

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bergheim im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergheim	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bergheim	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergheim	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Beteiligungen	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Beteiligungsportfolio	81
2.3.1	Beteiligungsstruktur	81
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	84
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	86
2.4.2	Berichtswesen	88
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	90
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	93
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	93
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	96
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
3.	Hilfe zur Erziehung	104
3.1	Managementübersicht	104
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	105
3.3	Strukturen	106
3.3.1	Strukturkennzahlen	107
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	108
3.3.3	Präventive Angebote	109
3.4	Organisation und Steuerung	110
3.4.1	Organisation	111
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	113
3.4.3	Finanzcontrolling	114
3.4.4	Fachcontrolling	116
3.5	Verfahrensstandards	117
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	117
3.5.2	Prozesskontrollen	124
3.6	Personaleinsatz	125
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	127
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	127
3.7	Leistungsgewährung	128
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	128
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	139
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	154
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	157
4.	Bauaufsicht	164

4.1	Managementübersicht	164
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	165
4.3	Baugenehmigung	166
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	166
4.3.2	Rechtmäßigkeit	169
4.3.3	Geschäftsprozesse	171
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	173
4.3.5	Digitalisierung	175
4.3.6	Personaleinsatz	178
4.3.7	Bauberatung	183
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	186
4.3.9	Transparenz und Steuerung	190
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	193
5.	Verkehrsflächen	198
5.1	Managementübersicht	198
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	199
5.3	Steuerung	200
5.3.1	Datenlage	200
5.3.2	Straßendatenbank	202
5.3.3	Kostenrechnung	204
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	205
5.4	Prozessbetrachtung	206
5.4.1	Aufbruchmanagement	206
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	210
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	214
5.5.1	Strukturen	214
5.5.2	Bilanzkennzahlen	215
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	217
5.6.1	Alter und Zustand	218
5.6.2	Unterhaltung	221
5.6.3	Reinvestitionen	223
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	226
	Kontakt	231

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergheim

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Handlungsbedarf der Stadt Bergheim zur Verbesserung der **Haushaltssituation** ist hoch. Die Stadt ist zwar zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht von haushaltsrechtlichen Beschränkungen betroffen, allerdings lassen die Daten der mittelfristigen Ergebnisplanung dieses für die Zukunft befürchten. Bis zum Jahr 2025 plant die Stadt einen vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage, so dass sie bei entsprechenden Fehlbeträgen in den darauffolgenden Jahren verpflichtet sein könnte, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2015 bis 2020 reduzierten sich die Rücklagen aufgrund der Jahresergebnisse um insgesamt rund 14,9 Mio. Euro. Die **Haushaltsplanung** sieht für die Jahre 2021 bis 2025 einen weiteren Eigenkapitalabbau von rund 7,5 Mio. Euro vor. In den Jahren 2016 bis 2019 führten unter anderem eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt dazu, die negative Entwicklung abzufedern. Im Jahr 2020 hat die Stadt ein freiwilliges Haushaltskonsolidierungskonzept erstellt, um ohne zusätzliche Steuererhöhungen dem strukturellen Defizit zu begegnen. Trotz der eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen sowie den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG¹ der Jahre 2021 bis 2023 von insgesamt rund 47 Mio. Euro, werden in drei der fünf betrachteten Jahre Fehlbeträge geplant.

Das **Eigenkapital** der Stadt hat sich aufgrund der Jahresergebnisse 2015 bis 2020 von rund 156 Mio. Euro auf rund 140 Mio. Euro verringert. Sofern die Ergebnisse gemäß den Planungen der Jahre 2021 bis 2025 eintreten, wird sich das Eigenkapital um weitere 7,5 Mio. Euro reduzieren. Bei der zukünftigen Entwicklung ist zu beachten, dass die Stadt für die Jahre 2020 bis 2023

¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von insgesamt 48,32 Mio. Euro eingeplant hat. Diese verbessern zwar die Jahresergebnisse, müssen aber ab 2025 entweder komplett gegen das Eigenkapital ausgebucht oder über 50 Jahre abgeschrieben werden. Dies belastet entweder das Eigenkapital einmalig in Form einer Buchung gegen die allgemeine Rücklage oder den Haushaltsausgleich aufgrund der zusätzlichen jährlichen Abschreibungen von 0,97 Mio. Euro.

Im Konzern Stadt Bergheim steigen die **Gesamtverbindlichkeiten** kontinuierlich an, sind aber einwohnerbezogen geringer als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Liquiditätskredite sind vor allem durch die Liquiditätsengpässe des Jahres 2016 und die coronabedingten Belastungen im Jahr 2020 stark angestiegen. Im Jahr 2021 muss die Stadt erneut Liquiditätskredite aufnehmen, um Rückzahlungen bei der Gewerbesteuer zu kompensieren. Außerdem führen die geplanten Investitionsmaßnahmen zu einem Anstieg der Investitionskredite. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass damit die Altersstruktur des städtischen Vermögens verbessert wird.

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des **Vermögens** stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Bei der Stadt Bergheim ist die Altersstruktur des städtischen Vermögens bei den Gemeindehäusern, den Feuerwehrgerätehäusern, den Schulen sowie den (Schul-)Sporthallen kritisch zu sehen. Ebenso sind im Straßenvermögen Reinvestitionsbedarfe erkennbar.

Der Bilanzwert der **Verkehrsflächen** hat sich seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006 um 28,6 Prozent auf rund 55 Mio. Euro verringert. Dem bilanziellen Werteverzehr der Verkehrsflächen konnte die Stadt bislang nicht entgegenwirken. Mit einer jährlichen Reinvestitionsquote von durchschnittlich 8,9 Prozent kann der bilanzielle Werteverzehr auch zukünftig nicht aufgehalten werden. Auch die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen liegen mit 0,30 Euro je qm Verkehrsfläche deutlich unter dem Richtwert von 1,30 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

Der Anlagenabnutzungsgrad² zeigt vor allem bei den befestigten Wirtschaftswegen mit 66,7 Prozent eine beginnende Überalterung. Bei den Straßen liegt der Wert bei rund 54 Prozent. Der tatsächliche Straßenzustand kann allerdings nicht beurteilt werden, da die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren nach der Eröffnungsbilanz nicht mehr durchgeführt wurden. Um das zukünftige Risiko einschätzen zu können, sollte die Stadt die körperliche Inventur regelmäßig durchführen. Sie sollte den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen kennen und die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen am tatsächlichen Bedarf ausrichten.

Das Verkehrsflächenmanagement baut eine neue Straßendatenbank auf und führt eine umfassende Nacherfassung von Verkehrsflächendaten ab dem Jahr 2006 durch. Die Straßendatenbank sollte zukünftig so geführt werden, dass alle für die Verkehrsflächenerhaltung relevanten Daten gebündelt erfasst und fortgeschrieben werden. Das Aufbruchmanagement der Stadt ist gut aufgestellt. Die neue Straßendatenbank sollte Möglichkeiten eröffnen, dass darin auch alle Verfahrensbestandteile des Aufbruchprozesses gebündelt fortgeschrieben und dokumentiert werden.

² Der Anlagenabnutzungsgrad errechnet sich aus den für jedes Anlagegut festgelegten Gesamtnutzungsdauern und den zum Zeitpunkt der Betrachtung noch zu berücksichtigenden Restnutzungsdauern.

Die Stadt Bergheim hält die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Entscheidungsträgern liegen jedoch durch die regelmäßigen unterjährigen Finanzberichte die wesentlichen Informationen zur **Steuerung der Haushaltswirtschaft** vor.

Gemessen am Haushaltsvolumen überträgt die Stadt Bergheim mehr **Ermächtigungen** ins Folgejahr als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei den investiven Auszahlungen nimmt die Stadt 2018 bis 2020 nur einen geringen Anteil der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch. Die Transparenz des Haushaltes hinsichtlich der anfallenden Investitionen ist damit eingeschränkt.

Das **Fördermittelmanagement** ist dezentral organisiert. Im Jahr 2021 ist eine koordinierende Stelle eines zentralen Förderlotsen eingerichtet worden. Ziel ist eine zentralisierte Fördermittelakquise und die Unterstützung der Fördermittel bewirtschaftenden Fachbereiche. Die Stadt sollte künftig einen zentralen Gesamtüberblick über alle städtischen Fördermaßnahmen schaffen. Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln können die Belastungen aus Abschreibungen teilweise abgefedert werden und dem Haushalt fließt Liquidität zu.

Die Stadt Bergheim ist zum 31. Dezember 2020 an 19 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf sieben dieser **Beteiligungen** kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem niedrigen bis mittleren Niveau. Insgesamt wird der Haushalt durch die Beteiligungen im Jahr 2020 mit 0,2 Mio. Euro entlastet. Bürgschaften und Darlehen wurden im Jahr 2020 von insgesamt 18,7 Mio. Euro übernommen bzw. ausgegeben.

Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergheim. Die Stadt Bergheim erfüllt diese Anforderungen überwiegend. In einzelnen Bereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. So sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenziale beim Berichtswesen sowie bei der Unterstützung ihrer Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Außerdem sollte eine Beteiligungsrichtlinie erstellt werden.

Am Beispiel der Beteiligungen Stadtwerke Bergheim GmbH und BM.Cultura GmbH wurde geprüft, wie die Stadt Bergheim ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Die Stadt erfüllt die rechtlichen Anforderungen durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung. Auch bei der Wirtschaftsplanung und der Ergebnisverwendung nimmt die Stadt ihren Einfluss angemessen wahr. Das unterjährige Berichtswesen sollte jedoch in den beiden Gesellschaften der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Verfügung gestellt werden.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** (HzE) weist die Stadt Bergheim im interkommunalen Vergleich einen erhöhten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren aus. Hohe Aufwendungen je Hilfefall, ein erhöhter Anteil stationärer Hilfen an den Hilfefällen insgesamt sowie ein geringer Anteil von Vollzeitpflegefällen führen zu diesem Ergebnis. Positiv auf den Fehlbetrag wirkt sich die niedrige Falldichte aus.

Um die hohen Aufwendungen je Hilfefall zu senken, sollte das Jugendamt die Prozesskontrollen innerhalb einzelner Hilfearten intensivieren. Für die notwendige Transparenz kann das Jugendamt auf das bereits gut ausgebaute Fach- und Finanzcontrolling zurückgreifen. Die Ergebnisse

sollte das Jugendamt in einem eigenen HzE-Bericht transparent darstellen und für die Entscheidungsträger aufbereiten. Hieraus können in Bezug auf die Einzelhilfen weitere konkrete Ziele und Maßnahmen entwickelt werden. Positiv sehen wir, dass mit der Umstellung der Jugendamtssoftware auf eine aktuellere Version die Prozessabläufe mit Hilfe einer externen Organisationsberatung noch einmal genauer betrachtet werden sollen. In diesem Zusammenhang soll auch ein Prozess- und Qualitätshandbuch erstellt werden. Ebenso soll aufbauend auf den geplanten Prozessanalysen eine dezidierte Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden.

Bei der Betrachtung des **Baugenehmigungsverfahrens** in der Bauaufsicht konnten wir feststellen, dass entgegen allen anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen bei der Stadt Bergheim zwei Bauaufsichten vorhanden sind. Neben der allgemeinen Bauaufsicht ist in der Abteilung „Wirtschaftsförderung und Tourismus“ die sogenannte gewerbliche Bauaufsicht zusätzlich vorhanden. Die Stadt sollte überlegen, die beiden Abteilungen zusammenzulegen. Synergieeffekte könnten sich z. B. hinsichtlich des Vorhaltens von fachlichem Knowhow und der technischen Ausstattung ergeben.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ ist im interkommunalen Vergleich des Jahres 2020 unauffällig. Allerdings nimmt die Anzahl von unerledigten Bauanträgen aus Vorjahren aufgrund personeller Fluktuation und temporärer Unterbesetzung zu. Diese Kennzahlen sollten fortgeschrieben und die Auslastung der Sachbearbeitung weiterverfolgt werden. Die Stelle für eine technische Sachbearbeitung ist ausgeschrieben.

Die Stadt Bergheim sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisiert Gesamt- und Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln. Dies ist aktuell nicht möglich. Die Verfahrensakte wird noch in Papierform geführt, weshalb es in der Fallbearbeitung zu Medienbrüchen kommt. Die doppelte Aktenführung belastet die Sachbearbeitenden zusätzlich. Die begonnene Digitalisierung sollte weiter vorangetrieben werden, damit das Antragsverfahren beschleunigt und auch die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) umgesetzt werden.

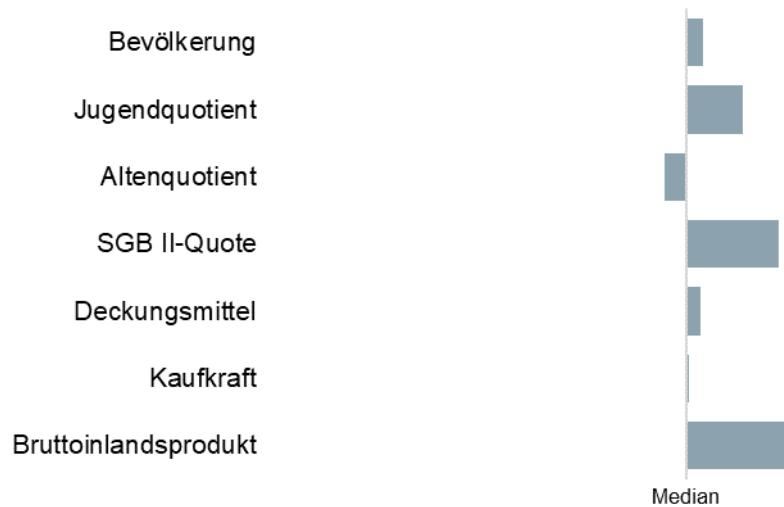
0.2 Ausgangslage der Stadt Bergheim

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergheim. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen³. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

³ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Strukturmerkmale Stadt Bergheim 2021



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median aller großen kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW (Ausnahme: Bevölkerungsentwicklung, siehe einführender Text). Im Gegensatz zur vorherigen Prüfung aus dem Jahr 2016 wird nun in der Mitte der Median zur Orientierung ausgewiesen und nicht mehr der rechnerische Mittelwert.

Zum 31. Dezember 2020 verfügt die Stadt über einen Stand von 61.807 Einwohnern. Die Prognose für die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Bergheim durch IT.NRW zeigt bis zum Jahr 2050 einen Anstieg auf über 65.000 Einwohner. Damit würde sich der aktuell bestehende Trend weiter fortsetzen und der Höchststand aus dem Jahr 2002 von 63.728 Einwohnern überschreiten.

Die Altersstruktur der Stadt hat sich gegenüber der vorherigen Prüfung verschoben. Der Jugendquotient⁴ ist von 34,0 aus dem Jahr 2015 auf 36,4 Prozent im Jahr 2021 gestiegen, der Altenquotient⁵ von 33,9 auf 36,2 Prozent. Somit hat der Anteil der jüngeren Bevölkerung und der Personen im Rentenalter in Bezug zu den Personen im erwerbsfähigen Alter zugenommen.

Die SGB II-Quote⁶ ist von 15,5 auf rund 14,4 Prozent gesunken. Damit liegt dieser Wert weiterhin deutlich über dem Median der Vergleichskommunen von 11,6 Prozent, was auf ein eher belastendes Strukturmerkmal hinweist.

Die Kaufkraft⁷ der Stadt Bergheim ist gegenüber der vorherigen Prüfung von 21.652 auf 23.278 Euro je Einwohner gestiegen. Da aber auch bei den anderen großen kreisangehörigen Kommunen die Kaufkraft insgesamt gestiegen ist, hat sich die Position innerhalb des Vergleichs nicht

⁴ Jugendquotient: Anzahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁵ Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁶ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2020

⁷ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2019' (Veröffentlichungsjahr)

verändert. Ebenso verhält es sich mit den Deckungsmitteln⁸, die von 1.469 Euro auf 1.912 Euro je Einwohner gestiegen sind.

Auch das kreisweit ermittelte Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem⁹ hat sich mit 83.578 Euro bezogen auf die Prüfung im Jahr 2016 mit 71.777 Euro deutlich verbessert. Das Bruttoinlandsprodukt liegt deutlich über dem Median von 66.472 Euro. Mit diesen guten Werten zeigt sich die Einkommensstärke innerhalb des Rhein-Erft-Kreises.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfungsbericht der gpaNRW über die vorhergehende überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bergheim wurde in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Bergheim vom 11. Mai 2017 beraten.

Der Rat hat in der Sitzung vom 12. Juni 2017 in öffentlicher Sitzung auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses folgenden Beschluss gefasst: „Rat und Ausschüsse werden die Anregungen der Gemeindeprüfungsanstalt NRW zu weiteren Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen aufgreifen und diskutieren.“

Nachfolgend wurden die Feststellungen und Empfehlungen in den jeweiligen Fachausschüssen beraten.

Teilweise wurden Empfehlungen aus dem Bericht aufgegriffen und umgesetzt, z. B.:

- eine Kosten- und Leistungsrechnung soll mittelfristig im Bereich der Park- und Gartenanlagen eingeführt werden, auch die Pflegestandards werden überarbeitet,
- nachdem die Besucherströme im Bürgerservice gemessen wurden, sind an zwei Tagen Pausenzeiten eingeführt worden,
- im Standesamt wurde eine Reservierungsgebühr eingeführt,
- zur Optimierung von Arbeitsabläufen werden die Anliegen der Bürger im Bereich des Gewerbeamtes nur während der regulären Öffnungszeiten bearbeitet,
- auf dem Gelände der Fortunaschule ist nach Inbetriebnahme der neuen Schule die Errichtung einer sechs-gruppigen Kindertagesstätte vorgesehen, die restliche Fläche soll zur Wohnbebauung vermarktet werden.

⁸ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Stadt pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2020 als Strukturmerkmal berechnet.

⁹ Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2014-2017 des Kreises

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte¹⁰ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten¹¹ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

Nachfolgend geben wir der Stadt Bergheim einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

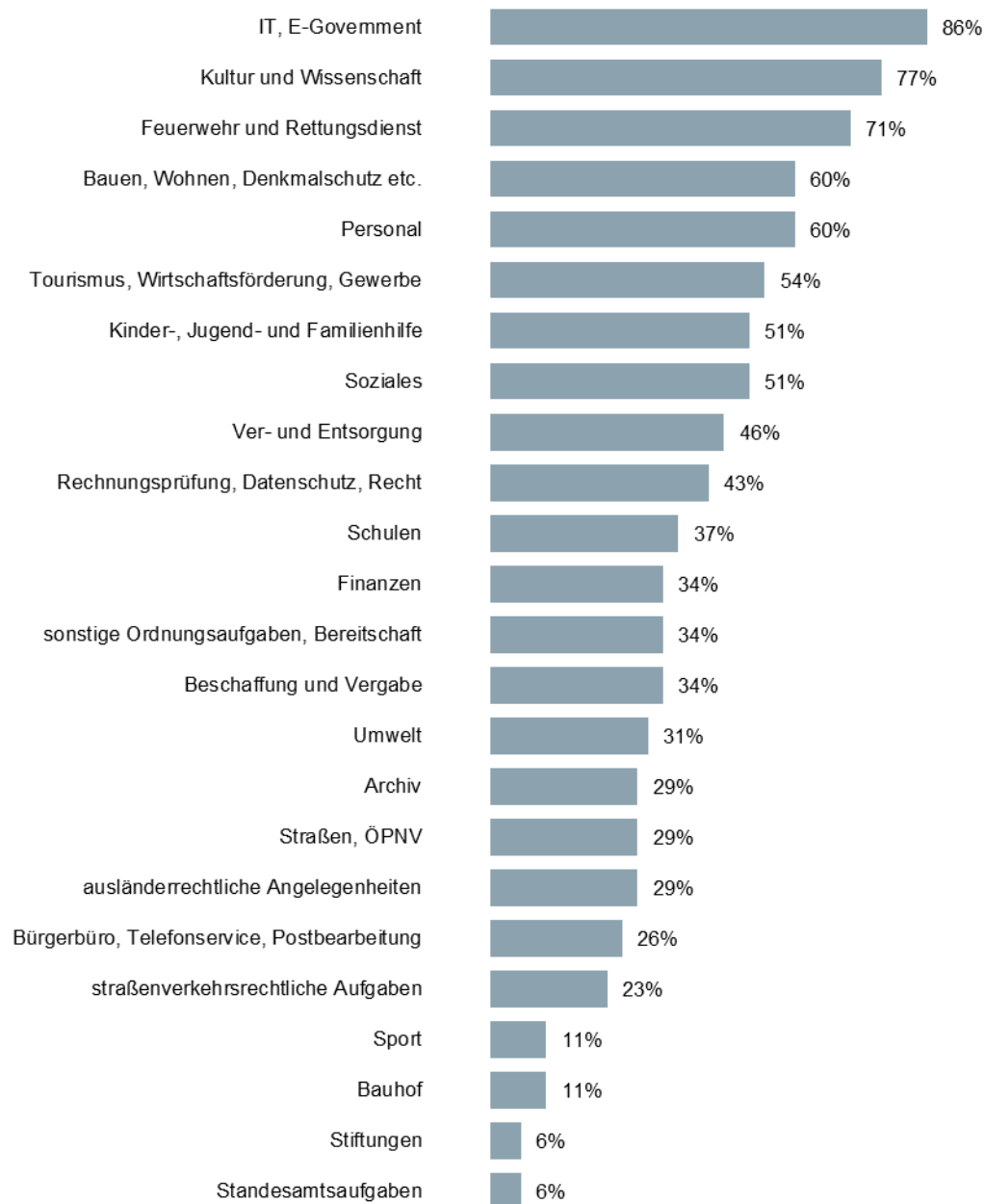
¹⁰ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

¹¹ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



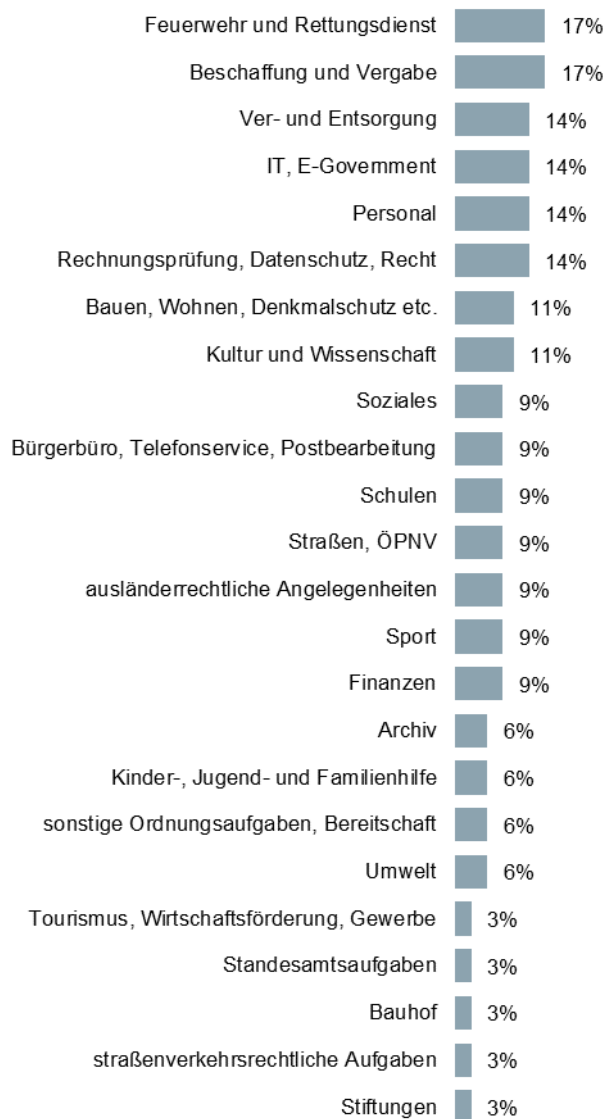
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten

Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabewahrnehmungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den Standesamtsaufgaben.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

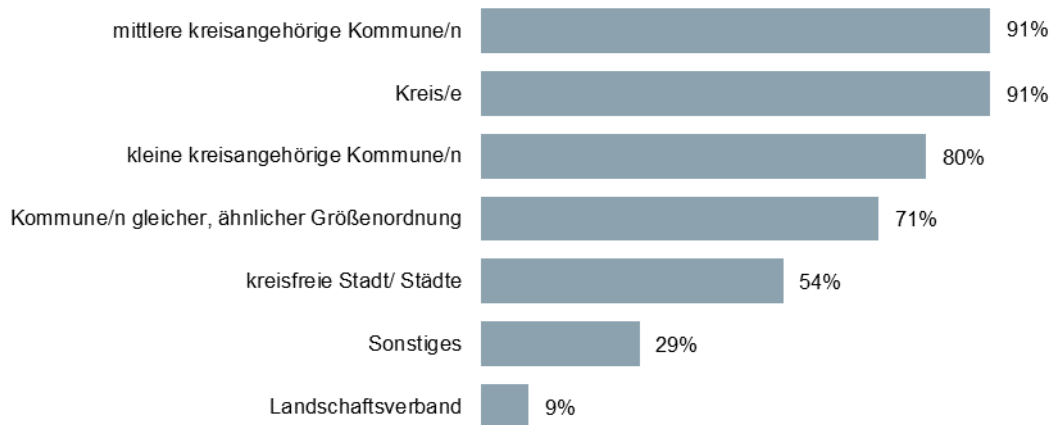
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2021



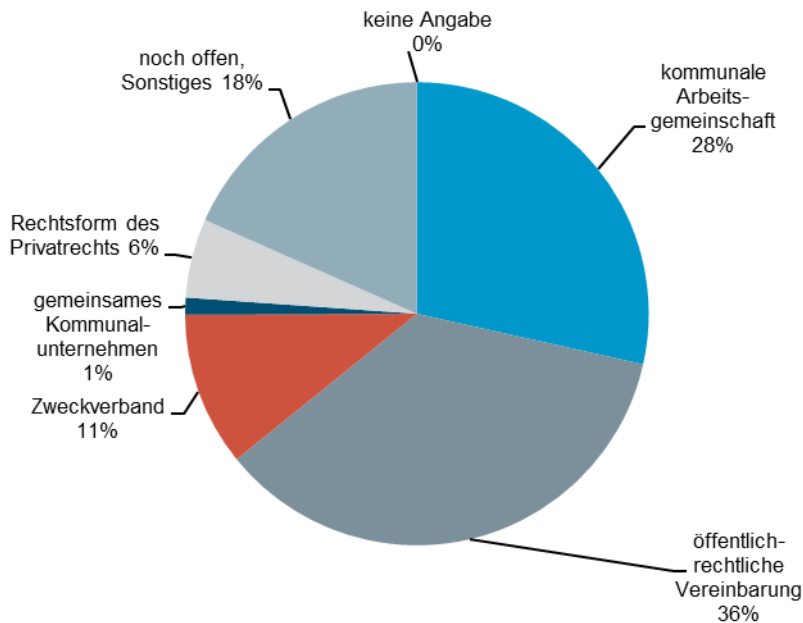
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

0.3.1.4 Rechtsformen

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

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen¹².

Rechtsformen IKZ 2021



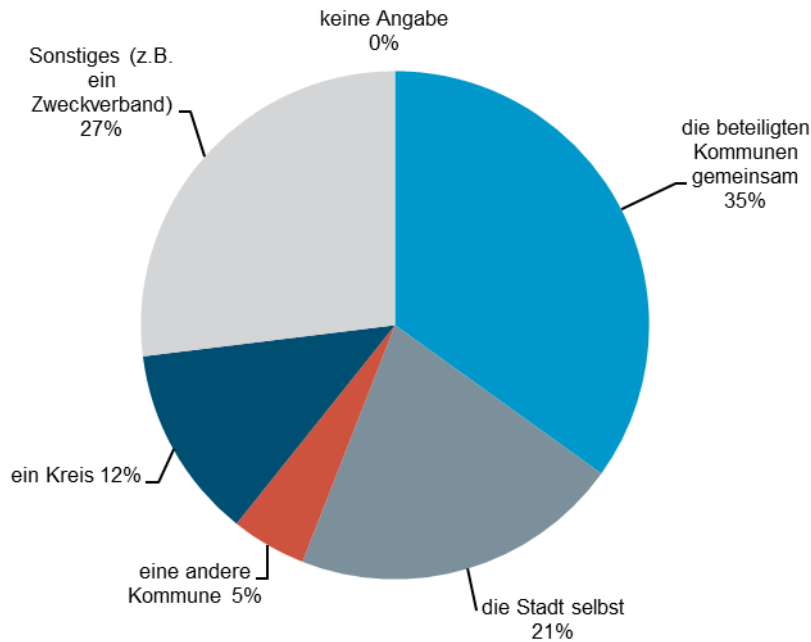
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

¹² Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Aufgabendurchführung IKZ 2021

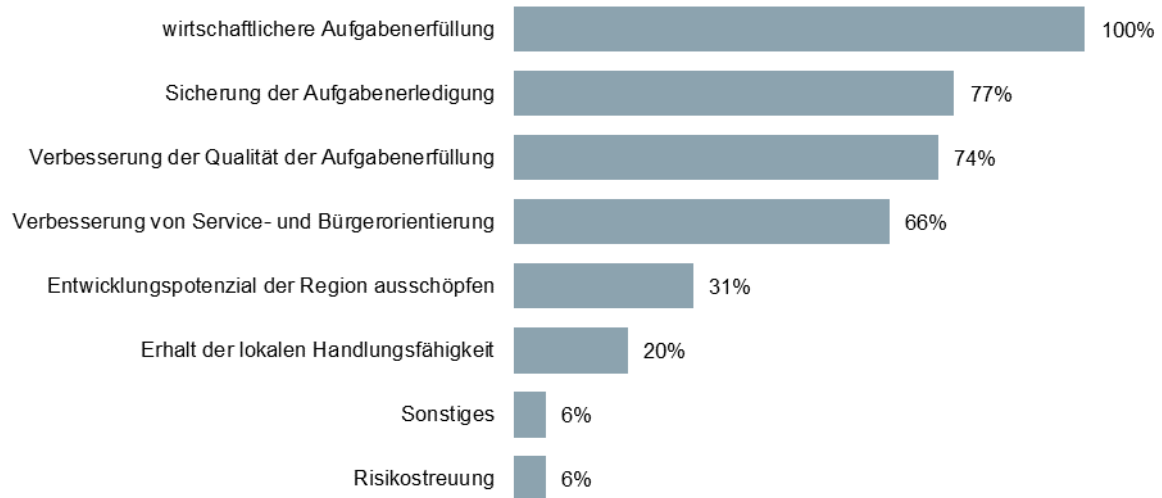


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und -modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

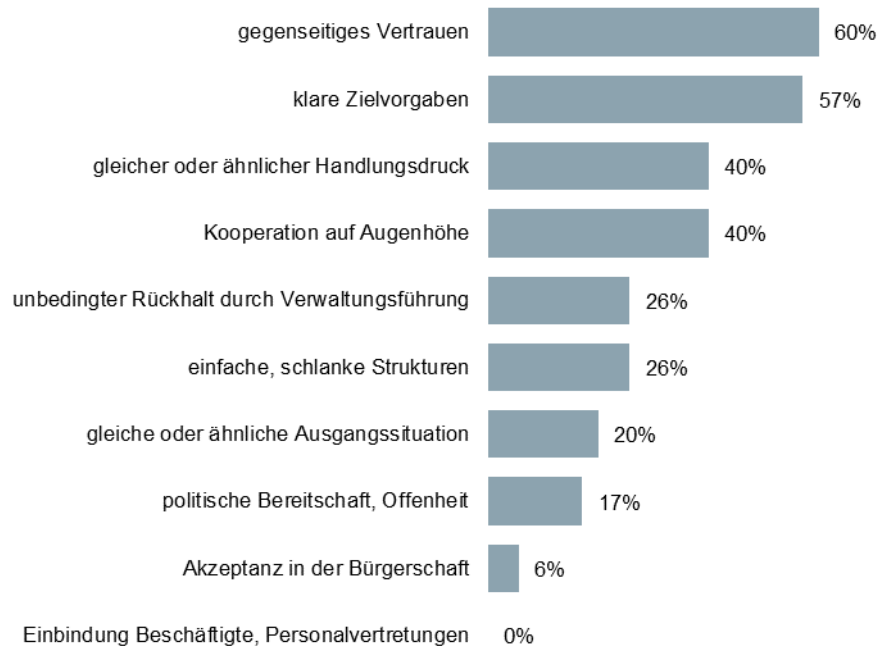
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

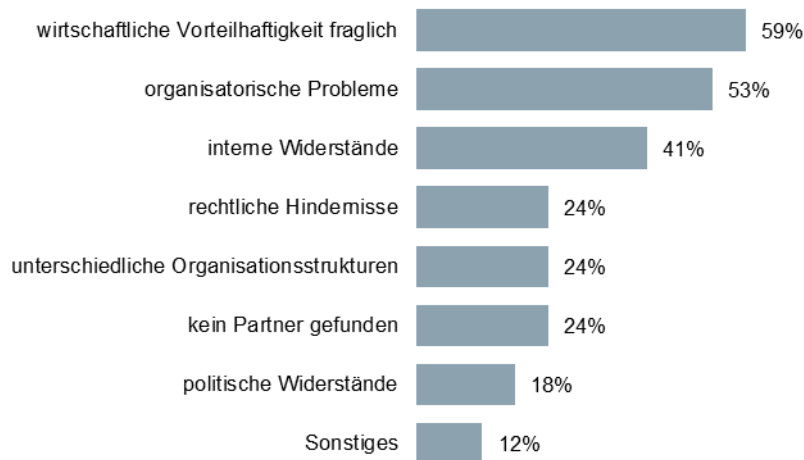
Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

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

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

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergheim

Die Stadt Bergheim arbeitet nach eigener Auskunft in 20 Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich z. B. um den IT-Support für das Rathaus und die Schulen der Stadt Elsdorf, ausländerbehördlicher Bereitschaftsdienst, Bekämpfung Schwarzarbeit, Einrichtung und der Betrieb einer Hebammenambulanz. Besonders bewährt haben sich laut Stadt die Zweckverbände und die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr. Hierzu zählen z. B. Brandeinsatzgeleitfahrten, Einrichtung und Betrieb der Rettungswache oder die Zentralwerkstatt für die freiwillige Feuerwehr.

Bei der rechtlichen Form der interkommunalen Zusammenarbeit überwiegen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Mitgliedschaft in einem Zweckverband. 15 Aufgaben werden durch die Stadt selbst und fünf durch einen Zweckverband ausgeübt.

Als wesentliche Ziele der IKZ hat die Stadt Bergheim für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung, Sicherung der Aufgabenerledigung und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung benannt. Damit handelt es sich auch um die vier meistgenannten Ziele der großen kreisangehörigen Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: Klare Zielvorgaben, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren), gegenseitiges Vertrauen und Kooperation auf Augenhöhe. Mit dieser Einschätzung werden vier der fünf meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen großen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.3.1.7). Darüber hinaus weist die Stadt darauf hin, dass als weitere Erfolgsfaktoren die finanziellen Mittel und vorhandene Personalressourcen von Bedeutung sind.

Bei einer kritischen Personalsituation stellt die Umsetzung von IKZ-Projekten die Stadt durch den zusätzlich erforderlichen Personalaufwand vor besondere Herausforderungen. Verbessert werden könnte die Situation nach Angaben der Stadt durch eine zentral verantwortliche Stelle innerhalb der Verwaltung. Diese müsste mit breitem Fachwissen und internen Schnittstellen ausgestattet sein. Sie könnte mögliche IKZ-Projekte identifizieren und die betroffenen Fachabteilungen bei der Erarbeitung unterstützen. Darüber hinaus wäre eine digitale und kommunenübergreifende Plattform hilfreich, bei der bestehende bzw. angedachte IKZ aufgelistet wären. Hierüber könnte ein Erfahrungsaustausch erfolgen, um weitere mögliche IKZ-Projekte für die Stadt abzustimmen.

Für die Zukunft sieht die Stadt weiteres Potenzial insbesondere in den Themen, die mit der Umsetzung und Weiterentwicklung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) im Zusammenhang stehen. Auch dem Fachkräftemangel könnte über diese Form begegnet werden, z. B. bei der Personalakquise, Ausbildung oder um den öffentlichen Dienst als Arbeitgeber attraktiver darzustellen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen¹³. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen

¹³ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

- 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-Durchschnittswerten¹⁴. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

¹⁴ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Bergheim wurde in der Zeit von Dezember 2021 bis Januar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bergheim das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021/22 (Doppelhaushalt) einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Friederike Becker-Walschus
Beteiligungen	Antonina Silberkuhl
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Bauaufsicht	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Sitzung am 23. Januar 2023 vorgestellt.

Herne, den 02. März 2023

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleiterin

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bergheim hält die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Entscheidungsträgern liegen jedoch durch die regelmäßigen unterjährigen Finanzberichte die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.		
F2	Der Stadt Bergheim gelingt es in den Jahren 2015 bis 2019 teilweise, allgemeine Aufwandssteigerungen durch steuerbare Ertragspositionen zu kompensieren. Insgesamt verlaufen die bereinigten Jahresergebnisse im Kurvenverlauf 2015 bis 2025 negativ. Neben den Preis- und Tarif-/Besoldungssteigerungen belasten die steigenden „Sozialleistungen“ die Jahresergebnisse zunehmend.	E2	Die Stadt Bergheim sollte ihr wirtschaftliches Handeln darauf ausrichten, Überschüsse gezielt zum Aufbau von Eigenkapital einzusetzen. Hierbei sollte sie sämtliche Konsolidierungspotenziale prüfen. Dies gilt besonders angesichts der risikofälligen Jahresergebnisse und des fortgeschrittenen Eigenkapitalverzehrs.
F3	Die Stadt Bergheim überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei den investiven Auszahlungen nimmt die Stadt Bergheim 2018 bis 2020 nur einen geringen Anteil der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch. Die Transparenz des Haushaltes hinsichtlich der anfallenden Investitionen ist damit eingeschränkt.	E3	Die Stadt Bergheim sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F4	Die Stadt Bergheim akquiriert Fördermittel dezentral. Hierbei hat sie keine standardisierten Prozesse festgelegt. Die vom Kämmerer formulierten strategischen Vorgaben zur Förderung von Maßnahmen unterstützen die Fördermittelakquise.	E4	Die Stadt Bergheim sollte die verwaltungsinternen Prozesse bei der Fördermittelakquise standardisieren. So kann die Stadt einen zentralen Überblick über geplante Fördermaßnahmen erhalten.
F5	Die Stadt Bergheim bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Sie hat kein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen, bei dem die Informationen zusammenlaufen und das einen zentralen Überblick sowie eine gesamtstädtische Steuerung ermöglicht.	E5.1	Die Stadt Bergheim sollte die wichtigsten Daten zu Förderprojekten in einer zentralen Datei zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt sollte die Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Bergheim ergeben.	E1	Die Stadt Bergheim sollte verbindliche Standards mindestens in Form einer Beteiligungsrichtlinie schriftlich formulieren. Als Grundlage dafür könnte das bereits vorhandene Konzept „Schaffung eines modernen Beteiligungsmanagements“ dienen.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Bergheim ergeben.	E2.1	Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Erftland Holding GmbH und ihrer Tochtergesellschaft Erftland Kommunale Wohnungsbaugesellschaft mbH für die Stadt Bergheim ist die Aufnahme dieser beiden Gesellschaften in den städtischen Beteiligungsbericht sinnvoll.
		E2.2	Die Stadt Bergheim sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus sowohl für die Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadtverwaltung als auch für das Berichtswesen der Verwaltung an die städtischen politischen Gremien festlegt.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergheim ergeben.	E3.1	Die Stadt Bergheim sollte auch in Zukunft mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen und betriebswirtschaftlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.
		E3.2	Die Stadt Bergheim sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen können.
F4	Die Stadt Bergheim nimmt durch die direkte Einbindung der Verwaltungsführung sowie die indirekte Einbindung des Beteiligungsmanagements und des Rates über die Gesellschafterversammlung angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Stadtwerke Bergheim GmbH und der BM.Cultura GmbH. Bei den beiden Gesellschaften bestehen noch Optimierungspotenziale hinsichtlich des unterjährigen Berichtswesens.	E4.1	Die Stadt Bergheim sollte darauf hinwirken, dass die Quartalsberichte der Stadtwerke Bergheim GmbH auch der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Angesichts der für die nächsten Jahre geplanten anhaltenden Fehlbeträge sollte die Stadt Bergheim regelmäßig überprüfen, in welchem Maße die Verlustübernahmen der BM.Cultura GmbH mit der Leistungsfähigkeit der Stadt im Einklang stehen.
		E4.3	Die Stadt Bergheim sollte darauf hinwirken, dass die Quartalsberichte der BM.Cultura GmbH auch der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Bergheim nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Schule durch die Angliederung im gleichen Fachbereich. Auf weitere Synergien mit angrenzenden Aufgabenfeldern sollte geachtet werden.	E1	Auch bei künftigen Änderungen in den Aufgabeninhalten – beispielsweise im Rahmen von Gesetzesänderungen – sollten Synergieeffekte ermittelt und genutzt werden.
F2	Die Gesamtstrategie der Stadt Bergheim richtet sich darauf, Kinder, Jugendliche und Familien möglichst früh zu erreichen. Es ist geplant eine ämter- und dezernatsübergreifende Steuerungsgruppe einzurichten. Ergänzt werden kann die strategische Ausrichtung noch durch gezielte Maßnahmen aus den Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung.	E2	Die Stadt Bergheim sollte die Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung in die vorhandene Gesamtstrategie einbeziehen. Aus den Ergebnissen sollten Ziele und Maßnahmen zur Steuerung entwickelt werden. Im Zeitverlauf sollte die Stadt prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, die gesetzten Ziele zu erreichen.
F3	Das Finanzcontrolling der Stadt Bergheim ist bereits gut ausgestaltet. Es fehlen aber konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen, die aus den Finanzdaten abgeleitet werden. Für die notwendige Transparenz zur Priorisierung der Maßnahmen sollte ein eigener Controlling-Bericht vorhanden sein.	E3	Sowohl die Erkenntnisse aus dem internen Finanzcontrolling als auch die Ergebnisse des IBNRW-Vergleichsringes sollte die Stadt Bergheim in einem eigenen Controlling-Bericht zusammenfassen und aufbereiten. Aus den Erkenntnissen sollte das Jugendamt konkrete Ziele und Maßnahmen ableiten.
F4	Das Fachcontrolling ist in Bergheim gut ausgerichtet. Positiv ist insbesondere zu sehen, dass neben dem einzelfallbezogenen Controlling auch übergreifende Auswertungen generiert werden. Das unterstützt die strategische Steuerung. Auch bei dem Fachcontrolling ist Transparenz für die Entscheidungsträger wichtig, um Maßnahmen zu priorisieren.	E4	Das Jugendamt sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings ebenfalls mit in den zu erstellenden Controlling-Bericht aufnehmen. Hierdurch ergibt sich ein „rundes Bild“ für die strategische Steuerung, das alle Rahmenfaktoren (Strukturen, Finanzen, Fachlichkeit) berücksichtigt.
F5	Das Jugendamt hat Prozess- und Qualitätsstandards in verschiedenen Unterlagen, Dokumenten und Verfahren festgelegt. Es fehlt ein entsprechend standardisiertes Prozesshandbuch.	E5	Die gpaNRW bestärkt das Jugendamt Bergheim darin, ein Prozess- und Qualitäts-handbuch für die Hilfen zur Erziehung zu erstellen, in dem Prozesse, Abläufe, Verantwortlichkeiten, Schnittstellen, Fristen und Standards konkret definiert werden. Hierdurch werden wichtige Inhalte auf einen Blick ersichtlich.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das Hilfeplanverfahren erfolgt strukturiert und zielorientiert nach einheitlichen Vorgaben. Wirtschaftlichkeitsaspekte werden durch die vorhandene Transparenz der Kosten und durch eine Befristung der Hilfen berücksichtigt. Es fehlt noch eine schriftliche Prozessbeschreibung.	E6	Um die vorhandenen Abläufe des Hilfeplanverfahrens klar und übersichtlich darzustellen, sollten diese in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.
F7	Die Fallsteuerung der Stadt Bergheim entspricht weitestgehend den erforderlichen Standards. Es fehlt noch eine Festschreibung der Abläufe in dem zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätshandbuch.	E7	Die Abläufe der Fallsteuerung sollten in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.
F8	Kostenerstattungsansprüche macht die Stadt Bergheim grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geltend. Für die Verfahrensweisen fehlen schriftliche Verfahrensstandards.	E8	Die Prozessbeschreibungen für die Kostenerstattungen sollten in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.
F9	Das Jugendamt der Stadt Bergheim plant im Rahmen der Erstellung eines Prozesshandbuches die strukturelle Verankerung interner Prozesskontrollen. Einzelne Bausteine für Prozesskontrollen sind bereits vorhanden. Es fehlt noch eine Verknüpfung der vorhandenen Kontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling.	E9	Die gpaNRW unterstützt das Jugendamt in der beabsichtigten Erweiterung des internen Kontrollsystems durch die Erstellung eines Prozesshandbuches. Zusätzlich zu der einzelfallbezogenen Betrachtung sollten die Prozesskontrollen auch mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden. Das verbessert die Steuerung und hilft bestenfalls dabei, Aufwendungen zu reduzieren.
F10	In der Stadt Bergheim soll eine Personalbedarfsbemessung in Zusammenhang mit der Erstellung von Prozessen für ein Qualitätshandbuch durchgeführt werden. Bislang arbeitet das Jugendamt bei der Personalbedarfsplanung nach Richtwerten der gpaNRW. Eine dezidierte Personalbemessung ist auch aus Sicht der gpaNRW sinnvoll.	E10	Die gpaNRW bekräftigt die Entscheidung der Stadt Bergheim, aufbauend auf den beabsichtigten Prozessbeschreibungen im Jugendamt eine dezidierte Personalbemessung durchzuführen. Hierdurch wird der Personalbedarf konkret ermittelt und kann gezielt anhand der individuellen Prozesse und gesetzten Standards in Bergheim fortgeschrieben werden.
F11	Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen in Bergheim über dem Median. Ursächlich hierfür sind bei geringerer Falldichte deutlich höhere Aufwendungen je Hilfefall.	E11	Um die hohen Aufwendungen je Hilfefall zu senken, sollten besonders kostenintensive Hilfen in die einzurichtenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.
F12	Bei unterdurchschnittlicher aber in 2020 deutlich gestiegener Falldichte hat das Jugendamt mehr Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe als die Hälfte der Vergleichsstädte. Allerdings ist die Laufzeit der Hilfen kürzer. Trägerbezogene Auswertungen können noch mehr Transparenz in das Aufgabenfeld bringen.	E12.1	Da die Sozialpädagogische Familienhilfe in Bergheim eine Hilfeart ist, die in verstärktem Umfang genutzt wird, sollten die Verfahrensweisen der Hilfe in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E12.2	Das Jugendamt Bergheim sollte die Sozialpädagogische Familienhilfe in die internen Prozesskontrollen aufnehmen. Die Aufwendungen je Hilfefall sollten trägerbezogen erhoben und in Relation zu den trägerbezogenen Laufzeiten gesetzt werden. Hierdurch ergeben sich weitere Anhaltspunkte für die Steuerung und die Qualitätsdialoge mit den Trägern.
F13	Die Falldichte der Vollzeitpflege liegt ebenso wie die Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median. Das Angebot an Pflegefamilien ist nicht ausreichend. Es fehlen noch einheitliche Verfahrensstandards und die Transparenz über Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen.	E13.1	Das Jugendamt sollte die Verfahrensweisen im PKD in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierdurch werden die vielfältigen Ausarbeitungen und Handlungsanweisungen übersichtlich nach einem einheitlichen Schema gebündelt und aufbereitet. Das ermöglicht einen schnellen Überblick und gibt den Mitarbeitenden Sicherheit in der Bearbeitung. Zudem werden Prozesskontrollen vereinfacht.
		E13.2	Das Jugendamt sollte weiter intensiv an dem Ausbau an Pflegefamilien – beispielsweise an sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien - arbeiten, um bestenfalls kostenintensivere stationäre Hilfen zu vermeiden. Das verringert die stationären Aufwendungen je Hilfefall.
		E13.3	Das Jugendamt Bergheim sollte ermitteln, in welcher Höhe und in welchem Umfang Kostenerstattungen von anderen Kommunen für Pflegefamilien in Bergheim geleistet werden, um einem eventuellen „Abwerben“ von Pflegefamilien gegenzusteuern. Ggfs. kann das Jugendamt hier selbst mit einem Anreizsystem – beispielsweise für ältere Kinder – arbeiten.
F14	Das Jugendamt Bergheim hat eine geringere Falldichte bei der Heimerziehung als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist positiv zu sehen, weil Heimerziehung eine der kostenintensivsten Hilfeformen ist. Die Aufwendungen je Hilfefall sind allerdings deutlich erhöht. Die bestehenden Verfahrensstandards und Prozesskontrollen müssen noch über das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch einheitlich erfasst und konkretisiert werden.	E14.1	Das Jugendamt sollte für die Heimunterbringungen eine individuelle Prozessbeschreibung formulieren und in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierbei sollten insbesondere die Themen Zugangssteuerung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Berichterstattung des Trägers, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. aufgegriffen werden.
		E14.2	Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die internen Kontrollen der Abläufe für die Heimunterbringung intensivieren.
F15	Das Jugendamt hat bei durchschnittlicher aber steigender Falldichte mehr Aufwendungen für die Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Das liegt an dem höheren Anteil stationärer Hilfen. Es fehlen einheitlich gebündelte Verfahrensstandards und intensivere Prozesskontrollen.	E15.1	Auch für die Eingliederungshilfen für Behinderte ist es wichtig, die vorhandenen Verfahrensstandards im Rahmen der Erstellung eines Prozess- und Qualitätshandbuches nach einem einheitlichen Schema aufzubereiten. Das ermöglicht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen schnellen Überblick über die Vielzahl der vorhandenen Richtlinien.

