. Es zeigt sich kein ausgeprägter Verbesserungsbedarf. Die längeren Laufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren sind auf personelle Ausfälle im Betrachtungszeitraum zurückzuführen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) 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.

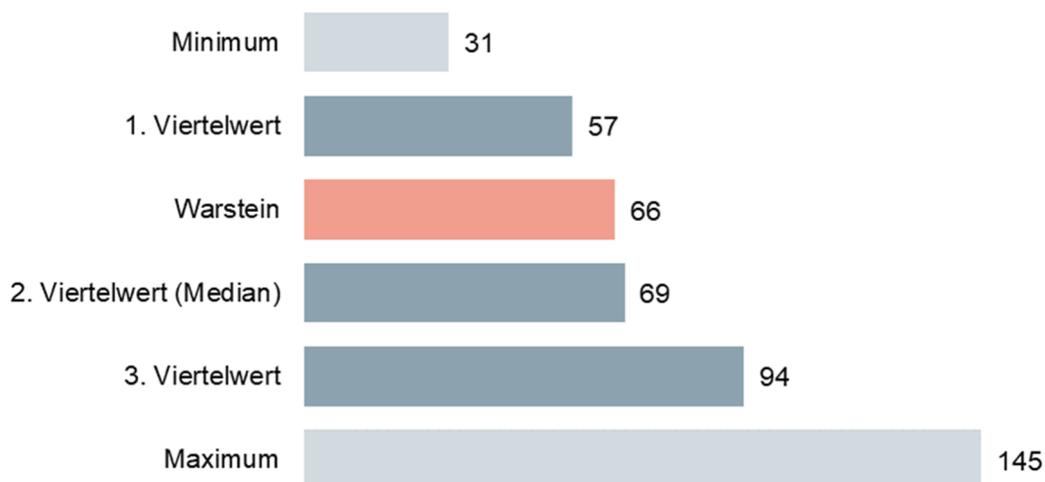
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

Sind Anträge beim Antragseingang nicht vollständig, müssen Unterlagen bei der Bauherrschaft nachgefordert werden. Dies wirkt sich auf die Gesamtlaufzeit des Antrages aus. Die Stadt hat selber aber kaum Einfluss auf diese Laufzeitverlängerung. Erst wenn alle Unterlagen vorliegen kann die Sachbearbeitung mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Da sich die Orientierungsgröße der gpaNRW auf die Laufzeit ab Antragseingang bezieht, werden als Grafiken nachfolgend nur die Gesamtlaufzeiten abgebildet.

Die Stadt Warstein ermittelt die Laufzeiten ihrer Bauanträge nicht getrennt nach normalen und einfachen Genehmigungsverfahren. Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Anträge wird ebenfalls nicht im System erfasst. Die von der Stadt für 2019 ermittelte Gesamtlaufzeit von 121 Kalendertagen für beide Verfahrensarten kann daher nur bedingt mit anderen Kommunen verglichen werden.

#### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



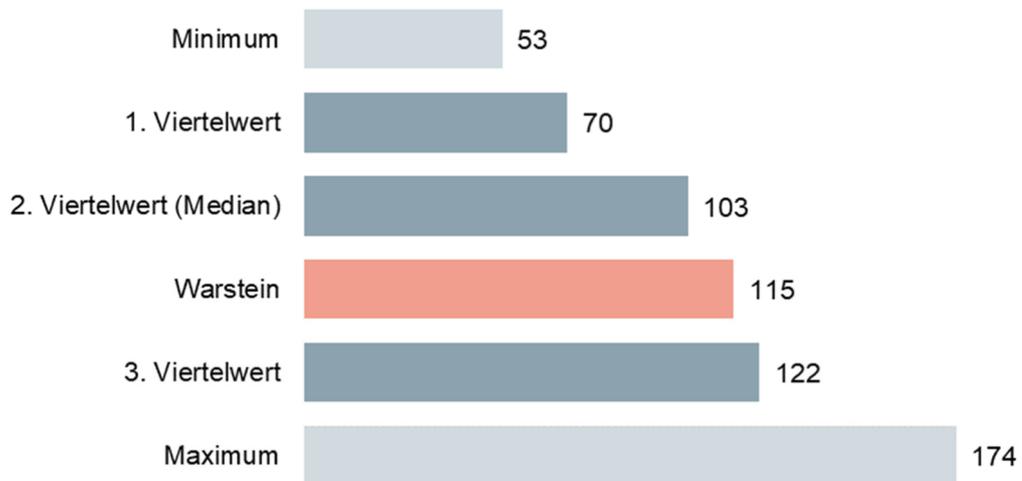
In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Warstein** hat bei den einfachen Genehmigungsverfahren kurze Laufzeiten. Hierfür ist der insgesamt effektive Prozessablauf verantwortlich. Die Stellungnahmen werden frühzeitig eingeholt und auf das notwendige Maß beschränkt. Die Nachforderung und Lieferung von Unterlagen nimmt in den einfachen Genehmigungsverfahren vergleichsweise wenig Zeit in Anspruch. Klare Zuständigkeiten und kurze Entscheidungswege wirken sich positiv aus.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Warstein ausmachen, gibt es normale Genehmigungsverfahren. Die Laufzeit bei diesen normalen Genehmigungsverfahren beträgt in Warstein 115 Tage und ist damit deutlich länger als bei dem dargestellten einfachen Verfahren.

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019**



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



Trotz der durchschnittlichen Anzahl an eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag und des effektiven Prozesses des Genehmigungsverfahrens liegt die Laufzeit der Bauanträge im Vergleich interkommunal über dem Durchschnitt. Dies ist überwiegend auf einen personellen Ausfall in der Bauaufsicht in 2018 zurückzuführen. Die Betrachtung der Gesamtlaufzeiten für ausschließlich in 2019 eingegangene Anträge zeigt eine deutliche Verbesserung der Gesamtlaufzeiten.

Die Kenntnis der Dauer einzelner Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung getroffen und die Beteiligten informiert werden können.

Die Stadt Warstein hat die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren bisher standardmäßig in einem kumulierten Wert aus einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren erfasst. Die Aufschlüsselung nach den einzelnen Verfahrensorten ist jetzt aber möglich. Die Stadt nutzt die Fachsoftware für eine detaillierte Erfassung und Auswertung. Für die gpaNRW wurde eine entsprechende Auswertung (siehe oben) bereits vorgenommen. Darüber hinaus ist nach Angaben der Stadt zukünftig auch die Auswertung der Laufzeit ab Vollständigkeit der Anträge möglich. Auch hier hat die Stadt Warstein entsprechend nachgesteuert. Die Kenntnis dieser Laufzeit ist von besonderer Bedeutung, weil sie in wesentlichen Teilen selbst von der Stadt beeinflusst werden kann.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Warstein nutzt die Fachsoftware, um die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren detailliert auswerten zu können. Die bisherige Erhebung der Daten wurde umgestellt. Das sieht die gpaNRW positiv.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben „Bauaufsichtsbehörden... über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten.“ Inhalt, Art und Form der Berichtspflicht sind bislang nicht festgelegt worden. Die Stadt Warstein sollte die noch zu treffenden Vorgaben des Landes berücksichtigen.

### 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 Stadt Warstein erreicht bei den Fallzahlen einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Das ist auf temporäre Personalausfälle zurückzuführen. Die für die Personalsteuerung relevanten Daten werden erfasst und gewährleisten eine fundierte Personalsteuerung.

