

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Gummersbach im
Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gummersbach	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Gummersbach	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gummersbach	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Beteiligungen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	80
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	83
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	84
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	87
2.4.2	Berichtswesen	88
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	90
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Hilfe zur Erziehung	94
3.1	Managementübersicht	94
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
3.3	Strukturen	96
3.3.1	Strukturkennzahlen	97
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	97
3.3.3	Präventive Angebote	98
3.4	Organisation und Steuerung	100
3.4.1	Organisation	100
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	101
3.4.3	Finanzcontrolling	102
3.4.4	Fachcontrolling	103
3.5	Verfahrensstandards	104
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	104
3.5.2	Prozesskontrollen	109
3.6	Personaleinsatz	110
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	111
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	112
3.7	Leistungsgewährung	112
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	112
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	121
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	130
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
4.	Bauaufsicht	137
4.1	Managementübersicht	137
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138

4.3	Baugenehmigung	140
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	140
4.3.2	Rechtmäßigkeit	143
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	145
4.3.4	Geschäftsprozesse	146
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	148
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	148
4.3.7	Personaleinsatz	152
4.3.8	Digitalisierung	155
4.3.9	Transparenz	156
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	158
5.	Vergabewesen	163
5.1	Managementübersicht	163
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	164
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	165
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	165
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	171
5.4	Sponsoring	174
5.5	Bauinvestitionscontrolling	175
5.6	Nachtragswesen	178
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	178
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	180
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	182
6.	gpa-Kennzahlenset	186
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	186
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	186
6.3	gpa-Kennzahlenset	188
	Kontakt	195

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gummersbach

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Gummersbach nimmt seit 2012 freiwillig am **Stärkungspakt Stadtfinanzen** teil. Daher schränken aufsichtsrechtliche Maßnahmen die Handlungsfähigkeit der Stadt ein.

Obwohl die Stadt Gummersbach ab 2017 positive Jahresergebnisse darstellen kann, beträgt der Saldo der **Jahresergebnisse** von 2014 bis 2019 rund – 23,8 Mio. Euro. Er hat das Eigenkapital weiter gemindert. Die **Eigenkapitalausstattung** ist vergleichsweise gering. In haushaltswirtschaftlich schwierigen Phasen droht daher die nach § 75 Abs. 7 GO NRW verbotene Überschuldung. Spiegelbildlich zum geringen Eigenkapital gehört die Stadt Gummersbach zu den Kommunen mit den **höchsten Verbindlichkeiten und Schulden**. Diese schränken die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Wenngleich die Stadt selbst den Zustand ihrer **Gebäude und Verkehrsflächen** als allgemein gut bewertet, bestehen zum Teil mittelfristig Reinvestitionsbedarfe.

Die **strukturelle Haushaltssituation** ist defizitär, wie die entsprechende Berechnung des strukturellen Jahresergebnisses für 2019 mit -10,6 Mio. Euro verdeutlicht. Die Stadt Gummersbach hat das positive Jahresergebnis des Jahres 2019 vor allem durch die gute konjunkturelle Lage sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) erzielt. Trotz der positiven Jahresergebnisse ab 2017 besteht für die Stadt Gummersbach daher ein **hoher Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Das gilt besonders in Hinblick auf das geringe Eigenkapital, die hohe Verschuldung und den zukünftigen Liquiditätsbedarf. Bis 2016 haben insbesondere die **Konsolidierungsbemühungen** zur Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage reichen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen aber nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Dies zeigen auch die aktuellen Entwicklungen. Die haushaltswirtschaftlichen Belastungen der COVID-19-Pandemie verschlechtern die **Planwerte**. Ohne die außerordentlichen Erträge nach § 4 Abs. 5 NKF-CIG¹ wären diese in den Jahren 2021 bis 2023 defizitär. Die Defizite betragen bis zu 5,5 Mio. Euro in der Spitze. Das zieht einen hohen Liquiditätsbedarf und eine weiter steigende Verschuldung nach sich. Die Planung ist überwiegend plausibel, unterliegt aber allgemeinen **haushaltswirtschaftlichen Risiken** aus der konjunkturellen Entwicklung. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW für die Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Zur Finanzierung größerer Investitionsvorhaben ist es angesichts der hohen Verbindlichkeiten und der Verschuldung für die Stadt Gummersbach umso wichtiger, entsprechende **Fördermittel** zu akquirieren. Wenngleich die Stadt in der Vergangenheit zu den Kommunen mit den höchsten erhaltenen Fördermitteln zählte (u.a. Städtebauförderung), sieht die gpaNRW sowohl für den Prozess der Fördermittelakquise, als auch für die Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte die Stadt Gummersbach einen zentralen Überblick über alle Förderprojekte haben und diese auch zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte die Stadt regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Die Stadt Gummersbach verfügt über eine ausgeprägte **Beteiligungsstruktur**. Sie kann auf acht Beteiligungen beherrschenden und auf 15 weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 22 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios in Gummersbach ist damit hoch. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der **wirtschaftlichen Bedeutung** der Beteiligungen für die Stadt. Die gpaNRW leitet aus der hohen wirtschaftlichen Bedeutung auch höhere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ab. Die Stadt Gummersbach erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 11,2 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 10,2 Mio. Euro. Aus den Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche **Haushaltsentlastung** von jährlich 0,4 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich aus den vorhandenen Strukturen hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen werden von der Stadt Gummersbach nur in Teilen erfüllt. Handlungsmöglichkeiten bestehen z.B. in einer Zentralisierung und Digitalisierung des Beteiligungsmanagements und einer systematischen Aufarbeitung steuerungsrelevanter Informationen für die Gremienvertreter. Auch dem Rat sollte die Verwaltung für die bedeutenden Unternehmen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Nach Einschätzung der gpaNRW sind zur Umsetzung dieser Empfehlungen allerdings entsprechende personelle Ressourcen für das Beteiligungsmanagement zur Verfügung zu stellen.

¹ Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Für das Prüffeld **Hilfe zur Erziehung** weist die Stadt Gummersbach im Jahr 2018 einen überdurchschnittlich **hohen Fehlbetrag** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Der absolute Fehlbetrag liegt in Gummersbach bei rund 8 Mio. Euro. Negativen Einfluss hierauf hat eine vergleichsweise **hohe Falldichte**, verbunden mit einem hohen Anteil an **stationären Hilfen**. Im interkommunalen Vergleich gehört Gummersbach zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil an **ambulanten Hilfen**. Diese Faktoren wirken sich ebenfalls belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus, die in Gummersbach höher als in den meisten anderen Kommunen sind.

Größerer Einflussfaktor auf den Fehlbetrag sind auch die hohen **Transferaufwendungen** für die Hilfen zur Erziehung. Dies gilt insbesondere für solche Hilfen, die durch die freien Träger geleistet werden. Bei den stationären Hilfen stellen die kostenintensiven **Heimunterbringungen** den größten Anteil dar. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Gummersbach unterdurchschnittlich. Die Stadt Gummersbach sollte den hohen Anteil an Heimunterbringungen analysieren und kritisch hinterfragen. In diesem Zuge sollte sie auch gezielt gegensteuern und das bereits angestrebte Rückführungskonzept zeitnah umsetzen.

Gut aufgestellt ist das Jugendamt der Stadt Gummersbach im präventiven Bereich und der Erfassung von strukturellen Rahmenbedingungen. Gummersbach gehört u.a. zu den Modellkommunen, die am Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ teilnehmen.

Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW hier noch im Bereich der **Steuerung des Jugendamtes**. Ein umfassendes Finanzcontrolling gibt es in Gummersbach noch nicht. Bisher wird überwiegend anlassbezogen berichtet sowie in Bezug auf die Budgetentwicklung. Auch die Steuerung über **Ziele und Kennzahlen** verbunden mit einem detaillierten Berichtswesen sind weitere Instrumente, die entwickelt werden sollten. Die Grundlage hierfür ist im Jugendamt durch die programmtechnischen Möglichkeiten vorhanden. Teilweise befinden sich die Instrumente auch schon in der Umsetzung.

Die Kernprozesse und Verfahrensstandards im Jugendamt der Stadt Gummersbach liegen gut und nachvollziehbar verschriftlicht vor. Mit Blick auf künftige personelle Fluktuationen und damit dem drohenden Verlust von Fach- und Erfahrungswissen, sollten alle Arbeits- und Prozessabläufe möglichst systematisch und digital erfasst und allen Mitarbeitenden zugänglich sein.

Die Größe und die Strukturen der Stadt Gummersbach bewirken eine hohe Anzahl von Bauanträgen. Auch der Anteil an normalen Verfahren und Genehmigungsfreistellungsverfahren ist in der **Bauaufsicht** in Gummersbach höher als in den Vergleichskommunen. In Relation zur Anzahl der Bauanträge liegt die Stellenausstattung der Bauaufsicht in Gummersbach leicht unterhalb des ermittelten Median aus 86 Vergleichskommunen. Bezogen auf eine Vollzeit-Stelle sind entsprechend mehr Fälle zu bearbeiten. Die höhere Fallzahl wird einerseits durch einen großen Anteil an Genehmigungsfreistellungsverfahren verursacht. Andererseits wirkt sich die wachsende Anzahl **unerledigter Bauanträge** zunehmend arbeitsbelastend aus. Die Anzahl der unerledigten Anträge ist auch im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dieser Entwicklung sollte die Stadt Gummersbach durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken. Zudem könnten weitere **Digitalisierungsschritte** die Bearbeitung der Bauanträge unterstützen und beschleunigen. Dazu gehört beispielsweise die Einführung der digitalen Bauakte und der Einsatz einer Fachsoftware, die alle heute üblichen digitalen Bearbeitungsprozesse einer Bauaufsicht unterstützt.

Durch eine Ausweitung der Informationsangebote für die Bauwilligen sollte die Stadt zudem versuchen, die hohe Anzahl an zurückgenommenen Anträgen zu verringern. Trotz der Einrichtung eines Service-Büros für Bauwillige und der **Bauberatung** durch die Sachbearbeiter der Bauaufsicht, werden in Gummersbach häufig unvollständige Bauanträge eingereicht. Diese verursachen einen höheren Verwaltungsaufwand. Sie sind ein Grund für lange Verfahrenslaufzeiten. Die näher betrachteten Prozessschritte für das Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Gummersbach deuten auf ein rechtssicheres Genehmigungsverfahren hin. Dabei wird die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen gering gehalten. Insgesamt ist der **Genehmigungsprozess** im einfachen Baugenehmigungsverfahren in Gummersbach effektiv gestaltet und bietet nur geringes Optimierungspotenzial.

Mit der Einrichtung der **zentralen Vergabestelle (ZVS)** nutzt die Stadt Gummersbach die Vorteile dieser Aufgabenbündelung noch nicht vollständig. Hier werden bisher lediglich die Vergaben des Dezernates II und sämtliche Vergaben im Baubereich zentral durchgeführt. Vergaben für Liefer- und Dienstleistungen der Dezernate I und III werden hingegen noch dezentral vorgenommen. Letztere machen knapp ein Viertel des Auftragsvolumens aller Vergabemaßnahmen mit einer Abrechnungssumme größer 50.000 Euro netto aus.

Die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabemaßnahmen wird durch die regelmäßige Aktualisierung der **Dienstanweisung** gefördert. Verbesserungspotenzial bei den Vergabeverfahren sieht die gpaNRW noch im Einsatz einer Fachsoftware. Diese könnte die Sachbearbeitung weiter unterstützen in dem beispielsweise die bestehenden Dokumentationspflichten erfüllt bzw. verbessert werden. Auch die Zuständigkeitsregelungen sollten modifiziert werden, so dass z.B. eine zeitnahe Beauftragung während der allgemeinen Bindefristen ermöglicht wird. Eine zeitliche Verbesserung der **Vergabeprozesse** könnte auch dazu führen, dass erforderliche **Nachträge** so vergeben werden, dass keine Verzögerungen des Bauablaufes entstehen. Eine systematische Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und ein zentrales Nachtragsmanagement sind weitere Maßnahmen, die den Vergabeprozess unterstützen. Die Abweichungen beim Auftrags- zum Abrechnungswert sind in der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich gering. Das Ergebnis indiziert eine gute Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen. Durch eine zentrale Betrachtung der Abweichungen könnten weitere Erkenntnisse über Ursachen erzielt werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich für kostenintensive und komplexe Bauvorhaben ein **Bauinvestitionscontrolling (BIC)** als fachübergreifendes Instrument für bedarfsgerechte Investitionen und eine sparsame und wirtschaftliche Durchführung der Maßnahme.

In der **Maßnahmenbetrachtung** untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Von den 43 schlussgerechneten Maßnahmen in Gummersbach über 50 Tsd. Euro aus den Jahren 2018 bis 2020 hat die gpaNRW vier Maßnahmen näher betrachtet. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse untermauern die ausgesprochenen Empfehlungen dieses Teilberichts. So besteht z.B. Optimierungspotenzial im Bereich der Dokumentationspflichten, bei der Vollständigkeit von Leistungsverzeichnissen sowie der erforderlichen Vergabebekanntmachungen.

Gut aufgestellt ist die Stadt Gummersbach mit der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten, um der **Korruption** wirksam vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken. Mit der Durchfüh-

Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse unter Beteiligung aller Bediensteten können weitere besonders korruptionsgefährdete Bereiche ermittelt werden, ferner wird eine erhöhte Sensibilisierung erzielt. Die Rotation der Beschäftigten in den besonders gefährdeten Bereichen wäre ein weiteres wirksames Mittel, die Verwaltung im Allgemeinen und die Beschäftigten im Besonderen vor Korruption zu schützen.

Die Stadt Gummersbach erhält zum Teil **Sponsoringleistungen**. Sie hat sich hierfür interne Vorgaben gegeben, die gut geeignet sind, Sponsoringleistungen von Korruption abzugrenzen. Eine höhere Transparenz bei Sponsoringleistungen könnte die Stadt durch eine jährliche Berichterstattung erzielen.

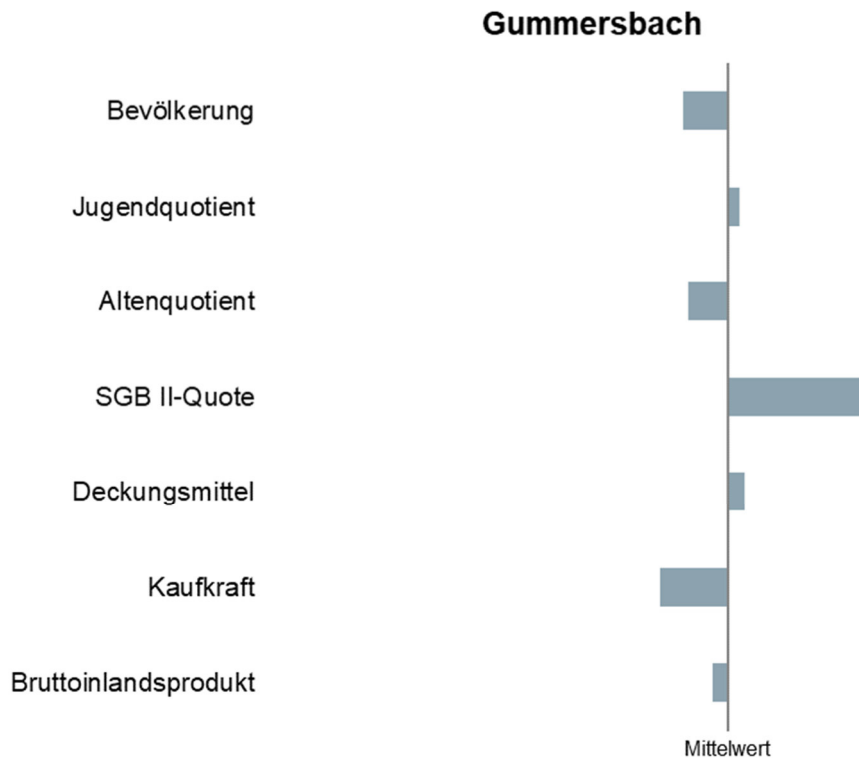
0.2 Ausgangslage der Stadt Gummersbach

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gummersbach. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale der Stadt Gummersbach 2018



Die strukturelle Situation der Stadt Gummersbach und die demografische Entwicklung wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen 2015 ausführlich beschrieben. Veränderungen der wesentlichen Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich sind überwiegend nur marginal festzustellen. Dies zeigt die Betrachtung der Vergleichskennzahlen aus den Jahren 2015 zu 2018. Bei drei von den sieben dargestellten Strukturkennzahlen haben sich allerdings die jeweiligen Ausprägungen für die Stadt Gummersbach stärker verändert.

Eine leichte Verbesserung gegenüber den Werten aus 2015 hat sich bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis 2040 eingestellt. Während in der letzten Prüfung für das Vergleichsjahr 2015 die Prognosedaten von IT.NRW von einem Bevölkerungsrückgang in Gummersbach bis 2040 von 8,5 Prozent ausgingen (46.110 Einwohner), wird im Vergleichsjahr 2018 der prognostizierte Rückgang bis 2040 nur noch mit 5,0 Prozent auf dann 47.992 Einwohner angenommen. Die Prognosedaten von IT.NRW beziehen die häufig sehr positive Entwicklung der Bevölkerungszahlen der letzten Jahre noch nicht so stark in die aktuelle Prognose ein. Diese Erfahrung konnte die gpaNRW bereits bei den letzten Prüfungen der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW zwischen 2017 und 2019 machen. Gründe für eine positive Einwohnerentwicklung können sich u.a. ergeben aus der Ausweisung neuer Baugebiete, der Ansiedlung und Erweiterung neuer Gewerbebetriebe, der Zuwanderungsbewegung sowie durch die wieder positive Geburtenrate. Von dieser Entwicklung konnte die Stadt Gummersbach offensichtlich profitieren, zumal sich in diesem Kontext auch der Jugendquotient seit der letzten Prüfung weiter positiv entwickelt hat.

Während die SGB II-Quote für 2015 noch bei 8,61 Prozent (Oberbergischer Kreis 6,48 Prozent) lag, steigt sie in 2018 auf 9,67 (Oberbergischer Kreis 6,97 Prozent) an. Nach der Stadt Bergneustadt (10,48 Prozent) ist dies die zweithöchste im Oberbergischen Kreis.

Die allgemeinen Deckungsmittel für den städtischen Haushalt der Stadt Gummersbach haben von der guten Konjunktur der letzten Jahre und der steigenden Verbundmasse im Rahmen des Gemeindefinanzausgleich (GFG) nicht so stark profitieren können. Wenngleich die allgemeinen Deckungsmittel im Zeitverlauf 2013 zu 2018 entsprechend der interkommunalen Entwicklung auch in Gummersbach angestiegen sind (1.406 Euro auf 1.575 Euro je Einwohner), beträgt die Überschreitung des interkommunalen Mittelwertes für Gummersbach jetzt mit 27 Euro deutlich weniger als im Vergleichsjahr 2015 (81 Euro).

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung 2015 hat sich die Verwaltung der Stadt Gummersbach mit vielen getroffenen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichtes intensiver befasst. Dies auch vor dem Hintergrund, dass eine größere thematische Schnittstelle zur Maßnahmenliste des seinerzeitigen Haushaltssanierungsplans (HSP) bestand. Die nachfolgende Auflistung gibt daher nur einen auszugsweisen Überblick über bedeutende Maßnahmen bzw. Themen.

- **Zusammenlegung von Feuerwehrstandorten (HSP-Maßnahme):**
Bisher ist eine Zusammenlegung an einem Standort bereits gelungen, zwei weitere Zusammenlegungen stehen vor der Umsetzung. Weitere Standort-Zusammenlegungen sind in der Diskussion.
- **Aufgabe von Friedhofshallen:**
Es wurde eine umfangreiche Untersuchung zu den Möglichkeiten der Aufgabe von Friedhofshallen durchgeführt. Im Ergebnis konnte jedoch auf keine der bestehenden Hallen verzichtet werden.
- **Vermarktung nicht genutzter Immobilien (bebaute und unbebaute Grundstücke):**
Die in der Prüfung genannten Objekte "Bahnhof Dieringhausen" und "Moltkestraße 37" wurden zwischenzeitlich veräußert. Die ehemalige Hauptschule Strombach wurde intensiv vermarktet, ein Verkauf konnte jedoch bislang noch nicht vollzogen werden; im Rahmen eines Workshopverfahrens soll jetzt die weitere Verwendung/Vermarktung des Standorts entwickelt werden.
Darüber hinaus werden laufend weitere Verkaufsmöglichkeiten geprüft. Für drei kleinere Objekte konnte dies auch schon erfolgreich umgesetzt werden (in 2021 z.B. drei Baugrundstücke und ein ehemaliges Hausmeisterwohnhaus).
- **Konsolidierungsbeiträge städtischer Beteiligungen:**
Die Gewinnausschüttungen der Entwicklungsgesellschaft Gummersbach sowie die Erhöhung der Gewinnausschüttung der Gummersbacher Wohnungsbaugesellschaft wurden entsprechend umgesetzt.
- **Stellenbedarf Schulsekretariate (HSP-Maßnahme):**
Entsprechend der Berichtsempfehlung wurde eine Organisationuntersuchung in den

Schulsekretariaten durchgeführt. Im Ergebnis wurde eine deutliche Stundenreduzierung umgesetzt.

- **Kindertagesbetreuung:**
Unter anderem wurden die Elternbeiträge in allen Betreuungsformen erhöht und die Beitragsstaffelung überarbeitet. Aktuell wird der interkommunale Ausgleich für sog. "Transferkinder" angestrebt.
- **Gebührenkalkulation:**
Die empfohlenen Änderungen in den Gebührenkalkulationen (Erhöhung kalkulatorischer Zinssatz und Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten sowie die Auflösung der SoPos im Abwasserbereich) wurden intensiv geprüft. Auf die Umsetzung wurde im Hinblick auf die zusätzliche Belastung der Gebührenzahler verzichtet, da diese bereits durch eine zum Beginn der Sanierungsplanung vorgenommene Erhöhung des kalkulatorischen Zinssatzes und der Eigenkapitalverzinsung belastet waren.

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

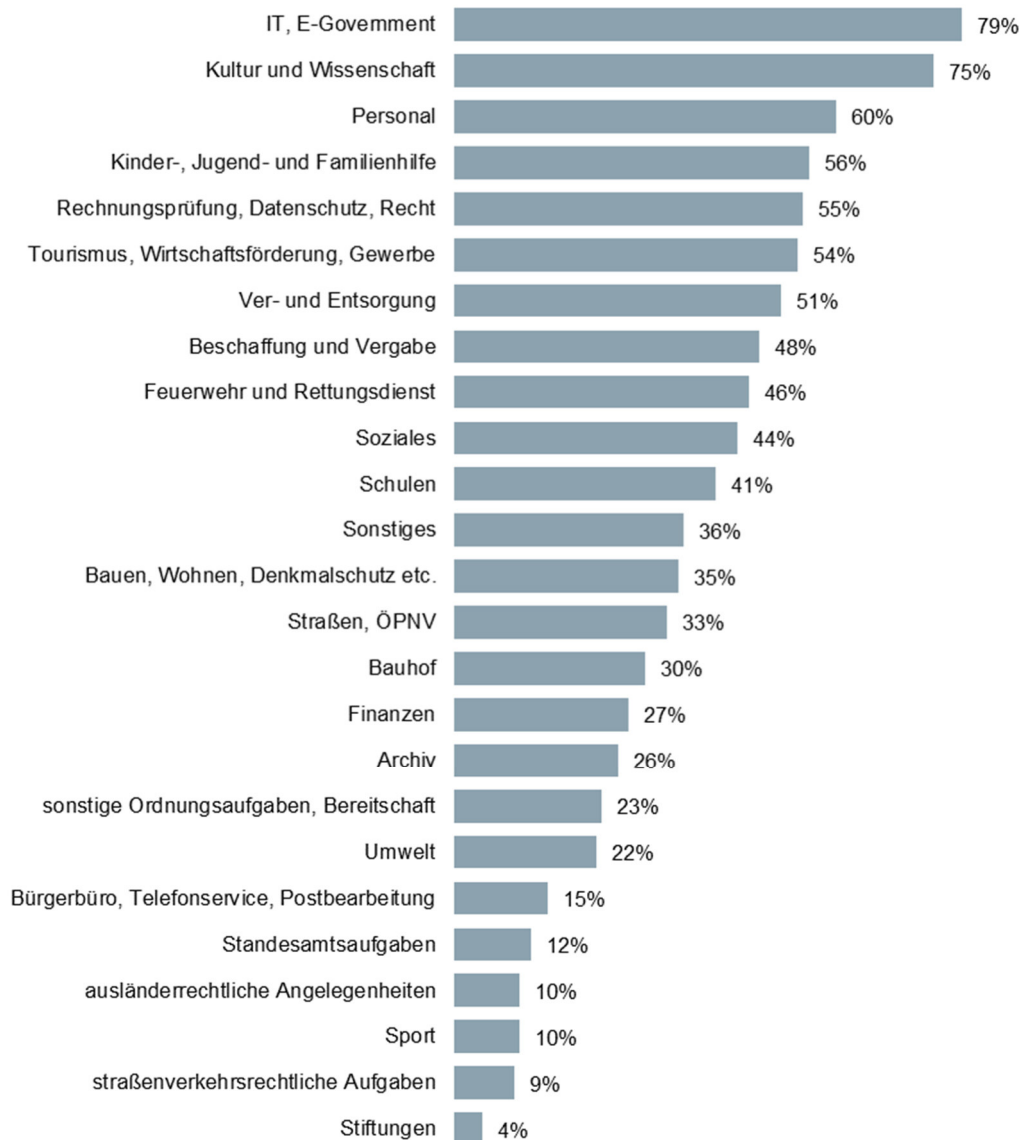
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 117 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



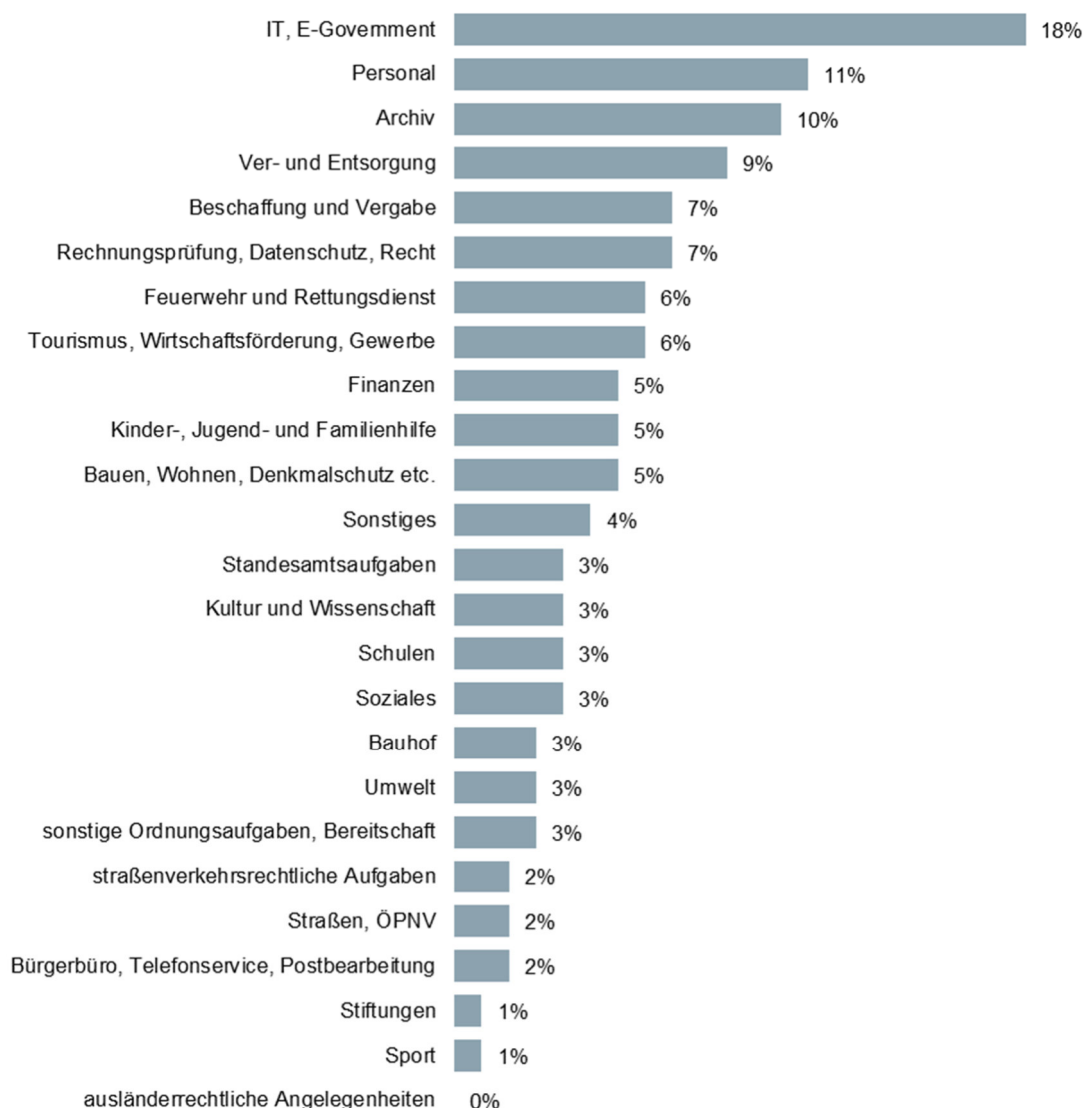
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche

Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



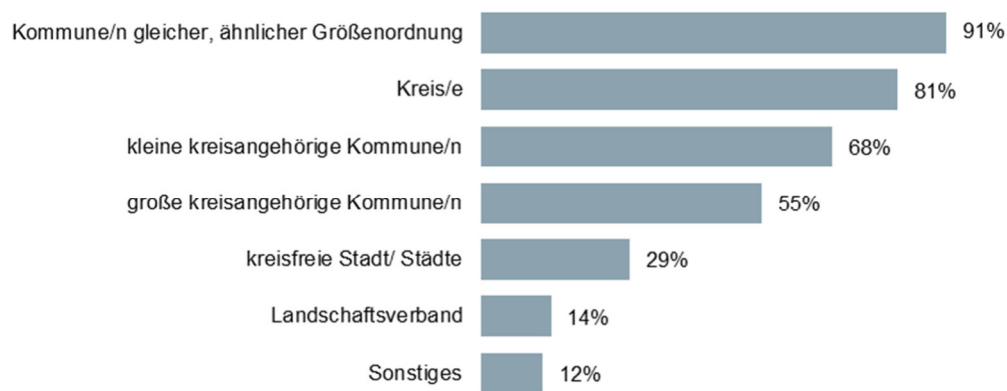
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation 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 u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Ver- und Entsorgung, aber auch das Archivwesen sowie die Rechnungsprüfung und der Datenschutz.

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

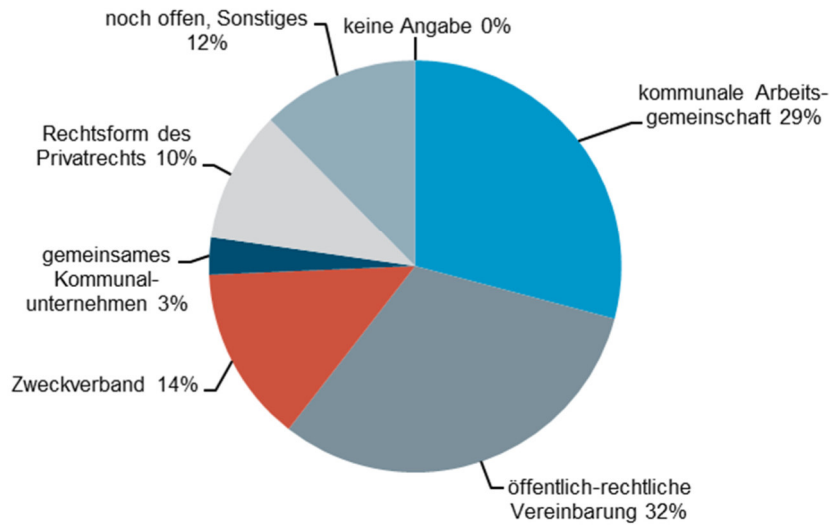


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

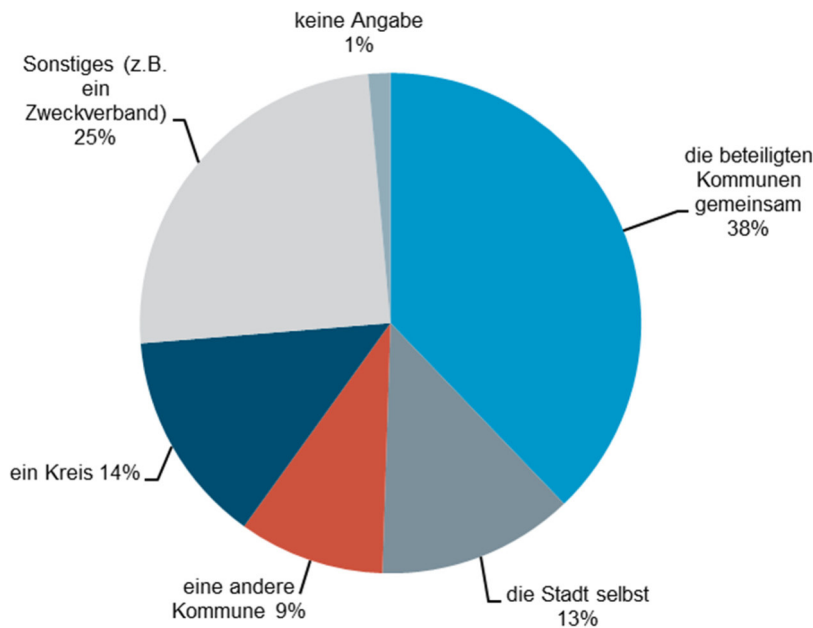


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, einen ähnlich hohen Umfang umfassen Kooperationen, in denen Arbeitsgemeinschaften gebildet wurden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

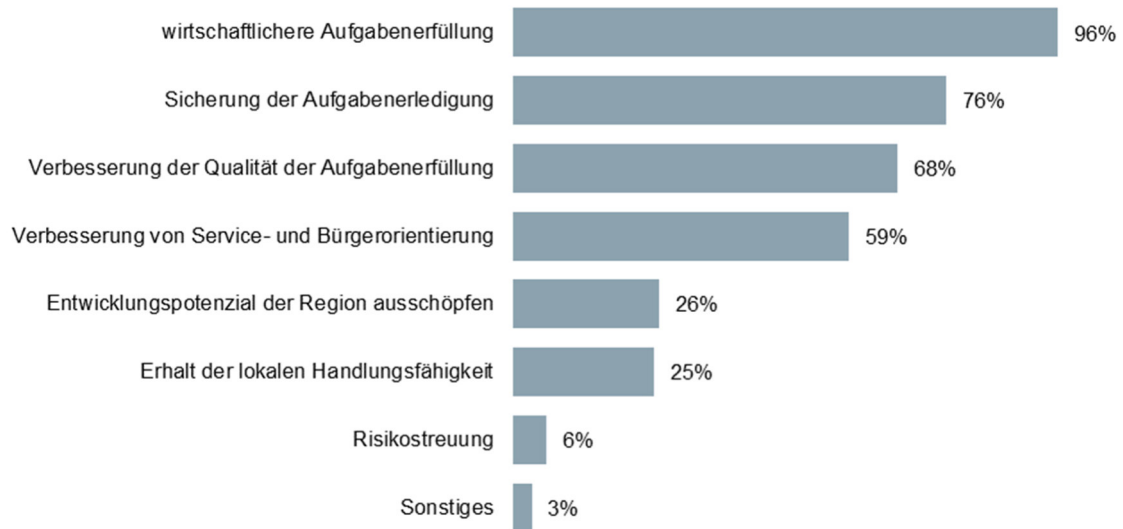


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt gut 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

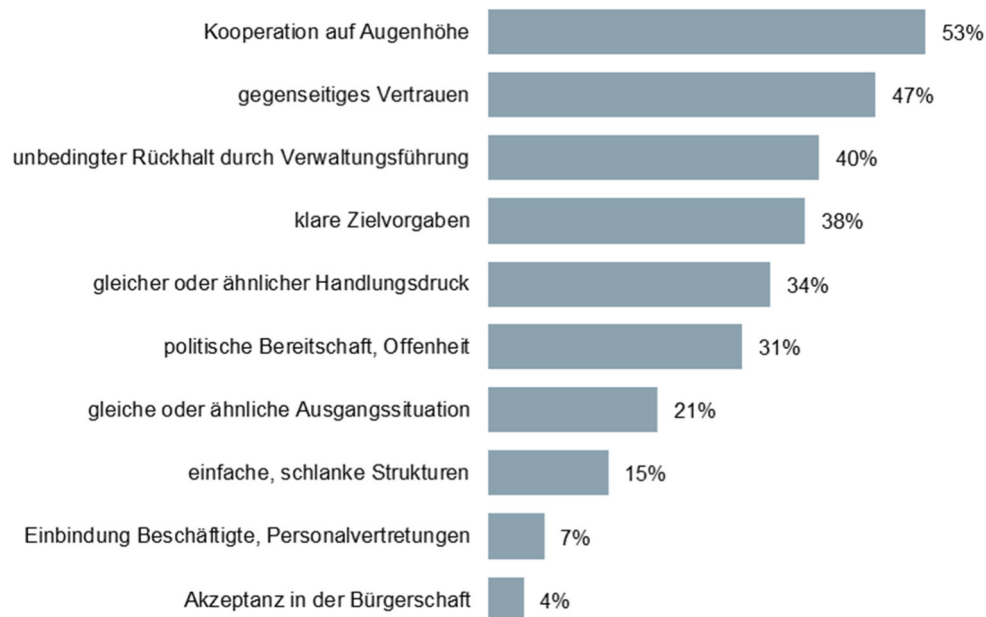
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



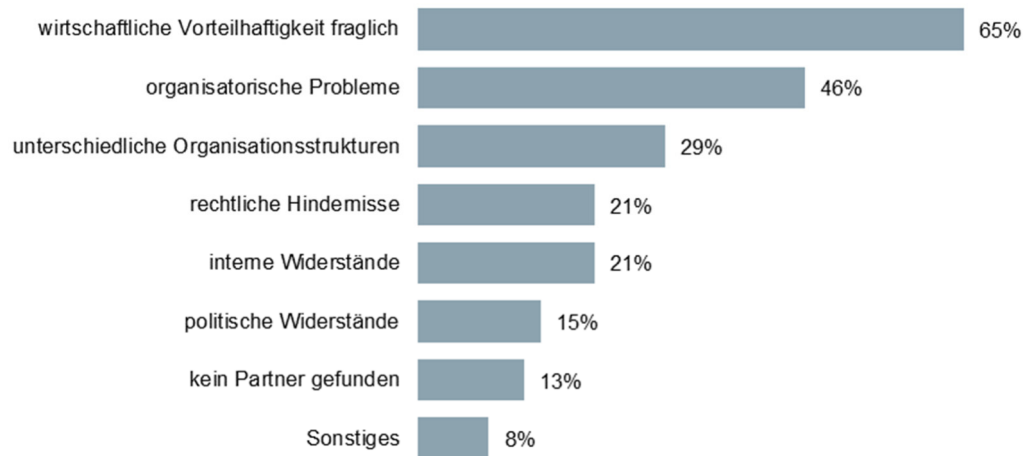
Rd. die Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Klare Zielvorgaben, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie eine offene und politisch getragene Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Partnern, sind aus Sicht der befragten Städte die weiteren entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe noch deutlich erfolgskritischer gesehen wird als die Unterstützung der Verwaltungsspitze. 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 Gummersbach

Die Stadt Gummersbach arbeitet in sehr unterschiedlichen Aufgabenfeldern sowohl mit dem Oberbergischen Kreis als auch mit kreisangehörigen Kommunen zusammen. Kooperationen über die Kreisgrenzen hinaus sind derzeit nicht vorhanden. Insgesamt bestehen zwölf interkommunale Aktivitäten bzw. Kooperationen, bei denen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach dem GkG NRW die häufigste Rechtsform darstellt. Private Rechtsformen in der Zusammenarbeit sind momentan nicht vorhanden.

Die thematischen Schwerpunkte bei den interkommunalen Kooperationen der Stadt Gummersbach spiegeln nicht durchgängig den aktuellen Trend im interkommunalen Vergleich der gpaNRW wieder. So zählen z.B. die Aufgabenfelder

- Archiv,
- Vergabestelle,
- Straßenreinigung,
- Standesamt,
- Ordnungspartnerschaften und die
- Zweckverbände „Schule für Lernbehinderte“ und
- ASTO (Abfallsammlung und –Transport) sowie
- der Aggerverband (Wasserwirtschaft)

ausschließlich zur der Hälfte der genannten Themen mit den geringeren Nennungen im interkommunalen Vergleich.

Die Gründe liegen insbesondere an den örtlichen Strukturen bzw. der Größe der Stadt Gummersbach und damit der Leistungsfähigkeit im Vergleich zu den überwiegend kleinen kreisangehörigen Kommunen im Oberbergischen Kreis. Der Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung Gummersbach ist es auch geschuldet, dass die Hälfte aller Aufgaben, für die Kooperationen eingegangen wurden, von der Stadtverwaltung Gummersbach erledigt werden.

Der ganz überwiegende Teil dieser Kooperationen läuft nach Aussage der Verwaltung sehr gut und erfolgreich, einige bereits seit Jahrzehnten. Zeitlich die jüngste Vereinbarung wurde mit der Rheinischen Zusatzversorgungskasse für den Bereich der Beihilfenbearbeitung geschlossen. Hier ist die Stadt Gummersbach - anstelle der Nachbesetzung nach Altersfluktuation – vor ca. zwei Jahren eine Kooperation eingegangen, um die Verwaltungsdienstleistung outzusourcen.

Die bestehenden Fördermöglichkeiten des Landes NRW für interkommunale Kooperationen sind der Stadt Gummersbach bekannt, wurden allerdings bisher noch nicht in Anspruch genommen. Zurzeit bestehen hierzu auch keine konkreten Handlungsfelder, in denen durch interkommunale Kooperationen weitere Potenziale erschlossen werden könnten. Die Stadt Gummersbach sieht prinzipiell aber weiteres Potenzial, wenn die Nutzung dieser Instrumente zu einer „win win Situation“ führen. Diese sieht sie z.B. dann als gegeben, wenn das eigene Personal besser auszulasten ist. Sofern für eine neue gemeinschaftliche Aufgabenerledigung zunächst zusätzliches Personal einzustellen ist, dürfte - trotz anteiliger Refinanzierung - die grundsätzliche Entscheidung zu kooperieren, schwieriger zu treffen sein. Dennoch steht die Stadt Gummersbach weiteren Projekten grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Sie sieht jedoch in der konkret geplanten Umsatzsteuerpflicht für bestimmte kommunale Dienstleistungen ein sehr großes Hindernis auf die Kommunen zukommen. Dies betrifft unter Umständen auch bisher erfolgreich laufende Vereinbarungen.