Feststellung		Empfehlung	
		E15.2	Aufgrund der steigenden Falldichte, einem erhöhten Anteil stationärer Hilfen und damit verbundenen hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die Eingliederungshilfen in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.
F16	Die Stadt Bergheim hat bei erhöhter Falldichte sehr hohe Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige. Insbesondere die Eingliederungshilfen spielen in der Hilfeart eine große Rolle. Es fehlen separate Verfahrensstandards, ein eigenes Sachkonto für die Aufwendungen der Eingliederungshilfe und verstärkte Prozesskontrollen, um den hohen Aufwendungen entgegenzuwirken.	E16.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, kurze Wiedervorlagefristen, Beteiligte (jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollte die Stadt Bergheim auch für die jungen Volljährigen eigene Prozessbeschreibungen erarbeiten.
		E16.2	Aufgrund der Relevanz der Eingliederungshilfen bei den jungen Volljährigen sollte das Jugendamt die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen – analog zu den Fallzahlen – separat erfassen. Hierdurch kommt noch mehr Transparenz in das Aufgabenfeld; die Steuerung wird verbessert.
		E16.3	Wegen der erhöhten Falldichte mit hohen Aufwendungen sollten das Jugendamt die Hilfen für junge Volljährige - und hier insbesondere die Eingliederungshilfen - in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.
F17	Die Zahl der UMA ist in Bergheim rückläufig. Der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen ist im interkommunalen Vergleich erhöht. In 2020 mussten alle UMA stationär betreut werden. Das steigert die Aufwendungen je Hilfefall. Sofern sich die UMA-Zahlen künftig wieder erhöhen sind separate Verfahrensstandards für die Hilfe erforderlich.	E17	Sofern die Anzahl der UMA künftig wieder ansteigt, sollte das Jugendamt auch für die UMA die vorhandenen Richtlinien und Abläufe in einer standardisierten Übersicht zusammenfassen. Das erhöht die Übersichtlichkeit und vereinfacht die Verfahrensweisen.
Bauaufsicht			
F1	Die Gebühren setzt die Stadt Bergheim auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) sowie auf Basis der Handlungsempfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages fest. Die Gebühr wird über die Fachsoftware ermittelt. Der Gebührenbescheid für die Vorprüfung ergeht erst, wenn die Frist für die Nachbesserung des Bauantrages verstrichen ist.	E1	Für den Aufwand der Vorprüfung und die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen durch die Antragstellenden soll gemäß der AVerwGebO NRW unmittelbar eine Gebühr erhoben werden. Der Gebührenbescheid sollte sofort mit dem Ergebnis der Vorprüfung versendet werden.
F2	Bauanträge können bisher nicht digital bearbeitet werden. Die Papierakte und die elektronische unterstützende Fachsoftware werden parallel geführt. Dadurch kommt es zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Ein „Wissenskataster“ mit objektiven Beurteilungskriterien für Einzelfall- und Ermessensentscheidungen gibt es nicht.	E2.1	Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies verbessert darüber hinaus den Service, z. B. bei Rückfragen der Bausuchenden, und verkürzt die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren. Die Bearbeitungsbögen aus der Fachsoftware sollten optimiert und verpflichtend eingesetzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Bergheim sollte Regelungen für Einzelfall- und Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren, um eine Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle gewährleisten zu können und im Stadtgebiet einheitlich und rechtssicher zu agieren.
F3	Die Stadt Bergheim baut derzeit die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.	E3.1	Die Stadt Bergheim sollte die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und medienbruchfreie Bearbeitung aller Bauantragsunterlagen schaffen, um die neue Bearbeitungsmethode sinnvoll und effizient einsetzen zu können. Dafür sollten die erforderlichen personellen und technischen Ressourcen bereitgestellt werden. Eine Zusammenlegung der beiden Abteilungen könnte aus Sicht der gpaNRW Kosten einsparen.
		E3.2	Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Bergheim die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung muss die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis Ende 2022 ermöglicht werden.
F4	In der Stadt Bergheim sind so viele Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen wie in den meisten Vergleichskommunen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt jedoch in dem kurzen Betrachtungszeitraum über zwei Jahre erheblich. Hier machen sich die große Fluktuation und die temporäre Unterbesetzung in der Bauaufsicht der letzten Jahre bemerkbar.	E4.1	Die Stadt Bergheim sollte die Zeiten für die einzelnen Aufgaben erfassen und Kennzahlen zum Personaleinsatz erheben. Sie sollten über den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht ausgeweitet werden. So kann die Stadt frühzeitig auf ungünstige Entwicklungen reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz bestimmen.
		E4.2	Die Stadt Bergheim hat die unerledigten Bauanträge ausgewertet und sollte diese nun sukzessive auf den Status überprüfen und abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Die Pflege der Verfahrensstandseite in der Software sollte in eine neue Dienstanweisung aufgenommen und eine Zielvereinbarung mit der Belegschaft formuliert werden.
F5	Die Homepage der Stadt ist informativ gestaltet, weist jedoch teilweise veraltete Aspekte zu den Baugenehmigungsverfahren auf. Die Bauberatung wird vor der Antragstellung und während der Fallbearbeitung für den jeweiligen Bezirk durchgeführt. Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge und der hohe Anteil der Ablehnungen an den Bescheiden im Jahr 2020 signalisieren Handlungsbedarf.	E5.1	Die Stadt Bergheim sollte die Ausführungen auf ihrer Homepage an die aktuelle Landesbauordnung in der neuen Fassung vom 02. Juli 2021 anpassen. Hierfür stehen Synopsen hinsichtlich der beschlossenen Änderungen, z. B. auf der Seite der Architektenkammer NRW, bereit.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 „alle für die Beurteilung des Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei einzureichen sind“. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift und eine Gebühr fällig wird.
		E5.3	Die Stadt Bergheim sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.
F6	Die Stadt Bergheim kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für einfache und normale Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Die Unterbrechungszeiten für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden und das Ende-Datum zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden nicht konsequent erfasst.	E6	Mit der verwendeten Fachsoftware ist es grundsätzlich möglich, die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten differenziert auszuwerten. Beides sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen aufgenommen werden. Die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten sollte die Bauaufsicht mit Richtwerten und Kennzahlen vergleichen. Ziel ist eine objektive Effizienz- und Aufwandskontrolle im Baugenehmigungsverfahren.
F7	Die Stadt Bergheim hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.	E7.1	Die Stadt Bergheim sollte die Grunddaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden. Sie sollten als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Bergheim dafür die angebotenen Auswertungs- und Controlling-Module der Software.
		E7.2	Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen und -tatbestände ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Aufwendungen der Bauaufsicht sollten möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.
		E7.3	Die Stadt Bergheim sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.

Feststellung		Empfehlung	
Verkehrsflächen			
F1	Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Die zurzeit noch vorliegende Datenlage ist nicht als zufriedenstellend einzustufen, weil revisionssichere Flächen- und Finanzdaten aus Vorjahren nicht zur Verfügung stehen.	E1.1	Die Grunddaten des Verkehrsflächenmanagements (Flächen und Zustandsdaten) sollten wie geplant in der neuen Straßendatenbank aktualisiert aufbereitet werden und dann kontinuierlich fortgeschrieben werden. Flächen- und finanzrelevante unterjährige Fortschreibungen sollten künftig umfassend und revisionssicher zur Verfügung stehen.
		E1.2	Die Stadt Bergheim sollte bei ihren Nutzungsdauern eine Verknüpfung von Flächenzustand und Vermögenswert gewährleisten. Je Anlagegut bzw. Abschnitt sollten sowohl die bilanziellen als auch die technischen Daten vorliegen. Insbesondere bei künftigen Beschlüssen sollten die tatsächlichen örtlichen Zustände berücksichtigt werden.
		E1.3	Die Unterhaltungsaufwendung sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.
F2	Die Stadtwerke Bergheim GmbH als Verkehrsflächenmanagement der Stadt Bergheim nutzte in den Vorjahren noch keine zentrale Straßendatenbank. Zwischenzeitlich steht eine Softwarelösung zur Verfügung. Aktuell erfolgt eine Datennacherfassung ab der Eröffnungsbilanz 2006. Diese Straßendatenbank könnte künftig als zentraler Datenpool genutzt werden, in dem alle wesentlichen Informationen des Verkehrsflächenmanagements gebündelt erfasst und fortgeschrieben werden.	E2.1	Das Verkehrsflächenmanagement sollte alle wesentlichen Daten und Informationen, die zur Erhaltung der Verkehrsflächen beitragen, in der im Aufbau befindlichen Straßendatenbank digital bündeln und kontinuierlich fortschreiben.
		E2.2	Es bietet sich an, auch die Dokumentationen des Aufbruchmanagements mit in die Straßendatenbank zu integrieren. Dazu sollten für die Abt. 6.2 sowie bei Bedarf auch für weitere Organisationseinheiten Zugriffsberechtigungen auf die Straßendatenbank eingerichtet werden.
F3	Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH setzen im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung ein, die eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstützen könnte.	E3	Im Verkehrsflächenmanagement sollte eine Kostenrechnung eingeführt werden. Darüber ließe sich der vollständige Ressourceneinsatz transparent abbilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche wären möglich.
F4	Die Stadt Bergheim arbeitet mit Ausnahme ihres Straßen- und Wegekonzepts nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) und dem Kanal- und Straßenbauprogramm der Stadtwerke Bergheim GmbH nicht mit strategischen Konzepten. Ebenso wird die Zielerreichung nicht anhand von Kennzahlen abgeglichen. Weshalb im Berichtswesen noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen kann.	E4	Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Bergheim und der Stadtwerke Bergheim GmbH sollten durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele überprüfen zu können und darüber zu informieren, sollte in das regelmäßige Berichtswesen auch der Rat der Stadt Bergheim einbezogen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Bergheim / der Stadtwerke Bergheim GmbH ist gut aufgestellt. Im Interesse der Qualitätssicherung stellen sich aber auch Optimierungspotenziale dar.		
F6	Die Stadtwerke Bergheim GmbH räumen mit der Begründung knapper Personalressourcen ein, nicht alle Aufbruchkontrollen und Abnahmen durchführen zu können.	E6.1	Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH sollten dafür Sorge tragen, dass die Aufbruchkontrollen und Abnahmen im gebotenen Umfang wahrgenommen werden können.
		E6.2	Alle Dokumentationen der Prozesse des Aufbruchmanagements (Bilder, Protokolle, Aufforderungen zur Mängelbeseitigung, usw.) sollten im Interesse der Datenbündelung in die neue Straßendatenbank übernommen werden und den für die Kontrollen und Abnahmen zuständigen Beschäftigten zugänglich sein.
F7	Das Verkehrsflächenmanagement der Stadtwerke Bergheim GmbH und die Stadt Bergheim, hier der Fachbereich 2 Finanzen, gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der künftigen neuen Straßendatenbank werden zwei zurzeit nicht kompatible Datenerfassungssysteme genutzt. Körperliche Inventuren nach den Regelungen der Kommunalhaushaltsverordnung erfolgten nach der Eröffnungsbilanz nicht. Realistische Datengrundlagen und Wertnachweise sind insbesondere mangels aktueller Zustandserhebungen zurzeit infrage zu stellen.	E7.1	Im Zuge des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollte geprüft werden, ob den für die Anlagenbuchhaltung sowie das Verkehrsflächenmanagement zuständigen Organisationseinheiten gegenseitige Zugriffsberechtigungen eingerichtet werden könnten. Idealerweise sollten darüber hinaus programmtechnische Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den Verfahren der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank zum automatisierten Datenaustausch geprüft werden.
		E7.2	Die Ergebnisse der geplanten Zustandserhebung und künftigen körperlichen Inventuren, daraus resultierende Zeitwerte und Restnutzungsdauern sowie dazugehörige Dokumentationen sollten in der neuen Straßendatenbank erfasst und fortgeschrieben werden.
		E7.3	Künftig sollte die neue Straßendatenbank auch als Dokumentationssystem für den jährlichen Jahresabschluss dienen. Alle maßgeblichen Unterlagen (Rechnungen, Wiegescheine, Vermerke, Entscheidungen, usw.) sollten darin erfasst und fortgeschrieben werden.
		E7.4	Zur Unterstützung buchungsrelevanter Abgleiche zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung sollten aus der neuen Straßendatenbank heraus Auswertungen pro Anlagegut, nach Art der Maßnahmen (konsumtiv oder investiv), nach Beträgen und kontenscharf möglich sein.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergheim stellen sich in Gegenüberstellung zur Vergleichsgruppe eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.		
F9	Abgestellt auf den Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich eine beginnende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen. Eine Beurteilung der tatsächlichen Zustände ist der gpaNRW aber nicht möglich, da nach der Eröffnungsbilanz 2006 keine technischen Zustandserhebungen erfolgten. Weshalb auch die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren über den Zeitraum von 16 Jahren versäumt wurden. Die Dienstleistung einer umfassenden Zustandserfassung ist nunmehr ausgeschrieben. Sie wird 2023 erfolgen.	E9.1	Die Stadt Bergheim sollte künftig in regelmäßigen Zyklen vollständige Zustandserhebungen vornehmen.
		E9.2	Die künftig geplanten regelmäßigen Zustandserhebungen sollten im Sinne der gesetzlichen Vorgaben künftig auch für fristgerechte körperliche Inventuren genutzt werden.
F10	Die Stadtwerke Bergheim GmbH setzt jährlich deutlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen mittel- bis langfristig ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar. Mit Eintritt größerer Schadensbilder verringern sich u. U. in der Folge festgesetzte Nutzungsdauern. Das könnte kostenintensive investive Erneuerungen zur Folge haben.	E10	Um mögliche Substanzverluste in der Zukunft zu vermeiden, sollten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH die Auskömmlichkeit der Verkehrsflächenunterhaltung im Blick behalten.
F11	In den vergangenen Jahren reichten die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen nicht aus, die Abschreibungen auszugleichen. Neben den daraus resultierenden Wertverlusten verstärken sich zunehmend auch die Substanzverluste. Weshalb das Reinvestitionsengagement in das vorhandene Verkehrsflächenvermögen gesteigert werden müsste.	E11.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollten die Reinvestitionsmaßnahmen nach Maßgabe der Ergebnisse aus der geplanten Zustandserfassung bedarfsgerecht erhöht werden.
		E11.2	Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich über die kommenden Haushaltsjahre abbilden und decken zu können, sollten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH ihre bisherigen Planungsgrundlagen auf der Grundlage der kommenden Zustandserhebung langfristig strategisch ausrichten und diese Planung weiterhin fortlaufend aktualisieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergheim 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			▲

Der Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern, ist für die Stadt Bergheim hoch. Insbesondere die in Summe negativen Ist- und Planergebnisse verbunden mit einem strukturellen Defizit in der Ergebnisrechnung tragen hierzu bei. Hierdurch findet ein Eigenkapitalverzehr statt, der auch die Schulden der Stadt Bergheim sukzessive ansteigen lässt.

Die Stadt Bergheim erreicht im Betrachtungszeitraum einen ausgeglichenen oder fiktiv ausgeglichenen Haushalt und unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Allerdings plant die Stadt bis ins Jahr 2025 einen vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage. Negative Jahresergebnisse kann sie dann nicht mehr über die Ausgleichsrücklage abfangen und ist künftig, je nach Höhe der Fehlbeträge, zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Im Jahr 2020 hat die Stadt Bergheim ein freiwilliges Haushaltskonsolidierungskonzept implementiert, um dem strukturellen Defizit in der Ergebnisrechnung zu begegnen, ohne unmittelbar auf Steuererhöhungen angewiesen zu sein. Hierüber gelingt der Stadt eine teilweise Kompensation der steigenden Aufwendungen, die sich insbesondere bei den Personal- und Transferaufwendungen sowie den Preissteigerungen bei den Sach- und Dienstleistungen zeigen. Tarif- und Besoldungserhöhungen oder Preissteigerungen plant die Stadt angesichts der Konsolidierungsvorgaben in nur geringem Maß ein. Auch die wachsenden Stellenbedarfe gilt es im Haushalt zu kompensieren. Das Erreichen der Konsolidierungsziele bleibt abzuwarten. Die steigenden Transferaufwendungen zeigen sich insbesondere im Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Trotz eingeplanter Konsolidierungsmaßnahmen geht Bergheim in drei der fünf betrachteten Planjahre von Fehlbeträgen in der Ergebnisrechnung aus. Rückläufig geplant ist die Gewerbesteuer, da von einem großen Gewerbebetrieb zumindest künftig keine laufenden Zahlungen mehr zu erwarten sind. Wie viele andere Kommunen auch, ist die Stadt Bergheim zudem ab dem Jahr 2020 auf den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG¹⁵, bei

¹⁵ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

dem es sich um eine rein bilanzielle Darstellung handelt, angewiesen, um ihre Jahresergebnisse zu verbessern.

Im Konzern Stadt Bergheim steigen die Gesamtverbindlichkeiten kontinuierlich an, sind aber einwohnerbezogen geringer als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt hat in den vergangenen Jahren wenig in ihre Straßen, jedoch viel in ihre Gebäude investiert und konnte die Maßnahmen aufgrund der insgesamt positiven Selbstfinanzierungskraft überwiegend aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Altersstruktur des städtischen Vermögens ist bei den Gemeindegemeinschaften, den Feuerwehrgerätehäusern, den Schulen sowie den (Schul)Sporthallen kritisch zu sehen. Ebenso sind im Straßenvermögen Reinvestitionsbedarfe erkennbar. Die geplanten Investitionsmaßnahmen führen zu einer Verbesserung der Altersstruktur, verursachen aber gleichzeitig einen Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten. Kritischer zu sehen ist die Entwicklung der Liquiditätskredite, da diesen keine Vermögensgegenstände gegenüberstehen. In den Jahren 2016 und 2020 gab es erkennbare Liquiditätsengpässe, die diese Kredite auf 30 Mio. Euro anwachsen ließen. 2020 machen die Liquiditätskredite rund 17,5 Prozent der Verbindlichkeiten aus. 2015 waren es noch rund acht Prozent. Im Jahr 2021 muss die Stadt Bergheim erneut Liquiditätskredite aufnehmen, um Rückzahlungen bei der Gewerbesteuer zu kompensieren.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Kämmerei der Stadt Bergheim erstellt zweimal jährlich Haushaltsprognoseberichte und erläutert zu erwartende Abweichungen von über 25.000 Euro zum 31. Dezember. Auf Basis der Berichte fasst der Ausschuss für Soziales, Finanzen und Liegenschaften den Beschluss, ob Maßnahmen zu ergreifen sind. Den Entscheidungsträgern liegen damit auch unterjährig die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.

Der Stadt Bergheim gelingt es in den Jahren 2015 bis 2019 teilweise, die allgemeinen Aufwandssteigerungen durch steuerbare Ertragspositionen zu kompensieren. Neben den Hebesatzerhöhungen 2016 wirken sich auch Einmaleffekte wie ertragswirksame Rückstellungsaufstellungen oder Grundstücksveräußerungen über Buchwert entlastend auf die Jahresergebnisse aus. Insgesamt verlaufen die um die Gewerbesteuer, die allgemeine Kreisumlage und den Finanzausgleich bereinigten Jahresergebnisse 2015 bis 2025 negativ und verschlechtern sich im Eckjahresvergleich um rund 28 Mio. Euro. Da auch die tatsächlichen Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum kumuliert negativ sind (-22,42 Mio. Euro), gelingt der Stadt auch keine Kompensation durch die nicht bzw. schwer steuerbaren Größen wie die Gewerbesteuer oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Dadurch zeigt sich ein struktureller Konsolidierungsbedarf für die Stadt Bergheim. Die eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen mildern die negativen Jahresergebnisse ab, müssen aber noch teilweise realisiert werden. Dies ist angesichts der Tarif-, Besoldungs- und Preissteigerungen sowie der Stellenmehrbesetzungen eine große Herausforderung für den Haushalt der Stadt Bergheim.

Die Stadt Bergheim überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei den investiven Auszahlungen nimmt die Stadt 2018 bis 2020 nur einen geringen Anteil der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch. Die Transparenz des Haushaltes hinsichtlich der anfallenden Investitionen ist damit eingeschränkt.

Die Stadt Bergheim akquiriert und bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Im Jahr 2021 hat sie die koordinierende Stelle eines zentralen Förderlotsen eingerichtet. Ziel ist eine zentralisierte Fördermittelakquise und die Unterstützung der Fördermittel bewirtschaftenden Fachbereiche. Aufgrund personeller Ausfälle konnten die Aufgaben des zentralen Förderlotsen bislang noch nicht wie geplant wahrgenommen werden. Die Stadt Bergheim sollte künftig einen zentralen Gesamtüberblick über alle städtischen Fördermaßnahmen schaffen. Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann Bergheim die Belastungen aus Abschreibungen teilweise abfedern und dem Haushalt fließt Liquidität zu.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Bergheim 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)*	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung be-rücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich**	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich**	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	noch offen		HPI / - / -
2022	bekannt gemacht			HPI / - / -

*Die Stadt Bergheim macht von der Möglichkeit des § 9 Abs. 1 KomHVO NRW Gebrauch und stellt einen Haushaltsplan für jeweils zwei Haushaltsjahre auf.

**Die Stadt Bergheim erstellt ab dem Haushaltsjahr 2019 keinen Gesamtab schluss mehr (größenabhängige Befreiung gemäß § 116a GO NRW).

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 sowie den aufgestellten Jahresabschluss 2015 berücksichtigt. Die Gesamtabchlüsse waren bis zum Jahr 2015 aufgestellt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2015.

Für das Jahr 2021 hat die gpaNRW auf die Daten des Doppelhaushaltes 2021/2022 mit Stand Dezember 2020 zurückgegriffen. Für das Haushaltsjahr 2022 ff. haben wir die Daten aus der Fortschreibung des Doppelhaushaltes 2021/2022 mit Stand Dezember 2021 zugrunde gelegt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Mit Ausnahme des Jahres 2016 konnte die Stadt Bergheim ihren Haushalt im Betrachtungszeitraum mindestens fiktiv ausgleichen. Sie unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Bergheim 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt			X	X				X
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X				X	X	X	
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage		X						

Die **Stadt Bergheim** hat den Haushaltsausgleich im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2016 mindestens fiktiv erreicht. 2016 musste die Stadt die Ausgleichsrücklage sowie anteilig auch die allgemeine Rücklage in Anspruch nehmen, um den Jahresfehlbetrag auszugleichen. Dies ist mit Genehmigung der Kommunalaufsicht erfolgt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bergheim 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	2,81	-24,84	6,56	11,21	-2,25	-8,35
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	3,75	0,00	6,56	17,77	15,52	7,17
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	152	131	131	131	131	133
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-3,75	6,56	11,21	-2,25	-8,35
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 44 Abs. 3 KomHVO (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,06	0,00	0,04	0,00	0,04

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-21,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	1,64
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0	13,52	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	15,97	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	1,51	5,71

Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bergheim 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-5,04	6,62	1,51	-5,91	-4,74
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	2,13	8,75	10,26	4,35	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	133	133	133	133	132
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-5,04	6,62	1,51	-5,91	-4,35
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,39
Fehlbetragsquote in Prozent	3,61	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	4,14	3,47

Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen

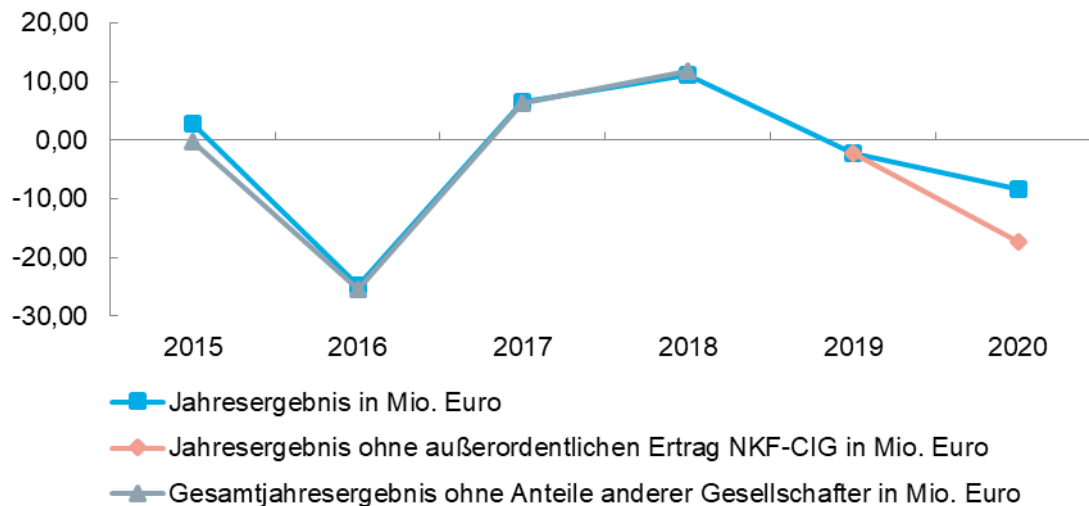
Für 2021 hat Bergheim ein negatives Jahresergebnis geplant, welches die Ausgleichsrücklage belastet. Im aufgestellten Entwurf des Jahresabschlusses 2021 zeichnet sich ein Defizit von ca. 1,5 Mio. Euro ab. Hinsichtlich der Verwendung der geplanten positiven Jahresergebnisse der Jahre 2022 und 2023 kann Bergheim von dem Wahlrecht gem. § 75 Abs. 3 GO NRW Gebrauch machen und diese der Ausgleichsrücklage oder der allgemeinen Rücklage zuführen. Mit Blick auf die Ergebnisplanung der Folgejahre kann die Stadt den fiktiven Haushaltsausgleich 2024 jedoch nur erreichen, wenn sie diese Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuführt. Die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage wird dann planmäßig erst 2025 erforderlich.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Bergheim schwanken im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 stark. 2020 hat die Stadt einwohnerbezogen das schlechteste Jahresergebnis im interkommunalen Vergleich. Strukturell ist der Haushalt 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.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2020



Im Durchschnitt des Betrachtungszeitraumes reduzieren sich die Rücklagen der **Stadt Bergheim** um jährlich ca. 2,47 Mio. Euro. Im Vergleich zur letzten Prüfung durch die gpaNRW ist dieser Trend zumindest verlangsamt.

Auffällig niedrig fällt das Jahresergebnis 2016 aus. Dies ist vor allem auf reduzierte Erträge zurückzuführen. Prägend sind die niedrigen Gewerbesteuern, die von 2015 auf 2016 um 27,44 Mio. Euro fallen. Gleichzeitig sind ebenfalls niedrige sonstige ordentliche Erträge und geringere Schlüsselzuweisungen festzustellen. Die positiven Jahresergebnisse der Folgejahre 2017 und 2018 sind insbesondere auf die Erholung dieser Ertragspositionen zurückzuführen. Die Jahresfehlbeträge aus 2019 und 2020 ergeben sich erneut aus geringeren Gewerbesteuer- sowie geringeren sonstigen ordentlichen Erträgen. Zwar fallen die Gewerbesteuereinnahmen 2020 bedingt durch die Corona-Pandemie mit nur 21,17 Mio. Euro nochmals geringer aus als 2016 (21,84 Mio. Euro). Im Rahmen der Zuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz erhält Bergheim für das Jahr 2020 allerdings eine Kompensation in Höhe von 7,04 Mio. Euro. Außerdem belasten die Stadt Bergheim im Jahresergebnis 2020 rund sechs Mio. Euro Zuführungen zu Pensionsrückstellungen. Neben Besoldungserhöhungen ist dies auch auf Stellenzuwächse im Feuerwehr- und Rettungsdienst zurückzuführen.

Im Betrachtungszeitraum plante die Stadt Bergheim ausschließlich negative Jahresergebnisse. Die tatsächlichen Ergebnisse fielen stets besser aus als zunächst geplant. Besonders die Jahre 2018 und 2019 schließen mit einem ca. 30,3 bzw. 26,8 Mio. Euro besseren Jahresergebnis ab als zunächst erwartet.

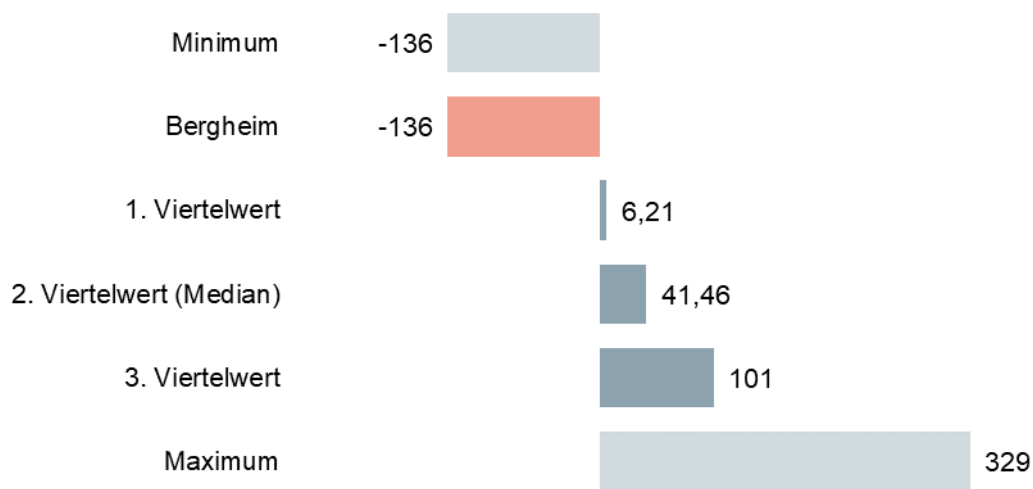
Im Jahr 2020 macht die Stadt Bergheim von den Regelungen des NKF-CIG Gebrauch. Um die pandemiebedingten Belastungen im Haushalt auszugleichen, bucht sie gemäß dem NKF-CIG außerordentliche Erträge in Höhe der ermittelten Corona-Schäden in Höhe von rund neun Mio. Euro. Diese rein buchungstechnischen Erträge verbessern das Jahresergebnis. In der Bilanz ist

auf der Aktivseite in Höhe der außerordentlichen Erträge eine Bilanzierungshilfe zu bilden. Hinweise zu den geplanten Ergebnissen der Folgejahre stehen im Kapitel nachfolgenden „Plan-Ergebnisse“.

Die Gesamtjahresergebnisse im Konzern Stadt Bergheim liegen nahe denen des Kernhaushaltes. Der Haushalt der Stadt Bergheim ist somit auch bei den Konzernergebnissen die prägende Größe.

Bezogen auf den Kernhaushalt ergibt sich für die Stadt Bergheim folgende interkommunale Positionierung im Jahr 2020:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse der Stadt Bergheim schwanken nicht nur in der Zeitreihe der Stadt, sondern auch bei der interkommunalen Positionierung. In den Jahren 2015 bis 2019 erreicht die Stadt Bergheim folgende Einordnung beim Jahresergebnis je Einwohner.

Jahresergebnis je Einwohner 2015 bis 2019

Jahr	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	47,15	-533	-118	-66,48	32,66	124	21
2016	-411	-411	-27,61	13,32	65,76	490	31
2017	109	-187	-61,22	33,23	107	652	32
2018	184	-399	18,64	73,10	138	282	32
2019	-36,47	-82,41	11,32	48,22	122	250	31

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro“ Bergheim 2020

Grund- und Kennzahlen	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-8,35
Bereinigung der Gewerbesteuer, allgemeine Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	-58,27
Außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt) in Mio. Euro	-9,00
Coronabedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekte)	+4,75
Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	-70,87
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, allgemeine Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten fünf Jahre in Mio. Euro	+57,89
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-12,97

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Bergheim fällt um etwa 4,62 Mio. Euro schlechter aus, als das von den stark schwankenden Ertrags- und Aufwandspositionen beeinflusste Jahresergebnis 2020.

Den Gewerbesteuereinbruch 2020 kann die Stadt Bergheim durch die Ausgleichszahlung nur teilweise kompensieren. Bei den anderen wesentlichen Ertragspositionen ergibt sich im Haushaltsjahr 2020 ein anderes Bild: Bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen liegen die Erträge 2020 insgesamt um rund 4,25 Mio. höher, als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020. Durch den Wegfall der Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit reduzieren sich die Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen im Jahr 2020 gegenüber dem Mittelwert 2016 bis 2020 außerdem um rund 2,01 Mio. Euro. Gleichzeitig konnte die Stadt die pandemiebedingten Mindererträge - gemessen am Planansatz 2020 - bei diesen Positionen als außerordentlichen Ertrag ansetzen, was das Jahresergebnis 2020 um weitere 4,25 Mio. Euro nur aus diesen Positionen heraus verbessert hat.

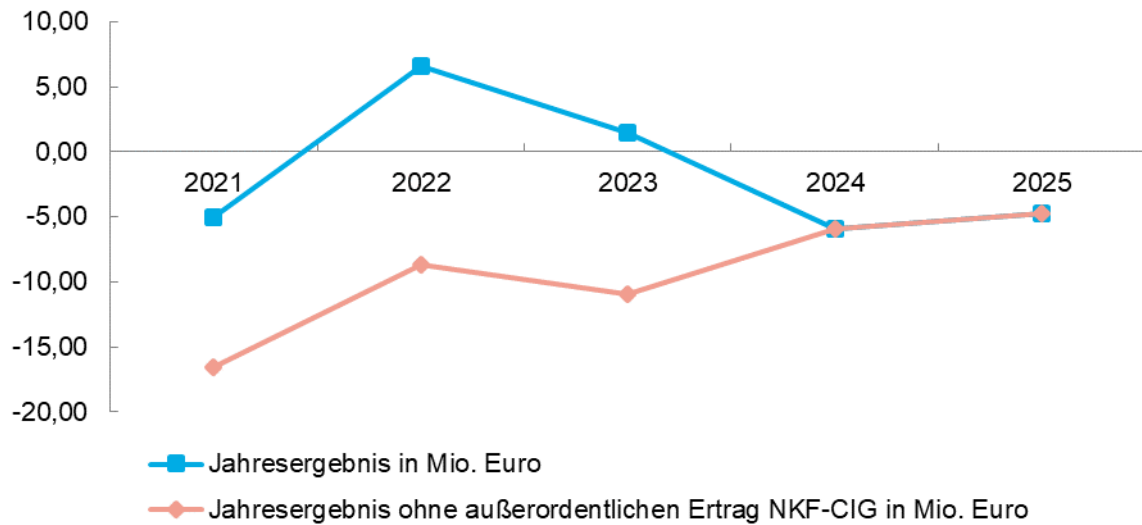
Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2020 damit nicht die tatsächliche strukturelle Lage der Ergebnisrechnung der Stadt Bergheim wider.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Bergheim plant bis 2025 einen durchschnittlichen jährlichen Eigenkapitalverzehr von ca. 1,51 Mio. Euro. Die Ergebnisansätze der Jahre 2021 bis 2023 sind von den außerordentlichen Erträgen des NKF-CIG geprägt. Ohne diese lägen die Jahresfehlbeträge bei insgesamt 46,89 Euro bzw. durchschnittlich jährlich 9,38 Mio. Euro.
- Die Stadt Bergheim schreibt ihre Ansätze für das zweite Jahr des Doppelhaushaltes nur bedingt fort. Da die Stadt im Haushaltsjahr 2021 für das Jahr 2022 vorsichtig geplant hat, entstehen bei den Erträgen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Personalaufwendungen und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

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 Bergheim in Mio. Euro 2021 bis 2025



Für die Jahre 2021 bis 2025 plant die **Stadt Bergheim** einen Eigenkapitalverzehr von insgesamt 7,56 Mio. Euro.

In den Planergebnissen 2021 bis 2023 sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von insgesamt rund 39,32 Mio. Euro enthalten. Ohne die Bilanzierungshilfe würden sich die Fehlbeträge von 2021 bis 2025 auf insgesamt ca. 46,89 Mio. Euro summieren. Ab 2024 plant Bergheim keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG mehr.

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	21,17 (30,74)	27,50	6,33 (-3,24)	5,4 (-2,2)
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	35,02 (33,54)	40,86	5,84 (7,32)	3,1 (6,5)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen	26,46	37,83	11,37	7,4
Schlüsselzuweisungen	34,40 (31,61)	46,65	12,25 (15,04)	6,3 (8,1)
außerordentliche Erträge NKF-CIG	9,00	0,00	-9,00	-100,0

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Leistungsentgelte	42,05	47,22	5,17	2,3
Übrige Erträge	43,62	32,78	-10,83	-5,5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	57,17	60,54	3,36	1,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	28,33	31,32	2,99	2,0
Transferaufwendungen – ohne Gewerbesteuer- und Kreisumlage	55,58	66,06	10,48	3,5
Gewerbesteuerumlage	1,86 (3,87)	1,93	0,07 (-1,95)	0,7 (-13,1)
Kreisumlage	40,83	38,45	-2,38	-1,2
Übrige Aufwendungen	36,29	39,29	3,00	1,6

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 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 die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Die Stadt Bergheim hat für die Jahre 2021/2022 einen Doppelhaushalt gemäß § 78 Abs. 3 Satz 2 GO NRW aufgestellt. Für das Haushaltsjahr 2022 hat sie diesen gemäß § 9 KomHVO NRW fortzuschreiben. Die Stadt Bergheim konzentriert sich in ihrer Fortschreibung auf die wesentlichen Veränderungen und verzichtet auf eine ausführlichere Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung. Als Hauptgrund nennt die Stadt die nicht verlässlich kalkulierbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Erträge

Bei den Erträgen hat die Stadt Bergheim nur bei den Schlüsselzuweisungen und dem außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG eine Fortschreibung der Haushaltsansätze für die Jahre 2022 ff. vorgenommen und geht nun von höheren Erträgen im Planungszeitraum aus. Alle anderen Ertragspositionen berücksichtigen den Stand aus Dezember 2020 unter Anwendung der

seinerzeit geltenden Orientierungsdaten des Landes vom 30. Oktober 2020¹⁶. Dadurch, dass die Stadt Bergheim die Erträge für den Haushalt 2021 einschließlich Mittelfristplanung überwiegend vorsichtig geplant hat, kompensiert sie die teilweise nach unten korrigierten Steigerungen aus den zwischenzeitlich aktualisierten Orientierungsdaten¹⁷ für die Jahre 2022 ff. Insgesamt sieht die gpaNRW in den geplanten Erträgen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen

Im Zuge der Fortschreibung des Haushaltes hat die Stadt Bergheim die Transferaufwendungen für den allgemeinen sozialen Dienst sowie für die allgemeine Kreisumlage nach oben korrigiert. Die restlichen Aufwendungen basieren auf dem Stand des Haushaltes 2021 (Dezember 2020).

Die **Personalaufwendungen** steigen im Eckjahresvergleich 2020 zu 2025 um durchschnittlich jährlich 1,1 Prozent. Hierbei handelt es sich um vorgegebene Zielwerte aus dem Haushaltskonsolidierungskonzept. Vorgabe ist, dass Stellen ggf. erst stark verzögert nachbesetzt werden, wenn das „Ein-Prozent-Ziel“ ansonsten nicht erreicht wird. Bei Tarif- und Besoldungsanpassungen, die in der Vergangenheit regelmäßig höher als ein Prozent Steigerung beinhalteten, ist dieses Ziel nicht zu halten. Gleiches gilt für die Stellenplanausweitungen. In diesen Fällen stellt die Stadt überplanmäßige Mittel bereit. Die gpaNRW sieht für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung bei den Personalaufwendungen daher ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** ergibt sich im Eckjahresvergleich 2020 zu 2025 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,03 Prozent. Diese ist insbesondere auf eine hohe Steigerung von rund 4,4 Mio. Euro im Jahr 2021 durch Einmalmaßnahmen zurückzuführen (Zuführungen Rückstellungen und Gebäudeunterhaltung). Die Stadt Bergheim führt in ihrer Fortschreibung zum Doppelhaushalt aus, dass sich die Inflation derzeit auf einem

¹⁶ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020; Az. 304-46.05.01-264/20

¹⁷ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

hohen Niveau befindet und entsprechende Preissteigerungen greifen. Dennoch plant die Stadt bei vielen Positionen keine Preissteigerungen ein, beispielsweise bei den Unterhaltungsmaßnahmen im Grünflächenbereich, den Heizkosten, den Reinigungsleistungen oder in der Gebäudeunterhaltung und der Unterhaltung des beweglichen Vermögens. In den Jahren 2018 und 2019 sind die Ist-Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gegenüber dem Ansatz aus der Mittelfristplanung des Haushaltes 2016 um jeweils rund zwei Mio. Euro höher ausgefallen als geplant. Die gpaNRW sieht im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Gegenüber 2020 plant die Stadt Bergheim trotz Erhöhung des Ansatzes in der Haushaltsfortschreibung für das Jahr 2025 eine geringere **Kreisumlage**. Nach der Modellrechnung des Landes zum GFG 2022 vom 04. November 2021 ist die Summe aus der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisung der Stadt Bergheim (Umlagegrundlagen) höher als bei der Haushaltsplanung zugrunde gelegt. Der Kreis hat zudem eine Erhöhung der Kreisumlagegrundlagen und des Hebesatzes für die Jahre 2023 bis 2025 eingeplant. Die geplanten Aufwendungen kann die Stadt Bergheim nur einhalten, wenn sich die Finanzkraft von Bergheim in den Jahren 2024 und 2025 schlechter als in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden des Kreises entwickelt. Die Stadt Bergheim hat in den Jahren 2021 bis 2025 jährliche Steigerungen bei der Gewerbesteuer von jeweils rund einem Prozent eingeplant. Damit liegt sie deutlich unterhalb der Steigerungen aus den Orientierungsdaten. Die Planung der Stadt Bergheim ist zum Prüfungszeitpunkt nachvollziehbar. Insbesondere in den Jahren 2024 und 2025 bleibt jedoch abzuwarten, ob die Stadt Bergheim ihre Planansätze halten kann. Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Kreisumlage versuchen die kreisangehörigen Kommunen derzeit zudem im Rahmen der Benennungsherstellung auf eine Senkung des Umlagesatzes hinzuwirken. Hintergrund ist der aktuelle Stand der Ausgleichsrücklage im Kreishaushalt von rund 122 Mio. Euro zum 31. Dezember 2021.

Bei den anderen Aufwandspositionen geht die gpaNRW insgesamt aufgrund der durchgeführten stichprobenartigen Betrachtungen von keinen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus.

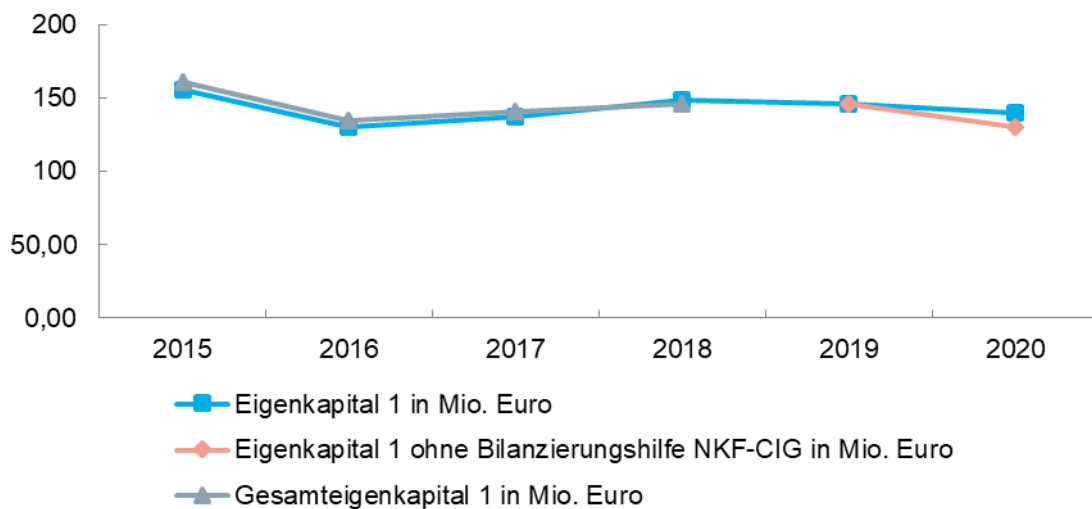
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen, Stellenmehrbesetzungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Die **Transferaufwendungen - bereinigt um die Gewerbesteuer** - und die Kreisumlage steigen in der Planung ebenfalls kontinuierlich an. In der Vergangenheit fielen die **Sozialtransferaufwendungen** regelmäßig höher aus als geplant. Dies lag insbesondere in steigenden Fallzahlen im ASD begründet. Die Fallzahlen sind für die Stadt Bergheim schwer planbar. Diese Haushaltsposition unterliegt daher allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Weitere Ausführungen stehen im Teilbericht Hilfe zur Erziehung.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Bergheim verfügt über etwas weniger Eigenkapital als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Unter Hinzunahme der Sonderposten für Gebühren und Beiträge kann sie ihre Positionierung verbessern.

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 Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2020



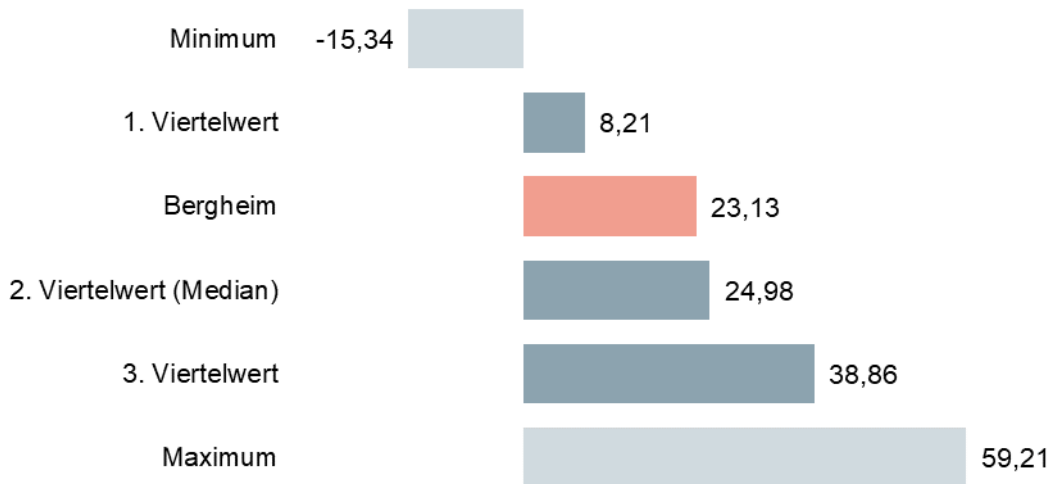
Das Eigenkapital der **Stadt Bergheim** hat sich insbesondere aufgrund der Jahresfehlbeträge im Betrachtungszeitraum von etwa 156 Mio. Euro auf 140 Mio. Euro reduziert. Bis 2025 plant Bergheim einen weiteren Verzehr des Eigenkapitals um 7,56 Mio. Euro.

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

Für die Jahre 2020 bis 2023 hat die Stadt Bergheim außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG gebucht bzw. geplant. Deren Höhe beträgt in Summe rund 48,32 Mio. Euro¹⁸. Daraus ergeben sich für die kommenden Jahre Ergebnisbelastungen für die Stadt. Für den außerordentlichen Ertrag ist gem. § 6 NKF-CIG beginnend im Haushaltsjahr 2020 in der Bilanz auf der Aktivseite eine Bilanzierungshilfe zu bilden und ab 2025 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder mit dem Eigenkapital zu verrechnen. Für Bergheim bedeutet dies einen zusätzlichen jährlichen Aufwand von 0,97 Mio. Euro bzw. eine Verringerung des Eigenkapitalbestandes um 48,32 Mio. Euro. Ohne die Isolierung der pandemiebedingten Belastungen im außerordentlichen Ertrag betrüge das Eigenkapital der Stadt Bergheim zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung 83,79 Mio. Euro.

¹⁸ Datenstand aus dem Doppelhaushalt 2021/ 2022 einschließlich der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 mit Datenstand Dezember 2021.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Unter Einbeziehung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapitalquote 2) positioniert sich Bergheim hingegen über dem Median.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
52,05	3,28	36,33	46,59	55,48	71,70	29

Während sich das Eigenkapital der Stadt in der längerfristigen Betrachtung reduziert hat, sind die Sonderposten für Zuwendungen seit 2008 um 25,45 Mio. Euro auf etwa 134 Mio. Euro am 31. Dezember 2020 angestiegen. Diese Entwicklung schlägt sich auch in der Ergebnisrechnung der Stadt Bergheim nieder. So konnte Bergheim im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen im Umfang von durchschnittlich 7,48 Mio. Euro jährlich erfolgswirksam auflösen. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel Fördermittelmanagement.