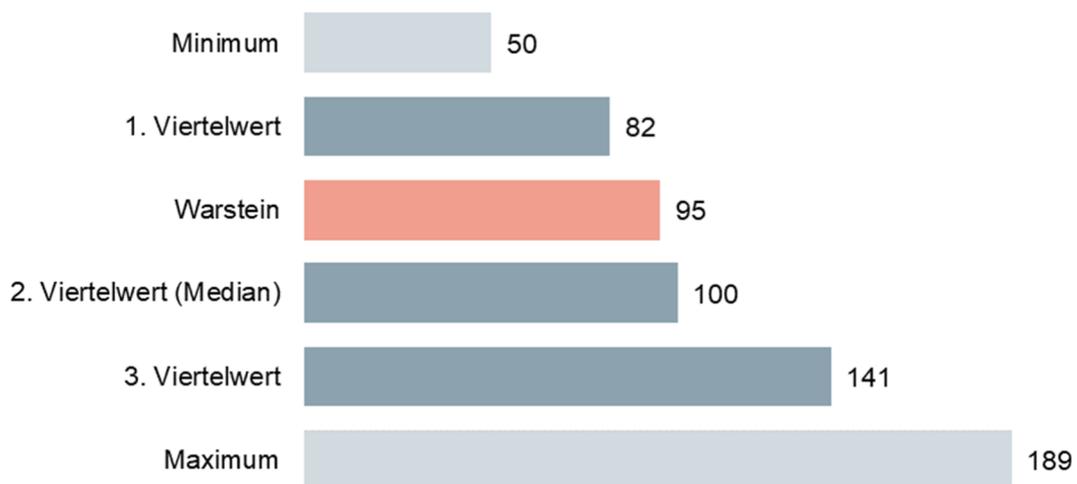
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal

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 Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zu erledigen sind. Dazu gehören auch die Zeitanteile für das Erstellen eines Gebührenbescheides, die Archivierung eines Antrages etc.. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende, zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgenden Kennzahlen sind für die **Stadt Warstein** 1,8 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen. Von den Stellenanteilen der Sachbearbeitung entfallen 1,6 Stellen auf den Bereich „Baugenehmigung“ und 0,2 Stellen auf den Bereich „förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide“.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Warstein wurden 2019 insgesamt 171 Bauanträge, Bauvoranfragen und Anträge auf Vorbescheid eingereicht. Auf eine Vollzeitstelle in der Bauaufsicht kommen somit 95 zu bearbeitende Fälle. Die Stadt liegt damit im interkommunalen Vergleich leicht unter dem Median.

Im Vorjahr lag der Leistungswert bei 123 Fällen und damit im interkommunalen Vergleich auf einem ähnlichen Niveau. Die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht führt auch die erforderlichen Baukontrollen durch. Aufgrund der engen Verzahnung ist es der Stadt nur bedingt möglich, die Zeitannteile dafür nach der Systematik der gpaNRW herauszurechnen. Enthaltene Zeitannteile für die Baukontrolle beeinflussen ggf. auch den hier abgebildeten Leistungswert.

### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	82,67	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	12,20	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

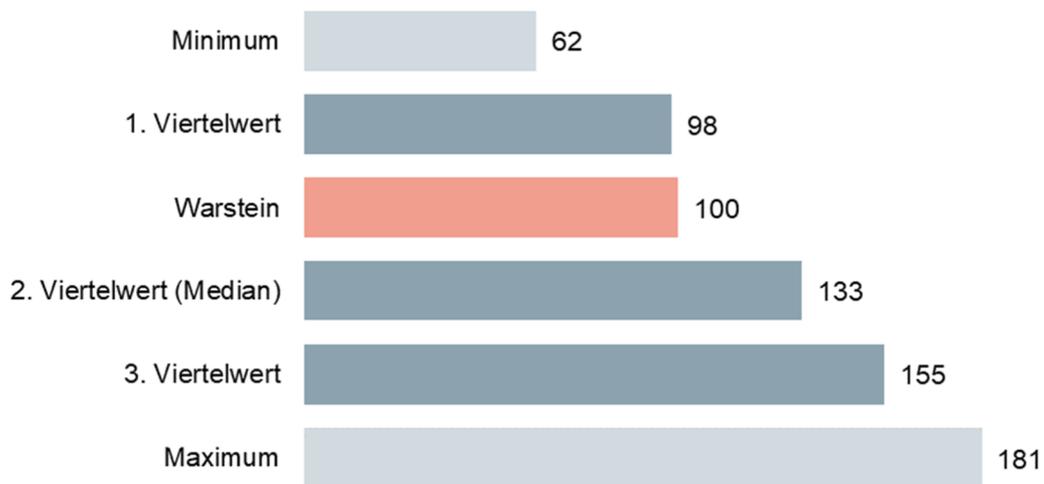
Die Anzahl unerledigter Bauanträge hat sich dabei von 84 zum Jahresanfang 2018 auf 124 zum 01. Januar 2019 erhöht. Zum 01. Januar 2020 konnte der Bestand an unerledigten Bauanträgen auf 111 reduziert werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Warstein sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Auge behalten. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren können. Zusätzlich kann eine aktuelle Personalbemessung Erkenntnisse zur Stellenausstattung liefern.

Zur weiteren Analyse betrachten wir die Entwicklung getrennt nach den Aufgabenbereichen der Baugenehmigungen sowie den Bauvoranfragen und Vorbescheiden.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



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



Die Beschäftigten in der Bauaufsicht der Stadt Warstein sind zum überwiegenden Teil mit der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren befasst. Nicht vollständig herausgerechnete Stellenanteile für die Baukontrolle beeinflussen ggf. auch diesen Leistungswert.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	45	5	33	64	98	233	18
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	20,00	0,00	10,53	18,52	21,74	45,45	17

Kennzahlen	Warstein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	20,00	0,00	9,81	18,52	21,58	45,45	15

Im Aufgabenbereich der Bauvoranfragen und Vorbescheide sind die Leistungswerte niedrig. Für die Auslastung der Beschäftigten haben diese Aufgaben aber nur eine untergeordnete Bedeutung.

Die Sachgebietsleitung im Bauordnungsamt führt eine umfangreiche Datensammlung und ist in der Lage jederzeit entsprechende Auswertungen vorzunehmen. Die für den Personaleinsatz relevanten Daten liegen dadurch vor. Die Entwicklungen und Hochrechnungen werden regelmäßig überprüft. Bei Bedarf kann sie so rechtzeitig nachsteuern. Die umfassende Analyse- und Auswertemöglichkeiten bewertet die gpaNRW überaus positiv.

#### 4.3.8 Digitalisierung

##### → Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Warstein ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Bearbeitung erfolgt dennoch überwiegend in Papierform. Eine elektronische Aktenführung ist mittelfristig nicht geplant.

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

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG<sup>9</sup> die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die **Stadt Warstein** hat 2018 in der Sachstandsabfrage des MHKBG angegeben, auch mittelfristig keine Software einsetzen zu wollen, welche die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Noch sind solche Standards landesweit nicht ausreichend formuliert und kommuniziert. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die in der Stadt Warstein eingesetzte Fachsoftware die künftigen Anforderungen erfüllen wird. Die Stadt Warstein bildet ihre Arbeitsabläufe sukzessive digitalisiert ab. Sie nutzt dazu die eingesetzte Software.

<sup>9</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Bei der Bauaufsicht der Stadt Warstein wird die maßgebliche Verfahrensakte noch in Papierform geführt. Parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Eine nachträgliche Digitalisierung der Unterlagen ist bislang nicht vorgesehen. Bauanträge gehen in der Stadt ausschließlich in Papierform ein. Die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme von Bauanträgen sind nach eigener Aussage noch nicht gegeben. Die Stadt kann anderen Stellen oder den Antragstellern jedoch Unterlagen in digitaler Form zur Verfügung stellen. In der Regel erfolgt die Beteiligung jedoch noch über die Papierakte. Die Stellungnahmen externer Stellen bekommt die Stadt hingegen zum Teil auch elektronisch zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln können. Dazu sollte sie weiterhin die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und ggf. anpassen. Um die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sind Investitionen in die Hardware und die Digitalisierung des Bestandes erforderlich.

Durch die fortschreitende Digitalisierung können Prozessabläufe in der Regel beschleunigt werden. Darüber hinaus kann die Stadt Warstein damit auch die künftigen Standards eines landeseinheitlichen Verfahrens erfüllen.

In anderen Kommunen hat sich auch die nachträgliche Digitalisierung des Bauaktenarchivs bewährt. Die schon vorliegenden Vorgänge können dadurch nachträglich digital verfügbar gemacht werden. So können Arbeitsabläufe in laufenden Verfahren zusätzlich beschleunigt werden.