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-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Gummersbach nicht getroffen.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller 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 der Stadt Gummersbach wurde in der Zeit von Oktober 2020 bis Mai 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Gummersbach überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2018, teilweise auch 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2014 bis 2019.

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	Olaf Schwickardi
Finanzen	Julia Richter
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Britta Wetter
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Vergabewesen	Andreas Pickhard

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

Am 19. Mai 2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Gummersbach im Rahmen eines Abschlussgespräches (Videokonferenz) über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 21. September 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung der Stadt Gummersbach 2021

Feststellung		Empfehlung
Haussituation		
F1	Die Erträge und Aufwendungen aus dem Treuhandvermögen sind gem. § 11 Abs. 1 und 2 KomHVO in ihrer voraussichtlich anfallenden Höhe zu planen.	
Haushaltssteuerung		
F1	Die Entscheidungsträger der Stadt Gummersbach sind unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Sie sind in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.	
F2	Bis 2016 konnte die Stadt Gummersbach Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie andere Aufwandssteigerungen kompensieren. Ab 2017 ist die positive Entwicklung jedoch vorrangig auf die konjunkturabhängigen und risikobehafteten Erträge der Gewerbesteuer, der Einkommen- und Umsatzsteuer, der Schlusszuweisungen sowie der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG zurückzuführen.	E2 Die Stadt Gummersbach sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.
F3	Die Grundsätze der Stadt Gummersbach über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind optimierungsfähig.	
F4	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Gummersbach zu durchschnittlich zwei Drittel. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	E4.1 Die Stadt Gummersbach sollte die Grundsätze zu den Ermächtigungsübertragungen über Art, Umfang und Dauer nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienststanweisung regeln.
		E4.2 Die Stadt Gummersbach sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F5	Die Stadt Gummersbach nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelrecherche ist noch optimierungsfähig.	E5.1 Die Stadt Gummersbach sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Feststellung		Empfehlung
F6	Die Stadt Gummersbach hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	<p>E5.2 Die Stadt Gummersbach sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.</p> <p>E6.1 In der geplanten Datenbank sollte die Stadt Gummersbach die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt dokumentieren.</p> <p>E6.2 Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.</p>
Beteiligungen		
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach ergeben.	<p>E1.1 Die Stadt Gummersbach sollte darauf hinwirken, alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Daneben sollten auch für die mittelbaren Beteiligungen zumindest die Jahresabschlüsse vorgehalten werden. Perspektivisch sollten sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten wie z. B. Satzungen digitalisiert vorliegen.</p> <p>E1.2 Die Stadt Gummersbach sollte angesichts der komplexen Beteiligungsstrukturen eine Zentralisierung des Beteiligungsmanagements prüfen. Steuerungsrelevante Informationen wie die Grunddaten der Beteiligungen, persönliche Daten der Vertreter in den Gremien sowie die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sollten organisatorisch gebündelt werden.</p> <p>E1.3 Die Stadt Gummersbach sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.</p>
F2	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach ergeben.	<p>E2.1 Die Beteiligungsberichte sollten künftig als eigenständiger Bericht bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Daneben sind der Betrieb Stadtwerke Gummersbach sowie die Zweckverbände und die mittelbaren Beteiligungen in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.</p> <p>E2.2 Die Stadt Gummersbach sollte dem Rat für ihre bedeutenden Gesellschaften standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.</p>

Feststellung		Empfehlung
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach ergeben.	E3.1 Das Beteiligungsmanagement sollte perspektivisch zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten. E3.2 Die Stadt Gummersbach sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements vor dem Hintergrund der komplexen Beteiligungsstruktur überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung möglich ist.
Hilfe zur Erziehung		
F1	Eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung gibt es in Gummersbach nicht. Die Stadt Gummersbach hat aber gemeinsam mit Verwaltung und Politik ein Leitbild und damit verbundene strategische Ziele für angrenzende Aufgabenbereiche erarbeitet, die auch konkrete Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung haben.	E1 Die Stadt Gummersbach sollte für den Bereich der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Hierzu könnte Sie auf den bereits vorhandenen strategischen Zielen des Präventionsleitbildes vertiefend aufbauen.
F2	Die Stadt Gummersbach misst die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen und stellt diese nicht transparent dar.	E2 Die Stadt Gummersbach sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.
F3	Eine Bewertung der Wirksamkeit der gewählten Hilfen anhand von Zielen findet in Gummersbach einzelfallbezogen statt. Ein standardisiertes und fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es in Gummersbach nicht.	E3 Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden, zu Abbrüchen erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.
F4	Die Stadt Gummersbach hat die Kernprozesse und Verfahrensstandards in einem sogenannten Standardordner verschriftlicht. Die Einhaltung der Prozessschritte und Verfahrensabläufe basiert auf der gelebten Praxis.	E4 Die Stadt Gummersbach sollte neben den Kernprozessen, alle Arbeits- und Prozessabläufe mit Zuständigkeitsregelungen sowie Fristen schriftlich fixieren und in dem bereits vorhandenen Standardordner ergänzen und auch in digitaler Form vorhalten. Dies begünstigt eine einheitliche und gleichbleibende Sachbearbeitung.

Feststellung		Empfehlung
F5	Im Jugendamt der Stadt Gummersbach ist ein Anbieterverzeichnis über Leistungen und Preise der Träger im Fachverfahren hinterlegt. Dieses bietet noch Optimierungsmöglichkeiten.	E5 Die Stadt Gummersbach sollte das Anbieterverzeichnis um Informationen über die bisherigen Erfahrungen mit den Leistungsanbietern ergänzen und aktuell halten. Die Mitarbeiter sollten uneingeschränkten Zugriff auf das Anbieterverzeichnis haben. Kommen mehrere Träger fachlich gleichermaßen in Frage, sollte der Wirtschaftlichste gewählt werden.
F6	Die Stadt Gummersbach hat keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden oder eine Begrenzung der Laufzeiten verschriftlicht.	E6 Für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung sollte die Stadt Gummersbach eine Obergrenze für Fachleistungsstunden sowie eine Begrenzung der Laufzeiten verbindlich definieren und verschriftlichen.
F7	Die Stadt Gummersbach führt stichprobenhaft, prozessintegrierte Kontrollen durch. Die Kontrollen erfolgen ohne Checklisten und werden nicht protokolliert. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen noch Optimierungspotenziale.	E7 Die Stadt Gummersbach sollte allgemeine Wiedervorlagen über die laufenden Fälle führen, damit sichergestellt ist, dass auch im Vertretungsfall eine rechtmäßige Aufgabenerledigung erfolgt. Aktenprüfungen sollten regelmäßig erfolgen und anhand von Checklisten protokolliert werden.
F8	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe in Gummersbach sind unauffällig. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Obergrenzen für Laufzeiten hat die Stadt bisher nicht schriftlich festgelegt.	E8 Die Stadt Gummersbach könnte die Steuerung der SPFH, insbesondere bei der Ausführung durch freie Träger optimieren, in dem Sie Obergrenzen für Laufzeiten verbindlich definiert.
F9	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle ist in Gummersbach vergleichsweise niedrig. Die Akquise neuer Pflegefamilien findet nur begrenzt statt.	E9 Die Stadt Gummersbach sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien ausweiten, um den Anteil an Vollzeitpflegefällen erhöhen zu können.
F10	Die Stadt Gummersbach hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen für Heimerziehung und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	E10 Die Stadt Gummersbach sollte die hohen Fallzahlen im Bereich der Heimerziehung kritisch hinterfragen und der Aufstellung von Rückführungskonzepten einen breiteren Raum einräumen. Die Anzahl der Auslandsunterbringungen sollte sie möglichst niedrig halten.
F11	Die Aufwendungen je Hilfefall sowie die Falldichte im Bereich für die Hilfen für die Jungen Volljährigen sind in Gummersbach vergleichsweise hoch. Die Stadt Gummersbach verfügt für die Hilfen der Jungen Volljährigen über keine eigenen verschriftlichten Verfahrensstandards.	E11 Die Stadt Gummersbach sollte für die Hilfen der Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und schriftlich fixieren. Dabei sollten die Hilfeplangespräche engermaschiger als bei den Minderjährigen durchgeführt werden. Eine stufenmäßige Verselbstständigung sollte ab ca. 16/17 Jahren intensiv erfolgen.
Bauaufsicht		
F1	Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung betrachteten bauaufsichtlichen Verfahren liefern keine Hinweise, die an der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach Zweifel aufkommen lassen. Verbesserungspotential wird durch klare Vorgaben bei Ermessenentscheidungen gesehen, die einheitliche Vorgehensweisen gewährleisten.	E1.1 Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach sollte eine zeitnahe und vollständige Vorlage der notwendigen Bauantragsunterlagen seitens der Antragsteller einfordern.

Empfehlung		Feststellung	
E1.2	Die Stadt Gummersbach sollte im Zuge von Bauberatungen notwendige Beteiligten der Angrenzer durch die Antragsteller durchführen lassen.		
E1.3	Die Stadt Gummersbach sollte für Ermessenentscheidungen klare Grundlagen (z.B. in Form eines Kriterienkataloges) aufstellen, um rechtssichere und einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Diese Grundlagen sollten zentral in die Bearbeitungssoftware eingepflegt werden.		
E1.4	Die Stadt Gummersbach sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollten als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren genutzt werden.		
E1.1	Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach sollte eine zeitnahe und vollständige Vorlage der notwendigen Bauantragsunterlagen seitens der Antragsteller einfordern.	F2	Der Anteil zurückgenommener Bauanträge ist in der Stadt Gummersbach hoch.
E1.2	Die Stadt Gummersbach sollte im Zuge von Bauberatungen notwendige Beteiligten der Angrenzer durch die Antragsteller durchführen lassen.		
E1.3	Die Stadt Gummersbach sollte für Ermessenentscheidungen klare Grundlagen (z.B. in Form eines Kriterienkataloges) aufstellen, um rechtssichere und einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Diese Grundlagen sollten zentral in die Bearbeitungssoftware eingepflegt werden.		
E1.4	Die Stadt Gummersbach sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollten als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren genutzt werden.		
E3.1	Die Stadt Gummersbach sollte durch die Einführung von Checklisten und die Hinterlegung von Arbeitsabläufen in ihrer Bearbeitungssoftware die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Genehmigungsanträge fördern.	F3	Die Stadt Gummersbach bearbeitet die eingehenden Genehmigungsanträge mittels der eingehenden Papierakte. Arbeitsabläufe und Checklisten, die zur einheitlichen und rechtssicheren Bearbeitung der Anträge beitragen, sind nicht vorhanden. Klare Vorgaben zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnisse und deren Grenzen, die die Prozesse weiter optimieren, gibt es noch nicht.
E3.2	Die Stadt Gummersbach sollte die digitale Bauakte einführen. Es sollte eine medienbruchfreie Bearbeitung der Anträge möglich sein.		
E3.3	Die Stadt Gummersbach sollte durch schriftliche Regelungen Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar und eindeutig festlegen, um dem eingesetzten Personal ausreichend Handlungssicherheit zu geben.		

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Gummersbach sollte die Fallzahlen in den gebildeten Teilgebieten der Bauaufsicht regelmäßig überprüfen, um eine gleichmäßige Belastung der Sachbearbeiter zu gewährleisten.
F4	Der Prozess zur Bearbeitung eines einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Gummersbach klar strukturiert und liefert nur geringes Optimierungspotenzial.	E3.4
F5	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Gummersbach länger als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Differenz zur ermittelten Laufzeit ist relativ hoch und weist auf entstandene Zeiten für die Vervollständigung der Anträge hin.	E4
F6	Die Kennzahl zum Personaleinsatz bildet eine hohe Fallzahl je Vollzeitstelle ab. Der Wert ist begünstigt durch einen hohen Anteil an Genehmigungsfreistellungsverfahren und der Zunahme von noch nicht abgeschlossenen Verfahren.	E5
F7	Die aktuell eingesetzte Software liefert nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung, wie beispielsweise die elektronische Annahme von Bauanträgen. Die Vorteile der durchgängig digitalen Bearbeitung werden daher in der Stadt Gummersbach noch nicht genutzt.	E6
F8	Die Stadt Gummersbach erhebt zum Teil bereits Kennzahlen, die jedoch nicht ausgewertet werden. Weitere Kontrollmechanismen zur Steuerung, wie Vorgaben von Qualitätsstandards gibt es noch nicht. Eigene Zielwerte werden noch nicht regelmäßig überprüft.	E7
		Die Stadt Gummersbach sollte die Fallzahlen weiter fortschreiben und analysieren. Sie sollte auf Grund der Kennzahlenergebnisse eine Organisationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren durchführen. Der Zunahme der unerledigten Fälle ist durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken, wie beispielsweise durch die Einführung der digitalen Bauakte oder klaren Vorgaben zu Ermessensentscheidungen.
		Die Stadt Gummersbach sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.
		Die Stadt Gummersbach sollte den Umfang ihrer Kennzahlen mindestens um die im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung ermittelten Werte erweitern und regelmäßig auswerten.
		Die Stadt Gummersbach sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels der erzeugten Kennzahlen durch einen Soll-Ist-Vergleich überprüfen.
		E8.1
		E8.2

Feststellung		Empfehlung
Vergabewesen		
F1	Die Stadt Gummersbach hat ihr Vergabewesen mit einer umfassenden und aktuellen Vergabedienstleistung geregelt. Damit bestehen gute Vorgaben, die Vergabeverfahren rechtssicher und effektiv durchzuführen. Mit der Abwicklung sämtlicher Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle ist eine weitere Optimierung des Vergabewesens möglich.	E 1 Die Stadt Gummersbach sollte das vorhandene gebündelte Vergabefachwissen ihrer zentralen Vergabestelle für alle Vergabeverfahren nutzen und über die ZVS abwickeln.
F2	Die Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren der Stadt Gummersbach eingebunden und fördert die Gewähr der rechtmäßigen Durchführung von Vergabeverfahren. Die örtliche Rechnungsprüfung führt teilw. selbst Vergabeverfahren durch. Die Wahrnehmung des gesetzlichen Prüfauftrages wird dadurch erschwert.	E2.1 Die Stadt Gummersbach sollte ihre zentrale Vergabestelle mit einer Vergabemanagementsoftware ausstatten. So werden die mit dem komplexen Vergabewesen beauftragten Mitarbeiter in ihrer täglichen Arbeit unterstützt. E2.2 Die Stadt Gummersbach sollte ihre Regelungen bezüglich der Zuständigkeiten für Auftragsvergaben und Nachtragsaufträgen im Sinne einer „schlankeren“ Verwaltung überarbeiten. Die Zuständigkeiten sollten so festgelegt werden, dass die Einhaltung von vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich möglich und praktikabel sind. Die Ausschüsse sollten über die erteilten Aufträge lediglich informiert werden.
		E2.3 Die Stadt Gummersbach sollte durch eine Ergänzung ihrer Vergabedienstleistung die Anzeigepflicht von Nachträgen und Auftragsweiterungen verpflichtend gegenüber der Rechnungsprüfung einführen und dafür summenmäßige und prozentuale Beteiligungsschwellen festlegen.
		E2.4 Die Stadt Gummersbach sollte verbindlich festlegen, die örtliche Rechnungsprüfung über Abnahmetermine zu informieren.
		E2.5 Die Stadt Gummersbach sollte auf den Einsatz der örtlichen Rechnungsprüfung als Submissionsstelle verzichten, um keine Überschneidungen zwischen der Prüfung von Vergabeverfahren und Durchführung derselben zu erzeugen.
F3	Die Stadt Gummersbach hat gute Präventivmaßnahmen gegen Korruption ergriffen. Sie hat durch den Erlass der Richtlinien zur Verhinderung von Korruptionsdelikten umfangreiche Regelungen getroffen, die der Korruption nachhaltig entgegenwirken.	E3.1 Die Stadt Gummersbach sollte ihre korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren, indem sie regelmäßig eine Schachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten durchführt und weiterentwickelt. Sie sollte dieses Instrument als Präventivmaßnahme nutzen. E3.2 Die Stadt Gummersbach sollte in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruption eine Wertgrenze für die Annahme von Belohnungen und Geschenken aufnehmen, z.B. in Wert von maximal 10,00 Euro.

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Gummersbach sollte ihre internen Regelungen zu Veröffentlichungs- und Auskunftspflichten nach dem KorruptionsbG dem aktuellen Rechtsstand anpassen. Als weitere prophylaktische Maßnahme gegen Korruption sieht das KorruptionsbG die Rotation des Personals in besonders gefährdeten Bereichen vor. Dort sollen die Bediensteten nicht länger als fünf Jahr eingesetzt werden. Die Stadt Gummersbach hat sich in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruption gegen eine solche Rotation entschieden, nachdem sie Vor- und Nachteile dieses Präventivmittels abgewogen hat.
		Die Stadt Gummersbach sollte eine Rotation ihrer Beschäftigten in den besonders gefährdeten Bereichen durchführen. Sofern dieses aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, hat sie für den Einzelfall die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.
F4	Die Stadt Gummersbach hat sich durch die Regelungen zu Sponsoring in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten auf den Umgang mit Sponsoringleistungen vorbereitet. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mit Sponsoring transparent und rechtssicher umzugehen und deutlich von möglicher Korruption abzugrenzen.	Die Stadt Gummersbach sollte jährlich einen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen und diese Pflicht in ihre Richtlinie aufnehmen.
F5	Die Stadt Gummersbach führt Teile des BIC durch fachübergreifende Abstimmung durch. Ein strukturiertes BIC an zentraler Stelle von Beginn bis zum Ende der Maßnahme findet noch nicht statt. Das Potential eines BIC wird so noch nicht vollumfänglich ausgenutzt.	
F6	Bedarfsgrundlagen liegen zum Teil dezentral vor und können den Anspruch auf Vollständigkeit nicht immer erfüllen. Ein zentrales Controlling der Bedarfsmeldungen findet noch nicht statt.	Die Stadt Gummersbach sollte ein zentral gesteuertes systematisches Bauinvestitionscontrolling für kostenintensive und komplexe Bauvorhaben oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen einführen. Sie sollte daher näher definieren, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchzuführen ist. Der Ablauf der Maßnahmen sollte an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.
F7	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich überwiegend gering. Sie deuten auf eine gute Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen hin. Zentrale Auswertungen der Abweichungen können weitere Hinweise für mögliche Ursachen, die bei zukünftigen Maßnahmen vermieden werden können, liefern.	Die Stadt Gummersbach sollte die Ursachen der Abweichungen von Auftragswerten an zentraler Stelle in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Die gewonnenen Erkenntnisse zu Ursachen sollten bei zukünftigen Maßnahmen berücksichtigt werden, um den Umfang der Abweichungen möglichst gering zu halten.

Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Gummersbach hat noch kein zentrales Nachtragsmanagement eingerichtet. Erforderliche Nachträge werden individuell verhandelt. Als Grundlage für die Abwicklung von Nachträgen dient die Vergaberichtlinie der Stadt Gummersbach.	E8.1 Die Stadt Gummersbach sollte die Beteiligung der Fachausschüsse bei der Vergabe von Nachträgen auf die relevanten Fälle begrenzen, beispielsweise durch die Festlegung einer Wertgrenze.
		E8.2 Die Stadt Gummersbach sollte an zentraler Stelle ein Nachtragsmanagement einrichten und eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen vornehmen.
F11	Überlange Zuschlags- und Bindefristen schränken potenzielle Bieter ein, an Ausschreibungsverfahren teilzunehmen. Sie sind während der festgesetzten Fristen an ihre Angebote gebunden. Die Festsetzung von kurzen Fristen fördert somit den Wettbewerb.	E11.1 Die Stadt Gummersbach sollte ihre Entscheidungen zur Wahl des Vergabeverfahrens ausreichend dokumentieren.
		E11.2 Die Stadt Gummersbach sollte entsprechend der Vorgaben der VOB die Bindefristen möglichst kurzhalten. Längere Bindefristen als 30 Tage sollten nur in begründeten Einzelfällen festgelegt werden.
F12	Die Stadt Gummersbach nutzt das vergaberechtliche Fachwissen der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung und trägt damit zu rechtssicheren Vergabeverfahren bei.	E12.1 Die Stadt Gummersbach und ihre Beauftragten haben einheitliche Vergabeentscheidungen auf Grundlage der vergaberechtlichen Vorgaben zu treffen.
		E12.2 Die Stadt Gummersbach hat im Rahmen der von ihr durchgeführten Vergabemaßnahmen ihre internen Vergaberichtlinien zu berücksichtigen, wie beispielsweise eine ausreichende Begründung für die Beauftragung von Nachträgen.
F13	Die dezentrale Durchführung von Vergaben erfordert das Vorhalten von Vergabefachwissen an mehreren Stellen. Die Bündelung der Vergaben an zentraler Stelle trägt zur Effektivitätssteigerung bei.	E13.1 Die Stadt Gummersbach sollte Vergabeverfahren so organisieren, dass die am Vergabeverfahren Beteiligten nicht gleichzeitig die Maßnahme federführend abwickeln.
		E13.2 Die Stadt Gummersbach sollte die eigenen Vorgaben zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung im Zuge von Vergabemaßnahmen berücksichtigen.
		E13.3 Die Stadt Gummersbach sollte ihre Vergabeverfahren entsprechend der Vorgaben der UVgO dokumentieren (§ 6 UVgO).

	Feststellung	Empfehlung
	E13.4	Die Stadt Gummersbach sollte das bei der zentralen Vergabestelle vorhandene Fachwissen für die Durchführung von besonderen Vergabeverfahren, wie beispielsweise Rahmenverträge, nutzen. Sie sollte alle Vergabeverfahren über die ZVS abwickeln.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Daher schränken aufsichtsrechtliche Maßnahmen die Handlungsfähigkeit der Stadt ein.

Obwohl Gummersbach ab 2017 positive Jahresergebnisse darstellen kann, beträgt der Saldo der **Jahresergebnisse** von 2014 bis 2019 rund – 23,8 Mio. Euro. Er hat das Eigenkapital weiter gemindert. Die **Eigenkapitalausstattung** ist vergleichsweise gering. In haushaltswirtschaftlich schwierigen Phasen droht daher die nach § 75 Abs. 7 GO NRW verbotene Überschuldung.

Spiegelbildlich zum geringen Eigenkapital gehört die Stadt Gummersbach zu den Kommunen mit den **höchsten Verbindlichkeiten und Schulden**. Diese schränken die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Obwohl die Stadt den Zustand der Gebäude und Straßen als allgemein gut bewertet, bestehen zum Teil mittelfristig Reinvestitionsbedarfe.

Die strukturelle Haushaltssituation ist defizitär. Das verdeutlicht das strukturelle Ergebnis. Dieses liegt für das Jahr 2019 bei -10,6 Mio. Euro. Es zeigt, dass die Stadt das positive Jahresergebnis des Jahres 2019 vor allem durch die gute konjunkturelle Lage sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) erzielt hat.

Trotz der positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre besteht für die Stadt Gummersbach ein **hoher Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Das gilt besonders in Hinblick auf das geringe Eigenkapital, die hohe Verschuldung und den zukünftigen Liquiditätsbedarf.

Dies zeigen auch die aktuellen Entwicklungen. Die haushaltswirtschaftlichen Belastungen der COVID-19-Pandemie verschlechtern die **Planwerte**. Ohne die außerordentlichen Erträge nach § 4 Abs. 5 NKF-CIG⁴ wären diese in den Jahren 2021 bis 2023 defizitär. Die Defizite betragen

⁴ Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

bis zu 5,5 Mio. Euro in der Spitze. Das zieht einen hohen Liquiditätsbedarf und eine weiter steigende Verschuldung nach sich. Die Planung ist überwiegend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW für die Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Gummersbach hielt die **gesetzlichen Fristen** zur Erstellung der Jahresabschlüsse und Anzeige der Haushaltssatzungen bislang ein. Die Feststellung des Jahresabschlusses 2019 erfolgte verspätet. Dies gilt auch für die Anzeige der Haushaltssatzung 2021. Über das Berichtswesen sind die Entscheidungsträger der Stadt dennoch unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Sie können Maßnahmen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Bis 2016 haben **Konsolidierungsbemühungen** zur Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen. Bei einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage reichen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen aber nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Aufwandsermächtigungen überträgt die Stadt Gummersbach nur in geringem Umfang ins Folgejahr. Ihre investiven **Ermächtigungsübertragungen** erhöhen hingegen die Haushaltsansätze durchschnittlich um zwei Drittel, ausgeschöpft werden sie aber nicht einmal zur Hälfte. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte die Stadt Gummersbach einen zentralen Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte die Stadt regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

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 Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahre belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Gummersbach ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Gummersbach 2014 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2020	bekannt gemacht			
2021	beschlossen (noch nicht bekannt gemacht)			

* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014.

** Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Gummersbach nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist bislang nicht eingetreten.

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 Gummersbach 2014 bis 2021

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	

*Der Haushaltssanierungsplan wurde der Bezirksregierung Köln angezeigt. Die Genehmigung liegt noch nicht vor.

Die **Stadt Gummersbach** nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die vorliegenden Haushaltssanierungspläne wurden bis einschließlich 2020 von der Bezirksregierung Köln genehmigt. Die Genehmigung der letzten Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2021 liegt aktuell noch nicht vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen Gummersbach 2014 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-16.630	-7.047	-4.018	975	587	2.379
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	975	1.562	1562
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	52.445	46.796	42.681	42.409	42.289	46.265
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	975	587	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-1.034	1.398	-97	-272	-120	29
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-16.630	-7.047	-4.018	0	0	2.379
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	1.568
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	23,72	13,44	8,59	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	23,72	13,44	8,59	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die gpaNRW hat das Jahresergebnis 2019 gem. § 96 Abs. 1 S. 3 GO NRW mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Gummersbach in Tausend Euro 2020 bis 2024 (PLAN)

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	321	5	836	1.479	354
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.883	1.888	2.724	4.203	4.557
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	46.265	46.265	46.265	46.265	46.265
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	321	5	836	1.479	354
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

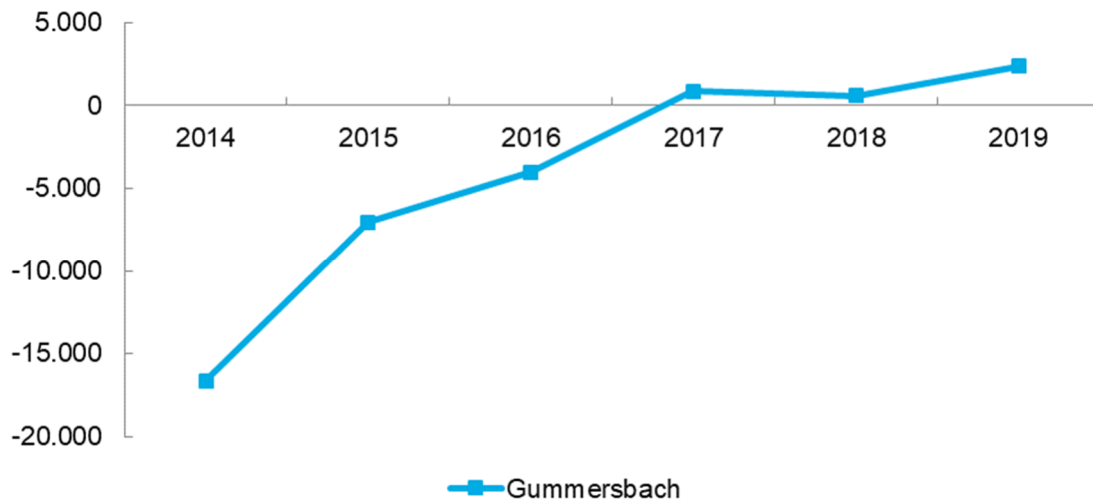
Die sonstigen Veränderungen der allgemeinen Rücklage resultieren im Jahr 2019 aus Korrekturbuchungen aus dem Treuhandvermögen gegen die allgemeine Rücklage.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Gummersbach erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Dennoch ist ihre strukturelle Situation weiterhin defizitär.

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

Jahresergebnisse Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2019



Seit 2014 verbesserten sich die Jahresergebnisse der **Stadt Gummersbach**. Ab 2017 konnte die Stadt positive Jahresergebnisse ausweisen. Sie erfüllt damit die Vorgaben des § 6 Abs. 2 Nr. 1 StPaktG⁵. Dieser sieht vor, dass Kommunen, die freiwillig am Stärkungspakt teilnehmen, unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe spätestens ab 2018 einen Haushaltsausgleich zu erreichen haben. Die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG hat die Jahresergebnisse der Stadt Gummersbach bis 2018 jährlich um rund 2,5 Mio. Euro und 2019 um rund 1,7 Mio. Euro verbessert. Ohne sie wäre auch in den Jahren 2017 und 2018 kein Haushaltsausgleich möglich gewesen.

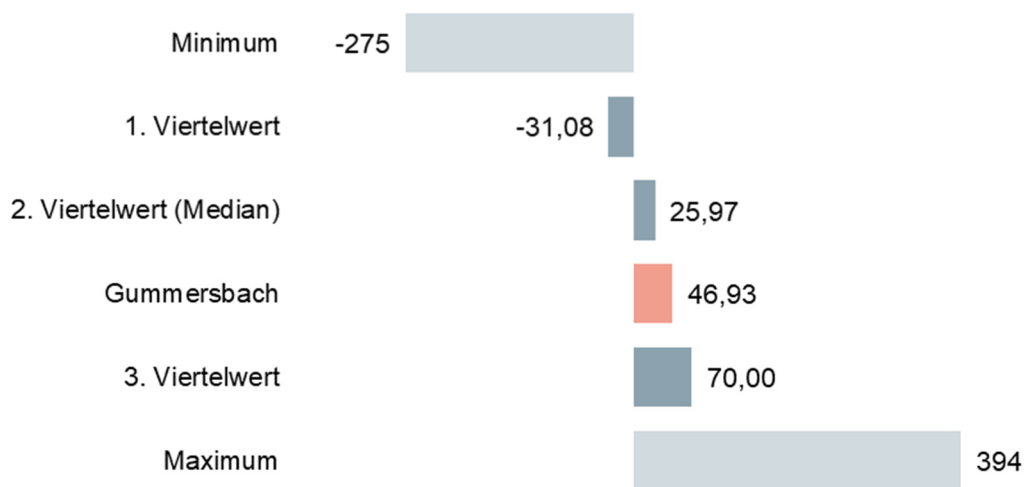
Einen maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Jahresergebnisse hat in Gummersbach die Entwicklung der Gewerbesteuer, der Schlüsselzuweisungen sowie der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Diese Erträge haben 2019 einen Anteil von 59,94 Prozent an den ordentlichen Erträgen der Stadt Gummersbach. Die Gemeindeanteile stiegen im Zeitverlauf konstant und erreichten aufgrund der guten konjunkturellen Lage 2019 ihren Höchststand. Die Gewerbesteuererträge und die Schlüsselzuweisungen schwankten im Zeitverlauf hingegen stark. 2011 bis 2013 erzielte Gummersbach Gewerbesteuererträge von durchschnittlich 37,0 Mio. Euro. Demgegenüber brachen die Gewerbesteuererträge der Stadt in den Jahren 2014 bis 2016 um ein Fünftel auf durchschnittlich 29,2 Mio. Euro ein. Ab 2017 konnte Gummersbach erneut höhere Gewerbesteuererträge erzielen. Mit durchschnittlich 35,1 Mio. Euro lagen diese von 2017 bis 2019 dennoch unter dem Niveau der Jahre 2011 bis 2013. Die vergleichsweise

⁵ Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011, zuletzt geändert durch Art. 9 COVID-19-LandesrechtsanpassungsG vom 14. April 2020

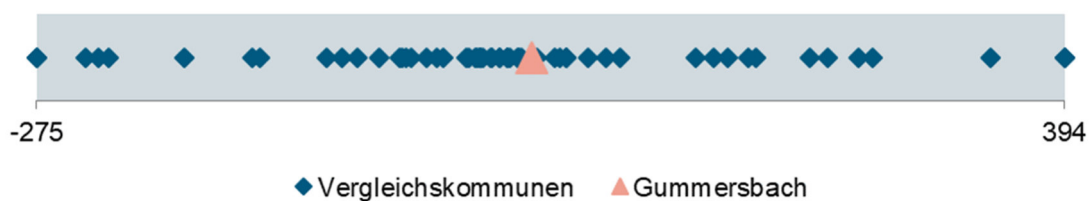
niedrigen Gewerbesteuererträge in den Referenzzeiträumen⁶ führten wiederum zu hohen Schlüsselzuweisungen ab 2017. Die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der Jahre 2017 und 2018 betragen 14,7 Mio. Euro und waren damit 6,4 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016. 2019 konnte die Stadt mit 19,9 Mio. Euro die höchsten Schlüsselzuweisungen seit der Einführung des NKF⁷ erzielen.

Aufwandsseitig belastet die Kreisumlage die Stadt Gummersbach zunehmend. Während diese in den Jahren 2014 bis 2016 durchschnittlich bei 28,4 Mio. Euro lag, beträgt sie 2019 rund 33,3 Mio. Euro. Daneben belasten auch die Leistungen für die Asylbewerber⁸ den städtischen Haushalt mit rund 1,2 Mio. Euro jährlich.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Obwohl die Stadt Gummersbach ihre Jahresergebnisse jährlich verbessern konnte, gehörte sie im interkommunalen Vergleich bis einschließlich 2018 zur schlechteren Hälfte der Vergleichs-

⁶ Der Referenzzeitraum für die Schlüsselzuweisungen ist jeweils der 1. Juli des Vorvorjahres bis zum 30. Juni des Vorjahres

⁷ Neues kommunales Finanzmanagement

⁸ Durchschnitt der Salden der Teilergebnisse der Produktgruppen 1.05.03 „Leistungen für Asylbewerber“ und 1.05.04 „Soziale Einrichtungen für Asylbewerber und Aussiedler“ von 2014 bis 2019

kommunen. 2014 und 2016 gehörten die Jahresergebnisse je Einwohner interkommunal verglichen sogar zum schlechtesten Viertel. Erst mit dem Jahresergebnis 2019 gelingt der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich eine Positionierung in der besseren Hälfte der Vergleichskommunen.

Das Gesamtjahresergebnis 2010 war mit einem Defizit von rund 27,0 Mio. Euro ebenso schlecht wie das Jahresergebnis des Kernhaushalts in diesem Jahr. Im interkommunalen Vergleich positionierte sich der Konzern Stadt Gummersbach im schlechtesten Viertel der Vergleichskommunen. Ein interkommunaler Vergleich folgender Gesamtjahresergebnisse ist nicht möglich, da die Stadt Gummersbach bisher erst den Gesamtabchluss für das Jahr 2010 aufgestellt hat. Zum Vollkonsolidierungskreis gehörten zu diesem Zeitpunkt die „Stadtwerke Gummersbach“, die „Entwicklungsgesellschaft mbH“, die „Trägergesellschaft Stadthalle mbH“, das „Gründer- und TechnologieCentrum Gummersbach mbH“ und die „Gemeinnützige Wohnungsbau mbH“.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage 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 Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet und die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG bereinigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, hat die gpaNRW nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage (Tabelle 4) dieses Teilberichtes.

Modellrechnung strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019

Gummersbach	
Jahresergebnis	2.379
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	54.409
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-52.030
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	41.400
= strukturelles Ergebnis	-10.630

Das von den gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 13,0 Mio. Euro schlechter, als das von der Stadt Gummersbach ausgewiesene Jahresergebnis 2019. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Gummersbach aus Sicht der gpaNRW wider.

Die Modellrechnung zeigt, dass das Jahresergebnis 2019 von konjunkturbedingt hohen Steuererträgen profitiert. Diese sind rund 7,4 Mio. Euro höher, als der Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019. Ebenso sind die Schlüsselzuweisungen 2019 rund 5,7 Mio. Euro höher, als im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019. Ohne diese Erträge wäre die Haushaltssituation der Stadt Gummersbach schlechter. Aufgrund der Corona-Pandemie ist davon auszugehen, dass sich die konjunkturelle Lage verschlechtern wird.

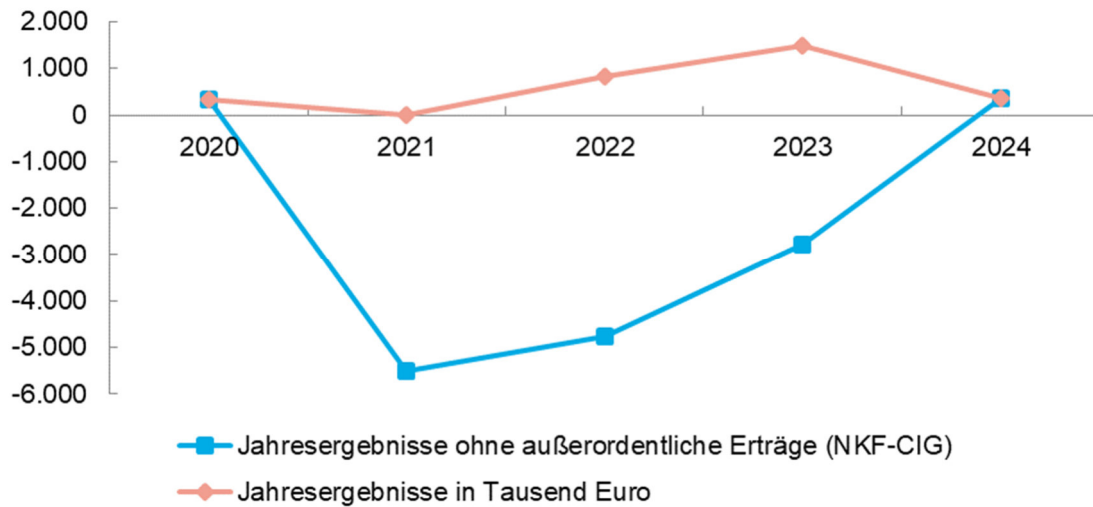
Auch die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG wird Gummersbach ab 2021 nicht mehr erhalten. Diese hat das Jahresergebnis 2019 um 1,7 Mio. Euro verbessert. Die Stadt Gummersbach muss diesen Beitrag zukünftig durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie belasten die Planergebnisse der Stadt Gummersbach. Nur durch die Regelungen des § 4 NKF-CIG kann sie bis 2024 positive Jahresergebnisse darstellen. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken weist die Planung der Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken auf. Diese können die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährden.

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 Gummersbach in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Gummersbach** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 einen Überschuss von 0,4 Mio. Euro.

In den Jahren 2021 bis 2023 rechnet sie mit Defiziten von 5,5 Mio. Euro in der Spitze. Über die haushaltsrechtlichen Regelungen des § 4 Abs. 5 NKF-CIG kann die Stadt jedoch ihre Haushaltsbelastungen ausgleichen, die durch die Corona-Pandemie bedingt sind. Hierdurch ist es ihr möglich, in allen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern*	32.683	36.900	4.217	2,5
Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer*	26.817	33.500	6.683	4,6
Schlüsselzuweisungen*	14.091	20.800	6.709	8,1
Grundsteuer B	9.962	12.100	2.138	4,0
sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	14.482	17.981	3.499	4,4
Sonstige ordentliche Erträge	7.089	3.804	-3.285	-11,7
Übrige Erträge	42.112	22.577	-19.536	-11,7

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	28.038	33.412	5.374	3,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	23.688	18.126	-5.562	-5,2
Steuerbeteiligungen*	4.566	2.770	-1.796	-9,5
Allgemeine Kreisumlage*	30.573	36.490	5.917	3,6
Übrige Aufwendungen	57.992	56.509	-1.483	-0,5

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

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

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

Die 100-prozentige städtische Tochtergesellschaft Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH führt Erschließungsmaßnahmen⁹ im Rahmen von Treuhandverträgen für die Stadt durch. Hierdurch entstehen verschiedene Erträge und Aufwendungen, die in die Ergebnisrechnung der Stadt Gummersbach einfließen und das Jahresergebnis be- oder entlasten¹⁰. 2019 sind dies im Wesentlichen die sonstigen ordentliche Erträge aus Grundstücksverkäufen im Gewerbegebiet Herrenhagen i. H. v. 1,4 Mio. Euro sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen i. H. v. 1,5 Mio. Euro. Obwohl die Erträge und Aufwendungen aus dem Treuhandvermögen jährlich anfallen, plant die Stadt sie nicht in ihren Haushalt ein. Dies führt zu einer Diskrepanz zwischen den Ist- und Planwerten.

→ **Feststellung**

Die Erträge und Aufwendungen aus dem Treuhandvermögen sind gem. § 11 Abs. 1 und 2 KomHVO in ihrer voraussichtlich anfallenden Höhe zu planen.

⁹ Aktuelle Erschließungsmaßnahmen: Auf der Gostert, Berstig, Herreshagen Gewerbepark Sonnenberg, Steinmüllergelände einschließlich Ackermanggelände, Windhagen Ost I, Windhagen Ost II und Windhagen West

¹⁰ Im Saldo der Jahre 2014 bis 2019 belasteten die Ergebnisse des Treuhandvermögens die Jahresergebnisse des Kernhaushalts zu rund 0,15 Mio. Euro.

Bei der Analyse der Plandaten legt die gpaNRW ein besonderes Augenmerk auf die betragsmäßig großen Ertragspositionen:

Die **Gewerbesteuern** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und einzelner Unternehmen und unterliegen insoweit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Auch bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer** besteht konjunkturbedingt ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Die **Schlüsselzuweisungen** unterliegen ebenfalls erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Unter anderem kann die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen als prognostiziert. Über diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken hinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Stadt Gummersbach nicht. Bei der Planung dieser Positionen hat die Stadt die Modellrechnung des Landes NRW berücksichtigt sowie Daten aus der aktuellen Steuerschätzung und den Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ zugrunde gelegt. Die Planung ist insoweit nachvollziehbar.

Den vergleichsweise starken Anstieg der **Grundsteuer B** begründet die Stadt Gummersbach damit, dass in den Jahren 2021 und 2022 eine Vielzahl von Gebäuden fertig gestellt werden, durch die sie eine Stärkung der Steuerkraft in diesen Jahren annimmt. Die Jahre 2023 und 2024 schreibt die Stadt wiederum auf Basis der Orientierungsdaten des Landes NRW fort. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW hier nicht.