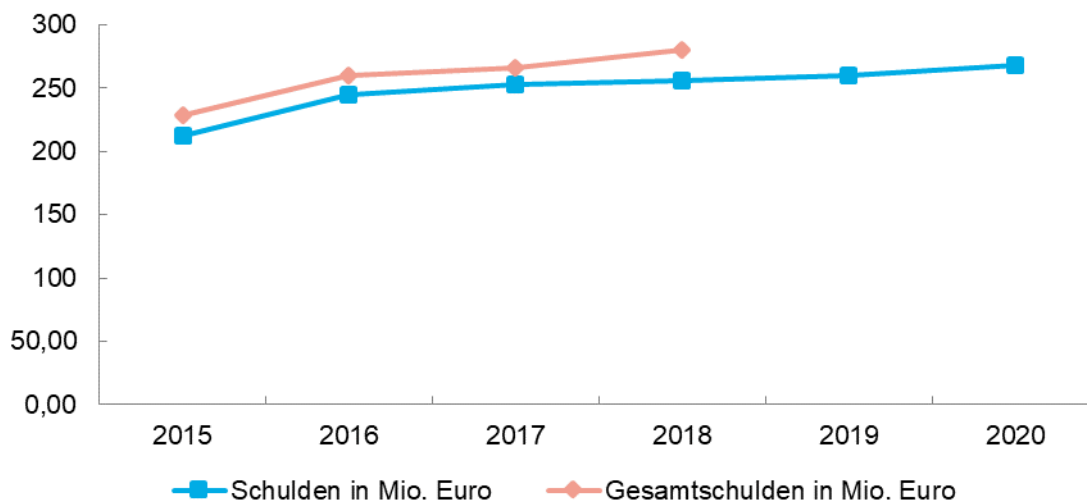
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Im Konzern Stadt Bergheim steigen die Gesamtverbindlichkeiten kontinuierlich an, sind aber einwohnerbezogen geringer als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die geplanten Investitionsmaßnahmen führen zu einem Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten. Gleichzeitig verbessern sie die Altersstruktur des städtischen Vermögens. Kritisch zu sehen ist die Entwicklung der Liquiditätskredite.

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 Gesamtabchluss der **Stadt Bergheim** ein.

Schulden und Gesamtschulden Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2020



Die Schulden im Kernhaushalt der Stadt Bergheim betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 268 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich 2015 zu 2020 steigen sie um 55,95 Mio. Euro an.

- Die Verbindlichkeiten erhöhen sich von 125,4 Mio. Euro im Jahr 2015 auf rund 172 Mio. Euro im Jahr 2020:
 - Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen wachsen im Eckjahresvergleich 2015 zu 2020 um 3,66 Mio. Euro an.
 - Im selben Zeitraum steigen die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung um 20 Mio. Euro auf 30 Mio. Euro. Dies ist zum einen durch eine große Liquiditätslücke im Jahr 2016 bedingt, die wiederum auf den starken Gewerbesteuerertrag in diesem Jahr zurückzuführen ist. Zum anderen erhöhen sich die Kassenk-

redite von 2019 zu 2020 um weitere 13 Mio. Euro. Dieser Anstieg steht im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Zwar konnte Bergheim sämtliche zahlungswirksame Schäden als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG isolieren und so das Ergebnis stützen. Jedoch waren mit dem außerordentlichen Ertrag keine Liquiditätszuflüsse verbunden, sodass die Stadt die durch Mindereinzahlungen und Mehrauszahlungen zu deckende Liquiditätslücke schließen musste.

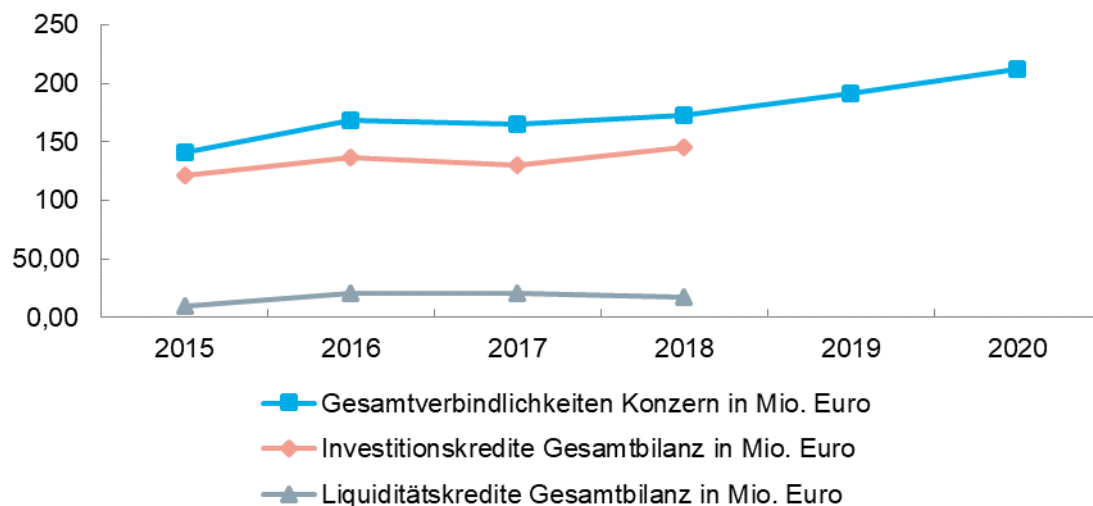
- Die Rückstellungen steigen im Eckjahresvergleich von 80,98 auf 93,33 Mio. Euro an. Während sich die Instandhaltungsrückstellungen und sonstigen Rückstellungen reduzieren, steigen die Pensionsrückstellungen in diesem Zeitraum um gut 21 Mio. Euro.

Bei den Schulden (Kernhaushalt) positioniert sich die Stadt Bergheim mit 4.351 Euro je Einwohner am Median. Bei den Gesamtschulden (Gesamtabschluss) je Einwohner ordnet sich die Stadt im interkommunalen Vergleich mit 4.589 Euro besser ein und liegt unterhalb des ersten Viertelwertes. Nur drei der insgesamt 19 Vergleichskommunen hatten 2018 im Konzern geringere Gesamtschulden je Einwohner als die Stadt Bergheim. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt einen geringeren Teil ihres Vermögens und der damit korrespondierenden Verbindlichkeiten ausgelagert hat als die verglichenen Kommunen.

Mit einem Anteil von rund 64,18 Prozent im Kernhaushalt bzw. 61,79 Prozent im Gesamthaushalt machen die Verbindlichkeiten den überwiegenden Teil der Schulden aus. Nachstehend geht die gpaNRW daher detaillierter auf die Verbindlichkeiten des Konzerns Stadt Bergheim ein.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2020

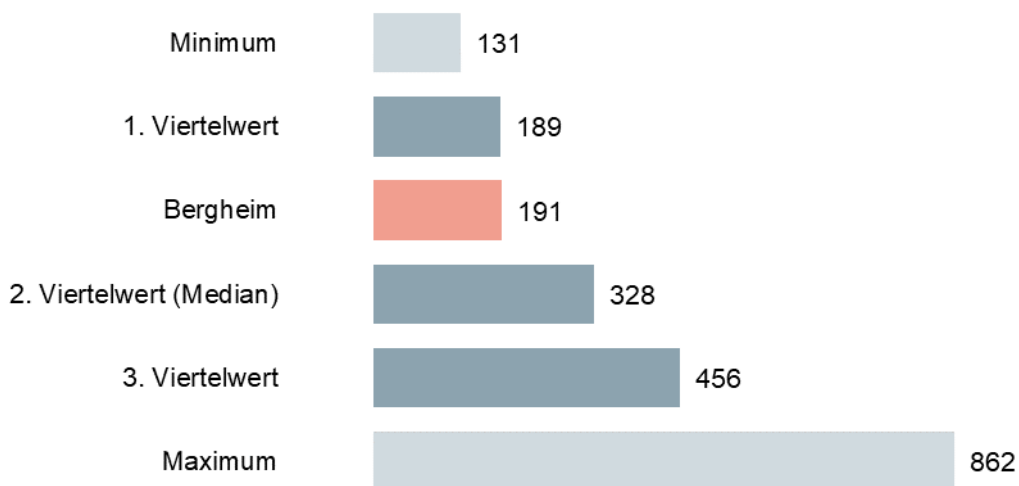


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Bergheim verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW

mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum nehmen die Gesamtverbindlichkeiten kontinuierlich zu. Sie steigen mit dem Gesamtabschluss 2018 auf 173 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten machen mit rund 145 Mio. Euro den größten Anteil aus. Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bestehen am 31. Dezember 2018 in Höhe von 16,96 Mio. Euro. Die bestehenden Investitionskredite entfallen zum 31. Dezember 2018 (Gesamtabschluss) zu gut 85 Prozent auf die Stadt Bergheim. Die Stadtwerke Bergheim stellen rund acht Prozent und die Windpark Paffendorf GmbH rund sechs Prozent der investiven Verbindlichkeiten im Konzern. Ab dem Jahr 2019 stellt die Stadt Bergheim keinen Gesamtabschluss mehr auf. Die Steigung der Gesamtverbindlichkeiten im Konzern ist auch hier im Wesentlichen auf den Kernhaushalt zurückzuführen. Allerdings sinken die Investitionskredite zwischen 2018 und 2020. Die Liquiditätskredite steigen hingegen an und liegen allein im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020 bei 30 Mio. Euro.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Bergheim in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahl	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Mio. Euro	-36,44	1,82	-0,19	3,73	2,00
+ Saldo aus Investitionstätigkeit in Mio. Euro	-25,46	-26,16	-20,38	-35,24	-4,93
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag in Mio. Euro	-61,90	-24,34	-20,56	-31,51	-2,93
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit in Mio. Euro	61,47	28,89	18,62	32,89	-0,45
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln in Mio. Euro	-0,43	4,55	-1,94	1,37	-3,38

In den vergangenen Jahren war die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Bergheim mit Ausnahme des Jahres 2016 positiv. Die Investitionen konnte die Stadt überwiegend aus eigenen Mitteln finanzieren. Anders sieht es in der Planung aus: Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum bei insgesamt -29,08 Mio. Euro. Er ergibt sich aus einem starken Liquiditätseinbruch 2021, der vor allem auf deutlich unter den Vorjahreswerten liegenden Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben zurückzuführen ist. Ab 2022 plant die Stadt Bergheim eine Entlastung ihrer Liquiditätslage mit überwiegend positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Negative Salden bedeuten, dass die Stadt die laufende Verwaltungstätigkeit nicht aus eigenen Mitteln erwirtschaften kann. Die liquiden Mittel der Stadt liegen zum 31. Dezember 2020 bei rund 1,25 Mio. Euro und reichen damit ebenfalls nicht aus, um die laufende Verwaltungstätigkeit 2021 zu finanzieren. Die Stadt ist somit auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten angewiesen. Ebenso kann Bergheim erforderliche werdende Investitionen nicht mehr selbst finanzieren. Sie muss künftig weitere Investitionskredite aufnehmen, soweit sie nicht Fördermittel für ihre Maßnahmen akquirieren kann. Durch die investiven Maßnahmen wird gleichzeitig die Altersstruktur des städtischen Vermögens entlastet. In diesem Zusammenhang sei auf die Ausführungen im Kapitel 1.4.5.3 „Reinvestitionsbedarfe“ verwiesen. Außerdem stehen der Stadt keine Liquiditätsüberschüsse zur Verfügung, um eine ordentliche oder darüberhinausgehende Tilgung zu finanzieren. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Verbindlichkeiten der Stadt Bergheim weiter ansteigen werden.

Die negative Entwicklung der Liquiditätslage ist nicht zuletzt auch auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Zwar konnte Bergheim die identifizierten Schäden als außerordentlichen Ertrag berücksichtigen. Mit den Mindererträgen und Mehraufwendungen ist jedoch auch eine Liquiditätsbelastung verbunden, die durch den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG nicht ausgeglichen wird. In den Jahren 2020 bis 2023 summiert sich der außerordentliche Ertrag und die damit verbundene Liquiditätslücke auf ca. 48,32 Mio. Euro.

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 Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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

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

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

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens liegt zum 31. Dezember 2020 bei 54 Prozent für die Straßen und 67 Prozent für die befestigten Wirtschaftswege. Damit bewegt er sich bei den Straßen etwas höher als in der letzten überörtlichen Prüfung. Die Stadt Bergheim hat somit dem Werteverzehr nicht umfänglich entgegenwirken können. Dies zeigt auch die ermittelte Reinvestitionsquote, die im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 bei gerade einmal 7,22 Prozent liegt. Damit verläuft sie bei den Verkehrsflächen entgegen des Trends der allgemeinen Investitionsquote über das gesamte Anlagevermögen. Investitionsschwerpunkte lagen damit in der Vergangenheit nicht im Straßenvermögen. Weitere Ausführungen stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

Die Stadt Bergheim besteht aus 15 Ortsteilen. In ihren Ortsteilen hält sie Infrastruktur wie Schulen, Turnhallen, Kindertageseinrichtungen, Bäder, Dorfgemeinschaftshäuser, Jugendzentren und Feuerwehrgerätehäuser vor. Gegenüber einer zentralisierteren Kommune verfügt die Stadt über vergleichsweise viele bauliche Anlagen. Dem Werteverzehr des Anlagevermögens begegnet Bergheim im Betrachtungszeitraum mit teilweise umfangreichen Investitionsmaßnahmen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 erreicht die Stadt eine allgemeine Investitionsquote von 139 Prozent. Dies bedeutet, dass die Stadt ihren Vermögensverzehr im Betrachtungszeitraum überkompensiert und Anlagevermögen aufbaut.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Bergheim 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren von bis		Ø GND Bergheim in Jahren	Ø RND Bergheim 31.12.2020 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2020 in Euro
Wohnbauten	50	80	80	69,41	13,24	10.204.094
Verwaltungsgebäude	40	80	80	37,7	52,88	9.366.003

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren von bis		Ø GND Bergheim in Jahren	Ø RND Bergheim 31.12.2020 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2020 in Euro
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	21,03	73,72	27.015.060
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	21,06	73,67	7.367.692
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	23,74	70,32	32.175.157
Schulsporthallen	40	60	60	10,84	81,94	7.940.056
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40	60	60	5,94	90,1	1.349.194
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	26,28	47,44	20.959.575
Hallenbäder	40	70	70	49,33	29,52	9.653.495

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Trotz der festgestellten Investitionstätigkeit weisen einige Nutzungsarten erhöhte Abnutzungsgrade auf. Dies betrifft zunächst die Schulen und die zugehörigen Schulsporthallen. Diese bilden zusammen mit den Tageseinrichtungen für Kinder den Investitionsschwerpunkt im Betrachtungs- und Planungszeitraum. Die Stadt geht bei ihrer Bedarfsplanung von künftig stark steigenden Schülerzahlen aus. Konkret plant sie daher beispielsweise den Neubau einer Grundschule an der Albrecht-Dürer-Allee sowie einen Neubau der Fortuna Grundschule zwischen Nieder- und Oberaußem. In den kommenden Jahren ist mit weiteren erheblichen Investitionsbedarfen auch bei den weiterführenden Schulen, bspw. der Erich-Kästner-Schule, zu rechnen. Eine ähnliche Bedarfsentwicklung wird für die Kindertageseinrichtungen prognostiziert. Hier ist zwar ein bereits vergleichsweise geringer Anlagenabnutzungsgrad feststellbar, der die Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre erkennen lässt. Steigende Kapazitätsanforderungen machen jedoch zusätzliche Erweiterungs- und Neubauten erforderlich (beispielsweise Kindertageseinrichtung Glessen). Daneben plant Bergheim Reinvestitionen auch an den abgenutzten Bestands-einrichtungen, da die Stadt wegen steigender Bedarfe geplante Schließungen älterer Einrichtungen zunächst nicht realisieren kann. Die Durchführung der geplanten Investitionsmaßnahmen wird zu einer (weiteren) Verbesserung der Anlagenabnutzungsgrade der Schulen sowie der Kindertageseinrichtungen führen.

Der hohe Abnutzungsgrad bei den Feuerwehrgerätehäusern der Stadt Bergheim indiziert ebenfalls Reinvestitionsbedarfe. Mit der Zusammenlegung der Einheiten Paffendorf und Glesch ist der Neubau eines Feuerwehrgerätehauses vorgesehen. Die sukzessive Stilllegung des ortsansässigen Braunkohlekraftwerks macht zudem perspektivisch die Kompensation der Werksfeuerwehr erforderlich. Diese ist in die bisherige Brandschutzbedarfsplanung eingebunden und muss nach der Stilllegung ersetzt werden. Auch hierdurch werden künftig Investitionsmaßnahmen bei den Feuerwehrgerätehäusern erforderlich. Insgesamt ist damit mit einer sukzessiven Verbesserung der Altersstruktur zu rechnen.

Daneben sind erhöhte Abnutzungsgrade auch bei den Gemeindezentren, Bürgerhäusern, Saalbauten sowie Vereins- und Jugendheimen feststellbar. Hier sind in den letzten Jahren Investitionen, vor allem in das städtische Kultur- und Medienzentrum, erfolgt. Im Bestand existieren jedoch viele kleinere Sportler- und Vereinsheime, in welchen die Stadt Bergheim vor allem Verkehrssicherung betreibt. Trotz vergleichsweise guter (rechnerischer) Altersstruktur der Schwimmbäder erwartet das Gebäudemanagement hier künftige Sanierungsbedarfe.

Als problematisch dürfte sich in den kommenden Jahren vor allem die Umsetzung der geplanten Maßnahmen herausstellen. Bereits heute ist Bergheim gezwungen Maßnahmen aufzuschieben. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel 1.5.3 „Ermächtigungsübertragungen“.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim hält die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Entscheidungsträgern liegen jedoch durch die regelmäßigen unterjährigen Finanzberichte die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.

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.

Der Rat der **Stadt Bergheim** hat seinen Doppelhaushalt im Betrachtungszeitraum jeweils im bereits laufenden ersten Jahr der planungsgegenständlichen Haushaltsjahre beschlossen. Bergheim konnte die Fristen nach § 80 Abs. 5 GO NRW daher nicht einhalten und die Haushaltssatzung einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres bei der Aufsichtsbehörde anzeigen

bzw. zur Genehmigung vorlegen. Für den Haushalt des Jahres 2021 galt aufgrund der Pandemie eine großzügigere Fristbemessung bis zum 31. März 2021. Auch diese Frist hat die Stadt Bergheim nicht einhalten können. Die Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Rat der Stadt Bergheim erfolgte im Betrachtungszeitraum im November oder Dezember des Folgejahres und damit fristgerecht.

Bei der Fortschreibung des Doppelhaushaltes gelten die Vorschriften des § 9 KomHVO NRW. Die Stadt Bergheim verzichtet auf eine differenzierte Fortschreibung und beschränkt sich auf wesentliche Positionen. Sie begründet dies damit, dass zum Fortschreibungszeitpunkt keine besseren Erkenntnisse zur Entwicklung der Planjahre vorliegen. Umso wichtiger ist es daher, dass die Stadt ihren Haushalt unterjährig evaluiert und steuert.

Die Verwaltung erstellt zweimal jährlich Haushaltsprognosen und übermittelt diese zum Stichtag 30. April und 31. August an den Kämmerer und an den Ausschuss für Soziales, Finanzen und Liegenschaften. Die Prognosen beruhen auf den Ist-Buchungen zum Stichtag und den Angaben der fachlich zuständigen Abteilungen über die voraussichtlichen Salden zum 31. Dezember. Die Kämmerei berücksichtigt bei der Berichterstellung Aufwendungen und Erträge, die Gebührenerhaltungen, investive Ein- und Auszahlungen sowie die Liquiditätsplanung. Bei zu erwartenden Abweichungen von über 25.000 Euro zum 31. Dezember erläutert die Verwaltung diese Positionen. Auf Basis der Berichte fasst der Ausschuss den Beschluss, ob Maßnahmen zu ergreifen sind. Somit nutzt die Stadt Bergheim die Berichtsinformationen zur unterjährigen Steuerung.

Daneben erstellt die Abteilungsleitung der Kämmerei seit 2019 monatlich Auswertungen zu den Entwicklungen der „Top 30 Aufwendungen und Erträge“ auf Sachkontenebene und leitet diese der Fachbereichsleitung und dem Kämmerer zu. Hierbei wertet die Kämmerei die Ist-Buchungen aus und führt Hochrechnungen auf Basis von Abfragen durch. Ziel der Auswertungen ist es, die Zeiten zwischen den beiden Haushaltsprognosestichtagen zu schließen. Außerdem bewertet die Verwaltung hierbei auch Abweichungen unterhalb der Wertgrenze von 25.000 Euro.

Im Jahr 2019 hat die Stadt Bergheim in Anlehnung an § 25 Abs. 1 Nr. 1 KomHVO NRW zudem festgelegt, dass der Rat zu informieren ist, wenn eine Verschlechterung des Ergebnisses im Ergebnis- oder Finanzplan von mindestens drei Prozent der Aufwendungen bzw. Auszahlungen eintritt. Außerdem ist der Rat zu unterrichten, wenn eine sich abzeichnende Ergebnisverschlechterung eine HSK-Pflicht auslösen würde.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Stadt Bergheim gelingt es in den Jahren 2015 bis 2019 teilweise, allgemeine Aufwandssteigerungen durch steuerbare Ertragspositionen zu kompensieren. Insgesamt verlaufen die bereinigten Jahresergebnisse im Kurvenverlauf 2015 bis 2025 negativ. Neben den Preis- und Tarif-/Besoldungssteigerungen belasten die steigenden „Sozialleistungen“ die Jahresergebnisse zunehmend.

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

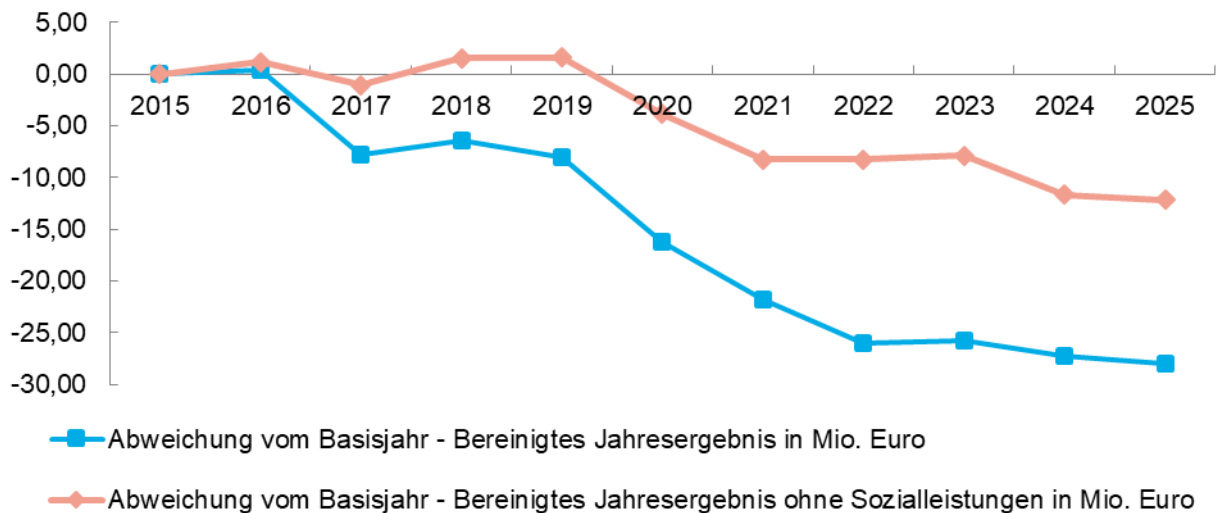
Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die 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 allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs 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 Bergheim** 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 2015 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2025



Die bereinigten ordentlichen Aufwendungen steigen ab 2016 kontinuierlich stärker an, als die bereinigten ordentlichen Erträge. Während die Aufwendungen 2015 noch bei 145 Mio. Euro liegen, betragen sie am Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung für das Jahr 2025 ca. 194 Mio. Euro. Sie steigen damit im Eckjahresvergleich um rund 49 Mio. Euro. Die Planung der Stadt Bergheim sieht einen Zuwachs der bereinigten Erträge im selben Zeitraum in Höhe von etwa

17,87 Mio. Euro vor. Allein die Personalaufwendungen erhöhen sich in der Zeit von 2015 bis 2020 um etwa 17,55 Mio. Euro. Bis 2025 plant Bergheim eine weitere Steigerung in Höhe von insgesamt 3,96 Mio. Euro. Die bereinigten Transferaufwendungen (ohne Gewerbesteuer- und Kreisumlage) erhöhen sich von 2015 bis 2020 um rund 16,3 Mio. Euro. Bis 2025 rechnet die Stadt mit einem weiteren Anstieg um rund 12,09 Mio. Euro.

In den Jahren 2016 bis 2019 kann die Stadt Bergheim die Entwicklung noch teilweise abfedern. Hierzu tragen insbesondere folgende (Konsolidierungs)Maßnahmen und damit Steuerungsleistungen der Stadt bei:

- 2016 hat die Stadt Bergheim die Hebesätze der Grundsteuern A und B erhöht. Hierdurch ergeben sich gegenüber 2015 Mehrerträge in Höhe von rund 2,15 Mio. Euro.
- Die sonstigen ordentlichen Erträge liegen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 bei rund 12,66 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind insbesondere Einmaleffekte, z.B. ertragswirksame Auflösungen von Rückstellungen und Veräußerungen von Grundstücken. Im Planungszeitraum 2021 bis 2025 betragen sie nur noch durchschnittlich 6,04 Mio. Euro.
- 2018 und 2019 liegen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen deutlich unterhalb der anderen Betrachtungsjahre und entlasten den Kurvenverlauf entsprechend.

Ab 2020 ist der Abfall der Kurve vor allem auf die steigenden Transfer- und Personalaufwendungen zurückzuführen, denen keine gleichermaßen wachsenden Ertragspositionen aus dem steuerbaren Bereich gegenüberstehen.

Die Kurve verläuft innerhalb des mittelfristigen Planungszeitraumes weniger negativ. Um den Haushalt zu entlasten hat die Verwaltung der Stadt Bergheim im Auftrag des Rates ein freiwilliges Konzept „Haushalt konsolidieren, Investitionen ermöglichen, Strukturwandel gestalten - Vorschläge zur strategischen Haushaltskonsolidierung“ aufgestellt und im Mai 2020 im Haupt-, Sozial- und Personalausschuss vorgestellt. Die Stadt hat diverse Einzelmaßnahmen geplant, teilweise umgesetzt und ab 2021 in den Haushalt einbezogen, z.B. die Erhöhung der Wettbüro- und Hundesteuer, die Aufstellung einer verbindlichen Konzeption zur Reduzierung von Dächern und Standorten („nachhaltige Infrastruktur“), den Abbau von Urlaub und Überstunden (ab 2023) oder auch die komplette Umstellung des Bezuges von Büchern und Zeitschriften auf digitale Angebote. Insgesamt plant die Stadt für 2021 mit Einsparungen in Höhe von rund 700.000 Euro. Für 2022 bis 2025 sind jährlich Einsparungen zwischen 1,43 und 1,89 Mio. Euro geplant.

Inwieweit diese Ziele in Einklang mit Preis- und Tarif-/Besoldungssteigerungen gebracht werden können, bleibt abzuwarten. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel Plan-Ergebnisse.

Ohne Berücksichtigung der Ergebnisse aus den Produktbereichen „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (Sozialleistungen) gelingt es der Stadt Bergheim in den ersten fünf Betrachtungsjahren bis 2019, allgemeine Aufwandssteigerungen auszugleichen. 2020 ändert sich dieser Trend.

Zum einen ist dies auf geringere Erträge im Produktbereich „Soziale Leistungen“ zurückzuführen. Während die Erträge aus der Erstattung von Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2016 mit etwa 6,01 Mio. Euro sogar überdurchschnittlich ausfallen, ergeben sich für die Folgejahre und in der Planung bis 2025 Erträge von durchschnittlich nur 2,17 Mio. Euro jährlich. Dabei fallen die genannten Erstattungen in den Jahren 2015 bis 2019 höher aus als die

korrespondierenden Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. 2016 resultiert daraus eine Überkompensation von 1,61 Mio. Euro. Diese jährliche Überkompensation sinkt bis 2020 immer weiter und wird ab 2020 schließlich zu einer Deckungslücke. Diese beträgt im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2025 etwa 0,14 Mio. Euro.

Gleichzeitig steigen die Aufwendungen im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ kontinuierlich an. In der Zeit von 2015 bis 2020 erhöhen sich diese um rund 17,63 Mio. Euro und in der Planung bis 2025 um weitere 11,09 Mio. Euro. Hauptsächlich handelt es sich um die steigenden Betriebskostenzuschüsse für Tageseinrichtungen für Kinder und steigende Personalaufwendungen. Die beiden Positionen erhöhen sich zwischen 2015 und 2020 um jährlich durchschnittlich rund 1,5 Mio. Euro. Den Betriebskostenzuschüssen für Tageseinrichtungen stehen Zuweisungen des Landes gegenüber. Diese können die Aufwendungen aber nur zum Teil decken. Während die Deckungslücke 2015 noch rund 4,24 Mio. Euro beträgt, fallen die Landeszuschüsse 2020 bereits um 6,86 Mio. Euro niedriger aus als die Betriebskostenzuschüsse, die Bergheim gewährt. Für das Jahr 2025 prognostiziert die Stadt Bergheim eine Vergrößerung dieser Deckungslücke auf 11,60 Mio. Euro. Außerdem steigen die Aufwendungen im ASD kontinuierlich an. Allein von 2016 bis 2021 verzeichnet die Stadt Bergheim Aufwandssteigerungen von rund 7,2 Mio. Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Bergheim sollte ihr wirtschaftliches Handeln darauf ausrichten, Überschüsse gezielt zum Aufbau von Eigenkapital einzusetzen. Hierbei sollte sie sämtliche Konsolidierungspotenziale prüfen. Dies gilt besonders angesichts der risikoanfälligen Jahresergebnisse und des fortgeschrittenen Eigenkapitalverzehr.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze hat die Stadt Bergheim zuletzt 2016 wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 300 auf 340 v. H.
- Grundsteuer B von 480 auf 600 v.H.
- Gewerbesteuer von 480 auf 500 v. H.

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

Hebesätze 2021 in von Hundert

	Stadt Bergheim	Rhein-Erft-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	340	350	367	312
Grundsteuer B	600	580	587	575

	Stadt Bergheim	Rhein-Erft-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Gewerbesteuer	500	487	458	459

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei den investiven Auszahlungen nimmt die Stadt Bergheim 2018 bis 2020 nur einen geringen Anteil der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch. Die Transparenz des Haushaltes hinsichtlich der anfallenden Investitionen ist damit eingeschränkt.

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

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

Die Grundsätze zu Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Bergheim** in einer Dienststanweisung vom 24. September 2013 geregelt. Die wesentlichen Regelungen greift die Kämmerei außerdem in jährlichen Anschreiben an die Fachbereiche auf. Konsumtiv überträgt die Stadt demnach nur in begründeten Ausnahmen Ermächtigungen. Investive Auszahlungen überträgt Bergheim gemäß den Regelungen nur, wenn zweckgebundene Einzahlungen gegenüberstehen oder es in Einzelfällen mit entsprechender Begründung erforderlich ist. Ermächtigungen überträgt die Kämmerei grundsätzlich nur auf Antrag der Fachbereiche bzw. der budgetverwaltenden Stellen.

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

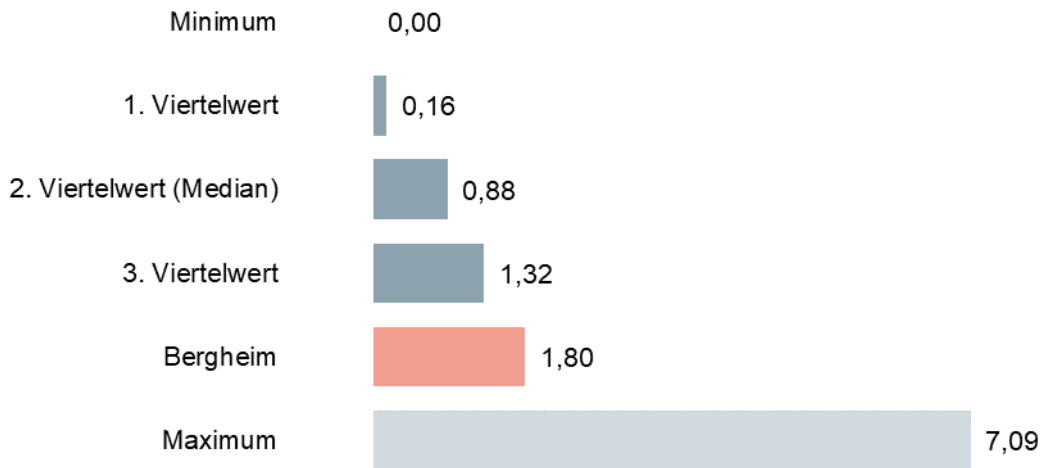
Ordentliche Aufwendungen Bergheim 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	174	190	194	212	211
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	3,61	2,63	5,84	5,62	3,80
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,07	1,38	3,01	2,65	1,80
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro*	178	192	200	218	215

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,03	1,37	2,92	2,58	1,77
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	185	207	197	209	217
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	104	107	98,54	95,89	101

*Den fortgeschriebenen Ansatz ermittelt gpaNRW wie folgt: Originärer Haushaltsansatz zzgl. Fortschreibung Nachtrags- haushalt (sofern vorhanden) zzgl. Ermächtigungsübertragungen. Der von der Stadt Bergheim in den Jahresabschlüssen ausgewiesene fortgeschriebene Ansatz war für die gpaNRW teilweise nicht verwendbar und wurde daher in Abstimmung mit der Stadt Bergheim für die überörtliche Prüfung entsprechend der gpaNRW-Definition angepasst.

Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020



Der interkommunale Vergleich mit den 27 Vergleichskommunen zeigt folgende Verteilung:



Trotz der eher restriktiven Regelungen überträgt die Stadt Bergheim bei den ordentlichen Aufwendungen somit mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die von der gpaNRW ermittelbaren fortgeschriebenen Ansätze unterschreiten die Ist-Ergebnisse bei den ordentlichen Aufwendungen zum Teil deutlich. Dies erhöht auch den Grad der Inanspruchnahme entsprechend, so dass dieser teilweise bei über 100 Prozent liegt. Die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen begründen einen Teil dieser Entwicklung. Einen weiteren Teil der Differenz zwischen Ist-Buchungen und fortgeschriebenem Ansatz erklärt die Stadt

Bergheim mit „technischen Rückstellungsübertragungen“. Teilweise hat die Stadt Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung auf Bilanzkonten gebildet und somit bereits in den Jahren der Rückstellungsbildung konsumtive Mittel beansprucht. Das verwendete Auftragsmanagement im Gebäudemanagement kann jedoch nur über Aufwands- und Ertragskonten, nicht aber über Bilanzkonten, mit der Finanzbuchhaltung verknüpft werden. Insofern muss die Stadt Bergheim bei der (eigentlich ergebnisneutralen) Inanspruchnahme von Rückstellungen im jeweiligen Haushaltsjahr erneut ein Aufwandskonto ansprechen und dies im Nachgang bereinigen. Es besteht damit im konsumtiven Bereich eine Diskrepanz zwischen den Ist-Buchungen und fortgeschriebenen Ansätzen und damit auch dem Grad der Inanspruchnahme. Diese Diskrepanz kann die Stadt auch nach Rücksprache mit dem Softwarehersteller nicht auflösen.

Investive Auszahlungen Bergheim 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro*	19,2	15,8	36,1	40,4	42,3
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	25,32	14,27	30,43	28,39	26,87
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	132	90,47	77,88	70,34	63,52
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro**	44,53	30,05	69,49	68,76	69,18
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	56,85	47,50	43,78	41,29	38,85
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	61,38	48,03	33,77	34,16	27,18
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	138***	160***	48,59	49,68	39,29
<i>nachrichtlich: Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen in Mio. Euro</i>	30	31	0	0	0
<i>nachrichtlich: Grad der Inanspruchnahme ohne Berücksichtigung Erwerb Finanzanlagen in Prozent</i>	70,47	56,67	48,59	49,68	39,29

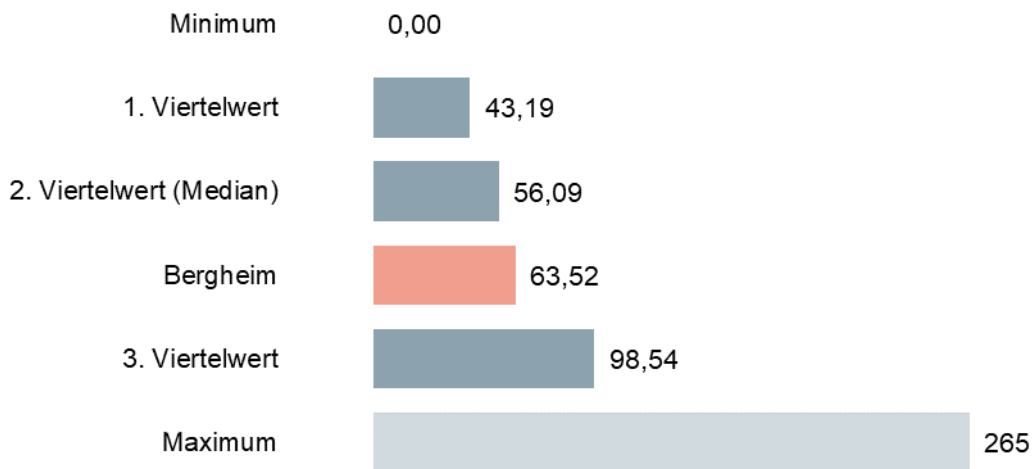
*In den Jahren 2016 und 2018 hat die gpaNRW die Nachtragshaushalte berücksichtigt (5,6 bzw. 3,0 Mio. Euro). In den anderen Jahren gab es für die investiven Auszahlungen keine Nachträge.

**Den fortgeschriebenen Ansatz hat die gpaNRW wie folgt ermittelt: Originärer Haushaltsansatz zzgl. Nachtragshaushalt (sofern vorhanden) zzgl. Ermächtigungsübertragungen. Der im Jahresabschluss der Stadt Bergheim ausgewiesene fortgeschriebene Ansatz entspricht nicht der gpaNRW- Definition und wurde daher in Abstimmung mit der Stadt Bergheim für die überörtliche Prüfung entsprechend angepasst.

***Die Stadt Bergheim hat in den Jahren 2016 und 2017 30 bzw. 31 Mio. Euro Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen getätigt. Hierdurch liegt der Grad der Inanspruchnahme in diesen Jahren bei über 100 Prozent.

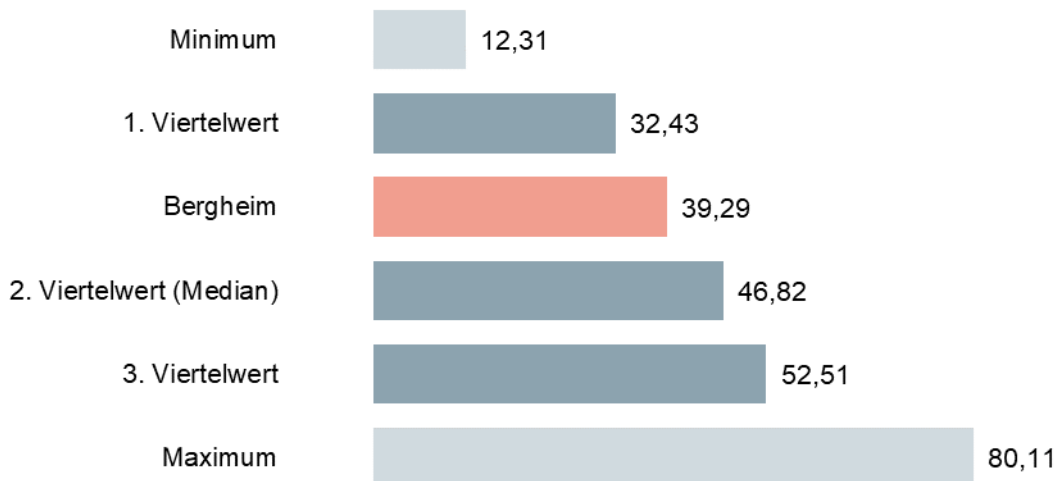
2016 liegen die investiven Ermächtigungsübertragungen höher als der originäre Haushaltsansatz. Dieses Verhältnis kann die Stadt Bergheim ab dem Jahr 2017 umkehren und den Ansatzerhöhungsgrad jährlich vermindern. Dennoch überträgt die Stadt nach wie vor viele investive Ermächtigungen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 verdoppeln die investiven Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz nahezu. Im Jahr 2020 positioniert die Stadt Bergheim sich mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 63,52 Prozent wie folgt.

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, welches verhindert, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen und im Folgejahr genutzt werden können. Jedoch ist im Zusammenspiel zu sehen, inwieweit die Stadt Bergheim ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Die Tabelle hat gezeigt, dass der Stadt dies in den Jahren 2018 bis 2020 nur zu 30 bis 40 Prozent gelingt. Für das Jahr 2020 positioniert sich Bergheim mit 39,29 Prozent interkommunal wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Die Stadt Bergheim nimmt nur einen geringen Anteil ihrer veranschlagten investiven Auszahlungen tatsächlich in Anspruch. Ursächlich für die geringen Grade der Inanspruchnahme sind neben den beschränkten personellen Kapazitäten der Stadt Bergheim auch die starke Auslastung der ausführenden Unternehmen. Außerdem veranschlagt die Stadt stetig neue investive Auszahlungen, ohne bestehende Ermächtigungen abgearbeitet zu haben. Dies schränkt die Transparenz des Haushaltes ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergheim akquiriert Fördermittel dezentral. Hierbei hat sie keine standardisierten Prozesse festgelegt. Die vom Kämmerer formulierten strategischen Vorgaben zur Förderung von Maßnahmen unterstützen die Fördermittelakquise.

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.

Zuständig für die Akquise von Fördermitteln sind die jeweiligen Fachbereiche, Fachabteilungen oder Stabstellen der **Stadt Bergheim**. Für deren Unterstützung hat die Stadt mit dem Stellenplan 2021 die Stelle eines zentralen Förderlotsen im Fachbereich Finanzen eingerichtet. Der zentrale Förderlotse soll bei der Recherche geeigneter Fördermöglichkeiten für städtische Maßnahmen und Projekte beraten und unterstützen. Zum Prüfungszeitpunkt ist die Stelle seit zwei Jahren krankheitsbedingt unbesetzt. Die Aufgaben nimmt interimswise die Fachbereichsleitung wahr. Die Notwendigkeit der Stelle evaluiert die Stadt zum Prüfungszeitpunkt.

Strategische Vorgaben, etwa in Gestalt festgelegter Zielvorgaben, verschaffen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit. In seiner

Verfügung zur Aufstellung des Doppelhaushaltes 2021/2022 vom 22. Juni 2020 hat der Kämmerer festgelegt, dass refinanzierte oder bezuschusste Investitionen bei der Veranschlagung vorrangig sind. Die Prüfung der Förderfähigkeit im Vorfeld jeder Investitionsmaßnahme ist hier nach pflichtig. Unabhängig davon sind alle geplanten neuen Investitionen auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

Festgelegte Regularien können sensibilisieren, dass eine Fördermittelrecherche bei der Planung jeder Investitions- und Unterhaltungsmaßnahme erfolgt. Die Stadt Bergheim könnte beispielsweise eine Pflicht zur rechtzeitigen Beteiligung der neu eingerichteten Stelle des zentralen Förderlotsen vorsehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die verwaltungsinternen Prozesse bei der Fördermittelakquise standardisieren. So kann die Stadt einen zentralen Überblick über geplante Fördermaßnahmen erhalten.

Eine verbindliche Fördermittelregelung sollte die folgenden Mindestinhalte aufweisen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über die potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktion mit anderen Fachbereichen oder-gruppen.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Um Förderprojekte zu realisieren, muss die Stadt Bergheim wissen, wo sie die passenden Fördermittel recherchieren und beantragen kann. Die fachlich zuständigen Organisationseinheiten der Stadtverwaltung informieren sich selbst über Förderprogramme und deren Voraussetzungen. Daneben greift die Stadt Bergheim auch auf externe Beratung und Hinweisgeber zurück. Deren Informationen über Förderprogramme leitet die Fachbereichsleitung Finanzen zeitnah an die Fachbereiche weiter. Ein Überblick auf zentraler Ebene würde es ermöglichen, Förderprogramme oder Maßnahmen bei Bedarf zu kombinieren und so unter Umständen zusätzliche Fördermöglichkeiten für die Stadt zu schaffen.

Die Vielfalt der vorhandenen Förderprogramme erschwert der Stadt Bergheim teilweise eine effiziente Akquise von Fördermitteln. Die Antragsprozesse und Förderrichtlinien nimmt die Stadt Bergheim als zunehmend komplex und nicht immer eindeutig wahr. Hinzukommen zahlreiche kleinere Fördertöpfe, die die Stadt mit ihren Personalressourcen bewerkstelligen muss. Einzelne Fördermittelanträge hat die Stadt Bergheim korrigieren, nachjustieren oder neu begründen müssen. Zur Aufgabe des Förderlotsen gehört deshalb auch die Analyse der jeweiligen Förderrichtlinien auf Antragsberechtigungen, -voraussetzungen und -fristen. Er informiert die zuständigen Organisationseinheiten über gewonnene Informationen und Fördermöglichkeiten. Die Stadt verbessert so ihre Chance auf Förderzusagen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergheim bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Sie hat kein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen, bei dem die Informationen zusammenlaufen und das einen zentralen Überblick sowie eine gesamtstädtische Steuerung ermöglicht.

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 Bergheim** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die Fachbereiche bzw. Fachabteilungen oder Stabstellen sind selbst verantwortlich, Auflagen oder Bedingungen aus Förderbescheiden einzuhalten oder umzusetzen. Ein zentraler Überblick verbessert oder erleichtert die fristgemäße Abwicklung geförderter Maßnahmen. Er trägt dazu bei, einen von der Person des jeweiligen Stelleninhabers unabhängigen Wissens- und Kenntnisstand zu erhalten. In einer zentralen Datei sollte die Stadt zumindest folgende Grunddaten pflegen:

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

Beispielsweise in der Kämmerei kann die Verwaltung diesen Überblick gewinnen. Selbiges gilt hinsichtlich eines Gesamtüberblicks über aktuelle Förderprojekte der Stadt Bergheim.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die wichtigsten Daten zu Förderprojekten in einer zentralen Datei zusammenfassen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen fehlt der Stadt Bergheim bislang. In Grundzügen nimmt jedoch künftig der zentrale Förderlotse diese Aufgaben wahr. Die zentrale Erfassung, Aufbereitung und Analyse von Fördermitteldaten ermöglicht eine Überwachung der Einhaltung wesentlicher Förderbestimmungen. Soweit es bisher in Ausnahmefällen zum Zeitverzug, etwa beim Abruf von Fördermitteln oder der Erstellung der Verwendungsnachweise gekommen ist, haben die zuständigen Organisationseinheiten frühzeitig Kontakt zum jeweiligen Fördermittelgeber aufgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die 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 und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Bergheim hält die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Entscheidungsträgern liegen jedoch durch die regelmäßigen unterjährigen Finanzberichte die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.	58			
F2	Der Stadt Bergheim gelingt es in den Jahren 2015 bis 2019 teilweise, allgemeine Aufwandssteigerungen durch steuerbare Ertragspositionen zu kompensieren. Insgesamt verlaufen die bereinigten Jahresergebnisse im Kurvenverlauf 2015 bis 2025 negativ. Neben den Preis- und Tarif-/Besoldungssteigerungen belasten die steigenden „Sozialleistungen“ die Jahresergebnisse zunehmend.	59	E2	Die Stadt Bergheim sollte ihr wirtschaftliches Handeln darauf ausrichten, Überschüsse gezielt zum Aufbau von Eigenkapital einzusetzen. Hierbei sollte sie sämtliche Konsolidierungspotenziale prüfen. Dies gilt besonders angesichts der risikoanfälligen Jahresergebnisse und des fortgeschrittenen Eigenkapitalverzehr.	62
F3	Die Stadt Bergheim überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei den investiven Auszahlungen nimmt die Stadt Bergheim 2018 bis 2020 nur einen geringen Anteil der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch. Die Transparenz des Haushaltes hinsichtlich der anfallenden Investitionen ist damit eingeschränkt.	63	E3	Die Stadt Bergheim sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	67
F4	Die Stadt Bergheim akquiriert Fördermittel dezentral. Hierbei hat sie keine standardisierten Prozesse festgelegt. Die vom Kämmerer formulierten strategischen Vorgaben zur Förderung von Maßnahmen unterstützen die Fördermittelakquise.	67	E4	Die Stadt Bergheim sollte die verwaltungsinternen Prozesse bei der Fördermittelakquise standardisieren. So kann die Stadt einen zentralen Überblick über geplante Fördermaßnahmen erhalten.	68
F5	Die Stadt Bergheim bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Sie hat kein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen, bei dem die Informationen zusammenlaufen und das einen zentralen Überblick sowie eine gesamtstädtische Steuerung ermöglicht.	69	E5.1	Die Stadt Bergheim sollte die wichtigsten Daten zu Förderprojekten in einer zentralen Datei zusammenfassen.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
		E5.2	Die Stadt sollte die Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	91,67	91,67	96,79	98,70	102	109	28
Eigenkapitalquote 1	23,13	-15,34	8,21	24,98	38,86	59,21	29
Eigenkapitalquote 2	52,05	3,28	36,33	46,59	55,48	71,70	29
Fehlbetragsquote	5,71	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	43,00	0,00	24,02	28,81	33,28	46,05	29
Abschreibungsintensität	7,18	0,47	4,04	5,68	6,80	8,14	28
Drittfinanzierungsquote	60,87	26,89	44,72	58,46	70,14	84,78	27
Investitionsquote	94,90	49,51	91,59	114	176	263	29
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	82,27	51,16	77,53	87,24	95,56	109	29
Liquidität 2. Grades	27,58	12,03	36,45	56,99	112	329	29
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	122	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,80	3,51	6,38	9,45	15,18	32,81	29
Zinslastquote	1,59	0,15	0,79	1,21	1,87	3,96	28
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	36,69	30,76	41,75	45,49	48,07	55,56	21
Zuwendungsquote	34,59	21,46	29,06	33,25	37,90	45,85	26
Personalintensität	26,39	17,15	20,29	23,48	24,03	30,06	28
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,08	7,11	12,57	15,62	18,26	30,39	28
Transferaufwandsquote	45,36	35,54	42,90	45,74	47,60	51,67	28

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

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

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

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

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert	Differenz Durchschnittswert zu 2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-24,84	6,56	11,21	-2,25	-8,35	./.	./.
Gewerbsteuer in Mio. Euro	21,84	37,64	39,25	33,80	21,17	30,74	-9,57
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Mio. Euro	27,06	28,62	29,29	30,25	28,90	28,83	0,08
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Mio. Euro	3,06	3,81	5,03	5,57	6,11	4,72	1,40
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	17,29	37,23	37,04	32,09	34,40	31,61	2,79

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert	Differenz Durchschnittswert zu 2020
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen in Mio. Euro	3,28	4,47	2,75	3,01	10,37*	4,78	5,59
Summe zu bereinigender Erträge in Mio. Euro	72,53	112	113	105	101	101	0,28
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	40,25	37,43	37,09	38,90	40,83	38,90	1,93
Steuerbeteiligungen in Mio. Euro	2,84	5,30	3,96	5,42	1,86	3,87	-2,02
Summe zu bereinigender Aufwendungen in Mio. Euro	43,09	42,73	41,04	44,32	42,68	42,77	-0,09
Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	29,43	69,05	72,31	60,41	58,27	57,89	0,37

*Darin enthalten: Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz: 7,04 Mio. Euro.