### 4.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein nutzt Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz in der Bauaufsicht. Leistungskennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen vor.

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.

Der Haushalt der **Stadt Warstein** enthält Finanz- und Leistungskennzahlen zur Produktgruppe 10.03. Bauordnung. Weiterhin sind hier Ziele für diese Produktgruppe definiert. Diese Informationen dienen auch als Beurteilungsgrundlage, wie auskömmlich die Gebühren sind.

In welcher Höhe mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung erreicht wird, ermittelt die Stadt Warstein jährlich anhand der Kennzahl Aufwandsdeckungsgrad. Für das Jahr 2018 betrug der Aufwandsdeckungsgrad 65 Prozent. 2019 liegt er bei 129 Prozent. Die großen Schwankungen werden durch einzelne große Genehmigungsverfahren verursacht. Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Warstein ihre Aufwandsdeckung systematisch betrachtet. Wir sehen in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. Die jährliche Fortschreibung der Kennzahl in Warstein lässt Tendenzen und Besonderheiten erkennen.

Als Finanzkennziffer ermittelt die Stadt Warstein fortlaufend die durchschnittliche Genehmigungsgebühr. Sie ist sich nach eigener Aussage der eingeschränkten Aussagekraft bewusst, nutzt sie aber als Hilfsgröße zur Bewertung der Lage.

Darüber hinaus erstellt die Sachgebietsleitung monatlich Statistiken und Prognosen zu den Kennzahlen. Dadurch liegen die von der Stadt als steuerungsrelevant erachteten Informationen jeweils aktualisiert vor. Dem Verwaltungsvorstand werden jährliche Auswertungen zur Verfügung gestellt.

Die umfangreiche Datenlage und die ausführlichen Auswertungsmöglichkeiten werden von der gpaNRW als sehr positiv bewertet.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

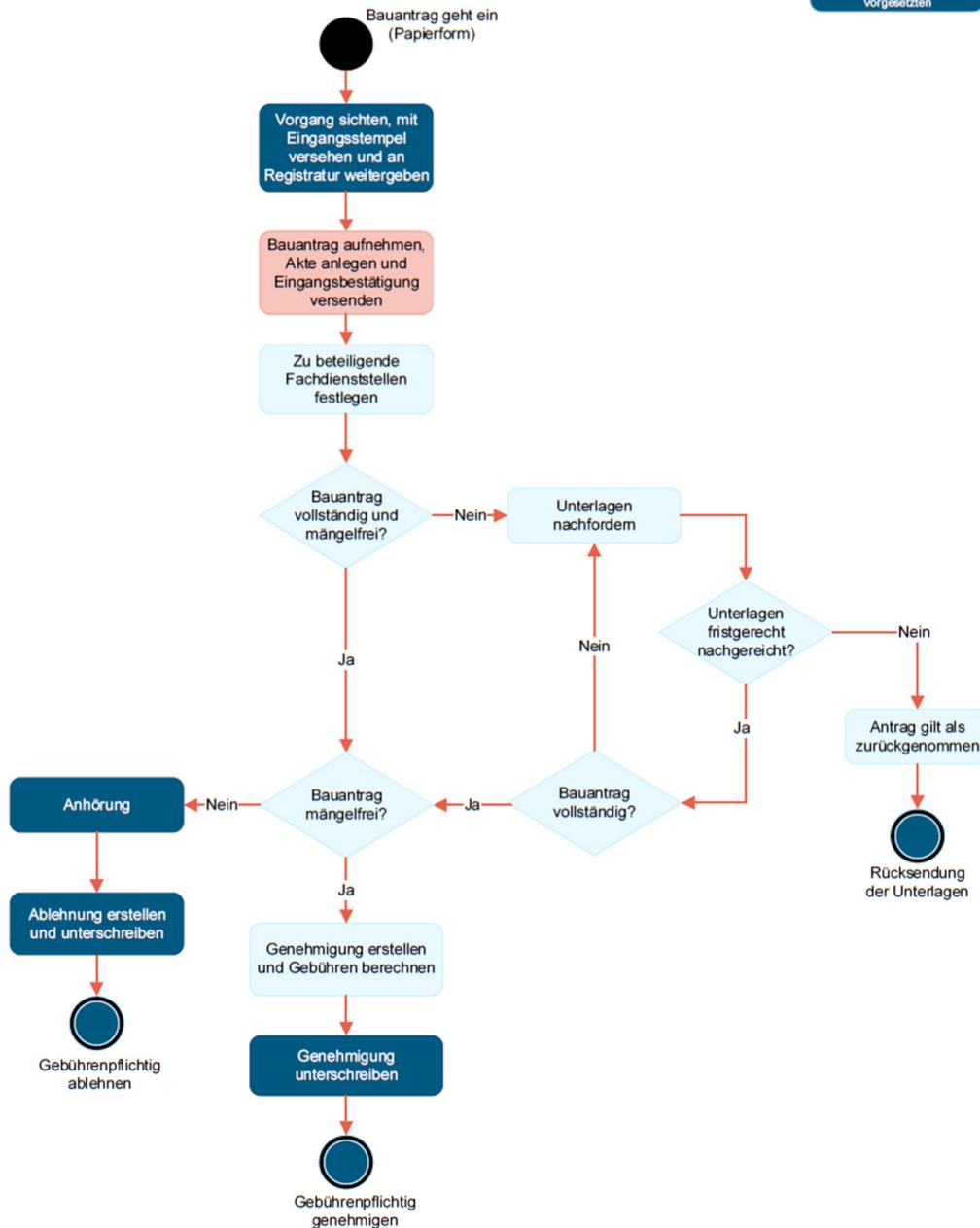
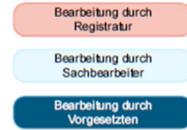
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Baugenehmigung</b>				
			E0.1 Die Stadt Warstein sollte mittels ihrer Fachsoftware die Anzahl der internen und externen Stellungnahmen nachhalten und auswerten. Sie erhält dadurch zusätzliche Hinweise auf ein Verbesserungspotential bei den Laufzeiten.	152
F1	Die Stadt Warstein hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren nach eigener Einschätzung in der Regel ein. Im Betrachtungszeitraum hat sie noch keine Trennung nach Verfahrensarten und ab Vollständigkeit der Unterlagen vorgenommen.	152		
F2	Die Stadt Warstein überwacht den Baubeginn und hält das Erlöschen von Baugenehmigungen nach. Dazu nutzt Sie die im Bauordnungsamt vorhandenen personellen Ressourcen.	153		
F3	Die Stadt Warstein setzt den Bauherren großzügige Fristen zur Vervollständigung der Unterlagen. Neben der Bauberatung vor Ort werden den Bürgerinnen und Bürgern umfangreiche Informationen zur Verfügung gestellt.	153		
F4	Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Warstein sind klar strukturiert. Das Vier-Augen-Prinzip wird eingehalten. Die Sachbearbeitung erfolgt überwiegend noch in Papierform und wird durch eine Fachsoftware unterstützt.	155		
F5	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Warstein effektiv gestaltet. Wiederholte Fristsetzungen verlängern jedoch den Aufwand und die Bearbeitungsdauer.	156		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Laufzeiten für die Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Warstein sind im interkommunalen Vergleich insgesamt unauffällig. Es zeigt sich kein ausgeprägter Verbesserungsbedarf. Die längeren Laufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren sind auf personelle Ausfälle im Betrachtungszeitraum zurückzuführen.	156			
F7	Die Stadt Warstein nutzt die Fachsoftware, um die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren detailliert auswerten zu können. Die bisherige Erhebung der Daten wurde umgestellt. Das sieht die gpaNRW positiv.	159			
F8	Die Stadt Warstein erreicht bei den Fallzahlen einen vergleichsweise niedrigen Leistungswert. Das ist auf temporäre Personalausfälle zurückzuführen. Die für die Personalsteuerung relevanten Daten werden erfasst und gewährleisten eine fundierte Personalsteuerung.	159	E8	Die Stadt Warstein sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Auge behalten. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren können. Zusätzlich kann eine aktuelle Personalbemessung Erkenntnisse zur Stellenausstattung liefern.	161
F9	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Warstein ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Bearbeitung erfolgt dennoch überwiegend in Papierform. Eine elektronische Aktenführung ist mittelfristig nicht geplant.	163	E9	Die Stadt Warstein sollte mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln können. Dazu sollte sie weiterhin die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und ggf. anpassen. Um die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sind Investitionen in die Hardware und die Digitalisierung des Bestandes erforderlich.	164
F10	Die Stadt Warstein nutzt Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz in der Bauaufsicht. Leistungskennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen vor.	164			