Dies gilt auch für die **sonstigen Zuwendungen und allgemeinen Umlagen**. Die Ansatzserhöhung resultiert zu einem Anteil von 3,1 Mio. Euro vor allem aus einem deutlichen Anstieg der eingeplanten Zuwendungen im Bereich der Schulträgeraufgaben für den digitalen Ausbau (Digitalpakt NRW) und der Kindertageseinrichtungen durch die Erhöhung der Kindpauschalen aufgrund des neuen Kinderbildungsgesetzes.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den **übrigen Ertragspositionen** hindeuten, hat die gpaNRW nicht festgestellt.

Für die **Personalaufwendungen** berücksichtigt die Stadt Gummersbach 2021 eine Steigerung von 3,46 Prozent. Enthalten sind hier auch Mehraufwendungen für notwendige Stellenneuschaffungen (u. a. aufgrund der Corona-Pandemie) und Kosteneinsparungen für Stellenvakanzen sowie das geplante Leistungsentgelt (LOB) an Beamte, welches insbesondere für Stärkungspaktkommunen unüblich ist. In der mittelfristigen Planung berücksichtigt die Stadt Gummersbach einprozentige Steigerungsraten für die Personalaufwendungen. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der vergangenen Jahre besteht das Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. Trotz der verschlechterten konjunkturellen Lage sieht allein der letzte Tarifvertrag für 2021 eine Steigerungsrate von 1,4 und 2022 eine Steigerungsrate von 1,8 Prozent vor. Darüber hinaus erfordert die Bewältigung der Corona-Pandemie einen Mehreinsatz von Personal. Die gpaNRW sieht daher in den niedrigen Steigerungsraten der mittelfristigen Haushaltsplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Auch für die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Haushaltsansätze basieren auf den Mittelanmeldungen der Fachbereiche. Für Preissteigerungen kalkuliert die Stadt eine einprozentige Steigerung.

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020 Az. 304-46.05.01-264/20

Die Haushaltsansätze konnte sie in der Vergangenheit nicht einhalten. Von 2014 bis 2019 überschritt sie die Ansätze durchschnittlich um rund 3,6 Mio. Euro pro Jahr. Die Überschreitungen resultieren im Wesentlichen aus den folgenden Positionen:

- Die Stadt Gummersbach plant die Aufwendungen aus dem Treuhandvermögen nicht. Diese fielen jedoch in den Betrachtungsjahren zu durchschnittlich 1,9 Mio. Euro an. Den Aufwendungen stehen zwar Erträge aus Grundstücksverkäufen gegenüber. Diese sind aber nicht garantiert. Die nicht eingeplanten Aufwendungen beinhalten damit zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für die Jahresergebnisse.
- Daneben fielen jährlich auch Mehraufwendungen für Gemeinschaftsmaßnahmen mit dem Landesbetrieb von durchschnittlich 1,0 Mio. Euro an, die jedoch vollständig erstattet werden und insofern kein Risiko für den Haushalt der Stadt Gummersbach beinhalten.
- In den Jahren 2018 und 2019 haben die Aufwendungen für die Sanierung der Gesamtschule Derschlag zu Mehraufwendungen bei der baulichen Unterhaltung geführt. Diese werden aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ finanziert und beinhalten damit keine haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die eingeplante **Gewerbsteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entspricht der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Es besteht daher kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Kommunen und Gemeindeverbände haben sich nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen.

Auch die Planung der **Kreisumlage** ist plausibel und enthält keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Gummersbach hat diese auf Basis der Umlagesätze aus dem Entwurf des Doppelhaushalts 2021/ 2022 des Oberbergischen Kreises und ihrer Umlagegrundlagen ermittelt. Bei der Kreisumlage bestehen allerdings allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. So könnten der Umlagebedarf und damit die Kreisumlage höher ausfallen.

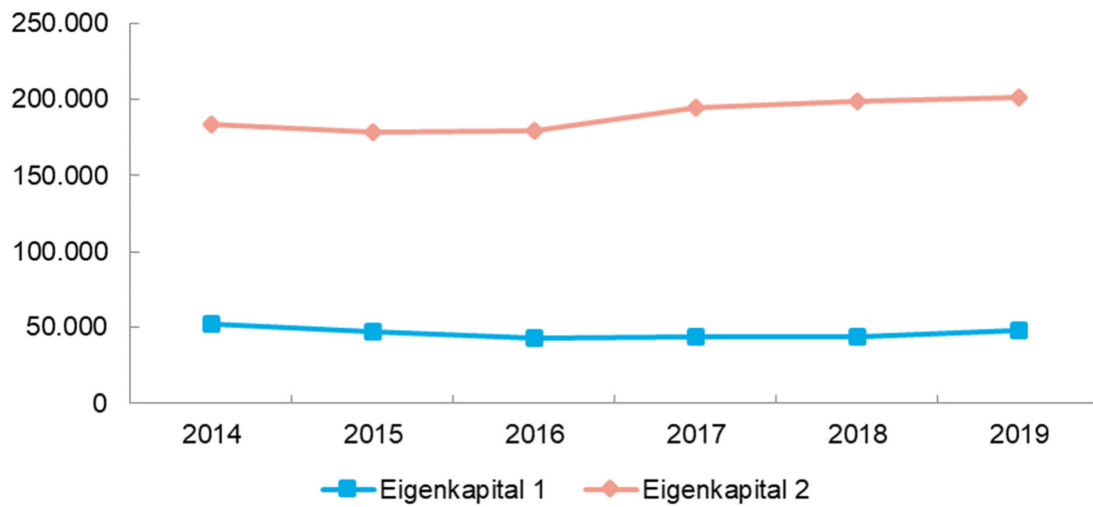
Die **übrigen Aufwandspositionen** hat die Stadt Gummersbach ohne erkennbare zusätzliche Risiken geplant.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Gummersbach ist gering. Die nach § 75 Abs. 7 GO NRW gesetzlich verbotene Überschuldung droht weiterhin.

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.

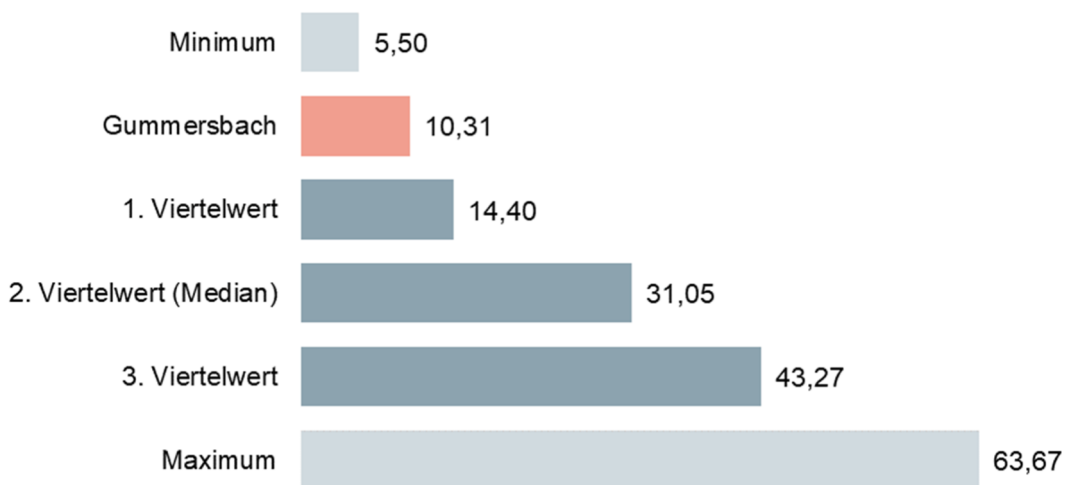
Eigenkapital Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage (Tabelle 5) dieses Teilberichtes.

Ausgehend von der Eröffnungsbilanz haben die hohen Fehlbeträge bis 2019 rund 70,4 Mio. Euro des Eigenkapital 1 der Stadt Gummersbach verzehrt. Zum 31. Dezember 2019 beträgt das Eigenkapital 1 nur rund 46,3 Mio. Euro. Sollte die Stadt künftig ähnliche hohe Defizite wie beispielsweise im Jahr 2016 (-16,6 Mio. Euro) erzielen, droht die nach § 75 Abs. 7 GO NRW gesetzlich verbotene Überschuldung.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich der Eigenkapitalquote 1 je Einwohner verdeutlicht die geringe Eigenkapitalausstattung der Stadt Gummersbach. Sie gehört in allen Jahren zu den Kommunen mit dem geringsten Eigenkapital 1 je Einwohner. Dies ändert sich auch durch die Einbeziehung der Sonderposten beim Eigenkapital 2 nicht.

Die Planung sieht bis einschließlich 2024 Jahresüberschüsse vor. Diese würden das Eigenkapital um insgesamt rund 3,0 Mio. Euro erhöhen. In den Jahren 2021 bis 2023 werden die Jahresüberschüsse jedoch durch die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen in Höhe von 13,0 Mio. Euro begünstigt. Ohne diese rein buchungstechnischen Effekte ergäbe sich für die Planjahre ein kumuliertes Defizit von rund 12,4 Mio. Euro. Damit würde sich das Eigenkapital 1 unter strukturellen Gesichtspunkten von 46,3 Mio. Euro auf 33,9 Mio. Euro verringern. Beginnend mit dem Jahr 2025 wird die Bilanzierungshilfe das Eigenkapital der Stadt Gummersbach dann tatsächlich mindern. Hier hat die Stadt dann die Wahl, ob sie die Bilanzierungshilfe gem. § 6 Abs. 1 NKF-CIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abschreibt, oder diese gem. § 6 Abs. 2 NKF-CIG ganz oder in Anteilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausbucht.

1.3.5 Schulden und Vermögen

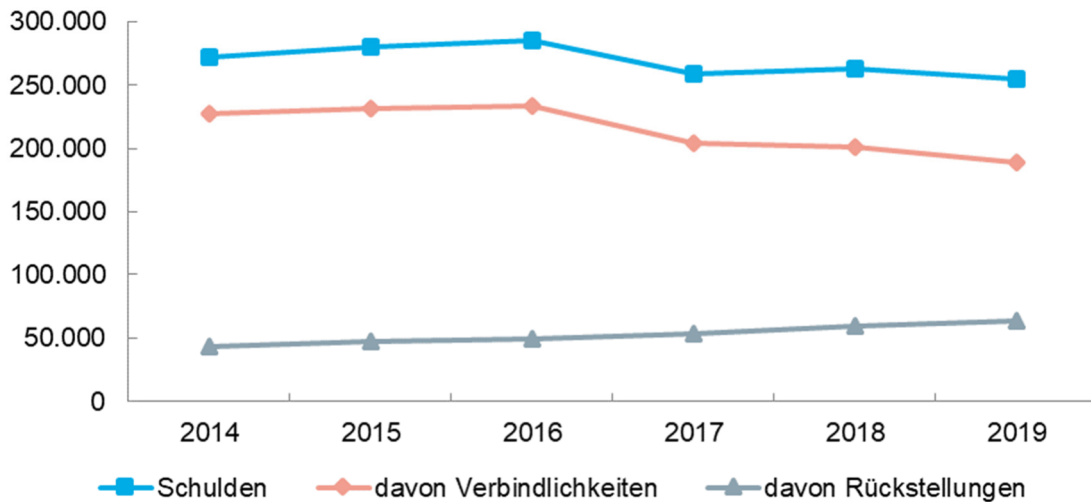
- Die Verbindlichkeiten der Stadt Gummersbach sind hoch. Sie schränken die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Es besteht ein dringender Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten weiter zu senken.
- Die Altersstruktur des Vermögens deutet teilweise auf mittelfristig anstehende Reinvestitionsbedarfe hin.

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.

Die Schulden der **Stadt Gummersbach** haben sich wie folgt entwickelt:

Schulden Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2019

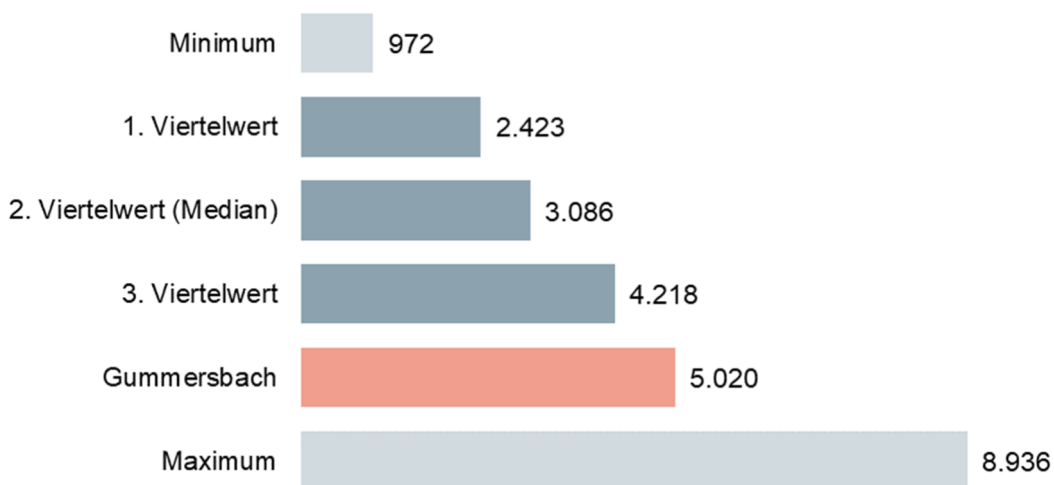


Die Stadt Gummersbach hat ihre Schulden von 2014 bis 2019 um 17,1 Mio. Euro (6,3 Prozent) reduziert. Sie betragen Ende 2019 rund 254,5 Mio. Euro. Während die Rückstellungen im Betrachtungszeitraum um rund 20,0 Mio. Euro (45,88 Prozent) stiegen, reduzierte die Stadt ihre Verbindlichkeiten im Eckjahresvergleich um 38,0 Mio. Euro (16,73 Prozent). Sie hat hier insbesondere ihre Kreditverbindlichkeiten für Investitionskredite i. H. v. 27,8 Mio. Euro (26,7 Prozent) reduziert.

2019 sind drei Viertel aller Schulden in Gummersbach Verbindlichkeiten. Wir betrachten diese daher im Kapitel 1.3.5.1 ausführlicher.

Interkommunal verglichen gehört Gummersbach in allen Jahren zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner:

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den Vergleich sind 56 Werte eingeflossen.

Da die Stadt nur den Gesamtabchluss 2010 hat, stützen wir den interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden auf dieses Jahr. Auch hier gehört der Konzern Stadt Gummersbach zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Gesamtschulden. Nur drei Kommunen haben höhere Gesamtschulden.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2010

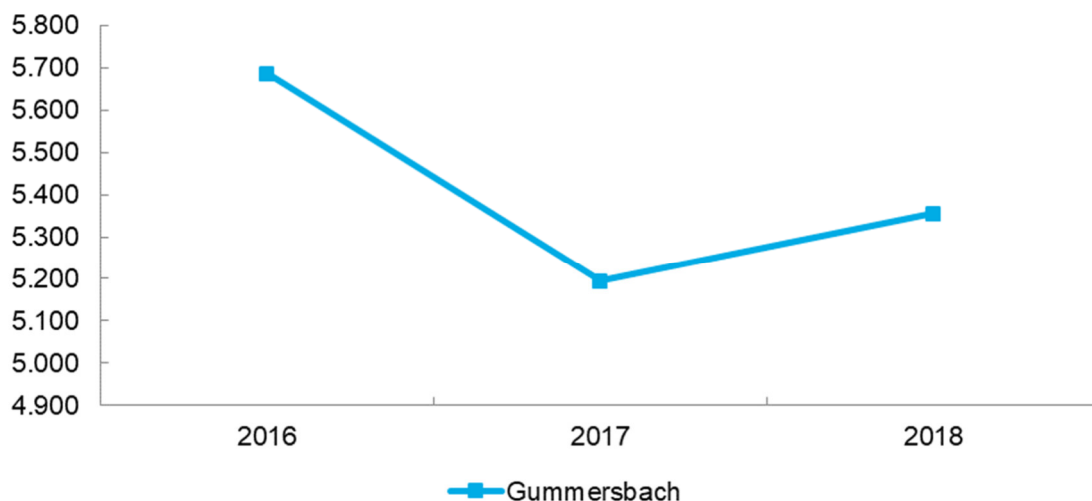
Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6.125	1.272	2.866	4.322	5.011	6.987	34

Auch bei den Gesamtschulden haben die Gesamtverbindlichkeiten mit 87,08 Prozent (274,9 Mio. Euro) den weitaus größten Anteil.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Verbindlichkeiten stellt die gpaNRW vorrangig auf die Gesamtverbindlichkeiten ab. Da für die Stadt Gummersbach ab 2011 keine Gesamtabschlüsse vorliegen, hat die gpaNRW für die Jahre 2016 bis 2018 hilfswise die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune ermittelt. Dazu haben wir die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen saldiert und um die wesentlichen Verflechtungen der Stadt zu den Mehrheitsbeteiligungen und umgekehrt bereinigt. Nicht berücksichtigt sind wesentliche Verflechtungen der Mehrheitsbeteiligungen untereinander, da die Stadt Gummersbach diese nicht angeben konnte. Diese würden die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune der Stadt Gummersbach noch verringern. Die Berechnung steht in Tabelle 9 im Anhang.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Gummersbach in Tausend Euro 2016 bis 2018



2018 sind drei Viertel der Gesamtverbindlichkeiten Verbindlichkeiten aus dem Kernhaushalt. Diese hat die Stadt Gummersbach von 2014 bis 2019 merkbar reduziert. Insbesondere hat sie

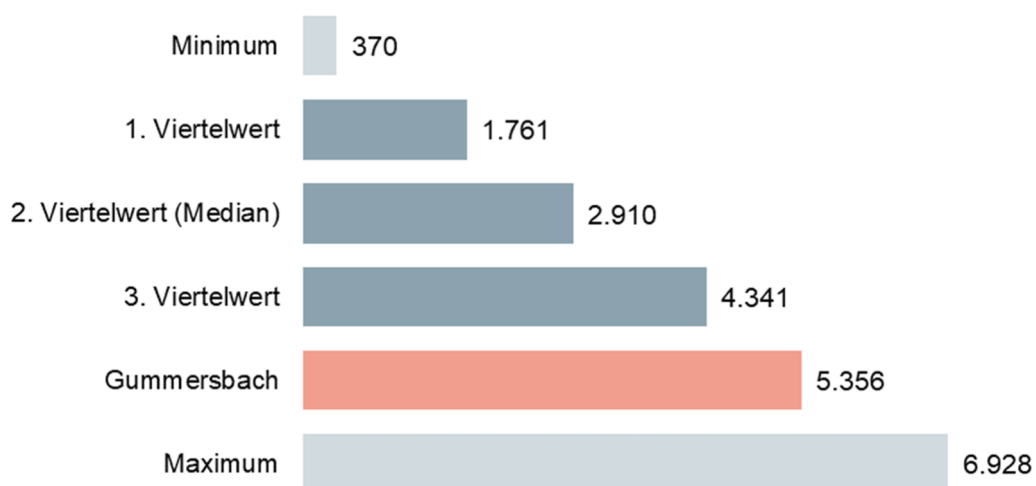
im Zeitverlauf rund ein Viertel (27,8 Mio. Euro) ihrer investiven Kreditverbindlichkeiten abgebaut. Die Liquiditätskredite des Kernhaushalts stiegen im selben Zeitraum hingegen um rund 9,0 Mio. Euro (12,52 Prozent). Sie hatten 2016 ihren Höchststand von rund 90,0 Mio. Euro. Bis Ende 2019 konnte die Stadt die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung wieder auf 81,2 Mio. Euro reduzieren.

Zur Begrenzung der Zinsänderungsrisiken betreibt Gummersbach seit einigen Jahren ein durch externe Beratung begleitetes Schuldenmanagement. Sie hat in diesem Zuge verschiedene Maßnahmen zur Zinssicherung umgesetzt. Investive Kredite hat sie z. T. über Zinsderivate abgesichert. Liquiditätskredite hat sie in der Vergangenheit teilweise mit längeren Laufzeiten von bis zu zehn Jahren aufgenommen. In Hinblick auf das derzeit niedrige Zinsniveau hat die Stadt für die Liquiditätskredite aktuell Laufzeiten von bis zu drei Jahren gewählt und erhält hierfür derzeit teilweise Negativzinsen. Insgesamt belasten die Zinsen dennoch den Haushalt der Stadt Gummersbach überdurchschnittlich. Mit einer Zinslastquote von 2,54 Prozent gehört Gummersbach zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Zinsbelastung.

Entgegen der Entwicklung der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts, stiegen die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen von 2016 bis 2018 um 16,2 Mio. Euro (29,70 Prozent). Dies war zu 5,8 Mio. Euro auf einen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten zurückzuführen. Diese haben sich vor allem bei der Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH erhöht.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune des Konzerns Stadt Gummersbach hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 93 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Konzern Stadt Gummersbach gehört in allen Jahren zu den Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten.

Die Salden der Finanzrechnung lassen Rückschlüsse auf die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten zu.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Gummersbach in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	7.613	-2.185	2.718	4.232	7.570
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.124	-5.179	-4.860	-3.123	-1.843
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	2.489	-7.364	-2.142	1.109	5.728
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-780	-833	-1.322	-3.179	-4.460
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.709	-8.197	-3.464	-2.070	1.268

Mit Ausnahme des Jahres 2021 plant die Stadt Gummersbach bis 2024 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Überschüsse reichen nicht, um die ordentlichen Tilgungsleistungen zu decken. Daher rechnet die Stadt mit einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite von 81,2 Mio. Euro im Jahr 2019 auf rund 92 Mio. Euro im Jahr 2024. Sollten die Zinsen steigen, bedeutet das ein erhebliches Risiko für den Haushalt der Stadt Gummersbach.

Die Finanzplanung sieht von 2020 bis 2024 ein Bruttoinvestitionsvolumen von 88,5 Mio. Euro vor. Der überwiegende Anteil von 72,6 Mio. Euro entfällt dabei auf Baumaßnahmen. Zur Finanzierung der Fehlbeträge aus Investitionstätigkeit plant die Stadt bis 2024 weitere Investitionskredite aufzunehmen. Die Summe der Kreditneuaufnahmen liegt dabei unter der Summe der Tilgungsleistungen, so dass die Stadt Gummersbach ihre investiven Kreditverbindlichkeiten bis 2024 um weitere 10,7 Mio. Euro auf 65,7 Mio. Euro reduzieren könnte.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

munen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber 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 bilanziell abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Gummersbach 2018

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		GND * Kom- mune	./ RND* Kommune 31.12.2018	Anla- genab- nutzungs- grad
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	78	14	81
Verwaltungsgebäude	40	80	80	43	46
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	19	69
Schulen	40	80	71	30	58
Schulsporthallen	40	60	80	5	94
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	43	46
Sporthallen	50	15	50	14	72
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	24	70

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Bei hohen Gesamtnutzungsdauern sind die Anlagenabnutzungsgrade für die Mehrheit der Gebäude der Stadt Gummersbach hoch. Rein rechnerisch haben viele Gebäude bereits deutlich mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Der bilanzielle Wert des Gebäudevermögens hat sich von 2014 bis 2018 um 0,9 Mio. Euro (0,8 Prozent) auf 109,7 Mio. Euro erhöht. Er liegt damit auf dem Niveau des Werts zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz. Die Stadt konnte den abschreibungsbedingten Werteverzehr kompensieren. Investiert hat sie seit 2014 vor allem für den U3-Ausbau von Kindertageseinrichtungen, bauliche Maßnahmen an Schulen und Feuerwehrgerätehäusern sowie den Bau eines Familienzentrums und die Sanierung einer Notunterkunft.

Entgegen der hohen Anlagenabnutzungsgrade schätzt die Stadt Gummersbach den tatsächlichen Zustand der Gebäude allgemein als gut ein. Dies bestätigt auch eine in diesem Jahr durchgeführte Gebäudeinventur. Einen Sanierungsstau sieht die Stadt nur für die Eugen-Haas-Turnhalle. Mittelfristig stehen darüber hinaus umfassende Arbeiten an der Fassade und den Fenstern des Rathauses an. Für die übrigen Gebäude erwartet die Stadt keinen größeren Reinvestitionsbedarf. Sie unterhält die Gebäude regelmäßig und veräußert Gebäude, die sie für die Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt. Für die Unterhaltung steht jährlich ein Budget in Höhe von 2,2 Mio. Euro zur Verfügung, das Gummersbach auf der Grundlage einer Priorisierungsliste einsetzt. Bei Bedarf stellt die Stadt darüber hinaus zusätzliche Mittel für dringend erforderliche Maßnahmen bereit, die aus dem Budget nicht bedient werden können. Die Haushaltsplanung sieht so für das Jahr 2021 Mittel von insgesamt 2,7 Mio. Euro vor. Für einen Teil der Maßnahmen wurden bereits Instandhaltungsrückstellungen in Vorjahren gebildet. So auch für Sanierung der Gesamtschule Derschlag. Diese Mittel stellt die Stadt zusätzlich zum regulären Unterhaltungsbudget bereit. Die Sanierung der Gesamtschule Derschlag ist mit einem Gesamtvolumen von 3,6 Mio. Euro die derzeit größte Unterhaltungsmaßnahme. Sie wird überwiegend aus Mitteln des Landesprogramms „Gute Schule 2020“ finanziert. Die gebildete Instandhaltungsrückstellung betrifft weitere notwendige Sanierungsarbeiten, die bei der Umsetzung der Maßnahme erkannt wurden.

Darüber hinaus plant die Stadt im Gebäudebereich auch investive Maßnahmen. Das sind beispielhaft:

- Einrichtung einer Nostromversorgung im Rathaus (0,2 Mio. Euro)
- Umbau Hauptwache Feuerwehr (0,6 Mio. Euro)
- An-/ Umbau Feuerwehrgerätehaus Dieringhausen (1,1 Mio. Euro)
- Erweiterung Feuerwehrgerätehaus Brunohl (0,3 mio. Euro)
- Erweiterung Grundschulen (1,8 Mio. Euro)

Anlagenabnutzungsgrad Infrastrukturvermögen Gummersbach 2018

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kommune	./ RND* Kommune 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	47	16	66

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Bei mittlerer Gesamtnutzungsdauer hat ein Großteil des Straßenvermögens bereits mehr als die Hälfte seiner Lebensdauer überschritten.

Von 2014 bis 2019 konnte die Stadt den abschreibungsbedingten Werteverzehr des Straßenvermögens nicht kompensieren. Der bilanzielle Wert des Straßenvermögens reduzierte sich in dieser Zeit um 2,5 Mio. Euro (1,99 Prozent).

Die Stadt Gummersbach hat den Zustand ihres Straßenvermögens zur Eröffnungsbilanz in einem Straßenkataster (GIS) erfasst, die Werte jedoch nicht fortgeschrieben. Damit fehlen ihr belastbare Angaben zum tatsächlichen Zustand des Straßenvermögens. Auch eine Folgeinventur hat die Stadt bislang nicht durchgeführt. Aufgrund regelmäßiger Unterhaltung geht die Stadt von keinem größeren Reinvestitionsbedarf aus. Investive Maßnahmen führt sie in der Regel im Zuge von Kanalbaumaßnahmen durch. Noch für das Jahr 2021 hat die Stadt Gummersbach ein externes Unternehmen für eine Straßenbefahrung beauftragt. Auf dieser Basis soll der aktuelle Zustand des Straßenvermögens ermittelt werden.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Gummersbach 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 Entscheidungsträger der Stadt Gummersbach sind unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Sie sind in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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

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

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

Die **Stadt Gummersbach** hielt die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen bislang ein. Auch die Jahresabschlüsse stellte sie bis 2018 innerhalb der gesetzlichen Fristen fest. Den Jahresabschluss 2019 hat sie verspätet in der Ratssitzung am 11. März 2021 festgestellt. In derselben Sitzung hat sie die Haushaltssatzung 2021 beschlossen. Damit überschreitet sie die ausgeweitete Frist des § 4 Abs. 6 NKF-CIG. Diese sieht die Anzeige der Haushaltssatzung für das

Jahr 2021 bis spätestens zum 01. März 2021 vor. Einen Gesamtabschluss hat Gummersbach bisher nur für das Jahr 2010 beschlossen.

Als Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen berichtet die Stadt quartalsweise an die Bezirksregierung. Regulär berichtet die Stadt zudem quartalsweise an den Kämmerer und den Bürgermeister sowie zu sechs Sitzungen an den Finanzausschuss. Seit Beginn der Corona-Pandemie berichtet die Stadt ergänzend an den Rat zu jeder Sitzung.

Die Berichte erstellt der Fachservice Finanzen. Sie informieren über die Entwicklung wesentlicher Positionen der Ergebnisrechnung und stellen dar, ob sich die jeweilige Position gegenüber dem Haushaltsansatz verbessert oder verschlechtert haben, oder ob der Haushaltsansatz eingehalten wird. Die Berichte schließen mit einer abschließenden Bewertung, die auch die Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Verschuldung enthalten.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Bis 2016 konnte die Stadt Gummersbach Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie andere Aufwandssteigerungen kompensieren. Ab 2017 ist die positive Entwicklung jedoch vorrangig auf die konjunkturabhängigen und risikobehafteten Erträge der Gewerbesteuer, der Einkommen- und Umsatzsteuer, der Schlüsselzuweisungen sowie der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG zurückzuführen.

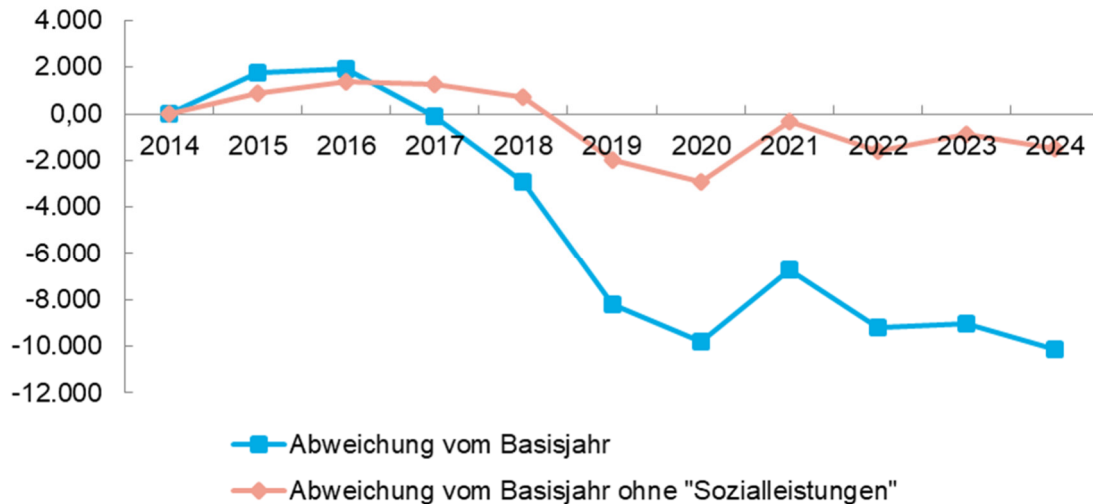
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, des Finanzausgleichs, der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Gummersbach ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2024



Ist-Werte bis 2019, ab 2020 Plan-Daten

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

Von 2014 bis 2016 konnte die **Stadt Gummersbach** Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie anderweitig gestiegene Aufwendungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen kompensieren. Hierzu haben auch die Maßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan, wie etwa die Anhebung der Steuerhebesätze, beigetragen.

Ab 2017 gelingt dies der Stadt Gummersbach nicht mehr. Die bereinigten Jahresergebnisse verlaufen ab diesem Jahr negativ. Die Stadt kann die steigenden Aufwendungen nicht kompensieren. Das bereinigte Jahresergebnis 2024 ist rund 10,2 Mio. Euro schlechter als 2014. Die steigenden Haushaltsbelastungen aus den Sozialleistungen tragen mit einem Anteil von 8,7 Mio. Euro überwiegend zu dieser Verschlechterung bei. Insbesondere die Zuschussbedarfe für die Kindertageseinrichtungen sowie die Leistungen zur Förderungen junger Menschen steigen konstant. Daneben belasten auch die Leistungen für die Asylbewerber den städtischen Haushalt jährlich.

Es zeigt sich, dass die positive Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse in den letzten Jahren und im Planungszeitraum bis 2024 wesentlich auf die hier bereinigten Ertragsarten zurückzuführen ist. Das sind neben den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG vor allem die Gewerbesteuer, die Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind entsprechend risikobehaftet.

Die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie bestätigen dieses Risiko.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.

Dadurch könnte sie bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation schnell und koordiniert reagieren.

Eine Risikovorsorge könnte auch darin bestehen, durch gezielte Jahresüberschüsse die Ausgleichsrücklage aufzufüllen und das Eigenkapital zu erhöhen. Die Stadt Gummersbach würde dadurch ihre Krisenfestigkeit stärken. Sie könnte zudem der Gefahr vorbeugen, dass sie bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation dazu gezwungen wird, einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen.

In Hinblick auf die geringe Eigenkapitalausstattung und gleichzeitig hohen Verbindlichkeiten ist für die Stadt Gummersbach eine Risikovorsorge besonders sinnvoll.

Verbesserungen kann die Stadt auch über höhere Erträge aus den Realsteuern erzielen. Bevor sie deren Steuerhebesätze erhöht, sollte sie nach § 77 GO NRW jedoch andere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Von 2014 bis 2018 hat die Stadt Gummersbach ihre Realsteuerhebesätze jährlich erhöht. Danach erhöhte sie die Hebesätze nicht weiter und plant und auch keine weitere Erhöhung der Realsteuerhebesätze. Im Zeitverlauf haben sich die Hebesätze wie folgt verändert:

Hebesätze Gummersbach in v. H. 2014 bis 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grundsteuer A	340	390	410	430	440	440	440
Grundsteuer B	450	470	520	560	570	570	570
Gewerbsteuer	450	460	460	470	475	475	475

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

Hebesätze in v. H. 2020

	Stadt Gummersbach	Oberbergischer-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	440	393	359	298
Grundsteuer B	570	605	582	548
Gewerbsteuer	475	480	462	413

Der Vergleich beruht auf den Werten zum 30. Juni 2020

Verglichen mit anderen Stärkungspaktkommunen ist der Hebesatz der Grundsteuer B der Stadt Gummersbach gering. Er liegt deutlich unter dem Median von 695 Hebesatzpunkten.

Hebesätze Stärkungspakt in v. H. 2020

	Stadt Gummersbach	Mittelwert Stpaktkommunen	Median Stpaktkommunen	Minimum Stpaktkommunen
Grundsteuer A	440	369	355	215
Grundsteuer B	570	707	695	430
Gewerbesteuer	475	483	485	250

Der Vergleich beruht auf den Werten zum 30. Juni 2020

Ausgehend von den geplanten Erträgen des Jahres 2021 könnte die Stadt Gummersbach durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B Mehrerträge von rund 20.000 Euro je Hebesatzpunkt generieren.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Grundsätze der Stadt Gummersbach über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind optimierungsfähig.

→ Feststellung

Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Gummersbach zu durchschnittlich zwei Drittel. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

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

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

In ihrem Haushaltsplan trifft die **Stadt Gummersbach** Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen. Danach können Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in die Haushaltspositionen der folgenden Jahre übertragen werden. Die Ermächtigungsübertragungen seien auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken und Leistungen, die im Haushaltsjahr erbracht wurden, noch zwingend im Haushaltsjahr abzuwickeln. Weitergehende Informationen zur Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen enthalten die Regelungen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die Grundsätze zu den Ermächtigungsübertragungen über Art, Umfang und Dauer nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln.

Die Dienstanweisung sollte auf folgenden Inhalte eingehen:

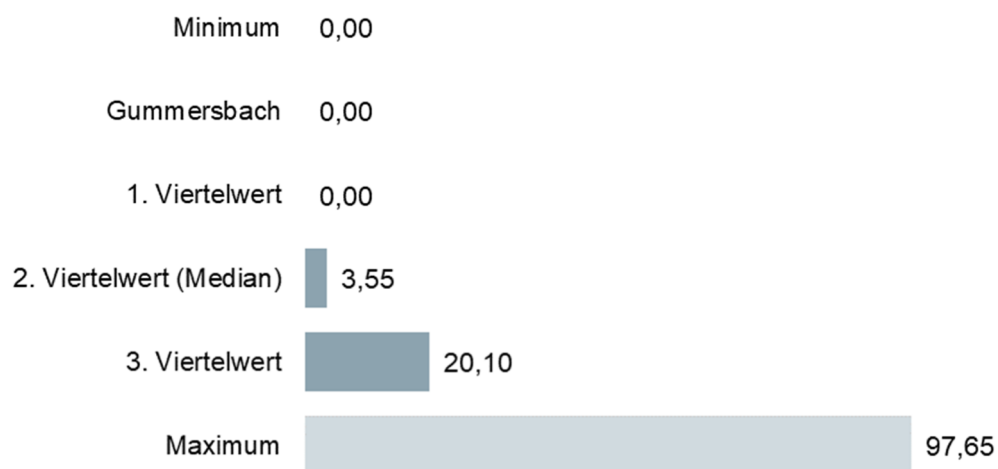
- Wofür dürfen Ermächtigungsübertragungen gebildet werden? (z. B. konsumtive Aufwendungen, investive Auszahlungen, über- und außerplanmäßige bereitgestellte Ermächtigungen)
- Welche Voraussetzungen gelten für die Ermächtigungsübertragungen?
- In welchem Umfang können die Ermächtigungen übertragen werden?
- Für welchen Zeitraum sind die Ermächtigungen verfügbar?
- Regelungen zum Antragsverfahren (Wer stellt wann wo den Antrag? Wer entscheidet über die Ermächtigungsübertragungen?). Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Gummersbach bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat:

Ordentliche Aufwendungen Gummersbach 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	109.213	109.407	122.900	127.415	133.044	136.815
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	15	37	175	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,01	0,03	0,13	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	109.213	109.407	122.915	127.452	133.219	136.815
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,01	0,03	0,13	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	115.435	115.323	125.999	132.147	136.083	141.269
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	105,70	105,41	102,51	103,59	102,15	103,25

Die Stadt wendet die Möglichkeit der Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich sehr restriktiv an. Die übertragenen Ermächtigungen erhöhten die fortgeschriebenen Ansätze zu maximal 0,13 Prozent. 2019 hat die Stadt keine Aufwendungen und Auszahlungen übertragen. Mit diesem Vorgehen positioniert sich die Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich 2019 wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen. Neben der Stadt Gummersbach haben 17 weitere Städte keine Aufwandsermächtigungen in das Haushaltsjahr 2019 übertragen.

Anders als im konsumtiven Bereich, hat die Stadt Gummersbach in allen Jahren investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr übertragen, die sie nicht in Anspruch genommen hat. Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Auszahlungsansätze erheblich.

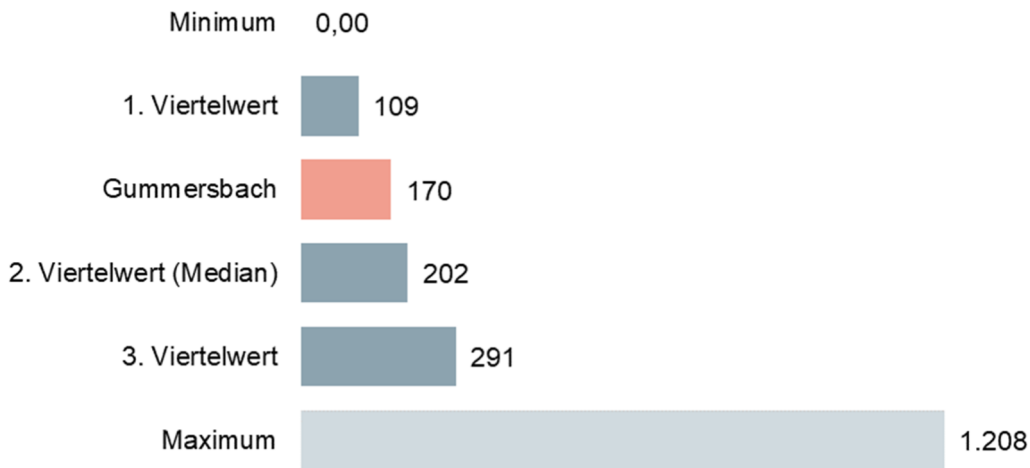
Investive Auszahlungen Gummersbach 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	16.862	15.540	12.685	11.034	14.384	16.955
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	10.968	13.534	9.593	6.251	6.651	8.599
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	65,05	87,09	75,62	56,65	46,24	50,71
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	27.830	29.073	22.278	17.284	21.034	25.554
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	39,41	46,55	43,06	36,16	31,62	33,65
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	9.520	10.068	10.378	7.986	9.615	8.240
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	34,21	34,63	46,58	46,20	45,71	32,25

Die Stadt Gummersbach hat in den Jahren 2014 bis 2019 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 9,3 Mio. Euro übertragen. Je Einwohner sind das rund 183 Euro.

Im interkommunalen Vergleich 2019 positioniert Gummersbach sich wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen..

Der Vergleich zeigt auf, dass die Stadt Gummersbach je Einwohner etwas weniger investive Auszahlungen überträgt als die Hälfte der übrigen mittleren kreisangehörigen Städte in Nordrhein-Westfalen. Dennoch hat sie ihre Haushaltsansätze hierdurch durchschnittlich um rund zwei Drittel erhöht.

Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Stadt Gummersbach stets zu weniger als die Hälfte in Anspruch. Sie plant wesentlich mehr Investitionen ein, als sie anschließend umsetzt. Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass die Grade der Inanspruchnahme in Gummersbach niedrig sind.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019

Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,25	15,50	32,61	41,58	53,02	95,29	47



Die niedrige Inanspruchnahme begründet die Stadt oftmals mit nicht ausreichenden Personalkapazitäten zur Betreuung der Investitionsmaßnahmen.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigefügt ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO 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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierungsfähig.

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

Die **Stadt Gummersbach** hat bislang keine schriftlich fixierten strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln verwaltungsweit vorsehen. Es gilt jedoch die Maßgabe, dass die Fachbereiche alle Projekte auf die Möglichkeit einer Förderung prüfen. Im Bereich der Städtebauförderung wurden für die Projekte „Gummersbach Zentrum“, „Steinmüllergelände“ und „Soziale Stadt Bernberg“ zudem strategische Ziele im Rahmen integrierter Handlungskonzepte getroffen, die auch die Fördermittelakquise vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von verwaltungsweit gültigen Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine große Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Die Stadt Gummersbach akquiriert Fördermittel vor allem dezentral in den Fachbereichen. Teilweise prüft aber auch der Fachbereich Finanzservice, ob zu einem bestimmten Förderprogramm Maßnahmen der Stadt passen.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Gummersbach gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück, wie Newsletter oder Förderdatenbanken. Daneben steht sie auch im Austausch mit dem Fördergeber und greift auf externe Beratungsangebote zurück.