Tabelle 4: Eigenkapital Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	156	131	137	149	146	140
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	156	131	137	149	146	140
Sonderposten für Zuwendungen	123	126	122	127	126	134
Sonderposten für Beiträge	49,06	47,12	45,81	44,40	42,54	40,59
Eigenkapital 2	328	304	305	320	315	314
Bilanzsumme	556	565	574	593	594	604

Tabelle 5: Schulden Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	103	120	114	120	119	107
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	10,00	20,00	20,00	16,00	17,00	30,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6,23	7,94	9,70	10,07	11,36	6,05
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	0,82	0,42	0,44	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten	5,80	5,54	8,49	3,97	3,88	28,77
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten	125	154	153	150	151	172
Rückstellungen	80,98	84,19	94,56	99,69	104	93,33
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	5,69	6,70	5,54	6,38	4,72	2,84
Schulden	212	245	253	256	260	268

Tabelle 6: Gesamtschulden Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten in Mio. Euro	141	169	166	173
Rückstellungen Gesamtbilanz in Mio. Euro	81,61	84,60	94,95	101

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Sonderposten für den Gebührenaussgleich Gesamtbilanz in Mio. Euro	5,69	6,70	5,54	6,38
Gesamtschulden in Mio. Euro	228	260	266	280

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen Gesamtbilanz in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Investitionskredite Gesamtbilanz in Mio. Euro	121	137	130	145
Liquiditätskredite Gesamtbilanz in Mio. Euro	10,00	20,00	20,00	16,96
Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften Gesamtbilanz in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen Gesamtbilanz in Mio. Euro	3,92	6,15	6,03	5,60
Sonstige Verbindlichkeiten Gesamtbilanz in Mio. Euro	6,20	5,86	9,36	4,88
Erhaltene Anzahlungen Gesamtbilanz in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten in Mio. Euro	141	169	166	173

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bergheim in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	151.488.404	171.864.431
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	595.811	906.236

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	166.263	17.401
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	40.123.000	41.696.000
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	./.	./.
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	190.849.329	212.636.795

* Stadtwerke Bergheim GmbH, Strom-Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim GmbH & Co. KG, Gas-Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim GmbH & Co. KG, Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim Verwaltungs-GmbH, Windpark Paffendorf GmbH & Co. KG, Windpark Paffendorf Verwaltungs-GmbH, BM. Cultura GmbH.

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	2,81	-24,84	6,56	11,21	-2,25	-8,35	-5,04	6,62	1,51	-5,91	-4,74
Gewerbesteuer	49,28	21,84	37,64	39,25	33,80	21,17	22,75	23,69	24,68	26,19	27,50
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	26,21	27,06	28,62	29,29	30,25	28,90	28,79	29,80	31,59	33,58	35,60
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2,97	3,06	3,81	5,03	5,57	6,11	5,56	4,94	5,05	5,16	5,27

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	2,63	3,28	4,47	2,75	3,01	10,37	3,82	2,97	3,07	3,16	3,23
Schlüsselzuweisungen vom Land	19,73	17,29	37,23	37,04	32,09	34,40	38,60	54,98	45,89	46,66	46,65
Summe der Erträge	101	72,53	112	113	105	101	99,52	116	110	115	118
Steuerbeteiligungen	7,00	2,84	5,30	3,96	5,42	1,86	0,74	1,66	1,73	1,83	1,93
Allgemeine Kreisumlage	36,35	40,25	37,43	37,09	38,90	40,83	35,28	36,11	35,96	36,86	38,45
Summe der Aufwendungen	43,35	43,09	42,73	41,04	44,32	42,68	36,02	37,77	37,69	38,70	40,38
Saldo der Bereinigungen	57,46	29,43	69,05	72,31	60,41	58,27	63,50	78,60	72,59	76,04	77,86
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,25	7,89	8,74	9,31	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-54,65	-54,28	-62,49	-61,10	-62,66	-70,87	-76,44	-80,72	-80,39	-81,95	-82,61
Abweichung vom Basisjahr	0,00	0,37	-7,84	-6,45	-8,01	-16,22	-21,79	-26,07	-25,75	-27,30	-27,96

*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bergheim in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-54,65	-54,28	-62,49	-61,10	-62,66	-70,87	-76,44	-80,72	-80,39	-81,95	-82,61
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2,69	-1,32	-3,80	-4,53	-3,90	-3,94	-4,73	-5,30	-4,74	-4,44	-3,67

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-22,95	-25,09	-28,61	-29,10	-31,31	-34,02	-34,44	-38,13	-38,78	-36,85	-37,73
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-29,01	-27,87	-30,08	-27,47	-27,45	-32,90	-37,27	-37,29	-36,87	-40,66	-41,20
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1,15	-1,07	1,54	1,57	-3,89	-8,25	-8,27	-7,86	-11,64	-12,19

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergheim 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 Bergheim ist zum 31. Dezember 2020 an 19 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf sieben dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgaben weist die Beteiligungsstruktur eine mittlere Komplexität auf.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem niedrigen bis mittleren Niveau. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Bergheim durch die Beteiligungen im Jahr 2020 mit 0,2 Mio. Euro entlastet. Das Sachanlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Beteiligungen liegen deutlich unter denen des Kernhaushaltes. Die Stadt Bergheim hat im Jahr 2020 Bürgschaften und Darlehen in Höhe von insgesamt 18,7 Mio. Euro an ihre Beteiligungsgesellschaften ausgegeben.

Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergheim. Die Stadt Bergheim erfüllt diese Anforderungen überwiegend. In einzelnen Bereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. So sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenziale beim Berichtswesen sowie bei der Unterstützung ihrer Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Des Weiteren empfiehlt die gpaNRW, eine Beteiligungsrichtlinie zu etablieren.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Beteiligungen Stadtwerke Bergheim GmbH und BM.Cultura GmbH geprüft, wie die Stadt Bergheim ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Die Stadt stellt ihre rechtliche Einflussnahme auf die beiden Beteiligungsgesellschaften durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung sicher und erfüllt damit die Anforderungen des § 108 Abs. 5 Gemeindeordnung für das Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auch bei der Wirtschaftsplanung und der Ergebnisverwendung nimmt die Stadt ihren Einfluss angemessen wahr. Das unterjährige Berichtswesen sollte jedoch in den beiden Gesellschaften der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Verfügung gestellt werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Die Prüfung der gpaNRW

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unter-

stützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2020 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2020 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergheim.

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

Die **Stadt Bergheim** ist zum 31. Dezember 2020 an insgesamt 19 Unternehmen¹⁹ in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar gehalten werden. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am häufigsten vorkommenden Rechtsformen sind mit zwölf Beteiligungen die GmbH und die GmbH & Co. KG. Unter anderem ist die Stadt Bergheim Mitglied in fünf Zweckverbänden, deren Daten im Rahmen der Prüfung mitberücksichtigt wurden.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2020

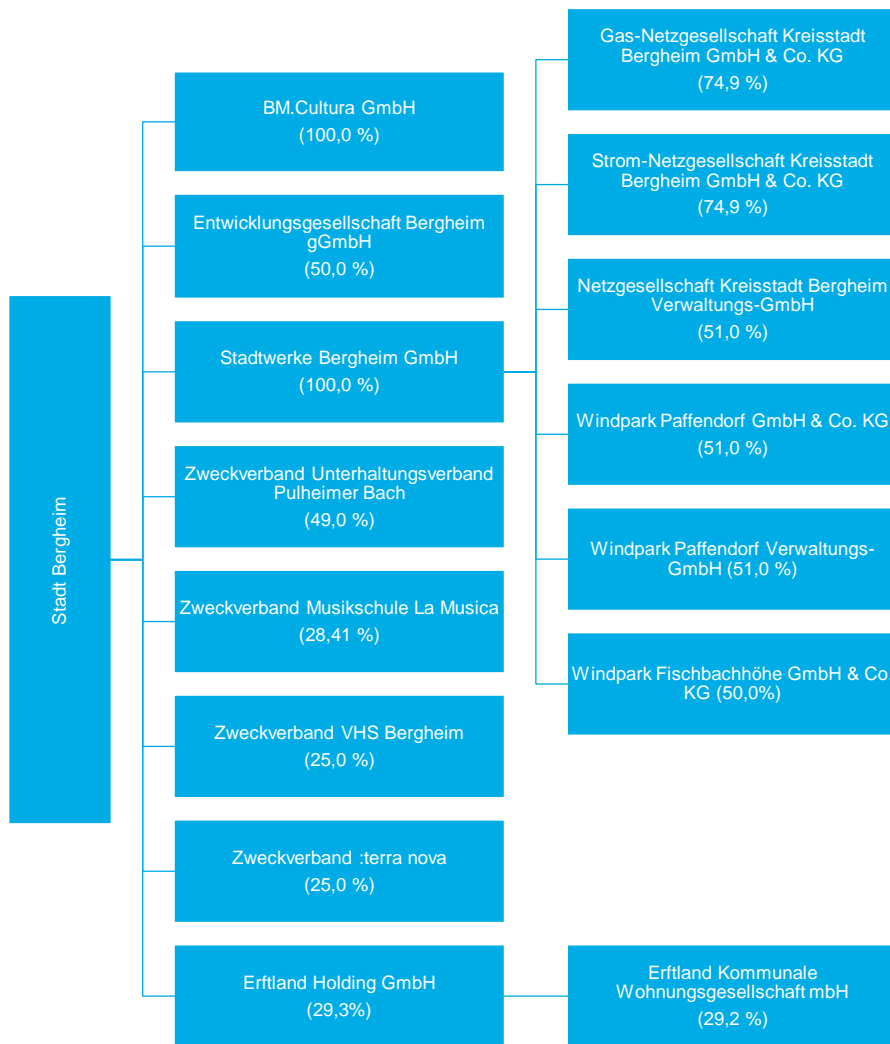


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten,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

Bei der Stadt Bergheim handelt es sich zum 31. Dezember 2020 hier um folgende Beteiligungen:

¹⁹ Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter fünf Prozent wurden nicht berücksichtigt.

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote²⁰ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2020



Im Jahr 2021 haben die Städte Bergheim, Bedburg und Elsdorf das Gemeinschaftsstadtwerk „Stadtwerke Erft GmbH“ gegründet, an der die Stadt Bergheim 49,8 Prozent Anteile hält. Die Stadtwerke Bergheim GmbH überträgt ihr Geschäftsfeld Energie auf die Stadtwerke Erft GmbH. Gleichzeitig übernimmt die Stadtwerke Bergheim GmbH die kaufmännische Betriebsführung der Stadtwerke Erft GmbH. Über die Stadtwerke Erft GmbH ist Bergheim mit einer effektiven Quote von 37,3 Prozent an der Power System Operator – Erft GmbH und 24,4 Prozent an der Wasser-Netzgesellschaft Nordkreis mbH & Co. KG beteiligt. Die Stadtwerke Erft GmbH hat im Jahr 2022 ihre operative Tätigkeit aufgenommen.

²⁰ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Bergheim auf einem niedrigen bis mittleren Niveau. Von besonderer Bedeutung für die Stadt Bergheim sind die Stadtwerke Bergheim GmbH, die BM.Cultura GmbH, die Erftland Holding GmbH und die Erftland Kommunale Wohnungsbaugesellschaft GmbH.

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

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

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

Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2018	2019	2020
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	733	999	1.860
- Aufwendungen aus Umlagen und Verlustübernahmen	1.486	1.582	1.646
= Ergebnisbelastung/-entlastung	-753	-583	214

In den Jahren 2018 und 2019 wurde der städtische Haushalt belastet. Im Jahr 2020 fallen die Erträge höher als die Aufwendungen aus. Ihre Beteiligungserträge erwirtschaftet die Stadt Bergheim überwiegend durch die Stadtwerke Bergheim GmbH. Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Verlustübernahmen der BM.Cultura GmbH in Höhe von 1,2 Mio. Euro sowie die Zuschüsse für die VHS Bergheim in Höhe von 0,3 Mio. Euro und für die Musikschule La Musica in Höhe von 0,1 Mio. Euro. Dabei sind die Zuschüsse im geprüften Zeitraum kontinuierlich gestiegen. Im Saldo entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt im Jahr 2020 um 0,2 Mio. Euro.

Gemessen an der Anzahl der städtischen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt nicht hoch. Der Grund dafür ist, dass einige Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Bergheim gehalten werden. Aus den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ergeben sich keine direkten Ausschüttungen und Verlustübernahmen für den städtischen Haushalt. Vielmehr entstehen Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der mittelbaren Beteiligungen untereinander und beeinflussen damit indirekt den kommunalen Haushalt. So wird zum Beispiel das positive Ergebnis der Erftland Kommunale Wohnungsgesellschaft mbH an die Erftland Holding GmbH ausgeschüttet, womit Darlehensannuitäten der Erftland Holding GmbH bedient werden.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2018	2019	2020
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	11.509	16.619	16.832
Bürgschaften (Stand 31.12.)	1.947	1.902	1.858
Gesamtsumme	13.462	18.527	18.696

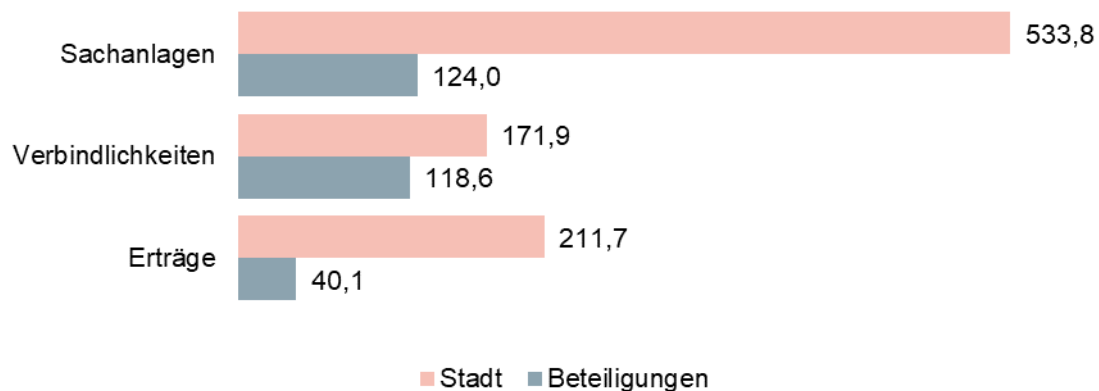
Mit der Übernahme von Gesellschaftsdarlehen und Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Bergheim hat mehrere Gesellschaftsdarlehen an die Stadtwerke Bergheim GmbH gewährt, deren Volumen zum 31. Dezember 2020 bei rund 16,8 Mio. Euro lag. Der Darlehensumfang ist im geprüften Zeitraum von 2018 bis 2020 erheblich gestiegen. Im Jahr 2019 hat die Stadt Bergheim ein Darlehen aufgenommen, das sie mit einem EU-beihilferechtskonformen Zinsaufschlag an die Stadtwerke Bergheim GmbH weitergeleitet hat. Mit Hilfe dieses Darlehens finanziert die Stadtwerke Bergheim GmbH den Erwerb weiterer Gesellschaftsanteile an der Strom-Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim GmbH & Co. KG und der Gas-Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim GmbH & Co. KG.

Des Weiteren übernimmt die Stadt Bergheim zum 31. Dezember 2020 Bürgschaften in Höhe von rund 1,9 Mio. Euro. Zu den Begünstigten gehören die Erftland Holding GmbH mit rund 1,2 Mio. Euro und die Stadtwerke Bergheim GmbH mit rund 0,7 Mio. Euro. Die für die Stadtwerke Bergheim GmbH übernommenen Bürgschaften haben sich im geprüften Zeitraum planmäßig im gleichen Umfang reduziert, wie die von der Stadtwerke Bergheim GmbH aufgenommenen Darlehen.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Bergheim anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2020.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen²¹ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2020



Das Sachanlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Stadt Bergheim sind deutlich höher als die Werte der städtischen Beteiligungen. Beinahe das gesamte in den Beteiligungen bilanzierte Sachanlagevermögen sowie 98 Prozent der Verbindlichkeiten und 86 Prozent der erwirtschafteten Erträge verteilen sich auf die Stadtwerke Bergheim GmbH und ihre Tochtergesellschaften sowie auf die Erftland Holding GmbH und ihre Tochter die Erftland Kommunale Wohnungsbaugesellschaft mbH. Insgesamt sprechen die o.g. Jahresabschlusspositionen jedoch für eine geringe bis mittlere wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Beteiligungen.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ Feststellung

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

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungs-

²¹ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

leitung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Bergheim** ist zentralisiert. Es der Abteilung 2.1 - Kämmererei im Fachbereich 2 - Finanzen zugeordnet. Im Jahr 2020 stehen für diese Aufgaben 0,50 Vollzeitstellen zur Verfügung, die sich auf die Abteilungsleitung und eine Sachbearbeiterin verteilen. Zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements gehören die Erstellung jährlicher Beteiligungsberichte sowie das Beteiligungscontrolling inklusive Quartalsberichte der Beteiligungen. Darüber hinaus arbeitet das Beteiligungsmanagement an Fragestellungen im Zusammenhang mit Gesellschaftsverträgen.

Die Stadt Bergheim verfügt nicht über einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK). Ein PCGK richtet sich direkt an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Führung öffentlicher Unternehmen sowie Wertmaßstäbe. Grundsätzlich ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption des PCGK erforderlich.

Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt den PCGK durch weitergehende interne Regelungen. Die Verantwortlichkeiten des Beteiligungsmanagements und das Zusammenwirken des Beteiligungsmanagements und der Beteiligungen bzw. der Organe der Beteiligungen sollten darin geregelt werden. Die Beteiligungsrichtlinie kann das Beteiligungsmanagement vereinfachen, indem den Beteiligungen zum Beispiel klare Vorgaben zur Übersendung von Unterlagen und der Ausgestaltung des Berichtswesens gemacht werden. Andererseits können die Berichtspflichten des Beteiligungsmanagements an die kommunalen Gremien in der Beteiligungsrichtlinie festgehalten werden. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements sollten benannt werden. Aber auch andere administrative Angelegenheiten können mit Hilfe einer Beteiligungsrichtlinie geregelt werden.

Die Stadt Bergheim hat im Jahr 2007 das Konzept „Schaffung eines modernen Beteiligungsmanagements“ beschlossen. Das Konzept benennt Voraussetzungen, die geschaffen werden müssen, um städtische Beteiligungen zu steuern. Aus der Sicht der gpaNRW handelt es sich bei

diesem Papier nur in Ansätzen um eine Beteiligungsrichtlinie. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind nicht eindeutig definiert, die Prozessabläufe sind nicht ausreichend verschriftlicht und standardisiert. Seit 2007 hat sich zudem die in der Vorlage „Schaffung eines modernen Beteiligungsmanagements“ beschriebene Beteiligungsstruktur verändert. Weitere Regelungen zur Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung gibt es in der Stadt Bergheim derzeit nicht. Viele Abläufe haben sich als gelebte Praxis verfestigt, schriftlich sind sie jedoch nicht festgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte verbindliche Standards mindestens in Form einer Beteiligungsrichtlinie schriftlich formulieren. Als Grundlage dafür könnte das bereits vorhandene Konzept „Schaffung eines modernen Beteiligungsmanagements“ dienen.

Die Stadt Bergheim hält alle relevanten beteiligungsbezogenen Unterlagen, wie Satzungen, Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Prüfberichte, Einladungen und Niederschriften für Sitzungen der Beteiligungsgremien für alle Beteiligungen überwiegend in digitaler Form vor. Dies schließt auch mittelbare Beteiligungen ein.

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

Die grundlegenden Daten und Unterlagen werden mindestens zweimal im Jahr auf ihre Aktualität überprüft. Dazu fragt das Beteiligungsmanagement bei den Beteiligungen die Daten bei der Aufstellung des Jahresabschlusses und im Rahmen der Haushaltsplanung ab.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Bergheim ergeben.

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

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

Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risi-

ken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Beteiligungsbericht

Der Rat der **Stadt Bergheim** hat gemäß § 116a GO NRW Befreiungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für die Jahre 2019 bis 2021 beschlossen. Es ist geplant, auch in den kommenden Jahren einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen. Damit ist die Stadt Bergheim weiterhin verpflichtet, einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen und in den Rat einzubringen.

Die Stadt Bergheim hat im Prüfungszeitraum die Beteiligungsberichte bis 2021 jeweils im vierten Quartal des Folgejahres in den Rat eingebracht. Seit dem Jahr 2020 werden die Beteiligungsberichte nach dem neuen Muster gemäß Anlage 32 des Runderlasses „Muster für das doppische Rechnungswesen sowie zu Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW²²)“ erstellt. Die Beteiligungsberichte sind Teil der jeweiligen Haushaltsplanung.

Neben der tabellarischen Übersicht der Beteiligungen umfasst der Beteiligungsbericht unter anderem Übersichten über wichtige Unternehmensdaten und über wesentliche Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt Bergheim. Die aus der städtischen Sicht wesentlichen Beteiligungen werden im Bericht einzeln dargestellt. Als wesentlich betrachtet die Stadt Bergheim diejenigen Beteiligungen, an denen die Stadt mehr als 50 Prozent der Anteile hält. Dazu gehören die unmittelbaren Beteiligungen Stadtwerke Bergheim GmbH, BM.Cultura GmbH und Entwicklungsgesellschaft Bergheim gGmbH sowie die Tochtergesellschaften der Stadtwerke Bergheim GmbH.

→ Empfehlung

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Erftland Holding GmbH und ihrer Tochtergesellschaft Erftland Kommunale Wohnungsbaugesellschaft mbH für die Stadt Bergheim ist die Aufnahme dieser beiden Gesellschaften in den städtischen Beteiligungsbericht sinnvoll.

Unterjähriges Berichtswesen

Die Stadt Bergheim verfügt noch nicht über ein vollständiges unterjähriges Berichtswesen. Es gibt keine verschriftlichten Regelungen für die unterjährige Berichterstattung der Beteiligungen an die Stadt und vom Beteiligungsmanagement an den Rat.

Jedoch erstellen die Stadtwerke Bergheim GmbH, die BM.Cultura GmbH und die Entwicklungsgesellschaft Bergheim gGmbH quartalsweise Statusmeldungen²³. Diese werden von der jeweiligen Beteiligung der Verwaltungsspitze zur Kenntnis gegeben. Der Kämmerer leitet die Quartalsberichte an das Beteiligungsmanagement weiter. Die Stadt Bergheim hat entschieden, die Berichterstattung auf die verbale Darstellung der wirtschaftlichen Situation zu beschränken. Die

²² Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO)

²³ Zu der unterjährigen Berichterstattung der Stadtwerke Bergheim GmbH und der BM.Cultura GmbH s. Kapitel „2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung“

unterjährigen Berichte enthalten keine Tabellen oder Grafiken u. ä. Ansonsten gibt es keine einheitlichen Standards für das Berichtswesen der Beteiligungsgesellschaften. Generell enthalten die Statusmeldungen Informationen zur Ergebnissituation, Risiken und Chancen in unterschiedlicher Tiefe.

Für die übrigen Beteiligungsgesellschaften der Stadt Bergheim erfolgt keine unterjährige Berichterstattung.

Der Rat und seine Ausschüsse werden anlassbezogen informiert. Zu solchen Anlässen gehören z.B. Satzungsänderungen, Anteilserhöhungen oder Aufgabe von Beteiligungen. Über die laufende unterjährige wirtschaftliche Entwicklung der städtischen Beteiligungen erhält der Rat keine Informationen. Da die Fraktionen ihre Vertreterinnen und Vertreter in die Gesellschafterversammlungen entsenden, erachtet die Stadt Bergheim zusätzliche unterjährige Informationen des Rates für nicht erforderlich.

Die unterjährige Berichterstattung ist aus Sicht der gpaNRW notwendig, um die politischen Vertreter und Vertreterinnen auch unterjährig über eventuelle wirtschaftliche Veränderungen regelmäßig zu informieren. Nur so liegen der Politik ausreichende Informationen vor, um gegebenenfalls frühzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen zu beschließen. Dies könnte in Form eines komprimierten Gesamtberichtes über die wesentlichen städtischen Beteiligungsgesellschaften geschehen. Der Bericht sollte standardisiert sein und alle wichtigen Informationen übersichtlich und einfach lesbar für die Ratsmitglieder enthalten. Wesentliche Kernaussagen sollten direkt für die Ratsmitglieder erkennbar sein.

Im Jahr 2021 hat die Stadt Bergheim eine separate Produktgruppe „150060 Wirtschaftliche Beteiligung“ geschaffen. In dieser Produktgruppe werden alle Geschäftsvorfälle abgebildet, die im Zusammenhang mit den unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsgesellschaften der Stadt Bergheim und im Zusammenhang mit den städtischen Finanzen stehen. Zweimal im Jahr erstellt die Kämmerei eine Haushaltsprognose, bei der auch die Produktgruppe 150060 berücksichtigt ist. Alle Abweichungen über 25.000 Euro sind schriftlich zu begründen. Diese Berichte sind an den Ausschuss für Finanzen sowie an den Rat adressiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenen Berichtswesens erfolgen. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus sowohl für die Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadtverwaltung als auch für das Berichtswesen der Verwaltung an die städtischen politischen Gremien festlegt.

Die Stadt Bergheim überlegt aktuell, die oben erwähnten unterjährigen Haushaltsprognosen um Informationen zu wesentlichen Änderungen bei ihren Beteiligungen zu ergänzen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.

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

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

Die **Stadt Bergheim** hat in der Vergangenheit keine regelmäßigen Schulungen zu Rechten und Pflichten kommunaler Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen organisiert. Vielmehr verwies sie auf Angebote der Studieninstitute Köln und Aachen. Die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes, die in die Gremien entsandt wurden, erhielten nach Auskunft der Stadt Bergheim entsprechende Informationen im Rahmen der Bestellung.

Um den Bestimmungen des § 113 GO NRW Rechnung zu tragen, hat die Stadt Bergheim allen Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern die Möglichkeit gegeben, im Herbst 2022 an einem Online-Seminar „Basiswissen für Aufsichtsratsmitglieder“ teilzunehmen. Diese zweitägige Veranstaltung wird vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen und der Kommunal Agentur NRW organisiert und vermittelt rechtliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen.

Das Vorwissen von Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen ist sehr unterschiedlich. Demzufolge ist es sinnvoll, mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung anzubieten, in der sie über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Neben den Mitgliedern von Aufsichtsgremien betrifft es auch die Vertreter und Vertreterinnen in den anderen Gremien der Beteiligungen. Im Fall komplexer Fachthemen kann es notwendig sein, auch spezielle Schulungen zu fachlichen Themen anzubieten.

Insbesondere zu Rechten und Pflichten von Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien sowie zu Grundlagenkenntnissen der Gremientätigkeit gibt es kompakte Fachliteratur²⁴, die durch die Stadt den Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zur Verfügung gestellt werden kann. Hierdurch werden diese in die Lage versetzt, sich auch im Selbststudium notwendiges Wissen über ihre Aufgaben anzueignen.

Regelmäßige Hinweise an alle Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen auf Schulungsangebote von Drittanbietern sind eine zusätzliche Möglichkeit, Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter bei der Fortbildung für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte auch in Zukunft mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen und betriebswirtschaftlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.

Die Stadt Bergheim ist in allen Beteiligungsgremien, in denen sie einen Vertreter oder eine Vertreterin hat, auch durch ein Mitglied des Verwaltungsvorstandes vertreten. Des Weiteren entsendet der Rat der Stadt Bergheim seine Mitglieder in diverse Beteiligungsgremien. Damit diese ihrem Mandat entsprechend ihre Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen. Das Beteiligungsmanagement erstellt nach Bedarf für die Vertreter oder Vertreterin des Verwaltungsvorstandes Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten. Diese Stellungnahmen gehen den Ratsvertretern und Ratsvertreterinnen nicht zu. Infolgedessen ist nicht sichergestellt, dass alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Stadt und eventuelle finanzielle Auswirkungen kennen. Aufgrund der Besetzung der Gremien auch durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes besteht die Möglichkeit, dass bei Bedarf entsprechende Informationen weitergegeben werden können. Jedoch verfügen die Ratsvertreter und Ratsvertreterinnen nicht zeitig genug über alle Informationen, um sich auf die Gremiensitzung vorbereiten zu können.

→ **Empfehlung**

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

Die Beteiligungssteuerung hat kein Gastrecht in den Gesellschafterorganen. Sie erhält jedoch, wie im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ beschrieben, Niederschriften sämtlicher Gremiensitzungen.

²⁴ z.B. Taschenbuch „Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?“, Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen, Institut für den öffentlichen Sektor

2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

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

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

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden

- Stadtwerke Bergheim GmbH und
- BM.Cultura GmbH.

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Bergheim stellt ihre Einflussnahme auf die Stadtwerke Bergheim GmbH und die BM.Cultura GmbH durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung sicher.

Die Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der GO NRW, der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

2.5.1.1 Stadtwerke Bergheim GmbH

Die Stadt Bergheim ist mit 100 Prozent an der Stadtwerke Bergheim GmbH (SWBM) beteiligt. Sie ist alleinige Gesellschafterin und kann somit einen beherrschenden Einfluss auf die SWBM ausüben.

Gegenstand der SWBM sind

- die Durchführung von Entsorgungsaufgaben samt Abwasserbeseitigung,
- das Betreiben sonstiger Einrichtungen des Umweltschutzes,
- Dienstleistungen und Betätigungen im energiewirtschaftlichen Bereich,
- der Betrieb von Werkstätten und die Erbringung weiterer kommunaler Dienstleistungen, soweit diese insbesondere durch die §§ 107, 107a und 108 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und der entsprechenden Nachfolgeregelungen zugelassen sind.

Wie im Kapitel „2.3.1 Beteiligungsstruktur“ dargestellt, überträgt die SWBM ihr Geschäftsfeld Energie (u.a. Vertrieb, Photovoltaik-Anlagen, Wärme, E-Mobilität) auf die neu gegründete Stadtwerke Erft GmbH.

Gesellschaftsorgane

Die Gesellschaftsorgane setzen sich aus der Gesellschafterversammlung und der Geschäftsführung zusammen.

Einzig beteiligte Gesellschafterin in der Gesellschafterversammlung ist die Stadt Bergheim. Die Anzahl der Mitglieder in der Gesellschafterversammlung bestimmt die Stadt Bergheim als Gesellschafterin. Der Rat der Stadt Bergheim wählt die Mitglieder der Gesellschafterversammlung. Aktuell setzt sich die Gesellschafterversammlung aus neun Vertreterinnen und Vertretern der Stadt zusammen. Unter anderem sind die technische Beigeordnete der Stadt Bergheim sowie die Fachbereichsleiterin des Fachbereiches 6 Stadtentwicklung in der Gesellschafterversammlung. Jede Fraktion ist in der Gesellschafterversammlung vertreten.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 7 des Gesellschaftsvertrages darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur mit Zustimmung der Gesellschafterversammlung vornehmen. Dazu zählen unter anderem: Aufnahme oder Hingabe von Darlehen, Übernahme von Bürgschaften, Patronatsklärungen und sonstigen Garantien, Schenkungen und Verzicht auf Ansprüche, Erwerb und Veräußerung von Grundstücken, Errichtung, Gründung, Erwerbe und Verkauf von Zweigniederlassungen oder Beteiligungen sowie Abschluss, Änderungen oder Kündigung von Verträgen mit der Stadt Bergheim oder anderer Verträge von besonderer Bedeutung für die Gesellschaft.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung hat gemäß § 9 des Gesellschaftsvertrages einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzplanung aufzustellen. Die Aufstellung des Wirtschaftsplanes bedarf der Genehmigung der Gesellschafterversammlung. Der § 10 des Gesellschaftsvertrages legt fest, dass die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Jahresergebnisses beschließt.

Im Gesellschaftsvertrag sind weitere Regelungen getroffen, die die Einflussnahme der Stadt Bergheim sicherstellen. So stehen der Stadt Bergheim nach § 8 des Gesellschaftsvertrages sämtliche öffentlich-rechtlichen Informations- und Prüfungs- sowie Kontroll- und insbesondere Weisungsrechte uneingeschränkt zu. Die städtische Rechnungsprüfung erhält das Recht nach § 54 des Haushaltsgrundsatzgesetzes.

Die Gesellschafterversammlung wird vom Rat der Stadt Bergheim gewählt, somit sind die Ratsmitglieder in der Gesellschaftsversammlung vertreten. Die Sitzungen der Gesellschafterversammlung finden gemäß Gesellschaftsvertrag mindestens einmal jährlich statt. In der Praxis tagt die Gesellschafterversammlung mindestens zweimal im Jahr, um unter anderem die Wirtschaftsplanung zu genehmigen sowie den Jahresabschluss und die Ergebnisverwendung festzulegen. Die von der Gesellschafterversammlung übernommenen Aufgaben sind geeignet, um auf einen Aufsichtsrat zu verzichten. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.1.2 BM.Cultura GmbH

Die Stadt Bergheim ist unmittelbar mit 100 Prozent an der BM.Cultura GmbH (BMC) beteiligt. Sie ist alleinige Gesellschafterin und kann somit einen beherrschenden Einfluss auf die BMC ausüben.

Nach § 2 der Satzung übernimmt die BMC folgende Aufgaben:

- der Betrieb und die Unterhaltung von Veranstaltungsstätten der Kreisstadt Bergheim,
- die kulturelle Betreuung der Einwohner durch die Planung, Organisation und Durchführung kultureller Eigen-, Kooperations- und Gastveranstaltungen,
- die Vermietung von Räumen zur Nutzung für private und gewerbliche Zwecke.

Die BMC betreibt zwei Veranstaltungshäuser MEDIO.RHEIN.ERFT und das BÜRGERHAUS.QUADRATH.

Gesellschaftsorgane

Die Gesellschaftsorgane bestehen nach § 6 der Satzung aus der Gesellschafterversammlung und der Geschäftsführung. Zusätzlich kann sich die Gesellschaft einen beratenden Beirat geben.

Einzige beteiligte Gesellschafterin in der Gesellschafterversammlung ist die Stadt Bergheim. Die Gesellschafterversammlung besteht aus sechs Mitgliedern, dabei ist der Bürgermeister der Stadt Bergheim oder ein von ihm benannter Beamter geborenes Mitglied der Gesellschafterversammlung, das gleichzeitig auch den Vorsitz übernimmt. Aktuell ist die Stadt Bergheim durch den Ersten Beigeordneten in der Gesellschafterversammlung vertreten. Die übrigen Mitglieder der Gesellschafterversammlung werden vom Rat der Stadt Bergheim gewählt. Jede Fraktion entsendet ihre Vertreter und Vertreterinnen in die Gesellschafterversammlung der BMC. Des Weiteren legt die Satzung fest, dass kein Vertreter der Geschäftsführung Mitglied der Gesellschafterversammlung sein darf. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Mitglieder der Gesellschafterversammlung an Rats- und Ausschussbeschlüsse gebunden sind. Diese Regelung stellt die Einflussnahme der Stadt Bergheim zusätzlich sicher.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 10 der Satzung darf die Geschäftsführung der BMC Handlungen und Geschäfte, die über den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der Gesellschaft und über die in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung festgelegten Wertgrenzen hinausgehen, nur mit Zustimmung der Gesellschaftsversammlung vornehmen.

Dazu zählen unter anderem die im Wirtschaftsplan nicht vorgesehenen Investitionen, die Aufnahme oder Hingabe von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Garantien, Schenkungen, der Verzicht auf Ansprüche, der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, die Errichtung, die Gründung neuer Gesellschaften sowie der Abschluss, die Änderung oder die Kündigung von Verträgen von besonderer Bedeutung für die Gesellschaft.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung der BMC hat gemäß § 11 der Satzung einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzierungsplanung aufzustellen. Nach § 12 der Satzung ist die Geschäftsführung verpflichtet, den Jahresabschluss und den Geschäftsbericht über das vergangene Geschäftsjahr zusammen mit dem Prüfungsbericht von Abschlussprüfern der Gesellschafterversammlung vorzulegen. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung über die Genehmigung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses beschließt.

Mit Ausnahme des geborenen Mitglieds wird die Gesellschafterversammlung vom Rat der Stadt Bergheim gewählt, somit sind die Ratsmitglieder in der Gesellschaftsversammlung vertreten. Die Sitzungen der Gesellschafterversammlung finden gemäß Gesellschaftsvertrag mindestens einmal jährlich statt. In der Praxis tagt die Gesellschafterversammlung mindestens zweimal im Jahr, um unter anderem die Wirtschaftsplanung zu genehmigen sowie den Jahresabschluss und die Ergebnisverwendung festzulegen. Die von der Gesellschafterversammlung übernommenen Aufgaben sind geeignet, um auf einen Aufsichtsrat zu verzichten. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim nimmt durch die direkte Einbindung der Verwaltungsführung sowie die indirekte Einbindung des Beteiligungsmanagements und des Rates über die Gesellschafterversammlung angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Stadtwerke Bergheim GmbH und der BM.Cultura GmbH. Bei den beiden Gesellschaften bestehen noch Optimierungspotenziale hinsichtlich des unterjährigen Berichtswesens.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements

oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

2.5.2.1 Stadtwerke Bergheim GmbH

Wirtschaftliche Situation

In den geprüften Jahren 2018 bis 2020 hat die SWBM Jahresergebnisse von rund 1,3 Mio. Euro, 1,9 Mio. Euro und 1,7 Mio. Euro erwirtschaftet. Davon sind 0,7 Mio. Euro, 1,0 Mio. Euro und 1,9 Mio. Euro an die Gesellschafterin, Stadt Bergheim, ausgeschüttet worden.

Die SWBM ist mit unterschiedlichen Geschäftsanteilen an den folgenden Gesellschaften beteiligt:

- Gas-Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim GmbH & Co. KG,
- Strom-Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim GmbH & Co. KG,
- Netzgesellschaft Kreisstadt Bergheim Verwaltungs-GmbH,
- Windpark Paffendorf GmbH & Co. KG,
- Windpark Paffendorf Verwaltungs-GmbH,
- Windpark Fischbachhöhe GmbH & Co. KG.

Die operativen Gesellschaften schütten jährlich ein Teil ihres Gewinnes an die SWBM aus. Im Jahr 2020 hat die SWBM Erträge aus ihren Beteiligungen in Höhe von 1,6 Mio. Euro erwirtschaftet.

Wie im Kapitel „2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung“ dargestellt, hat die SWBM mehrere Darlehen bei der Stadt Bergheim aufgenommen. Der Darlehensumfang ist von 11,5 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 16,8 Mio. Euro im Jahr 2020 gestiegen. Des Weiteren hat die Stadt Bergheim Bürgschaften für die SWBM übernommen, die jährlich entsprechend der Darlehenstilgung reduziert werden. Zum 31. Dezember 2019 betragen die städtischen Bürgschaften 0,7 Mio. Euro.

Die durchweg positiven Jahresergebnisse bei der SWBM sind auf die positive Energiemarktsituation zurückzuführen. Durch die aktuelle Entwicklung auf den Energiemärkten könnte es für die Stadt Bergheim in Zukunft problematisch werden, weiterhin hohe Gewinnausschüttungen von der SWBM zu erhalten.

Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne

Wie im Abschnitt „2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme“ dargestellt, muss die SWBM jährlich einen Wirtschaftsplan und eine mittelfristige Finanzplanung aufstellen. Diese sind laut § 9 des Gesellschaftervertrages so rechtzeitig aufzustellen, dass die Gesellschafterversammlung noch vor Beginn des Wirtschaftsjahres darüber beschließen kann. Wenn das geplante Jahresergebnis um mehr als fünf Prozent unterschritten wird, hat die Geschäftsführung der SWBM einen Nachtrag zum Wirtschaftsplan aufzustellen.

Der Wirtschaftsplan enthält einen Erfolgsplan, einen Vermögensplan, eine Investitionsplanung sowie einen Personalplan. Einzelne Positionen wie z.B. die Umsatzerlöse oder Wareneinsatz werden auch nach einzelnen Sparten dargestellt. Des Weiteren sind der Ergebnisbeitrag der einzelnen Tochtergesellschaften der SWBM sowie die Auswirkungen der Beteiligungen auf die Liquidität der SWBM aus den Planungsunterlagen ersichtlich.

Angesichts der aktuellen Entwicklung auf den Energiemärkten ist die Einbindung der Stadt Bergheim in die Wirtschaftsplanung besonders wichtig. Bereits im Vorfeld der Wirtschaftsplanerstellung finden Gespräche zwischen dem Bürgermeister, dem Kämmerer und der Geschäftsführung der SWBM statt. Dabei geht es sowohl um strategische als auch um operative Entwicklungen der Beteiligung. So werden Themen wie mögliche Erschließung neuer Geschäftsfelder, strategische Ausrichtung aber auch Neuanschaffungen besprochen. Das Investitionsprogramm wird eng zwischen der Stadt und der SWBM abgestimmt. Die Stadt macht keine konkreten Vorgaben zur Höhe der Gewinnausschüttung. Es wird darauf geachtet, dass so viel wie möglich an die Stadt ausgeschüttet wird, ohne das Eigenkapital der Gesellschaft aufzuzehren.

Das Beteiligungsmanagement erhält die Unterlagen zur Wirtschaftsplanung zusammen mit der Einladung zur Gesellschafterversammlung. Der Wirtschaftsplan wird kritisch betrachtet und mit der städtischen Haushaltsplanung abgeglichen. So überprüft das Beteiligungsmanagement, ob sämtliche Zahlungsströme sowohl konsumtiv als auch investiv entsprechend in der Haushaltsplanung berücksichtigt sind. In der Vergangenheit ist es zu keinen Abweichungen gekommen, so dass das Beteiligungsmanagement nicht intervenieren musste.

Der Rat wird formell in den Wirtschaftsplanungsprozess nicht eingebunden. Da jede Fraktion in der Gesellschafterversammlung vertreten ist, wird der Rat auf diese Weise indirekt informiert. Aus diesem Grund sieht die Stadt Bergheim keine Notwendigkeit, einen Ratsbeschluss über die Wirtschaftsplanung zu erwirken.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Gemäß § 7 des Gesellschaftsvertrages ist die Geschäftsführung der SWBM verpflichtet, für die Gesellschafterversammlung einen Bericht über das abgelaufene Jahr zu erstellen. Der Gesellschaftsvertrag enthält keine Regelungen zum unterjährigen Berichtswesen.

Die SWBM erstellt unterjährige Quartalsberichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft. Die Geschäftsführung fasst sehr komprimiert verbal zusammen, ob das geplante Ergebnis eingehalten wird. Des Weiteren werden die Personalsituation, die Gesamtbetrachtung, die voraussichtliche Entwicklung sowie potentielle Risiken kurz erläutert. Die verbalen Erläuterungen sind nicht mit Zahlenmaterial in tabellarischer Form hinterlegt. Nach Angaben der Stadt Bergheim hat man bewusst auf das Zahlenmaterial verzichtet, um eine adressatengerechte Darstellung der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen. Der Adressat der Quartalsberichte ist die Verwaltungsspitze der Stadt Bergheim, und zwar der Bürgermeister, der Kämmerer sowie die technische Beigeordnete. Das Beteiligungsmanagement erhält die unterjährige Berichterstattung auf dem Dienstweg über den Kämmerer. Das Beteiligungsmanagement analysiert die Quartalsberichte und tauscht sich zu den Inhalten mit dem Kämmerer aus. Vor allem zum Thema Risiken und Erschließung neuer Geschäftsfelder erfolgt ein enger Austausch zwischen dem Bürgermeister, dem Kämmerer und dem Beteiligungsmanagement.

Die Quartalsberichte werden bislang der Politik nicht zur Kenntnis gegeben. Auch der Gesellschafterversammlung wird die unterjährige Berichterstattung nicht zur Verfügung gestellt. Die

Gesellschafterversammlung wird jedoch unterjährig über die Auftragsvergabe und den Investitionsstand in Kenntnis gesetzt. Sollten Ergebnisabweichungen über 25.000 Euro vorliegen, werden diese in der unterjährigen Finanzberichterstattung benannt²⁵.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte darauf hinwirken, dass die Quartalsberichte der Stadtwerke Bergheim GmbH auch der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach § 10 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung der SWBM den Jahresabschluss und den Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres aufzustellen und nach Jahresabschlussprüfung der Gesellschafterversammlung vorzulegen. Die Gesellschafterversammlung stellt den Jahresabschluss fest und beschließt über die Ergebnisverwendung.

Die SWBM erfüllt diese Vorgaben und beschließt regelmäßig bereits in der ersten Jahreshälfte über die Feststellung des Jahresabschlusses des vergangenen Geschäftsjahres und die Ergebnisverwendung. Im Vorfeld wird ein Gespräch zur Ergebnisverwendung zwischen dem Bürgermeister, dem Kämmerer und der Geschäftsführung der SWBM geführt. Da jede Fraktion in der Gesellschafterversammlung vertreten ist, wird der Rat der Stadt Bergheim indirekt in den Beschlussprozess eingebunden. In der Regel erfolgt keine Kommentierung des Prüfungsberichtes für die Verwaltungsführung und die städtischen Vertreter und Vertreterinnen in der Gesellschafterversammlung durch das Beteiligungsmanagement.

Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt Bergheim ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses der SWBM ausreichend geltend macht. Bei der Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen aus der Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

2.5.2.2 BM.Cultura GmbH

Wirtschaftliche Situation

Da die BMC mit dem Betrieb von Veranstaltungshäusern und kultureller Betreuung der Einwohner der Stadt Bergheim teilweise gemeinnützige und kulturelle Zwecke verfolgt, übernimmt sie dadurch Aufgaben, die nicht kostendeckend sind. Infolgedessen ist die BMC dauerhaft defizitär und auf die Bereitstellung liquider Mittel durch ihre Gesellschafterin, Stadt Bergheim, angewiesen. So betragen die Jahresfehlbeträge in den Jahren 2018 bis 2020 jeweils rund 1,1 Mio. Euro.

Aufgrund der defizitären Lage der BMC geht es für die Stadt Bergheim im Wesentlichen darum, den Verlustausgleich zu begrenzen. Nach § 12 der Satzung gleicht die Stadt Bergheim den Jahresfehlbetrag der Beteiligungsgesellschaft aus, indem sie ihn in die Kapitalrücklage einzahlt.

²⁵ s. Kapitel „2.4.2 Berichtswesen“

Die Satzung begrenzt den auszugleichenden Betrag auf die im städtischen Haushaltsplan vorgesehenen Mittel. Allerdings kann die Gesellschafterversammlung auf der Grundlage eines Nachtragshaushalts weitere Zuführungen der Gesellschafterin zur Kapitalrücklage beschließen.

→ **Empfehlung**

Angesichts der für die nächsten Jahre geplanten anhaltenden Fehlbeträge sollte die Stadt Bergheim regelmäßig überprüfen, in welchem Maße die Verlustübernahmen der BM.Cultura GmbH mit der Leistungsfähigkeit der Stadt im Einklang stehen.

Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne

Die BMC ist verpflichtet, einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzplanung zu erstellen. Der Wirtschaftsplan beinhaltet einen Erfolgsplan, einen Vermögensplan, eine Stellenübersicht und weitere zur ordnungsgemäßen Unternehmensplanung erforderliche Unterlagen.