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Warstein**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warstein 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 Organisation des Vergabewesens in der Stadt Warstein ist insgesamt verbesserungsfähig. Die Stadt hat **keine zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Aufgrund der dezentralen Organisation sind in der Stadt Warstein die Sachgebiete gleichzeitig auch Vergabestellen. Diese Organisationsstruktur ist nur bedingt geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu unterstützen.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Warstein Regelungen an verschiedenen Stellen ihrer Dienstanweisungen getroffen. Dadurch werden nicht alle Aspekte ausreichend berücksichtigt. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Warstein, eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erstellen. Darüber hinaus sollte sie eine Schwachstellenanalyse ihrer Organisation durchführen. Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Warstein in Handlungsempfehlungen festgelegt. Sie sollte die Empfehlungen für die Beschäftigten verbindlich anordnen. Zudem sollten diese um Regelungen zur zeitlichen Befristung und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen ergänzt werden.

Um dem Gebot aus der Kommunalverfassung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Warstein ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling (BIC)** einrichten. Damit wird vor jeder Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchgeführt.

Die **Nachträge** haben in der Stadt Warstein keinen wesentlichen Einfluss auf die Abweichungen von den Auftragswerten, weil die Stadt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 kaum Nachtragsaufträge erteilt hat. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zum Auftragswert sind insgesamt unauffällig. Einzelne Baumaßnahmen zeigen dennoch große Abweichungen vom Auftragswert. Es findet bislang keine systematische Auswertung der Nachträge bzw. der Abweichungen zu den Auftragswerten statt. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Warstein ihre Nachträge künftig systematisch auswerten.

Die Prüfung einzelner Baumaßnahmen weist auf ein Verbesserungspotential bei den Bedarfsfeststellungen im Vorfeld der Baumaßnahmen hin. Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen,

dass die Stadt der Bedarfsfeststellung und –planung im Vorfeld von Maßnahmen mehr Zeit einräumen sollte. So könnten hohe Abweichungen vom Auftragswert zukünftig verringert oder vermieden werden. Das umfangreiche Baukostencontrolling Warsteins kann die Abweichungen vom Auftragswert erst in späteren Projektphasen beeinflussen. Ein Controlling an zentraler Stelle würde Kosten- und Projektlaufzeitplanungen dagegen in frühen Phasen transparenter machen.

## 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 Warstein 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 vollumfängliches 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**

Aufgrund der dezentralen Organisation sind in der Stadt Warstein die Sachgebiete gleichzeitig auch die Vergabestellen. Die Versendung der Vergabeunterlagen sowie die Durchführung der Eröffnungstermine obliegt der zentralen Submissionsstelle. Diese Organisationsstruktur ist wenig geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu unterstützen.

#### → **Feststellung**

Neben den originären Aufgaben eines örtlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) unterstützt dieses den Bürgermeister und die Dienststellen präventiv und begleitend bei rechtlichen Fragen und Angelegenheiten zur Korruptionsprävention. Die Einbindung des RPA in das Vergabewesen der Stadt Warstein ist gut.

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 vergaberechtlichem 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 Auftragsdurchführung 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 Warstein** sind die Sachgebiete, Stabsstellen sowie die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtung als dezentrale Vergabestellen für ihre Vergabeverfahren zuständig. Die zentrale Submissionsstelle ist im Fachbereich 1 im Sachgebiet Organisation angesiedelt und für die Abwicklung der Eröffnungsverfahren zuständig.

Für das RPA hat die Stadt Warstein eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Meschede eingerichtet. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Warstein geregelt. Danach ist das örtliche RPA bei Vergabeverfahren ab 5.000 Euro zu beteiligen. Weiterhin unterstützt das örtliche RPA den Bürgermeister und die Dienststellen präventiv und begleitend. Die Rechnungsprüfung gibt dabei auch Hilfestellungen und Hinweise zur Rechtmäßigkeit in den Vergabeverfahren. Des Weiteren erarbeitet und erstellt das RPA Vorlagen und Arbeitshilfen für die Vergabestellen. Dieser Aufgabe kommt eine besondere Bedeutung zu, da die Vergabestellen in der Stadt Warstein dezentral angesiedelt sind und das erforderliche Fachwissen an mehreren Stellen gleichzeitig vorgehalten werden muss. Erfahrungsgemäß fehlen der Sachbearbeitung neben den anderen Aufgaben oft die Ressourcen, um dieses Fachwissen in ausreichender Form bereit zu halten. Das örtliche RPA versucht hier unterstützend einzugreifen. Auch aus Gründen der vorbeugenden Korruptionsbekämpfung sollten diese Aufgaben jedoch weitestgehend in einer zentralen Vergabestelle erledigt werden. Eine Vergabemanagement-Software wird in der Stadt Warstein nicht eingesetzt. Weitere Ausführungen hierzu finden sie auch im Kapitel „5.6.2 Organisation des Nachtrageswesens“.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten, die für alle Vergabeverfahren zuständig ist. So muss das erforderliche Fachwissen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden. Die Stadt kann damit wirksam die Korruptionsprävention verbessern und die rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren unterstützen.

Eventuell kann die Stadt eine zentrale Vergabestelle ebenfalls im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit realisieren oder sich der Vergabestelle des Kreises bedienen. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Vorbericht, Abschnitt 0.3.

Die Vergabeverfahren werden in den Vergabestellen der Stadt Warstein im Wesentlichen mittels selbsterstellter Vorlagen und der vorhandenen Office-Produkte abgewickelt. Ebenso wird der Vergabemarktplatz als Plattform für die Ausschreibungen der Stadt genutzt. Darüber hinaus nutzt die Stadt Warstein ein Share-Point-System. Hierüber wird die Vergabezustimmung des RPA beantragt. Im System sind alle relevanten Unterlagen, wie Angebote und Preisspiegel digi-

tal verfügbar. Die Vergabeverfahren der Stadt konnten nach eigener Einschätzung dadurch beschleunigt werden. Eine Vergabemanagement-Software, welche die gesamten Arbeitsabläufe im Vergabeverfahren dokumentiert, geht über die Funktionalität dieser Share-Point-Systeme noch hinaus.

So bietet ein Vergabemanagement-System weitere Funktionalitäten, wie:

- das Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- die zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,
- eine Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- die Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- eine Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagement-Software prüfen. Dadurch würde den dezentralen Vergabestellen die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erleichtert. Darüber hinaus bietet die Software weitere sinnvolle Funktionalitäten.

Die Vergabe-Dienstanweisung der Stadt Warstein datiert aus dem Jahr 2008. Sie wurde seitdem lediglich in Bezug auf die Wertgrenzen für die einzelnen Vergabearten angepasst. Die letzte Anpassung erfolgte 2019. Das öffentliche Vergaberecht ist gerade in den letzten Jahren umfangreich reformiert worden. Die Stadt Warstein sollte ihre Vergabeordnung daher an die aktuellen Vorschriften angleichen. Die Dienstanweisung enthält weiterhin veraltete Regelungen zum KorruptionsbG. Auch diese sollten angepasst werden. Für die Erstellung der Vergabeunterlagen hat das RPA einen Leitfaden für die Auftragsvergaben erstellt. Inhaltlich sollte dieser Leitfaden in die Vergabe-Dienstanweisung eingearbeitet werden. Des Weiteren sollte die Dienstanweisung die Zuständigkeiten der Vergabestelle, der Submissionsstelle und der Fachabteilung beschreiben. Regelungen zum Nachtragswesen sind in der aktuellen Dienstanweisung nur rudimentär enthalten. Auch hier sollte die Stadt nachbessern.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung zur Regelung des Vergabewesens in der Stadt Warstein ist veraltet. Sie sollte bezüglich der aktuellen Rechtsgrundlagen und Verwaltungsabläufe angepasst werden.