Der Fachbereich Finanzservice hat durch die Investitionsplanung bereits einen guten Überblick über die investiven Förderprojekte der Stadt. Ein zentraler Überblick auch über die möglichen konsumtiven Förderprojekte fehlt der Stadt Gummersbach jedoch bislang. Erst ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Gummersbach Förderungen zu erzielen und war vor allem im Bereich Städtebau auch erfolgreich. Sie tauscht sich bereits vor Antragstellung mit den Fördergebern über die Fördermaßnahme und den Antrag aus, um die Chance auf eine Förderzusage zu erhöhen. Abgelehnte Anträge waren u. a. auf überzeichnete Förderprogramme zurückzuführen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.

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.

Die **Stadt Gummersbach** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral mit zentraler Unterstützung. Der Fachbereich Finanzservice übernimmt dabei die redaktionelle und formale Bearbeitung der Förderangelegenheiten. Dadurch hat er einen zentralen Überblick über Termine und Förderauflagen. Eine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt, hat die Stadt Gummersbach bislang nicht, befindet sich jedoch im Aufbau. Dies wird die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

In der geplanten Datenbank sollte die Stadt Gummersbach die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt dokumentieren.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Gummersbach bislang ebenfalls nicht etabliert. Im Bereich Städtebau berichtet sie jedoch anlassbezogen bei wesentlichen Projekten im Bauausschuss bzw. der Bauderzonen im Verwaltungsvorstand. Ein förderbezogenes Controlling wäre darüber hinaus hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssituation

Feststellung		Seite
Plan-Ergebnisse		
F1	Die Erträge und Aufwendungen aus dem Treuhandvermögen sind gem. § 11 Abs. 1 und 2 KomHVO in ihrer voraussichtlich anfallenden Höhe zu planen.	47

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Entscheidungsträger der Stadt Gummersbach sind unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Sie sind in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.	58		
F2	Bis 2016 konnte die Stadt Gummersbach Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie andere Aufwandssteigerungen kompensieren. Ab 2017 ist die positive Entwicklung jedoch vorrangig auf die konjunkturabhängigen und risikobehafteten Erträge der Gewerbesteuer, der Einkommen- und Umsatzsteuer, der Schlüsselzuweisungen sowie der außerordentlichen Erträge nach dem NKf-CIG zurückzuführen.	59	E2 Die Stadt Gummersbach sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.	61
F3	Die Grundsätze der Stadt Gummersbach über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen sind optimierungsfähig.	62		

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F4	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Gummersbach zu durchschnittlich zwei Drittel. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	62	E4.1 Die Stadt Gummersbach sollte die Grundsätze zu den Ermächtigungsübertragungen über Art, Umfang und Dauer nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstweisung regeln.	63
			E4.2 Die Stadt Gummersbach sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	66
F5	Die Stadt Gummersbach nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierungsfähig.	66	E5.1 Die Stadt Gummersbach sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	66
			E5.2 Die Stadt Gummersbach sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	67
F6	Die Stadt Gummersbach hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	67	E6.1 In der geplanten Datenbank sollte die Stadt Gummersbach die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt dokumentieren.	68
			E6.2 Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	68

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	90,57	97,90	101	103	115	57
Eigenkapitalquote 1	10,31	5,50	14,40	31,05	43,27	63,67	56
Eigenkapitalquote 2	43,37	17,20	43,52	56,23	67,82	86,86	56

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetragsquote	k. A.						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	35,88	0,00	27,65	32,90	38,53	51,29	56
Abschreibungsintensität	8,02	0,37	5,94	7,49	8,41	12,78	55
Drittfinanzierungsquote	58,28	12,32	47,75	55,08	67,78	97,20	54
Investitionsquote	75,64	29,41	76,38	113	149	327	55
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	74,23	51,33	81,47	89,50	98,08	132	55
Liquidität 2. Grades	27,08	8,64	29,11	79,11	191	1.228	55
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,48			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß			
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	20,73	1,59	3,20	6,72	11,19	32,00	55
Zinslastquote	2,54	0,00	0,52	1,13	1,84	7,32	57
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	53,83	32,39	46,61	53,83	58,82	72,86	55
Zuwendungsquote	26,46	7,81	15,74	22,27	25,70	37,39	57
Personalintensität	19,85	13,13	17,45	20,91	23,46	31,24	57
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,77	9,04	12,90	16,69	19,35	31,64	57
Transferaufwandsquote	46,38	37,05	41,40	44,75	48,84	59,46	57

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) Gummersbach in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-7.047	-4.018	879	587	2.379	
Gewerbesteuern (4013)	28.461	29.625	36.418	33.140	35.773	32.683
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (4021)	19.514	19.895	20.981	22.144	23.128	21.133
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	4.084	4.166	5.270	7.021	7.881	5.684
Ausgleichsleistungen (405)	1.931	1.967	2.095	2.104	2.181	2.056
Schlüsselezuweisungen (4111)	9.034	12.174	12.606	16.767	19.875	14.091
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	873	737	463	989	1.403	893
Summe der Erträge	66.387	71.053	80.324	84.656	92.732	76.540
Steuerbeteiligungen (534)	3.516	4.439	5.567	4.297	5.012	4.566
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	27.871	28.746	29.932	33.008	33.310	30.573
Summe der Aufwendungen	31.387	33.185	35.499	37.305	38.323	35.140
Saldo	35.000	37.869	44.825	47.351	54.409	41.400

Tabelle 5: Eigenkapital Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 1	52.445	46.796	42.681	43.288	43.851	47.827
Sonderposten für Zuwendungen	93.907	94.737	100.891	116.103	119.356	119.070
Sonderposten für Beiträge	37.566	37.059	36.113	35.089	35.809	34.293
Eigenkapital 2	183.918	178.592	179.685	194.480	199.015	201.190
Bilanzsumme	463.735	466.872	472.741	461.245	469.764	463.896

Tabelle 6: Schulden Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	104.135	98.831	93.304	87.700	82.101	76.349
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	72.192	80.000	90.091	82.637	88.528	81.233
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.200	903	874	862	823	842
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	28.300	28.884	27.865	24.631	24.447	19.443
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1	2	1	8	1	1
Sonstige Verbindlichkeiten	21.296	23.212	21.662	8.118	5.685	11.270
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	227.125	231.833	233.798	203.956	201.585	189.138
Rückstellungen	43.709	47.072	49.668	53.179	59.508	63.763
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	777	1.120	1.345	1.372	1.441	1.568

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden	271.611	280.025	284.810	258.507	262.534	254.468

Tabelle 7: Gesamtschulden Gummersbach in Tausend Euro 2010

Grundzahlen	2010
Verbindlichkeiten	274.933
Rückstellungen	40.597
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	180
Gesamtschulden	315.710

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Gummersbach in Tausend Euro 2010

Grundzahlen	2010
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	171.431
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	62.929
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.110
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6.839
Sonstige Verbindlichkeiten	31.623
Erhaltene Anzahlungen	0
Gesamtverbindlichkeiten	274.933

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Gummersbach in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	233.798	203.956	200.762
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	2	685	1
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	459	376	287
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	153	153	153
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	55	24
Forderungen gegenüber Sondervermögen	870	595	374
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	54.370	59.560	70.516
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?		können nicht benannt werden	
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	286.683	261.652	270.439

*Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH, Gründer und TechnologieCentrum Gummersbach GmbH, Gummersbacher Wohnungsbaugesellschaft mbH, Kult GM AöR, Stadtwerke Gummersbach, Trägerschaft Stadtthalle Gummersbach mbH

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-16.630	-7.047	-4.018	879	587	2.379	321	5	836	1.479	354
Gewerbesteuer	29.663	28.461	29.625	36.418	33.140	35.773	34.470	32.700	34.040	35.400	36.900

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	18.567	19.514	19.895	20.981	22.144	23.128	23.870	22.310	23.090	24.480	26.000
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.195	4.084	4.166	5.270	7.021	7.881	8.325	8.080	7.180	7.350	7.500
Ausgleichsleistungen	1.928	1.931	1.967	2.095	2.104	2.181	2.193	1.850	2.300	2.380	2.400
Schlüsseluweisungen vom Land	3.590	9.034	12.174	12.606	16.767	19.875	20.067	18.111	21.880	21.060	20.800
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	2.490	2.490	2.490	2.490	2.490	1.660	830	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	1.050	873	737	463	989	1.403	688	1.120	0	0	0
Summe der Erträge	60.485	66.387	71.053	80.324	84.656	91.902	90.444	84.171	88.490	90.670	93.600
Steuerbeteiligungen	4.764	3.516	4.439	5.567	4.297	5.012	2.540	2.410	2.510	2.610	2.770
Allgemeine Kreisumlage	28.523	27.871	28.746	29.932	33.008	33.310	33.940	36.230	37.290	37.580	36.490
Summe der Aufwendungen	33.287	31.387	33.185	35.499	37.305	38.323	36.480	38.640	39.800	40.190	39.260
Saldo der Bereinigungen	27.198	35.000	37.869	44.825	47.351	53.579	53.964	45.531	48.690	50.480	54.340
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	0	5.020	5.200	3.870	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-43.828	-42.047	-41.886	-43.946	-46.764	-51.200	-53.642	-50.546	-53.054	-52.871	-53.986
Abweichung vom Basisjahr	0	1.780	1.941	-119	-2.936	-8.203	-9.815	-6.718	-9.226	-9.044	-10.158

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-43.828	-42.047	-41.886	-43.946	-46.764	-51.200	-53.642	-50.546	-53.054	-52.871	-53.986
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	2.490	2.490	2.490	2.490	2.490	1.660	830	0	0	0	0

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-41.337	-39.557	-39.396	-41.456	-44.274	-49.540	-52.812	-50.546	-53.054	-52.871	-53.986
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	1.780	1.941	-119	-2.936	-8.203	-11.475	-9.209	-11.717	-11.534	-12.648

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gummersbach in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-43.828	-42.047	-41.886	-43.946	-46.764	-51.200	-53.642	-50.546	-53.054	-52.871	-53.986
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.245	-1.452	-950	-1.905	-2.737	-2.472	-3.087	-1.590	-2.305	-2.469	-2.637
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-15.890	-15.775	-16.622	-17.504	-19.030	-21.038	-21.933	-22.912	-23.473	-23.805	-24.155
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-25.693	-24.820	-24.314	-24.442	-24.997	-27.690	-28.623	-26.044	-27.276	-26.597	-27.194
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	874	1.379	1.252	696	-1.997	-2.929	-351	-1.583	-903	-1.501

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gummersbach 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 Gummersbach verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur. Sie kann auf acht Beteiligungen beherrschenden und auf 15 weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 22 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Diese befinden sich zum Teil auf zweiter und dritter Beteiligungsebene. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios in Gummersbach ist damit hoch. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Die gpaNRW stellt eine hohe wirtschaftliche Bedeutung fest.

Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Die Stadt Gummersbach erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 11,2 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 10,2 Mio. Euro. Aus den Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsentlastung von 0,4 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen werden von der Stadt Gummersbach nur in Teilen erfüllt. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Gummersbach sollte das Beteiligungsmanagement zentralisieren. Steuerungsrelevante Informationen wie die Grunddaten der Beteiligungen, persönliche Daten der Vertreter in den Gremien sowie die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sollten organisatorisch gebündelt werden.

Die Stadt Gummersbach sollte darauf hinwirken, alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Für die bedeutenden Beteiligungen sollten auch die Wirtschaftspläne digital vorgehalten werden. Dies würde der Stadt Gummersbach die Möglichkeit geben, zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwerten zu können.

Aufgrund der komplexen Beteiligungsstruktur der Stadt Gummersbach sowie den Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt sollte die Verwaltung dem Rat für ihre bedeutenden Unternehmen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

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

Aufgrund der vielfältigen ausgelagerten Aufgaben und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sollte die Stadt ihre personellen Ressourcen im Bereich des Beteiligungsmanagements überprüfen und eine angemessene Stellenausstattung sicherstellen.

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

- Das Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach umfasst insgesamt 45 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 23 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus.

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 **Stadt Gummersbach** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 45 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei 23 Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene, 16 Beteiligungen auf der zweiten Ebene und sechs Beteiligungen auf der dritten 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 sieben verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit 23 Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

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

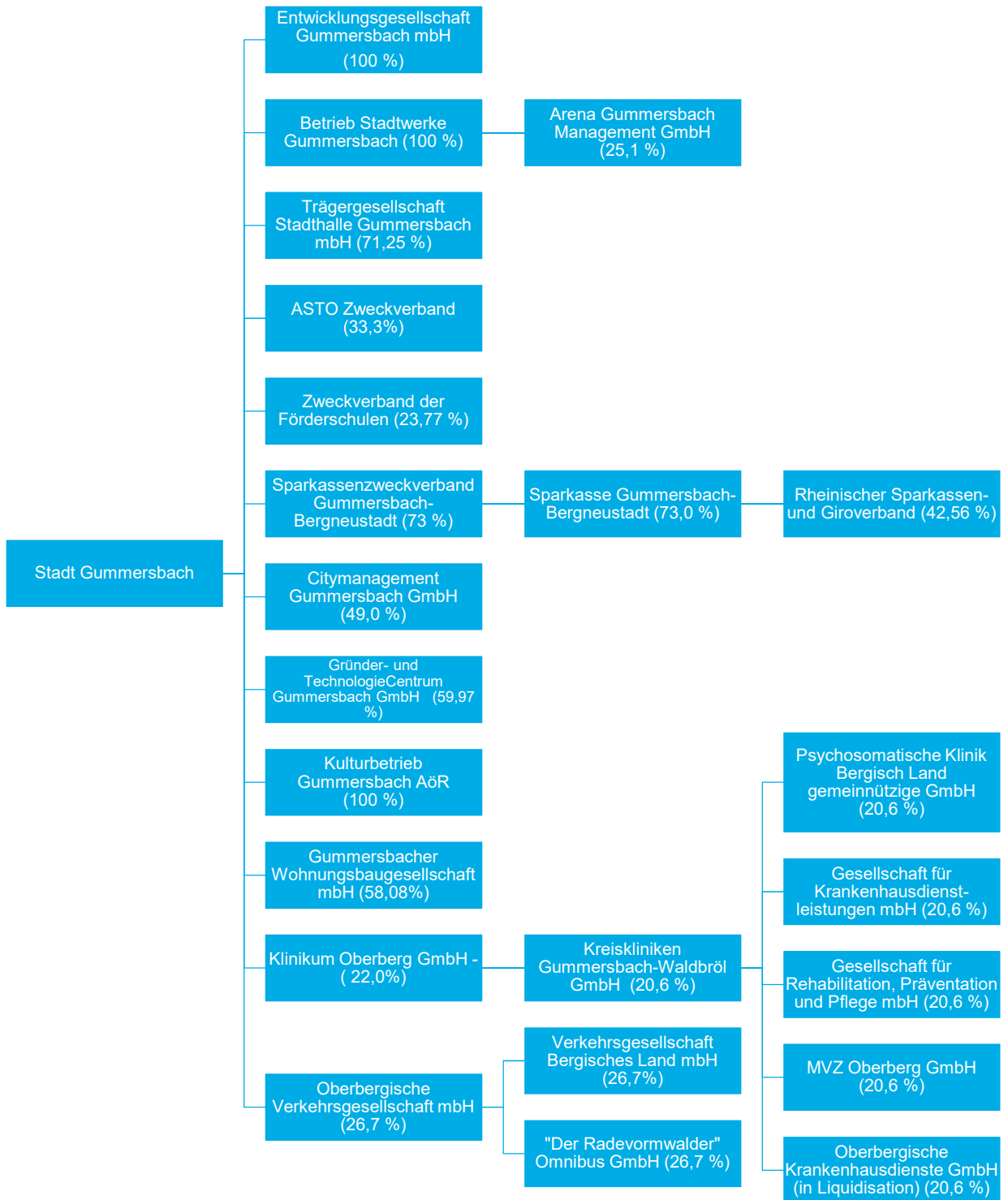
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 Gummersbach handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹² von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



¹² Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Stadt Gummersbach hält die überwiegende Anzahl der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die Kreiskliniken Gummersbach-Waldbröl GmbH ist Tochter der Klinikum Oberberg GmbH und ist an fünf weiteren Gesellschaften beteiligt. Der Betrieb Stadtwerke Gummersbach besteht aus den Sparten Wasser, Wärme, Bäder und Parken.

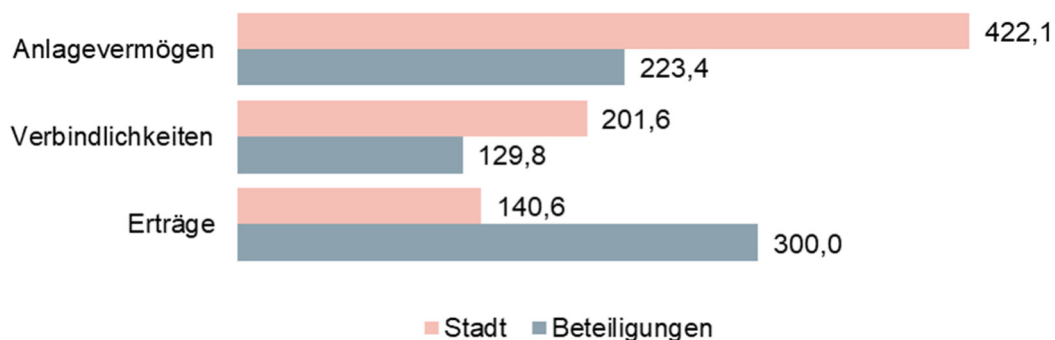
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Gummersbach führen hohe Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach hoch. Von besonderer Bedeutung sind die die Kreiskliniken Gummersbach-Waldbröl GmbH, die Gummersbacher Wohnungsbaugesellschaft mbH und der Betrieb Stadtwerke Gummersbach.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der Stadt Gummersbach wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband Gummersbach-Bergneustadt, die Sparkasse Gummersbach-Bergneustadt AöR und den Rheinischen Sparkassen- und Giroverband AöR außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2018 mit 223,4 Mio. Euro etwa die Hälfte des Anlagevermögens des Kernhaushalts. Die Verbindlichkeiten liegen in etwa bei zwei Drittel des Volumens im Kernhaushalt. Die Erträge der Beteiligungen sind dagegen mehr als doppelt so hoch wie die Erträge des Kernhaushalts. Bei dieser Betrachtung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Beteiligungsquoten der Stadt an den Kliniken jeweils bei nur knapp

über 20 Prozent liegen. Diese generieren knapp 80 Prozent der hier dargestellten Erträge aus Beteiligungen.

Zur besseren Orientierung werden das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen nachfolgend zusammengefasst:

Wirtschaftliche Bedeutung 2018 in Mio. Euro

Beteiligung	Anlagevermögen	Verbindlichkeiten	Erträge
Kreiskliniken Gummersbach-Waldbröl GmbH	92,7	47,7	176,4
Gummersbacher Wohnungsbaugesellschaft mbH	17,9	20,1	7,8
Betrieb Stadtwerke Gummersbach	70,7	39,2	12,6

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Gummersbach wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 1,0 Mio. entlastet. Die durchschnittliche Haushaltsentlastung liegt seit 2016 bei 0,4 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Gummersbach haben jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

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. Der Sparkassenzweckverband Gummersbach-Bergneustadt, die Sparkasse Gummersbach-Bergneustadt AöR und den Rheinischen Sparkassen- und Giroverband AöR beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.847	1.811	1.743
Steuererträge	4.608	3.400	4.576
Konzessionsabgaben	2.591	2.657	2.528
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.309	2.315	2.311
Sonstige Erträge	9	11	10
Summe	11.363	10.193	11.169

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 8,0 Prozent ihrer ordentlichen Erträge und Beteiligungserträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt.

Die Erträge aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 11,0 Mio. Euro und 12,4 Mio. Euro. Im Wesentlichen entfallen die Erträge aus Beteiligungen auf Steuererträge, Konzessionsabgaben und Gewinnausschüttungen. Die Gewinnausschüttungen entfallen größtenteils auf den Betrieb Stadtwerke Gummersbach (2018: 2,1 Mio. Euro). Daneben schüttet die Sparkasse Gummersbach-Bergneustadt AöR rund 0,2 Mio. Euro an die Stadt aus.

Die Konzessionsabgaben erhält die Stadt von der AggerEnergie GmbH (2018: 1,9 Mio. Euro) und dem Betrieb Stadtwerke Gummersbach (2018: 0,6 Mio. Euro).

Die Steuererträge verteilen sich auf insgesamt 13 Unternehmen. Davon steuern die Sparkasse Gummersbach-Bergneustadt AöR und die Agger Energie GmbH den höchsten Beitrag bei.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	8.979	8.559	8.382
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.185	1.211	1.202
Verlustübernahmen und -abdeckungen	891	509	611
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Summe	11.054	10.279	10.195

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 7,3 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Die Aufwendungen aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 10,2 Mio. Euro und 11,1 Mio. Euro.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen betreffen insgesamt 14 Beteiligungen. Mit 3,3 Mio. Euro entfällt der höchste Anteil auf den Betrieb Stadtwerke Gummersbach. Auf die Agger-Energie GmbH entfallen 1,9 Mio. Euro und auf die Oberbergischer Aufbau GmbH 1,6 Mio. Euro.

Die Verlustübernahmen in Höhe von 0,6 Mio. Euro leistet die Stadt an die Oberbergische Krankenhausdienste GmbH, die sich in Liquidation befindet. Die Zuschüsse und Umlagen entfallen auf die vier Zweckverbände an denen die Stadt beteiligt ist.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der sonstigen Auswirkung	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	553	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	742	371	371
Bürgschaften (Stand 31.12.)	882	457	412
Summe	1.624	1.381	783

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

Im Jahr 2017 hat die Stadt zur Durchführung geplanter Immobilienvorhaben eine Kapitaleinlage an die Gummersbacher Wohnungsbaugesellschaft mbH in Höhe von rund 553.000 Euro geleistet. Damit wurde die Stammkapitaleinlage von bisher 313.000 Euro auf 866.000 Euro erhöht. Die Stammkapitalerhöhung wurde durch Einbringung eines Grundstücks erbracht.

Daneben hat die Stadt Bürgschaften für die Trägergesellschaft Stadthalle Gummersbach GmbH in Höhe von 380.000 Euro und 32.000 Euro für die Energiegenossenschaft Lieberhausen übernommen. Weiterhin hat die Stadt der Trägergesellschaft Stadthalle Gummersbach ein Gesellschafterdarlehen von 153.000 Euro erteilt. Ein weiteres Gesellschafterdarlehen hat die Stadt zugunsten der Klinikum Oberberg GmbH in Höhe von 218.000 Euro vergeben.

Mit der Übernahme von Bürgschaften sind Risiken verbunden, die den kommunalen Haushalt im Falle der Inanspruchnahme belasten. Den begonnenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Betrieb Stadtwerke Gummersbach für das Beteiligungsmanagement der Stadt Gummersbach 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 Aberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

Die Datenerhebung und -vorhaltung beim Beteiligungsmanagement entspricht nur in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach 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 Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Gummersbach** ist dezentral organisiert. Das Beteiligungsmanagement hält die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge zum Teil im „Fachbereich 4 Kämmererei – Beteiligungsverwaltung“ und zum Teil bei den Mitgliedern des Verwaltungsvorstands vor.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegen von allen unmittelbaren Beteiligungen vor. Die Unterlagen werden jährlich zugesendet bzw. aktiv eingefordert. Die Stadt hat diese teils in digitaler Version im PDF-Format, teils nur in gedruckter Fassung. Für die mittelbaren Beteiligungen werden die Unterlagen nicht standardisiert erfasst und vorgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte darauf hinwirken, alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Daneben sollten auch für die mittelbaren Beteiligungen zumindest die Jahresabschlüsse vorgehalten werden. Perspektivisch sollten sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten wie z. B. Satzungen digitalisiert vorliegen.

Die Tagesordnungen (samt Anlagen und Protokolle) der Gremien der Beteiligungen, in denen städtische Vertreter entsendet sind, hält die Stadt ebenfalls dezentral vor. Sie werden in dem Bereich des jeweiligen Vertreters in dem Gremium vorgehalten, zum Beispiel beim Kämmerer

oder beim Bürgermeister. Diese Unterlagen umfassen die wesentlichen Vorgänge bei der jeweiligen Beteiligung. Dies können zum Beispiel auch die Jahresabschlüsse oder Wirtschaftspläne sein. Soweit Vertreter der Verwaltung in Gremien sitzen, erfolgt eine Berichtserstattung im Regelfall im Rahmen der nächsten wöchentlichen Sitzung des Verwaltungsvorstands, ggf. auch unmittelbar nach der Gremiensitzung. Bei den bedeutenden Beteiligungen erhält der Verwaltungsvorstand die Sitzungsunterlagen parallel.

Das Beteiligungsmanagement im „Fachbereich 4“ erhält die Unterlagen dagegen nicht standardisiert, sondern nur bei Bedarf. Eine Sichtung der Unterlagen erfolgt nicht. Inhaltlich werden die Unterlagen in der Organisationseinheit der städtischen Gremienvertreter aufbereitet. Das Beteiligungsmanagement wird nur im Einzelfall hinzugezogen. Ein Zugriff auf die Unterlagen ist im Vertretungsfall, beispielsweise im Krankheitsfall, dennoch sichergestellt. Hierzu gibt es Vertretungsregelungen für die Gremienvertreter innerhalb der Verwaltung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte angesichts der komplexen Beteiligungsstrukturen eine Zentralisierung des Beteiligungsmanagements prüfen. Steuerungsrelevante Informationen wie die Grunddaten der Beteiligungen, persönliche Daten der Vertreter in den Gremien sowie die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sollten organisatorisch gebündelt werden.

Der Informationsfluss von den Beteiligungen an die Stadt wird dadurch sichergestellt, dass die Gremien (z. B. die Gesellschafterversammlung oder der Aufsichtsrat) der wesentlichen städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands besetzt sind. Zu beachten ist, dass es abhängig von der jeweiligen Vertreterin bzw. vom jeweiligen Vertreter ist, ob und wann dem Beteiligungsmanagement die Informationen (automatisch) bereitgestellt werden. Nach Ansicht der gpaNRW ist es sinnvoll, verbindliche Standards festzulegen. Diese können zum Beispiel regeln, wer, wann, wem, welche Informationen bereitzustellen hat. Diese klaren Strukturen und Standards ermöglichen dem Beteiligungsmanagement einen schnellen und umfassenden Überblick über sämtliche Beteiligungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nur in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach 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 Gummersbach** hat die Beteiligungsberichte bis 2019 erstellt. Die Beteiligungsberichte werden grundsätzlich bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgendes Jahres erstellt und dem Haushaltsplan beigelegt. Der Beteiligungsbericht der Stadt Gummersbach enthält die geforderten Informationen jedoch nur für die unmittelbaren Beteiligungen. Bei den mittelbaren Beteiligungen fehlt die Berichtserstattung in Gänze.

Gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW sind in den Beteiligungsbericht alle verselbständigten Aufgabebereiche aufzunehmen. Der Beteiligungsbericht enthält jedoch keine Angaben zum Sondervermögen Stadtwerke Gummersbach sowie zu den vier Zweckverbänden der Stadt. Auch für diese Unternehmen sind die Erläuterungen und Angaben gemäß § 53 KomHVO in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

Ab 2019 wird die Stadt von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch machen. Ein entsprechender Ratsbeschluss hierzu liegt bereits vor. In diesem Falle ist der Beteiligungsbericht gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen. Bisher hat die Stadt Gummersbach lediglich den Gesamtabchluss 2010 erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligungsberichte sollten künftig als eigenständige Berichte bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Daneben sind der Betrieb Stadtwerke Gummersbach sowie die Zweckverbände und die mittelbaren Beteiligungen in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte darüber hinaus mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen berichtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen informiert werden.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Gummersbach halbjährlich Berichte zur wirtschaftlichen Lage des Betriebs Stadtwerke Gummersbach. Diese Berichte enthalten alle Daten, die zu einer wesentlichen Veränderung vom Wirtschaftsplan und damit dem voraussichtlichen Jahresergebnis führen.

Eine standardisierte Aufbereitung der wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen seitens der Stadt gibt es hingegen nicht. Das heißt, die Stadt selbst erstellt keine separaten unterjährigen Berichte über die Beteiligungen für den Rat. Aufgrund der oben dargestellten personellen Verzahnung sowie der Einbindung des Beteiligungsmanagements erhält zumindest der Verwaltungsvorstand der Stadt jedoch laufend Informationen über die Beteiligungen. Dadurch ist die Informationslage für den Verwaltungsvorstand aktuell und umfassend, nicht aber für den Rat.

Darüber hinaus erhalten die in die jeweiligen Gremien der Beteiligungen entsendeten Ratsmitglieder unterjährige Informationen. Die Geschäftsführung der AggerEnergie GmbH informiert unabhängig von Gremiensitzungen regelmäßig über die Geschäftsentwicklung. In die Gremien aller wesentlichen Beteiligungen sind Mitglieder aus dem Verwaltungsvorstand der Stadt entsendet.

Aufgrund der komplexen Beteiligungsstruktur der Stadt Gummersbach sowie der Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist es aus Sicht der gpaNRW notwendig, in regelmäßigen Abständen für die bedeutenden Gesellschaften Berichte zur unterjährigen Entwicklung für die Verwaltungsführung und den Rat zu erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte dem Rat für ihre bedeutenden Gesellschaften standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach 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 Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Gummersbach** schult die Ratsmitglieder zu Beginn einer neuen Wahlperiode. Daneben bieten einzelne Beteiligungen Grundlagenschulungen zu Tätigkeitsbeginn und regelmäßige fachbezogene Fortbildungen für die Gremienvertreter an (z.B. Sparkasse). Bei Bedarf bietet die Stadt darüber hinaus im Einzelfall anlassbezogene Unterstützung an.

Weiterhin sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands und Ratsmitglieder besetzt. In den meisten Gremien ist der Bürgermeister als Vertreter entsendet. In nahezu jedem Beteiligungsgremium sind zusätzlich Ratsmitglieder entsandt.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gummersbach verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es notwendig den Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Die Gremien der städtischen Beteiligungen sind durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands und Ratsmitglieder besetzt. In den meisten Gremien ist der Bürgermeister oder Stadtkämmerer als Vertreter entsendet. In nahezu jedem Beteiligungsgremium sind zusätzlich Ratsmitglieder entsandt. Auch die Ratsmitglieder, die ein Mandat in den Gremien der Beteiligungen ausüben, sollten neben den Interessen der Beteiligungen die jeweiligen Interessen der Stadt kennen. Dadurch können sie ihre Entscheidungen unter Abwägung der Interessen der Beteiligung und denen der Stadt treffen. Dies ist bei den wesentlichen Beteiligungen der Stadt Gummersbach dadurch gewährleistet, dass die Themen und Tagesordnungspunkte in der Regel vorab mit der Stadt abgestimmt werden. Nach

Auskunft der Stadt Gummersbach besteht eine funktionierende Kommunikation zwischen Gremienvertretern und Verwaltung. Bei Bedarf und auf Anfrage werden Daten und Unterlagen zur Unterstützung der Gremienvertreter zur Verfügung gestellt. Fragestellungen, die kurzfristig aufkommen, können somit erörtert werden.

Sofern die Beschlussvorlagen die städtischen Interessen berücksichtigen, kann aktuell von zusätzlichen Kommentierungen der Tagesordnungspunkte für die städtischen Gremienvertreter abgesehen werden. Wichtig ist, dass die städtischen Gremienvertreter neben den Interessen der Gesellschaft stets auch die Interessen der Kommune kennen. Hierfür kann das derzeitige Vorgehen der Stadt ein sinnvoller Weg sein.

Für die Zukunft sollte die Stadt ein standardisiertes Vorgehen prüfen, um auch bei einem möglichen Generationenwechsel die Gremienvertreter hinreichend mit Informationen versorgen zu können. Dies könnte in Form von Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen zu wichtigen Tagesordnungspunkten gewährleistet werden.

Darüber hinaus hält die Stadt Beteiligungen, auf die sie keinen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Hier kann die Stadt nur schwerlich vorab dafür sorgen, dass die Interessen der Stadt bei den Beschlussvorlagen in den Gremien berücksichtigt werden. Bei diesen Beteiligungen sollte die Stadt die Themen mit den jeweiligen Ratsmitgliedern im Vorfeld abstimmen. Damit sich die Gremienvertreter auf die Sitzungen entsprechend vorbereiten können, sind hier zusätzliche Informationen im Vorhinein notwendig. Nur so ist gewährleistet, dass die Gremienvertreter in Kenntnis aller Informationen sind und sich mit den entsprechenden Themen auch frühzeitig auseinandersetzen können.

→ **Empfehlung**

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

Um die dargestellten hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement zu erfüllen, ist eine entsprechende Personalausstattung notwendig. Hierbei sind nicht nur die regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben zu beachten, sondern auch einmalige Aufgaben wie Umstrukturierungen bzw. Veränderungen im Beteiligungsportfolio. Derzeit übernimmt überwiegend die Fachbereichsleitung - „FB 4“- die Aufgaben des Beteiligungsmanagements.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements vor dem Hintergrund der komplexen Beteiligungsstruktur überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung möglich ist.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach ergeben.	11	E1.1	11
			E1.2	12
			E1.3	12
F2	Das Berichtswesen entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach ergeben.	12	E2.1	13
			E2.2	13

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gummersbach ergeben.	14	Das Beteiligungsmanagement sollte perspektivisch zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten. Die Stadt Gummersbach sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements vor dem Hintergrund der komplexen Beteiligungsstruktur überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung möglich ist.	14 15

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. Sie können daher nicht in die Analyse der Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Gummersbach hat im Jahr 2018 einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der absolute Fehlbetrag liegt in Gummersbach bei rund 8 Mio. Euro. Der Fehlbetrag wird durch eine vergleichsweise hohe Falldichte verbunden mit einem hohen Anteil an stationären Hilfen negativ beeinflusst. Im interkommunalen Vergleich gehört Gummersbach zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil an ambulanten Hilfen. Diese Faktoren wirken sich ebenfalls belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus. In Gummersbach sind die Aufwendungen je Hilfefall ebenfalls höher als in den meisten anderen Kommunen.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Hier fließen insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger ein. Bei den stationären Hilfen stellen die kostenintensiven Heimunterbringungen den größten Anteil dar. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Gummersbach unterdurchschnittlich. Die Stadt Gummersbach sollte den hohen Anteil Heimunterbringungen analysieren und kritisch hinterfragen. In diesem Zuge sollte sie mit gezielten Maßnahmen gegensteuern und das bereits angestrebte Rückführungskonzept erarbeiten und umsetzen.

Im präventiven Bereich und der Erfassung von strukturellen Rahmenbedingungen ist die Stadt Gummersbach gut aufgestellt. Sie gehört u.a. zu den Modellkommunen, die am Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ teilnehmen. Neben einem umfang- und detailreichen Sozialmonitoring hat sie bedarfsgerechte Angebote für alle Altersgruppen kontinuierlich ausgebaut und gemeinsam mit Verwaltung und Politik Präventionsleitbilder formuliert und darauf abgestimmte strategische Ziele gebildet.

Ein umfassendes Finanzcontrolling gibt es in Gummersbach noch nicht. Bisher erfolgen lediglich anlassbezogene Berichterstattungen sowie Budgetkontrollen im Hinblick auf die Haushaltsansätze. Es wird noch nicht mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet und es gibt kein detailliertes Berichtswesen. Die Datenbasis und Auswertemöglichkeiten dafür, liegen nach Aussage der Stadt Gummersbach vor. Die Aktualisierung der Jugendamtssoftware Ende 2021 bietet künftig weitere standardisierte Auswertemöglichkeiten. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Die zukünftigen Auswirkungen der vom Jugendamt durchgeführten Maßnahmen könnten dadurch besser nachvollzogen werden.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt der Stadt Gummersbach innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe. Einzelfallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei Beendigung der Hilfen bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen bisher nicht. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparenter. Zusätzlich können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden.

Die Stadt Gummersbach hat die Kernprozesse und Verfahrensstandards in einem sogenannten Standardordner verschriftlicht. Insbesondere im Hinblick auf künftige personelle Fluktuationen und dem damit verbundenen drohenden Verlust von Fachwissen und Erfahrung, sollten alle Arbeits- und Prozessabläufe mit Zuständigkeitsregelungen sowie Fristen schriftlich fixiert werden.

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 Finanzstatistik¹³ 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

¹³ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Gummersbach ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW soziostrukturell leicht begünstigt. Lediglich die vergleichsweise hohe Jugendarbeitslosenquote kann sich belastend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die Stadt Gummersbach ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁴ zugeordnet. Dies bedeutet, dass die Kinderarmut in der Stadt Gummersbach niedrig ist. Eine niedrige Kinderarmut kann sich begünstigend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

Für eine ergänzende Betrachtung der Strukturen der Stadt Gummersbach stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

¹⁴ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Gummersbach im Jahr 2018

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,71	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	6,2	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,7	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist in Gummersbach höher als in den meisten Vergleichskommunen. Dies wirkt sich leicht begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Gummersbach ist mit 6,2 Prozent im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich negativ auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15 bis 24-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Die Stadt Gummersbach hat einen geringen Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II. Er ist niedriger als bei mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann sich entlastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt durch Alleinerziehende in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Gummersbach verfügt über ein sozialräumliches Monitoring. Dabei werden unterschiedlichste Indikatoren erfasst, so dass soziostrukturelle Rahmenbedingungen bekannt sind. Örtliche Unterschiede sowie höhere Belastungsfaktoren können identifiziert und dort gezielt präventive Maßnahmen verstärkt werden.

Die Stadt Gummersbach hat im Rahmen der Teilnahme an dem Landesprojekt „Kommunale Präventionsketten NRW“ (weitere Ausführungen dazu im nachfolgenden Kapitel) ein sozial-

räumliches Monitoring für Gummersbach erstellt. Insgesamt werden 12 Sozialräume unterschieden. Für die einzelnen Sozialräume können u.a. die nachfolgenden aussagefähigen Indikatoren berücksichtigt werden:

- Einwohnerzahlen der Sozialräume,
- Alleinerziehende und Migration,
- Statistische Daten zum SGB II- Bezug (Insgesamt, Alleinerziehende, Kinder im Bezug nach Altersgruppen, Anteil nicht Deutsche),
- Daten zu Leistungen der Hilfe zur Erziehung (nach ambulanten, teil- und stationären Hilfen),

Darüber hinaus fließen hier Erkenntnisse aus den Schuleingangsuntersuchungen mit ein. Diese sind einrichtungsbezogen auf Kita sowie Schulebene und beinhalten Informationen zu Übergewicht, Auffälligkeiten in der Körperkoordination, Anteil der Kinder im Sportverein, Fernseher auf dem Zimmer, Bildungsindex der Eltern, Teilnahme U8 und U9, Impfungen sowie nicht ausreichende Deutschkenntnisse oder Sprachkompetenzen. Ebenfalls fließen erstmals seit 2019 die Daten zur Zahngesundheit der Kinder in der Kita mit ein.

Bezogen auf die soziostrukturellen Faktoren gibt es stadtteilbezogene Unterschiede wobei Bezirke mit höheren sozialen Belastungsfaktoren identifiziert sind. In den Ortsteilen Bernberg, Derschlag, Steinenbrück und Dieringhausen gibt es einen höheren Anteil von SGB II –Empfängern sowie einen höheren Migrationsanteil. Um diesen Unterschieden zu begegnen, ist im Ortsteil Bernberg ein Jugendzentrum eingerichtet und in Dieringhausen ein Jugendclub als Anlaufstelle und Treffpunkt für Kinder und Jugendliche. Darüber hinaus gibt es das Jugendzentrum Innenstadt. Außerdem werden die Kinder/ Jugendlichen auch an den informellen Treffpunkten aufgesucht um sie für die Angebote der Jugendarbeit zu gewinnen. Aus Sicht des Jugendamtes wäre es wünschenswert, wenn auch in den Ortsteilen Derschlag und Steinenbrück ein Treffpunkt bzw. eine erste Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche eingerichtet wäre.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Gummersbach baut präventive Hilfen kontinuierlich aus und entwickelt diese weiter. Dadurch sollen weitergehende Hilfen vermieden werden.

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 Gummersbach** ist die Präventionsarbeit stark ausgeprägt und es gibt viele präventive Angebote. Ein Baustein der Prävention ist das Netzwerk „Frühe Hilfen“ in Gummersbach. Zielgruppe sind hier werdende und junge Eltern sowie Kinder von null bis drei Jahren. Die Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen, dem Jobcenter, den Kindergärten und den Schulen steht im Fokus. Nach Aussage der Stadt Gummersbach sollen dabei bereits bestehende Kooperationen genutzt und regionale verbindliche Netzwerkstrukturen weiter ausgebaut werden. Durch eigene städtische Familienhebammen ist ein Babybegrüßungsdienst eingerichtet. Hier entsteht ein erster wichtiger Kontakt zu den Familien auf einer niederschweligen Ebene welche eine Lotsenfunktion ermöglicht. Abgerundet wird das Angebot durch das Elternbegleitbuch. Dieses enthält viele Informationen und Ansprechpartner rund um die Familie, sowie Hinweise für weitere unterstützende Hilfen.

Darüber hinaus nimmt die Stadt Gummersbach als Modellkommune an dem Landesprojekt „Kommunale Präventionsketten NRW“ teil. Bereits in den Jahren 2013 bis 2016 hat Gummersbach an dem Förderprojekt „Teilhabe ermöglichen- Kommunale Präventionsketten gegen Kinderarmut“ des Landschaftsverbandes Rheinland teilgenommen. Seit Anfang 2017 ist die Stadt Gummersbach Modellkommune der Landesinitiative „Kein Kind zurücklassen“. Dieses Konzept wurde anschließend als Landesprojekt „Kommunale Präventionsketten NRW“ auf ganz NRW ausgeweitet. Ziel des Projektes der „Kommunalen Präventionsketten“ ist es, Kinder und ihre Familien von der Schwangerschaft und Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben zu unterstützen. Kinder, Jugendliche und deren Eltern sollen frühzeitig genau die Unterstützungsangebote bekommen, die sie benötigen. Die Stadt Gummersbach hat im Rahmen dieses Projektes bereits folgende Präventionsleitbilder gemeinsam mit Verwaltung und Politik formuliert:

- Wir übernehmen Verantwortung für die frühzeitige Unterstützung aller Eltern. Dabei sehen wir die Eltern als Experten ihrer Kinder.
- Wir sorgen für ein familienfreundliches Lebensumfeld, orientiert an dem individuellen Bedarf der Eltern und den Bedürfnissen der Kinder.
- Wir wollen gleiche Bildungschancen für alle Kinder in Gummersbach erreichen, als Basis für Wohlstand und sozialen Frieden.
- Wir fördern ein gesundes Aufwachsen für jedes Kind.
- Wir sorgen für die Teilhabe jeden Kindes am Gummersbacher Leben, insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport und Bildung.