Der Wirtschaftsplan ist gemäß § 10 der Satzung von der Gesellschafterversammlung zu beschließen. Nach § 11 der Satzung sind der Wirtschaftsplan und die Finanzplanung so rechtzeitig zu erstellen, dass die Gesellschafterversammlung vor Beginn des Geschäftsjahres darüber beraten und ihre Zustimmung erteilen kann. Dem kommt die Geschäftsführung der BMC nach.

Die defizitäre Entwicklung der BMC macht die Einbindung der Stadt in die Wirtschaftsplanung der Tochtergesellschaft besonders wichtig. Im Vorfeld der Wirtschaftsplanung findet ein Gespräch zwischen dem Bürgermeister, dem Kämmerer und der Geschäftsführung der BMC, in dem die strategische und operative Entwicklung der Beteiligung besprochen werden. Da es sich um eine dauernd defizitäre Gesellschaft handelt, macht die Stadt Bergheim Vorgaben zur Höhe der jährlichen Einsparungen. Diese werden zwischen der Verwaltungsspitze und der Geschäftsführung der BMC bereits im Planungsprozess abgestimmt und entsprechend in die Wirtschaftsplanung eingearbeitet. Positiv anzumerken ist, dass die Stadt Bergheim bereits in der Satzung geregelt hat, dass der von der Gesellschafterin auszugleichende Betrag auf die im städtischen Haushaltsplan vorgesehenen Mittel begrenzt ist.

Das Beteiligungsmanagement erhält die Planungsunterlagen erst mit der Einladung zur Gesellschafterversammlung. Der weitere Verlauf entspricht dem Prozess bei der SWBM.

Auch bei der BMC ist der Rat in den Wirtschaftsplanungsprozess nicht eingebunden, erhält jedoch durch seine Vertreterinnen und Vertreter in der Gesellschafterversammlung indirekte Informationen.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Die Geschäftsführung ist nach § 9 der Satzung verpflichtet, die Gesellschafter über die Angelegenheiten der Gesellschaft bedarfsgerecht und angemessen zu informieren. Dafür hat die Geschäftsführung in regelmäßigen Abständen und zu bestimmten Anlässen einen Bericht zu erstatten. Sollte das geplante Verlustergebnis um mehr als fünf Prozent überschritten werden, hat die Geschäftsführung das dem Gesellschafter mitzuteilen und einen Nachtrag zum Wirtschaftsplan zu erstellen.

Die BMC erstellt Quartalsberichte, die an den Bürgermeister und den Kämmerer adressiert sind. Die Grundlage für die Berichterstattung ist die Wirtschaftsplanung, der die Ist-Zahlen gegen-

übergestellt werden. Dabei wird auch die Entwicklung des Vorjahres berücksichtigt. Die Abweichungen werden detailliert erläutert. Des Weiteren gibt die Geschäftsführung ihre Einschätzung ab, ob der Wirtschaftsplan erreicht wird.

Das Beteiligungsmanagement erhält die unterjährige Berichterstattung der BMC auf dem Dienstweg über den Kämmerer. Auch hier ist der weitere Verlauf mit dem Prozess bei der SWBM vergleichbar.

Wie bei der SWBM wird die unterjährige Berichterstattung der Beteiligung der Gesellschafterversammlung und dem Rat nicht zur Verfügung gestellt. Unterjährig wird die Gesellschafterversammlung jedoch über unterschiedliche Projekte in Kenntnis gesetzt. Sollten Ergebnisabweichungen über 25.000 Euro vorliegen, werden diese in der unterjährigen Finanzberichterstattung benannt²⁶.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte darauf hinwirken, dass die Quartalsberichte der BM.Cultura GmbH auch der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Gemäß § 8 der Satzung ist die Gesellschafterversammlung für die Feststellung des Jahresabschlusses zuständig. Sie beschließt auch über die Verwendung des Jahresergebnisses. Nach § 12 der Satzung hat die Geschäftsführung spätestens drei Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Jahresabschluss und einen Geschäftsbericht aufzustellen und zur Abschlussprüfung vorzulegen. Nach Eingang des Prüfungsberichtes hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss und den Prüfungsbericht der Gesellschafterversammlung unverzüglich vorzulegen. Diesen Bestimmungen kommt die BMC nach. Der Jahresabschluss wird in der Regel zeitnah vor den Sommerferien des Folgejahres festgestellt. Im Vorfeld wird ein Gespräch zur Ergebnisverwendung zwischen dem Bürgermeister, dem Kämmerer und der Geschäftsführung der BMC geführt.

Da jede Fraktion in der Gesellschafterversammlung vertreten ist, wird der Rat der Stadt Bergheim indirekt in den Beschlussprozess eingebunden. In der Regel erfolgt keine Kommentierung des Prüfungsberichtes für die Verwaltungsführung und die städtischen Vertreter und Vertreterinnen in der Gesellschafterversammlung durch das Beteiligungsmanagement.

Das gewählte Verfahren stellt sicher, dass die Stadt Bergheim ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses der BMC ausreichend geltend macht. Bei der Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen aus der Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

²⁶ s. Kapitel „2.4.2 Berichtswesen“

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Bergheim ergeben.	86	E1 Die Stadt Bergheim sollte verbindliche Standards mindestens in Form einer Beteiligungsrichtlinie schriftlich formulieren. Als Grundlage dafür könnte das bereits vorhandene Konzept „Schaffung eines modernen Beteiligungsmanagements“ dienen.	88
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Bergheim ergeben.	88	E2.1 Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Erftland Holding GmbH und ihrer Tochtergesellschaft Erftland Kommunale Wohnungsbaugesellschaft mbH für die Stadt Bergheim ist die Aufnahme dieser beiden Gesellschaften in den städtischen Beteiligungsbericht sinnvoll.	89
			E2.2 Die Stadt Bergheim sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrythmus sowohl für die Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadtverwaltung als auch für das Berichtswesen der Verwaltung an die städtischen politischen Gremien festlegt.	90
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergheim ergeben.	90	E3.1 Die Stadt Bergheim sollte auch in Zukunft mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen und betriebswirtschaftlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E3.2 Die Stadt Bergheim sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen können.	92
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen				
F4	Die Stadt Bergheim nimmt durch die direkte Einbindung der Verwaltungsführung sowie die indirekte Einbindung des Beteiligungsmanagements und des Rates über die Gesellschafterversammlung angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Stadtwerke Bergheim GmbH und der BM.Cultura GmbH. Bei den beiden Gesellschaften bestehen noch Optimierungspotenziale hinsichtlich des unterjährigen Berichtswesens.	96	E4.1 Die Stadt Bergheim sollte darauf hinwirken, dass die Quartalsberichte der Stadtwerke Bergheim GmbH auch der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.	99
			E4.2 Angesichts der für die nächsten Jahre geplanten anhaltenden Fehlbeiträge sollte die Stadt Bergheim regelmäßig überprüfen, in welchem Maße die Verlustübernahmen der BM.Cultura GmbH mit der Leistungsfähigkeit der Stadt im Einklang stehen.	100
			E4.3 Die Stadt Bergheim sollte darauf hinwirken, dass die Quartalsberichte der BM.Cultura GmbH auch der Gesellschafterversammlung und somit indirekt dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.	101

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Bergheim weist im interkommunalen Vergleich belastende strukturelle Rahmenfaktoren auf. Dem Jugendamt sind diese bekannt und es begegnet ihnen durch sozialraumbezogene Maßnahmen. Insbesondere der präventive Ansatz des Jugendamtes ist gut ausgerichtet. Für eingerichtete Maßnahmen werden Ziele festgelegt, an denen der Erfolg messbar gemacht wird. Zur Erfolgsmessung nimmt das Jugendamt auch konkreten Bezug auf die Falldichte der Hilfen zur Erziehung, die bis 2019 konstant rückläufig war. Allerdings ist im Vergleichsjahr 2020 wieder ein Anstieg der Falldichte zu verzeichnen. Durch die Corona-Pandemie steigt die Falldichte in Bergheim ebenso wie bei vielen anderen Kommunen in NRW.

Beim Fehlbetrag (Aufwand minus Ertrag) der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahre positioniert sich die Stadt Bergheim über dem Median der Vergleichsstädte. Grund hierfür sind die hohen Aufwendungen je Helfefall. Dass die einzelnen Helfefälle in Bergheim so teuer sind, liegt insbesondere daran, dass das Jugendamt einen erhöhten Anteil an stationären Hilfen hat, die zudem nur in geringem Umfang in kostengünstiger Vollzeitpflege erbracht werden können. Dadurch, dass die Falldichte der Stadt Bergheim im interkommunalen Vergleich 2020 noch

niedrig ist, steigen die Aufwendungen bezogen auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aber nur leicht über den Median.

Um die hohen Aufwendungen je Hilfefall zu senken, sollte das Jugendamt die Prozesskontrollen innerhalb einzelner Hilfearten intensivieren. Für die notwendige Transparenz, welche Hilfen in Bergheim verstärkt in den Fokus genommen werden sollten, kann das Jugendamt auf das bereits gut ausgebaute Fach- und Finanzcontrolling zurückgreifen. Weitere Hinweise und Empfehlungen zu auffälligen Hilfen im interkommunalen Vergleich gibt dieser gpa-Bericht. Die Ergebnisse sollte das Jugendamt in einem eigenen HzE-Bericht transparent darstellen und für die Entscheidungsträger aufbereiten. Hieraus können in Bezug auf die Einzelhilfen weitere konkrete Ziele und Maßnahmen entwickelt werden.

Das Jugendamt arbeitet auf Grundlage einer Vielzahl von Richtlinien, Leitfäden und Handlungsanweisungen. Diese sind aber für die einzelnen Hilfearten nicht einheitlich und übersichtlich aufbereitet. Das erschwert die Arbeit. Mit der Umstellung der Jugendamtssoftware auf eine aktuellere Version will das Jugendamt die Prozessabläufe mit Hilfe einer externen Organisationsberatung noch einmal genauer betrachten. In diesem Zusammenhang soll auch ein Prozess- und Qualitätshandbuch erstellt werden. Das ist auch aus Sicht der gpaNRW erforderlich. Hinweise, welche Hilfearten und Prozesse das Jugendamt u.a. in das Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen sollte, enthält der gpa-Bericht.

Positiv ist zu sehen, dass das Jugendamt Bergheim aufbauend auf den geplanten Prozessanalysen auch eine dezidierte Personalbedarfsermittlung durchführen will. Das hilft dem Jugendamt dabei, den Personalbestand gut auszusteuern und die vorhandenen Abläufe und Standards adäquat umzusetzen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik²⁷ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

²⁷ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefgehende 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.

Bei den Falldaten werden nur Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII gezählt. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird die Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 25 der insgesamt 35 großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen, bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen benannt.

Die Auswertungen der gpa-Prüfung weichen teilweise von den eigenen Auswertungen des Jugendamtes ab, weil es Unterschiede in der Erfassung der Daten gibt. Auch im Vergleich zu den Ergebnissen des Vergleichsringes der Integrierten Berichterstattung NRW (IBNRW), an dem die Stadt Bergheim teilnimmt, gibt es Unterschiede in der Erhebung. Die gpaNRW hat diesbezüglich genau definiert, welche Daten sie für den interkommunalen Vergleich benötigt. In der Prüfung werden Daten für den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 analysiert. Hierdurch kann die gpaNRW Abweichungen im Zeitvergleich besser einschätzen und beurteilen. Das interkommunale Vergleichsjahr ist das Jahr 2020.

3.3 Strukturen

- Die Stadt Bergheim weist im interkommunalen Vergleich belastende strukturelle Faktoren auf. Diese können ein höheres Leistungsspektrum des Jugendamtes erfordern.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Bergheim** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bergheim im Jahr 2020²⁸

Kennzahlen	Bergheim	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	21,99	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	3,90	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,58	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,59	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Die **Stadt Bergheim** hat im Vergleich den höchsten Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren. Zudem stellt das Jugendamt Bergheim einen erheblichen Unterschied zwischen den Daten von IT.NRW und den eigenen Erhebungen der Einwohnerzahlen fest. Die Prognosen der Stadt Bergheim liegen noch deutlich höher, weil hier alle in Umsetzung befindlichen und geplanten Neubaugebiete berücksichtigt werden.

Stärker belastet als die Hälfte der Vergleichsstädte ist die Stadt Bergheim auch bei dem Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss und bei dem Anteil der Jugendarbeitslosigkeit. Auch in diesen Fällen kann ein verstärkter Eingriff des Jugendamtes notwendig sein.

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in Bergheim ebenfalls stärker ausgeprägt als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Mit den Kriterien „alleinerziehend“ und „SGB II-Bezug“ sind zwei Faktoren gegeben, die zu einer deutlichen Belastung von Eltern und somit auch zu einem erzieherischen Fehlverhalten führen können. Nach Angaben des Jugendamtes gibt es innerhalb der einzelnen Stadtteile deutliche Unterschiede in der SGB II-Quote. Massive stadtteilbezogene Unterschiede verzeichnet das Jugendamt auch bei den Quoten der Nichtdeutschen oder bei Familien mit mehr als zwei Kindern. Insbesondere zwei Stadtteile können als soziale Brennpunkte bezeichnet werden.

²⁸ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.Dezember 2018), Anteil Arbeitslose von 15 bis unter 25 Jahren, Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften und Schulabgänger ohne Abschluss lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

Ein weiteres wesentliches Kriterium für Hilfen zur Erziehung ist die Kinderarmut. Die Stadt Bergheim ist dem Jugendamtstyp sieben²⁹ und der Belastungsklasse eins³⁰ der Statistik der AKJ TU Dortmund³¹ zugeordnet. Hiernach weist die Stadt eine sehr hohe Kinderarmut auf.

Insgesamt gesehen hat die Stadt Bergheim im interkommunalen Vergleich viele belastende Rahmenfaktoren, die das Leistungsspektrum des Jugendamtes erhöhen können.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die sozialen Rahmenbedingungen im Stadtgebiet sind dem Jugendamt bekannt. Es werden gezielt Maßnahmen ergriffen, um den nachteiligen Sozialstrukturen entgegenzutreten.

Eine Kommune sollte die Strukturdaten kennen. Hierbei sollte eine kleinteilige Aufgliederung des Stadtgebietes vorliegen. Die Arbeit sollte nach Sozialräumen ausgerichtet sein; stadtteilbezogene Belastungen sollten bekannt sein.

Die **Stadt Bergheim** gehört seit 2007 einem interkommunalen Vergleichsring an, der jährlich u.a. die Sozialstrukturdaten erfasst³².

Die Jugendhilfeplanung ist als Stabsstelle der Fachbereichsleitung eingerichtet. Hierdurch ist sie in unterschiedlichen Ebenen in die Arbeit des Jugendamtes einbezogen. Die Planungsarbeit gehört ebenso wie die jährliche Aufbereitung statistischer Daten und der Wirksamkeitsdialog zu den regelmäßigen Aufgaben der Jugendhilfeplanung. Die Auswertungen werden abteilungsübergreifend aufbereitet, so dass alle Bereiche Transparenz über die Sozialstruktur im Stadtgebiet haben.

Im Rahmen des Projektes „NRW hält zusammen“ sind Basis-Indikatoren aus den Bereichen „allgemeine Einwohnerdaten, Bevölkerungsstruktur, Sozialleistungen, Bildung- und Erwerbstätigkeit, Gesundheit, Sicherheit und Ordnung, gebaute und räumliche Umwelt, Infrastruktur und Beteiligung“ gebildet worden. Die Daten werden sowohl auf Sozialraumebene als auch auf Stadtteilebene ausgewertet.

- Positiv zu sehen ist, dass auch die HzE-Quote³³ stadtteilbezogen erfasst wird. Das schafft einen direkten Bezug zu den Hilfen zur Erziehung.

Die Auswertung der Sozialraumdaten ist auf Dauer angelegt. Die Daten werden jährlich neu ausgewertet. Ein entsprechendes Berichtswesen sorgt für die notwendige Transparenz.

Die Planungsprozesse führt das Jugendamt in erster Linie auf Sozialraumebene durch. Um den nachteiligen strukturellen Rahmenbedingungen zu begegnen, hat die Stadt Bergheim stadtweit

²⁹ Diese Kategorie fasst Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit über 50.000 Einwohner(inne)n und einer sehr hohen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse 1).

³⁰ Jugendamtsbezirke der Belastungsklasse eins weisen auf der Grundlage des errechneten Indexes eine sehr hohe Kinderarmut auf.

³¹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

³² Integrierte Berichterstattung in Nordrhein-Westfalen (IBNRW), Bericht 2020, GEBIT Münster, Januar 2022

³³ Anzahl Jugendhilfen gem. §§ 27, 35a und 41 SGB VIII für 0 bis unter 27-Jährige

insgesamt zehn Familienzentren eingerichtet. Beratungen werden vor Ort niederschwellig angeboten. Darüber hinaus ist an allen Schulen in Bergheim Schulsozialarbeit installiert worden. Hierbei wurde in einem der beiden besonders belasteten Stadtgebiete der Personalschlüssel für die Schulsozialarbeit an der Grundschule erhöht.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die präventive Arbeit der Stadt Bergheim ist gut ausgerichtet. Sie erfolgt sozialraumorientiert und berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen. Es besteht ein breites Netzwerk an Kooperationspartnern. Die Maßnahmen erfolgen bedarfs- und wirkungsorientiert.

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.

Das **Jugendamt Bergheim** orientiert sich bei der Einrichtung präventiver Angebote an den strukturellen Rahmenbedingungen (siehe vorheriges Kapitel). Die Stadt Bergheim ist dabei, ein Präventionsleitbild im Sinne einer kommunalen Gesamtstrategie zu entwickeln (siehe auch Ziffer 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie)³⁴. Ziel ist es, gemeinsam mit allen kommunalen Akteuren und vielen Netzwerkpartnern im gesamten Stadtgebiet passgenaue präventive Angebote zur Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien zu schaffen und Zugänge zu erleichtern.

Es ist bereits eine Präventionskette gebildet worden, wobei sich die Bausteine I bis III auf Kinder, Jugendliche und Familien beziehen:

- Baustein I: Kinder 0 – 10 Jahre
- Baustein II: Kinder / Jugendliche 10 – 18 Jahre
- Baustein III: Familie
- Baustein IV: Senioren

Die Präventionskette ist darauf ausgerichtet, ein langfristiges, umfassendes und tragfähiges Netzwerk von Beratung, Begleitung und Unterstützung vorzuhalten und weiterzuentwickeln. Hierdurch sollen viele Familien erreicht werden, um frühzeitig Bedarfe zu erkennen. Das städtische Quartiersmanagement vernetzt die Angebote und dient als zentrale Anlaufstelle. Im Fokus des Quartiersmanagements liegen Quartiere mit besonderen Herausforderungen.

³⁴ Kreisstadt Bergheim, Baustein Projekt „kinderstark – NRW schafft Chancen“ Arbeitspapier Aufbau einer ämter- und dezernatsübergreifenden Steuerungsgruppe und Entwicklung eines Präventionsleitbildes im Sinne einer kommunalen Gesamtstrategie Prävention(-skette)

Das Handlungsnetzwerk „Frühe Hilfen und Kinderarmut“ hilft bei der Angebotsverzahnung. In diesem Netzwerk sind alle relevanten Akteure vor Ort beteiligt. Es nehmen Fachkräfte der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe, des Gesundheitswesens, der Schwangerenberatung sowie Sozialleistungs- und Bildungsträgern teil. Auch weitere Einrichtungen und Dienste, die mit gleichen Zielgruppen arbeiten, werden eingebunden. Aktuelle Themen werden diskutiert und es erfolgt eine gegenseitige Information über Angebote. Bedarfe bei Familien, Kindern oder Jugendlichen werden analysiert. Projekte und Maßnahmen werden gemeinsam abgestimmt, entwickelt, vorbereitet und umgesetzt.

Ergänzt wird das Netzwerk Angebot durch sogenannte Distriktteams. Hier treffen sich Akteure aus den Bereichen Schule, Regionale Schulberatung, Schulsozialarbeit, Erziehungs- und Familienberatung sowie Allgemeinem Sozialen Dienst, um Hilfsangebote aufeinander abzustimmen.

Innerhalb der einzelnen Bausteine der Präventionskette sind vielfältige Angebote für die unterschiedlichen Altersgruppen eingerichtet worden. Das Jugendamt hat ein Gesamtverzeichnis der Präventionsmaßnahmen erstellt³⁵. Für den Bereich der Hilfen zu Erziehung sind hierbei insbesondere die Angebote der Koordinationsstelle „Frühe Hilfen/Kinderarmut“, der Erziehungs- und Familienberatung (EFB) und der Schulsozialarbeit hervorzuheben. Aber auch die weiteren Netzwerkstrukturen – sowohl intern als auch extern - tragen zum fachlichen Austausch über individuelle Bedarfsstrukturen bei. Hinsichtlich der vorhandenen Netzwerkstrukturen hat das Jugendamt eine Übersicht erstellt³⁶.

Je nach aktuellen Themen und Herausforderungen werden die Angebote der Präventionskette regelmäßig auf ihre Ziele und Wirksamkeit hin überprüft.

- ➔ Positiv ist hierbei zu sehen, dass innerhalb einzelner Projekte Zielkriterien festgelegt werden, anhand derer der Erfolg der Maßnahmen gemessen wird³⁷.

Hierbei setzt das Jugendamt auch einen konkreten Bezug zur Falldichte der Hilfen zur Erziehung. Mit der Einrichtung der präventiven Maßnahmen war nach Angaben des Jugendamtes zunächst ein Anstieg der Falldichte zu verzeichnen, weil mehr Kinder und Jugendliche früher in den Fokus des Jugendamtes gerückt sind. In den letzten Jahren war die Falldichte aber rückläufig (siehe auch Ausführungen zur Falldichte Ziffer 4.7.1.4 Falldichte). Seit 2020 ist allerdings wieder ein Anstieg zu verzeichnen, der insbesondere in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie steht. Bei Bedarf werden die Angebote angepasst und ggfs. erweitert.

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.

³⁵ Stadt Bergheim, Jugendamt, Präventionsangebote FB 5 2022, Stand: Januar 2022

³⁶ Stadt Bergheim, Jugendamt, interner Arbeitskreis „Vernetzte Jugendhilfeplanung“, Stand 11. Juni 2021

³⁷ Z.B. Kreisstadt Bergheim, IBZ, Jahresbericht 2018, 2.) Einblick: „BergAuf!“, Seite 26 ff. Erfolge und Veränderungen oder auch Stadt Bergheim - Auswertung Jugendwerkstatt

3.4.1 Organisation

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergheim nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Schule durch die Angliederung im gleichen Fachbereich. Auf weitere Synergien mit angrenzenden Aufgabenfeldern sollte geachtet werden.

Die Organisation eines Jugendamtes sollte klare Strukturen und gute Kommunikationswege aufweisen. Mögliche Synergien sollten genutzt werden.

Die Hilfen zur Erziehung sind in der **Stadt Bergheim** innerhalb des Dezernates II im Fachbereich 5 „Jugend und Bildung“ und hier in der Abteilung 5.3 IBZ – Informations- und Beratungszentrum für Kinder, Jugendliche und Eltern angegliedert. Durch die Anbindung der Bereiche Jugend und Schule innerhalb eines Fachbereiches nutzt die Stadt Bergheim vorhandenen Synergien gut aus.

Weitere Überschneidungen bei Zielgruppen oder Arbeitsinhalten können sich in der Zusammenarbeit mit dem Fachbereich 7 „Soziales, Gesundheit, Integration“ oder dem Fachbereich 4 „Ordnung“ und hier insbesondere der Abteilung 4.2 „Ausländerwesen“ ergeben. Insofern ist hier auf eine intensive Zusammenarbeit zu achten. Diese wird dadurch herbeigeführt, dass zumindest die Fachbereiche 5 und 7 im gleichen Dezernat verortet sind. Eine darüber hinaus gehende Vernetzung erfolgt über interne Arbeitskreise.

→ **Empfehlung**

Auch bei künftigen Änderungen in den Aufgabeninhalten – beispielsweise im Rahmen von Gesetzesänderungen – sollten Synergieeffekte ermittelt und genutzt werden.

Die Stadt Bergheim hat es sich zur Aufgabe gemacht, junge Menschen, deren Eltern und Familien ganzheitlich zu betreuen. In 2005 ist deshalb das IBZ gegründet worden. Das IBZ fungiert als zentrale Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und Familien. Es bietet einen niederschweligen Zugang zu Unterstützungs- und Hilfsangeboten und fasst verschiedene Arbeitsfelder unter einem Dach zusammen:

- Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)
- Fachteam „Ambulante Hilfen zur Erziehung“ (AHZE)
- Pflegekinderdienst (PKD)
- Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)
- Erziehungs- und Familienberatung (EFB)
- Schulsozialarbeit (SSA)
- Vorbeugender Kinderschutz – Frühe Hilfen und Kinderarmut (VoKisch)
- Jugendberufsagentur „BergAUF!“
- Jugendhilfe im Strafverfahren (JuHiS) bzw. Jugendgerichtshilfe (JGH)

Alle Angebote des IBZ sind in einem Beratungsführer zusammengefasst³⁸. Die einzelnen Fachteams arbeiten eng zusammen und ergänzen sich gegenseitig. Teilweise gibt es Kooperationsvereinbarungen³⁹.

Der ASD arbeitet zentral vom IBZ aus. Die zentrale Organisationsform sichert schnelle Kommunikationswege und einheitliche Abläufe. Die Arbeit des ASD ist sozialräumlich ausgerichtet. Es gibt zwei Teams mit jeweils einer eigenen Sachgebietsleitung. Die Sachgebietsleitung I hat die Fach- und Dienstaufsicht über das ASD Team I und die Jugendhilfe im Strafverfahren. Die Sachgebietsleitung II hat die Fach- und Dienstaufsicht über das ASD Team II und den PKD.

Wöchentliche Teambesprechungen incl. Fallbesprechungen tragen zur Transparenz innerhalb der Teamstrukturen bei. Darüber hinaus finden teamübergreifend monatliche Dienstbesprechungen statt. Die Abteilungsleitung wird alle zwei Monate in die Besprechungen eingebunden. Auch auf Fachbereichsebene wird der interne Austausch durch abteilungsübergreifende Dienst- und Teambesprechungen sowie interne Arbeitskreise (z.B. Interner Arbeitskreis Jugendhilfeplanung) sichergestellt.

Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII ist eingerichtet und tagt in regelmäßigen Abständen. Darüber hinaus sind zahlreiche Arbeitskreise vorhanden, die durch unterschiedliche Fachteams organisiert oder besucht werden. Eine Übersicht der Netzwerke und Arbeitsgemeinschaften wird im Bereich der Jugendhilfeplanung gebündelt und regelmäßig aktualisiert. Der übergreifende inhaltliche Austausch findet bei Bedarf auf Abteilungsebene statt, so dass Informationen allen Fachteams zugänglich gemacht werden.

Eine Spezialisierung von Arbeitsinhalten hat das Jugendamt nur beim PKD durchgeführt. Hiermit berücksichtigt das Jugendamt den besonderen Beratungsanspruch und die Anforderungen an die Werbung und Schulung von Pflegefamilien.

Darüber hinaus verfolgt das Jugendamt den grundlegenden Ansatz, dass der ASD einheitlicher Ansprechpartner für alle Problemlagen junger Menschen und deren Familien ist. Insofern ist beispielsweise die Eingliederungshilfe (EGH) bewusst nicht spezialisiert. Eine weitere Spezialisierung von Aufgaben führt nach Angaben des Jugendamtes teilweise zu Irritationen und erfordert erhebliche Ressourcen für die Schnittstellenarbeit.

Das eigene Fachteam AHZE erbringt direkte ambulante Leistungen. Das Leistungsspektrum umfasst die Hilfeformen Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehungsbeistandschaft und Betreutes Wohnen. Die Beauftragung erfolgt analog zu der eines freien Trägers. Das Fachteam wird aber bei der Vergabe von Leistungen vorrangig berücksichtigt.

Um sich auszutauschen und weiterzuentwickeln nutzt die Stadt Bergheim den Vergleichsring IBNRW. Neben Bergheim sind an dem Vergleichsring zehn weitere Kommunen aus NRW beteiligt. Zusätzlich führt das Jugendamt auch eigene Vergleichsanalysen zu anderen Städten durch⁴⁰.

³⁸ Kreisstadt Bergheim, Beratungsführer des Informations- und Beratungszentrums für Kinder, Jugendliche und Eltern

³⁹ Z.B. Kooperationsvereinbarung zwischen der Erziehungs- und Familienberatung der Kreisstadt Bergheim und dem Allgemeinen Sozialen Dienst der Kreisstadt Bergheim und dem Pflegekinderdienst der Kreisstadt Bergheim

⁴⁰ Kreisstadt Bergheim, Abteilung 5.3 IBZ, Ist-Stand Steuerung Hilfen zur Erziehung und Kennzahlenvergleiche, Seite 5 ff.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Gesamtstrategie der Stadt Bergheim richtet sich darauf, Kinder, Jugendliche und Familien möglichst früh zu erreichen. Es ist geplant, eine ämter- und dezernatsübergreifende Steuerungsgruppe einzurichten. Ergänzt werden kann die strategische Ausrichtung noch durch gezielte Maßnahmen aus den Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung.

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 **Kreisstadt Bergheim** hat im Jahr 2018 ein Stadtentwicklungskonzept 2035 (STEK 2035) aufgestellt. Am STEK waren alle Fachbereiche mit individuellen Strategien und Leitzielen beteiligt. Eines der Ziele liegt darin, ein solidarisches Zusammenleben zu ermöglichen. Hierfür sollen individuelle Entwicklungshilfen angeboten werden, um Chancengleichheit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Es sollen Lücken geschlossen und Präventionsketten vernetzt werden.

Im Rahmen der kommunalen Gesamtstrategie der Bergheimer Präventionsketten ist eine ämter- und dezernatsübergreifende Steuerungsgruppe geplant. Fachübergreifend kommen in der Steuerungsgruppe Fachwissen und Kenntnisse zusammen, die den Aufbau und die Weiterentwicklung der Präventionskette sowie die präventiven Angebote und Maßnahmen steuern. Die Steuerungsgruppe hat die Gesamtverantwortung für die strategische Ausrichtung, die Zielvorgaben, die Initiierung bedarfsgerechter Maßnahmen und die Überprüfung der Wirksamkeit.⁴¹

Dauerhafte Aufgabe dabei ist die Weiterentwicklung des Netzwerkes Kinderarmut und der frühen Hilfen, um Hilfestellung und Unterstützung für junge Familien zu bieten. Die Stadt Bergheim möchte Familien möglichst früh präventiv erreichen. Zudem liegt der Fokus auf einer individuellen, bedarfsgerechten Förderung bzw. Hilfestellung, um so jedem Kind bzw. Jugendlichen bestmögliche Entwicklungschancen zu bieten. In dem STEK sind auch Ziele angrenzender Aufgabenfelder (Kindertageseinrichtungen, Schulen, Jugendzentren sowie Kinder- und Jugendarbeit) verankert. Hierdurch soll eine attraktive Angebotsstruktur geschaffen werden. Wichtige Rollen spielen hierbei die verschiedenen Koordinationsstellen im Fachbereich sowie die Jugendhilfeplanung. Zur Vernetzung und Abstimmung von Angeboten nimmt das Jugendamt an verschiedenen, Arbeitskreisen und Netzwerktreffen teil⁴².

Dadurch, dass das Jugendamt relevante Hilfearten auswertet und auf Ortsteile bezieht, können gezielt Problemlagen verortet werden. Es können individuelle Maßnahmen aus den Hilfen zur

⁴¹ Kreisstadt Bergheim, Baustein Projekt „kinderstark – NRW schafft Chancen“ Arbeitspapier Aufbau einer ämter- und dezernatsübergreifenden Steuerungsgruppe und Entwicklung eines Präventionsleitbildes im Sinne einer kommunalen Gesamtstrategie Prävention(-skette), Seite 3, Aufgaben des Steuerungsgremiums allgemein

⁴² Stadt Bergheim, „Netzwerke und Gremien Fachbereich 5“ (organisiert), Stand 11. Juni 2021

Erziehung heraus entwickelt werden, die dabei helfen, Hilfen zur Erziehung zu vermeiden oder zumindest den Aufwand hierfür zu reduzieren.

Durch frühzeitige allgemeine Prävention und durch gezielte Maßnahmen aus den jeweiligen Hilfearten heraus, kann den Hilfen zur Erziehung von zwei Seiten begegnet werden. Gute Ansätze hierfür gibt es bereits. Beispielsweise haben die Jugendämter im Rhein-Erft-Kreis eine Arbeitsgruppe gebildet, um spezialisierte stationäre Angebote für Systemsprenger einzurichten. Bei der Einrichtung von Maßnahmen müssen Verwaltungsführung und Politik gemeinsam entscheiden, welche Projekte mit dem damit verbundenen Ressourceneinsatz sinnvoll erscheinen, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Ob und in welchem Umfang die Maßnahmen greifen, sollte wiederum daran gemessen werden, ob die gesetzten Ziele erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung in die vorhandene Gesamtstrategie einbeziehen. Aus den Ergebnissen sollten Ziele und Maßnahmen zur Steuerung entwickelt werden. Im Zeitverlauf sollte die Stadt prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, die gesetzten Ziele zu erreichen.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling der Stadt Bergheim ist bereits gut ausgestaltet. Es fehlen aber konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen, die aus den Finanzdaten abgeleitet werden. Für die notwendige Transparenz zur Priorisierung der Maßnahmen sollte ein eigener Controlling-Bereich vorhanden sein.

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 der **Stadt Bergheim** findet auf verschiedenen Ebenen statt. Fallbezogen erfolgt das Finanzcontrolling im Rahmen der Erziehungskonferenzen (EK). Übergeordnet ist das Controlling auf den Ebenen der Abteilungsleitung und der Sachgebietsleitungen angegliedert.

Das Jugendamt Bergheim verwendet eine Jugendamtssoftware mit zusätzlichem Auswertungstool. Hierüber werden Daten in unterschiedlichster Weise aufbereitet und ausgewertet. Das Jugendamt hat ein dezidiertes Finanzcontrolling, das Aufwendungen und Erträge unterteilt nach

Hilfearten im Zeitreihenvergleich betrachtet⁴³. Hierdurch können Entwicklungen gut abgelesen werden. Die Jugendamtssoftware ist zum Prüfzeitpunkt auf eine aktuellere Version umgestellt worden.

Der Auszahlungsstand der einzelnen Hilfen wird monatlich nachgehalten. Die Jugendamtssoftware hat eine Auszahlungsschnittstelle zur Finanzsoftware. Die komplette Abrechnung und Auszahlung wird über das Verfahren durchgeführt. Die Einrichtung einer Einnahmeschnittstelle ist für die Zeit nach der Aktualisierung der Jugendamtssoftware auf die neue Version geplant.

Innerhalb der Produktgruppe werden Plan- und Ist-Werte verglichen und der prozentuale Abweichungsgrad ermittelt. Darüber hinaus erfolgen Hochrechnungen bezogen auf das Jahr sowie Prognosen für mehrere Jahre. Bei besonderen Abweichungen werden die Gründe dokumentiert. Adressaten der Auswertungen sind die Fachbereichsleitung und die Abteilungsleitung. Einzelne Auszüge werden anlassbezogen auch für die Dezernatsebene, die Finanzabteilung oder für Ausschüsse erstellt.

Mit der Kennzahlenarbeit ist das Jugendamt durch die Teilnahme am Vergleichsring IBNRW vertraut. Hier werden u.a. auch Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit ausgewertet. Aber auch darüber hinaus arbeitet das Jugendamt mit Finanzkennzahlen, beispielsweise zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen⁴⁴.

- Positiv ist zu sehen, dass das Jugendamt die Finanzkennzahlen auch mit den Fallzahlen verknüpft. Hierdurch sind noch genauere Rückschlüsse auf individuelle Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten möglich.

Als Berichtswesen dient dem Jugendamt der jährliche IBNRW-Bericht mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen. Die Adressaten des Berichtes sind neben der Leitungsebene (Dezernat, Fachbereichsleitung, Abteilungsleitung) auch die Jugendhilfeplanung. Einzelne Auszüge des IBNRW-Berichtes werden anlassbezogen im Verwaltungsvorstand und im Jugendhilfeausschuss diskutiert. Die Hinweise aus dem Bericht sind Grundlage für eine Reflexion auf Leitungsebene und auf Ebene der einzelnen betroffenen Fachkräfte (ASD/PKD/WiJu). Hierbei geht es um Ursachenanalyse und bei Bedarf entsprechende mögliche Veränderungs- und Steuerungsmaßnahmen. Allerdings sind die Hinweise aus dem IBNRW-Bericht allgemein gehalten und beziehen sich auf grundsätzliche Tendenzen in den Vergleichsstädten. Es fehlt eine individuelle Festlegung von Zielen und Maßnahmen aus den dargestellten Kennzahlen für die Stadt Bergheim. Deshalb sollte das Jugendamt die Ergebnisse in einem eigenen Controlling-Bericht aufbereiten und mit den Erkenntnissen des internen Finanzcontrollings bündeln. Das erhöht die Transparenz für die Entscheidungsträger und hilft bei der Priorisierung von Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Sowohl die Erkenntnisse aus dem internen Finanzcontrolling als auch die Ergebnisse des IBNRW-Vergleichsrings sollte die Stadt Bergheim in einem eigenen Controlling-Bericht zusammenfassen und aufbereiten. Aus den Erkenntnissen sollte das Jugendamt konkrete Ziele und Maßnahmen ableiten.

⁴³ Kreisstadt Bergheim, Produktgruppenkonten

⁴⁴ Beispiel aus dem Rückführungskonzept der Stadt Bergheim: Durchschnittliche Gesamtkosten der erfolgreich abgeschlossenen Rückführungen im Verhältnis zu den durchschnittlichen Kosten einer dauerhaften Fremdunterbringung.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Das Fachcontrolling ist in Bergheim gut ausgerichtet. Positiv ist insbesondere zu sehen, dass neben dem einzelfallbezogenen Controlling auch übergreifende Auswertungen generiert werden. Das unterstützt die strategische Steuerung. Auch bei dem Fachcontrolling ist Transparenz für die Entscheidungsträger wichtig, um Maßnahmen zu priorisieren.

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 erfolgt in der **Stadt Bergheim** im Rahmen der Fachaufsicht durch die Sachgebietsleitungen und die Abteilungsleitung.

Das Fachcontrolling ist einzelfallbezogen gut ausgerichtet. Alle Hilfeplanprotokolle werden im Rahmen der Fachaufsicht an die Sachgebietsleitungen weitergeleitet. Diese sichern die Qualität über Einzelfallrücksprachen. Fallübergreifende Themen werden in den Teambesprechungen angesprochen. Die Wirksamkeit und die Zielerreichung der Hilfen wird in den EK überprüft. Werden Ziele nicht erreicht, werden die Ursachen hierfür analysiert. Bei Bedarf wird die Hilfeart oder der Anbieter gewechselt oder die Hilfe wird beendet.

→ Positiv zu sehen ist, dass das Fachcontrolling auch übergeordnete Auswertungen beinhaltet.

Durch das Auswertungsmodul zur Jugendamtssoftware können verschiedenste fachbezogene Auswertungen generiert werden. Beispielsweise wertet das Jugendamt Hilfeleistungen nach Stadtteilen und Altersgruppen aus⁴⁵. Auch der Grund der Hilfestellung wird erfasst⁴⁶. Hierdurch können Entwicklungen erkannt und zeitnah gegengesteuert werden. Darüber hinaus können präventive Maßnahmen bedarfsgerecht ausgestaltet werden und die Ergebnisse können für die zielgerichtete Entwicklung von Konzepten in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen. Das erhöht die Wirksamkeit und verkürzt bestenfalls die Dauer der Leistungsgewährung.

Auch im Bereich des Fachcontrollings arbeitet das Jugendamt mit Kennzahlen. Auf hochaggrierter Ebene betrachtet das Jugendamt beispielsweise die Anzahl der ambulanten und der stationären Hilfen je Einwohner unter 18 Jahren oder das Verhältnis der ambulanten zu den stationären Hilfen⁴⁷. Auf operativer Ebene wird beispielsweise die durchschnittliche Belegquote, die durchschnittliche Zahl der Fachleistungsstunden oder auch die durchschnittliche Laufzeit der

⁴⁵ Stadt Bergheim, Jugendhilfedaten stadtteilbezogen – für REK Sozialbericht ab 2021

⁴⁶ Z.B. Kreisstadt Bergheim, IBZ, Jahresbericht 2018, Stand Juni 2019, Seite 12 ff.

⁴⁷ Z.B. Kennzahlen aus dem Rückführungskonzept der Stadt Bergheim

Hilfen erfasst⁴⁸. Es werden auch Kennzahlen gebildet, um den Erfolg von Maßnahmen zu messen oder die Nachhaltigkeit von Hilfen nachzuverfolgen⁴⁹. Darüber hinaus wird auch im Rahmen des Vergleichsring IBNRW die Ergebnisqualität gemessen⁵⁰.

Die entsprechenden Entwicklungen werden fachlich diskutiert. Dabei werden auch Erkenntnisse aus der Wirkungsforschung herangezogen. Im interkommunalen Vergleichsring IBNRW wird die fachliche Diskussion durch Best-Practice Beispiele angeregt und dient einer entsprechenden Überprüfung zur Weiterentwicklung von Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings ebenfalls mit in den zu erstellenden Controlling-Bericht aufnehmen. Hierdurch ergibt sich ein „rundes Bild“ für die strategische Steuerung, das alle Rahmenfaktoren (Strukturen, Finanzen, Fachlichkeit) berücksichtigt.

Das Jugendamt Bergheim möchte das Fach- und Finanzcontrolling künftig weiterentwickeln. Nach Umstellung auf eine aktualisierte Fassung der Fachsoftware plant das Jugendamt die Entwicklung eines Prozess- und Qualitätshandbuchs. In diesem Zusammenhang will das Jugendamt die internen Prozessabläufe mit Hilfe einer externen Organisationsberatung noch einmal genauer betrachten. Hierdurch soll die Prozesssteuerung noch weiter intensiviert werden. Das ist auch aus Sicht der gpaNRW zu befürworten.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat Prozess- und Qualitätsstandards in verschiedenen Unterlagen, Dokumenten und Verfahren festgelegt. Es fehlt ein entsprechend standardisiertes Prozesshandbuch.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Bergheim** stellt einheitliche Standards durch Dienst- und Arbeitsanweisungen, Formularvorlagen, Checklisten und Dokumentationen sicher. Darüber hinaus hat

⁴⁸ Stadt Bergheim Übersichten Produktgruppen

⁴⁹ Z.B. Kennzahlen aus dem Rückführungskonzept der Stadt Bergheim: X Prozent aller stationären Hilfen sind im aktiven Rückführungskonzept, auf x Prozent der abgeschlossenen stationären Hilfen folgt eine ambulante Hilfe oder x Prozent der in die Familie zurückgeführten Kinder sind auch noch nach einem Jahr in der Familie, etc.

⁵⁰ IBNRW, Bericht 2020, Seite 66, Ergebnisqualität

das Jugendamt eine Fachsoftware inklusive Auswertungssoftware als verpflichtende Programme eingesetzt. In Zusammenhang mit der Einführung der Jugendamtssoftware sind Prozesse definiert und Qualitätskriterien erstellt worden. Hieraus sind Standards für die Dokumentation entwickelt worden. Entsprechende Formulare und Vordrucke sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Für die Eingaben in die Software gibt es entsprechende Arbeitsanleitungen⁵¹. Es sind jeweils spezielle Module für den ASD, den PKD und die WiJu eingerichtet.

Über die Fachsoftware wird die gesamte Fallführung, Fallsteuerung, Dokumentation sowie Abrechnung und Auszahlung durchgeführt. Es besteht eine Schnittstelle zwischen den Modulen ASD und WiJu. Zum Zeitpunkt der Prüfung hat das Jugendamt eine Umstellung auf eine neuere Version der Fachsoftware vorgenommen. In diesem Zusammenhang wird die komplette Aktenführung der WiJu auf die neue Version umgestellt. Der ASD und der PKD führen derzeit noch eine parallele Papierakte. Eine Schnittstelle zwischen der Jugendamtssoftware und einem Dokumentenmanagementsystem bzw. e-aktenfähigen System ist für die Zeit nach der Umstellung des Fachverfahrens geplant.

Dann soll mit Hilfe eines externen Unternehmens auch ein Prozess- und Qualitätshandbuch erstellt werden. Prozesse sollen beschrieben und Abläufe sowohl inhaltlich als auch zeitlich definiert werden. Die Projektplanung ist in 2022 vorgesehen. Das Jugendamt geht derzeit für die Dauer der Umsetzung von mindestens einem Jahr ab Projektbeginn aus.

Ein Prozess- und Qualitätshandbuch ist auch aus Sicht der gpaNRW wichtig, um die vielfältigen Unterlagen der Stadt Bergheim zu bündeln und die wesentlichen Inhalte hieraus nach einem einheitlichen und übersichtlichen Schema aufzubereiten. Hierbei sollten die Inhalte und Abläufe für wesentliche Hilfearten (z.B. Sozialpädagogische Familienhilfe, Heimunterbringung, Vollzeitpflege, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige) sowie für wichtige Prozesse (Hilfeplanverfahren, Fallsteuerung, Kostenerstattungen, etc.) sowohl textlich wie auch visuell ausgestaltet werden. Dieser Bericht enthält hierzu an entsprechender Stelle noch einmal separate Hinweise.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt das Jugendamt Bergheim darin, ein Prozess- und Qualitätshandbuch für die Hilfen zur Erziehung zu erstellen, in dem Prozesse, Abläufe, Verantwortlichkeiten, Schnittstellen, Fristen und Standards konkret definiert werden. Hierdurch werden wichtige Inhalte auf einen Blick ersichtlich.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren erfolgt strukturiert und zielorientiert nach einheitlichen Vorgaben. Wirtschaftlichkeitsaspekte werden durch die vorhandene Transparenz der Kosten und durch eine Befristung der Hilfen berücksichtigt. Es fehlt noch eine schriftliche Prozessbeschreibung.

⁵¹ Z.B. Stadt Bergheim, Kurzanleitung zu wichtigen Schritten in Gedok 5, Eingabekriterien / Aktenführung in Gedok (Stand: 12. Dezember 2018)

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.*

Bei dem Ablauf der Hilfeplanung richtet sich das Jugendamt der **Stadt Bergheim** nach den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter⁵².

Die Kontaktaufnahme erfolgt zeitnah und bei Krisen (z.B. Kinderschutzfällen) umgehend. Hierbei erfolgt ein enger Austausch mit den Personensorgeberechtigten und den Kindern bzw. Jugendlichen/Volljährigen.

⁵² Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, Empfehlungen Qualitätsmaßstäbe und Gelingensfaktoren für die Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII

Die Geeignetheit und Notwendigkeit einer Hilfe sowie der Leistungsanbieter werden in der EK festgelegt. Die EK erfolgt nach standardisierten Vorgaben⁵³. Teilnehmer sind die fallzuständige Fachkraft des ASD, eine weitere Fachkraft aus dem entsprechenden Team, ein/e Mitarbeiter/in der WiJu, die jeweilige Sachgebietsleitung, sowie die Abteilungsleitung. Bei ambulanten Hilfeleistungen nimmt ggfs. noch eine Fachkraft aus dem AHZE-Team teil. Die Entscheidung der EK ist Grundlage für den Bewilligungs- oder Ablehnungsbescheid.

Zuständig für die Hilfeplanung ist die fallzuständige Fachkraft. Im Mittelpunkt der Hilfeplanung stehen Zielvereinbarungen. Bei jedem Hilfeplangespräch wird eine Zielerreichungskontrolle aus Sicht des Hilfeempfängers, des Hilfeerbringers und des Jugendamtes durchgeführt. Bei Abweichungen erfolgt eine Ursachenanalyse. Die Hilfeplangespräche finden mindestens alle sechs Monate (in Krisenfällen auch in kürzerem Turnus entsprechend dem jeweiligen Bedarf) statt. Eine Ausnahme hiervon bildet die dauerhafte Vollzeitpflege. Bei der dauerhaften Vollzeitpflege erfolgt die Hilfeplanfortschreibung einmal pro Jahr. Die Überprüfung der Fristsetzung wird durch ein Wiedervorlagensystem in der Software sichergestellt. Zu der Form und den Inhalten der Hilfeplangespräche sind teilweise Vereinbarungen mit den Trägern geschlossen worden⁵⁴.

Die Protokollierung erfolgt standardisiert anhand von festgelegten Vorgaben⁵⁵. Das Protokoll ist innerhalb von 28 Tagen durch die fallzuständige Fachkraft zu erstellen. Es wird allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. Zusätzlich werden die Protokolle den Sachgebietsleitungen vorgelegt, die die Inhalte und die Zeitschiene überprüfen.

Die Weiterbewilligung von Hilfen erfolgt im Rahmen einer erneuten EK. Hierbei sind die Protokolle der Hilfeplangespräche vorzulegen. Von dem Leistungsträger ist ein „Hilfeplanvorbereitungsbericht“ zu erstellen, der der zuständigen Fachkraft spätestens eine Woche vor dem vereinbarten Hilfeplangesprächstermin einzureichen ist. Auch die Hilfeplanfortschreibung erfolgt standardisiert anhand von Vorlagen⁵⁶.

→ Positiv ist hierbei zu sehen, dass die zu erwartenden Kosten in den Rahmenbedingungen der Hilfe dargestellt werden. Das fördert die Transparenz und die wirtschaftliche Sichtweise.