Das örtliche RPA der Stadt Warstein hat dazu bereits einen Entwurf einer Vergabe-Dienstanweisung erstellt. Die gpaNRW begrüßt die darin formulierten Regelungen.

Bei der Planung ihrer Vergabemaßnahmen hat die Stadt Warstein nach eigener Angabe gute Erfahrungen damit gemacht, regelmäßig keine stringenten Ausführungszeiträume mehr vorzugeben. Hierdurch erhöht sich tendenziell die Zahl der Angebote und es werden zudem für die Stadt günstigere Angebotspreise erzielt. Mögliche Verlängerungen der Bauzeiten sind nach Auffassung der Stadt vertretbar. Daneben sind die personellen Kapazitäten sowie die Beachtung und Einhaltung von Fördermöglichkeiten und -vorgaben weitere Einflussfaktoren. Dieses Vorgehen bewertet die gpaNRW positiv. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen, Kapitel 1.4.3.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

#### → **Feststellung**

Die Regelungen zur Korruptionsprävention werden in der Stadt Warstein an verschiedenen Stellen ihrer Dienstanweisungen getroffen. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es nicht. Dadurch werden einzelne Aspekte der Korruptionsbekämpfung nicht ausreichend berücksichtigt. Insbesondere entsprechen die Regelungen teilweise nicht der aktuellen Fassung des KorruptionsbG.

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 KorruptionsbG<sup>10</sup> 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,
- 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.

<sup>10</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, 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)

Die **Stadt Warstein** hat in ihrer Richtlinie für den allgemeinen Dienstbetrieb die Annahme von Belohnungen, Geschenken sowie die Inanspruchnahme von Vergünstigungen geregelt. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wurde nicht erlassen. Eine Schwachstellenanalyse wurde nicht durchgeführt. Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv mitzubringen zu können und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird verhindert.

In ihrer Vergabe-Dienstanweisung hat die Stadt auch Aspekte zur Korruptionsprävention erarbeitet. Neben dem Vier-Augen-Prinzip bei jeder Vergabeentscheidung und der vorgeschriebenen Dokumentationspflicht der Entscheidungen sind darin auch explizit Regelungen zur Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes enthalten. Diese sind jedoch noch auf dem Rechtsstand von 2008 und damit veraltet. Gemäß der Dienstanweisung Finanzen sind die Kassen-Anordnungen von zwei Personen zu unterzeichnen. Auch dieses stellt einen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus wird über einen standardisierten Vergabevermerk sichergestellt, dass vor jeder Vergabe Auszüge aus dem Vergaberegister gemäß § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz bzw. aus dem Gewerbezentralregister angefordert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte Regelungen zur Korruptionsprävention in einer eigenen Dienstanweisung festlegen. Die Stadt sollte zudem eine Schwachstellenanalyse vornehmen. Darüber hinaus sollte sie die Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.

Das KorruptionsbG gibt vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. In ihrem Anhang zum Jahresabschluss informiert die Stadt Warstein regelmäßig über den Beruf und die o.g. Mitgliedschaften des Verwaltungsvorstands und der Ratsmitglieder. Sie kommt damit den Bestimmungen des § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nach. Die Veröffentlichungspflicht gem. KorruptionsbG geht allerdings darüber hinaus.

Eine entsprechende vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Stadt Warstein nicht. Die Erklärung des Bürgermeisters nach § 16 KorruptionsbG liegt zur Einsichtnahme während der Öffnungszeiten aus. Darüber wird die Öffentlichkeit jährlich im Amtsblatt unterrichtet. Auch die Erklärung des Bürgermeisters enthält nicht alle nach KorruptionsbG vorgeschriebenen Angaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gem. § 16 KorruptionsbG durchführen. Diese sollte alle vorgeschriebenen Angaben enthalten.

## 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 Warstein hat einen Handlungsrahmen zum Umgang mit Sponsoring festgelegt. Die wesentlichen Aspekte zum Umgang mit Sponsoring sind damit geregelt. Es fehlen aber Regelungen zur zeitlichen Befristung des Sponsorings und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen.

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.

Grundsätzlich ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem führen unbefristete Sponsoringverträge dazu, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen sind, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Wir empfehlen eine maximale

Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages auch kostenneutral zu halten. Sollte dennoch die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Dies sollte in einer besonderen Bestimmung schriftlich geregelt werden. Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt weiterhin die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen dar.

Die **Stadt Warstein** hat in den Jahren 2018 und 2019 fünf Sponsoringverträge abgeschlossen. Durch das RPA wurde ein „Handlungsrahmen zum Umgang mit Sponsoring und anderen Zuwendungen“ erstellt. Die grundsätzlichen, oben angesprochenen Aspekte sind darin berücksichtigt. Der Handlungsrahmen ist für die Beschäftigten der Stadt Warstein jedoch nicht verbindlich. Die Entscheidung über Sponsorenverträge wird dezentral in den jeweiligen Dienststellen getroffen. In den Handlungsempfehlungen fehlen Angaben zur zeitlichen Befristungen von Verträgen. Sie enthalten auch keinen Hinweis auf eine grundsätzliche kostenneutrale Ausgestaltung der Verträge für die Stadt. Nach Angaben der Stadt sind die derzeit abgeschlossenen Sponsoringverträge alle zeitlich befristet.

Eine regelmäßige Unterrichtung des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen ist nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte für die Beschäftigten verbindliche Regelungen zum Sponsoring festlegen. Die bisherigen Handlungsempfehlungen sollten um Regelungen zur zeitlichen Befristung und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen ergänzt werden.

## 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. Im Gegensatz zum Baukostencontrolling, das sich ausschließlich auf die Kostensteuerung beschränkt, versteht sich das systematische Bauinvestitionscontrolling als ganzheitliches Steuerungsinstrument. Es steuert und überwacht die Abläufe bereits ab der Bedarfsfeststellung und beinhaltet auch die nachgehende Auswertung des Projektes hinsichtlich Kosten, Ablauf von Planungs- und Bauprozess und erzieltm Ergebnis.

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne Ansätze sind gleichwohl vorhanden. Eine zentrale Steuerung der Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt, mit Ausnahme des Baukostencontrollings, nicht.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Warstein bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen der betrachteten Maßnahmen nicht ausreichend belastbar, weil die den Bedarf auslösende Stelle im Nachgang ihre Planungen geändert hat. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben zum Teil signifikant von den ursprünglichen geplanten Summen ab.

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.

Eine 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 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO) hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Warstein** betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling im von der gpaNRW beschriebenen Sinne. Sie hat demzufolge auch keine Dienstanweisung dazu erstellt. Einzelne Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings setzt die Stadt aber um. So wird für alle Gebäude eine Bedarfsliste für die kurz-, mittel- und langfristig planbaren Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen geführt. Sofern über die planbaren Maßnahmen hinaus ein zusätzlicher Bedarf gemeldet wird, können dadurch Synergien mit ohnehin anstehenden Maßnahmen bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden.

Für die Tiefbaumaßnahmen führen die Stadtwerke eine Prioritätenliste. Diese wird alle zwei Jahre aktualisiert. Auch hier können dadurch Synergien genutzt und bei Bedarf mehrere Maßnahmen verbunden werden. Die Stadt hat aus diesem Grund auch ihre Organisation angepasst und das Sachgebiet Straßen mit den Stadtwerken im Fachbereich 5 zusammengefasst. Dadurch wird die Abstimmung und Koordination der Tiefbaumaßnahmen verbessert werden. So können Auswirkungen von Planänderungen auf andere Gewerke frühzeitig berücksichtigt werden. Auch das ist, im Sinne eines systematischen Bauinvestitionscontrollings, positiv zu bewerten. Bei Straßenbaumaßnahmen werden darüber hinaus in der Phase der Bedarfsfeststellung Anliegerversammlungen zur Abstimmung des Ausbauprogramms abgehalten. Bei beitragspflichtigen Maßnahmen wird zudem ein politischer Beschluss zum Ausbauprogramm gefasst.