Im Kapitel 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie erfolgen hierzu weitere Ausführungen.

Die Stadt Gummersbach hat außerdem ein Projekt mit dem Kreisgesundheitsamt des Oberbergischen Kreises gestartet. Wie bereits im vorherigen Kapitel 3.3.2 beschrieben, werden im Rahmen dieses Modellprojektes Daten der Schuleingangsuntersuchungen mit insgesamt 15 Kriterien zur körperlichen und geistigen Entwicklung der untersuchten Kinder vom Gesundheitsamt an das Jugendamt übermittelt. Durch eine jährliche Fortschreibung der Daten sind Wirkungszusammenhänge von bereits installierten präventiven Maßnahmen messbar. Corona bedingt haben jedoch einige Schuleingangsuntersuchungen nicht stattgefunden und die Weiterführung des Projektes, das aus Sicht der Stadt sehr erfolgsversprechend ist, ist derzeit gefährdet.

Durch die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) wird zudem in einigen Grundschulen ein Sozialkompetenztraining durchgeführt. Die Vermittlung emotionaler und sozialer Kompetenzen, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit sowie der Zugang zur eigenen Gefühlswelt stehen hier im Vordergrund.

Um insbesondere auch ältere Kinder/ Jugendliche zu erreichen, hat die Stadt Gummersbach die digitale Jugendarbeit eingeführt. Sie ist hier in den gängigen sozialen Medien tätig. Damit bietet sich die Möglichkeit, die Jugendlichen auch zu Hause mit niederschweligen Angeboten und Informationen zu erreichen.

Wie bereits beschrieben, gibt es für Kinder- und Jugendliche in Gummersbach zwei Jugendzentren. Eins im Ortsteil Bernberg und ein Jugendzentrum in der Innenstadt. Daneben gibt es noch Angebote der Ferienbetreuung sowie einen Jugendclub in Dieringhausen. Außerdem findet jährlich der Weltkindertag in Gummersbach statt.

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

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

In der **Stadt Gummersbach** ist das Jugendamt dem Fachbereich 10 „Jugend, Familie und Soziales“ zugeordnet. Der Fachbereich ist in folgende Ressorts untergliedert:

- Ressort 10.1 Verwaltung Jugendhilfe
- Ressort 10.2 Pädagogische Hilfen
- Ressort 10.3 Kita und Jugendarbeit
- Ressort 10.4 Soziale Hilfen.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist im Ressort 10.2 Pädagogische Hilfen angesiedelt und sozialräumlich organisiert. Die Mitarbeiter des ASD sind in drei Bezirke eingeteilt –West, Mitte und Ost. Neben der bezirklichen Einteilung gibt es noch eine fachlich spezialisierte Abgrenzung für die Zuständigkeitsbereiche Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe, ein Spezialdienst für junge unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie ein Spezialdienst Trennungs- und Scheidungsberatung. Der ASD selber ist zentral im Verwaltungsgebäude der Stadt Gummersbach untergebracht. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist im Ressort 10.1 Verwaltung Jugendhilfe angesiedelt.

Der Leitung des Ressorts 10.2 Pädagogische Hilfen, obliegt die Dienst- und Fachaufsicht der ASD-Kräfte. Einmal wöchentlich finden Teamsitzungen mit den Mitarbeitern des Ressorts Pädagogische Hilfen statt. Diese dienen dem Informationsfluss innerhalb des Teams und es werden gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen. Weiter Ausführungen folgen im Kapitel 3.5.1.1.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung gibt es in Gummersbach nicht. Die Stadt Gummersbach hat aber gemeinsam mit Verwaltung und Politik ein Leitbild und damit verbundene strategische Ziele für angrenzende Aufgabenbereiche erarbeitet, die auch konkrete Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung haben.

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

Die **Stadt Gummersbach** hat im Rahmen der Teilnahme an dem Projekt „Kommunale Präventionsketten“ gemeinsam mit Politik und Verwaltung die bereits im Kapitel 3.3.3 genannten Präventionsleitbilder formuliert. Darauf abgestimmt, wurden folgende strategische Ziele in Gummersbach gebildet:

- Weiterentwicklung der Qualität und Quantität der Ganztagsangebote in den Kindertagesstätten und den Schulen, um Bildungsbenachteiligungen zu begegnen.
- Fördern von Begabungen von Kindern.
- Mehr Kinder in Sport- und Kulturvereinen einbinden, um ein gesundes Aufwachsen und die Teilhabe zu ermöglichen.
- Entwicklung eines bedarfsorientierten Maßnahmenkatalogs unter Beteiligung der Adressaten, um ein breites und möglichst individuelles Angebot zu schaffen.
- Förderung der Elternkompetenz durch gezielte Beratung und Vermittlung von Informationen, um Eltern zu befähigen, ihr Kind in der Entwicklung zu unterstützen.
- Einrichtung dezentraler Beratung und Unterstützung für Eltern zur besseren Orientierung.
- Weiterentwicklung der Gestaltungsmöglichkeiten durch die QuartiersbewohnerInnen in ihrem Lebensumfeld (Empowerment).
- Verbesserung der institutionsbezogenen Übergänge (Übergangsmangement).

- Integration von Flüchtlingen und Migranten in die präventiven Ansätze /Weiterentwicklung der Regelpraxis (Menschen mit unterschiedlichen kulturellen und religiösen Hintergründen).

Um diese Ziele zu erreichen, hat die Stadt verschiedene Maßnahmen ergriffen, um insbesondere ein auf ein dem Bedarf der Sozialräume angepasstes Angebot zu ermöglichen.

Die dargestellten Ziele sind das Ergebnis eines Planungsworkshops zur Formulierung des Leitbildes, an dem neben der Stadtverwaltung und Kreisverwaltung, alle relevanten Trägerspitzen auch die Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses, und des Sozialausschusses sowie die Leitung Jugend, Familie und Soziales, Leitung Bauverwaltung, Ressortleitung Pädagogische Hilfen, Ressortleitung Soziale Hilfen und Leitung Schulamt teilgenommen haben.

An dieser Stelle wird deutlich, dass sich die Stadt und auch die politischen Gremien ausführlich mit den angrenzenden Aufgabenbereichen der Hilfe zur Erziehung auseinandergesetzt haben und die Entwicklung dieser Bereiche gemeinsam vorantreiben möchten. Aus den zuvor genannten strategischen Zielen lassen sich positive Effekte auf den Bereich der erzieherischen Hilfen ableiten. Wünschenswert wäre an dieser Stelle eine Ergänzung um weitere vertiefende Ziele und Maßnahmen, die den Bereich der erzieherischen Hilfen konkret in den Blick nehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte für den Bereich der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Hierzu könnte Sie auf den bereits vorhandenen strategischen Zielen des Präventionsleitbildes vertiefend aufbauen.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach misst die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen und stellt diese nicht transparent dar.

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

Das Finanzcontrolling obliegt in der Stadt Gummersbach der Ressortleitung „Verwaltung Jugendhilfe“. Die Stadt Gummersbach wertet Finanzdaten und Fallzahlen für interne Zwecke aus,

ohne jedoch diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Zudem erstellt sie regelmäßige Soll/ Ist-Abgleiche. Ein Berichtswesen, mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und einer transparenten Darstellung des Ressourceneinsatzes und -verbrauchs sowie der Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen gibt es in Gummersbach bislang nicht. Es erfolgen bisher lediglich anlassbezogene Berichterstattungen. Auch Zielerreichungs- und Abweichungsanalysen werden nicht vorgenommen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Das Fehlen dieser, erschwert eine wirkungsorientierte und wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Nach Aussage der Stadt Gummersbach ist die notwendige Datengrundlage für die Bildung steuerungsrelevanter Kennzahlen grundsätzlich verfügbar bzw. auswertbar. Ende 2021 ist laut Jugendamt außerdem eine Aktualisierung der eingesetzten Software für den Bereich HzE vorgesehen. Damit könnten künftig umfangreiche Auswertungen von Finanz- und Fallzahlen standardisiert erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Eine Bewertung der Wirksamkeit der gewählten Hilfen anhand von Zielen findet in Gummersbach einzelfallbezogen statt. Ein standardisiertes und fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es in Gummersbach nicht.

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

Das Fachcontrolling der **Stadt Gummersbach** obliegt der Fachbereichsleitung und der Ressortleitung Pädagogische Hilfen.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens werden Ziele und Vereinbarungen mit allen Beteiligten gemeinsam festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes werden Verlaufsprotokolle durch den Leistungsanbieter erstellt. Diese Protokolle werden von jedem Leistungsanbieter individuell erstellt. Hier bietet es sich an, einen einheitlichen Vordruck zu entwickeln, damit die Verlaufsprotokolle zur Hilfeplanfortschreibung auf den gleichen Kriterien basieren. Einzelfallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei Beendigung der Hilfen bewertet. Die Bewertung erfolgt nach einem standardisierten Stufenverfahren.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Auch weitere Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden

nicht erstellt. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und Auswertungen zum Beispiel nach Trägern differenziert erstellt werden. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparent und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen, der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Die Ergebnisse könnten auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden.

→ **Empfehlung**

Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden, zu Abbrüchen erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat die Kernprozesse und Verfahrensstandards in einem sogenannten Standardordner verschriftlicht. Die Einhaltung der Prozessschritte und Verfahrensabläufe basiert auf der gelebten Praxis.

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 Gummersbach** hat für den Bereich der Hilfen zur Erziehung zum Teil Prozesse, Abläufe und Standards in einem sogenannten „Standardordner“ zusammengefasst. Darin enthalten sind neben anzuwendenden Richtlinien, Vorgaben zu Kernprozessen wie die Inhalte sozialpädagogischer Diagnostik, Kindeswohlgefährdung und Eingliederungshilfe sowie Vermerke zu Teamstrukturen und der Zusammenarbeit mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Außerdem enthalten ist das Handbuch für die Trennungs- und Scheidungsberatung. Dieser sogenannte Standardordner steht jedem Mitarbeiter in Papierform als Aktenordner zur Verfügung und wird regelmäßig aktualisiert. Ergänzend dazu werden sämtlichen organisatorischen oder rechtlichen Änderungen und Neuerungen in den Teamkonferenzen besprochen und entsprechende Unterlagen für alle Mitarbeiter auf dem fachbereichseigenen Laufwerk abgelegt.

Eine Detaillierte Prozessdarstellung die mit Hilfe von Ablaufdiagrammen übersichtlich veranschaulicht, welche Schritte einzuhalten und ggf. welche Dokumente und Fristen für die Bearbeitung verbindlich festgelegt sind, enthält der Standardordner nicht. Allerdings ist das Personal im Jugendamt der Stadt Gummersbach nach eigenen Angaben, größtenteils seit vielen Jahren gleichbleibend. Die Fluktuation ist sehr gering. Viele Prozesse, Verfahrensstandards und Vorgehensweisen werden daher als selbstverständlich und gelebte Standards verstanden. Insbesondere im Hinblick auf künftig anstehende demographisch bedingte Personalwechsel und dem damit verbundenen drohenden Verlust von Fachwissen und Erfahrung, sollte der Standardordner möglichst alle Arbeits- und Prozessabläufe enthalten. Eine regelmäßige Aktualisierung und Anpassung sowie Digitalisierung des Standardordners sollte dabei Voraussetzung sein.

Durch das im Jugendamt eingesetzte Fachverfahren ist die Grundlage für die Einhaltung der Arbeitsschritte auf der Basis eines „Workflows“ gegeben. Das Fachverfahren deckt die Arbeitsschritte von der Antragsannahme, Hilfeplan und Zielformulierung einer passgenauen Hilfe ab. Der Bewilligungsbescheid wird seitens der WiJu erstellt.

Eine vollständig elektronische Aktenführung gibt es bisher nicht. Weitere Unterlagen, wie fallbezogener Schriftverkehr wird nicht in den elektronischen Fallverlauf eingepflegt. Laut der Stadt wird es ab 2021 neue Funktionen und technische Möglichkeiten in dem bereits eingesetzten Fachverfahren im Jugendamt geben. Damit verbunden wird langfristig die Einführung einer elektronischen Akte angestrebt. Nach Aussage der Stadt Gummersbach verfügen derzeit nur die Mitarbeiter des eigenen ambulanten Dienstes über einen Laptop. Die Nutzung einer weitestgehend elektronischen Aktenführung ist daher derzeit für alle Sachbearbeiter im ASD aufgrund der fehlenden technische Ausstattung nur begrenzt möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte neben den Kernprozessen, alle Arbeits- und Prozessabläufe mit Zuständigkeitsregelungen sowie Fristen schriftlich fixieren und in dem bereits vorhandenen Standardordner ergänzen und auch in digitaler Form vorhalten. Dies begünstigt eine einheitliche und gleichbleibende Sachbearbeitung.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Stadt Gummersbach berücksichtigt die von der gpaNRW für das Hilfeplanverfahren für erforderlich gehaltenen Mindeststandards und hat den Kernprozess des Hilfeplanverfahrens in ihrem Standardordner verschriftlicht.

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.*

Die Kernprozesse des Hilfeplanverfahrens hat die **Stadt Gummersbach** in ihrem Standardordner verschriftlicht. Eine zeitliche Vorgabe von der ersten Kontaktaufnahme bis zum ersten gemeinsamen Gespräch gibt es nicht, in der gelebten Praxis erfolgen diese grundsätzlich zeitnah und individuell für den jeweiligen Einzelfall.

Wie bereits im Kapitel 3.4.1 beschrieben, erfolgt einmal wöchentlich die sogenannte Teamsitzung des Ressorts Pädagogische Hilfen, in der festgelegt wird, welcher Mitarbeiter einen neuen Fall übernimmt. Die Verteilung richtet sich nach der Auslastungssituation der einzelnen Mitarbeiter. Außerdem findet hier auch die kollegiale Beratung in besonders schwierigen Fällen statt. An den Teamsitzungen nehmen neben den Mitarbeitern des ASD, auch die Kräfte des Pflegekinderdienstes und sofern erforderlich, die Fachkräfte der Trennungs- Scheidungsberatung teil.

Vor der Gewährung einer erzieherischen Hilfe erfolgt eine umfangreiche sozialpädagogische Diagnostik, die sich mit der Grundversorgung, der Familiensituation, der körperlichen und seelischen Entwicklung des Kindes/ Jugendlichen und der jeweiligen Erziehungssituation beschäftigt. Hierzu werden diverse Informationen zum jeweiligen Einzelfall eingeholt. Als Werkzeuge dienen einheitlich gestaltete Anamnesebögen jeweils für Kinder und Jugendliche. Es werden Genogramme, sprich die grafische Darstellung von Beziehungen und Strukturen innerhalb einer Familie erstellt. Außerdem erfolgt eine Biographiearbeit und es wird eine Netzwerkkarte gefertigte, welche einen Überblick über das soziale Umfeld des Kindes/ Jugendlichen gibt. Die Problemlagen sowie die bereits vorhanden individuellen Ressourcen werden erfasst. Darüber hinaus

erfolgen ggf. Hausbesuche und es werden Unterlagen und Informationen von Beratungsstellen, Schulen, Kindergärten usw. eingeholt.

Die Entscheidung über die Wahl der Hilfe erfolgt in der wöchentlich stattfindenden Erziehungskonferenz. An dieser nehmen der Ressortleiter der Pädagogischen Hilfen sowie dessen Vertretung, die Wirtschaftliche Jugendhilfe, der ambulante Dienst, ggf. die Ressortleitung Kita und Jugendarbeit, der jeweils zuständige Sachbearbeiter sowie der Fachbereichsleiter Jugend, Familie und Soziales teil. Vor der Erziehungskonferenz erhalten alle Teilnehmer eine Fallvorlage, welche die wichtigsten Informationen, wie Daten zum Kind/Jugendlichen und dessen Familie, die Problemlagen und Ressourcen, schulische Situation usw. enthält. Die Vorlage wird auf der Grundlage eines standardisierten Vordruckes erstellt. Ergänzend zur Vorlage trägt der zuständige Sachbearbeiter den Fall und die mögliche Hilfe kurz vor. Die Entscheidung über die Bewilligung der Hilfe erfolgt im Rahmen der anschließenden Abstimmung. Bei einer Pattsituation entscheidet der Fachbereichsleiter.

- Die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

Durch die Teilnahme der WiJu an der Erziehungskonferenz ist eine frühzeitige Einbindung in das Hilfeplanverfahren gegeben und wirtschaftliche Aspekte und Kostenerstattungsansprüche können entsprechend frühzeitig erkannt und geltend gemacht werden.

Im Anschluss an die Erziehungskonferenz werden alle Beteiligten informiert und der Hilfeplanungsprozess beginnt. In diesem werden die Zielvorstellungen, die Art und Ausgestaltung der Hilfe gemeinsam mit der fallführenden Fachkraft und den Beteiligten vereinbart.

3.5.1.2 Fallsteuerung

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.*

Bei der **Stadt Gummersbach** werden die Hilfefälle in einem strukturierten Prozess bearbeitet. Die Prozesse sind zum Teil in einem Standardordner verschriftlicht.

Die fachliche Zugangssteuerung erfolgt in der Phase der Erstgespräche und Erfassung der jeweiligen Problemlagen. Ziel ist es eine gründliche sozialpädagogische Diagnostik und Anamnese des Falles vorzunehmen. Dabei versucht die Fachkraft möglichst alle beteiligten Institutionen durch Gespräche, Stellungnahmen, Diagnostikberichte und Sichtweisen einzubeziehen. Die Inhalte der durchzuführenden sozialpädagogischen Diagnostik sind in dem Standardordner definiert und schriftlich fixiert. Hier ist auch der bereits im Kapitel 3.5.1 beschriebene Anamnesebogen als standardisierter Vordruck hinterlegt. Für die Erziehungskonferenz wird die individuelle Ausgangslage fallbezogen in einem standardisierten Vordruck verschriftlicht und eine Empfehlung für eine geeignete Hilfe ausgesprochen und begründet.

→ **Feststellung**

Im Jugendamt der Stadt Gummersbach ist ein Anbieterverzeichnis über Leistungen und Preise der Träger im Fachverfahren hinterlegt. Dieses bietet noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Anbieterverzeichnis mit Informationen über Leistungsangebot und Preise der verschiedenen Leistungsanbieter ist in Gummersbach im eingesetzten Fachverfahren bereits hinterlegt. Bisher werden die Erfahrungswerte mit den einzelnen Trägern in den Teamsitzungen ausgetauscht, diese fließen aber nicht in das Anbieterverzeichnis ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte das Anbieterverzeichnis um Informationen über die bisherigen Erfahrungen mit den Leistungsanbietern ergänzen und aktuell halten. Die Mitarbeiter sollten uneingeschränkter Zugriff auf das Anbieterverzeichnis haben. Kommen mehrere Träger fachlich gleichermaßen in Frage, sollte der Wirtschaftlichste gewählt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden oder eine Begrenzung der Laufzeiten verschriftlicht.

Laufzeitenbegrenzungen oder Obergrenzen für Fachleistungsstunden sind ein Steuerungsinstrument des Jugendamtes um die Hilfen auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Nach eigener Auskunft wird auf eine Reduzierung der Fachleistungsstunden durch das Jugendamt hingewirkt. Wöchentliche Fachleistungsstunden werden einzelfallbezogen festgelegt. Die Laufzeiten für Hilfen nach § 35a SGB VIII bei Dyskalkulie und Legasthenie sind in Gummersbach auf zwei Jahre begrenzt. Auch die Hilfen nach § 31 SGB VIII für die sozialpädagogische Familienhilfe sind in der Regel auf zwei Jahre begrenzt. Eine allgemeingültig definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden oder eine Begrenzung der Laufzeiten ist in Gummersbach bisher nicht schriftlich fixiert.

→ **Empfehlung**

Für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung sollte die Stadt Gummersbach eine Obergrenze für Fachleistungsstunden sowie eine Begrenzung der Laufzeiten verbindlich definieren und verschriftlichen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Überprüfung aller Hilfefälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche ist positiv zu sehen.

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

Die Prüfung und Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche wird in der **Stadt Gummersbach** durch die WiJu erledigt. Die WiJu ist zuständig für die Prüfung und Geltendmachung der Ansprüche gegenüber Dritten. Sie prüft die Kostenerstattungsansprüche anderer Sozial- und Jugendhilfeträger und macht Kostenerstattungsansprüche gegen andere Träger geltend. Sie nimmt an der Erziehungskonferenz teil und wird somit frühzeitig in den Prozess der Hilfeleistung eingebunden. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft und halbjährlich überprüft.

Um die Prüfung auf mögliche Kostenerstattungsansprüche so effizient wie möglich zu gestalten, hat die WiJu eine Checkliste erarbeitet aus der hervorgeht, welche Informationen und Unterlagen vor der Bewilligung einer erzieherischen Hilfe vorliegen müssen. Diese Checkliste ist im Standordner abgelegt.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach führt stichprobenhaft prozessintegrierte Kontrollen durch. Die Kontrollen erfolgen ohne Checklisten und werden nicht protokolliert. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen noch Optimierungspotenziale.

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

Bei der **Stadt Gummersbach** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die Erziehungskonferenz gewahrt. Prozessunabhängige Kontrolle finden durch die Fachbereichsleitung Jugend, Familie und Soziales statt. Durch die Fachbereichsleitung erfolgt die Sichtung und Verteilung sämtlicher Eingangspost. Damit verbunden erfolgen Rücksprachen mit den zuständigen Sachbearbeitern, die dann auch eine Aktendurchsicht beinhalten. In diesem Zusammenhang wird die Einhaltung der Verfahrensstandards anhand der vorliegenden Akte geprüft. Eine regelmäßige Aktenprüfung, die aufgrund einer Checkliste dokumentiert wird, gibt es in Gummersbach nicht.

Eine im System der Jugendamtssoftware hinterlegte Prozesskontrolle gibt es bedingt. Die Jugendamtssoftware prüft während der Eingabe, ob die notwendigen Arbeitsschritte eingehalten wurden. Nur bei vollständiger Datenlage ist eine weitere Fallbearbeitung möglich. Bei Unstimmigkeiten kann keine weitere Dateneingabe erfolgen. Eine automatisierte Wiedervorlage über die Jugendamtssoftware ist vorhanden. Die Wiedervorlagen werden aber nur dem entsprechend zuständigen Mitarbeiter angezeigt. Eine allgemeine Wiedervorlage, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es nicht. Da die Hilfen jedoch befristet für sechs Monate gewährt werden, bemerkt im Zweifelsfall auch die WiJu die Notwendigkeit einer Fortschreibung und fragt dann beim zuständigen Sachbearbeiter nach.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte allgemeine Wiedervorlagen über die laufenden Fälle führen, damit sichergestellt ist, dass auch im Vertretungsfall eine rechtmäßige Aufgabenerledigung erfolgt. Aktenprüfungen sollten regelmäßig erfolgen und anhand von Checkliste protokolliert werden.

3.6 Personaleinsatz

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

- Die Stadt Gummersbach verfügt über die notwendigen Personalressourcen für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Das bewertet die gpaNRW positiv.

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

- Die Stadt Gummersbach führt kein detailliertes Stellenbemessungsverfahren durch. Als Grundlage für die Stellenausstattung im ASD und der WiJu nutzt sie Personalrichtwerte.

Die **Stadt Gummersbach** nutzt für den Bereich der WiJu den Personalrichtwert der gpaNRW von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Für den Bereich des ASD nutzt sie einen festgelegten Ziel- bzw. Richtwert von 30 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Bei der Betrachtung dieses Richtwertes blei-

ben die Stellenanteile des Pflegekinderdienstes unberücksichtigt. Eine detaillierte Personalbemessung oder Organisationsuntersuchung auf Basis der Verfahrensstandards und Kernprozesse ist bisher nicht erfolgt.

Im Jugendamt der Stadt Gummersbach gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Schwierigkeiten, Personal zu akquirieren hat die Stadt nach eigenen Angaben bisher nicht. Grundsätzlich ist die Mitarbeiterfluktuation nach Angabe des Jugendamtes aber insgesamt sehr gering.

Auf die Einarbeitung neuer Mitarbeiter legt das Jugendamt großen Wert. Neuen Mitarbeitern im Jugendamt wird beispielsweise die Fortbildung „Neu im ASD“ ermöglicht. Die Weiterbildung umfasst insgesamt 96 Unterrichtsstunden und setzt sich mit rechtlichen Rahmenbedingungen, professioneller Gesprächsführung, dem Hilfeplanverfahren im ASD, der Trennungs- und Scheidungsberatung und dem Thema Kinderschutz auseinander. Auch nach der Einarbeitung stehen allen Mitarbeitenden Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Diese Maßnahmen sollen letztlich auch der Mitarbeitermotivation und -bindung dienen.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	29	14	26	30	37	64	52
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	138	58	113	138	170	375	52

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.

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.

Im Jugendamt der Stadt Gummersbach waren im Vergleichsjahr 2018 im ASD tatsächlich 12,3 Stellen besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rund 355 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 29 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich am Median, der auch dem zuvor beschriebenen Richtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle entspricht. Im Jahr 2019 bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 30 Hilfeplanfälle.

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.

Im Jahr 2018 waren 2,6 Vollzeit-Stellen besetzt, die rund 355 Hilfeplanfälle bearbeitet haben. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen demnach 138 Hilfeplanfälle. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Gummersbach damit den Medianwert ab und liegt am Personalrichtwert von 140 Hilfeplanfällen. Im Jahr 2019 waren 2,8 Vollzeit-Stellen besetzt, die rund 371 Hilfeplanfälle bearbeitet haben. Demnach fielen auf eine Vollzeit-Stelle 134 Hilfeplanfälle.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre ist in Gummersbach höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Im Jahr 2019 steigt er weiter an. Erhöhend auf den Fehlbetrag wirken sich vor allem die hohen Aufwendungen HzE je Hilfeplanfall und der niedrige Anteil ambulanter Hilfen aus.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 1.06.05 „Leistungen zur Förderung junger Menschen“ des Haushaltsplanes der **Stadt Gummersbach** gleichzusetzen.

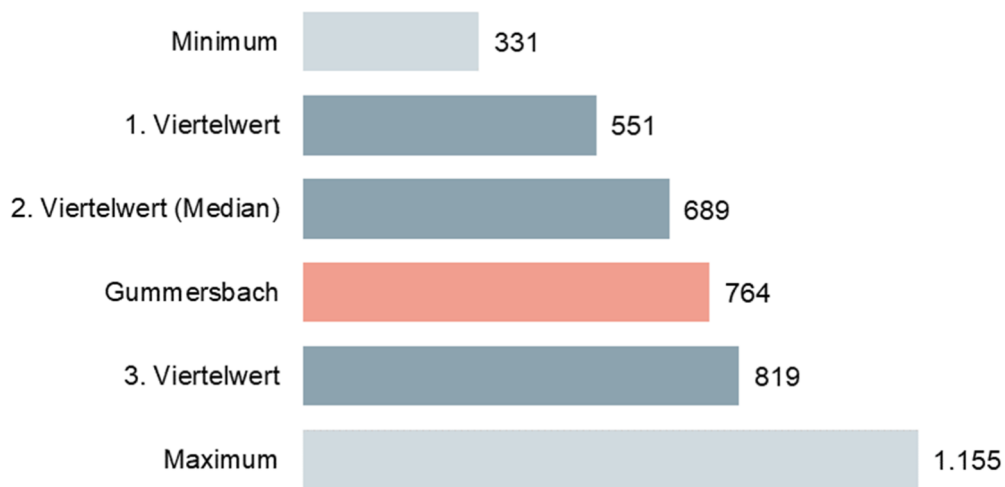
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Die Abbildung einer Zeitreihe für die Jahre von 2016 bis 2019 ist nicht möglich. Die Erhebung der Daten von 2016 bis 2019 wäre für die Stadt Gummersbach nur mit einem unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand möglich gewesen. Daher hat die Stadt Gummersbach valide Daten nur für die Jahre 2018 und 2019 zur Verfügung gestellt.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Jahr 2018 bei rund 8 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen von rund 8,3 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

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



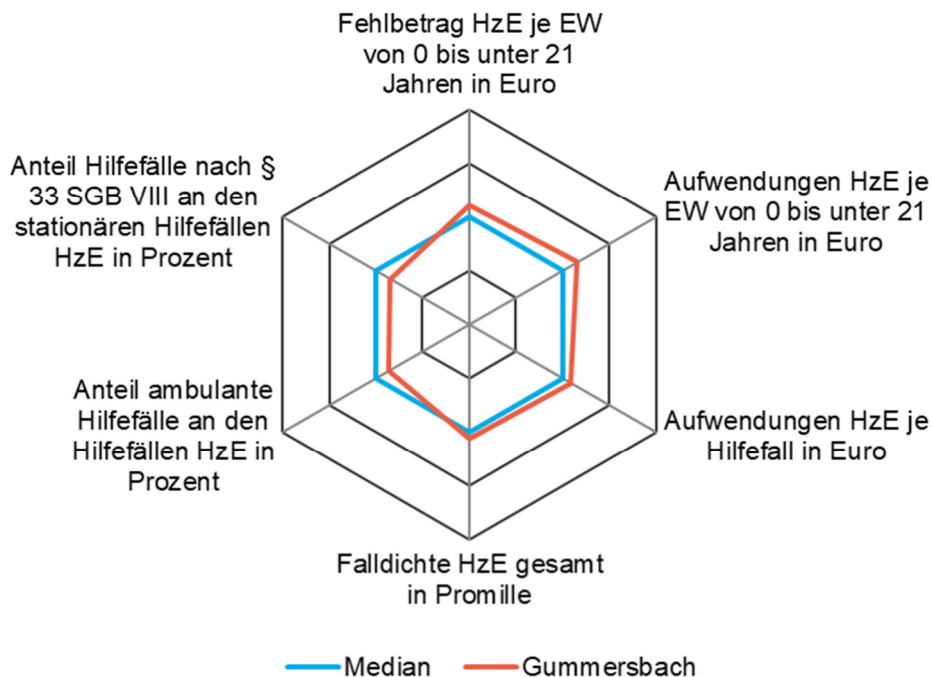
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 51 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Gummersbach hat im Jahr 2018 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre, der über dem Median und unter dem 3. Viertelwert liegt. Im Jahr 2019 liegt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis 21 Jahre in Gummersbach bei 874 Euro.

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

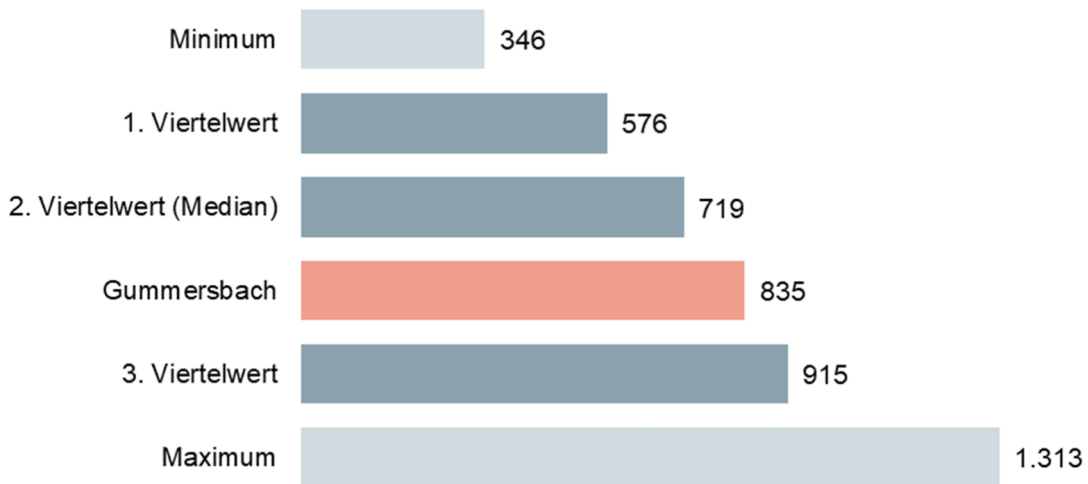
- Die Stadt Gummersbach hat höhere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre und je Hilfefall als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung aus. Die erhöhten Aufwendungen werden hauptsächlich durch den vergleichsweise hohen Anteil an kostenaufwendigeren stationären Hilfen verursacht.

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.

Bezogen auf die 10.458 Einwohner der Altersgruppe der 0 bis unter 21 Jahren hat die **Stadt Gummersbach** Aufwendungen in Höhe von 835 Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen.

Die Kennzahl entwickelt sich im Jahr 2019 wie folgt:

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

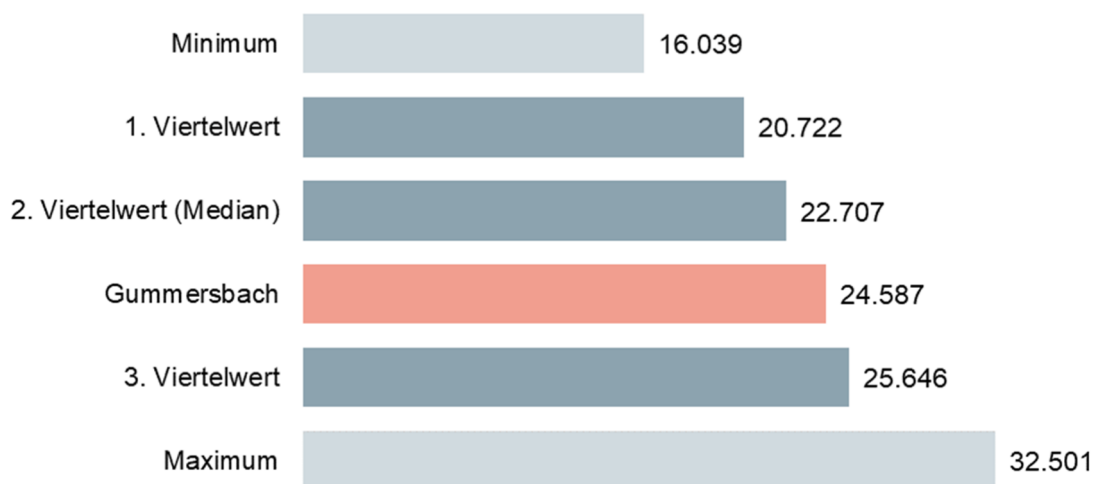
2018	2019
835	906

Die **Stadt Gummersbach** hat höhere Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die meisten anderen Vergleichskommunen. Im Jahr 2019 steigen diese weiter an.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall. Im Jahr 2018 wurden in Gummersbach 355 Hilfefälle bearbeitet, davon 171 ambulant und 184 stationär. In 2019 sind die Hilfefälle insgesamt auf 371 gestiegen, davon waren 180 ambulant und 191 stationär.

Zusammen betrachtet stellen sich die Aufwendungen je Hilfefall wie folgt dar:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen.

Analog zu den einwohnerbezogenen Aufwendungen, steigen auch die Aufwendungen je Hilfefall in 2019 auf 25.657 Euro an.

Ausschlaggebend für die hohen Aufwendungen HzE je Hilfefall ist insbesondere der vergleichsweise hohe Anteil an kostenaufwendigeren stationären Hilfefällen.

Bei der getrennten Betrachtung der ambulanten und stationären Aufwendungen ergibt sich folgendes Bild:

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

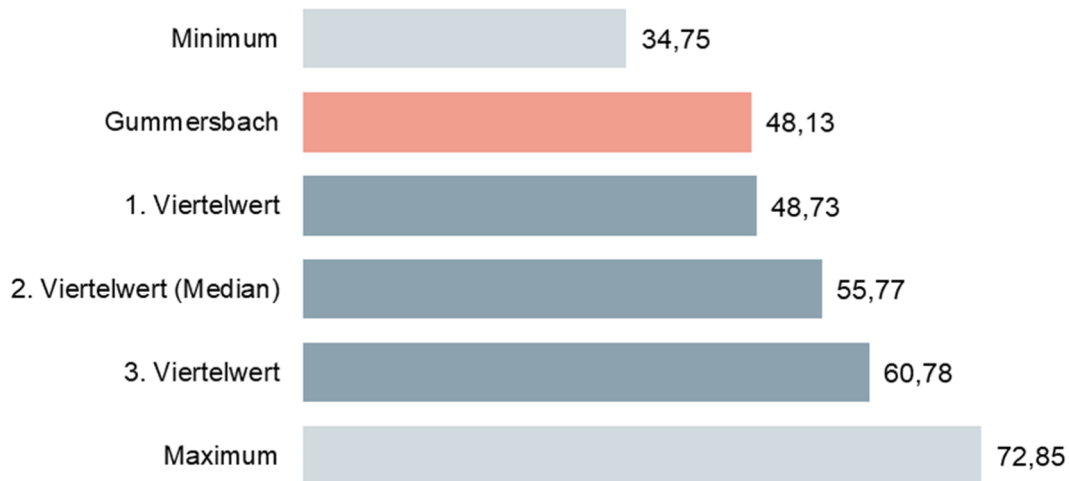
Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	9.761	7.412	9.622	10.492	11.507	16.677	53
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	38.342	27.502	33.900	38.342	42.172	48.631	53

Die ambulanten Aufwendungen je Helfefall sind in Gummersbach vergleichsweise niedrig. Auch die stationären Aufwendungen je Helfefall sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. An dieser Stelle wird deutlich, dass die erhöhten Aufwendungen je Helfefall insbesondere durch den vergleichsweise geringen Anteil an ambulanten Helfefällen negativ beeinflusst werden.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

- Die Stadt Gummersbach hat einen geringeren Anteil ambulanter Helfefälle als die meisten anderen Kommunen, dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Helfefall und damit belastend auf den Fehlbetrag aus.

Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Gummersbach hat einen vergleichsweise geringen Anteil ambulanter Helfefälle. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil als die Stadt Gummersbach.

Im Jahr 2018 waren von den 355 Hilfefällen rund 171 ambulant und rund 184 stationär. Auch im Jahr 2019 liegt der Anteil der ambulanten Hilfefälle mit 48,43 Prozent auf einem ähnlich niedrigen Niveau. In der letzten überörtlichen Prüfung (Vergleichsjahr 2013) war der Anteil der ambulanten Hilfefälle mit rund 56 Prozent noch deutlich höher.

Der niedrige Anteil an ambulanten Hilfefällen und dem analog hohen Anteil an stationären Hilfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Nach Ansicht der Stadt Gummersbach ist es häufig so, dass die gerichtliche Entscheidung für eine außerfamiliäre Hilfe zur Erziehung oftmals sehr spät getroffen wird. Die Kinder seien dann schon Lebensälter, haben bereits vielfältige Probleme in der Persönlichkeitsentwicklung oder bereits ein Suchtverhalten entwickelt. Eine Vermittlung in eine Pflegefamilie oder eine vergleichsweise kurze Heimunterbringung machen diese Konstellationen aus Sicht der Stadt unmöglich und führen somit zu längeren Heimunterbringungen und damit zu einem höheren Anteil an stationären Unterbringungen.

Wie bereits im Kapitel 3.3.3 beschrieben, baut die Stadt Gummersbach die Angebote im präventiven Bereich kontinuierlich aus, mit dem Ziel, weitergehende Hilfen zu vermeiden. Auch unter diesem Gesichtspunkt, sollte die Stadt Gummersbach den Anteil der ambulanten Hilfefälle in den Blick nehmen und regelmäßig analysieren.

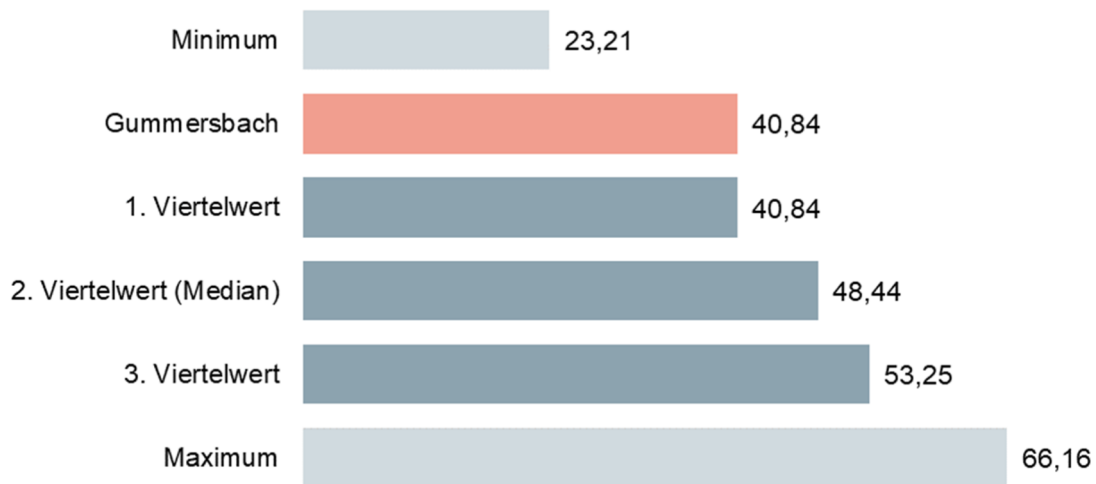
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Gummersbach im Vergleichsjahr 2018 unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus. Im Jahr 2019 zeigt sich eine leicht positive Tendenz der Vollzeitpflegefälle.

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

In 2018 waren 75 der 184 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Gummersbach** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen.