Bei ambulanten Leistungen prüft der ASD die vereinbarten Ziele und Aufträge im Rahmen der Kontrolle der Leistungsnachweise der Träger. Bei Abweichungen erfolgt eine Rücksprache mit dem Jugendhilfeträger; es wird ggfs. nachgesteuert.

Bei stationären Hilfen liegt der Fokus insbesondere auf den Themen „Verselbständigung und Rückführung“. Die Stadt Bergheim hat ein eigenes Rückführungskonzept entwickelt. Das Ju-

⁵³ Z.B. Kreisstadt Bergheim, Einladung zur Erziehungskonferenz

⁵⁴ Z.B. Vereinbarung zur Hilfeplanung im Rahmen des Qualitätsdialoges zwischen dem CJG Haus St. Gereon und den Jugendämtern des Rhein-Erft-Kreises, Stand 7. August 2007

⁵⁵ Kreisstadt Bergheim, Berichtsstruktur Vorbericht zum Hilfeplangespräch einer ambulanten Hilfe für die Kommunen Bedburg, Elsdorf und Bergheim

⁵⁶ Kreisstadt Bergheim, Hilfeplan – Fortschreibung gem. § 36 Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII)

gendamt arbeitet im Bereich der Rückführung beispielsweise mit einem Barrierebogen, um Hindernisse für eine Rückkehroption sachgerecht zu beurteilen⁵⁷. Hervorzuheben ist, dass in Zusammenhang mit der Überprüfung des Erfolges zu den Rückführungen auch Kennzahlen festgelegt worden sind⁵⁸. Darüber hinaus gibt es auch bei den Trägern eigene Rückführungskonzepte.

→ **Empfehlung**

Um die vorhandenen Abläufe des Hilfeplanverfahrens klar und übersichtlich darzustellen, sollten diese in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Fallsteuerung der Stadt Bergheim entspricht weitestgehend den erforderlichen Standards. Es fehlt noch eine Festschreibung der Abläufe in dem zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätshandbuch.

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

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

Vor der Besprechung der Fälle in der EK erfolgt in der **Stadt Bergheim** eine kollegiale Fallberatung im Rahmen der Teamsitzungen. Beteiligt sind hier die Fachkräfte des ASD/PKD sowie die jeweilige Sachgebietsleitung. Hierdurch werden die Fälle im Zugang gesteuert.

⁵⁷ Instrument zur Einschätzung von Barrieren bei der geplanten Rückkehr von fremd untergebrachten Kindern in ihr Familiensystem der Universität Siegen

⁵⁸ Kreisstadt Bergheim, Rückführungskonzept, Handlungsleitfaden Rückführung, Ziffer 7.2 Kennzahlen, Seite 17 und 18

Die Klärung von Zuständigkeiten und möglichen Kostenerstattungsansprüchen ist Aufgabe der WiJu und erfolgt in den wöchentlichen Teamsitzungen. Bei Bedarf findet auch eine Klärung auf Einzelnachfrage des ASD statt. Die WiJu nimmt grundsätzlich an der EK teil. Sie fertigt auf der Basis der Entscheidung in der EK den Bewilligungs- bzw. Ablehnungsbescheid und die Kostenanerkennnisse an die Leistungserbringer.

Auch die Auswahl des passenden Leistungsanbieters erfolgt in der EK. Eine Datenbank mit ambulanten und stationärem Anbieterverzeichnis und den entsprechenden Leistungs- und Entgeltvereinbarungen steht dem Jugendamt über die Fachsoftware zur Verfügung.

Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erfolgt eine fallbezogene Bewertung im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Träger (z.B. zur Fachlichkeit der Fachkräfte oder den Erfahrungen zur Zielerreichung). Diese werden in dem Anbieterverzeichnis hinterlegt. Die Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist wichtig, um Klassifizierungen der Träger durchzuführen. In Zusammenhang mit dem übergeordneten Fachcontrolling kann sich das Jugendamt so ein Gesamtbild über die Qualität und die Effizienz der Träger machen. Qualitätsdialoge können zielgerichtet geführt werden.

Bei gleicher Eignung, Erfahrungseinschätzung und Verfügbarkeit erfolgt die Auswahl des wirtschaftlichsten Anbieters. Hierbei wird auch das Wunsch- und Wahlrecht des Hilfeempfängers bzw. der Hilfeempfängerin berücksichtigt. Grundsätzlich werden ambulante Maßnahmen stationären Maßnahmen vorgezogen.

Es besteht ein regelmäßiger Kontakt mit dem Leistungserbringer. Vor jedem Hilfeplangespräch wird ein Trägerbericht angefordert. Für die Berichtsinhalte gibt es Standards zur Situationsdarstellung, Hilfeplanziele und deren Bearbeitung sowie zu Zielerreichungsgraden und Vorschlägen für Zielveränderungen. Die Einhaltung der Ziele wird über die fallzuständige Fachkraft überprüft und in Rücksprachen in der Hilfeplanung entsprechend angepasst. Es erfolgen regelmäßige Qualitätsdialoge mit häufig belegten freien Jugendhilfeträgern mit Blick auf die Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität.

Um Abbrüche von Hilfen zu vermeiden, richtet das Jugendamt die Hilfe unter aktiver Einbeziehung des Hilfeempfängers bzw. der Hilfeempfängerin ein. Darüber hinaus soll eine direkte Erreichbarkeit in Krisen und sofortige Terminierung von Krisengesprächen vor Ort dazu beitragen, Abbrüchen entgegenzuwirken. Bei Bedarf wird die Hilfeplanfrequenz an den Bedarf angepasst. Teilweise sind auch deutlich kürzere Abstände als sechs Monate bei den Hilfeplangesprächen möglich. Es bestehen Absprachen mit den Trägern, sich umgehend bei Absagen zwei aufeinanderfolgender nicht angenommener Hilfen mit der ASD-Fachkraft in Verbindung zu setzen. Hier erfolgt eine sofortige Klärung mit dem Hilfeempfänger bzw. der Hilfeempfängerin und eine Ursachenermittlung. Die Ursache von Abbrüchen wird im Rahmen der Fallreflexion in den Teambesprechungen eruiert. Der Anteil der unplanmäßig beendeten Hilfen wird in Bergheim erhoben. Der Wert schwankt. In 2022 lag der Anteil bei 22 Prozent. Nach Angaben des Jugendamtes liegt dieser Anteil unter dem Mittelwert des Vergleichsringes IBNRW.

- Positiv zu sehen ist, dass die Laufzeiten der Hilfeleistungen in Bergheim befristet sind, um die Geeignetheit und die Notwendigkeit der Hilfen wiederholt zu überprüfen.

Bei ambulanten Hilfen wird in der Regel davon ausgegangen, dass die Hilfe spätestens nach zwei Jahren ausläuft. Mindestens einmal im Jahr prüft das Jugendamt die weitere Notwendig-

keit der Hilfe und eine mögliche Reduzierung in der EK. Die Verwaltungsakte sind mit entsprechenden Befristungen versehen, ebenso wie die Kostenanerkennnisse an den hilfebringenden Jugendhelferträger. Am Ende der Befristung ist auf Basis der Ergebnisse der Hilfeplangespräche eine weitere Entscheidung durch die EK erforderlich, sofern weiterer Bedarf besteht. Die Laufzeiten der Hilfen werden ausgewertet.

Über die notwendige Stundenzahl entscheidet die EK in jedem Einzelfall bedarfsorientiert. Teilweise werden im Rahmen der Bewilligungen Stufenmodelle umgesetzt, wenn diese pädagogisch realisierbar sind. Für einzelne Hilfearten gibt es Richtwerte für die Anzahl der Fachleistungsstunden (z.B. im Bereich der Eingliederungshilfe, der Sozialpädagogische Familienhilfe oder der Erziehungsbeistandschaft). Für eine Erhöhung der Fachleistungsstunden ist eine erneute formale Entscheidung in der Erziehungskonferenz notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Abläufe der Fallsteuerung sollten in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Kostenerstattungsansprüche macht die Stadt Bergheim grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geltend. Für die Verfahrensweisen fehlen schriftliche Verfahrensstandards.

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 Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen und Kostenbeiträgen gehört zum Aufgabenbereich der WiJu. Bei der Heranziehung richtet sich das Jugendamt der **Stadt Bergheim** nach den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter⁵⁹.

Die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit findet in jedem Fall zwingend vor Hilfebewilligung statt. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft. Die Prüfung erfolgt durch die jeweils fallführende WiJu-Fachkraft bei Fallaufnahme und während des gesamten Hilfeverlaufs. Darüber hinaus ist auch durch die verknüpfte Anwendung der Fachsoftware sichergestellt, dass etwaige Änderungen sowohl der WiJu als auch dem ASD bekannt werden. Hinzu kommen die wöchentlichen Teamsitzungen von WiJu und ASD und die EK. Diese ermöglichen einen zeitnahen Informationsaustausch und eine regelmäßige

⁵⁹ Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, Empfehlungen zur Kostenerstattung gemäß § 89d SGB VIII, Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, Gemeinsame Empfehlungen zur Kostenbeteiligung nach dem SGB VIII, Heranziehung zu den Kosten nach §§ 91 ff. SGB VIII, 4. neu bearbeitete Fassung, Juni 2021

Kontrolle. Die Überwachung der Zahlungseingänge wird einerseits durch die fallführende WiJu-Fachkraft und andererseits durch die Stadtkasse sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Prozessbeschreibungen für die Kostenerstattungen sollten in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Bergheim plant im Rahmen der Erstellung eines Prozesshandbuches die strukturelle Verankerung interner Prozesskontrollen. Einzelne Bausteine für Prozesskontrollen sind bereits vorhanden. Es fehlt noch eine Verknüpfung der vorhandenen Kontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling.

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.

Im Jugendamt der **Stadt Bergheim** gibt es bislang noch kein schriftlich fixiertes internes Kontrollsystem. Das Jugendamt versucht, Risiken durch informelle oder standardisierte Verfahrenswesen zu minimieren (z.B. durch Dienstanweisungen, Handlungsleitfäden und entsprechende Festlegung von Standards zur Vermeidung von Fehleinschätzungen, regelmäßige Schulungen, fachliche Reflexion, Weiterentwicklung von Verfahrensstandards, etc.).

Prozessintegrierte Kontrollen sind im Rahmen der Jugendamtssoftware bereits vorgegeben (beispielsweise durch automatisierte Wiedervorlagen, Systemprüfungsabläufe mit Kontrolleinträgen wie Altersstufenwechsel, Ablauf Hilfeplanzeitraum, Ablauf Bewilligungsende, Prozessakte ohne aktives Produkt, etc.). Einzelne Bearbeitungsschritte sind nur im Vier-Augen-Prinzip möglich. So erfolgt beispielsweise die Fallübernahme in die Jugendamtssoftware immer in Zusammenspiel von ASD/PKD und WiJu. Die IT-Berechtigungen werden durch die Sachgebietsleitungen im Fachprogramm gemäß den geltenden Datenschutzbestimmungen vergeben und gelöscht.

Zur Erfassung der Daten und der Datenqualität gibt es klare Vorgaben. Alle drei Monate werden automatisierte Prüfläufe der Fachanwendungssoftware durchgeführt. Die Prüfeinträge erzeugen Nachbearbeitungslisten, deren Erledigung durch die Sachgebietsleitungen kontrolliert wird. Darüber hinaus wird einmal jährlich eine Fallinventur durchgeführt. Hierbei müssen alle Mitarbeitenden im Januar/Februar ihre Fälle aktualisieren, bevor ein fallbezogener Jahresabschluss möglich ist.

Weitere Kontrollen erfolgen im Rahmen der EK. Den Sachgebietsleitungen werden alle Protokolle der Hilfeplangespräche vorgelegt. Die Sachgebietsleitungen prüfen die Fachlichkeit und der Einhaltung der Verfahrensstandards. Darüber hinaus werden auch stichprobenartige Einzelfallprüfungen durchgeführt.

Das Jugendamt sieht die geplante Erstellung eines Prozesshandbuches als ersten Schritt zu einer Erweiterung des internen Kontrollsystems. Auf Grundlage des Handbuches soll eine Analyse von Schwachstellen mit Risikobewertung erfolgen. Entsprechende Maßnahmen sollen abgeleitet werden.

Zusätzlich zu den einzelfallbezogenen Prozesskontrollen sollte das Jugendamt Prozesse auch in Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling genauer analysieren. Auffällige Entwicklungen bei der Falldichte oder den Aufwendungen innerhalb einzelner Hilfearten sollten zum Anlass genommen werden, die jeweiligen Abläufe genauer zu prüfen. Besonders kostenintensive Hilfen sollten regulär turnusmäßig überprüft werden, um die hohen Aufwendungen je Hilfefall in Bergheim zu reduzieren (siehe Ziffer 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung).

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW unterstützt das Jugendamt in der beabsichtigten Erweiterung des internen Kontrollsystems durch die Erstellung eines Prozesshandbuches. Zusätzlich zu der einzelfallbezogenen Betrachtung sollten die Prozesskontrollen auch mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden. Das verbessert die Steuerung und hilft bestenfalls dabei, Aufwendungen zu reduzieren.

3.6 Personaleinsatz

→ **Feststellung**

In der Stadt Bergheim soll eine Personalbedarfsbemessung in Zusammenhang mit der Erstellung von Prozessen für ein Qualitätshandbuch durchgeführt werden. Bislang arbeitet das Jugendamt bei der Personalbedarfsplanung nach Richtwerten der gpaNRW. Eine dezidierte Personalbemessung ist auch aus Sicht der gpaNRW sinnvoll.

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.

Der Personalbedarf wird in der **Stadt Bergheim** auf der Grundlage der Richtwerte der letzten gpa-Prüfung ermittelt. Er wird jährlich auf Datenbasis des Vorjahres erhoben und fortgeschrieben. Im Rahmen der Entwicklung eines Prozess- und Qualitätshandbuches ist ein prozessorientiertes Personalbemessungsverfahren geplant. Hierfür soll eine externe Organisationsberatung erfolgen.

Bei der Planung des Personalbedarfes werden keine ungeplanten Fluktuationen oder Langzeiterkrankungen berücksichtigt. Geplante Fluktuationen werden aber möglichst zeitnah nachbesetzt. Es bestehen keine Wiederbesetzungssperren. Allerdings spürt auch das Jugendamt Bergheim den Fachkräftemangel. In den letzten beiden Jahren ist es der Stadt häufig erst nach mehrmaliger Stellenausschreibung gelungen, vakante Stellen nachzubesetzen. Hierdurch hatten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oftmals eine starke Arbeitsbelastung durch Vertretungstätigkeiten. Auch Langzeiterkrankungen müssen durch die Teammitglieder aufgefangen werden. Es gibt keine Springerstellen.

Zudem ergibt sich teilweise ein erhöhter Einarbeitungsaufwand für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit wenig oder keiner Berufserfahrung. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt strukturiert. Sie wird über Mentoren sichergestellt. Neuen Kolleginnen und Kollegen steht eine „Wissensdatenbank“ in Form eines Einarbeitungsordners mit entsprechenden Informationen zu den verschiedenen Arbeitsfeldern zur Verfügung. Die Inhalte werden regelmäßig aktualisiert. Darüber hinaus gibt es eine Checkliste zur Einarbeitung⁶⁰.

Um die Arbeit attraktiv zu gestalten, legt die Stadt Bergheim Wert auf die gute Einarbeitung, eine angemessene Fallverteilung und eine jährliche Personalbemessung anhand der Fallzahlenrichtwerte. Es werden interne und externe Fortbildungen angeboten. Auch Zugänge zu Online-Literatur sind gegeben. Neben Supervisionen gibt es strukturell verankerte reflexive Beratungsmöglichkeiten im Team. Auch die Möglichkeiten der mobilen Arbeit, gesundheitsfördernde Angebote und eine familienfreundliche Regelung von Arbeitszeiten und Arbeitsverträgen soll Personalwechsell vorbeugen. Seit 2020 sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD und des PKD mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Das steht auch in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Die Mitarbeitenden sind mit I-Pads ausgestattet worden, um mobiles Arbeiten zu ermöglichen. Hierdurch konnte durchgängig eine gute Fallsteuerung gewährleistet werden.

In der ersten Phase des Lockdowns sind zwei Schichten im ASD/PKD/WiJu gebildet worden, um Quarantäneketten zu vermeiden. Im späteren Verlauf ist überwiegend auf Einzelbüronutzung umgestellt worden. Alle Teambesprechungen wurden virtuell durchgeführt. Allerdings wurden durchgängig weiterhin Hausbesuche, Hilfeplangespräche, Krisenklärung, Interventionen und Gefährdungseinschätzungen in Präsenz durchgeführt. Die erhöhte Belastung durch die Corona-Pandemie hat sich auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gezeigt. Insbesondere der organisatorische Aufwand von Doppelschichten hat sich hier bemerkbar gemacht.

Bei eventuellen Rückständen wird bedarfsgerecht für einen festgelegten Zeitraum eine Priorisierung in Zusammenarbeit zwischen Team, Sachgebietsleitungen, Abteilungsleitung und Fachbereichsleitung festgelegt. Hierbei sind Kindeswohlgefährdungen immer vorrangig zu bearbeiten.

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW nachfolgend schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der WiJu.

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

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

⁶⁰ Stadt Bergheim, Ablaufplan Einarbeitung

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Die Stadt Bergheim verzeichnet einen hohen Leistungswert im Allgemeinen Sozialen Dienst. Das Jugendamt Bergheim gehört zu den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des ASD beeinflussen durch die Steuerung ihrer Fälle maßgeblich den Aufwand des Jugendamtes. Deshalb sollte das Jugendamt über einen angemessenen Personalbestand verfügen, um die Hilfeplanfälle schnell und effektiv zu bearbeiten.

Der Personalrichtwert der gpaNRW aus der letzten Prüfung von 1:35 Hilfeplanfällen hat sich durch die Erfahrungswerte aus den folgenden überörtlichen Prüfungen auf 1:30 Hilfeplanfälle verringert. Grund hierfür ist, dass die Fälle zunehmend komplexer und schwieriger geworden sind. Der Personalrichtwert dient auch in dieser Prüfung nur als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung – so wie sie auch von der **Stadt Bergheim** geplant ist - nicht ersetzen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	38	18	27	30	34	49	21

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt in Bergheim bei den 75 Prozent der Städte mit dem höchsten Leistungswert.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- Das Jugendamt Bergheim positioniert sich bei den Fällen je Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Leistungswert.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Der Personalschlüssel der WiJu sollte ausreichend sein, um Zuständigkeiten zeitnah zu prüfen und Kostenerstattungen konsequent zu verfolgen.

Bis 2021 war die WiJu in der **Stadt Bergheim** sozialräumlich den Sozialraumteams ASD zugeordnet und entsprechend der Fach- und Dienstaufsicht den Sachgebietsleitungen unterstellt. In 2022 ist hier nachgesteuert worden. Die WiJu wird jetzt als eigenes Sachgebiet in der Abteilung 5.3 – IBZ mit individueller Sachgebietsleitung inklusive Fach- und Dienstaufsicht geführt. Für die Gewährung wirtschaftlicher Jugendhilfen hat das Jugendamt Richtlinien erstellt⁶¹.

Der Personalrichtwert für die WiJu lag in der letzten gpa-Prüfung noch bei 1:166 Hilfeplanfällen. Auch dieser Richtwert ist für die aktuelle Prüfung verringert worden, weil der Schwierigkeitsgrad

⁶¹ Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Jugendhilfen des Jugendamtes der Kreisstadt Bergheim

der Fälle zugenommen hat. Der aktuelle Richtwert der gpaNRW liegt jetzt bei 1:140 Hilfeplanfällen. Auch hier dient der Richtwert nur als Orientierung und kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	90	75	110	132	156	233	21

Das Jugendamt Bergheim positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Leistungswert. Hierbei ist zu beachten, dass in der WiJu oftmals langfristig Vakanzen in der Stellenbesetzung bestehen, die entsprechend ausgeglichen werden müssen.

→ Empfehlung

Die gpaNRW bekräftigt die Entscheidung der Stadt Bergheim, aufbauend auf den beabsichtigten Prozessbeschreibungen im Jugendamt eine dezidierte Personalbemessung durchzuführen. Hierdurch wird der Personalbedarf konkret ermittelt und kann gezielt anhand der individuellen Prozesse und gesetzten Standards in Bergheim fortgeschrieben werden.

3.7 Leistungsgewährung

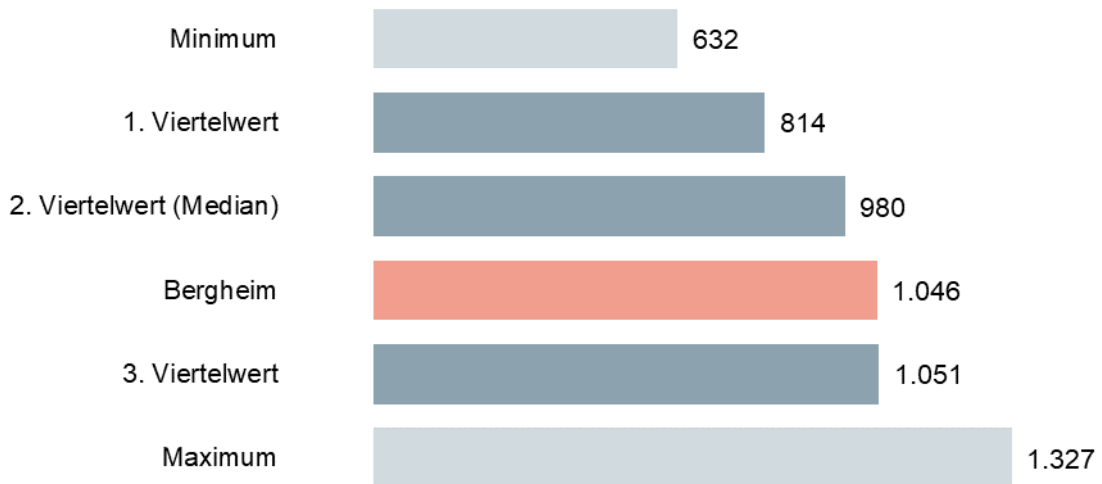
3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren liegt in Bergheim über dem Median.

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

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

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



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



Das Jugendamt der **Stadt Bergheim** hat einen erhöhten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im Zeitvergleich steigt der Fehlbetrag kontinuierlich an.

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

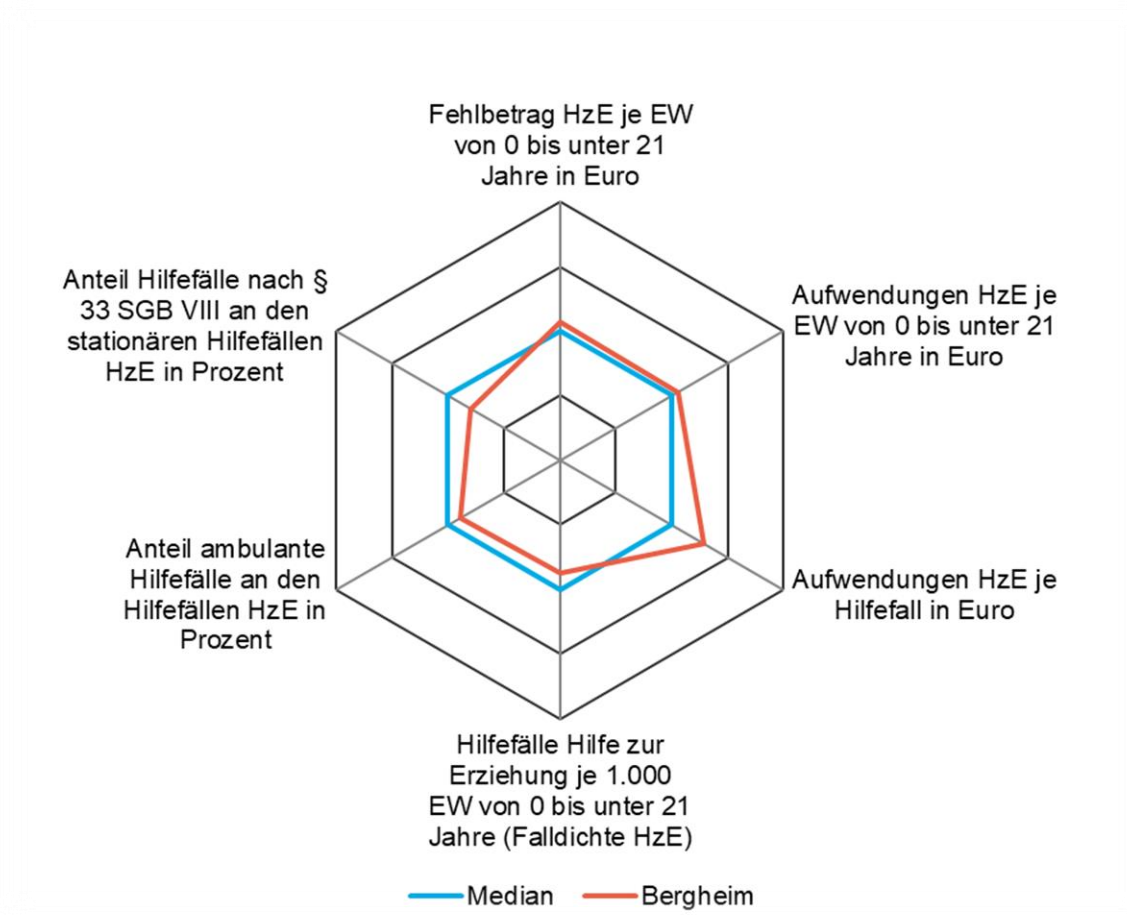
2017	2018	2019	2020
873	940	992	1.046

In 2018 steigt der Fehlbetrag insbesondere aufgrund von geringeren Einnahmen. In 2019 sind neben weniger Einnahmen auch höhere Kostenerstattungen an andere Kostenträger ausschlaggebend. In 2020 erhöhen sich die Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung durch steigende Fallzahlen. Die steigenden Fallzahlen und damit verbundenen Aufwendungen stehen nach Auswertungen des Jugendamtes auch in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. So waren für 2020 und auch für 2021 nach eigenen Angaben deutliche Mehrbedarfe

erforderlich⁶². Das Jugendamt sieht hierbei insbesondere auch einen Zusammenhang mit den strukturellen Rahmenbedingungen⁶³.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in

⁶² Kreisstadt Bergheim, Produktgruppenkonto 060.120 – Produktgruppenkonto Allgemeiner Sozialer Dienst, Reiter 2021 – Mehrbedarfe und Deckung und Reiter 2021 HH Prognose II - CORONA

⁶³ Kreisstadt Bergheim, Abteilung 5.3 IBZ, Coronabedingte Mehrbedarfe im Produktbereich 060.120 vom 08. Oktober 2021, Seite 2, 2. Absatz

Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

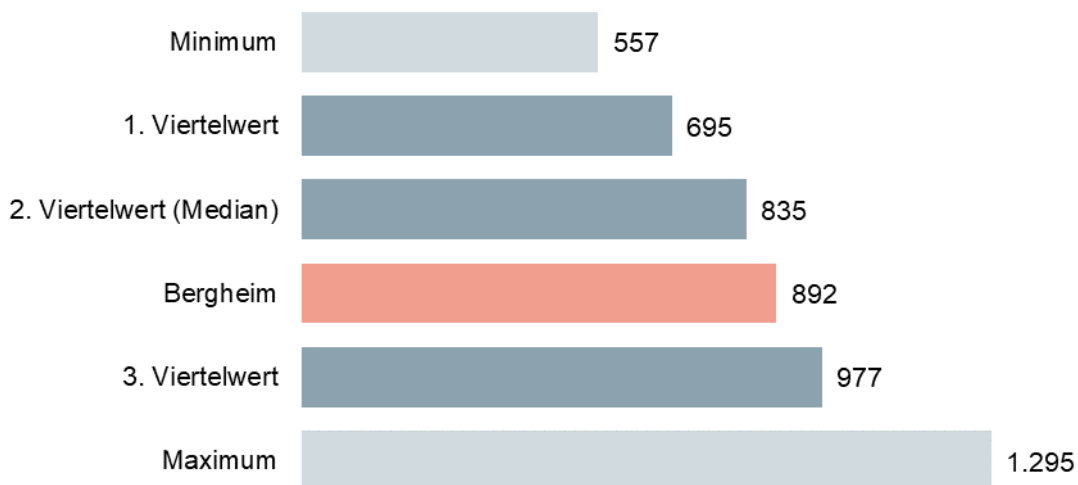
→ Feststellung

Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen in Bergheim über dem Median. Ursächlich hierfür sind bei geringerer Falldichte deutlich höhere Aufwendungen je Hilfefall.

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

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jugendamt der **Stadt Bergheim** hat im Vergleich mehr Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Hälfte der Vergleichsstädte.

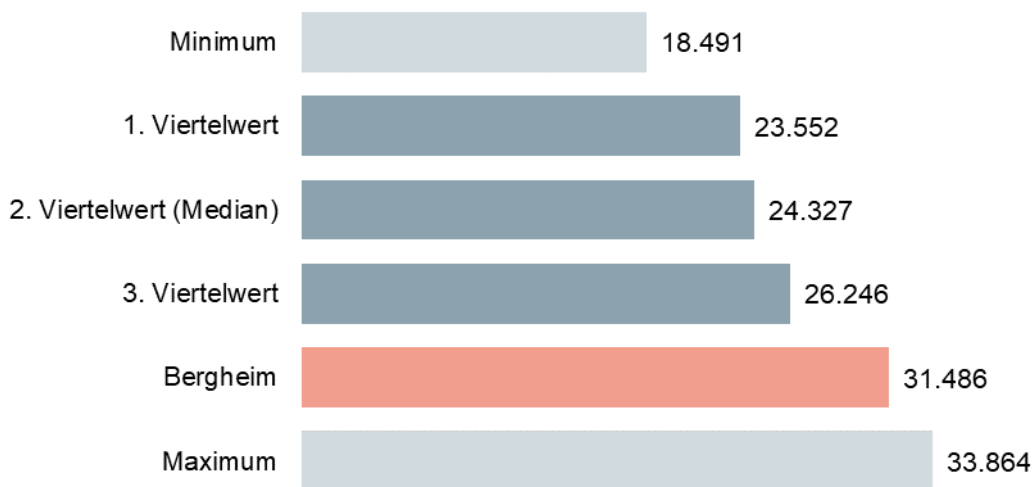
Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro

2017	2018	2019	2020
869	822	838	892

Die Aufwendungen verringern sich 2018 wegen sinkender Fallzahlen, steigen aber in 2019 trotz einer weiteren Verringerung der Fallzahlen wieder an. Grund hierfür ist die zunehmende Intensität der Fälle. In 2020 zeigt sich in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie dann noch einmal eine vergleichsweise deutliche Steigerung der Aufwendungen durch eine starke Zunahme der Fälle im ambulanten Bereich.

Entscheidend für die weitere Beurteilung der Aufwendungen ist neben dem Einwohnerbezug auch die fallbezogene Betrachtung.

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bergheim gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Helfefall.

Aufwendungen je Helfefall in Euro

2017	2018	2019	2020
29.773	31.413	33.480	31.486

Die Aufwendungen je Helfefall liegen konstant auf einem hohen Niveau und zeigen bis 2019 eine steigende Tendenz. Bei rückläufigen Fallzahlen in 2018 und 2019 sind die Fälle zunehmend kostenintensiver geworden. In 2020 sinken die Aufwendungen bei steigender Falldichte. Insbesondere die Zahl der ambulanten Eingliederungshilfen steigt deutlich an (siehe Ziffer 4.7.1.4 Falldichte).

Die Aufwendungen je Hilfefall unterteilen sich 2020 wie folgt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.709	7.598	9.736	11.266	12.737	16.855	25
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	52.239	34.462	41.398	45.412	47.926	52.910	25

Insbesondere die stationären Hilfen sind in Bergheim vergleichsweise teuer. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen nah am Maximum. In erster Linie sind die Aufwendungen für Heimerziehung und die stationäre Eingliederungshilfe für junge Volljährige in Bergheim kostenintensiv. Hier gibt es sehr komplexe Einzelfälle, die eine kostenintensive Betreuung erfordern. Darüber hinaus hat das Jugendamt auch einen erhöhten Anteil an unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA), die stationär betreut werden und hierbei entsprechend kostenintensiv sind (siehe Ziffer 4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer).

Auch die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall liegen in Bergheim über dem Median. Hier hat das Jugendamt insbesondere höhere Aufwendungen bei den ambulanten Hilfen für junge Volljährige, der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Tagesgruppe. Es bestehen Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII mit den Anbietern ambulanter Dienste. Die Verhandlungen werden mit den ortsansässigen und bei Bedarf auch mit ortsfremden Trägern geführt. Bei den Verhandlungen richtet sich das Jugendamt Bergheim nach den Empfehlungen der Landesjugendämter⁶⁴. Für den Qualitätsdialog mit den freien Trägern haben sich die Städte Bedburg, Elsdorf und Bergheim zusammengeschlossen.

→ Empfehlung

Um die hohen Aufwendungen je Hilfefall zu senken, sollten besonders kostenintensive Hilfen in die einzurichtenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Bergheim hat bei niedriger Falldichte weniger ambulante Hilfen in der Betreuung. Der Anteil der ambulanten Hilfen erhöht sich zwar 2020 im Vergleich zu den Vorjahren; allerdings steigt auch die Falldichte 2020 deutlich an. Insofern relativiert sich hier der positive Effekt.

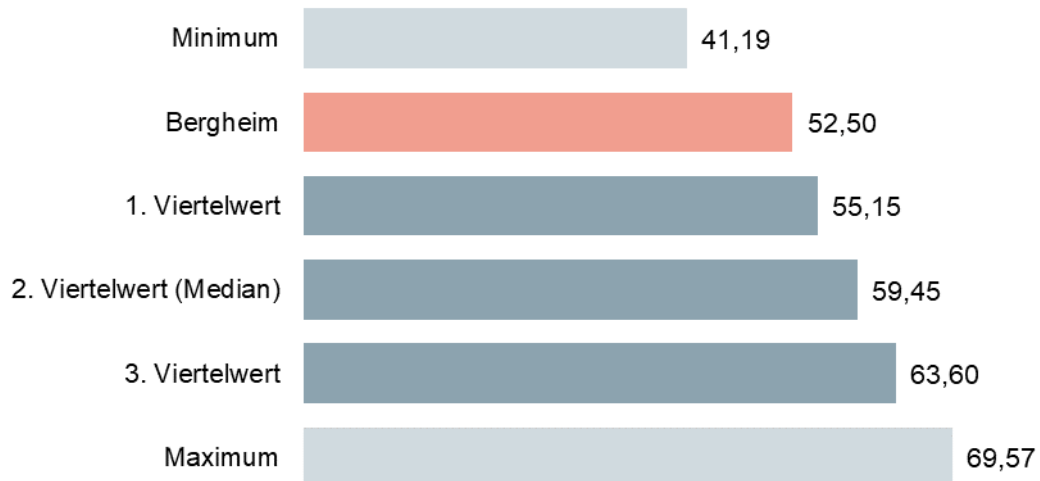
Ambulante Hilfen sind deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Deshalb sollte die strategische Zielsetzung darin bestehen, den Anteil ambulanter Hilfen bei stabiler oder bestenfalls sinkender

⁶⁴ Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen – Empfehlungen für Jugendämter und freie Träger – Landesarbeitsgemeinschaft Öffentliche und Freie Wohlfahrtspflege in NRW, Landesjugendamt Westfalen, Landesjugendamt Rheinland

Falldichte noch weiter auszubauen. Dadurch wird der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung entlastet.

Grundsätzlich verfolgt die **Stadt Bergheim** den Grundsatz „ambulant vor stationär“, sofern das aus fachlicher Sicht vertretbar ist. Die Hilfe muss immer angemessen und erforderlich sein. In 2020 waren rund 202 der 384 Hilfeplanfälle der Stadt Bergheim ambulante Hilfen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bergheim positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Anteil ambulanter Hilfen. Auch zu diesem Ergebnis trägt der höhere Anteil an UMA bei, die stationär betreut werden müssen (siehe Ziffer 4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer).

Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019	2020
45,07	44,06	46,69	52,50

Der Anteil der ambulanten Hilfen steigt 2019 und 2020. Grundsätzlich ist ein steigender Anteil ambulanter Hilfen positiv zu sehen, weil ambulante Hilfen deutlich kostengünstiger sind als stationäre Hilfen. Allerdings sollte die Falldichte hierbei möglichst stabil bleiben. Da insbesondere in 2020 die Falldichte deutlich ansteigt, relativiert sich der grundsätzlich positive Effekt wieder.

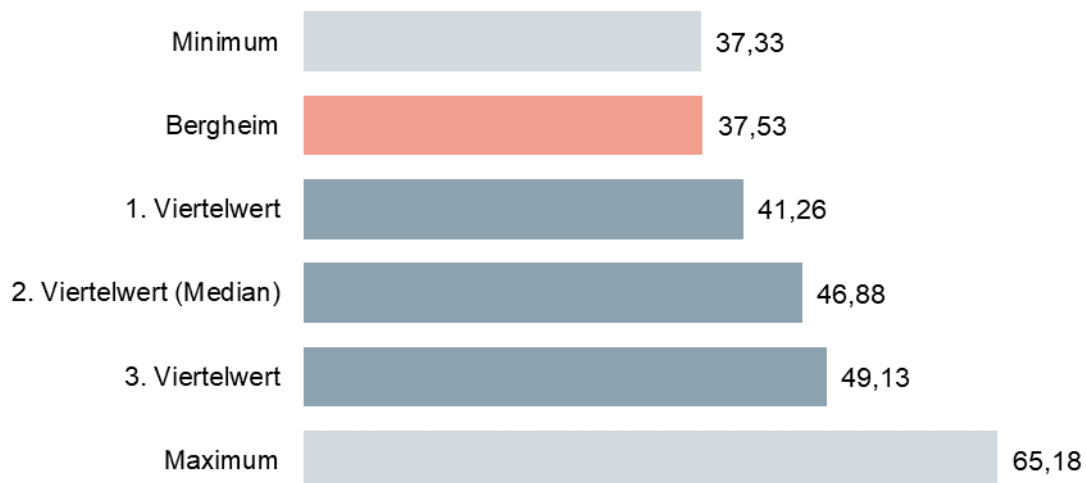
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Das Jugendamt hat im Vergleich den zweitniedrigsten Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Das erhöht die Aufwendungen je Hilfefall und damit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Insofern ist hier eine hohe Zielquote anzustreben, damit der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung entlastet wird.

In 2020 waren rund 69 der rund 182 stationären Hilfen der **Stadt Bergheim** Vollzeitpflegefälle.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bergheim erzielt beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen den zweitniedrigsten Vergleichswert. Das steht nach Aussage des Jugendamtes einerseits in Zusammenhang mit der belasteten Sozialstruktur in Bergheim. Diese wirkt sich ungünstig auf die Akquise von geeigneten Pflegefamilien aus. Darüber hinaus verzeichnet das Jugendamt aber auch einen erheblichen Anteil an massiv bindungsgestörten oder verhaltensauffälligen Kindern und Jugendlichen, die nicht in Pflegefamilien untergebracht werden können. Insofern sind hier andere stationäre Maßnahmen erforderlich. Der niedrige Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen führt zu höheren Aufwendungen je Hilfefall, weil andere stationäre Hilfen deutlich teurer sind als Fälle in Vollzeitpflege.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019	2020
36,59	37,37	38,14	37,53

Nachdem das Jugendamt den Anteil der Vollzeitpflegefälle bis 2019 kontinuierlich ausbauen konnte, sinkt der Anteil 2020 wieder. Grund hierfür ist, dass die stationären Fälle in stärkerem Umfang steigen als die Vollzeitpflegefälle.

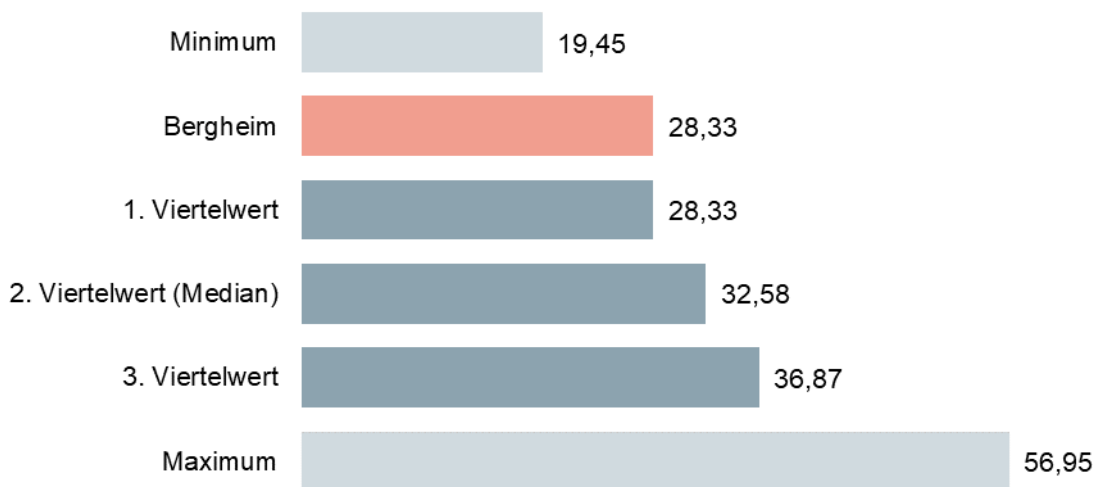
Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur Vollzeitpflege folgen im weiteren Berichtsverlauf unter der Ziffer 3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII.

3.7.1.4 Falldichte

- Das Jugendamt Bergheim stellt im interkommunalen Vergleich den ersten Viertelwert der Falldichte. Die vergleichsweise geringe Falldichte wirkt entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die Stadt Bergheim hat 2020 rund 384 Hilfeplanfälle.

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Bergheim** stellt den ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich der Falldichte. Die niedrige Falldichte wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren

2017	2018	2019	2020
29,20	26,16	25,04	28,33

Nach kontinuierlichem Rückgang der Falldichte bis 2019 steigt die Falldichte 2020 wieder deutlich an. Es kommen mehr ambulante Hilfen – insbesondere in der ambulanten Eingliederungshilfe, der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Erziehungsbeistandschaft hinzu. Nach Angaben des Jugendamtes Bergheim steht dies in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Nach Auswertungen des Jugendamtes hat sich in den Jahren 2020 und auch 2021 eine Steigerung der Hilfen ergeben, die signifikant von dem bisherigen Verlauf der Hilfen in den Vorjahren abweicht⁶⁵.

⁶⁵ Kreisstadt Bergheim, Abteilung 5.3 IBZ – Informations- und Beratungszentrum für Kinder, Jugendliche und Eltern – Coronabedingte Mehrbedarfe im Produktbereich 060.120, vom 08. Oktober 2021, Stadt Bergheim, 060.120 Coronabedingte Mehrbedarfe auf Grundlage der durchschnittlichen Belegung

Nachfolgend noch einmal die Entwicklung der absoluten Fallzahlen unterteilt nach ambulanten und stationären Hilfen:

Entwicklung der Hilfeplanfälle

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	171	154	158	202
Stationäre Hilfefälle	209	195	180	182
Hilfefälle gesamt	380	349	338	384

Die Hilfefälle steigen 2020 insbesondere im ambulanten Bereich um 28 Prozent an. Die stationären Hilfen sind bis 2019 rückläufig. Einfluss hierauf haben die sich verringernden UMA-Fälle. In 2020 steigen die stationären Hilfefälle trotz einer weiteren Reduzierung der Hilfen für UMA (2020 im Vergleich zu 2019 minus fünf Fälle) leicht an.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

- Die Stadt Bergheim hat 2020 viele Fälle bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe gefolgt von den Eingliederungshilfen, der Heimunterbringung, der Vollzeitpflege und den Hilfen für junge Volljährige.

Das Fachteam AHZE erbringt ambulante Leistungen in den Bereichen „Erziehungsbeistandschaft, Sozialpädagogische Familienhilfe und ambulante Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte“. Die jeweiligen Personalaufwendungen werden zum Transferaufwand hinzugerechnet.

Die Hilfeplanfälle verteilen sich in der **Stadt Bergheim** wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2020 (gerundet)	Anteil 2020 in Prozent
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	13	3,39
Erziehungsberatung § 28 – ambulant (mit Hilfeplanverfahren)	0	0,00
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	5	1,31
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	11	2,87
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 ambulant	74	19,32
Tagesgruppe § 32 – ambulant	12	3,13
Vollzeitpflege § 33 – stationär	67	17,49
Heimunterbringung § 34 – stationär	68	17,75
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – ambulant	0	0,00
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – stationär	2	0,52
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	68	17,75
Eingliederungshilfe § 35 a – stationär	18	4,70
Hilfen für junge Volljährige § 41 ambulant	17	4,44
Hilfen für junge Volljährige § 41 stationär	28	7,31
gesamt	384	100

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend Hilfearten mit einem prozentualen Anteil von über fünf Prozent differenziert im interkommunalen Vergleich.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Bei unterdurchschnittlicher aber in 2020 deutlich gestiegener Falldichte hat das Jugendamt mehr Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe als die Hälfte der Vergleichsstädte. Allerdings ist die Laufzeit der Hilfen kürzer. Trägerbezogene Auswertungen können noch mehr Transparenz in das Aufgabenfeld bringen.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Das Jugendamt der **Stadt Bergheim** kombiniert die SPFH bei Bedarf auch mit anderen Hilfen. Beispielsweise werden hierdurch im Rahmen einer Rückführung Barrieren in der Herkunftsfamilie abgebaut.

Die SPFH ist eine Hilfeform, die auch von der eigenen Fachgruppe der ambulanten Hilfen zur Erziehung im IBZ angeboten wird. Der Bedarf, der nicht mit den eigenen Fachkräften abgedeckt werden kann, wird an freie Träger vergeben. Nach Aussage des Jugendamtes ist eine ausreichende Anzahl geeigneter Träger in diesem Bereich vorhanden.

Das Jugendamt Bergheim leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Sozialpädagogische Familienhilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,49	0,00	5,90	6,93	9,27	14,30	23

Die Falldichte der Stadt Bergheim schwankt im Zeitvergleich 2017 bis 2020 zwischen 4,65 und 5,49 Leistungsbeziehern unter 21 Jahren. Hierbei erreicht die Fallzahl mit absolut rund 74 Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern in 2020 den höchsten Wert. Dennoch positioniert sich Bergheim im interkommunalen Vergleich der Falldichte noch bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Vergleichswert.

Positiv ist zu sehen, dass rund 79 Prozent der Hilfen in Bergheim innerhalb von 18 Monaten beendet werden können. Der Median der Vergleichsstädte liegt mit rund 65 Prozent deutlich darunter. Die Hilfen sind in Bergheim zunächst auf ein Jahr befristet (bedarfsorientiert im Einzelfall auch kürzer).

Das Jugendamt hat bislang keine separaten Verfahrensstandards für die SPFH definiert.

→ **Empfehlung**

Da die Sozialpädagogische Familienhilfe in Bergheim eine Hilfeart ist, die in verstärktem Umfang genutzt wird, sollten die Verfahrensweisen der Hilfe in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

In den nachfolgend dargestellten Aufwendungen je Hilfefall sind die Personalaufwendungen für die eigenen Fachkräfte des IBZ anteilig nach KGSt-Werten ermittelt und zu den Transferaufwendungen für die freien Träger hinzugerechnet worden.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.858	6.744	8.141	9.569	11.132	13.119	21

Das Jugendamt Bergheim hat mehr Aufwendungen für die SPFH als die Hälfte der Vergleichsstädte. Im Zeitvergleich steigen die Aufwendungen, wobei der Anstieg 2020 im Vergleich zu den Vorjahren verhältnismäßig moderat ausfällt:

Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII in Euro

2017	2018	2019	2020
8.264	9.421	10.828	10.858

→ Empfehlung

Das Jugendamt Bergheim sollte die Sozialpädagogische Familienhilfe in die internen Prozesskontrollen aufnehmen. Die Aufwendungen je Hilfefall sollten trägerbezogen erhoben und in Relation zu den trägerbezogenen Laufzeiten gesetzt werden. Hierdurch ergeben sich weitere Anhaltspunkte für die Steuerung und die Qualitätsdialoge mit den Trägern.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Falldichte der Vollzeitpflege liegt ebenso wie die Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median. Das Angebot an Pflegefamilien ist nicht ausreichend. Es fehlen noch einheitliche Verfahrensstandards und die Transparenz über Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen.

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 in Verbindung mit § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Das Jugendamt der **Stadt Bergheim** setzt insgesamt 2,43 Vollzeit-Stellen für den PKD ein. Der PKD übernimmt die komplette Akquise, Eignungsprüfung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien. Auch die Organisation von Fortbildungen liegt im Aufgabenspektrum des PKD. Fortbildungen werden im Verbund mit anderen Kommunen organisiert. Hierfür werden Referenten engagiert. Der PKD übernimmt die Fallverantwortung und die Hilfeplanung ab Entscheidung in der EK. Die entsprechende vorherige Bedarfsermittlung erfolgt wie bei allen Hilfen zur Erziehung in der Fallbesprechung im ASD-Team. Die Möglichkeit der Unterbringung in Vollzeitpflege – insbesondere auch in Verwandtenpflege - ist zentrales Thema bei jeder stationären Unterbringung. Der PKD wird in die Entscheidung eingebunden.