Nach der Feststellung eines Bedarfes werden bauliche Maßnahmen in der Regel, vollumfänglich durch die jeweiligen ausführende Organisationseinheit geplant und abgewickelt. Nachdem die Mittel grundsätzlich bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert und verwaltungsintern abgestimmt. Die Sachgebietsleitungen berichten ihrer Geschäftsbereichsleitung regelmäßig über den Stand und stimmen die Entscheidungen ab. Für jede einzelne Maßnahme wird ein detailliertes Baukostencontrolling durchgeführt. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen dem Verwaltungsvorstand zugeleitet und dort entsprechende Entscheidungen getroffen. Darüber hinaus unterrichtet die Stadt die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse

und Entwicklungen des Baukostencontrollings der jeweiligen Maßnahme. Bei Bedarf werden weitergehende Beschlüsse gefasst.

In einem systematischen Bauinvestitionscontrolling sollte die den Bedarf auslösende Stelle zu Beginn so detailliert wie möglich formulieren, welcher Bedarf besteht. Insbesondere bei nicht konsumtiven Maßnahmen sollte die Bedarfsfeststellung daher durch die auslösende Stelle erfolgen. Beispielsweise wäre die Bedarfsfeststellung bezogen auf Schulgebäude aus unserer Sicht die Aufgabe des Sachgebietes Schulen. Fachübergreifend sind dann die Planungen zu konkretisieren, mögliche Alternativen abzustimmen und die finanziellen Mittel einzuplanen. Alle Phasen sollten durch eine BIC-Stelle koordiniert werden.

In der Stadt Warstein machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind für das Jahr 2018 Aufträge für Baumaßnahmen in Höhe von gut vier Millionen Euro eingeplant. Das sind über 70 Prozent der Gesamtinvestitionen in 2018. Die Stadt Warstein gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den kleineren der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größenordnung ist aus unserer Sicht nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt Warstein sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden,

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die Aufgaben einer BIC-Stelle sind:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,

- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Zur Implementierung eines systematischen Bauinvestitionscontrollings kann es für die Stadt Warstein hilfreich sein, die Aufgaben der BIC-Stelle projektbezogen auf die den Bedarf auslösende Stelle zu übertragen. Insbesondere bei Baumaßnahmen in Gebäuden mit mehreren Nutzern stellt vor allem die Abstimmung der Bedürfnisse und Entscheidungen eine besondere Herausforderung dar. Wichtig ist aber, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden. Eine unabhängige und qualifizierte Bedarfsplanung sowie die Qualitätssicherung der jeweiligen Entscheidungen innerhalb der einzelnen Investitionsphasen sollte sichergestellt werden.

In der Stadt Warstein sind wichtige Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings auf der Ebene der ausführenden Fachämter bereits zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sind diese jedoch dem Baukostencontrolling zuzuordnen. Eine zentrale Steuerung im Vorfeld der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Regel nur in Bezug auf die Bereitstellung der Mittel. Die Stadt hat keine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die Bauinvestitionen steuert und bewertet. Das von der Stadt Warstein installierte Baukostencontrolling hat sich nach Aussage der Stadt bewährt. So seien bei einer verzehnfachung der Investitionen in den letzten Jahren keine relevanten Kostensteigerungen in den jeweiligen Gesamtprojekten zu verzeichnen gewesen. Siehe hierzu auch die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte sich Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird und welche Stelle den Projektablauf steuert und überwacht.

Die Aufgaben des BIC erfordern umfangreiches Fachwissen und teils auch eingehende Praxiserfahrung. Die Stadt Warstein führt vergleichsweise wenige große Bauprojekte durch. Im Hinblick auf die begrenzten personellen Ressourcen kann daher die Beauftragung Externer sinnvoll sein und helfen, Fehler zu vermeiden.

## 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 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 Nachträge systematisch und gut strukturiert bearbeiten.

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 Warstein zur Anwendung gelangen.

## 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

### → Feststellung

Nachträge haben in Warstein nur einen geringen Einfluss auf die schlussgerechneten Summen. Die Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert ist 2018 insgesamt unauffällig. Einzelne Baumaßnahmen zeigen dennoch große Abweichungen vom Auftragswert.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Die **Stadt Warstein** hat für den Zeitraum ab 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 29 Maßnahmen abgerechnet. Dabei wurde nur für eine Maßnahme ein Nachtragsauftrag erteilt. Die Auftragssummen wurden jedoch in zwölf Fällen um insgesamt gut 112.000 Euro überschritten und in 15 Fällen um knapp 146.000 Euro unterschritten. Das Gesamtvolumen aller in diesem Zeitraum abgerechneten Maßnahmen liegt bei rund 2,7 Millionen Euro.

Die Abweichung von den Auftragswerten stellen sich für den Zeitraum 2017 bis 2019 wie folgt dar:

### Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen 2017 - 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.699.566	
Abrechnungssummen	2.666.264	
Summe der Überschreitungen	112.492	4,17
Summe der Unterschreitungen	145.794	5,40

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

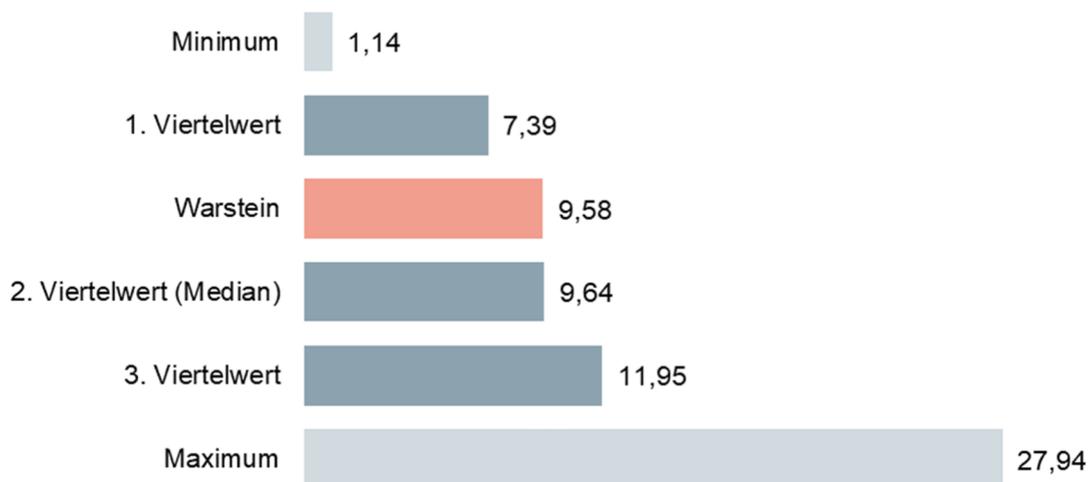
Für 2019 sind zum Prüfungszeitpunkt für einen interkommunalen Vergleich insgesamt noch nicht ausreichend Maßnahmen in den Kommunen abgerechnet worden. Zur weiteren Analyse betrachten wir daher die Abweichungen der Jahre 2017 und 2018 in der Stadt Warstein.

### Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen 2018

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.269.850	
Abrechnungssummen	1.204.206	
Summe der Überschreitungen	28.013	2,21
Summe der Unterschreitungen	93.658	7,38

In 2018 hat die Stadt Warstein elf Vergabemaßnahmen abgerechnet. Bei keiner Vergabemaßnahme wurde ein Nachtragsauftrag erteilt. Die Summe der Überschreitungen ist prozentual zum Auftragswert vergleichsweise gering. Die Unterschreitungen liegen im interkommunalen Vergleich oberhalb des dritten Viertelwertes. Die im Vergleich zu anderen Kommunen hohe Unterschreitung der Auftragswerte ist in 2018 im Wesentlichen auf Minderausgaben bei zwei Maßnahmen mit zusammen 64.000 Euro zurückzuführen. Ein Vergabeverfahren mit einer hohen Überschreitung betrachten wir im Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung näher.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind zum Berichtszeitpunkt 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

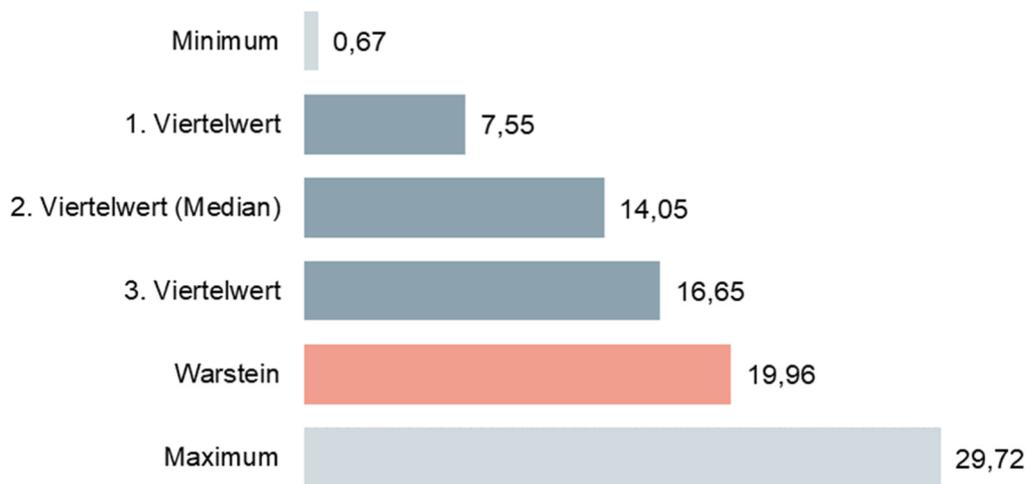


Die Abweichungen der Abrechnungssummen zum Auftragswert sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. In die Berechnung sind alle Vergaben ohne Unterscheidung nach Liefer-,

Dienstleistungs- oder Bauaufträgen als absolute Werte eingeflossen. Bei den 2018 abgerechneten Bauaufträgen der Stadt Warstein sind die Abweichungen vom Auftragswert in absoluten Beträgen mit 10,4 Prozent höher als der oben angeführte Gesamtwert über alle Auftragsarten<sup>11</sup> hinweg. Im interkommunalen Vergleich der Bauaufträge liegt die Stadt damit über dem Median von 9,5 Prozent.

In 2017 werden in der Stadt Warstein die Auftragswerte der Bauaufträge deutlicher überschritten. Die Abweichung liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem dritten Viertelwert. Das bedeutet, Warstein gehört 2017 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Abweichungen bei den Bauaufträgen.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent – Bauaufträge 2017**



90 Prozent der Überschreitungen sind auf lediglich zwei Maßnahmen zurückzuführen. Diese Überschreitungen der Auftragswerte betragen zusammen 55.000 Euro. Auch diese Vergabeverfahren betrachten wir im Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung näher.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Sofern weitere Leistungen erst nach der Auftragsvergabe formuliert werden, können diese naturgemäß nicht in der Leistungsbeschreibung enthalten sein. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Die Abweichungen in der Stadt Warstein können ein Hinweis darauf sein, dass bei den Bauaufträgen die in den jeweiligen Leistungsbeschreibungen beschriebenen

<sup>11</sup> Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge

Arbeiten nicht ausreichend mit den schließlich ausgeführten und abgerechneten Leistungen übereinstimmen. Das kann wiederum auf eine unzureichende Bedarfsermittlung im Vorfeld der Maßnahmen hinweisen. Im Kapitel „Maßnahmenbetrachtung“ untersucht die gpaNRW insgesamt vier Vergabemaßnahmen detaillierter. Bei diesen Maßnahmen weichen die Abrechnungen von den Auftragssummen um gut 94.000 Euro voneinander ab. Dies entspricht einer Überschreitung von 18 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen grundsätzlich mehr Zeit einräumen und diese tiefergehend gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Durchführung der Maßnahme vorliegen.

Einen weiteren Beitrag zur Begrenzung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Warstein erteilt nur vereinzelt Nachtragsaufträge. Sie hat keine Wertgrenzen für Nachtragsaufträge festgelegt. Sie hat darüber hinaus auch keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet 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 Nachträge zentral und wertet diese zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,
- sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),
- vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,
- die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Warstein** werden Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen von den Sachgebieten, welche gleichzeitig auch die Vergabestellen sind bearbeitet und geprüft. Eine systematische Nachbetrachtung des Nachtragswesens erfolgt nicht.

Die Vergabe-Dienstanweisung der Stadt enthält keine detaillierten Regelungen oder eine Wertgrenze für Nachtragsaufträge. Regelungen zur Beteiligung des örtlichen RPA fehlen ebenfalls. Da es auch keine zentrale Stelle für das Bauinvestitionscontrolling gibt, beschränkt sich die Steuerung und Überwachung auf das Baukostencontrolling der jeweiligen Maßnahme. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist das ausführende Fachamt für die Umsetzung

der Planung und die Überwachung der Baumaßnahme zuständig. Sollten alternative Planungen erforderlich werden, müssen diese mit übergeordneten Stellen abgestimmt werden. Bei Bedarf werden politische Beschlüsse durch das verantwortliche Fachamt vorbereitet und eingeholt. Mit der aus Sicht der gpaNRW notwendigen Einführung einer zentralen Vergabestelle, sollte die Stadt Warstein auch Wertgrenzen für Nachträge festlegen. Damit ist eine rechtssichere Abwicklung von Auftragserweiterungen im Vergabeverfahren (durch die Vergabestelle) sowie die sachliche Überprüfung (durch das RPA) gewährleistet.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warstein sollte Regelungen zum Umgang mit Nachträgen treffen. Sie sollte weiterhin ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Aufgrund der dezentralen Organisation sind in der Stadt Warstein die Sachgebiete gleichzeitig auch die Vergabestellen. Die Versendung der Vergabeunterlagen sowie die Durchführung der Eröffnungstermine obliegt der zentralen Submissionsstelle. Diese Organisationsstruktur ist wenig geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabemaßnahmen zu unterstützen.	171			
F2	Neben den originären Aufgaben eines örtlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) unterstützt dieses den Bürgermeister und die Dienststellen präventiv und begleitend bei rechtlichen Fragen und Angelegenheiten zur Korruptionsprävention. Die Einbindung des RPA in das Vergabewesen der Stadt Warstein ist gut.	171	E2.1	Die Stadt Warstein sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten, die für alle Vergabeverfahren zuständig ist. So muss das erforderliche Fachwissen nicht an mehreren Stellen vorgehalten werden. Die Stadt kann damit wirksam die Korruptionsprävention verbessern und die rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren unterstützen.	172
			E2.2	Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagement-Software prüfen. Dadurch würde den dezentralen Vergabestellen die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erleichtert. Darüber hinaus bietet die Software weitere sinnvolle Funktionalitäten.	173
			E2.3	Die Dienstanweisung zur Regelung des Vergabewesens in der Stadt Warstein ist veraltet. Sie sollte bezüglich der aktuellen Rechtsgrundlagen und Verwaltungsabläufe angepasst werden.	173
F3	Die Regelungen zur Korruptionsprävention werden in der Stadt Warstein an verschiedenen Stellen ihrer Dienstanweisungen getroffen. Eine eigene Dienstanweisung zur Korruptionsprävention gibt es nicht. Dadurch werden einzelne Aspekte der Korruptionsbekämpfung nicht ausreichend berücksichtigt. Insbesondere entsprechen die Regelungen teilweise nicht der aktuellen Fassung des KorruptionsbG.	174	E3.1	Die Stadt Warstein sollte Regelungen zur Korruptionsprävention in einer eigenen Dienstanweisung festlegen. Die Stadt sollte zudem eine Schwachstellenanalyse vornehmen. Darüber hinaus sollte sie die Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Warstein sollte jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gem. § 16 KorruptionsbG durchführen. Diese sollte alle vorgeschriebenen Angaben enthalten.	176
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Warstein hat einen Handlungsrahmen zum Umgang mit Sponsoring festgelegt. Die wesentlichen Aspekte zum Umgang mit Sponsoring sind damit geregelt. Es fehlen aber Regelungen zur zeitlichen Befristung des Sponsorings und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen.	176	E4	Die Stad Warstein sollte für die Beschäftigten verbindliche Regelungen zum Sponsoring festlegen. Die bisherigen Handlungsempfehlungen sollten um Regelungen zur zeitlichen Befristung und zur Information des Rates über die erhaltenen Sponsoringleistungen ergänzt werden.	177
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F5	Die Stadt Warstein betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne Ansätze sind gleichwohl vorhanden. Eine zentrale Steuerung der Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt, mit Ausnahme des Baukostencontrollings, nicht.	178			
F6	Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Warstein bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen der betrachteten Maßnahmen nicht ausreichend belastbar, weil die den Bedarf auslösenden Stellen im Nachgang ihre Planungen geändert haben. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben zum Teil signifikant von den ursprünglichen geplanten Summen ab.	178	E6	Die Stadt Warstein sollte sich Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird und welche Stelle den Projektablauf steuert und überwacht.	180
<b>Nachtragswesen</b>					
F7	Nachträge haben in Warstein nur einen geringen Einfluss auf die schlussgerechneten Summen. Die Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert ist 2018 insgesamt unauffällig. Einzelne Baumaßnahmen zeigen dennoch große Abweichungen vom Auftragswert.	181	E7	Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen grundsätzlich mehr Zeit einräumen und diese tiefergehend gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Durchführung der Maßnahme vorliegen.	184
F8	Die Stadt Warstein erteilt nur vereinzelt Nachtragsaufträge. Sie hat keine Wertgrenzen für Nachtragsaufträge festgelegt. Sie hat darüber hinaus auch keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	184	E8	Die Stadt Warstein sollte Regelungen zum Umgang mit Nachträgen treffen. Sie sollte weiterhin ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.	185