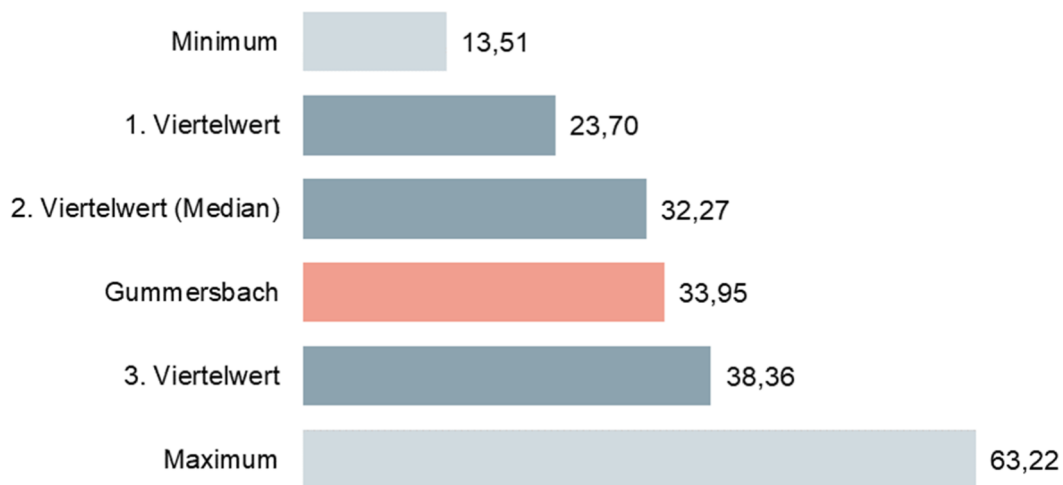
Die Stadt Gummersbach hat einen geringeren Anteil an Vollzeitpflegefällen als die meisten anderen Kommunen. Durch den vergleichsweise insgesamt hohen Anteil an stationären Hilfefällen, wird die Kennzahl „Anteil der Vollzeitpflegefälle“ allerdings leicht verzerrt. Im Jahr 2019 ist der Anteil der Vollzeitpflegefälle bei etwa gleichbleibendem Anteil an stationären Unterbringen, auf rund 42 Prozent leicht angestiegen.

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

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte ist in Gummersbach leicht überdurchschnittlich. Im Zusammenhang mit dem hohen Anteil an Heimunterbringungen wirkt dies belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Gummersbach positioniert sich im Jahr 2018 mit ihrer Falldichte von 33,95 Promille bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen höchsten Fallzahlen. Die leicht erhöhte Falldichte in Verbindung mit einem hohen Anteil an Heimunterbringungen wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Im Jahr 2019 ist die Falldichte noch einmal auf 35,30 Promille leicht angestiegen.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die beiden Jahre differenziert dar.

Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach Hilfearten

	2018	2019
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	6,17	5,60
soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	15,92	18,25
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	11,17	13,68
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	108,34	112,25
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	10,50	11,25

	2018	2019
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	17,33	15,33
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	0,58	1,25
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	1,42	3,29
ambulante Hilfefälle gesamt	170,85	179,65
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	75,21	80,22
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	69,79	77,63
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	5,01	2,50
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	1,07	1,83
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	38,08	31,53
davon Hilfen für Junge Volljährige für UMA	20,95	20,58
stationäre Hilfefälle gesamt	184,15	191,21

Sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich sind die Fallzahlen insgesamt weiter angestiegen. Im ambulanten Bereich ist die Sozialpädagogische Familienhilfe prägend. Auch die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wird in Gummersbach vermehrt gewährt.

Im stationären Bereich sind die Fallzahlen insbesondere in den beiden prägenden Bereichen der Vollzeitpflege und Heimerziehung angestiegen. Bei den jungen Volljährigen sind die Zahlen im stationären Bereich in 2019 rückläufig.

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)

→ Feststellung

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe in Gummersbach sind unauffällig. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Obergrenzen für Laufzeiten hat die Stadt bisher nicht schriftlich festgelegt.

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.

In der **Stadt Gummersbach** wird die Sozialpädagogische Familienhilfe sowohl durch den eigenen ambulanten Dienst, als auch durch die Inanspruchnahme freier Träger durchgeführt. Im Jahr 2018 waren für die Sozialpädagogische Hilfe 7,9 Vollzeit-Stellen des eigenen ambulanten Dienstes eingesetzt. In 2019 waren es 8,2 Vollzeit-Stellen.

Bei der Ermittlung der Aufwendungen je Hilfefall haben wir den Personalaufwand für die Mitarbeiter des eigenen ambulanten Dienstes gemäß der tatsächlichen Eingruppierung ohne Berücksichtigung der jeweiligen Lebensaltersstufen nach KGSt-Durchschnittswerte ermittelt und den Hilfefällen gegenübergestellt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Gummersbach wie folgt:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.468	5.199	7.680	9.438	10.280	13.046	50
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	10,36	0,00	3,98	5,91	9,06	19,50	53

Die Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe je Hilfefall sind in Gummersbach in 2018 im interkommunalen Vergleich unauffällig. Im Jahr 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall leicht auf 9.857 Euro an. Die Falldichte liegt in 2018 mit 10,36 Promille über dem dritten Viertelwert. Mit Blick auf die nachfolgend dargestellten Betreuungszeiten wird deutlich, dass die hohe Falldichte auf eine hohe Anzahl an Hilfefällen zurückzuführen ist und sich die Betreuungsdauer in Gummersbach im interkommunalen Vergleich unauffällig darstellt:

Kennzahl	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	67,80	11,59	56,23	68,42	76,04	100	43
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	32,20	0,00	23,96	31,58	43,77	88,41	43

Diese Feststellung deckt sich auch mit den Aussagen der Stadt Gummersbach. Im Durchschnitt liegt dort die Betreuungsdauer bei, durch den eigenen ambulanten Dienst durchgeführten SPFH, bei 14 Monaten. Wird die SPFH durch freie Träger durchgeführt, liegt die durchschnittliche Betreuungsdauer hingegen bei 24 Monaten.

Die Stadt Gummersbach hat für die Hilfen nach § 31 SGB VIII keine Obergrenze für Laufzeiten und wöchentliche Fachleistungsstunden verschriftlicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Gummersbach könnte die Steuerung der SPFH, insbesondere bei der Ausführung durch freie Träger optimieren, in dem Sie Obergrenzen für Laufzeiten verbindlich definiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle ist in Gummersbach vergleichsweise niedrig. Die Akquise neuer Pflegefamilien findet nur begrenzt statt.

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.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	40,84	23,21	40,72	47,17	52,13	66,16	53
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.985	9.932	14.085	17.360	20.374	26.274	53
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	7,19	2,15	5,26	6,59	7,81	15,36	53

Die Stadt Gummersbach wendet 2018 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 1.300.000 Euro für insgesamt 75 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 16.985 Euro. Damit gehört die Stadt Gummersbach zu den 50 Prozent der Kommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je Vollzeitpflegefall. Im Jahr 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall auf 17.603 Euro an. Wie bereits im Kapitel 3.7.1.3 beschrieben ist der Anteil an Vollzeitpflegefällen, gemessen an den stationären Hilfefällen vergleichsweise gering.

Die Stadt Gummersbach hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Dieser nimmt ein breites Spektrum an Tätigkeiten und Aufgaben wahr. Hierzu gehören:

- die Eignungsprüfung
- die Qualifizierung und Fortbildung
- und die Vermittlung.

Die Akquise neuer Pflegefamilien erfolgt in Gummersbach in erster Linie im Rahmen einer sehr ausgeprägten und guten Zusammenarbeit mit der Kindertagespflege. Hier entstehen häufig

erste Kontakte und potentielle Familien können so für die Vollzeitpflege gewonnen werden. Darüber hinaus betreibt die Stadt Gummersbach nach eigener Aussage eine eher zurückhaltende Akquise. Presseaufrufe oder ähnliche medienwirksame Werbung um Pflegefamilien finden in Gummersbach kaum statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien ausweiten, um den Anteil an Vollzeitpflegefällen erhöhen zu können.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen für Heimerziehung und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

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

Bei der **Stadt Gummersbach** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 51 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 4,5 Mio. Euro. Bezogen auf die 70 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 64.195 Euro pro Hilfefall.

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

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

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HZE in Prozent	51,33	18,68	36,88	44,33	49,49	67,36	53
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.195	49.022	56.419	61.883	67.624	88.444	53
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	428	64,62	227	282	424	584	53

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,67	1,28	3,63	4,60	6,32	10,08	53
Anteil Hilfefälle mit Auslandsunterbringung an den Hilfefällen § 34 SGB VIII in Prozent	3,83	0,00	0,00	0,00	0,86	6,36	53

Die Aufwendungen für die Heimerziehung sind sowohl einwohnerbezogen als auch je Hilfefall höher als bei den meisten anderen Kommunen. Bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen gehört Gummersbach sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Ursächlich für die hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen ist die Falldichte. Hier liegt die Stadt Gummersbach mit 6,67 Promille ebenfalls über dem dritten Viertwert.

Im Jahr 2019 setzt sich dieser Trend fort. Die Fälle der Heimunterbringung steigen von rund 70 auf rund 78 an. Die Falldichte liegt dann sogar bei 7,39 Promille. Durch den weiteren Anstieg der Hilfefälle in Heimunterbringung werden auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen negativ beeinflusst. Diese liegen in 2019 bei 472 Euro.

Auf die Falldichte und damit auf die Aufwendungen für die Heimerziehung wirken sich die vergleichsweise langen Verweildauern in Gummersbach aus. So haben rund 21 Prozent der Hilfefälle eine Verweilzeit von über 36 Monaten. Damit gehört die Stadt im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit den meisten Hilfefällen die eine Verweildauer von über drei Jahren aufweisen.

Die Entscheidung für eine Heimunterbringung wird erst nach Prüfung aller Alternativen umgesetzt. Nach Aussage der Stadt Gummersbach ist ein großer Anteil der Heimunterbringungen auf ältere Kinder/ Jugendlichen zurückzuführen, die bereits Suchtgewohnheiten entwickelt haben und mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Eine Heimunterbringung sei dann oftmals die letzte Möglichkeit.

Die Stadt Gummersbach hat mit 3,83 Prozent in 2018 einen interkommunal vergleichsweise hohen Anteil an Auslandsunterbringungen. Im Jahr 2018 waren von den rund 70 Hilfefällen im Jahresdurchschnitt 2,67 Hilfefälle im Ausland untergebracht. Auslandsunterbringungen erschweren eine nahe Fallbegleitung. Sie sollten daher eine Ausnahme sein. Laut dem Jugendamt der Stadt Gummersbach, handelt es sich um Ausnahmefälle, für die eine klassische Heimunterbringung nicht zielführend sei. In der Regel handele es sich um Kinder/ Jugendliche, die bereits verschiedene Unterbringungen in Intensivgruppen durchlaufen haben und auf eine Eins-zu-Eins Betreuung in einer reizarmen Umgebung angewiesen sind. Das Jugendamt habe mit den Anbietern gute Erfahrungen gemacht. Es erfolgen halbjährliche Hilfeplangespräche vor Ort oder auch per Skype.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Gummersbach bislang nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob eine Rückführung beispielsweise möglich ist und entsprechend bei der Trägerauswahl berücksichtigt. Nach eigenen Angaben, möchte die Stadt aber künftig ein Rückführungskonzept erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die hohen Fallzahlen im Bereich der Heimerziehung kritisch hinterfragen und der Aufstellung von Rückführungskonzepten einen breiteren Raum einräumen. Die Anzahl der Auslandsunterbringungen sollte sie möglichst niedrig halten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Gummersbach hat im interkommunalen Vergleich die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII. Das wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt aus.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, 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 Gummersbach** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.829	7.829	12.623	15.942	21.990	34.678	52
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	2.381	2.381	10.581	12.303	15.822	25.184	52
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	96.059	25.168	55.737	71.366	90.029	145.609	38
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 34a SGB VIII in Prozent	94,18	66,22	89,93	94,64	99,74	100	53
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	18.078	6.472	14.537	16.353	19.640	47.014	42

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	3,35	3,35	42,12	54,54	69,03	90,40	47
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	1,76	1,43	2,47	3,96	6,80	15,01	53

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Gummersbach die geringsten Aufwendungen je Hilfefall für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Ursächlich hier sind neben einer sehr niedrigen Falldichte die Aufwendungen für die ambulante Eingliederungshilfe. Auch hier bildet Gummersbach im interkommunalen Vergleich die niedrigsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall ab.

Im Jahr 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall und auch die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall an, positionieren sich im interkommunalen Vergleich aber immer noch unter dem Median.

Bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall gehört Gummersbach zu den Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Aufwendungen für die Integrationshelfer sind in Gummersbach vergleichsweise hoch. Allerdings ist der Anteil der Hilfefälle mit Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Gummersbach so niedrig, dass er interkommunal den Miniwalwert mit 3,35 Prozent darstellt.

- Die Hospitation in den Schulen vor Ort sowie die geplante Einführung eines Spezialdienstes für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet.

Nach Aussage der Stadt Gummersbach ist der sehr niedrige Anteil an Integrationshelfern auf den sehr restriktiven Umgang mit Anträgen auf Integrationshilfe/Schulbegleitung zurückzuführen. Der größte Teil der ambulanten Hilfen in Gummersbach erfolgt im Bereich der Dyskalkulie und Legasthenie.

Für die Fallbearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Gummersbach die Vorgehensweise und Rahmenbedingungen skizziert und in dem Standardordner abgelegt. Die Fallbearbeitung für die Eingliederungshilfe orientiert sich außerdem an der „Arbeitshilfe zur Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung“ der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen. Wird ein Antrag auf Schulintegrationshilfe gestellt, erfolgt eine Hospitation im Schulalltag. Dies wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet.

Aufgrund des notwendigen und umfangreichen Spezialwissens für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII plant die Stadt Gummersbach im Jahr 2021 einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe einzurichten, um das Fachwissen an einer Stelle zu bündeln. Seitens der gpaNRW wird dieses Vorgehen positiv bewertet.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je Hilfefall sowie die Falldichte im Bereich für die Hilfen der jungen Volljährigen sind in Gummersbach vergleichsweise hoch. Die Stadt Gummersbach verfügt für die Hilfen der Jungen Volljährigen über keine eigenen verschriftlichten Verfahrensstandards.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	675	19	407	506	701	1.417	52
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.959	10.776	25.946	28.915	31.622	49.428	52
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,13	0,94	7,62	9,62	12,29	18,51	52
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	21,81	1,74	13,90	18,94	23,98	41,78	52

Die Stadt Gummersbach hat sowohl einwohnerbezogen als auch je Hilfefall höhere Aufwendungen für die Hilfen für jungen Volljährige als die meisten anderen Kommunen. Auch der Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII sowie die Falldichte ist in Gummersbach vergleichsweise hoch.

Im Jahr 2019 sind die Hilfeplanfälle im Bereich der Jungen Volljährigen leicht rückgängig. Von rund 40 in 2018 auf rund 35 in 2019. Im stationären Bereich hat die Stadt Gummersbach rund 7 Hilfeplanfälle weniger zu verzeichnen. Der Anteil der Hilfefälle der jungen Volljährigen liegt in 2019 bei 9,39 Prozent und damit unter dem Median. Allerdings macht sich die grundsätzlich positive Tendenz in den Kennzahlen für 2019 kaum bemerkbar.

Ambulante Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,59	0,00	23,23	36,16	44,00	73,21	52
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.951	2.430	6.611	8.958	12.236	23.787	49

Stationäre Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.519	10.776	34.068	39.167	46.110	69.002	52
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	16.992	4.929	10.776	14.080	21.271	38.806	45
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	31.685	29.193	40.945	44.693	53.508	79.452	49
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	55,02	0,00	21,63	37,86	47,17	72,99	49

Ursächlich für die erhöhten Aufwendungen je Hilfefall ist der mit nur 3,59 Prozent vergleichsweise sehr geringe Anteil an ambulanten Hilfen. Die meisten Hilfen finden sich in Gummersbach im stationären Bereich, in der Heimerziehung. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind in Gummersbach unterdurchschnittlich. Ursächlich hierfür sind die ebenfalls sehr niedrigen Aufwendungen je Hilfefall in der Heimerziehung.

Beeinflusst werden die Aufwendungen für die Heimerziehung für die jungen Volljährigen in großem Maße durch die Unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA). Der Anteil der stationären Hilfen für die UMA ist mit rund 55% weit überdurchschnittlich.

Nach Aussage der Kommune ist der hohe Anteil der UMA in den Hilfen nach § 41 SGB VIII darauf zurückzuführen, dass die UMA in Gummersbach im Rahmen spezieller Angebote die deutsche Sprache erlernen, Berufsfelder erkunden und auch eine schulisch oder praktische Ausbildung absolvieren können. Bis zum Abschluss dieser Maßnahmen verbleiben die Jugendlichen in der Hilfe zur Erziehung. Dann kann es auch sein, dass die Hilfe über das 21. Lebensjahr hinaus gewährt wird. Da es sich hierbei in erster Linie um eine Unterbringung in vergleichsweise günstigen Wohngruppen handelt, erklärt dies auch die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall für die Heimunterbringung der jungen Volljährigen in Gummersbach. Die Stadt Gummersbach hat sich bewusst für diesen Weg der Hilfestellung, bis zum Abschluss der jeweiligen Maßnahme

entschieden. Den jungen Volljährigen soll so der Übergang ins Berufsleben erleichtert werden. Damit verbunden soll eine Problemverlagerung auf andere soziale Unterstützungsformen vermieden werden.

Die Stadt hat keine separaten Verfahrensstandards für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wird ein Bogen zur Selbsteinschätzung mit dem Jungen Volljährigen erarbeitet, in dem er seine Selbständigkeit bewerten kann. Hierin geht es um Themen, wie zum Beispiel Eigenverantwortlichkeit, soziale Verhaltensweisen, alltagspraktische Kompetenzen, Persönlichkeitsentwicklung und Schule sowie Ausbildung. Anhand von vorgegebenen Kriterien wird der Stand der Selbständigkeit bewertet und daraus werden Ziele und Maßnahmen abgeleitet. Ein schriftliches Konzept zur Verselbstständigung gibt es in Gummersbach nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte für die Hilfen der Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und schriftlich fixieren. Dabei sollten die Hilfeplangespräche engmaschiger als bei den Minderjährigen durchgeführt werden. Eine stufenmäßige Verselbstständigung sollte ab ca. 16/17 Jahren intensiv erfolgen.

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.

Im Jahr 2018 hat die **Stadt Gummersbach** rund 978.000 Euro für 28 Hilfefälle für UMA aufgewendet. In 2019 waren es noch rund 506.000 Euro für 23 Hilfefälle. Daran ist erkennbar, dass sowohl die Aufwendungen als auch Fallzahlen merkbar zurückgegangen sind. Damit folgt die Stadt dem interkommunalen Trend der rückgängigen Fallzahlen im Bereich der UMA. Die UMA sind fast ausschließlich stationär nach § 34 SGB VIII bzw. in Heimerziehung nach § 41 SGB VIII untergebracht. In 2018 gab es lediglich zwei ambulante Hilfefälle.

Die Stadt Gummersbach leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	34.350	14.679	30.898	41.141	50.196	98.984	52
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,02	0,00	5,40	6,77	8,98	16,31	53

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation und Steuerung				
F1	Eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung gibt es in Gummersbach nicht. Die Stadt Gummersbach hat aber gemeinsam mit Verwaltung und Politik ein Leitbild und damit verbundene strategische Ziele für angrenzende Aufgabenbereiche erarbeitet, die auch konkrete Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung haben.	101	E1 Die Stadt Gummersbach sollte für den Bereich der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Hierzu könnte Sie auf den bereits vorhandenen strategischen Zielen des Präventionsleitbildes vertiefend aufbauen.	102
F2	Die Stadt Gummersbach misst die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen und stellt diese nicht transparent dar.	102	E2 Die Stadt Gummersbach sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.	103
F3	Eine Bewertung der Wirksamkeit der gewählten Hilfen anhand von Zielen findet in Gummersbach einzelfallbezogen statt. Ein standardisiertes und fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es in Gummersbach nicht.	103	E3 Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden, zu Abbrüchen erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Verfahrensstandards				
F4	Die Stadt Gummersbach hat die Kernprozesse und Verfahrensstandards in einem sogenannten Standardordner verschriftlicht. Die Einhaltung der Prozessschritte und Verfahrensabläufe basiert auf der gelebten Praxis.	104	E4	105
F5	Im Jugendamt der Stadt Gummersbach ist ein Anbieterverzeichnis über Leistungen und Preise der Träger im Fachverfahren hinterlegt. Dieses bietet noch Optimierungsmöglichkeiten.	108	E5	108
F6	Die Stadt Gummersbach hat keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden oder eine Begrenzung der Laufzeiten verschriftlicht.	108	E6	109
F7	Die Stadt Gummersbach führt stichprobenhaft prozessintegrierte Kontrollen durch. Die Kontrollen erfolgen ohne Checklisten und werden nicht protokolliert. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen noch Optimierungspotenziale.	109	E7	110
Leistungsgewährung				
F8	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe in Gummersbach sind unauffällig. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Obergrenzen für Laufzeiten hat die Stadt bisher nicht schriftlich festgelegt.	121	E8	122
F9	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle ist in Gummersbach vergleichsweise niedrig. Die Akquise neuer Pflegefamilien findet nur begrenzt statt.	123	E9	124
F10	Die Stadt Gummersbach hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen für Heimerziehung und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	124	E10	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Die Aufwendungen je Hilfefall sowie die Falldichte im Bereich für die Hilfen der jungen Volljährigen sind in Gummersbach vergleichsweise hoch. Die Stadt Gummersbach verfügt für die Hilfen der Jungen Volljährigen über keine eigenen verschriftlichten Verfahrensstandards.	128	E11	Die Stadt Gummersbach sollte für die Hilfen der Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und schriftlich fixieren. Dabei sollten die Hilfeplangespräche engmaschiger als bei den Minderjährigen durchgeführt werden. Eine stufenmäßige Verselbstständigung sollte ab ca. 16/17 Jahren intensiv erfolgen.	130

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	50.412	50.368	50.497	50.688
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.648	8.612	8.647	8.740
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	10.442	10.425	10.458	10.504

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HZE gesamt in Euro	8.728.297	9.513.875
Aufwendungen HZE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	835	906
Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	24.587	25.657
Ambulante Aufwendungen HZE gesamt in Euro	1.667.672	1.895.430
Ambulante Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	9.761	10.554
Stationäre Aufwendungen HZE gesamt in Euro	7.060.625	7.618.445
Stationäre Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	38.342	39.843
Falldichte HZE gesamt		

Kennzahlen	2018	2019
Faildichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	33,95	35,30
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	48,13	48,43
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	40,84	41,95

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

Grundzahlen	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	34.078	15.967
Anzahl der Hilfefälle	6,17	5,60
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.025.784	1.106.485
Anzahl der Hilfefälle	108,34	112,25
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII		
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	304.669	364.862
Anzahl der Hilfefälle	10,50	11,25
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.277.409	1.412.076
Anzahl der Hilfefälle	75,21	80,22

Grundzahlen	2018	2019
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	4.480.191	4.954.472
Anzahl der Hilfefälle	69,79	77,63
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	144.050	235.983
Anzahl der Hilfefälle	18,40	17,16
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.222.892	1.121.959
Anzahl der Hilfefälle	39,50	34,82
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	21,81	19,74
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer		
Aufwendungen für UMA in Euro	977.611	505.783
Anzahl der Hilfefälle	28,46	23,41

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gummersbach 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

In der Stadt Gummersbach werden, bezogen auf Gebietsfläche, viele Bauanträge eingereicht. Auch der Anteil an normalen Verfahren und Genehmigungsfreistellungsverfahren ist höher als in den Vergleichskommunen. Durch umfangreiche Informationen der Bauwilligen sollte versucht werden, die hohe Anzahl an zurückgenommenen Anträgen zu verringern.

Bezogen auf eine Vollzeit-Stelle sind viele Fälle zu bearbeiten. Diese hohe Belastung wird einerseits durch einen großen Anteil an Genehmigungsfreistellungsverfahren verursacht. Andererseits wirkt sich die Zunahme unerledigter Bauanträge zunehmend arbeitsbelastend aus, die zudem stetig zunehmen. Ihr Anteil ist auch im interkommunalen Vergleich bereits überdurchschnittlich. Dieser Entwicklung sollte die Stadt Gummersbach durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken. Zudem könnten weitere Digitalisierungsschritte die Bearbeitung der Bauanträge unterstützen und beschleunigen. Dazu gehört beispielsweise die Einführung der digitalen Bauakte und der Einsatz einer Fachsoftware, die alle heute üblichen digitalen Bearbeitungsprozesse einer Bauaufsicht unterstützt.

Klare schriftliche Vorgaben zu Arbeitsabläufen und Checklisten können einen weiteren Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren liefern. Ein Kriterienkatalog für Ermessenentscheidungen unterstützt die einheitliche und rechtsichere Bearbeitung und beschleunigt das Genehmigungsverfahren.

Trotz der Einrichtung eines Service-Büros für Bauwillige und der Bauberatung durch die Sachbearbeiter der Bauaufsicht werden in der Stadt Gummersbach häufig unvollständige Bauanträge eingereicht. Diese verursachen einen höheren Verwaltungsaufwand. Sie sind ein Grund für lange Gesamtlaufzeiten. Dieses belegen die relativ hohen Differenzen zu den ermittelten Laufzeiten, die in der Stadt Gummersbach ebenfalls überdurchschnittlich lang sind. Eine weitere Ursachenforschung dieser Besonderheit kann Hinweise für gegensteuernde Maßnahmen liefern.

Die näher betrachteten Prozessschritte für das Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Gummersbach liefern keine Hinweise, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verfahren aufkommen

lassen. Die Stadt Gummersbach schafft es dabei, die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen gering zu halten. Der grafisch dargestellte Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Gummersbach effektiv gestaltet und bietet nur geringes Optimierungspotenzial.

Die Fortschreibung der in diesem Bericht ermittelten Kennzahlen liefert eine Grundlage für die Überprüfung von definierten Zielwerten und Qualitätsstandards. Sie können als Indikator für notwendig Steuerungsmaßnahmen dienen. Durch einheitliche Datenerfassungen und Auswertungsmöglichkeiten der eingesetzten Fachsoftware sollte die Ermittlung von entsprechenden Kennzahlen ohne größeren Aufwand möglich sein.

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

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	66	31	55	66	76	171	90
Fälle je qkm	4	1	2	3	4	15	90
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	14,54	1,78	6,54	9,46	12,95	40,94	62
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	76,56	53,54	80,45	84,82	89,68	96,77	62
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	8,90	0,00	1,37	4,43	9,57	25,61	90

Die **Stadt Gummersbach** bildet mit ihrer Fallzahl der Anträge je 10.000 Einwohner derzeit den Median ab. In der Stadt Gummersbach leben rund 50.700 Einwohner. Damit gehört Gummersbach als mittlere kreisangehörige Kommune zu den einwohnerstärksten Vergleichskommunen. Dreiviertel aller anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen haben weniger Einwohner. Insgesamt wird für Gummersbach ein Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Der Bevölkerungsentwicklungsindex 2018 – 2040 beträgt 95,0¹⁵. Gummersbach hat insgesamt 74 Stadtteile.

Flächenmäßig gehört Gummersbach zu der Hälfte der Kommunen mit der größeren Gemeindefläche. Je km² werden bei der Bauaufsicht Gummersbach mehr Bauanträge eingereicht, als in dreiviertel der anderen Vergleichskommunen. Die Stadt Gummersbach bildet mit ihrem Wert den 3. Viertelwert ab. Je km² leben in der Stadt Gummersbach rund 530 Einwohner.

Der Anteil an normalen Genehmigungsanträgen ist in Gummersbach höher als in dreiviertel der anderen Vergleichskommunen. Der Prüfumfang bei dieser Verfahrensart umfasst unter anderem die Übereinstimmung mit den Anforderungen nach den Vorschriften der Landesbauordnung NRW, die beim einfachen Genehmigungsverfahren entfällt.

Als einen Grund für diesen recht hohen Anteil der normalen Genehmigungsverfahren wird seitens der Bauaufsicht das „Forum Gummersbach“ gesehen. Eine Shopping Mall mit rd. 70 Geschäften. Bei der Entstehung wurde das Gesamtprojekt genehmigt. Für die Belegung der jeweiligen Geschäfte sind jedoch Einzelgenehmigungen erforderlich. Geschäftswechsel erfordern Genehmigungen für die jeweilige Nutzungsänderung.

¹⁵ lt. IT.NRW

Diese Geschäfte befinden sich auf dem sogenannten Steinmüller-Gelände, welches aktuell mit weiteren Großprojekten bebaut wird. Dazu gehört unter anderen ein Hotel, eine Akademie sowie ein Kino. Diese Projekte wurden ebenfalls in einem normalen Baugenehmigungsverfahren abgewickelt.

Im Übrigen sind weltweit agierende Gewerbe- und Industriebetriebe in Gummersbach ansässig, die in den vergangenen Jahren umfangreiche Erweiterungen ihrer Produktionsstätten und Ausstellungsgebäude vorgenommen haben.

Konkludent zum hohen Anteil der normalen Genehmigungsverfahren fällt der Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren in der Stadt Gummersbach gering aus. Gummersbach gehört in diesem Bereich zu dem Viertel der bisher betrachteten Kommunen mit dem geringsten Anteil dieses Genehmigungsverfahrens. Ein solches Verfahren kann für die Bauvorhaben angewandt werden, die keine großen Sonderbauten sind.

Demgegenüber gehört Gummersbach zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil an Genehmigungsfreistellungsverfahren. Im Jahr 2018 fiel der ermittelte Wert etwa ähnlich hoch aus wie 2019. Auch mit dieser Fallzahl positionierte sich Gummersbach zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Anteilen dieser Verfahrensart. Der hohe Anteil der Freistellungsverfahren lässt sich durch die regelmäßig entwickelten Baugebiete erklären, die insbesondere in den Stadtteilen Bernberg, Berstig, Vollmerhausen-Gostert, Niederseßmar-Obere Karkelle und Niederseßmar-Kalkschlade entstanden sind. Die in den neuen Gebieten entstehenden Bauvorhaben können zumeist durch Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung realisiert werden, da dort qualifizierte Bebauungspläne bestehen.

Ein weiterer Beitrag zur Deckung des anhaltenden Bedarfs an Baugrundstücken versucht die Stadt Gummersbach durch Angebote in einem Baulückenkataster zu decken. Es ist auf der Homepage der Stadt einsehbar. Dort stehen Auswahlkriterien wie Ortslage, Größe und Lage der Baulücken zur Verfügung, um aus dem umfangreichen Angebot das „Richtige“ zu finden. Nach einer weiteren Filterung werden weitere Daten zur Baufläche, der Bestandssituation und zum Planungsrecht gegeben. Im Übrigen werden Informationen zur Verfügbarkeit des Grundstückes geliefert. Ein nach Ansicht der gpaNRW gutes kommunales Beispiel, ausreichende Bauflächen zur Verfügung zu stellen. Im Übrigen wird so die Nachverdichtung der bebauten Bereiche gefördert.

Entwicklung der Fallzahlen in der Stadt Gummersbach

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	37	30
Summe Bauanträge	388	307
davon Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren	342	258
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	46	49

In der Stadt Gummersbach sind, wie bei den meisten bisher geprüften Vergleichskommunen, im Jahr 2019 deutlich weniger Bauanträge eingereicht worden, als im Jahr 2018. Mit dem Rückgang von knapp 21 Prozent liegt Gummersbach nahe des Durchschnittwertes von rd. 22 Prozent. Ein Grund für den Rückgang der Fallzahlen ist die Änderung der Landesbauordnung. Einige Bauherren haben ihre Anträge noch in 2018 eingereicht, um ihre Vorhaben noch nach altem Recht beurteilen zu lassen. Im Übrigen wurden einige Bauvorhaben von einer bisher notwendigen Genehmigungspflicht befreit. So sind mit dem Inkrafttreten der neuen Bauordnung

beispielsweise Garagen und Carports bis 30 m² Grundfläche genehmigungsfrei (§ 62 BauO NRW).

Eine ergänzende Datenlieferung der Stadt Gummersbach für das Jahr 2020 zeigt wieder steigende Fallzahlen. So wurden 2020 insgesamt 341 neue Bauanträge eingereicht, von denen 309 im einfachen und 32 normalen Genehmigungsverfahren beantragt wurden.

Neben den verschiedenen Arten der Genehmigungsverfahren wirkt sich auch die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen auf die Genehmigungsdauer eines Verfahrens aus. Daher wird seitens der gpaNRW die Anzahl Beteiligungsverfahren betrachtet, die sich im Vergleich zu den Vergleichskommunen und der Stadt Gummersbach wie folgt darstellen:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,57	0	1	2	3	6	56
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,51	0	1	1	1	2	57
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2,08	1	2	3	4	7	66

Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach holt im interkommunalen Vergleich wenige Stellungnahmen ein. Dieses Ergebnis liefert Hinweise für eine gute Datengrundlage. Der Sachbearbeitung liegen offensichtlich umfangreiche Informationen für die baurechtliche Beurteilung des Antrages vor.

Wie anfangs festgestellt, ist der Anteil der normalen Genehmigungsverfahren in der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich höher als in den meisten anderen Kommunen. Gerade bei diesen Verfahren ist es häufig notwendig, den Kreis der am Genehmigungsverfahren Beteiligten zu vergrößern. Trotz dieser Besonderheit gelingt es Gummersbach, die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen gering zu halten.

- Der Stadt Gummersbach gelingt es die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen gering zu halten.

Generell sollte es für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren Ziel jeder Bauaufsichtsbehörde sein, die Beteiligung anderer Behörden und internen Stellen auf ein zwingend notwendiges Maß zu begrenzen. So kann die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen gering gehalten werden, vorausgesetzt, die strukturellen Situationen der Kommune lassen das zu.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung betrachteten bauaufsichtlichen Verfahren liefern keine Hinweise, die an der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach Zweifel aufkommen lassen. Verbesserungspotential wird durch klare Vorgaben bei Ermessenentscheidungen gesehen, die einheitliche Vorgehensweisen gewährleisten.

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.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde mit der Bauaufsicht der **Stadt Gummersbach** ein Interview geführt, in dem Fragen zur fristgerechten Bearbeitung von bauaufsichtlichen Verfahren, das Vorhandensein von Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen sowie der Festlegung von Gebührenhöhen gestellt wurden.

Der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach gelingt es beinahe immer, die Frist nach § 71 Abs. 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages einzuhalten. Danach ist die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen verpflichtet, eine im Umfang gesetzlich vorgeschriebene Vorprüfung vorzunehmen. Nur wenn sehr viele Anträge in einem engen Zeitfenster gleichzeitig eingereicht werden, oder Mitarbeiter der Bauaufsicht auf Grund von Urlaub oder Krankheit abwesend sind, kommt es ausnahmsweise zu einzelnen Fristüberschreitungen.

Erforderliche Entscheidungen und Stellungnahmen beteiligter Stellen holt die Stadt Gummersbach unverzüglich nach Eingang des Antrages ein. Das setzt aber voraus, dass eine ausreichende Anzahl an Antragsausfertigungen durch den Bauherrn eingereicht werden. Der Versand der Unterlagen erfolgt noch konventionell auf dem Postweg mittels Papierakte. Sollte die Anzahl der eingereichten Ausfertigungen nicht ausreichen, fordert die Bauaufsicht mit dem Versand der Eingangsbestätigung weitere Ausfertigungen nach. Die Bauaufsicht nutzt auch unvollständige Anträge für eine Beteiligung, soweit die noch fehlenden Unterlagen für die angeforderte Stellungnahme irrelevant sind.

Der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach gelingt es annähernd immer, die gesetzliche Frist von sechs Wochen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW für die Bearbeitung von einfachen Genehmigungsverfahren einzuhalten. Im Einzelfall kommt es urlaubs- oder krankheitsbedingt oder auf Grund eines besonders hohen Fallaufkommens zu Fristüberschreitungen. Gleiches gilt, wenn die angeforderten Stellungnahmen nicht pünktlich übersandt werden.

Nur in Ausnahmefällen nimmt die Bauaufsicht die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Diese gesetzlich vorgesehene Verlängerung der Bearbeitungszeit kann durch die Bauaufsichtsbehörden in Anspruch genommen werden, wenn beispielsweise noch Befreiungen oder Abweichungen die Beteiligung anderer Behörden notwendig machen. Nach Aussage der Stadt Gummersbach beantragen die Antragsteller häufig selbst eine Fristverlängerung, um ihre Anträge zu vervollständigen. Im Regelfall genehmigt die Stadt derartige Anträge ohne die Erhebung von Verwaltungsgebühren. Diese Praxis scheint nach Ansicht der gpaNRW auf den ersten Blick zwar sehr bürgerfreundlich zu sein, belastet aber die Bauaufsichtsbehörde durch die Zunahme der offenen Fälle. Dieser Effekt tritt auch in der Stadt Gummersbach ein, wo die Anzahl der unerledigten Fälle in den betrachteten Jahren zugenommen hat. Auf weitere Einzelheiten zu den unerledigten Fällen geht die gpaNRW noch nachfolgend ein.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach sollte eine zeitnahe und vollständige Vorlage der notwendigen Bauantragsunterlagen seitens der Antragsteller einfordern.

Die Stadt Gummersbach nimmt Beteiligungen der Angrenzer nur vor, wenn tatsächlich öffentlich-rechtliche geschützte nachbarliche Belange im Zuge von vorgesehenen Abweichungen oder Befreiungen berührt werden. Aus diesem Grund sind Beteiligungen eher selten. Die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, die Beteiligung direkt im Zuge der Antragstellung durch den Bauherrn durchzuführen, wird in Gummersbach eher nicht praktiziert. Diese Art der Beteiligung sieht die BauO NRW als Alternative vor und ersetzt die Beteiligung durch die Bauaufsichtsbehörde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte im Zuge von Bauberatungen notwendige Beteiligungen der Angrenzer durch die Antragsteller durchführen lassen.

Baugenehmigungen und Teilbaugenehmigungen erlöschen, wenn nicht innerhalb von drei Jahren mit dem Bauvorhaben begonnen wurde. Gleiches gilt, wenn die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wurde. Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach verschafft sich einen Überblick über die noch gültigen Baugenehmigungen, in dem sie den Baubeginn der bereits genehmigten Verfahren durch die Baukontrolleure vor Ort überwacht. Sie sieht durch diese einheitliche Vorgehensweise einen Beitrag zur Gleichbehandlung aller Bauvorhaben. Benachrichtigungen über drohenden Abläufe von Baugenehmigungen erhalten die Bauherren nicht, zumal nach heutiger Rechtslage eine nachträgliche Verlängerung der Baugenehmigung möglich ist.

Die Stadt Gummersbach hat noch keine nachprüfbareren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeitung in schriftlicher Form erlassen. Vielmehr wird in regelmäßig stattfindenden Teamgesprächen eine Abstimmung über kritische und schwere Fälle vorgenommen. So werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichermaßen über die getroffenen Entscheidungen informiert. Schriftlich werden diese Entscheidungen jedoch noch nicht festgehalten, um als Muster für vergleichbare oder gleichgelagerte Fälle zu dienen. Mit einer solchen Dokumentation ist im Falle von Mitarbeiterwechseln die Weitergabe des erarbeiteten Fachwissens möglich. Diese Vorgehensweise sichert eine einheitliche Sachbearbeitung und steigert die Rechtssicherheit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte für Ermessensentscheidungen klare Grundlagen (z.B. in Form eines Kriterienkataloges) aufstellen, um rechtssichere und einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Diese Grundlagen sollten zentral in die Bearbeitungssoftware eingepflegt werden.

Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach schöpft die Höchstgrenzen des Gebührenrahmens der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW nicht vollständig aus. Nach gescheiterten Versuch, die Baugenehmigungsgebühren im Oberbergischen Kreis einheitlich zu erheben, orientiert sich die Stadt an die Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes. Eine Überprüfung, inwieweit die eingenommenen Gebühren die entstehenden Kosten der Bauaufsicht decken, erfolgt momentan noch nicht. Ein ermittelter Kostendeckungsgrad kann als Maßstab für die zu erhebende Gebühr verwandt werden. Dieser sollte durch die Bildung entsprechender Kennzahlen dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollten als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren genutzt werden.

Auf die weiteren Ausführungen zur Transparenz im Kapitel 4.3.9 dieses Prüfungsberichts wird verwiesen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Der Anteil zurückgenommener Bauanträge ist in der Stadt Gummersbach hoch.

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.

Die **Stadt Gummersbach** hat für interessierte Bauherren eine zentrale Anlaufstelle bei der Bauaufsicht eingerichtet. Dieses Servicebüro liefert Informationen zu Zuständigkeiten sowie die Anträge und Formulare, welche zur Bearbeitung des Antrages notwendig sind. Zudem ist dort die Einsichtnahme von bestehenden Bauakten möglich. Rund 35 verschiedene Antragsformulare sind auf dem Formularserver der Stadt für baurechtliche Genehmigungsverfahren abrufbar.

Die Sachbearbeiter der Bauaufsicht stehen den Bauwilligen - zusätzlich zum Servicebüro - für Beratungsgespräche zur Verfügung. Nach Aussage des Ressortleiters wird dieses Angebot sehr häufig und intensiv in Anspruch genommen.

Im Geoportal der Stadt Gummersbach sind der Flächennutzungsplan und die Geltungsbereiche der Bebauungspläne abrufbar. Über integrierte Links sind Daten der jeweiligen Bauleitpläne einsehbar. Genaue Informationen über textliche und zeichnerische Festsetzungen bleiben dem Betrachter jedoch verborgen. Bei der Darstellung des Flächennutzungsplanes fehlen Angaben zu den jeweiligen dargestellten Gebietstypen nach der Baunutzungsverordnung. Für eventuelle Rückfragen ist kein konkreter Ansprechpartner benannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte den Bauwilligen direkte Ansprechpartner benennen, die Auskünfte zu bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Fragen liefern können. Zudem sollten die Bebauungspläne und der Flächennutzungsplan online mit den konkreten Festsetzungen und Darstellungen abrufbar sein.

Mit Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung zum 01. Januar 2019 sind keine Zurückweisungen von Bauanträgen mehr möglich. Nur noch Altfälle, die aus den Vorjahren stammen, können noch zurückgewiesen werden. Ist nach neuester Rechtslage ein Antrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, wird der Antragsteller über diesen Sachverhalt informiert und aufgefordert, den oder die Mängel innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben. Kommt dieser der Aufforderung nicht nach, gilt der Antrag auf Grundlage der Regelungen der Landesbauordnung als zurückgenommen. Dieser Sachverhalt wird auch als Rücknahmefiktion bezeichnet.

Die Werte von 79 bisher erfassten Daten der mittleren kreisangehörigen Kommunen belegen, dass in der Hälfte der Vergleichskommunen, wie auch in Gummersbach, im Jahr 2019 keine Anträge mehr zurückwiesen wurden. Näheres ist aus der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Gummersbach	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	1,08	17,54	79
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	8,79	0,00	2,20	3,93	6,33	20,00	84

Die Stadt Gummersbach gehört beim Anteil der zurückgenommenen Anträge zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Fallzahlen. Anders ausgedrückt werden in dreiviertel der Vergleichskommunen weniger Anträge zurückgenommen als in Gummersbach. Eine hohe Anzahl zurückgenommener Anträge verbraucht unnötig Personal- und Zeitressourcen.