Im Bereich der Bereitschaftspflege übernimmt der PKD ausschließlich die Vermittlung, Beratung und Besuchskontaktbegleitung. Darüber hinaus nimmt er an den Hilfeplangesprächen teil. Die Fallsteuerung und Fallverantwortung liegt hier beim ASD. Die Stadt Bergheim hat absehbar nur noch eine Bereitschaftspflegefamilie vertraglich gebunden. Nach Absprache und Verfügbarkeit können aber auch Bereitschaftspflegefamilien aus den anderen Kommunen im Rhein-Erft-Kreis belegt werden. Bei einem darüberhinausgehenden Bedarf werden freie Träger angefragt. Die durchschnittliche Verweildauer in Bereitschaftspflege betrug in den letzten Jahren rund sieben Monate.

Eine weitere Form der Bereitschaftspflege ist die familiäre Bereitschaftsbetreuung (FBB). Hierbei werden Kinder und Jugendliche, die aufgrund einer akuten Krisensituation aus ihrer Familie herausgenommen werden, vorübergehend in einer Bereitschaftspflegefamilie betreut. In dieser Zeit klärt das Jugendamt, ob die Kinder zu ihrer leiblichen Familie zurückkehren können. Der Aufnahmezeitraum beträgt in der Regel bis zu drei Monate, in Ausnahmefällen auch länger.

Das Jugendamt hat für die Abgrenzung des Aufgabenspektrums zwischen ASD und PKD innerhalb der einzelnen Pflegearten eine Übersicht erarbeitet⁶⁶. Hilfen in Vollzeitpflege sind zu Beginn der Hilfe in der Regel auf zwei Jahre (bis zur Feststellung der Dauerhaftigkeit der Hilfe) befristet. Danach erfolgt eine Befristung bis zum Erreichen des 16. Lebensjahres (Beginn der Ver selbständigung) und im Anschluss bis zum Erreichen der Volljährigkeit.

Für die Überprüfung der Eignung von Pflegefamilien werden neben den formalen Voraussetzungen (Gesundheitsattest, erweiterte Führungszeugnisse, Einkommensnachweise) Erstgespräche durchgeführt und Fragebögen und Lebensberichte eingefordert. Es finden drei bis vier Hausbesuche statt. Darüber hinaus ist die Teilnahme an Seminaren (vier Tagesseminare bei Vollzeitpflege, ein Tagesseminar bei Verwandtenpflege) verpflichtend. Die Pflegeeltern verpflichten sich, in den ersten 1,5 Jahren acht Termine in der Erziehungs- und Familienberatungsstelle Bergheim wahrzunehmen. Das gilt auch für Verwandtenpflegeverhältnisse⁶⁷. Im Rahmen der Begleitung gibt es Supervisionsgruppen für Pflegeeltern. Bei Bedarf können auch zusätzlich ergänzende ambulante Hilfen in Anspruch genommen werden.

Die Stadt Bergheim richtet sich in den Arbeitsabläufen nach Arbeitshilfen des Landesjugendamtes⁶⁸ sowie anderen Ausarbeitungen oder Empfehlungen⁶⁹. Darüber hinaus gibt es insbesondere Vorgaben in Bezug auf die Bewerberauswahl. Diese sind im Rahmen des regionalen Arbeitskreises der Jugendämter des Rhein-Erft-Kreises erarbeitet worden⁷⁰. Eigene Richtlinien hat das Jugendamt auch in Bezug auf die Überprüfungsstandards für die Verwandtenpflege⁷¹ oder in Bezug auf die Rückführung von Pflegekindern⁷². Einen Leitfaden oder ein gesondertes Handbuch für den PKD hat das Jugendamt allerdings bislang noch nicht erstellt.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Verfahrensweisen im PKD in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierdurch werden die vielfältigen Ausarbeitungen und Handlungsanweisungen übersichtlich nach einem einheitlichen Schema gebündelt und aufbereitet. Das ermöglicht einen schnellen Überblick und gibt den Mitarbeitenden Sicherheit in der Bearbeitung. Zudem werden Prozesskontrollen vereinfacht.

⁶⁶ Stadt Bergheim, Schnittstelle ASD – PKD, August 2008, überarbeitet im Januar 2019

⁶⁷ Kooperationsvereinbarung zwischen der Erziehungs- und Familienberatung der Kreisstadt Bergheim und dem Pflegekinderdienst der Kreisstadt Bergheim

⁶⁸ Z.B. LVR-Landesjugendamt Rheinland - Rahmenkonzeption im Pflegekinderwesen, Familiäre Bereitschaftsbetreuung - eine gemeinsame Arbeitshilfe der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen, Landesjugendämter - Vorbereitung von zukünftigen Pflegeeltern – Arbeitshilfe, etc.

⁶⁹ Z.B. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verwandtenpflege

⁷⁰ Fachliche Empfehlungen im Bewerbungsverfahren für die Tätigkeit der familiären Bereitschaftsbetreuung (FBB) der Jugendämter des Rhein-Erft-Kreises: Bedburg, Bergheim, Ertstadt, Frechen, Pulheim, Wesseling und des SkF R-E-K e.V. – Brühl, Stand: April 2021

⁷¹ Überprüfungsstandards von Verwandtenpflege nach § 33 SGB VIII

⁷² Rückführungskonzept des Pflegekinderdienstes der Kreisstadt Bergheim

Die Stadt Bergheim leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	4,94	3,14	4,92	5,62	7,52	9,39	25

Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren

2017	2018	2019	2020
5,59	5,18	4,92	4,94

Die im interkommunalen Vergleich niedrige Falldichte steigt im Zeitvergleich nach rückläufigen Zahlen bis 2019 in 2020 erstmals wieder geringfügig an.

Die Werbung und Akquise von Pflegefamilien erfolgt durch Anzeigen (beispielsweise im VHS-Programmheft) und durch Zeitungsartikel. Das Angebot an geeigneten Pflegefamilien ist nach Aussage des Jugendamtes Bergheim aber nicht immer ausreichend. Das Jugendamt belegt daher auch Pflegefamilien aus anderen Städten. Teilweise spielen hierbei allerdings auch fallspezifische Erwägungen eine Rolle. Wie unter Ziffer 4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle beschrieben, liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen in Bergheim vergleichsweise niedrig. Da Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als andere stationäre Hilfen, sollte das Jugendamt versuchen, den Anteil weiter auszubauen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte weiter intensiv an dem Ausbau an Pflegefamilien – beispielsweise an sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien - arbeiten, um bestenfalls kostenintensivere stationäre Hilfen zu vermeiden. Das verringert die stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Die Stadt Bergheim erfasst bislang nicht den Anteil der Hilfeplanfälle, in denen ein Kostenerstattungsanspruch an andere Kommunen besteht. Die Kennzahl ermöglicht eine Aussage dazu, wie viele Pflegefamilien aus Bergheim von anderen Städten belegt werden. Für diese Fälle erhält das Jugendamt zwar eine Kostenerstattung, die Hilfeplanfälle sind aber nicht aktiv durch das Jugendamt Bergheim gesteuert und diese eigenen Pflegefamilien stehen der Stadt Bergheim selbst nicht zur Verfügung. Zudem geht die Zuständigkeit nach Ablauf von zwei Jahren auf Bergheim über.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	15.179	13.304	14.690	16.248	18.521	33.082	25

Die Stadt Bergheim hat weniger Aufwendungen für die Vollzeitpflege als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das liegt auch daran, dass das Jugendamt nur wenig Fälle in sonderpädagogisch speziell geschulten Pflegefamilien hat. Die Aufwendungen für diese Pflegefamilien sind aufgrund des erhöhten Schwierigkeitsgrades der betreuten Kinder kostenintensiver als bei normalen Pflegestellen.

Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Insofern lohnen sich Investitionen in die Vollzeitpflege, wenn hierdurch ggfs. andere stationäre Hilfen vermieden werden können. Beispielsweise kostet die Stadt Bergheim ein Fall in Heimunterbringung etwa 76.600 Euro (siehe nachfolgendes Kapitel).

Auch in Bezug auf die Aufwendungen je Hilfefall wäre es wichtig zu wissen, in welcher Höhe andere Kommunen Kostenerstattungen für Hilfefälle leisten, die von Pflegefamilien in Bergheim betreut werden. Liegen die Aufwendungen deutlich höher als in Bergheim, kann das den Effekt haben, dass Pflegefamilien aus Bergheim „abgeworben“ werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt Bergheim sollte ermitteln, in welcher Höhe und in welchem Umfang Kostenerstattungen von anderen Kommunen für Pflegefamilien in Bergheim geleistet werden, um einem eventuellen „Abwerben“ von Pflegefamilien gegenzusteuern. Ggfs. kann das Jugendamt hier selbst mit einem Anreizsystem – beispielsweise für ältere Kinder – arbeiten.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Das Jugendamt Bergheim hat eine geringere Falldichte bei der Heimerziehung als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist positiv zu sehen, weil Heimerziehung eine der kostenintensivsten Hilfeformen ist. Die Aufwendungen je Hilfefall sind allerdings deutlich erhöht. Die bestehenden Verfahrensstandards und Prozesskontrollen müssen noch über das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch einheitlich erfasst und konkretisiert werden.

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

Die **Stadt Bergheim** versucht vorrangig, weniger einschneidende Hilfen zu wählen. Sind diese allerdings nicht zielführend, ist eine Heimunterbringung erforderlich. In Einzelfällen erfolgt bei Bedarf eine Kombination mit anderen Hilfen, z.B. im Rahmen einer Rückführung.

Für die Auswahl des passenden Leistungsanbieters steht der Stadt Bergheim ein Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware zur Verfügung. Die Auswahl erfolgt anhand der Passgenauigkeit, der Kapazitäten und der Wirtschaftlichkeit. Wenn keine pädagogischen Gründe dagegensprechen und ein geeignetes Angebot vorhanden ist, wird die Unterbringung möglichst ortsnahe durchgeführt, um den Lebensweltbezug zu erhalten. Im Schnitt der letzten Jahre konnte eine ortsnahe Unterbringung im Radius von 30 km zu Bergheim in rund 55 Prozent der Fälle erfolgen.

In allen Fällen erfolgt eine fachliche Bewertung der Rückkehroptionen unabhängig davon, ob sie ortsnahe oder ortsfremd erfolgen. Hierfür hat die Stadt Bergheim ein Rückführungskonzept

entwickelt⁷³. Die Rückführungsquote liegt in Bergheim 2020 bei rund 27 Prozent und damit vergleichsweise hoch im dritten Viertelwert der Vergleichsstädte.

Ab dem 16. Lebensjahr wird das Ziel der Verselbständigung als Pflichtteil in die Hilfeplanung aufgenommen. Dabei passt das Jugendamt die Hilfe an den Verselbständigungsgrad an (z.B. in Verselbständigungsgruppen, Trainingsgruppen, Wohngruppen, Betreutem Wohnen, etc.).

Hilfen in Heimunterbringung werden zunächst längstens für ein Jahr bewilligt. Danach erfolgt eine erneute Prüfung der Maßnahme im Rahmen der EK. Die Hilfeplanung wird mindestens alle sechs Monate fortgeschrieben. Hierbei erfolgt auch eine persönliche Inaugenscheinnahme des Kindes bzw. des Jugendlichen. Die zuständige pädagogische Fachkraft hält die Ziele, Fristen und Vereinbarungen im Rahmen der Hilfeplanung in Zusammenwirken mit der WiJu nach. Die Hilfeplanprotokolle werden der jeweiligen Sachgebietsleitung vorgelegt.

Rund 56 Prozent der Hilfen können in Bergheim innerhalb von zwölf Monaten beendet werden. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei 50 Prozent. Zudem steigt der Anteil der Fälle, die innerhalb eines Jahres beendet werden können, im Zeitvergleich an. Das ist positiv zu sehen.

Insbesondere für die Heimunterbringung als besonders kostenintensive Hilfeart ist eine eigene Prozessbeschreibung wichtig, um geeignete Steuerungsmechanismen zu etablieren und zu überprüfen.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte für die Heimunterbringungen eine individuelle Prozessbeschreibung formulieren und in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierbei sollten insbesondere die Themen Zugangssteuerung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Berichterstattung des Trägers, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. aufgegriffen werden.

Die Stadt Bergheim hat 2020 insgesamt rund 68 Hilfen in Heimerziehung.

Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	4,99	3,04	4,23	5,11	6,28	8,34	25

Die Stadt Bergheim hat etwas weniger Fälle in Heimunterbringung als die Hälfte der Vergleichsstädte. Hierbei werden mehr UMA betreut. Der Anteil der Hilfen für UMA liegt mit 7,15 Prozent über dem Median von 6,27 Prozent.

Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren

2017	2018	2019	2020
6,76	5,88	4,99	4,99

⁷³ Kreisstadt Bergheim, Rückführungskonzept, Handlungsleitfaden Rückführung

Im Zeitvergleich bleibt die Falldichte 2020 im Vergleich zu 2019 konstant. In Relation zu den Vorjahren zeigt sich eine rückläufige Entwicklung. Ohne Berücksichtigung der UMA entwickelt sich die Falldichte wie folgt:

Hilfefälle Heimerziehung ohne UMA je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren

2017	2018	2019	2020
4,88	4,74	4,23	4,63

Ohne Berücksichtigung der UMA steigt die Falldichte nach rückläufiger Tendenz der Vorjahre in 2020 an.

Der Anteil der Hilfefälle in Heimerziehung an den Gesamthilfen ist im Zeitvergleich rückläufig. Die rückläufige Entwicklung zeigt sich hierbei auch ohne Berücksichtigung der UMA-Zahlen.

Anteil Hilfefälle Heimerziehung an den Gesamthilfen in Prozent

2017	2018	2019	2020
23,15	22,46	19,94	17,61

Der Anteil der Aufwendungen für die Heimerziehung an den Gesamtaufwendungen der Hilfen zur Erziehung liegt 2020 bei rund 43 Prozent.

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	76.594	62.167	69.080	71.144	72.892	78.395	25

Bergheim zählt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für Heimerunterbringungen.

Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung in Euro

2017	2018	2019	2020
61.831	62.927	69.756	76.594

Die Aufwendungen je Fall steigen insbesondere in 2019 und 2020 verstärkt an. Nach Angaben des Jugendamtes liegt das an kostenintensiven Einzelfällen, die einen erheblichen Betreuungsbedarf haben und damit entsprechend teuer sind.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfsfall sollte das Jugendamt die internen Kontrollen der Abläufe für die Heimunterbringung intensivieren.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat bei durchschnittlicher aber steigender Falldichte mehr Aufwendungen für die Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Das liegt an dem höheren Anteil stationärer Hilfen. Es fehlen einheitlich gebündelte Verfahrensstandards und intensivere Prozesskontrollen.

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 Bergheim** hat keinen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für Behinderte (EGH) eingerichtet. Das Jugendamt möchte verhindern, dass eine Familie mit unterschiedlichen Bedarfen (z.B. HzE und Eingliederungshilfe) mehrere Ansprechpartner hat. Beratung und Hilfe sollen im Rahmen der Inklusion unabhängig von der Ursache des Bedarfes angeboten werden.

Es gibt zwei Koordinationsfachkräfte, die im Arbeitskreis des Landschaftsverbandes Rheinland und in einem Arbeitskreis auf Kreisebene zu diesem Thema vertreten sind. Hier werden auch Standards in dem Aufgabenfeld erarbeitet. Die Koordinationsfachkräfte bringen Neuerungen und Informationen aus den Arbeitskreisen in die Teamsitzungen mit ein. Sie fungieren als Multiplikatoren und können bei Fragestellungen angesprochen werden. Die Koordinationsfachkräfte treffen sich einmal in der Woche mit den beiden Sachgebietsleitungen, um sich über aktuelle Themen der Eingliederungshilfe auszutauschen.

Alle ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hatten eine zweitägige Basis-Schulung in dem Bereich. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten eine praxisorientierte Schulung/Einweisung durch eine der Sachgebietsleitungen. Sie werden zusätzlich durch die Koordinationskräfte in den § 35a Fällen geschult und begleitet. Eine weitere Orientierung bieten die im Einarbeitungshandbuch hinterlegten schriftlichen Handreichungen zu dem Thema. Neuerungen werden im Rahmen von Fortbildungen aufgearbeitet.

Neue oder laufende Fälle der Eingliederungshilfe werden gemeinsam in den wöchentlichen Teamsitzungen besprochen. Bei Bedarf nimmt hieran auch die WiJu teil. Bei Vorliegen einer Beein-

trächtigung prüft die WiJu, wer der richtige Rehabilitationsträger ist. Bei Zuständigkeit eines anderen Rehabilitationsträgers wird der Antrag fristgerecht weitergeleitet. Für die Klärung eines möglichen Rehabilitationsbedarfes arbeitet das Jugendamt nach internen Vorgaben⁷⁴.

Das Jugendamt Bergheim richtet sich bei den Verfahrensstandards nach den Richtlinien und Arbeitshilfen der Landesjugendämter⁷⁵ sowie nach der Arbeitshilfe des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes NRW⁷⁶ und nach anderen Hilfsinstrumenten⁷⁷. Darüber hinaus hat das Jugendamt Angaben zu den Abläufen und Verfahrensweisen der Eingliederungshilfe festgelegt⁷⁸ und entsprechende Vordrucke erarbeitet⁷⁹. Sobald die Fachsoftware auf die aktuelle Fassung umgestellt ist, werden dort die Handlungsabläufe, Checklisten und Workflows zu den Eingliederungshilfen hinterlegt. Allerdings besteht auch für die Eingliederungshilfe bislang keine einheitliche Übersicht über die wichtigsten Verfahrensweisen.

→ Empfehlung

Auch für die Eingliederungshilfen für Behinderte ist es wichtig, die vorhandenen Verfahrensstandards im Rahmen der Erstellung eines Prozess- und Qualitätshandbuches nach einem einheitlichen Schema aufzubereiten. Das ermöglicht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen schnellen Überblick über die Vielzahl der vorhandenen Richtlinien.

Voraussetzung für die Bewilligung von Leistungen des Jugendamtes ist eine fachärztliche bzw. therapeutische Stellungnahme, die nicht älter als ein Jahr sein darf. Folgediagnostiken werden je nach Fall alle zwei Jahre eingeholt. Die ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prüfen die Teilhabebeeinträchtigung in einem gemeinsamen Gespräch mit dem Hilfeempfänger/der Hilfeempfängerin. Die Eltern und weitere Beteiligte werden in das Gespräch einbezogen. Für die Dokumentation können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf standardisierte Vordrucke zurückgreifen⁸⁰. Die Entscheidung über die geeignete Hilfe wird in der EK getroffen.

Im Fall einer erforderlichen Schulbegleitung wird eine Einschätzung der Schule angefordert und es werden Lehrerbefragungen und Hospitationen vor Ort durchgeführt. Die Lehrerbefragung ist über einen standardisierten Fragebogen abgedeckt und es erfolgt ein persönlicher Austausch mit Klassenleitung und Sonderpädagogen. Hospitationen finden statt, wenn diese von der Schulleitung und den Klassenlehrern sowie den Eltern im Rahmen des Datenschutzes zugelassen werden. Bei einer Autismus-Diagnostik erfolgt die Hospitation durch die Fachberatung Autismus des Rhein-Erft-Kreises. In Bezug auf die Schuleingliederungshilfen ist ein Leitfaden zur

⁷⁴ Stadt Bergheim, Kurzanleitung und Erklärung zu den Reha Prozessen

⁷⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter - Anforderungen an die Jugendämter durch das Bundesteilhabegesetz, Landesjugendämter Rheinland und Westfalen, § 35a SGB VIII – Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, Zuständigkeiten für Leistungen der Eingliederungshilfe im Rheinland: Wer hilft wann?

⁷⁶ Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Arbeitshilfe

⁷⁷ Z.B. Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation

⁷⁸ Stadt Bergheim, Hilfe nach § 35a SGB VIII, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Verfahrensweise bei Teilleistungsstörungen, § 35a Einarbeitung – Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte, Kreisstadt Bergheim – Prüfschema zum Antrag auf Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII

⁷⁹ Z.B. Stadt Bergheim, Anschreiben zur Mitwirkung der Schulen bei Dyskalkulie-Lerntherapie, bei LRS-Lerntherapie, bei Antrag SchulinTEGRATIONSHILFE, Vordrucke Stellungnahmen Schule, Checkliste zur Teilhabe an der Gesellschaft

⁸⁰ Z.B. Materialien und Handreichungen § 35 a SGB VIII - Elternfragebogen

Kooperation von Schule und Jugendhilfe im Rhein-Erft-Kreis erstellt worden⁸¹. Hilfeplangespräche werden gemeinsam mit der Schule (Klassenleitung, Sonderpädagoge), Träger und Kindeseltern durchgeführt.

Aufgrund der sehr engen und offenen Zusammenarbeit kommt es nach Angaben des Jugendamtes sehr selten zu formalen Ablehnungen, sondern eher zu Antragsrücknahmen. Wenn eine Hilfe abgelehnt wird, werden die Antragsteller trotzdem über anderweitige Anlaufstellen oder Hilfsangebote informiert.

Für den Umfang der Hilfen gibt es Vorgaben. Eingliederungshilfen werden nach Aussage des Jugendamtes in der Regel maximal zwei Jahre geleistet.

- Positiv ist zu sehen, dass das Jugendamt die Laufzeit der Hilfen insgesamt aber auch unterteilt nach einzelnen Hilfearten (Schulbegleitung, Teilleistungsförderung, Autismustherapie) differenziert auswertet⁸².

Die Stadt Bergheim leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,35	2,28	4,36	6,35	7,41	11,19	25

Das Jugendamt Bergheim stellt im interkommunalen Vergleich der Falldichte den Median. Die Fallzahlen der Eingliederungshilfe sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen und nehmen auch im Anteil an den Hilfen zur Erziehung insgesamt im Zeitvergleich einen zunehmenden Stellenwert ein:

Anteil der Eingliederungshilfen an den gesamten Hilfefällen

2017	2018	2019	2020
15,62	16,56	19,69	22,41

Hierbei zeigt sich insbesondere bei den ambulanten Eingliederungshilfen ein deutlicher Anstieg der Fälle. In 2020 sind rund 79 Prozent aller Eingliederungshilfen ambulante Hilfen. Der Anteil der ambulanten Hilfen liegt hiermit aber noch deutlich unter dem Median der Vergleichsstädte von rund 94 Prozent.

Bei den Aufwendungen je Hilfefall gehört das Jugendamt Bergheim zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen:

⁸¹ Leitfaden zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe im Rhein-Erft-Kreis im Kontext der Beantragung von Schuleingliederungshilfen vom 14. März 2019

⁸² Stadt Bergheim, Auswertung Produktsachkonto ambulante Eingliederungshilfen

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	26.957	8.344	15.182	17.642	24.129	34.313	25
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.540	6.885	11.006	12.642	15.057	21.175	25
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	81.114	49.970	71.906	81.114	89.584	145.193	25
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	19.726	9.601	12.841	16.107	19.776	31.992	20
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	47,36	32,62	38,87	53,54	70,90	80,49	22

Da der Anteil der stationären Eingliederungshilfen in Bergheim vergleichsweise hoch ist, steigt das im Vergleich die Gesamtaufwendungen für die Eingliederungshilfe je Hilfefall.

Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall liegen hierbei unter dem Median. Auffällig sind aber die vergleichsweise teuren Integrationshilfen im ambulanten Bereich. Dem versucht die Stadt Bergheim zu begegnen, indem Pool-Lösungen für Integrationshilfen an Schulen eingerichtet werden. Bei den Poollösungen ist die Hilfe nicht auf den Einzelfall, sondern auf das Klassensystem ausgerichtet. Das ist teilweise günstiger und die Stigmatisierung der Hilfeempfänger entfällt. Voraussetzung hierfür ist in Bergheim, dass bereits eine Integrationshilfe in der Klasse/Schule installiert ist und die Pool-Lösung der Zielsetzung und dem persönlichen Bedarf des Kindes bzw. des Jugendlichen entspricht. Pool-Lösungen werden auch übergreifend für mehrere Jugendämter vereinbart. Beispielsweise gab es zum Prüfzeitpunkt eine Pool-Lösung mit einem weiteren Jugendamt im Rhein-Erft-Kreis. Nach Angaben des Jugendamtes kommt es aber immer wieder zu Engpässen und entsprechenden Wartezeiten, um Integrationskräfte bei freien Jugendhilfeträgern zu finden. Die Ausschreibung einer generellen Pool-Lösung ist geprüft worden, wurde jedoch aus wirtschaftlichen Gründen wieder verworfen, weil die Einzelfälle auf verschiedene Schulstandorte verteilt waren. Der Anteil der Integrationshilfen an den ambulanten Eingliederungshilfen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Bei den stationären Aufwendungen für Eingliederungshilfen je Hilfefall stellt die Stadt Bergheim den Median.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der steigenden Falldichte, einem erhöhten Anteil stationärer Hilfen und damit verbundenen hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die Eingliederungshilfen in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim hat bei erhöhter Falldichte sehr hohe Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige. Insbesondere die Eingliederungshilfen spielen in der Hilfeart eine große Rolle. Es fehlen separate Verfahrensstandards, ein eigenes Sachkonto für die Aufwendungen der Eingliederungshilfe und verstärkte Prozesskontrollen, um den hohen Aufwendungen entgegenzuwirken.

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.

Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige ist das Vorliegen einer verzögerten Persönlichkeitsentwicklung. Die Darstellung der Verzögerung (bei Eingliederungshilfe auch des Teilhabebedarfes) sowie die Prognose zur Erreichung möglicher Ziele ist in **Bergheim** Inhalt der Vorlage für die EK. Hilfen für junge Volljährige werden grundsätzlich nur für ein halbes Jahr bewilligt. Für einen darüberhinausgehenden Bedarf ist wiederum die Entscheidung in einer EK erforderlich. In der Regel enden die Hilfen für junge Volljährige spätestens mit 21 Jahren. Ausnahmen gibt es bei seelischer Erkrankung und entsprechendem Teilhabebedarf.

Zur Verselbständigung sucht das Jugendamt Einrichtungen bzw. Wohngruppen/betreutes Wohnen, die dem Verselbständigungsgrad am besten entsprechen. Hierbei werden die Besonderheiten im Rahmen der Teilhabebeeinträchtigung gesondert berücksichtigt. Um die Eigenständigkeit zu fördern, achtet das Jugendamt auf eine enge Begleitung im Rahmen der Hilfeplanung. Die Betreuungsform wird zeitnah dem erreichten Verselbständigungsgrad angepasst. Darüber hinaus werden die Jugendhilfeleistungen eng mit der beruflichen oder schulischen Integration vernetzt. Hierbei bindet das Jugendamt das Arbeitsamt sowie schulische und berufliche Bildungsträger ein und nutzt die Infrastruktur vor Ort (Jugendberufsagentur, Jobcenter, Berufsschulen, Jugendwerkstätten, etc.).

In der Regel werden die Hilfen für junge Volljährige planmäßig beendet. Abbrüche analysiert das Jugendamt und reflektiert und bewertet die Ergebnisse im Team. Bei grundsätzlichen Auffälligkeiten (z.B. Häufung von Abbrüchen bei einem Träger) werden die Ergebnisse im Einzelfall mit dem Träger besprochen und in die Leistungs- und Entgeltgruppe vermittelt, die das Thema in den Qualitätsdialog mit dem Träger aufnimmt.

Für die Abläufe bei den jungen Volljährigen hat das Jugendamt bislang keine gesonderten Verfahrensstandards festgelegt.

→ Empfehlung

Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, kurze Wiedervorlagefristen und Beteiligte (jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollte die Stadt Bergheim auch für die jungen Volljährigen eigene Prozessbeschreibungen erarbeiten.

Bei der Falldichte bezieht sich die gpaNRW in dieser Kennzahl auf die Anzahl der Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre. Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	22,28	8,85	13,88	20,66	22,29	35,86	245

Die Falldichte liegt knapp unter dem dritten Viertelwert. Die UMA spielen in dieser Hilfeform eine untergeordnete Rolle. In 2020 sind in sechs von rund 45 Fällen Hilfen für volljährige UMA geleistet worden.

Falldichte Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren

2017	2018	2019	2020
21,13	20,03	19,69	22,28

Im Zeitvergleich steigt die Falldichte 2020 nach rückläufiger Tendenz der Vorjahre an. In 2020 sind rund 62 Prozent der Hilfen für junge Volljährige stationäre Hilfen. Sowohl bei den ambulanten Hilfen für junge Volljährige als auch bei den stationären Hilfen spielt die Eingliederungshilfe eine zunehmend große Rolle. Der Anteil der Eingliederungshilfen liegt bei den ambulanten Hilfen bei 94 Prozent und im stationären Bereich bei 61 Prozent.

- Positiv ist zu sehen, dass das Jugendamt im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings die Anzahl der Eingliederungshilfen nach § 35a bei den jungen Volljährigen⁸³ ebenso wie die Laufzeit der Eingliederungshilfen separat nachhält.

Ein Großteil der Hilfen in Heimunterbringung kann innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Der Anteil liegt bei 64 Prozent und stellt damit im Vergleich den dritten Viertelwert. In den letzten Jahren konnten alle Hilfen in Heimunterbringung innerhalb von zwei Jahren beendet werden. Die Eingliederungshilfen dauern nach Angabe der Stadt Bergheim im Schnitt der letzten Jahre rund 37 Monate und damit deutlich länger.

In 2020 konnten rund 43 Prozent der jungen Volljährigen in Wohnraum vermittelt werden. Das liegt über dem Median der Vergleichsstädte von rund 38 Prozent. Allerdings wird das auch immer schwieriger. Der Anteil der Wohnraumvermittlung ist im Zeitvergleich konstant rückläufig.

⁸³ Stadt Bergheim, Produktgruppe 060.120.53310800 – Hilfe für junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	45.089	13.541	25.816	30.769	37.560	48.317	25
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,75	3,86	6,71	8,42	10,90	15,29	24
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.838	4.317	6.472	8.068	9.020	12.838	24
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	65.057	22.154	39.666	46.739	53.879	65.057	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	52.740	11.706	46.136	54.062	59.450	80.297	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	8.531	8.069	12.264	15.446	17.693	23.579	24

Bergheim hat bei einem erhöhten Anteil an Hilfefällen sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich die höchsten Aufwendungen des Vergleichskreises. Allerdings sind hierbei die stationären Aufwendungen für Heimerziehung und Vollzeitpflege im Vergleich nicht auffällig. Ursächlich für die hohen Aufwendungen müssen daher insbesondere teure Eingliederungshilfen sein.

Das Jugendamt hat die Eingliederungshilfen im Sachkonto der Hilfen für junge Volljährige bislang nicht separat unterteilt.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der Relevanz der Eingliederungshilfen bei den jungen Volljährigen sollte das Jugendamt die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen – analog zu den Fallzahlen – separat erfassen. Hierdurch kommt noch mehr Transparenz in das Aufgabenfeld; die Steuerung wird verbessert.

→ **Empfehlung**

Wegen der erhöhten Falldichte mit hohen Aufwendungen sollte das Jugendamt die Hilfen für junge Volljährige - und hier insbesondere die Eingliederungshilfen - in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

→ **Feststellung**

Die Zahl der UMA ist in Bergheim rückläufig. Der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen ist im interkommunalen Vergleich erhöht. In 2020 mussten alle UMA stationär betreut werden. Das steigert die Aufwendungen je Hilfefall. Sofern sich die UMA-Zahlen künftig wieder erhöhen sind separate Verfahrensstandards für die Hilfe erforderlich.

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.

Für die Bearbeitung der UMA-Fälle richtet sich das Jugendamt der **Stadt Bergheim** nach der Handreichung der Landesjugendämter⁸⁴ und den Richtlinien des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW⁸⁵. Zudem hat das Jugendamt einen Ablaufplan erarbeitet⁸⁶. Weitergehende Standards werden über einheitliche Vordrucke und Dokumentationen gesetzt⁸⁷.

Bis zu dem Ausbau einer entsprechenden Angebotsstruktur durch die freien Träger hatte das Jugendamt Bergheim eine kommunale Inobhutnahmestelle aufgebaut. Die Zahl der UMA zeigt in der Stadt Bergheim eine kontinuierlich rückläufige Entwicklung. In 2020 sind noch 13,58 UMA betreut worden.

→ Empfehlung

Sofern die Anzahl der UMA künftig wieder ansteigt, sollte das Jugendamt auch für die UMA die vorhandenen Richtlinien und Abläufe in einer standardisierten Übersicht zusammenfassen. Das erhöht die Übersichtlichkeit und vereinfacht die Verfahrensweisen.

Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt in Prozent 2020

Kennzahl	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	3,54	0,29	1,74	2,61	3,47	5,77	24

Die Stadt Bergheim hat einen hohen Anteil an Hilfen für UMA bei den Hilfeplanfällen. In 2020 sind alle UMA stationär betreut worden. Ambulante Hilfen waren nach Aussage des Jugendamtes nicht möglich, weil die UMA in geeignetem Wohnraum unterzubringen waren und ihr Lebensunterhalt zu sichern war. Eine Vermittlung in eine Pflegefamilie konnte 2020 nur in einem Einzelfall erfolgen. Aufgrund der vorhandenen Problematiken (Traumatisierung, etc.) war die Vollzeitpflege in den anderen Fällen nicht die geeignete Hilfeart. In sechs Fällen sind 2020 auslaufende Hilfen für junge Volljährige geleistet worden.

⁸⁴ Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen, Verteilungsverfahren, Maßnahmen der Jugendhilfe und Clearingverfahren, 2. aktualisierte Fassung 2017

⁸⁵ Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen – Leitfaden zur Umsetzung des vorläufigen Verfahrens zur Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, Stand 16. Dezember 2015, Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen 2017

⁸⁶ Stadt Bergheim, Ablaufplan UMAS

⁸⁷ Z.B. Kreisstadt Bergheim, Dokumentationsbogen: Inobhutnahmegespräch und Alterseinschätzung UMA, Anamnesebogen für UMA im Rahmen der Klärungsphase, Sozialpädagogische Einschätzung zum weiteren Jugendhilfebedarf des UMA, UMA Meldung 42a Inobhutnahme an LVR

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	51.262	12.783	36.335	47.999	56.078	126.243	24

Bergheim hat höhere Aufwendungen für die UMA als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das steht in Zusammenhang mit der Intensität der Hilfestellung und damit, dass im Vergleich zu anderen Städten alle UMA stationär untergebracht werden mussten.

Die Aufwendungen für UMA sind für das Jugendamt allerdings überwiegend kostenneutral, weil sie vom Land erstattet werden.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Bergheim nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Schule durch die Angliederung im gleichen Fachbereich. Auf weitere Synergien mit angrenzenden Aufgabenfeldern sollte geachtet werden.	111	E1	Auch bei künftigen Änderungen in den Aufgabeninhalten – beispielsweise im Rahmen von Gesetzesänderungen – sollten Synergieeffekte ermittelt und genutzt werden.	111
F2	Die Gesamtstrategie der Stadt Bergheim richtet sich darauf, Kinder, Jugendliche und Familien möglichst früh zu erreichen. Es ist geplant eine ämter- und dezernatsübergreifende Steuerungsgruppe einzurichten. Ergänzt werden kann die strategische Ausrichtung noch durch gezielte Maßnahmen aus den Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung.	113	E2	Die Stadt Bergheim sollte die Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung in die vorhandene Gesamtstrategie einbeziehen. Aus den Ergebnissen sollten Ziele und Maßnahmen zur Steuerung entwickelt werden. Im Zeitverlauf sollte die Stadt prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, die gesetzten Ziele zu erreichen.	114
F3	Das Finanzcontrolling der Stadt Bergheim ist bereits gut ausgestaltet. Es fehlen aber konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen, die aus den Finanzdaten abgeleitet werden. Für die notwendige Transparenz zur Priorisierung der Maßnahmen sollte ein eigener Controlling-Bericht vorhanden sein.	114	E3	Sowohl die Erkenntnisse aus dem internen Finanzcontrolling als auch die Ergebnisse des IBNRW-Vergleichsringes sollte die Stadt Bergheim in einem eigenen Controlling-Bericht zusammenfassen und aufbereiten. Aus den Erkenntnissen sollte das Jugendamt konkrete Ziele und Maßnahmen ableiten.	115
F4	Das Fachcontrolling ist in Bergheim gut ausgerichtet. Positiv ist insbesondere zu sehen, dass neben dem einzelfallbezogenen Controlling auch übergreifende Auswertungen generiert werden. Das unterstützt die strategische Steuerung. Auch bei dem Fachcontrolling ist Transparenz für die Entscheidungsträger wichtig, um Maßnahmen zu priorisieren.	116	E4	Das Jugendamt sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings ebenfalls mit in den zu erstellenden Controlling-Bericht aufnehmen. Hierdurch ergibt sich ein „rundes Bild“ für die strategische Steuerung, das alle Rahmenfaktoren (Strukturen, Finanzen, Fachlichkeit) berücksichtigt.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F5	Das Jugendamt hat Prozess- und Qualitätsstandards in verschiedenen Unterlagen, Dokumenten und Verfahren festgelegt. Es fehlt ein entsprechend standardisiertes Prozesshandbuch.	117	E5	Die gpaNRW bestärkt das Jugendamt Bergheim darin, ein Prozess- und Qualitätshandbuch für die Hilfen zur Erziehung zu erstellen, in dem Prozesse, Abläufe, Verantwortlichkeiten, Schnittstellen, Fristen und Standards konkret definiert werden. Hierdurch werden wichtige Inhalte auf einen Blick ersichtlich.	118
F6	Das Hilfeplanverfahren erfolgt strukturiert und zielorientiert nach einheitlichen Vorgaben. Wirtschaftlichkeitsaspekte werden durch die vorhandene Transparenz der Kosten und durch eine Befristung der Hilfen berücksichtigt. Es fehlt noch eine schriftliche Prozessbeschreibung.	118	E6	Um die vorhandenen Abläufe des Hilfeplanverfahrens klar und übersichtlich darzustellen, sollten diese in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.	121
F7	Die Fallsteuerung der Stadt Bergheim entspricht weitestgehend den erforderlichen Standards. Es fehlt noch eine Festschreibung der Abläufe in dem zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätshandbuch.	121	E7	Die Abläufe der Fallsteuerung sollten in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.	123
F8	Kostenerstattungsansprüche macht die Stadt Bergheim grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geltend. Für die Verfahrensweisen fehlen schriftliche Verfahrensstandards.	123	E8	Die Prozessbeschreibungen für die Kostenerstattungen sollten in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.	124
F9	Das Jugendamt der Stadt Bergheim plant im Rahmen der Erstellung eines Prozesshandbuches die strukturelle Verankerung interner Prozesskontrollen. Einzelne Bausteine für Prozesskontrollen sind bereits vorhanden. Es fehlt noch eine Verknüpfung der vorhandenen Kontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling.	124	E9	Die gpaNRW unterstützt das Jugendamt in der beabsichtigten Erweiterung des internen Kontrollsystems durch die Erstellung eines Prozesshandbuches. Zusätzlich zu der einzelfallbezogenen Betrachtung sollten die Prozesskontrollen auch mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden. Das verbessert die Steuerung und hilft bestenfalls dabei, Aufwendungen zu reduzieren.	125
Personaleinsatz					
F10	In der Stadt Bergheim soll eine Personalbedarfsbemessung in Zusammenhang mit der Erstellung von Prozessen für ein Qualitätshandbuch durchgeführt werden. Bislang arbeitet das Jugendamt bei der Personalbedarfsplanung nach Richtwerten der gpaNRW. Eine dezidierte Personalbemessung ist auch aus Sicht der gpaNRW sinnvoll.	125	E10	Die gpaNRW bekräftigt die Entscheidung der Stadt Bergheim, aufbauend auf den beabsichtigten Prozessbeschreibungen im Jugendamt eine dezidierte Personalbemessung durchzuführen. Hierdurch wird der Personalbedarf konkret ermittelt und kann gezielt anhand der individuellen Prozesse und gesetzten Standards in Bergheim fortgeschrieben werden.	128

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F11	Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen in Bergheim über dem Median. Ursächlich hierfür sind bei geringerer Falldichte deutlich höhere Aufwendungen je Hilfefall.	131	E11	Um die hohen Aufwendungen je Hilfefall zu senken, sollten besonders kostenintensive Hilfen in die einzurichtenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.	134
F12	Bei unterdurchschnittlicher aber in 2020 deutlich gestiegener Falldichte hat das Jugendamt mehr Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe als die Hälfte der Vergleichsstädte. Allerdings ist die Laufzeit der Hilfen kürzer. Trägerbezogene Auswertungen können noch mehr Transparenz in das Aufgabenfeld bringen.	140	E12.1	Da die Sozialpädagogische Familienhilfe in Bergheim eine Hilfeart ist, die in verstärktem Umfang genutzt wird, sollten die Verfahrensweisen der Hilfe in das zu erarbeitende Prozess- und Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.	141
			E12.2	Das Jugendamt Bergheim sollte die Sozialpädagogische Familienhilfe in die internen Prozesskontrollen aufnehmen. Die Aufwendungen je Hilfefall sollten trägerbezogen erhoben und in Relation zu den trägerbezogenen Laufzeiten gesetzt werden. Hierdurch ergeben sich weitere Anhaltspunkte für die Steuerung und die Qualitätsdialoge mit den Trägern.	142
F13	Die Falldichte der Vollzeitpflege liegt ebenso wie die Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median. Das Angebot an Pflegefamilien ist nicht ausreichend. Es fehlen noch einheitliche Verfahrensstandards und die Transparenz über Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen.	142	E13.1	Das Jugendamt sollte die Verfahrensweisen im PKD in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierdurch werden die vielfältigen Ausarbeitungen und Handlungsanweisungen übersichtlich nach einem einheitlichen Schema gebündelt und aufbereitet. Das ermöglicht einen schnellen Überblick und gibt den Mitarbeitenden Sicherheit in der Bearbeitung. Zudem werden Prozesskontrollen vereinfacht.	143
			E13.2	Das Jugendamt sollte weiter intensiv an dem Ausbau an Pflegefamilien – beispielsweise an sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien - arbeiten, um bestenfalls kostenintensivere stationäre Hilfen zu vermeiden. Das verringert die stationären Aufwendungen je Hilfefall.	144
			E13.3	Das Jugendamt Bergheim sollte ermitteln, in welcher Höhe und in welchem Umfang Kostenerstattungen von anderen Kommunen für Pflegefamilien in Bergheim geleistet werden, um einem eventuellen „Abwerben“ von Pflegefamilien gegenzusteuern. Ggfs. kann das Jugendamt hier selbst mit einem Anreizsystem – beispielsweise für ältere Kinder – arbeiten.	145

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F14	Das Jugendamt Bergheim hat eine geringere Falldichte bei der Heimerziehung als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist positiv zu sehen, weil Heimerziehung eine der kostenintensivsten Hilfeformen ist. Die Aufwendungen je Hilfefall sind allerdings deutlich erhöht. Die bestehenden Verfahrensstandards und Prozesskontrollen müssen noch über das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch einheitlich erfasst und konkretisiert werden.	145	E14.1	Das Jugendamt sollte für die Heimunterbringungen eine individuelle Prozessbeschreibung formulieren und in das zu erstellende Prozess- und Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierbei sollten insbesondere die Themen Zugangssteuerung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Berichterstattung des Trägers, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. aufgegriffen werden.	146
			E14.2	Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die internen Kontrollen der Abläufe für die Heimunterbringung intensivieren.	148
F15	Das Jugendamt hat bei durchschnittlicher aber steigender Falldichte mehr Aufwendungen für die Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Das liegt an dem höheren Anteil stationärer Hilfen. Es fehlen einheitlich gebündelte Verfahrensstandards und intensivere Prozesskontrollen.	148	E15.1	Auch für die Eingliederungshilfen für Behinderte ist es wichtig, die vorhandenen Verfahrensstandards im Rahmen der Erstellung eines Prozess- und Qualitätshandbuches nach einem einheitlichen Schema aufzubereiten. Das ermöglicht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen schnellen Überblick über die Vielzahl der vorhandenen Richtlinien.	149
			E15.2	Aufgrund der steigenden Falldichte, einem erhöhten Anteil stationärer Hilfen und damit verbundenen hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die Eingliederungshilfen in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.	151
F16	Die Stadt Bergheim hat bei erhöhter Falldichte sehr hohe Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige. Insbesondere die Eingliederungshilfen spielen in der Hilfeart eine große Rolle. Es fehlen separate Verfahrensstandards, ein eigenes Sachkonto für die Aufwendungen der Eingliederungshilfe und verstärkte Prozesskontrollen, um den hohen Aufwendungen entgegenzuwirken.	152	E16.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, kurze Wiedervorlagefristen, Beteiligte (jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollte die Stadt Bergheim auch für die jungen Volljährigen eigene Prozessbeschreibungen erarbeiten.	152
			E16.2	Aufgrund der Relevanz der Eingliederungshilfen bei den jungen Volljährigen sollte das Jugendamt die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen – analog zu den Fallzahlen – separat erfassen. Hierdurch kommt noch mehr Transparenz in das Aufgabenfeld; die Steuerung wird verbessert.	154
			E16.3	Wegen der erhöhten Falldichte mit hohen Aufwendungen sollten das Jugendamt die Hilfen für junge Volljährige - und hier insbesondere die Eingliederungshilfen - in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.	154

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F17	Die Zahl der UMA ist in Bergheim rückläufig. Der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen ist im interkommunalen Vergleich erhöht. In 2020 mussten alle UMA stationär betreut werden. Das steigert die Aufwendungen je Hilfefall. Sofern sich die UMA-Zahlen künftig wieder erhöhen sind separate Verfahrensstandards für die Hilfe erforderlich.	154	E17	Sofern die Anzahl der UMA künftig wieder ansteigt, sollte das Jugendamt auch für die UMA die vorhandenen Richtlinien und Abläufe in einer standardisierten Übersicht zusammenfassen. Das erhöht die Übersichtlichkeit und vereinfacht die Verfahrensweisen.	155

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	60.288	61.099	61.612	61.601
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	10.920	11.187	11.394	11.513
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	13.006	13.347	13.485	13.547

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	11.036.787	10.687.170	10.978.297	11.824.483
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	869	822	838	892
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	29.773	31.413	33.480	31.486
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.688.396	1.633.600	1.997.119	2.300.359
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.441	12.448	14.470	12.709
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	9.348.391	9.053.571	8.981.176	9.254.123
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	44.817	46.348	49.895	52.239

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	29,20	26,16	25,04	28,33
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	45,07	44,06	46,69	52,50
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	36,59	37,37	38,14	37,53

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	363.325	395.891	404.709	562.266
Hilfefälle	69,17	65,42	62,67	74,33
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	999.764	1.025.135	1.008.574	1.015.755
Hilfefälle	72,75	69,08	66,33	66,92
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.436.215	4.934.702	4.696.682	5.176.234
Hilfefälle	87,92	78,42	67,33	67,58

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.556.079	1.931.756	2.177.228	2.318.282
Hilfefälle	59,33	57,83	66,50	86,00
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.888.059	1.697.650	1.855.641	2.043.422
Hilfefälle	44,08	43,26	41,17	45,32
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	21,13	20,03	19,69	22,28
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.034.238	1.432.802	1.038.747	696.133
Hilfefälle	39,58	27,75	18,58	13,58

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergheim im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

In der Stadt Bergheim sind seit dem Jahr 2012 zwei Bauaufsichten installiert. Ziel der Stadt Bergheim ist, den Servicegedanken wirtschaftsorientiert zu führen. Damit können die ansässigen und künftigen Unternehmen am Wirtschaftsstandort Bergheim in einem Gesamtpaket von der Standortsuche, dem Erwerb des Grundstücks bis zum „fertigen“ Gebäude betreut werden. Daher ist dem Fachbereich 1, Abt. 1.3 Wirtschaftsförderung und Tourismus, eine eigenständige Bauaufsicht angeschlossen: die so genannte gewerbliche Bauaufsicht. Im Fachbereich 6, Abt. 6.3 Bauaufsicht, ist die allgemeine Bauaufsicht angesiedelt. Hier werden alle bauaufsichtlichen Verfahren im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen durchgeführt.

Für die Prüfung wurden mit beiden Abteilungen Gespräche geführt und die aus beiden Abteilungen erhobenen Grunddaten zusammengeführt, ausgewertet und daraus Kennzahlen ermittelt. Nur mit diesem Verfahren ließ sich eine Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen herstellen. Wenn Grunddaten für beide Abteilungen vorlagen, werden Kennzahlen im Berichtstext dargestellt. Im nachfolgenden Bericht wird vorrangig auf die Bauaufsicht in Abt. 6.3 abgestellt, weil hier die Verfahren angesiedelt sind, die auch in den Bauaufsichten der Vergleichskommunen üblicherweise anzutreffen sind. Abweichungen der Abt. 1.3 werden gesondert beschrieben. Die Stadt Bergheim sollte die Zusammenlegung der beiden Abteilungen in Erwägung ziehen, um Synergieeffekte zu erzielen, z. B. hinsichtlich des Vorhaltens von fachlichem Knowhow und der technischen Ausstattung. Die Stadt Bergheim ist in Nordrhein-Westfalen die einzige Stadt mit zwei Bauaufsichten.

Die Stadt Bergheim erledigt ihre Aufgaben überwiegend rechtmäßig. Aufgrund der teilweisen Unterbesetzung in beiden Abteilungen konnten die gesetzlich vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen nicht immer eingehalten werden. Darüber hinaus muss der Gebührenbescheid früher, also zusammen mit dem Ergebnis der Vorprüfung, versendet werden. Gemäß der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) wurde ein neuer Gebührentatbestand geschaffen: Wenn die Frist für die Nachbesserung der Bauantragsunterlagen verstrichen ist, gilt der Antrag als zurückgenommen. Im dem Fall können keine Gebühren mehr gefordert werden.