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>				
F9	Die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidungen wird in der Stadt Warstein durch die dezentralen Vergabestellen vorgenommen. Diese Organisation ist nur bedingt geeignet, die vollständige Dokumentation sowie die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Vorgeschiedene Veröffentlichungspflichten werden vereinzelt nicht erfüllt.			
F10	Die für den Ausbau der Gartenstraße abgerechneten Leistungen übersteigen den Auftragswert um acht Prozent. Maßgeblich verantwortlich für die Überschreitung ist die nachträgliche Auftragserweiterung aufgrund von zusätzlichen Kanalarbeiten.		E10 Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. Dadurch verfügt sie über eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme. Abweichungen vom Auftragswert können so minimiert werden.	
F11	Der Auftrag für die Asphaltierung von Wirtschaftswegen wurde in einem beschränkten Vergabeverfahren vergeben. Daher hat die Stadt Warstein die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Die sogenannte Ex-Post-Veröffentlichung ist hier unterblieben.		E11 Die Stadt Warstein sollte in ihren Leistungsbeschreibungen absehbare Auftragserweiterungen entsprechend aufnehmen. Alternativ sollte Sie mehrere Nachtragsangebote einholen und die Nachverhandlungen dokumentieren.	
F12	Die Überschreitung des Auftragswertes für die Maler- und Bodenbelagsarbeiten im Schulzentrum Belecke ist mit 129 Prozent sehr hoch. Die ausgeschriebenen Leistungen entsprechen in großem Umfang nicht den ausgeführten Leistungen.		E12 Die Stadt Warstein sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen und Abweichungen vom Auftragswert können minimiert werden.	
F13	Die Vergabedokumentation und die Herleitung der Vergabeentscheidung für die Erneuerung der Kesselanlage in der Lioba Schule ist gut. Der Auftragswert wurde dennoch um zehn Prozent überschritten. Die Mehrkosten sind im Wesentlichen durch den unvorhergesehenen Einbau einer Enthärtungsanlage entstanden.			

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Warstein

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-450	69,91	-200	-12,73	19,52	88,60	732	39	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	48,30	43,07	-29,11	9,62	22,11	39,16	65,26	39	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	67,60	60,55	-11,32	35,78	53,05	67,16	80,11	39	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k. A.	2.490	1.072	2.157	2.911	4.341	6.739	29	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	68	278	-330	75	177	254	2.263	39	2018	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	8,31	9,84	4,23	7,48	8,38	9,39	11,27	26	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	5,3	5,11	4,17	5,20	5,55	6,47	7,22	26	2019	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.518	2.565	3.694	4.518	4.909	6.544	33	2018	./.
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.436	4.804	2.157	3.238	3.649	4.077	7.141	44	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.105	2.251	933	1.609	1.801	2.014	2.475	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	356	391	0	110	177	227	391	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	467	434	62	120	192	303	724	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	236	323	150	248	306	365	552	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	229	248	61	107	149	172	248	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	171	184	40	142	206	275	479	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	107	275	53	153	224	313	481	44	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	211	3	49	121	211	3.802	44	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	765	488	54	173	278	488	1.130	44	2018	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.671	2.789	1.209	1.910	2.394	2.685	3.929	40	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	176	139	97	130	149	182	333	38	2019	./.
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	428	620	244	320	343	375	620	42	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	413	546	204	394	460	649	1.606	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	337	546	0	310	351	434	1.770	32	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm****	k. A.	546	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	279	284	190	285	326	378	491	40	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	124	308	395	432	707	23	2018	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	14,97	15,87	7,55	10,62	12,95	17,31	24,83	41	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	15,66	15,78	0,00	17,16	22,77	25,36	60,54	27	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	12,60	16,10	7,55	9,78	11,04	12,10	16,10	37	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	78	72,01	0,00	0,00	8,67	50,77	100	42	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,03	7,27	4,25	6,69	7,75	9,14	24,99	41	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	105	107	61,44	89,91	103	116	163	41	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	14,5	12,6	9,98	12,90	14,56	17,36	22,74	42	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	130	130	98,98	113	131	159	342	42	2018	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	262	299	42,65	124	191	296	578	42	2018	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	738	704	305	488	553	647	800	42	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	542	334	469	508	628	1.019	42	2018	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	409	163	322	411	513	884	65	2018	./.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	1.090	442	679	880	1.045	1.090	19	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	15.045	25.962	18.565	21.923	22.894	26.411	30.300	19	2018	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	60,4	55,77	34,75	49,44	56,55	59,14	69,79	19	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zu Erziehung gesamt in Prozent	44,8	39,24	35,24	41,16	47,77	51,54	56,06	18	2018	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	33,3	42,13	19,73	30,81	37,30	41,98	63,22	19	2018	Hilfe zur Erziehung
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.362	2.065	2.311	2.510	2.828	3.996	36	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	14,9	2,9	12,8	14,5	16,1	18,8	36		./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	3.382	2.101	3.139	3.256	3.820	4.731	36		./.
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsportanlagen je Klasse in qm	71	89	55	72	85	95	122	42	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	364	389	250	339	397	437	551	42	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	6,34	6,78	1,40	2,67	3,68	5,27	11,57	41	2018	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,81	3,00	0,54	1,13	1,51	2,36	5,44	42	2018	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	95	50	82	100	141	189	38	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	4,67	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	115	53	70	103	122	174	18	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	66	31	57	69	94	145	18	2019	Bauaufsicht
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	2,76	1,99	1,99	2,71	3,10	3,76	4,76	23	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	358,34	208	208	323	392	472	690	21	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	207,59	144	91	164	245	314	467	20	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	75,13	72,68	22,61	52,76	70,55	90,88	133	24	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	564,73	316	316	496	623	761	997	22	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	204,40	159	138	161	197	248	426	29	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Warstein 2012	Warstein aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	2,92	3,13	0,52	1,57	2,97	8,17	22,62	22	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	1,53	1,99	0,52	1,08	1,60	2,52	5,97	19	2018	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	23,17	24,35	5,04	10,70	13,52	18,07	24,88	25	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,31	1,99	1,14	2,35	3,01	4,64	8,90	23	2018	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	9,09	9,72	1,83	4,24	6,82	14,15	59,48	21	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,29	1,14	1,75	3,47	8,06	16	2018	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

\*\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*\* Zum Zeitpunkt der Erhebung ist keine ausreichende Anzahl Vergleichswerte vorhanden

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)