Nach Aussage der Stadt Gummersbach macht die Bauaufsicht von der im Jahr 2019 eingeführten Rücknahmefiktion regelmäßig Gebrauch. Falls eine Vervollständigung der Antragsunterlagen nicht innerhalb der vorgegebenen Frist stattfindet, wird der Antrag zurückgesandt und gilt entsprechend der gesetzlichen Vorgaben als zurückgenommen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gummersbach sollte weitere Ursachen für die zurückgenommenen Anträge ermitteln und notwendige gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Gummersbach bearbeitet die eingehenden Genehmigungsanträge mittels der eingehenden Papierakte. Arbeitsabläufe und Checklisten, die zur einheitlichen und rechtsicheren Bearbeitung der Anträge beitragen, sind nicht vorhanden. Klare Vorgaben zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen und deren Grenzen, die die Prozesse weiter optimieren, gibt es noch nicht.

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.

In der **Stadt Gummersbach** werden Verfahren in der Genehmigungsfreistellung bei der Bauplanung bearbeitet. Diese nutzt die Bearbeitungssoftware der Bauaufsicht, so dass die Daten der Genehmigungsfreistellungsverfahren direkt eingepflegt werden. Diese können so für weitere Zwecke der Bauaufsicht, wie beispielsweise für stichprobenartige Baukontrollen, genutzt werden. Für die Bearbeitung der Freistellungsverfahren und Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt noch keine Checklisten entwickelt, die eine sichere und einheitliche Bearbeitung der Anträge fördern. Nach Aussage der Stadt ist beabsichtigt, einen Handlungsfaden zu entwickeln, der die Bearbeitung vereinheitlicht. Bei der Erstellung von Checklisten wird seitens der Bauaufsicht befürchtet, dass wesentliche Prüfpunkte eventuell unberücksichtigt bleiben. Dieser Ein-

wand wird von der gpaNRW nicht geteilt, da gerade Checklisten dazu dienen, nichts zu vergessen. Durch „Abhaken“ von Prüfpunkten wird eine einheitliche Prüfung aller Fallkonstellationen und möglicher Prüfpunkte gewährleistet. Zudem entsteht die Möglichkeit, den Ablauf der Prüfung zu dokumentieren und zu kontrollieren. Im Übrigen ist es im Vertretungsfall einfacher, den Prüfungsprozess an passender Stelle fortzuführen.

Die in der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach eingesetzte Bearbeitungssoftware lässt es zu, Vorgaben für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge zu hinterlegen. Entsprechende Vorschläge sind vom Softwarehersteller mit der Einführung der neuen BauO NRW im Jahr 2019 bereits hinterlegt worden, sind jedoch nach Aussage der Bauaufsicht Gummersbach für die örtlichen Verhältnisse nicht nutzbar. Auf Grund von fehlenden Personal sei eine Überarbeitung der hinterlegten Arbeitsschritte unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse noch nicht erfolgt, so die dortige Bauaufsicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte durch die Einführung von Checklisten und die Hinterlegung von Arbeitsabläufen in ihrer Bearbeitungssoftware die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Genehmigungsanträge fördern.

Die Stadt Gummersbach bearbeitet die Genehmigungsverfahren noch mittels der Papierakte. So kann der Genehmigungsprozess nur teilweise durch die eingesetzte Software unterstützt werden. Eine medienbruchfreie Bearbeitung der Anträge ist nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die digitale Bauakte einführen. Es sollte eine medienbruchfreie Bearbeitung der Anträge möglich sein.

Auf weitere Punkte der Digitalisierung geht die gpaNRW im Kapitel 4.3.8 dieses Berichtes ein.

In der Stadt Gummersbach sind die Verantwortungsbereiche zum Teil in Stellenbeschreibungen hinterlegt. Haushaltsrechtliche Befugnisse sind schriftlich durch den Fachbereich Finanzen übertragen worden. Zudem gibt es für baurechtliche Abweichungen einen standardisierten Prüfungsbericht als Formular, das im Zuge von Genehmigungen vom Sachgebietsleiter zu unterzeichnen ist.

Weitere schriftliche Regelungen in Form von Arbeitsanleitungen oder Dienstanweisungen, die Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse eindeutig festlegen, gibt es noch nicht. Derartige eindeutige Regelungen schaffen durch klare Abgrenzung von Funktionen und Aufgaben eine Handlungssicherheit für die eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte durch schriftliche Regelungen Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar und eindeutig festlegen, um dem eingesetzten Personal ausreichend Handlungssicherheit zu geben.

Das Gemeindegebiet der Stadt Gummersbach ist in drei räumliche Zuständigkeitsbereiche für die Bauaufsicht eingeteilt. Die jeweils zuständigen Bediensteten bearbeiten alle in diesem Teilgebiet eingehenden Bauanträge. Sie haben dadurch eine gute Ortskenntnis und kennen die baurechtlichen Vorgaben. Die Aufteilung der eingehenden Anträge durch regionale Zuordnungen kann jedoch zu ungleichen Arbeitsbelastungen führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die Fallzahlen in den gebildeten Teilgebieten der Bauaufsicht regelmäßig überprüfen, um eine gleichmäßige Belastung der Sachbearbeiter zu gewährleisten.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozess zur Bearbeitung eines einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Gummersbach klar strukturiert und liefert nur geringes Optimierungspotenzial.

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.

Das einfache Genehmigungsverfahren durchläuft in der **Stadt Gummersbach** einen klar strukturierten Bearbeitungsprozess. Zu Beginn des Verfahrens sichtet der Vorgesetzte die Antragsunterlagen. Nach der Erfassung der Antragsdaten durch die Registratur findet die vollständige Bearbeitung von der Sachbearbeitung statt. Nur Anhörungen werden von Verwaltungskräften bearbeitet. Der Prozess zur Bearbeitung des einfachen Genehmigungsverfahrens ist daher für eine zügige Bearbeitung der Anträge geeignet.

Die Korruptionsprävention kann noch weiter verbessert werden, indem eine Sichtung der vorbereiteten Genehmigungsbescheide und Ablehnungen durch den Vorgesetzten vor dessen Versand erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte durch Sichtung der Baugenehmigungsbescheide und Ablehnungen durch den Vorgesetzten einen weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention leisten.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Gummersbach länger als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Differenz zur ermittelten Laufzeit ist relativ hoch und weist auf entstandene Zeiten für die Vervollständigung der Anträge hin.

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

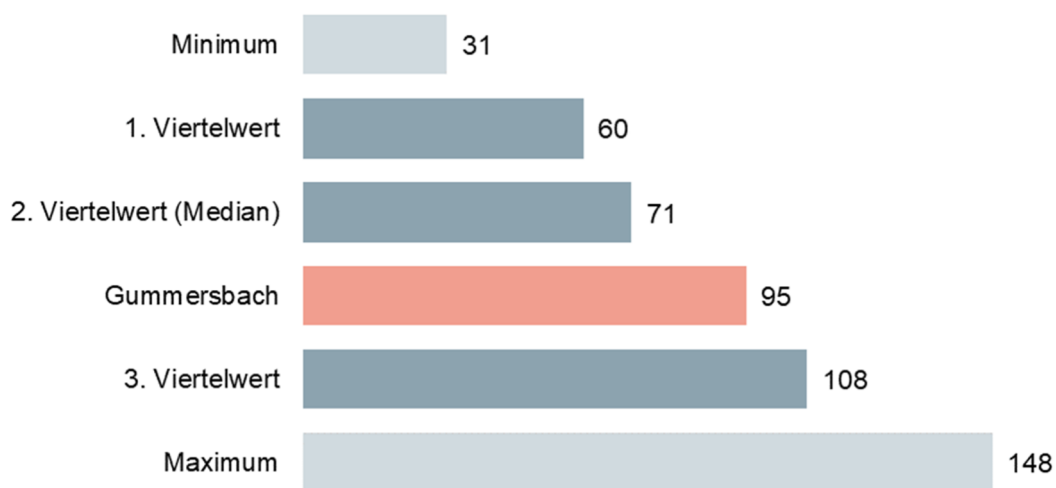
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese

Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

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

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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

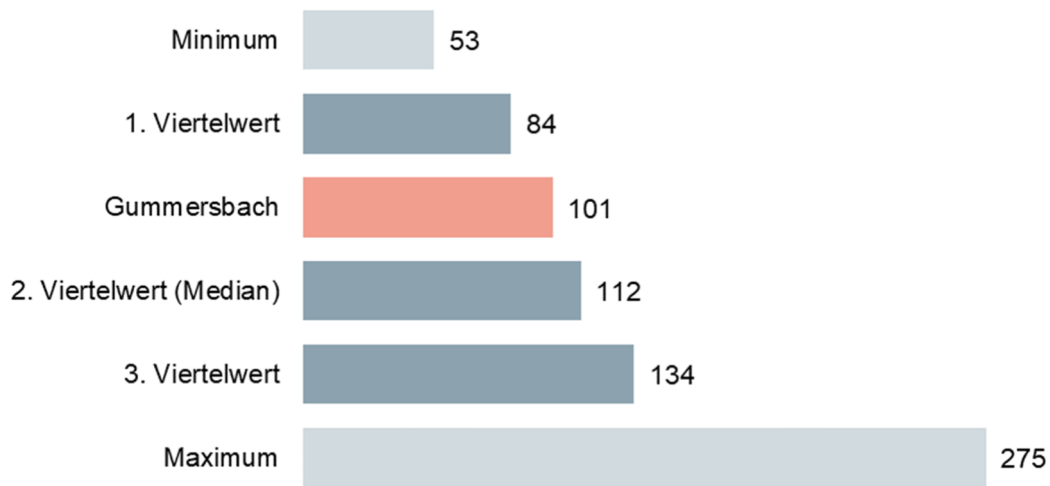


In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Bearbeitung eines Antrages im einfachen Genehmigungsverfahren benötigt die **Stadt Gummersbach** mehr Zeit als die Hälfte der Vergleichskommunen. Hier wird, wie anfangs beschrieben, die Gesamtlaufzeit des Antrages berücksichtigt. Der Zeitraum, in dem der unvollständige Antrag vorliegt aber auf Grund fehlender Unterlagen noch nicht bearbeitet werden kann, wird folglich mitgezählt. Es spiegelt sich in den Ergebnissen für Gummersbach auch der unter 4.3.2 beschriebene Hinweis der Bauaufsicht wider, dass vielfach Antragsteller um Fristverlängerung für die Vorlage der noch fehlenden Unterlagen bitten. Diese erforderlichen Zeiten führen in der Folge zu längeren Gesamtlaufzeiten.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich gehört die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach zu der Hälfte der Kommunen mit den geringeren Gesamtlaufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren. Deutlich wird auch, dass im Regelfall die Bearbeitung von normalen Genehmigungsverfahren eine längere Zeit in Anspruch nimmt als die Bearbeitung einfacher Genehmigungsverfahren. Dieser Trend lässt sich auch aus den bisher erhobenen Werte der Vergleichskommunen ableiten.

Nur weniger als die Hälfte der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen konnten die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren angeben. Gummersbach konnte diese Daten durch die manuelle Auswertung einer Teilmenge und der Bildung eines Durchschnittswertes ermitteln. Die Werte sind in den interkommunalen Vergleich eingeflossen und in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Laufzeiten der Genehmigungsverfahren 2019

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit ab vollständigen Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren	76	27	38	60	82	272	31
Laufzeit ab vollständigen Antragseingang im einfachen Genehmigungsverfahren	48	17	31	45	59	108	32

Die ermittelten Laufzeiten zeigen hohe Differenzen zu den ermittelten Gesamtlaufzeiten auf. Dieses zeigt sich ganz besonders bei den einfachen Genehmigungsverfahren der Stadt Gummersbach. Dieser Zeitraum ist auf die erforderliche Nachlieferung von Antragsunterlagen zurückzuführen. Mit beiden Laufzeit-Werten unterschreitet die Stadt Gummersbach den Orientierungswert der gpaNRW. Jedoch benötigen die Hälfte der Vergleichskommunen weniger Zeit für die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren als die Stadt Gummersbach. Einen Beitrag für eine weitere Beschleunigung der Bearbeitungszeiten wird die Digitalisierung liefern, die im Abschnitt 4.3.8 näher beschrieben wird.

Die neue Landesbauordnung hat das Ziel, das Bauen unter anderem zu entbürokratisieren und mit Hilfe von Digitalisierungsmaßnahmen zu vereinfachen, zu beschleunigen und somit insgesamt zu fördern. Es wurde aus Gründen der Transparenz zudem eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die Rechtsgrundlage findet sich in § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Die vorgesehene Rechtsverordnung wurde noch nicht erlassen, jedoch sollte die Stadt Gummersbach die Voraussetzungen für eigene Auswertungen zu Lauf- und Gesamtlaufzeiten schaffen. Dafür spricht auch die im Haushaltsplan¹⁶ fixierte Zielsetzung, „vereinfachte“ Genehmigungsverfahren innerhalb von sechs Wochen und „übliche Verfahren“ in einem Zeitraum von zwölf Wochen zu bearbeiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Gummersbach sollte ihre Datenerfassung so vornehmen, dass sie Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren ermitteln kann. So werden die Voraussetzungen für die angekündigte gesetzliche Berichtspflicht geschaffen. Eigene Zielwerte können dadurch überprüft werden.

Die langen Zeiträume, die zur Vervollständigung der eingereichten Anträge erforderlich sind, erschweren die Bearbeitung. Sie verbrauchen zusätzliche Zeit- und damit Personalressourcen. Auf die Ausführungen im Kapitel 4.3.2 wird verwiesen.

¹⁶ Seite 367 des Haushaltsplans der Stadt Gummersbach 2020

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.

Zusätzlich zum Personaleinsatz für Baugenehmigungsverfahren werden auch die Stellenanteile berücksichtigt, die für Vorlagen der Genehmigungsfreistellung und für förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide aufgewandt werden.

→ **Feststellung**

Die Kennzahl zum Personaleinsatz bildet eine hohe Fallzahl je Vollzeitstelle ab. Der Wert ist begünstigt durch einen hohen Anteil an Genehmigungsfreistellungsverfahren und der Zunahme von noch nicht abgeschlossenen Verfahren.

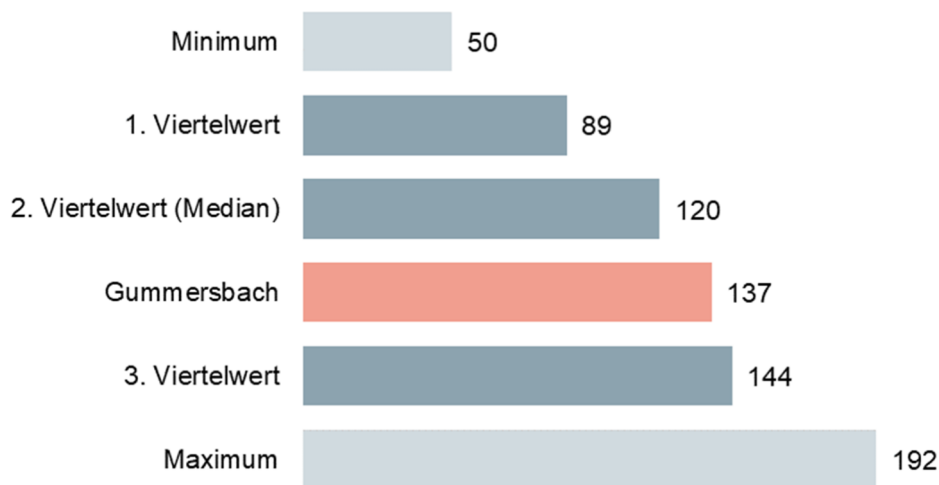
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Dabei sollten eher mittelfristige Tendenzen der Fallentwicklung von Bedeutung sein, als kurzfristige Schwankungen, wie sie beispielsweise im Betrachtungszeitraum durch die Änderung der Landesbauordnung entstanden sind.

Die **Stadt Gummersbach** hat für den von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich, nämlich alle Tätigkeiten im Rahmen des Bauantrages und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/Vorbescheide und Freistellungsverfahren, insgesamt 2,5 Vollzeitstellen ermittelt. Darin ist auch der Personaleinsatz berücksichtigt, der bei der Bauplanung für die Bearbeitung der Genehmigungsfreistellungsverfahren notwendig ist. Stellenanteile des Servicebüros sind nicht berücksichtigt, da sie nicht direkt dem Genehmigungsverfahren zugeordnet werden können. Eine weitere Aufteilung auf Anteile für Baugenehmigungen und für förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide, war mit vertretbarem Aufwand in Gummersbach nicht möglich.

Bei den erfassten Fällen hat die gpaNRW keine Gewichtung der zu bearbeitenden Genehmigungsverfahren vorgenommen, etwa für gewerbliche komplexe Vorhaben oder auch schnell zu bearbeitende Fälle, wie beispielsweise Genehmigungsfreistellungsverfahren.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 86 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Gummersbach** gehört mit ihrem ermittelten Wert zu der Hälfte der bisher erfassten mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem höheren Fallaufkommen je Vollzeitstelle. Dabei begünstigt die hohe Anzahl an Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung diesen relativ hohen Wert. Wie bereits im Kapitel 4.3.1 festgestellt, liegt der Anteil solcher Verfahren in Gummersbach höher als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Je berücksichtigte Vollzeitstelle wurden durchschnittlich zwölf Fälle dieser Verfahrensart bearbeitet.

Ein weiterer begünstigender Effekt tritt in Gummersbach durch die Zunahme der unerledigten Bauanträge ein. So lagen in der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach zum 01. Januar 2019 insgesamt 187 unerledigte Anträge vor. Im laufenden Jahr 2019 gingen insgesamt weitere 307 Anträge ein. Demgegenüber wurden im Laufe des Jahres insgesamt 227 Fälle abgeschlossen. Die Anzahl der unbearbeiteten Fälle stieg damit um weitere 80 Fälle auf insgesamt 267.

Nach Definition der gpaNRW rechnen als Fälle in die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ die Summe aller eingegangenen Bauanträge, die Freistellungsvorlagen und die Förmlichen Bauvoranfragen. Eine Aussage zur Leistung ist nur möglich, wenn die Anzahl der unerledigten Anträge über die Jahreswende mit betrachtet wird. Im Regelfall lässt die Tendenz bei der Kennzahl zu den unerledigten Bauanträgen eine Bewertung der Belastungssituation zu. Da regelmäßig zum Jahresende noch Anträge eingehen, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden, aber zum Jahresanfang auch über Anträge entschieden wurde, die noch aus dem Vorjahr waren, gleicht sich dies in der Regel aus. Um zu beurteilen, inwieweit der Faktor dennoch Einfluss nimmt, hat die gpaNRW weitere Kennzahlen erhoben.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	60,91	5,65	22,44	33,88	61,44	450	51
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	11,75	1,48	7,96	13,30	17,91	28,20	87

Die Stadt Gummersbach gehört bei der Kennzahl „Verhältnis unerledigter Bauanträge zu den neuen Anträgen“ am 01. Januar 2019 zu der Hälfte der bisher erfassten Vergleichskommunen mit den höheren Werten.

→ Empfehlung

Die Stadt Gummersbach sollte die Fallzahlen weiter fortschreiben und analysieren. Sie sollte auf Grund der Kennzahlenergebnisse eine Organisationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren durchführen. Der Zunahme der unerledigten Fälle ist durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken, wie beispielsweise durch die Einführung der digitalen Bauakte oder klaren Vorgaben zu Ermessensentscheidungen.

Da die Stadt Gummersbach die Stellenanteile nicht mit vertretbarem Aufwand weiter aufteilen konnte, werden die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheid tabellarisch zur Information mit aufgeführt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Gummersbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	45	90	150	233	41
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	72	122	175	444	39
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,45	17,31	24,31	45,45	34

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die aktuell eingesetzte Software liefert nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung, wie beispielsweise die elektronische Annahme von Bauanträgen. Die Vorteile der durchgängig digitalen Bearbeitung werden daher in der Stadt Gummersbach noch nicht genutzt.

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

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹⁷ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

In der **Stadt Gummersbach** erhalten die Bediensteten der Bauaufsicht die eingehenden Genehmigungsanträge im Regelfall in Papierform. Nur im Einzelfall erfolgt die Einsendung von Antragsunterlagen per E-Mail. Die erforderlichen Beteiligungen erfolgen mittels der in Papier vorliegenden Antragsausfertigungen. Diese müssen in einer ausreichenden Anzahl vorliegen, damit ein gleichzeitiger Postversand möglich ist. Unterstützt wird die Bauaufsicht durch eine Fachsoftware, die jedoch noch nicht alle Schritte einer digitalen Bearbeitung der Bauanträge bearbeiten kann. Die Annahme von digitalen Bauanträgen ist aktuell auf Grund fehlender Systemkomponenten nicht möglich. Zudem weist die eingesetzte Fachsoftware Schnittstellenprobleme auf, beispielsweise bei der Erstellung von Gebührenbescheiden und dessen Datenaustausch mit der Stadtkasse.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für die überörtliche Prüfung zeigten sich zum Teil Schwierigkeiten, die abgefragten Daten zu ermitteln. Vielfach mussten die Kennzahlen über manuelle Nachbearbeitung herausgefiltert werden. Beispielsweise konnte die Zahl der unerledigten Anträge nicht automatisiert dargestellt werden. Daher kann die aktuell eingesetzte Software die Bediensteten nur sehr eingeschränkt in ihrer täglichen Arbeit unterstützen.

Auch die im Dezember 2020 erfolgte Information des Landes NRW über den Start des Bauportals NRW sollte die Stadt Gummersbach nicht davon abhalten, sich kurzfristig mit der Thematik der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren auseinanderzusetzen. Sie sollte dabei das Bauportal NRW in ihre Digitalisierungsüberlegungen mit einbeziehen. Für das zukünftig einge-

¹⁷ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

setzte System besteht die Möglichkeit einer kostenfreien Anbindung an das Bauportal des Landes (Antrag und Bauvorlage). Anschließend könnte das Baugenehmigungsverfahren vollständig digital durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach erhebt zum Teil bereits Kennzahlen, die jedoch nicht ausgewertet werden. Weitere Kontrollmechanismen zur Steuerung, wie Vorgaben von Qualitätsstandards gibt es noch nicht. Eigene Zielwerte werden noch nicht regelmäßig überprüft.

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.

Im Rahmen des Interviews mit der Stadt Gummersbach wurden Fragen zur Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandenen Kennzahlen gestellt.

Die **Stadt Gummersbach** erstellt vierteljährlich einen hausinternen Bericht über die bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren. Darin wird die Anzahl der beantragten und bearbeiteten Genehmigungsverfahren dargestellt, differenziert nach

- Wohnungsbau- und gewerblichen Bauvorhaben,
- Nutzungsänderungen,
- Abbruchverfahren,
- Genehmigungen nach dem Wohnungseigentumsgesetz,
- und Voranfragen.

Ferner werden die Fallzahlen der Verwaltung der Bauaufsicht dargestellt, wie die Anzahl der

- Ordnungsverfügungen,
- Ordnungswidrigkeiten,
- Baulasten (Auskunft, Löschung, Eintragung),
- Vorkaufsrechtprüfung und
- Klagen.

Auch der Haushaltsplan der Stadt Gummersbach¹⁸ enthält Ziele für die Bauaufsicht, wie

- effiziente und rechtmäßige Entscheidungsfindung und
- Bearbeitungsfristen von diversen baurechtlichen Verfahren.

Eine weitere Auswertung der Kennzahlen und Überprüfung der gesetzten Ziele erfolgt noch nicht. Für die Entwicklung als Indikator für Steuerungsnotwendigkeiten sollte ein Bezug zu anderen Parametern hergestellt werden. Auf die im Folgenden dargestellten Kennzahlenbeispiele wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte den Umfang ihrer Kennzahlen mindestens um die im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung ermittelten Werte erweitern und regelmäßig auswerten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt Beispiele für sinnvolle Kennzahlenbildungen in der Bauaufsicht.

Kennzahlenbeispiele

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in Prozent“ Berechnung z. B.: $\frac{\text{Personalaufwendungen}}{(\text{Ordentliche Aufwendungen} + \text{Aufwendungen aus ILB})} * 100$
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in Prozent“ Berechnung z. B.: $\frac{(\text{Ordentliche Erträge} + \text{Erträge aus ILB})}{(\text{Ordentliche Aufwendungen} + \text{Aufwendungen aus ILB})} * 100$
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach verfolgt zwar das Ziel, die Anzahl der Klageverfahren niedrig zu halten, hat diesbezüglich aber noch keine schriftlich klar definierten Ziele formuliert. Gleiches gilt für Vorgaben bezüglich Qualitätsstandards.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels der erzeugten Kennzahlen durch einen Soll-Ist-Vergleich überprüfen.

¹⁸ Haushaltsplan der Stadt Gummersbach 2020, Seite 367

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

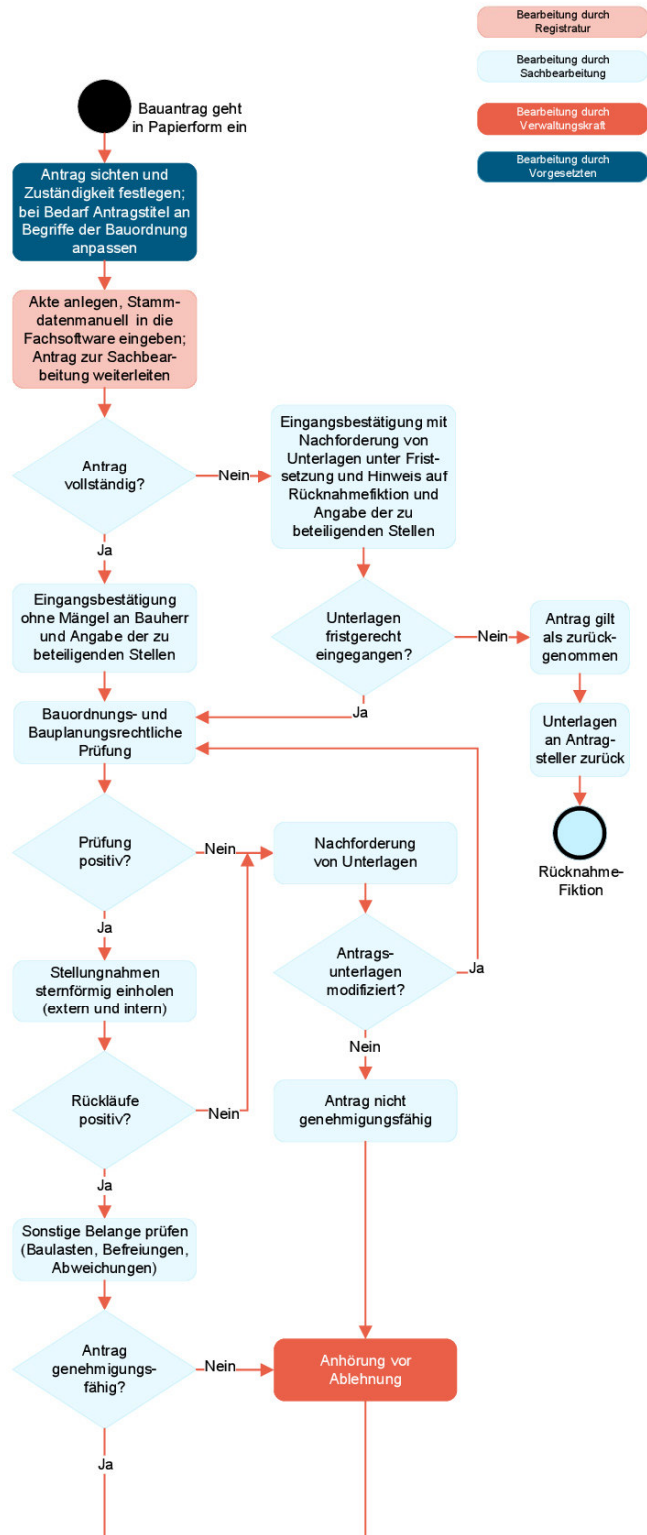
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Bauaufsicht				
F1	Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung betrachteten bauaufsichtlichen Verfahren liefern keine Hinweise, die an der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach Zweifel aufkommen lassen. Verbesserungspotential wird durch klare Vorgaben bei Ermessenentscheidungen gesehen, die einheitliche Vorgehensweisen gewährleisten.	143	E1.1 Die Bauaufsicht der Stadt Gummersbach sollte eine zeitnahe und vollständige Vorlage der notwendigen Bauantragsunterlagen seitens der Antragsteller einfordern.	144
			E1.2 Die Stadt Gummersbach sollte im Zuge von Bauberatungen notwendige Beteiligungen der Angrenzender durch die Antragsteller durchführen lassen.	144
			E1.3 Die Stadt Gummersbach sollte für Ermessenentscheidungen klare Grundlagen (z.B. in Form eines Kriterienkataloges) aufstellen, um rechtssichere und einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Diese Grundlagen sollten zentral in die Bearbeitungssoftware eingepflegt werden.	144
			E1.4 Die Stadt Gummersbach sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollten als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren genutzt werden.	145
F2	Der Anteil zurückgenommener Bauanträge ist in der Stadt Gummersbach hoch.	145	E2.1 Die Stadt Gummersbach sollte den Bauwilligen direkte Ansprechpartner benennen, die Auskünfte zu bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Fragen liefern können. Zudem sollten die Bebauungspläne und der Flächennutzungsplan online mit den konkreten Festsetzungen und Darstellungen abrufbar sein.	145
			E2.2 Die Stadt Gummersbach sollte weitere Ursachen für die zurückgenommenen Anträge ermitteln und notwendige gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.	146

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F3	Die Stadt Gummersbach bearbeitet die eingehenden Genehmigungsanträge mittels der eingehenden Papierakte. Arbeitsabläufe und Checklisten, die zur einheitlichen und rechtssicheren Bearbeitung der Anträge beitragen, sind nicht vorhanden. Klare Vorgaben zu Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbe-fugnisse und deren Grenzen, die die Prozesse weiter optimieren, gibt es noch nicht.	146	E3.1 Die Stadt Gummersbach sollte durch die Einführung von Checklisten und die Hinterlegung von Arbeitsabläufen in ihrer Bearbeitungssoftware die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Genehmigungsanträge fördern.	147
			E3.2 Die Stadt Gummersbach sollte die digitale Bauakte einführen. Es sollte eine medienbruchfreie Bearbeitung der Anträge möglich sein.	147
			E3.3 Die Stadt Gummersbach sollte durch schriftliche Regelungen Entschei-dungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar und eindeutig festle-gen, um dem eingesetzten Personal ausreichend Handlungssicherheit zu geben.	147
			E3.4 Die Stadt Gummersbach sollte die Fallzahlen in den gebildeten Teilgebie-ten der Bauaufsicht regelmäßig überprüfen, um eine gleichmäßige Belas-tung der Sachbearbeiter zu gewährleisten.	148
F4	Der Prozess zur Bearbeitung eines einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Gummersbach klar strukturiert und liefert nur geringes Optimierungspoten-zial.	148	E4 Die Stadt Gummersbach sollte durch Sichtung der Baugenehmigungsbe-scheide und Ablehnungen durch den Vorgesetzten einen weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention leisten.	148
F5	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Gummersbach länger als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Dif-ferenz zur ermittelten Laufzeit ist relativ hoch und weist auf entstandene Zeiten für die Vervollständigung der Anträge hin.	148	E5 Die Stadt Gummersbach sollte ihre Datenerfassung so vornehmen, dass sie Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten getrennt nach einfachen und norma-len Genehmigungsverfahren ermitteln kann. So werden die Vorausset-zungen für die angekündigte gesetzliche Berichtspflicht geschaffen. Ei-gene Zielwerte können dadurch überprüft werden.	151
F6	Die Kennzahl zum Personaleinsatz bildet eine hohe Fallzahl je Vollzeitstelle ab. Der Wert ist begünstigt durch einen hohen Anteil an Genehmigungsfeistel-ungsverfahren und der Zunahme von noch nicht abgeschlossenen Verfahren.	152	E6 Die Stadt Gummersbach sollte die Fallzahlen weiter fortschreiben und analysieren. Sie sollte auf Grund der Kennzahlenergebnisse eine Organi-sationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfah-ren durchführen. Der Zunahme der unerledigten Fälle ist durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken, wie beispielsweise durch die Einführung der digitalen Bauakte oder klaren Vorgaben zu Ermessensentscheidun-gen.	154

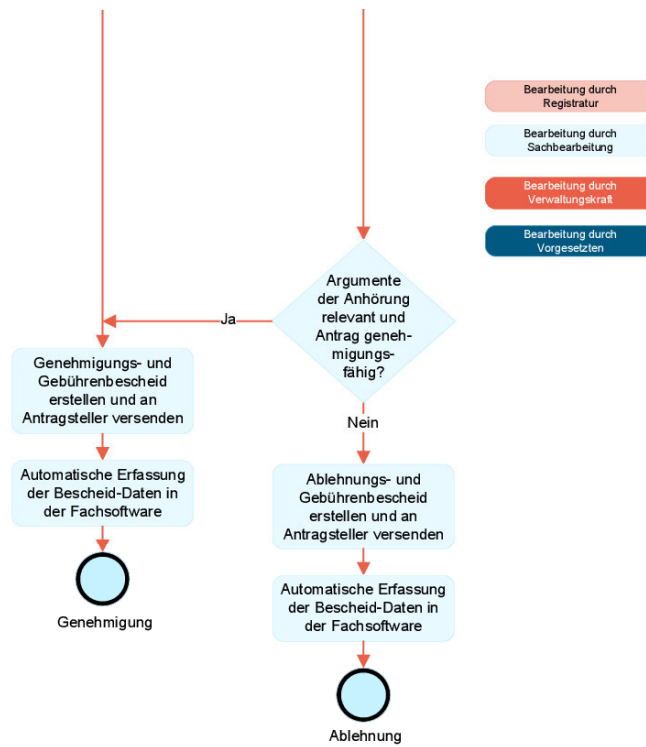
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
F7	Die aktuell eingesetzte Software liefert nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung, wie beispielsweise die elektronische Annahme von Bauanträgen. Die Vorteile der durchgängig digitalen Bearbeitung werden daher in der Stadt Gummersbach noch nicht genutzt.	20	E7	Die Stadt Gummersbach sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.	21
F8	Die Stadt Gummersbach erhebt zum Teil bereits Kennzahlen, die jedoch nicht ausgewertet werden. Weitere Kontrollmechanismen zur Steuerung, wie Vorgaben von Qualitätsstandards gibt es noch nicht. Eigene Zielwerte werden noch nicht regelmäßig überprüft.	156	E8.1	Die Stadt Gummersbach sollte den Umfang ihrer Kennzahlen mindestens um die im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung ermittelten Werte erweitern und regelmäßig auswerten.	22
			E8.2	Die Stadt Gummersbach sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels der erzeugten Kennzahlen durch einen Soll-Ist-Vergleich überprüfen.	22

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Gummersbach
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Gummersbach
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die **Stadt Gummersbach** nutzt die Vorteile einer zentralen Vergabestelle (ZVS) nur teilweise. Lediglich die Vergaben des Dezernates II und sämtliche Vergaben im Baubereich werden über die zentrale Stelle abgewickelt. Vergaben für Liefer- und Dienstleistungen der Dezernate I und III werden noch dezentral vorgenommen. Diese machten im Betrachtungszeitraum knapp ein Viertel des Auftragsvolumens aller Vergabemaßnahmen mit einer Abrechnungssumme von mehr als 50.000 Euro netto aus.

Die regelmäßige Aktualisierung der Dienstanweisung fördert die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergabemaßnahmen.

Der Einsatz einer Fachsoftware kann die mit der Vergabe beauftragten Bediensteten in ihrer täglichen Arbeit unterstützen. Mit einem solchen Werkzeug können beispielsweise auch die bestehenden Dokumentationspflichten erfüllt werden, die in Gummersbach verbesserungswürdig sind.

Eine Überarbeitung der Zuständigkeitsregelungen für die Auftragserteilungen sollte eine zeitnahe Beauftragung während der allgemeinen Bindefristen ermöglichen. Erforderliche Nachträge sollten so vergeben werden, dass keine Verzögerungen des Bauablaufes entstehen. Dazu können standardisierte und systematische eingeführte Verfahren beitragen. Weitere Vorgaben für die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung können diesen Prozess weiter unterstützen. Ein zentrales Nachtragsmanagement liefert einen weiteren Beitrag zur Optimierung.

Die Stadt Gummersbach hat sich mit ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten bei der Stadtverwaltung Gummersbach gut aufgestellt, der Korruption entgegenzuwirken. Mit der Durchführung einer Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Bediensteten können weitere besonders korruptionsgefährdete Bereiche ermittelt werden. Sie trägt ferner zur Sensibilisierung aller Beteiligten bei.

Die Berücksichtigung der aktuellen Fassung des KorruptionsbG in der Ehrenordnung der Stadt Gummersbach vervollständigt die guten prophylaktischen Maßnahmen. Das betrifft insbesondere die Auskunftspflichten der Mandatsträger und des Hauptverwaltungsbeamten der Stadt.

Die Stadt Gummersbach erhält zum Teil Sponsoringleistungen. Sie hat sich hierfür interne Vorgaben gegeben, die gut geeignet sind, Sponsoringleistungen von Korruption abzugrenzen.

Mit der Einführung eines durchgängigen und standardisierten Bauinvestitionscontrollings kann ein fachübergreifendes Instrument für bedarfsgerechte Investitionen genutzt werden. Es liefert einen Beitrag für die sparsame und wirtschaftliche Durchführung von Investitionsmaßnahmen.

Abweichungen vom Auftragswert sind in der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich gering. Dieses Ergebnis gibt Hinweise auf eine gute Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen. Durch eine zentrale Betrachtung der Abweichungen können weitere Erkenntnisse über Ursachen erzielt werden.

Die erfolgten Maßnahmenbetrachtungen untermauern die ausgesprochenen Empfehlungen dieses Berichts. Sie zeigen vorhandene Optimierungspotenziale auf, wie beispielsweise die Verbesserung der Dokumentation, die vollständige Erarbeitung von Leistungsverzeichnissen, die Vornahme der erforderlichen Vergabebekanntmachungen, der Aufbau eines Nachtragsmanagements, die Überarbeitung der Zuständigkeitsregelungen für die Auftragsvergabe sowie die ausreichende Wertung der eingegangenen Angebote.

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 Gummersbach aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang

der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat ihr Vergabewesen mit einer umfassenden und aktuellen Vergabedienstanweisung geregelt. Damit bestehen gute Vorgaben, die Vergabeverfahren rechtssicher und effektiv durchzuführen. Mit der Abwicklung sämtlicher Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle ist eine weitere Optimierung des Vergabewesens möglich.

→ **Feststellung**

Die Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren der Stadt Gummersbach eingebunden und fördert die Gewähr der rechtmäßigen Durchführung von Vergabeverfahren. Die örtliche Rechnungsprüfung führt teilw. selbst Vergabeverfahren durch. Die Wahrnehmung des gesetzlichen Prüfauftrages wird dadurch erschwert.

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 Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

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

Die **Stadt Gummersbach** hat ihre Vergaberichtlinie am 17. September 2020 überarbeitet. Die neuen Regelungen lösen die Richtlinie der Stadt Gummersbach für die Vergabe von Bauleistungen, von Lieferungen und Dienstleistungen und von freiberuflichen Leistungen an freiberuflich Tätige vom 29. Juli 2015 ab. Mit der regelmäßigen Aktualisierung belegt die Stadt Gummersbach die notwendige Anpassung ihrer internen Vergabevorgaben an den jeweiligen aktuellen Rechtsstand des Vergaberechts. Durch diese umfassende Vergaberichtlinie ist eine gute Grundlage geschaffen, eine rechtskonforme Anwendung des Vergaberechts sicherzustellen. Die Vergabedienstanweisung ist von allen Fachbereichen einschließlich der Stadtwerke anzuwenden, die mit Vergabeverfahren befasst sind. So werden einheitliche Vergabeverfahren im Bereich des „Konzern Stadt Gummersbach“ sichergestellt.

Dazu trägt auch die in der Stadt Gummersbach eingerichtete zentrale Vergabestelle (ZVS) bei, die durch die zahlreichen Vergabeverfahren einen umfassenden Wissensschatz erlangt hat, den sie in die einzelnen Vergabeverfahren einbringt. Ihre Zuständigkeiten sind ebenfalls in der Vergabedienstanweisung geregelt. Danach ist sie federführend für die formelle Durchführung

- aller Vergabeverfahren über Bauleistungen,
- aller Vergabeverfahren über Lieferungen und Leistungen des Dezernates II,
- aller Vergabeverfahren über Bauleistungen, die von der Stadt Gummersbach im Auftrag des Sonderschulzweckverbandes durchgeführt werden sollen, zuständig.

Dagegen sind die Fachbereiche I und III sowie die Fachdienste des Bürgermeisters vollständig eigenverantwortlich für die Durchführung der Vergabeverfahren über Liefer- und Dienstleistungen zuständig.

Im Betrachtungszeitraum (2018 – 2020) der überörtlichen Prüfung wurden insgesamt 71 Vergabemaßnahmen mit einem Abrechnungswert von mehr als 50.000 Euro abgewickelt. Davon wurden 17 Vergabemaßnahmen dezentral von dem jeweiligen Fachbereich durchgeführt. Das entspricht einem zahlenmäßigen Anteil von knapp 24 Prozent. Der Gesamtauftragswert dieser Vergaben beläuft sich auf rd. 2,96 Mio. Euro. Das stellt einen Anteil von ebenfalls rd. 24 Prozent des Gesamtvergabevolumens von knapp 12,3 Mio. Euro dar.

Diese Zahlen belegen einen monetär relevanten Anteil an Vergabemaßnahmen, die noch dezentral vergeben werden. An mehreren Stellen der Verwaltung muss folglich umfassendes Fachwissen des Vergaberechts vorgehalten werden, trotz der bereits eingerichteten zentralen Vergabestelle.

Bisher ist nach Aussage der Stadt Gummersbach die ausschließliche zentrale Abwicklung der Vergabemaßnahmen bei der zentralen Vergabestelle an der personellen Ausstattung gescheitert. Nach Ansicht der gpaNRW kann durch die Bündelung der Vergabemaßnahmen an zentraler Stelle eine Effektivitätssteigerung der Vergabeverfahren auch in personeller Sicht erreicht werden. Daher sollten durch entsprechende Umstrukturierungen die Personalkapazitäten so aufgestockt werden, dass die Durchführung aller Vergabemaßnahmen durch die ZVS ermöglicht wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte das vorhandene gebündelte Vergabefachwissen ihrer zentralen Vergabestelle für alle Vergabeverfahren nutzen und über die ZVS abwickeln.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Gummersbach ist dem Dezernat II (Baudezernat) zugeordnet. Sie gehört dem Fachbereich 8 „Bauverwaltung und Umweltschutz“ an. Dort werden wenige Vergaben für den Bereich Friedhofswesen und Grünflächen vorgenommen. Die Vorgabe aus der Vergabedienstanweisung, nämlich die Trennung zwischen den am Ausschreibungs- und Vergabeverfahren Beteiligten wird sichergestellt, indem ausschließlich Bedienstete für die ZVS eingesetzt werden, die bei der Ausführung der Vergabemaßnahmen nicht beteiligt sind.

Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sind in der Vergabedienstanweisung aufgelistet und klar von den Aufgaben der Fachbereiche abgegrenzt. Dazu gehören im Wesentlichen

- bereits vor Beginn der Vergabe die Prüfung der Vergabeart,
- die Veröffentlichung der Vergabebekanntmachungen,
- die Festsetzung und Durchführung des Submissionstermins,
- die Zusammenstellung und der Versand der Vergabeunterlagen,
- die Sammlung der Angebote und ggf. Urkalkulationen,
- die formelle und rechnerische Prüfung und Erstellung des Preisspiegels,
- die Einholung der Auskunft auf dem Gewerbezentralregister,

- die Erstellung einer Vergabevorlage für die beteiligten Ausschüsse,
- die Fertigung des Auftragsschreibens,
- die Bekanntmachung über die erfolgte Auftragserteilung
- und die Informationen über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Gummersbach führt ferner förmliche Vergabeverfahren für die Stadt Marienheide durch. Die Zusammenarbeit erfolgt auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die Stadt Gummersbach übernimmt die notwendigen Vergabeschritte von der elektronischen Veröffentlichung der Vergabe bis zur Submission. Nach Aussage der Stadt Gummersbach musste eine weitere Anfrage einer Kommune zur Übernahme von Vergabeleistungen auf Grund fehlender Personalkapazitäten abgelehnt werden.

- Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Abwicklung von Vergabemaßnahmen stellt eine wirtschaftliche und effektive kommunale Aufgabenerledigung dar.

Die Vergabedienstanweisung enthält die nationalen wie auch eu-weiten Wertgrenzen. Die Stadt Gummersbach legt dabei die Wertgrenzen für die einzelnen Vergabeverfahren fest. Dabei werden von ihr die nach den Kommunalen Vergabegrundsätzen¹⁹ möglichen Werte nicht vollumfänglich ausgenutzt. Beispielsweise sind in der Stadt Gummersbach Beschränkte Ausschreibungen bis zu einer Auftragssumme von 500.000 Euro zulässig. Die Kommunalen Vergabegrundsätze setzen hierfür eine Grenze von 1 Mio. Euro fest. Mit den festgelegten, reduzierten zulässigen Werten wird durch die Stadt Gummersbach der gewünschte vergaberechtliche Wettbewerb gestärkt.

Für die elektronischen Vergabebekanntmachungen nutzt die ZVS der Stadt Gummersbach den Vergabemarktplatz NRW. Intern hat sie für die Vergabeverfahren ein eigenes Laufwerk eingerichtet, auf dem alle vergaberelevanten Dokumente abgelegt werden. Alle am Vergabeverfahren Beteiligten haben hierfür eine Zugangsberechtigung und können sich so jederzeit über den Stand des Vergabeverfahrens informieren.

Die Vergabeakte selbst wird noch konventionell in Papierform geführt. Bisweilen nutzt die Stadt Gummersbach, abgesehen von den digitalen Vergabeöffentlichungen auf dem Vergabemarktplatz NRW, noch keine spezielle Vergabemanagementsoftware. Seitens der gpaNRW werden durch den Einsatz einer solchen Fachsoftware folgende Vorteile gesehen:

- Unterstützt die zentrale Vergabestelle bei der e-Vergabe,
- das in der Software integrierte Vergaberecht unterstützt einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren,
- die einzelnen notwendigen Dokumentationen werden unterstützt.

Eine solche Software sollte folgende Funktionen haben:

- Führen der elektronischen Vergabeakte,

¹⁹ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen vom 28. August 2018

- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, beispielsweise der Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen, Vorlagen etc.,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Vergabeart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z. B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vorgaben pro Unternehmen),
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte ihre zentrale Vergabestelle mit einer Vergabemanagementsoftware ausstatten. So werden die mit dem komplexen Vergabewesen beauftragten Mitarbeiter in ihrer täglichen Arbeit unterstützt.

Nach der Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates der Stadt Gummersbach wird über die Auftragsvergaben in den Ausschüssen entschieden, wenn der Auftragswert mehr als 100.000 Euro beträgt. Es ist daher notwendig, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanungen des jeweils zuständigen Fachausschusses abzustimmen. Zudem ist bei der Festlegung der Fristen ausreichend Zeit für die notwendigen Prüfungen einzuplanen (wirtschaftliche Prüfung, Eignung, Produktprüfung, Beteiligung Fachbereich Finanzen, Rechnungsprüfung etc.).

Die Beteiligung der Fachausschüsse erzeugt einen unnötigen wie entbehrlichen Verwaltungsaufwand und führt zu zeitlichen Verzögerungen. Es reicht daher aus, wenn Politik nachrichtlich über die erteilten Vergaben informiert wird. Denn die aus einem rechtsverbindlichen Ausschreibungsverfahren hervorgegangenen Auftragsvergaben entziehen sich letztlich der politischen Beratung und Entscheidung.

Die vorhandenen Regelungen erschweren letztendlich die Einhaltung der Zuschlags- und Bindefristen, also die Zeit, an die der Bieter an sein Angebot gebunden ist. Nach den vergaberechtlichen Vorschriften ist diese Frist möglichst kurz zu halten und soll einen Zeitraum von 30 Kalendertagen im Regelfall nicht überschreiten. Auch eine Aufhebung des Vergabeverfahrens wird aus rechtlichen Gründen nur in seltenen Fällen möglich sein ohne Gefahr zu laufen, Schadensersatzpflichten ausgesetzt zu sein. Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtungen unter 5.7 zeigen sich zum Teil die engen Zeitfenster für die Vergabeverfahren. Im Einzelnen müssen Dringlichkeitsentscheidungen herbeigeführt werden, damit die Auftragsvergaben zeitnah erfolgen können. Zudem werden lange Bindefristen gefordert, die den offenen Wettbewerb einschränken.

Ferner ist eine Beteiligung des jeweiligen Fachausschusses bei Nachträgen dann vorgeschrieben, wenn auch der Hauptauftrag in die Zuständigkeit des Ausschusses fiel. Mit diesem zusätzlichen Verfahren besteht die Gefahr, dass eine zeitnahe Fortführung von Baumaßnahmen durch die Zuständigkeitsregelungen erschwert werden. Häufig wird das Erfordernis von Nachtragsleistung erst spät erkannt, bedürfen aber zur Fortführung der Maßnahme einer kurzfristigen Beauftragung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte ihre Regelungen bezüglich der Zuständigkeiten für Auftragsvergaben und Nachtragsaufträgen im Sinne einer „schlankeren“ Verwaltung überarbeiten. Die Zuständigkeiten sollten so festgelegt werden, dass die Einhaltung von vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich möglich und praktikabel sind. Die Ausschüsse sollten über die erteilten Aufträge lediglich informiert werden.

In der Stadt Gummersbach ist eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die auf Grundlage der Rechnungsprüfungsordnung und der Vergabedienstanweisung gut in das Vergabewesen eingebunden ist. Schon vor der Veröffentlichung der vorgesehenen Vergabe oder dem Versand der Vergabeunterlagen im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung ist die örtliche Rechnungsprüfung nach der Vergabedienstanweisung zu beteiligen. So findet schon zu Beginn des Verfahrens eine Prüfung statt, ob beispielsweise die richtige Vergabeart gewählt wird. Ein Nebeneffekt ist die Information der örtlichen Rechnungsprüfung über die Submissionstermine, an denen sie entsprechend der Regelungen der Vergabedienstanweisung teilnehmen kann.

Weiter ist in der Dienstanweisung vorgeschrieben, vor Erteilung des Auftrages und der ggf. erforderlichen Beschlussfassung durch den Fachausschuss die örtliche Rechnungsprüfung bei Vergaben ab 800 Euro erneut zu beteiligen. Die Dienstanweisung gibt vor, welche Unterlagen für die Beteiligung vorzulegen sind.

Zudem enthält die Vergabedienstanweisung Regelungen über die Vorgehensweise bei Auftragsänderungen, wie beispielsweise Nachträgen und Auftragsweiterungen. Es ist aus Sicht der gpaNRW zu empfehlen, Nachträge dem Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung anzuzeigen und die dafür notwendigen Unterlagen klar vorzugeben. Ein systematisches standardisiertes Verfahren hilft für ein einheitliches Vorgehen. In der aktuellen Fassung der Dienstanweisung ist eine solche Beteiligungspflicht nicht explizit enthalten. Die Festlegung einer summenmäßigen und prozentualen Beteiligungsschwelle trägt zur einheitlichen Vorgehensweise bei mit dem Ziel, die Beteiligung auf die relevanten Verfahren zu konzentrieren und der Korruption vorzubeugen. Im Übrigen werden die vergaberechtlichen Entscheidungen einer weiteren Überprüfung unterzogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte durch eine Ergänzung ihrer Vergabedienstanweisung die Anzeigepflicht von Nachträgen und Auftragsweiterungen verpflichtend gegenüber der Rechnungsprüfung einführen und dafür summenmäßige und prozentuale Beteiligungsschwellen festlegen.

Weitere Ausführungen zu Nachträgen macht die gpaNRW im Kapitel 5.6 Nachtragswesen in diesem Bericht.

Die Stadt Gummersbach schreibt in ihrer Dienstanweisung vor, Bauleistungen formell abzunehmen. Eine Benachrichtigung der örtlichen Rechnungsprüfung über vorgesehene Termine erfolgt aktuell noch nicht. Die Rechnungsprüfung hat nach den Vorgaben der Rechnungsprüfungsordnung die Aufgabe, Bauausführungen und Baurechnungen zu prüfen. Daher ist es nur schlüssig, dass der örtlichen Rechnungsprüfung auch die Möglichkeit durch entsprechende Informationen eingeräumt wird, an den Abnahmetermeninen teilzunehmen. Dazu sollte sie auch direkt informiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte verbindlich festlegen, die örtliche Rechnungsprüfung über Abnahmetermine zu informieren.

Gegebenenfalls festgestellte Mängel werden protokolliert. Die Überwachung der Mängelbeseitigung obliegt der Bedarfsstelle. Wurden im Rahmen des Vergabeverfahrens Sicherheiten in Form von Bürgschaften hinterlegt, erfolgt eine weitere Überprüfung der Mängelbeseitigung durch die ZVS. Diese lässt sich die Mängelbeseitigung durch die Bedarfsstelle bestätigen, bevor die Herausgabe der Bürgschaftserklärung erfolgt.

Wie bereits dargestellt, führt die ZVS nicht alle Vergabeverfahren der Stadt Gummersbach durch. Daher berücksichtigt die Vergabedienstanweisung richtigerweise diesen Sachverhalt durch differenzierte Vorgaben dieser verschiedenen Vergabewege. Für Verfahren, die nicht von der zentralen Vergabestelle durchgeführt werden, wickelt die örtliche Rechnungsprüfung selbst die Submissionstermine ab.

Durch diese Besonderheit führt die Rechnungsprüfung, die nach den Vorschriften der GO NRW²⁰ die Prüfung von Vergaben vorzunehmen hat, selbst Teile des Vergabeverfahrens durch. Durch das Mitwirken der Rechnungsprüfung am Verfahren wird die Wahrung der Neutralität und Objektivität zur Vermeidung von Manipulation und Korruption erschwert. Es ist zumindest erforderlich, dass die beteiligten Bediensteten der örtlichen Rechnungsprüfung nicht das selbst durchgeführte Verfahren prüfen. Dieser Umstand kann wiederum zu größeren erforderlichen Personalressourcen führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte auf den Einsatz der örtlichen Rechnungsprüfung als Submissionsstelle verzichten, um keine Überschneidungen zwischen der Prüfung von Vergabeverfahren und Durchführung derselben zu erzeugen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat gute Präventivmaßnahmen gegen Korruption ergriffen. Sie hat durch den Erlass der Richtlinien zur Verhinderung von Korruptionsdelikten umfangreiche Regelungen getroffen, die der Korruption nachhaltig entgegenwirken.

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.

²⁰ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²¹ 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.

Die **Stadt Gummersbach** hat neben ihrer Vergabedienstanweisung auch die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten bei der Stadtverwaltung Gummersbach am 01. November 2009 zum Schutz ihrer Bediensteten erlassen. Diese enthält unter anderem Verhaltensregeln, wie in einem Korruptionsverdachtsfall gehandelt werden muss. Damit wird die Hemmschwelle und die Belastung für den Bediensteten, der zur Meldung des Verdachtsfalles verpflichtet ist, erheblich reduziert. In Gummersbach ist in einem solchen Fall der direkte Vorgesetzte und/oder der Fachdienst Rechnungsprüfung zu unterrichten.

Gummersbach hat die Vorzüge der Durchführung einer Schwachstellenanalyse erkannt. Sie hat diese Methode auch als Präventivmaßnahme in ihrer Dienstanweisung berücksichtigt. Diese Art der Analyse eröffnet den Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen in die Korruptionsprävention einzubringen. Zudem tritt durch die Beteiligung eine Sensibilisierung der Mitarbeiter ein. Nach Aussage der Stadt hat sich die Stadt Gummersbach im Zuge der Erarbeitung der Richtlinie auf die Beteiligung der Fachbereichsleiter beschränkt. Eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Bediensteten wurde bisher noch nicht durchgeführt, auch nicht als Präventivmaßnahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte ihre korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren, indem sie regelmäßig eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten durchführt und weiterentwickelt. Sie sollte dieses Instrument als Präventivmaßnahme nutzen.

Die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten verbietet zudem die Annahme von Belohnungen und Geschenken. Die Annahme von Geld ist für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

²¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

verboten. Zulässig ist lediglich die Annahme von geringwertigen Werbeartikeln, wie Kugelschreiber, Terminkalender, Notizblöcke und andere billige Gegenstände.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruption eine Wertgrenze für die Annahme von Belohnungen und Geschenken aufnehmen, z.B. in Wert von maximal 10,00 Euro.

Präventive Vorgaben des KorruptionsbG hat die Stadt Gummersbach in der Vergabedienstleistung wie auch in der Richtlinie Korruption berücksichtigt. So hat beispielsweise die ZVS die Aufgabe, die nach § 8 KorruptionsbG vorgeschriebene Beteiligung des Vergaberegisters vorzunehmen. Dort wird ein Verzeichnis von Unternehmen geführt, die von Vergabeverfahren ausgeschlossen wurden. Sollte die Stadt Gummersbach von Verfehlungen erfahren oder einen Verfahrensausschluss vornehmen, hat sie dieses dem Vergaberegister mitzuteilen. Auch hier liegt die Zuständigkeit bei der ZVS der Stadt Gummersbach. Bei Vergaben, die nicht von der ZVS durchgeführt wurden, haben die jeweiligen Fachbereiche diese vorgeschriebene Anfrage vorzunehmen.

Das KorruptionsbG enthält ferner Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten, die für die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie den sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister, bzw. vom Bürgermeister gegenüber dem Rat vorzunehmen sind. Als gutes kommunales Beispiel werden die neuen Mandatsträger der Stadt Gummersbach zu Beginn der neuen Legislaturperiode zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, in der die wichtigsten kommunalrechtlichen Grundlagen vorgestellt werden. Dazu gehören auch die Auskunftspflichten nach dem KorruptionsbG.

Näheres ist in Gummersbach durch die Ehrenordnung geregelt. So ist beispielsweise die Einsichtsmöglichkeit der Auskünfte durch Aushang am Rathaus und Veröffentlichung im Internet herzustellen. Zudem geht die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten bei der Stadtverwaltung Gummersbach auf die Veröffentlichungspflicht ein. Diese berücksichtigt jedoch nicht die aktuelle Rechtslage. Sie verweist noch auf die frühere Regelung des § 17 KorruptionsbG. Die Veröffentlichungspflicht ist jedoch zwischenzeitlich mit einer erweiterten Auskunftspflicht in § 16 des KorruptionsbG geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte ihre internen Regelungen zu Veröffentlichungs- und Auskunftspflichten nach dem KorruptionsbG dem aktuellen Rechtsstand anpassen.

Als weitere prophylaktische Maßnahme gegen Korruption sieht das KorruptionsbG die Rotation des Personals in besonders gefährdeten Bereichen vor. Dort sollen die Bediensteten nicht länger als fünf Jahre eingesetzt werden. Die Stadt Gummersbach hat sich in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruption gegen eine solche Rotation entschieden, nachdem sie Vor- und Nachteile dieses Präventivmittels abgewogen hat.

Nach § 21 KorruptionsbG ist eine Abweichung von dem Rotationsprinzip nur aus zwingenden Gründen zulässig. Es schreibt weiter vor, die Gründe sowie die getroffenen Kompensationsmaßnahmen zu dokumentieren und der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Die Ausführungen in der Richtlinie der Stadt Gummersbach werden diesem Anspruch noch nicht gerecht.

Beispielsweise richtet sich aktuell die Zuständigkeit der für die Genehmigung von Bauanträgen zuständigen Sachbearbeitern der Bauaufsicht der Stadt Gummersbach nach fest zugeordneten Gebieten. Bisher findet ein regelmäßiger Tausch/Rotation der Zuständigkeitsgebiete nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte eine Rotation ihrer Beschäftigten in den besonders gefährdeten Bereichen durchführen. Sofern dieses aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, hat sie für den Einzelfall die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.

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 Gummersbach hat sich durch die Regelungen zu Sponsoring in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten auf den Umgang mit Sponsoringleistungen vorbereitet. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mit Sponsoring transparent und rechtssicher umzugehen und deutlich von möglicher Korruption abzugrenzen.

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.

Schon der Aufruf der Homepage der **Stadt Gummersbach** zeigt, dass Sponsoring in der Stadt stattfindet. So werden Logos von örtlich ansässigen Betrieben wechselnd dargestellt. Auch der Weltkindertag Gummersbach wurde mit Hilfe von Sponsoring finanziert. Die Belastung des städtischen Haushaltes konnte so verringert werden.

Die Stadt Gummersbach hat sich durch den Abschnitt VI in der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten bei der Stadtverwaltung Gummersbach verbindliche Rahmenbedingungen für Sponsoring gegeben. Es besteht danach die Verpflichtung, für Sponsoringleistungen einen schriftlichen Vertrag abzuschließen. Zu diesem Zweck ist der Richtlinie ein Muster eines solchen Vertrages beigelegt, der alle wesentlichen zu regelnden Vertragsinhalte enthält.

Mit der Richtlinie verdeutlicht Gummersbach die Grenzen von Sponsoringleistungen, die das Handeln der Stadt nicht beeinflussen oder gar erpressen dürfen. Jegliche Form von Abhängigkeit, Beeinflussung und Korruption sind danach unzulässig.

Grundsätzlich sind die Fachbereiche/Fachdienste in eigener Verantwortung für die Abwicklung des Sponsorings zuständig. Der jeweilige Sponsoring-Vertrag ist dem Bürgermeister zur Zustimmung und Unterschrift vorzulegen. Der Fachbereich 4 (Finanzservice) erhält im jedem Einzelfall eine Kopie des Vertrages.

Um den Grundsatz der Transparenz ausreichend nachzukommen, empfiehlt die gpaNRW einen jährlichen Bericht über die erhaltenden Sponsoringleistungen zu erstellen und diesen dem Rat vorzulegen. Eine solches Berichtswesen ist in der heutigen Richtlinie noch nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte jährlich einen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen und diese Pflicht in ihre Richtlinie aufnehmen.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach führt Teile des BIC durch fachübergreifende Abstimmung durch. Ein strukturiertes BIC an zentraler Stelle von Beginn bis zum Ende der Maßnahme findet noch nicht statt. Das Potential eines BIC wird so noch nicht vollumfänglich ausgenutzt.

→ **Feststellung**

Bedarfsgrundlagen liegen zum Teil dezentral vor und können den Anspruch auf Vollständigkeit nicht immer erfüllen. Ein zentrales Controlling der Bedarfsmeldungen findet noch nicht statt.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Nach dem Verständnis der gpaNRW ist das BIC ein Steuerungsinstrument einer Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben auf unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Ein wesentliches Steuerungspotenzial mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen wird im weiten Vorfeld der Umsetzung der Maßnahme gesehen, wenn eine qualifizierte Bedarfssplanung vorgenommen wird. Das setzt aber voraus, dass eine klare Definition besteht, was gebaut und geplant werden soll. Daher sind die wesentlichen Ziele und Bedingungen durch den

Bauherrn vorzugeben. Um dieses zu erreichen, ist im frühen Stadium der Maßnahme eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung notwendig. Die organisatorische Ausgestaltung eines solchen BIC wird in den jeweiligen Kommunen unterschiedlich sein. Für die systematische Abwicklung sollte sich die Kommune Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen gegeben haben.

Im Rahmen des internen Verfahrens sind folgende Projektphasen²² abzuwickeln:

- Phase I Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
- Phase II Projektdefinition/Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
- Phase III Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
- Phase IV Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
- Phase V Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
- Phase VI Ausführung
- Phase VII Auswertung/Kostenfeststellung

Das Durchlaufen aller einzelnen Planungsphasen auf Grundlage einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung unterstützt die Richtigkeit der in der jeweiligen Planungsphase zu treffenden Entscheidungen.

Bereits in § 13 Abs. 2 KomHVO NRW²³ wird vorgeschrieben, dass eine Veranschlagung einer Maßnahme im Finanzplan erst vorgenommen werden darf, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich ist und ein Bauzeitenplan beigefügt ist.

Besonders in den frühen Planungsphasen ergeben sich die größten Möglichkeiten einer Kostenbeeinflussung und damit Kostensteuerung. Daher ist es – und auf Grund der aktuellen Baukonjunkturlage umso mehr – notwendig, den Planungsphasen ausreichend Zeit einzuräumen. Mit jeder fortschreitenden Planungsphase wird der Anteil der Beeinflussbarkeit der Kosten geringer, erst recht, wenn bereits mit der Ausführung begonnen wurde. Dabei sind neben den Investitionskosten auch die Folgekosten in den Blick zu nehmen.

Als Beleg für ein fehlendes bzw. nicht vollständiges BIC können hohe Abweichungen der Abrechnungssummen im Verhältnis zur Auftragssumme sein. Ferner liefern hohe Abweichungen von den ursprünglichen Kostenberechnungen Hinweise auf ein fehlendes BIC. Als Beispiel kann hier die Betrachtung der Maßnahmen herangezogen werden, die unter 5.7 dieses Berichtes näher beschrieben werden. Bei diesen Maßnahmen sind zum Teil hohe Abweichungen zum ursprünglichen Auftrag eingetreten, die Hinweise auf unzureichende Bedarfsfeststellungen lie-

²² siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

²³ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW)

fern. Dazu gehören auch die häufig notwendigen Nachtragsaufträge, auch wenn diese nicht immer ausgeschlossen werden können. Durch eine konsequente Anwendung eines BIC können Abweichungen und die Notwendigkeit von Nachträgen verringert werden.

Die **Stadt Gummersbach** plant mit dem Produkthaushalt 2020 rund 17,7 Mio. Euro für Investitionsausgaben ein. In den Folgejahren 2021 – 2023 sind es insgesamt noch einmal knapp 60 Mio. Euro. Die Größenordnung bei den geplanten Investitionsmaßnahmen verdeutlicht das Potenzial für mögliche Einsparungen durch ein systematisches und zentrales BIC.

Aktuell werden die Projekte in den jeweils zuständigen Fachbereichen vorbereitet. Bei größeren Maßnahmen findet eine übergreifende Behandlung im Verwaltungsvorstand statt. Unter Hinzunahme der zum größten Teil dezentral vorliegenden Bedarfsgrundlagen werden die Vor- und Entwurfsplanungen erstellt. Bei Projekten, die mehrere Fachbereiche tangieren, wie beispielsweise „Soziale Stadt Bernberg“, werden fachübergreifende Abstimmungen vorgenommen und die erforderlichen Bedarfsgrundlagen zusammengetragen. Regelmäßige Abstimmungen unter den Fachbereichen liefern zum Teil zusätzliche Hinweise zu Bedarfsgrundlagen, die in den Planungsprozess einfließen.

Häufig werden laufende Projekte in den Fachbereichsleitertreffen thematisiert. Dort werden im Einzelfall Lösungen unter Berücksichtigung von technischen, rechtlichen und finanziellen Vorgaben erörtert. Bei größeren Maßnahmen findet zum Teil eine regelmäßige Berichterstattung im Zuge der Dezernatsbesprechungen statt.

Die nötigen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen im Regelfall in den jeweils federführenden Fachbereichen dezentral vor. Vorgaben, in Form von Dienstanweisungen oder sonstigen Regelungen, welche inhaltlichen Anforderung an Entscheidungsgrundlagen für die Freigabe von Bauinvestitionen bestehen, gibt es nicht. Gleiches gilt für systematische vorgeschriebene Vorgehensweisen, wie bei geplante Projekte nach einem standardisierten Verfahren vorgegangen werden soll.

Die Stadt Gummersbach gehört mit rd. 50.700 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für diese Kommunen ist es häufig schwer, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. Zudem zeigt die Auflistung der Investitionsmaßnahmen im Finanzplan der Stadt Gummersbach Einzelmaßnahmen von 1.000 Euro bis hin zu Maßnahmen mit mehr als 3 Mio. Euro Investitionskosten. Es ist daher sinnvoll, ein BIC auf kostenintensive und komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen für die Stadt Gummersbach zu beschränken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte ein zentral gesteuertes systematisches Bauinvestitionscontrolling für kostenintensive und komplexe Bauvorhaben oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen einführen. Sie sollte daher näher definieren, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchzuführen ist. Der Ablauf der Maßnahmen sollte an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Gummersbach vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert sind in der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich überwiegend gering. Sie deuten auf eine gute Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen hin. Zentrale Auswertungen der Abweichungen können weitere Hinweise für mögliche Ursachen, die bei zukünftigen Maßnahmen vermieden werden können, liefern.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

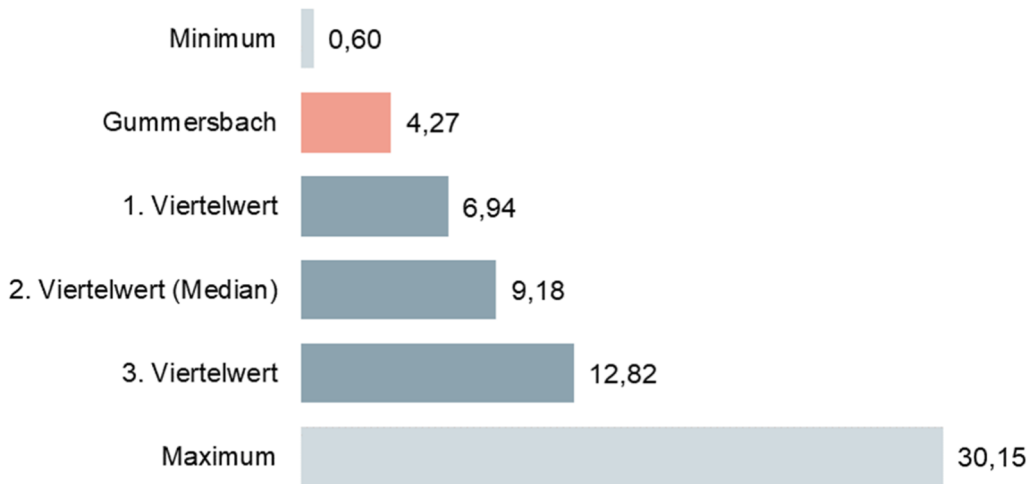
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	12.299.273	
Abrechnungssummen	12.076.862	
Summe der Unterschreitungen	271.983	2,21
Summe der Überschreitungen	494.394	4,02

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Gummersbach** 21 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 169.445 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Gummersbach damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Gummersbach gehört im Vergleichsjahr 2019 zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den geringsten Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei bewegen sich die Überschreitungen und Unterschreitung auf einem ähnlich niedrigen Niveau von jeweils etwas mehr als zwei Prozent.

Tendenziell ist über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg der Anteil der Unterschreitungen vom Auftragswert höher als die Überschreitungen. Im Jahr 2020 ist der Wert der Abweichungen mit 5,44 Prozent leicht höher als im Jahr 2019. Größere Abweichung haben sich im Jahr 2018 mit einem Wert von 9,73 Prozent ergeben. Mit diesem Wert gehört Gummersbach zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höheren Abweichungswerten jedoch noch nahe des Median.

Über- und Unterschreitungen sind in der Stadt Gummersbach in allen Vergabebereichen zu finden, also bei Bauaufträgen wie auch bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen.

Ziel einer Kommune muss es sein, Abweichungen vom Auftragswert auf ein niedriges Maß zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss schon im frühen Stadium der Planung die Grundlagenermittlung sorgfältig und ausgiebig vorgenommen werden. Nur so ist die Aufstellung von Leistungsverzeichnissen möglich, die alle notwendigen Leistungen und Mengen vollständig und richtig abbilden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. So können die Grundlagen geschaffen werden, erhebliche Unter- und Überschreitungen zu vermeiden. Die Vorhabenplanung muss im Vorfeld mit den Nutzern abgestimmt werden, damit sich nicht erst im Zuge der Durchführung der Maßnahme weiterer Bedarf ergibt. Änderungen an Planungen sollten soweit wie möglich nicht vorgenommen werden.

Ein weiterer Beitrag zur Verminderung von Abweichungen kann ein zentral eingerichtetes Nachtragsmanagement liefern. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die Ursachen der Abweichungen von Auftragswerten an zentraler Stelle in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Die gewonnenen Erkenntnisse zu Ursachen sollten bei zukünftigen Maßnahmen berücksichtigt werden, um den Umfang der Abweichungen möglichst gering zu halten.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Gummersbach hat noch kein zentrales Nachtragsmanagement eingerichtet. Erforderliche Nachträge werden individuell verhandelt. Als Grundlage für die Abwicklung von Nachträgen dient die Vergaberichtlinie der Stadt Gummersbach.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die **Stadt Gummersbach** hat in ihrer Vergaberichtlinie Regelungen zur Verfahrensweise zu Änderungen während der Vertragsausführung getroffen. Sie unterscheidet dabei Verfahren nach nationalen und eu-weiten Vergabeverfahren. Eine Ausführung der Zusatzleistungen ist danach erst zulässig, wenn über die Auftragsänderung entschieden wurde. Dafür ist bei Aufträgen, für die der Beschluss des Fachausschusses notwendig war, wiederum der Ausschuss für

die Entscheidung über den Nachtrag zuständig. Eine Bagatell- bzw. Wertgrenze gibt es für derartige Fälle nicht.

Häufig ist die kurzfristige Ausführung von Nachtragsleistungen für die Fortführung der Gesamtmaßnahme notwendig. Andernfalls drohen Zeitverzögerungen, die den gesamten Bauablauf beeinträchtigen. Daher sind Entscheidungswege bei Nachträgen notwendig, die eine kurzfristige Fortführung der Maßnahmen ermöglichen. Im Zuge der Maßnahmenbetrachtungen zeigen sich Beispiele, bei denen die Beauftragung von Nachtragsleistungen erst nach deren Ausführung erfolgte um den Bauablauf zeitlich nicht zu verzögern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte die Beteiligung der Fachausschüsse bei der Vergabe von Nachträgen auf die relevanten Fälle begrenzen, beispielsweise durch die Festlegung einer Wertgrenze.

Wie bereits unter dem Kapitel 5.3.1 dargestellt, sollten auch Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in der Vergaberichtlinie getroffen werden.

Im Rahmen des Interviews hat sich gezeigt, dass schon heute, ohne dass es besondere Regelungen in der Dienstanweisung gibt, die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen beteiligt wird. Beispielsweise wird die in den Fachstellen vorgenommene fachtechnische Prüfung vom technischen Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung einer Kontrolle unterzogen. Nach diesem Verfahren wird die zentrale Vergabestelle beteiligt. Dort wird geprüft, ob gegebenenfalls ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist. Diese gelebte Verwaltungspraxis gilt zumindest für die Vergabeverfahren, die über die zentrale Vergabestelle abgewickelt werden.

Ein standardisiertes Verfahren zur Abwicklung von Nachträgen gibt es in Gummersbach noch nicht. Nur vereinzelt werden Auswertungen zu Nachträgen und Mengenabweichungen vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gummersbach sollte an zentraler Stelle ein Nachtragsmanagement einrichten und eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen vornehmen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F1	Die Stadt Gummersbach hat ihr Vergabewesen mit einer umfassenden und aktuellen Vergabedienstleistung geregelt. Damit bestehen gute Vorgaben, die Vergabeverfahren rechtssicher und effektiv durchzuführen. Mit der Entwicklung sämtlicher Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle ist eine weitere Optimierung des Vergabewesens möglich.	165		
F2	Die Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren der Stadt Gummersbach eingebunden und fördert die Gewähr der rechtmäßigen Durchführung von Vergabeverfahren. Die örtliche Rechnungsprüfung führt teilw. selbst Vergabeverfahren durch. Die Wahrnehmung des gesetzlichen Prüfauftrages wird dadurch erschwert.	165	Die Stadt Gummersbach sollte das vorhandene gebündelte Vergabefachwissen ihrer zentralen Vergabestelle für alle Vergabeverfahren nutzen und über die ZVS abwickeln.	167
			Die Stadt Gummersbach sollte ihre zentrale Vergabestelle mit einer Vergabemanagementsoftware ausstatten. So werden die mit dem komplexen Vergabewesen beauftragten Mitarbeiter in ihrer täglichen Arbeit unterstützt.	169
			Die Stadt Gummersbach sollte ihre Regelungen bezüglich der Zuständigkeiten für Auftragsvergaben und Nachtragsaufträgen im Sinne einer „schlankeren“ Verwaltung überarbeiten. Die Zuständigkeiten sollten so festgelegt werden, dass die Einhaltung von vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich möglich und praktikabel sind. Die Ausschüsse sollten über die erteilten Aufträge lediglich informiert werden.	170

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Gummersbach sollte durch eine Ergänzung ihrer Vergabedienstanweisung die Anzeigepflicht von Nachträgen und Auftragsweiterungen verpflichtend gegenüber der Rechnungsprüfung einführen und dafür summenmäßige und prozentuale Beteiligungsschwellen festlegen.	170
			Die Stadt Gummersbach sollte verbindlich festlegen, die örtliche Rechnungsprüfung über Abnahmetermine zu informieren.	171
			Die Stadt Gummersbach sollte auf den Einsatz der örtlichen Rechnungsprüfung als Submissionsstelle verzichten, um keine Überschneidungen zwischen der Prüfung von Vergabeverfahren und Durchführung derselben zu erzeugen.	171
F3	Die Stadt Gummersbach hat gute Präventivmaßnahmen gegen Korruption ergriffen. Sie hat durch den Erlass der Richtlinien zur Verhinderung von Korruptionsdelikten umfangreiche Regelungen getroffen, die der Korruption nachhaltig entgegenwirken.	171	Die Stadt Gummersbach sollte ihre korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete definieren, indem sie regelmäßig eine Schachstellenanalyse unter Beteiligung ihrer Bediensteten durchführt und weiterentwickelt. Sie sollte dieses Instrument als Präventivmaßnahme nutzen.	172
			Die Stadt Gummersbach sollte in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruption eine Wertgrenze für die Annahme von Belohnungen und Geschenken aufnehmen, z.B. in Wert von maximal 10,00 Euro.	173
			Die Stadt Gummersbach sollte ihre internen Regelungen zu Veröffentlichungs- und Auskunftspflichten nach dem KorruptionsbG dem aktuellen Rechtsstand anpassen.	173
			Die Stadt Gummersbach sollte eine Rotation ihrer Beschäftigten in den besonders gefährdeten Bereichen durchführen. Sofern dieses aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, hat sie für den Einzelfall die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.	174

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Sponsoring				
F4	Die Stadt Gummersbach hat sich durch die Regelungen zu Sponsoring in ihrer Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten auf den Umgang mit Sponsoringleistungen vorbereitet. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mit Sponsoring transparent und rechtssicher umzugehen und deutlich von möglicher Korruption abzugrenzen.	174	E4	175
Bauinvestitionscontrolling				
F5	Die Stadt Gummersbach führt Teile des BIC durch fachübergreifende Abstimmung durch. Ein strukturiertes BIC an zentraler Stelle von Beginn bis zum Ende der Maßnahme findet noch nicht statt. Das Potential eines BIC wird so noch nicht vollumfänglich ausgenutzt.	175		
F6	Bedarfsgrundlagen liegen zum Teil dezentral vor und können den Anspruch auf Vollständigkeit nicht immer erfüllen. Ein zentrales Controlling der Bedarfsmeldungen findet noch nicht statt.	175	E6	177
Nachtragswesen				
F7	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in der Stadt Gummersbach im interkommunalen Vergleich überwiegend gering. Sie deuten auf eine gute Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen hin. Zentrale Auswertungen der Abweichungen können weitere Hinweise für mögliche Ursachen, die bei zukünftigen Maßnahmen vermieden werden können, liefern.	178	E7	180
F8	Die Stadt Gummersbach hat noch kein zentrales Nachtragsmanagement eingerichtet. Erforderliche Nachträge werden individuell verhandelt. Als Grundlage für die Abwicklung von Nachträgen dient die Vergaberichtlinie der Stadt Gummersbach.	180	E8.1	181

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
		E8.2	Die Stadt Gummersbach sollte an zentraler Stelle ein Nachtragsmanagement einrichten und eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen vornehmen.	181

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 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 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 Gummersbach

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	68	46,93	-275	-31,08	25,97	70,00	394	57	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	17,2	10,31	5,50	14,40	31,05	43,27	63,67	56	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	46,2	43,37	17,20	43,52	56,23	67,82	86,86	56	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k. A.	5.356	370	1.761	2.910	4.341	6.928	93	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätig- keit je EW in Euro	185	291	-48,67	102	191	228	853	57	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	./.	8,61	4,23	7,33	8,21	9,53	13,80	76	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	./.	5,24	4,05	5,22	5,69	6,57	8,25	76	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Aus- stattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	2.939	2.565	3.963	4.643	5.245	7.256	103	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm*****	3.523	k. A.	2.157	3.164	3.581	4.129	7.141	92	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.811	1.744	933	1.642	1.792	1.991	2.475	97	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	195	196	0	111	178	234	391	97	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	237	323	19	122	200	294	724	95	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	243	303	149	235	277	353	552	96	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Ret- tungsdienst je 1.000 EW in qm	160	157	5	106	138	172	291	97	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	168	194	40	140	208	291	726	97	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	28	278	34	142	252	325	1.166	97	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	928	0	32	102	211	3.802	96	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm*****	681	k. A.	19	165	248	492	1.130	95	2018	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.059	3.258	1.209	1.980	2.369	2.719	3.929	97	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	161	332	88	128	151	185	333	94	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	291	367	234	316	352	391	620	101	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	204	362	450	639	3.224	47	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	277	290	0	293	351	440	1.770	68	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	217	309	389	479	656	27	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	284	406	190	268	323	371	491	94	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	303	381	124	319	393	434	707	54	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	14,68	18,38	7,55	10,41	12,44	16,01	29,10	99	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro*****	16,30	k. A.	0,00	18,69	23,93	34,19	110,36	69	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro*****	13,59	k. A.	7,03	9,87	11,21	12,82	17,61	91	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent*****	54,00	k. A.	0,00	0,00	5,05	38,09	100	100	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	8,19	8,95	0,00	6,91	7,89	9,35	24,99	97	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	106	95,4	61,44	87,76	101	116	166	98	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	20,00	18,1	7,16	12,93	14,51	18,04	27,14	100	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	175	143	82,08	116	135	161	342	100	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	315	330	42,65	159	212	300	578	102	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	k. A.	331	258	474	545	629	902	102	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	653	334	469	533	609	1.019	100	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	462	70	305	380	490	964	108	462	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	764	331	551	689	819	1.155	51	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	20.396	24.587	16.039	20.722	22.707	25.646	32.501	53	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	56,4	48,13	34,75	48,73	55,77	60,78	72,85	53	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	52,8	40,84	23,21	40,84	48,44	53,25	66,16	53	2018	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HZE gesamt)	31,7	33,95	13,51	23,70	32,27	38,36	63,22	53	2018	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.392	1.490	2.320	2.577	2.848	3.996	76	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	12,2	2,9	12,7	14,5	16,1	21,7	76	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	4.065	2.101	3.139	3.491	3.820	4.731	76	2018	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	79	97	52	76	85	97	208	101	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	464	409	235	340	382	426	562	101	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	k.A.	2,97	1,67	3,20	4,32	6,14	9,14	57	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	k.A.	1,28	0,56	1,28	2,07	2,94	5,04	57	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	137	50	89	120	144	192	86	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	8,79	0,00	2,20	3,93	6,33	20,00	84	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	101	53	84	112	134	275	43	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (ein- faches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	95	31	60	71	108	148	46	2019	Bauaufsicht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm be- leuchtete Verkehrsfläche	k.A.	k.A.	1,64	2,75	3,25	4,12	4,81	56	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	184	318	398	464	691	51	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Ab- schreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	58,68	157	223	289	500	48	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Ab- schreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	99,65	98,02	15,65	51,06	76,17	98,12	192	82	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsflä- che in kWh	k.A.	k.A.	290	552	752	906	1.375	55	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	193	186	68	180	210	270	429	97	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	8,34	8,18	0,26	2,66	5,41	8,46	21,02	44	2019	./.
Aufwendungen Park- und Garten- anlagen je qm in Euro	0,48	0,81	0,13	0,92	1,49	2,48	9,83	41	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Gummers- bach 2013	Gummers- bach aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	7,82	7,90	5,97	8,74	11,75	14,57	27,80	45	2019	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	3,93	3,48	1,80	3,34	4,33	6,37	9,77	43	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k.A.	k.A.	1,60	4,00	7,55	17,22	58,84	38	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,17	0,87	1,76	2,47	6,24	33	2019	./.

*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".

****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

*****Kennzahl konnte nicht valide ermittelt werden.

*****Kennzahl konnte nicht differenziert ermittelt werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de