Die Stadt Bergheim verzeichnet in der Bauaufsicht 2020 so viele Falleingänge je Vollzeit-Stelle wie die meisten Vergleichskommunen. Die Personalkennzahl liegt beim Median. Allerdings steigt die Zahl der Bauanträge, die nicht in einem Jahr abgearbeitet werden konnten, erheblich und ist ein Indiz für die Belastung in der Belegschaft. Grund sind temporäre Personalausfälle und eine starke Personalfuktuation in den letzten Jahren. Es waren zeitweise unbesetzte Stellen in der Sachbearbeitung, aber auch in der Abteilungsleitung zu verzeichnen. Die Stadt sollte den erforderlichen Personaleinsatz laufend beobachten und bedarfsgerecht anpassen, auch wenn der Arbeitsmarkt derzeit schwierig ist. Die Stelle für eine technische Sachbearbeitung ist ausgeschrieben.

Zum Zeitpunkt der Prüfung beabsichtigt die Stadt Bergheim, ihre Webseite zu überarbeiten. Die Homepage hält für Bausuchende Informationen und Links auf verschiedene Antragsformulare bereit. Zu einer hohen Zahl genehmigungsfähiger Bauanträge ohne Mängel führt dies jedoch noch nicht. Zudem basieren die Angaben teilweise auf einer veralteten Version der Landesbauordnung. Die Stadt sollte bei der Gestaltung ihrer Webseite die Informationen hinsichtlich der Genehmigungsverfahren anpassen. Im Kapitel Bauberatung sind weitreichende Informationen enthalten. Im Jahr 2022 sollen Bausuchende über den Antrags- und Dokumentassistenten Bauanträge und Bauvorlagen elektronisch einreichen können, was aktuell über den Zweckverband Kommunale Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur in Frechen (kdvz Frechen) eingerichtet wird. Die Umstellung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) ab Ende 2022 ist verpflichtend. Die Digitalisierung in der Verwaltung wird entsprechend intensiv vorangetrieben. Davon profitiert auch die Bauaufsicht bei der Fallbearbeitung.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitung in den Bauaufsichten bereits, jedoch wird sie noch nicht vollständig genutzt und für Auswertungen herangezogen. Derzeit wird die eigentliche Verfahrensakte noch in Papierform geführt. Daher kommt es in der Fallbearbeitung zu Medienbrüchen. Die doppelte Aktenführung belastet die Sachbearbeitenden zusätzlich. Mit Kennzahlen arbeiten die Bauaufsichten bisher kaum. Sie könnten ihre Steuerung verbessern, indem sie Kennzahlen erheben und konkrete Zielwerte hierfür festlegen. Hierfür können ggf. weitere Module der Fachsoftware angeschafft werden. Kennzahlen sollten in einem Berichtswesen fortgeschrieben, analysiert und Plan-Ist-Vergleiche angestellt werden. So werden Optimierungsmöglichkeiten transparent und sollten von der Stadt umgesetzt werden.

Der als Anlage beigefügte Prozessablauf zeigt einen straffen Verfahrensablauf in Bergheim. Das Vier-Augen-Prinzip als Aspekt der Korruptionsprävention sichert die Stadt Bergheim über die Wiedervorlage der Bauanträge bei den Abteilungsleitungen unmittelbar vor der Genehmigung oder Ablehnung. Die Dauer der Genehmigungsverfahren kann nicht angegeben werden, weil die vorhandene Software bezüglich Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten nicht ausgewertet werden kann. Hierfür sollte die Verfahrensstandseite der Software durch den Zweckverband kdvz Frechen angepasst werden. Die Stadt Bergheim kann durch die Auswertung der Laufzeiten eine Effizienz- und Aufwandskontrolle im Baugenehmigungsverfahren durchführen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen

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

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	50	33	46	52	59	97	32
Fälle je qkm	3,20	2,41	3,50	5,02	5,95	9,00	32
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	3,25	0,00	1,40	2,81	7,37	36,89	32

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	50,46	75,14	84,13	90,48	96,58	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,93	7,09	10,16	13,21	18,57	21

Grundsätzlich können die Verfahren in der Fachsoftware nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterschieden werden. Die Eingabemöglichkeit sieht die Verfahrensstandseite der Fachsoftware in der **Stadt Bergheim** bisher jedoch nicht vor. Sie wird von den Kommunen jeweils selbst eingerichtet und muss in Bergheim darüber hinaus vom kdVz Frechen⁸⁸ angepasst werden. Erst dann ist die entsprechende Auswertung möglich. Die Fachsoftware verwenden die beiden Bauaufsichten gemeinsam, arbeiten jedoch jeweils autark damit.

Die Bauaufsicht Abt. 1.3 hat die von ihr bearbeiteten Verfahren anhand der in der Fachsoftware generierten Excel-Datei ausgewertet. Dafür musste die Art des Verfahrens im System oder in der Papierakte herausgesucht werden. Für das Jahr 2020 wurden 25 im einfachen und 13 im normalen Genehmigungsverfahren ermittelt. Somit beträgt das Verhältnis in der Bauaufsicht Abt. 1.3 34 Prozent normale und 66 Prozent einfache Genehmigungsverfahren. Überwiegend handelt es sich in der Abt. 1.3 Wirtschaftsförderung und Tourismus um Vorhaben, die aufgrund ihrer Größe bzw. Art der Nutzung baurechtlich als große Sonderbauten einzustufen sind. Daher ist die Quote der normalen Genehmigungsverfahren höher als in den Bauaufsichten der meisten Vergleichskommunen und der Abt. 6.3. Gleichwohl sind auch Projekte im einfachen Verfahren abzuwickeln, wenn z. B. in einem Gewerbegebiet kleine Bürogebäude, Werkstätten oder Hallen sowie Werbeanlagen errichtet werden sollen.

Die Bauaufsicht Abt. 6.3 konnte nicht zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren differenzieren. Das händische Heraussuchen unter dem jeweiligen Aktenzeichen wäre für die Prüfung zu aufwändig gewesen. Die Abt. 6.3 schätzt, dass es sich um ca. 20 Prozent normale und um 80 Prozent einfache Genehmigungsverfahren in der Stadt Bergheim handelt.

Die Bauaufsicht beabsichtigt, die Verfahrensstandseite kurzfristig zu ändern, damit beide Abteilungen zukünftig differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auswerten können.

Entwicklung der Fallzahlen für Bergheim

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge Abt. 1.3	16	38
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	14	25
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	3	13

⁸⁸ Zweckverband Kommunale Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur in Frechen (kdVz Frechen)

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	0	0
Bauanträge Abt. 6.3	267	260
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k.A.	k.A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k.A.	k.A.
Vorlagen im Freistellungsverfahren	19	10
Bauanträge Stadt Bergheim gesamt	283	298
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k.A.	k.A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k.A.	k.A.
Vorlagen im Freistellungsverfahren	19	10

Auf die Zahl der Bauanträge und den Zeitpunkt der Antragstellung hat die Bauaufsicht grundsätzlich keinen Einfluss. In fast allen Kommunen ging durch das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Zahl der Bauanträge im Jahr 2019 zurück und steigt in vielen Kommunen 2020 wieder an. So war es auch in der Zeitreihe in Abt. 1.3. Vermutlich wurden 2019 gerade komplexere Bauanträge zurückgehalten und erst in 2020 gestellt. Einen signifikanten Anstieg der Anträge auf Abweichungen vom Bebauungsplan oder Befreiungen, z. B. für Wintergärten oder Terrassenüberdachungen, hat es im Prüfungszeitraum in der Stadt Bergheim nicht gegeben.

Städtebauliche Konzepte, Neubaugebiete und neue Gewerbegebiete ziehen i.d.R. auch Baumaßnahmen im sozialen und Freizeitbereich, Handel und Gewerbe sowie die notwendige Infrastruktur nach sich. Die Stadt Bergheim hat konkrete Pläne, neue Einwohner und Einwohnerinnen anzusiedeln sowie neue Arbeitsplätze zu schaffen. Weiterhin sollen der flächendeckende Ausbau der Offenen Ganztagsbetreuung in den Grundschulen und Übermittagsbetreuungen an weiterführenden Schulen erfolgen. Dadurch werden umfangreiche bauliche Veränderungen an den städtischen Gebäuden erforderlich.

Auf der Homepage der Stadt Bergheim werden viele städtebauliche Konzepte sowie verschiedene Masterpläne vorgestellt. Hierzu gehören z. B.

- das Neubaugebiet "Ahe – An der Kapelle-2",
- das neue Wohngebiet Bergheim Thorr „Zum Römerpark“ mit Kindertagesstätte,
- der Bebauungsplan "Östliche Entwicklung Glessen" sowie
- das innenstadtnahe Wohnquartier "Nördliche Heerstraße".

Der bereits eingeleitete Strukturwandel nach Ende des Abbaus im Rheinischen Braunkohlerevier führt zu neuen Herausforderungen und auch Ansprüchen an das bauaufsichtliche Verfahren. Die optimierte Ausnutzung der Bauflächen und die Nachverdichtung in den Gewerbegebieten führen perspektivisch zu höheren Beratungsleistungen im bauaufsichtlichen Prozess. Beides soll zukünftig unter Berücksichtigung der Schonung des Freiraums aber auch zur Bestandssicherung der Betriebe einen Schwerpunkt darstellen.

Die genannten Vorhaben haben jeweils Einfluss auf die Bearbeitung der Fälle bei der Bauaufsicht und erfordern eine vorausschauende Personaleinsatzplanung (vgl. Kapitel 5.3.6 Personaleinsatz).

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Stadt Bergheim erledigt ihre Aufgaben überwiegend rechtskonform und hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen grundsätzlich ein.

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

Die Bauaufsicht in der **Stadt Bergheim** orientiert sich an der Landesbauordnung, der Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) in der jeweiligen Fassung und dem Baugesetzbuch. Darüber hinaus gibt es für die Stadt Bergheim eine Gestaltungssatzung sowie die Denkmalsbereichssatzung "Stadtkern Bergheim". Es gibt eine allgemeine Dienstanweisung und Satzungen der Stadtverwaltung, jedoch keine spezifische Dienstanweisung in den Bauaufsichten. Fachliche Schulungen erfolgen anlassbezogen und meist extern.

In der Bauaufsicht werden Bearbeitungsbögen für die Genehmigungsverfahren aus der Fachsoftware genutzt. Sie sind eine Art digitale Checkliste und sollten bei jedem Vorgang verwendet werden. Damit arbeiten alle Sachbearbeitenden nach gleichen Vorgaben. Ziel ist, die notwendigen Arbeitsschritte für die jeweiligen Verfahren routiniert und rechtssicher zu bearbeiten, Verzögerungen auszuschließen sowie Doppelarbeit in der Bauaufsicht und auf Seiten der Antragstellenden oder entwurfsverfassenden Büros zu vermeiden. Auch gibt der Bearbeitungsbogen dem Sachverhalt angemessene Fristen vor, um möglichst kurze Gesamtlaufzeiten zu erreichen.

Die vorgeschriebene Frist zur Vorprüfung beträgt gemäß § 71 Satz 1 BauO NRW 2018 zwei Wochen (zehn Arbeitstage in der Neufassung vom 02. Juli 2021). In dieser Zeit hat die Bauaufsichtsbehörde die Prüfung durchzuführen und den Bauantragstellenden eine entsprechende Mitteilung zu machen, welche Unterlagen noch beizubringen sind oder ob Mängel bestehen. Nach Aussage der Stadt Bergheim werden die Fristen der Prüfung nach Eingang des Bauantrages nicht immer eingehalten. Corona-bedingt und wegen langfristiger Personalausfälle gab es in den letzten zwei Jahren Überschreitungen (vgl. Kapitel 4.3.6 Personaleinsatz). Beschwerden gab es deswegen jedoch nicht.

Der Anteil der sofort vollständig vorliegenden Bauanträge ist nach Aussage der Bauaufsicht Abt. 6.3 sehr gering. Dann ist es erforderlich, dass die Sachbearbeitung nach der Vorprüfung eine so genannte qualifizierte Eingangsbestätigung mit einer Mängelliste schreibt, weil die Unterlagen nicht mängelfrei oder vollständig sind. Gleichzeitig erfolgen die Fristsetzung und der Hinweis auf die Rücknahmefiktion⁸⁹. Die Gebühr wird in der Eingangsbestätigung mit der Mängelliste angekündigt und erst erhoben, wenn die Unterlagen innerhalb der Frist nicht beigebracht werden. Dann wird den Antragstellenden mitgeteilt, dass der Bauantrag jetzt als zurückgenommen gilt und der Gebührenbescheid beigefügt. In Abt. 1.3 tritt dieser Fall aufgrund der

⁸⁹ angemessene Frist zur Beibringung von Unterlagen, nach Verstreichen der Frist gilt der Antrag als zurückgenommen

Vorgespräche und der besonderen Betreuung der Investoren sowie deren bekundeten Absicht zu Bauen so gut wie nie ein.

→ **Feststellung**

Die Gebühren setzt die Stadt Bergheim auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) sowie auf Basis der Handlungsempfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages fest. Die Gebühr wird über die Fachsoftware ermittelt. Der Gebührenbescheid für die Vorprüfung ergeht erst, wenn die Frist für die Nachbesserung des Bauantrages verstrichen ist.

Den Bauwilligen soll nach der inhaltlichen Prüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt werden, Unterlagen nachzureichen. Bei der Nachforderung von Unterlagen gemäß § 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt, da auf das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine (nachteilige) Rechtsfolge folgt. Die Bauaufsicht soll

- die Mängel bzw. fehlenden Unterlagen im Einzelnen genau bezeichnen,
- zur Vermeidung von Missverständnissen den Tag des Fristablaufs konkret benennen,
- ausdrücklich auf die Rücknahmefiktion nach Ablauf der Frist kraft Gesetzes hinweisen sowie
- eine Rechtsbehelfsbelehrung anfügen.

Die Rücknahme des Bauantrages tritt allein mit dem Fristablauf durch die gesetzlich angeordnete Rücknahmefiktion ein, wenn die Mängel nach Ablauf der Frist bestehen bleiben. Natürlich können die Antragstellenden rechtzeitig vor Fristablauf eine Fristverlängerung beantragen, wenn die Frist aus nachvollziehbaren Gründen nicht einhalten werden kann. Dies soll jedoch nicht grundsätzlich und nicht mehrfach erfolgen.

Gehen die nachgeforderten Unterlagen bei der Behörde nicht rechtzeitig ein, ist die Rücknahmefiktion kraft Gesetzes eingetreten, d. h. es liegt kein wirksamer Bauantrag mehr vor. Eine rückwirkende Fristverlängerung ist nach Ablauf der Frist nicht mehr möglich. Sollten die Antragstellenden weiterhin an ihrem Bauvorhaben festhalten wollen, müssen sie einen neuen Antrag bei der Bauaufsichtsbehörde einreichen.

Die Regelung soll nach den Intentionen der Gesetzgebung dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen, ggf. unter Zuhilfenahme eines Architektur- oder Ingenieurbüros. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall wiederholter Nachforderungen. Für die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen durch die Bauherrenschaft wurde daher auch ein neuer Gebührentatbestand geschaffen, da anderenfalls im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion für den entstandenen Verwaltungsaufwand keine Gebühren mehr gefordert werden können. Der Gebührentatbestand ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 08. Oktober 2019 geregelt. Die Gebühr kann bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben gewesen wäre, mindestens aber 50 Euro betragen. Sie soll später auf die Gebühr für die abschließende Entscheidung in Höhe von 50 Prozent angerechnet werden. Der verbleibende Teil soll den Mehraufwand der Bauaufsicht für die Nachforderung decken.

→ **Empfehlung**

Für den Aufwand der Vorprüfung und die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen durch die Antragstellenden soll gemäß der AVerwGebO NRW unmittelbar eine Gebühr erhoben werden. Der Gebührenbescheid sollte sofort mit dem Ergebnis der Vorprüfung versendet werden.

Wenn nachbarliche Belange berührt sein könnten, werden die Antragstellenden bereits bei den Bauberatungen auf die erforderliche Zustimmung der Nachbarn hingewiesen. Möglichst wird die Zustimmung von Eigentümern angrenzender Grundstücke über die Antragstellenden beigebracht. Die Bauaufsicht informiert Angrenzende entsprechend § 72 BauO NRW. In Fällen der nachbarlichen Zustimmung schöpft die Stadt Bergheim den Gebührenrahmen der AVerwGebO NRW aus. Gleiches gilt für die Eintragung von Baulasten.

Die Beteiligung der Fachämter und Behörden werden möglichst frühzeitig und sternförmig durchgeführt. Sollte die mit dem Bauantrag eingereichte Anzahl der Ausfertigungen dafür nicht ausreichen, werden mit der Eingangsbestätigung weitere angefordert. So wird auch die Sechswochenfrist nach Vorliegen des mängelfreien und vollständigen Bauantrags im einfachen Baugenehmigungsverfahren zur Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der zu beteiligenden Fachbehörden in der Stadt Bergheim meistens eingehalten. Die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW in der Fassung vom 21. Juli 2018 wurde nur selten in Anspruch genommen.

Fristen, z. B. zur Rohbaufertigstellung und Endabnahme, sowie ggf. Mängel und Auflagen werden auf der Verfahrensstandseite der Fachsoftware eingetragen und Termine für Abt. 6.3 in der Registratur auf Wiedervorlage für die Sachbearbeitenden gelegt. In Abt. 1.3 halten die technischen Sachbearbeitenden die Fristen selbst nach. Eine Baugenehmigung erlischt, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens begonnen wurde oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen worden ist.

Der Baukontrolleur prüft regelmäßig alle zwei bis vier Wochen, welchen Stand das Bauvorhaben hat und ob alle erforderlichen Nachweise vorliegen. Bei Verstößen gegen baurechtliche Bestimmungen werden die Antragstellenden angeschrieben und mitgeteilt, dass die Genehmigung erloschen ist und ggf. noch rückwirkend verlängert werden kann. In Abt. 1.3 wird das Grundstück im Rahmen einer Rückauffassungsvormerkung wieder an die Stadt zurückgeführt.

Kennzahlen, z. B. zur Aufwandsdeckung, werden in der Bauaufsicht der Stadt Bergheim bisher nicht gebildet. Die Gebühren sollten zumindest stichprobenhaft hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden. Damit kann auf Anpassungsbedarfe frühzeitig reagiert und die entsprechenden Gebührentatbestände und der Gebührenrahmen können ausgeschöpft werden. Auf die Steuerung durch Kennzahlen gehen wir in Kapitel 4.3.9 Transparenz und Steuerung weiter ein.

4.3.3 **Geschäftsprozesse**

→ **Feststellung**

Bauanträge können bisher nicht digital bearbeitet werden. Die Papierakte und die elektronische unterstützende Fachsoftware werden parallel geführt. Dadurch kommt es zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Ein „Wissenskataster“ mit objektiven Beurteilungskriterien für Einzelfall- und Ermessensentscheidungen gibt es 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 sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Der Geschäftsprozess der **Stadt Bergheim** verläuft einheitlich und zielführend zur Genehmigung oder zur Ablehnung eines Bauantrages. Die verschiedenen Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware für eine einheitliche Arbeitsweise in der Genehmigungsfreistellung sowie den einfachen und normalen Genehmigungsverfahren werden inhaltlich jeweils schnell an die gültige Bauordnung oder sonstige gesetzliche Grundlagen angepasst. Dies erfolgt individuell in jeder Bauaufsicht und nicht über den Anbieter der Fachsoftware.

Bauanträge können derzeit noch nicht digital bearbeitet werden. Neben der führenden Papierakte wird zusätzlich eine spezifische Fachsoftware eingesetzt. Schriftverkehr erfolgt über die Fachsoftware mit Textbausteinen. Wichtige Unterlagen müssen dann zusätzlich ausgedruckt und in die gerichts feste Papierakte geheftet werden.

Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse mit Hilfe eines digitalen Genehmigungsverfahrens sowie dem Abstimmungsstand zwischen der Abt. 3.1 Organisation und IT mit den Bauaufsichtsabteilungen bis zur vollständigen Digitalisierung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) gibt es im Kapitel 4.3.5 Digitalisierung.

→ **Empfehlung**

Die Bearbeitungsbögen aus der Fachsoftware sollten optimiert und verpflichtend eingesetzt werden. Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies verbessert darüber hinaus den Service, z. B. bei Rückfragen der Bausuchenden, und verkürzt die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren.

Vor der Corona-Pandemie fanden Abteilungsbesprechungen wöchentlich statt, derzeit eher 14-tägig. Im Bereich der städtischen Schulbauten und Kitas gibt es einen regelmäßigen Arbeitskreis. Bei Bedarf werden einzelne Fälle in die Abteilungsbesprechung eingebracht. Regelungen für Einzelfallentscheidungen sollten schriftlich festgehalten werden, damit der Vorgang rechtlich und im Hinblick auf die Korruptionsprävention abgesichert ist. Wenn die Abteilungsbesprechungen fortlaufend protokolliert werden, können Entscheidungen und Ausführungen zu bestimmten Sachverhalten über definierte Schlagworte aufgefunden werden. In Abt. 1.3 wird Klärungsbedarf in den Genehmigungsverfahren kurzfristig zwischen Abteilungsleitung und Antragstellenden besprochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte Regelungen für Einzelfall- und Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren, um eine Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle gewährleisten zu können und im Stadtgebiet einheitlich und rechtssicher zu agieren.

Grundsätzlich bleibt der gesamte Vorgang in den Händen des Sachbearbeiters oder der Sachbearbeiterin der Abt. 6.3, der oder die im jeweiligen Team A oder B für feste Bezirke im Stadtgebiet zuständig ist. Aufgrund längerer Dienstaussfälle gab es jedoch in den letzten Jahren häufig Überschneidungen. In Abt. 1.3 gibt es keine festen Bezirke. Die Abteilungsleitung verteilt die

Bauanträge je nach Aufwand und der Auslastung der Mitarbeitenden. Während der Genehmigungsverfahren wird die jeweilige Abteilungsleitung über anstehende Genehmigungen oder Ablehnungen fortlaufend informiert.

Neben den bestehenden Unterschriften- und Vertretungsregelungen sowie dem Vier-Augen-Prinzip ist die Personalrotation ein weiteres Mittel zur Korruptionsprävention. Sie kann verhindern, dass nach langjähriger Betreuung von Verwaltungskunden durch gleiche Beschäftigte der Verwaltung enge Vertrauensverhältnisse entstehen. In der Bauaufsicht könnte dies z. B. bei Bestandsobjekten oder in Abt. 1.3 bei gleichen Investoren der Fall sein. Der Zuständigkeitsbereich sollte grundsätzlich nach ca. fünf Jahren wechseln. Dies ist bei einfachen Ordnungskriterien wie z. B. zugewiesenen Bezirken in der Bauaufsicht möglich. Das Gebot zur Risikominimierung sollte hier über dem Zeitverlust der Einarbeitungszeit in den neuen Bezirk stehen. Aktuell ist eine Rotation aufgrund der Personalfuktuation der letzten Jahre noch nicht geboten.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Er ist als Anlage diesem Bericht zur Bauaufsicht beigelegt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind so bei der Betrachtung leichter erkennbar.

- Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren zeigt bei der Stadt Bergheim einen effizienten Weg zur Baugenehmigungsentscheidung mit nur geringen Optimierungsmöglichkeiten. Notwendige Beteiligungen werden frühzeitig eingeleitet. Das Vier-Augen-Prinzip als ein Aspekt der Korruptionsprävention ist gewährleistet.

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

Das einfache Baugenehmigungsverfahren folgt bei der **Stadt Bergheim** einer klaren Struktur im Prozessablauf. Der Antrag wird erst in der Software erfasst, wenn er in der zuständigen Abteilung ist. Diese legt dann den Antrag an. Während die Registratur der Abt. 6.3 die Stammdaten in die Fachsoftware erfasst, legt in der Abt. 1.3 jede bzw. jeder Sachbearbeitende den Vorgang selbst an. Die Aktenzeichen werden fortlaufend automatisch vom System vergeben. Baulasteneintragen und Akteneinsicht erledigt die Abt. 6.3 auch für die Abt. 1.3.

Eine Optimierung in der Abt. 6.3 könnte durch den Verzicht auf die Eingangsbestätigung erfolgen, da innerhalb der Zwei-Wochen-Frist ohnehin die Vorprüfung erfolgen und eine Rückmeldung in Form einer Mängelliste an die Antragstellenden ergehen muss. Abt. 1.3 verfährt bereits entsprechend, allerdings stehen Antragstellende und Abt. 1.3 meist vor Einreichung des Antrags bereits in Kontakt. Die Bauantragsunterlagen werden von den Abteilungsleitungen grundsätzlich gesichtet und dann nach Bezirken (Abt. 6.3) bzw. Auslastung (Abt. 1.3) in die Sachbearbeitung gegeben.

Die Vorprüfung hinsichtlich der grundsätzlichen Genehmigungsfähigkeit aus bauordnungsrechtlicher Sicht erfolgt unmittelbar nach Eingang der Bauantragsunterlagen. Interne und externe Stellungnahmen der Ämter und Fachbehörden werden zur Vermeidung von Zeitverlusten so früh wie möglich und bei ausreichender Anzahl von Bauantragsunterlagen parallel eingeholt. Dies geschieht auch bei geringfügig unvollständigen Bauanträgen, wenn die fehlenden Unterlagen nicht für die Beteiligung benötigt werden.

Wenn die Bauantragsunterlagen nicht mängelfrei und vollständig sind, wird den Bauwilligen nach der Vorprüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt, Unterlagen nachzureichen. Sie erhalten zeitgleich eine Fristvorgabe für die Vervollständigung. Bleiben Anträge nach Ablauf der Frist unvollständig, greift die gesetzliche Rücknahmefiktion (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit). Antragstellende sollen frühzeitig auf das Erfordernis eines vollständigen und mängelfreien Bauantrages und die unmittelbare Rücknahmefiktion nach Verstreichen der Frist hingewiesen werden. Die Frist sollte auch nicht übermäßig oft verlängert werden, um den Aufwand in der Bauaufsicht gering zu halten. Weiteres ist dem Kapitel 4.3.7 Bauberatung zu entnehmen.

Wenn der Bauantrag unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen der internen und externen Fachbehörden abgelehnt werden muss, ist er Gegenstand der Abteilungsbesprechung. Der Vorgang wird darüber hinaus der Abteilungsleitung vorgelegt. Damit ist ein einheitliches Vorgehen gesichert und die Abteilungsleitung ist für eventuelle Rückfragen der Antragstellenden informiert. Dann sucht die Bauaufsicht Rücksprache mit den Antragstellenden oder Entwurfsverfassenden in einem persönlichen Gespräch, um eine Lösung zu finden. Sofern die Verhandlungen scheitern, schreiben die technischen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen die Anhörung gemäß § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit der Auflistung der Mängel und den entgegenstehenden Rechtsvorschriften. Es besteht nochmals die Möglichkeit zur Nachbesserung des Antrages. Verlaufen auch die abschließenden Besprechungen mit allen Beteiligten und den Antragstellenden ergebnislos, wird der gebührenpflichtige Ablehnungsbescheid geschrieben und verschickt. In den meisten Fällen führt das Bauantragsverfahren jedoch zur Genehmigung. Routinefälle werden von den technischen Sachbearbeitenden abschließend bearbeitet, komplexere oder bedeutendere Fälle werden nochmals der Abteilungsleitung vorgelegt. Damit ist das Vier-Augen-Prinzip als ein Aspekt der Korruptionsprävention gewährleistet.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie der Hambacher Forst, das Rheinische Braunkohlerevier, der Kraftwerksblock Niederaußem, das Überschwemmungsgebiet der Erft sowie Naturschutzareale, Trinkwasserschutzgebiete und Altlasten im Boden die Arbeit der Bauaufsicht. Schloss Paffendorf z. B. ist ein beliebtes Ausflugsziel in Bergheim, und es müssen für verschiedene Veranstaltungen und Events wie Hochzeiten, Feiern und Tagungen immer wieder Genehmigungen erteilt werden. Darüber hinaus sind Denkmalbereiche, Freizeitparks und der Tierpark sowie auch die Verkehrsinfrastruktur Gegenstand der Bearbeitung durch die Bauaufsicht. In Bergheim entstehen auch neue Windkraft- und Photovoltaikanlagen. Hier sind besondere bauaufsichtliche Kenntnisse vorzuhalten und Aspekte im Umwelt- und Immissionsschutz zu beachten.

Für diese verschiedenen Bauvorhaben sind unterschiedliche interne und externe Ämter und Behörden an den Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen, beispielsweise der Rhein-Erft-Kreis, die Bezirksregierung, die obere und untere Wasserbehörde, der Erftverband, die Stadtwerke, die Stadtplanung und das Grünflächenamt, bei Bedarf die Feuerwehr bzw. Brandschutzdienst-

stelle, die Landwirtschaftskammer NRW, Straßen.NRW, die Deutsche Bahn AG oder die Bundeswehr. Auch die neue Flüchtlingssituation im Jahr 2022 hat Auswirkungen auf die Bauaufsichten: Es finden Termine und Abnahmen statt bzw. gibt es Anfragen, ob Gebäude für die Unterbringung von Flüchtlingen geeignet sind.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,95	3,05	3,64	5,37	9,68	23
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,55	2,64	3,27	4,54	9,09	19
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,20	0,39	0,57	0,83	1,63	20

Die Bauaufsicht informiert die Stadtwerke Bergheim GmbH (SWBM) formal immer und zählt dies ebenfalls als interne Stellungnahme. Hierfür wird ein Umlauf-Formular verwendet, das die SWBM anschließend an die Abt. 2.2 Steuern, Grundbesitzabgaben und Erschließung weiterleiten. So sind beide über eine eventuell notwendige Erschließung und/oder notwendige Kanalschlussgebühren informiert. Dennoch liegt die Stadt Bergheim mit 1,47 eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Bauantrag gesamt (1,23 intern eingeholte und 0,23 extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag) unter dem aktuellen Minimum. Somit werden nur die notwendigen Stellungnahmen eingeholt und damit unnötige Beteiligungen und Zeitverluste vermieden.

Allerdings erfolgen beim Rhein-Erft-Kreis grundsätzlich Sammelanfragen. Z. B. sind im Amt 70 für Technischen Umweltschutz die Untere Wasserbehörde, die Abfallwirtschafts- und Bodenschutzbehörde sowie die Untere Immissionsschutzbehörde angesiedelt. Dieses Verfahren kann die Stadt Bergheim aus Effizienzgründen beibehalten, denn sie muss die Stellungnahmen der Ämter des Kreises nicht einzeln nachhalten. Es erfolgt eine gesammelte Rückmeldung von Amt 70 des Rhein-Erft-Kreises. Dennoch sollte Bergheim zukünftig jede erforderliche bzw. eingehende Stellungnahme zählen, denn jede Stellungnahme für sich zu den entsprechenden Themen (Landschaftsschutz, Denkmalschutz, usw.) muss im Baugenehmigungsverfahren separat verarbeitet werden. Aus diesem Grund stellt die gpaNRW die Kennzahl der Stadt Bergheim nur textlich dar.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim baut derzeit die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich

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

Die **Stadt Bergheim** baut derzeit die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW und des Online-Zugangsgesetzes (OZG) durch den Fachbereich 3 Zentraler Service, Abt. 3.1 Organisation und IT, aus. Hier werden durch die für die jeweiligen Fachbereiche zuständigen so genannten Organisatoren alle Abstimmungen zwischen der Verwaltung, den Fachabteilungen und dem kdVz Frechen vorgenommen. Wenn Neuerungen eingebracht werden sollen, werden die Fachabteilungen informiert und Informationsveranstaltungen oder Schulungen durchgeführt.

Bisher können Bauanträge nicht digital bearbeitet werden. Wenn die Unterlagen auf dem Postweg eingegangen oder online übermittelt werden, wird manuell eine digitale Stammakte in der Fachsoftware angelegt, die beide Bauaufsichten nutzen. Die maßgebliche und gerichtsfeste Verfahrensakte wird in Papierform geführt. Schriftverkehr und Stellungnahmen von Fachämtern und anderen Behörden erfolgen teilweise per E-Mail. Relevanter Schriftverkehr wird dann ausgedruckt und in der Verfahrensakte abgeheftet. So kommt es bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen. Die Stadt führt so genannte Hybridakten, teils als Papierakte, teils mittels Fachsoftware in den Bauaufsichten.

Im Wesentlichen wird das Hauptprogramm der Fachsoftware genutzt, die Bauanträge auf der Verfahrensstandseite des Programms einzutragen. Es bietet bereits statistische Auswertungsmöglichkeiten von Grundzahlen, die jedoch bisher in der Stadt Bergheim kaum genutzt werden. Auswertungsmodule der Fachsoftware sind in Bergheim derzeit nicht vorhanden. Weitere Ausführungen zur Kennzahlenarbeit mit Hilfe der Fachsoftware finden sich im Kapitel 4.3.9 Transparenz und Steuerung.

Die digitale Bearbeitung sollte den Ablauf der Genehmigungsverfahren unterstützen und im besten Fall vereinfachen. Dadurch werden die Verfahren beschleunigt und die Bearbeitungsdauer optimiert. In die Fachsoftware eingearbeitete Checklisten, Textbausteine und die Fristenkontrolle erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Grundsätzlich sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglicht werden, um schnell auf die Daten und Verfahrensstände zuzugreifen und einen guten Gesamtüberblick zu haben. Die Programmbetreuung für die Fachsoftware erfolgt in Abstimmung zwischen den Bauaufsichten und der Abt. 3.1 Organisation und IT, die ggf. beim dienstleistenden Unternehmen kdVz Frechen weitere Unterstützung beauftragt. Derzeit werden vom kdVz Frechen für das Verbandsgebiet praktische Lösungsansätze eruiert, indem z. B. für alle Kommunen einheitliche Formulare vorbereitet werden. Das Verfahren für die rechtssichere elektronische Signatur (digitale Unterschrift) wird derzeit vorbereitet und ab 01. Juli 2022 im Gebäudemanagement getestet.

Für das papierlose Bauantragsverfahren sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW⁹⁰ eingerichtet werden: Die digitale Übermittlung der Bauanträge mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal ist möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Hier sind drei Stufen vorgesehen:

⁹⁰ Die d-NRW AöR ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die zum 01. Januar 2017 durch das Land Nordrhein-Westfalen errichtet worden ist und als Onlinezugangsgesetz-Koordinierungsstelle zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW beiträgt. Sie verantwortet das Konzept und die technische Realisierung des Bauportal.NRW.

- Antragstellende können die Antragsformulare vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) oder der Architektenkammer NRW digital ausfüllen, müssen sie dann aber ausdrucken und in Papierform einreichen.
- Antragstellende sollten die Antragsformulare mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal digital übermitteln können, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. In Kürze ist auch die Einreichung der Bauvorlagen digital möglich.
- Nutzung der digitalen Bauplattform des Landes als technischer Standard.

Das MHKBG unterstützt die Bauaufsichtsbehörden und die Rechenzentren bei der Einrichtung der digitalen Geschäftsprozesse. Nach Aussage der Abt. 3.1 Organisation und IT hat der kdVz Frechen über den Dachverband kommunaler IT-Dienstleister in NRW (KDN) bereits die notwendigen Schritte eingeleitet. In Abstimmung mit den Bauaufsichten sollen die ersten Testungen in Bergheim im Sommer 2022 erfolgen.

Technischer Standard sollte die Nutzung der digitalen Bauplattform werden: Wenn die Antragstellenden den Bauantrag übermitteln, wird automatisch eine Stammdatei angelegt, und alle Beteiligten – auch im Stellungnahmeverfahren – haben Zugriff auf die freigegebenen Ordner. Allerdings müssen dafür alle Beteiligten an das System angeschlossen sein oder sich anderer dienstleistenden Unternehmen bedienen. Der KDN bietet z. B. das Servicekonto.NRW an, über das kommunale Online-Dienste genutzt werden können. Das erforderliche Datenvolumen wird in der DMS-Schnittstelle⁹¹ benötigt und über den kdVz Frechen bereitgestellt. Zu den erforderlichen Serverkapazitäten für den reibungslosen Ablauf gehören weitere technische Ressourcen: Hier sind die erforderliche Hardware zum Einscannen und Bearbeiten von großen Plänen, Statikberechnungen, Gutachten usw. zu nennen. Die Programme müssen untereinander und möglichst auch mit dem Geoportal Rhein-Erft⁹² kompatibel sein. Dies reduziert den Aufwand in der Bauaufsicht enorm und ermöglicht darüber hinaus eine Schnellübersicht über den Stand des Verfahrens und alle wichtigen Entscheidungen. Zudem werden die Möglichkeiten zum flexiblen Arbeitsplatz – auf der Baustelle mit mobilen Endgeräten und im Homeoffice – sowie eine spätere elektronische Archivierung vereinfacht. Zentrale Plotter und große Scanner gibt es derzeit bereits zur gemeinsamen Nutzung verschiedener Abteilungen in Bergheim.

Eine frühzeitige Digitalisierung, z. B. durch Scannen eingehender Unterlagen sofort nach Antragseingang – sofern sie nicht digital eingereicht werden – ist sinnvoll und könnte den Bearbeitungsprozess der Genehmigungsverfahren insgesamt beschleunigen. Auch die Grundstücksdaten, die Baulasten und die vorhandenen Bauakten sowie die jeweils aktuellen Bebauungspläne sollten als Grundlage für eine zügige Bearbeitung in der Bauaufsicht bereitstehen. Bezüglich der Digitalisierung sind noch wichtige Entscheidungen zum Bedarf und zur Umsetzung zwischen den Abteilungen zu treffen sowie die Kosten zu ermitteln. Grundsätzlich wird der Bedarf von den Fachabteilungen bei den zuständigen Organisatoren der Abt. 3.1 Organisation und IT angemeldet und abgestimmt. Wenn eigene personelle Ressourcen nicht ausreichen, werden externe dienstleistende Unternehmen mit der Bestandsdigitalisierung beauftragt.

⁹¹ Das Dokumenten-Management-System (DMS) ermöglicht die datenbankunterstützte Bearbeitung und Archivierung von Dokumenten in elektronischer Form.

⁹² Das Geoportal ist ein spezielles Internetportal mit digitalen geographischen Informationen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und medienbruchfreie Bearbeitung aller Bauantragsunterlagen schaffen, um die neue Bearbeitungsmethode sinnvoll und effizient einsetzen zu können. Dafür sollten die erforderlichen personellen und technischen Ressourcen bereitgestellt werden. Eine Zusammenlegung der beiden Abteilungen könnte aus Sicht der gpaNRW Kosten einsparen.

Darüber hinaus verpflichtet das Online-Zugangsgesetz (OZG) Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Somit sind die Kommunen nach dem Stand von 2019 verpflichtet, auch die Bauantragsverfahren bis spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren. Der kdVz Frechen setzt die Vorgabe für die Stadt Bergheim um.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Bergheim die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung muss die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis Ende 2022 ermöglicht werden.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

In der Stadt Bergheim sind so viele Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen wie in den meisten Vergleichskommunen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt jedoch in dem kurzen Betrachtungszeitraum über zwei Jahre erheblich. Hier machen sich die große Fluktuation und die temporäre Unterbesetzung in der Bauaufsicht der letzten Jahre bemerkbar.

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Aufgaben im Zusammenhang mit den Anträgen im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren, den Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie den förmlichen Bauvoranfragen.

In der **Stadt Bergheim** ist sämtliches Personal, das vom Eingang der Bauantragsunterlagen über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags inkl. der Bauberatung mit dem Verfahren beschäftigt ist, derzeit in den Fachbereichen 6, Abt. 6.3 Bauaufsicht, und dem Fachbereich 1, Abt. 1.3 Wirtschaftsförderung und Tourismus, angesiedelt. Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Fallbearbeitung der Bauanträge bis zum Bescheid zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung berücksichtigt und addiert, ebenso wie die Fälle addiert wurden. Zu den Aufgaben neben der Fallbearbeitung gehören die Bauberatung, den Gebührenbescheid erstellen, die Anträge archivieren usw. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht sind nicht mit eingeflossen, z. B. die Bauüberwachung, Baukontrollen und Abnahmen, Brandverhütungsschauen, wiederkehrende Prüfungen, Stellungnahmen zum Denkmalschutz oder zu Anträgen nach Bundesimmissionsschutzgesetz, die Bearbeitung von Anträgen auf Abgeschlossenheit sowie Teilungsanträgen. Ebenso wurden Bauverwaltungsaufgaben, ordnungsbehördliche Beschwerden oder Bußgeldverfahren usw. nicht berücksichtigt.

Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten in Bergheim interkommunal vergleichbar. In den nachstehenden Kennzahlen für 2020 sind in beiden Abteilungen insgesamt 3,46 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,3 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ beinhaltet die Baugenehmigung und die förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheide inkl. Bauberatung, jedoch ohne den Overhead-Anteil. Die Stellenanteile wurden hinsichtlich der zu berücksichtigenden Aufgaben geschätzt, da die Stadt Bergheim keine detaillierte Zeiterfassung durchführt.

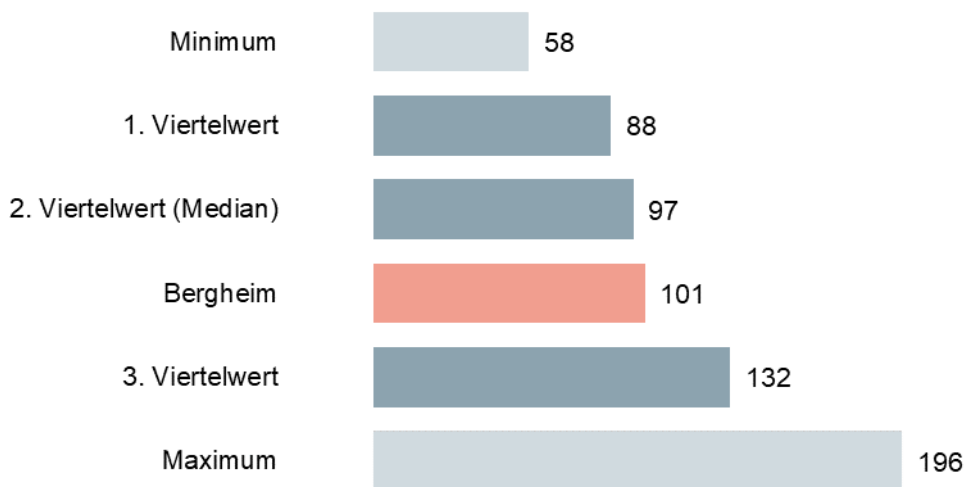
→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die Zeiten für die einzelnen Aufgaben erfassen und Kennzahlen zum Personaleinsatz erheben. Sie sollten über den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht ausgeweitet werden. So kann die Stadt frühzeitig auf ungünstige Entwicklungen reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz bestimmen.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: Die Zusammensetzung der Fälle weist bei den verglichenen kreisangehörigen Kommunen bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert die zehn im Jahr 2020 eingegangenen Freistellungsanzeigen, die 298 Anträge im Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie 41 förmliche Bauvoranfragen auf 349 „Fälle“ in beiden Abteilungen und stellt diese den insgesamt ermittelten Stellen in der Sachbearbeitung mit 3,46 Vollzeit-Stellen gegenüber:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stellenbesetzung der Stadt Bergheim erfolgt nach Stellenplan. Die Bauaufsichten bemessen intern den erforderlichen Personaleinsatz grundsätzlich an den eingehenden Fällen und dem Arbeitsvolumen. Bauanträge sind fristgerecht zu bearbeiten und werden entsprechend vorrangig behandelt. Auf die Einhaltung von Fristen und eine effiziente Bearbeitungszeit wird in Bergheim immer geachtet, auch wenn es in den letzten beiden Jahren Corona-bedingt und wegen langfristiger Personalausfälle zu Überschreitungen gekommen ist (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit). Bei hohem Fallaufkommen und geringen Personalressourcen werden andere, in diesem Prüfraum nicht betrachtete Aufgaben der Bauaufsicht nachrangig abgearbeitet. Die im Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen genannten Neubaugebiete und Projekte, sich ändernde Rahmenbedingungen sowie eine neue Bauordnung, neue Fachsoftware oder die Einarbeitungszeiten neuer Kollegen oder Kolleginnen haben Auswirkungen auf die erforderliche Besetzung in der Bauaufsicht.

Während des Betrachtungszeitraums war eine hohe Fluktuation in der Bauaufsicht zu verzeichnen. Einige Stellen waren zeitweise nicht besetzt. Die Stadt Bergheim beschäftigt in der Bauaufsicht überwiegend qualifiziertes Fachpersonal wie Stadtplaner, Architektinnen und Bauingenieure. Gleichwohl ist bei Personal-Fluktuation eine Einarbeitungszeit erforderlich, selbst wenn das Personal vorher bereits in anderen Bauaufsichten gearbeitet hat: Das Stadtgebiet, die Projekte und die Arbeitsabläufe, Ordnungsverfügungen, Satzungen usw. müssen bekannt sein.

Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die Stadt Bergheim 2020 nur geringfügig sinkende Falleingänge gegenüber 2019 zu verzeichnen hat: von insgesamt 356 auf 349 Fälle. Die möglichen Ursachen sind im Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen dargestellt. 2019 standen für 356 Fälle sogar nur 2,25 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung zur Verfügung. Demnach wies die Stadt Bergheim 2019 einen Wert von 158 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung auf. Der Median lag 2019 höher als 2020, nämlich bei 104 Fällen je Vollzeit-Stelle. Der dritte Viertelwert lag bei 131 und das Maximum bei 164 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Mit der Kennzahl in 2019 lag die Stadt Bergheim demnach fast beim Maximum.

Soweit die Kommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in den Vergleich gestellt. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Betrachtung zur Auslastung der Beschäftigten einbezogen werden. Steigende unerledigte Fälle können ein Indiz für eine Überforderung der Bauaufsicht sein.

In der Stadt Bergheim ist die Zahl der unerledigten Bauanträge aus früheren Jahren nicht bekannt, weil die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware nicht ausreichend gepflegt wurde. Wenn Friststopps und das Ende-Datum des Genehmigungsverfahrens nicht eingetragen werden, läuft das Verfahren in der Software weiter und führt zu fehlerhaften Auswertungen.

Hilfsweise hat die gpaNRW aus den erfassten Fallzahlen für das Jahr 2019 ermittelt, dass aus dem Jahr 2019 zum 01. Januar 2020 103 Fälle unerledigt geblieben waren:

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019	k.A.
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	283
- zurückgenommene Bauanträge 2019	7
- Baugenehmigungen 2019	161
- Ablehnungen 2019	12
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	103

Wird mit dem errechneten Wert zum 01. Januar 2020 von 103 und den Fallzahlen 2020 weitergerechnet, ergibt sich zum 01. Januar 2021 ein Wert von 181 unerledigten Fällen:

Grundzahlen	2020
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	103
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	298
- zurückgenommene Bauanträge 2020	6
- Baugenehmigungen 2020	200
- Ablehnungen 2020	14
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021	181

In dieser stark steigenden Zahl der unerledigten Bauanträge sind die „Altlasten“ aus den vorherigen Jahren nicht enthalten. Somit könnte die Gesamtzahl der als „unerledigten Fälle“ geführten Bauanträge noch höher liegen. Andererseits sind Fälle mutmaßlich längst beschieden, und in der Fachsoftware wurde nur das Ende-Datum nicht eingetragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim hat die unerledigten Bauanträge ausgewertet und sollte diese nun sukzessive auf den Status überprüfen und abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Die Pflege der Verfahrensstandseite in der Software sollte in eine neue Dienstanweisung aufgenommen und eine Zielvereinbarung mit der Belegschaft formuliert werden.

Die steigenden Zahlen und Kennzahlen deuten auf ein großes Arbeitsvolumen für die Belegschaft und drohende Überlastung hin, zumal andere Aufgaben als die Fallbearbeitung, z. B. die Abarbeitung der unerledigten Bauanträge, der Brandverhütungsschauen und wiederkehrenden Prüfungen im Zweifelsfall liegen bleiben. Dies zieht möglicherweise eine höhere Fehlerquote nach sich und kann zu Unzufriedenheit bis hin zu höheren Krankenständen führen. Arbeitsrückstände müssen realistisch und konkret eingeschätzt werden, sodass überlegt werden kann, ob und welche Maßnahmen und wann zur Gegensteuerung ergriffen werden müssen. Insbesondere die derzeit schwierige Arbeitsmarktsituation sollte die Stadt dazu veranlassen, das nunmehr vorhandene Personal nach den vergangenen Jahren der Fluktuation langfristig zu binden. Die Digitalisierung und Kennzahlensteuerung kann die Arbeit in den Bauaufsichten unterstützen. Es sollten jedoch nur punktuell Kennzahlen in die Belegschaft eingebracht werden, um das inzwischen wieder etwas aufgestockte Team nicht zu verunsichern. Außerdem ist die Fluktuation noch nicht abgeschlossen: Es gibt eine Umsetzung innerhalb der beiden Abteilungen und eine neue Stelle der technischen Sachbearbeitung wurde ausgeschrieben.

Im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ergibt sich für 2020 eine Kennzahl in Höhe von über 60 Prozent „unerledigte Bauanträge im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen“. Dieser Wert liegt gemäß nachstehender Tabelle im obersten Viertel. Die Berechnung ist nicht valide für den Vergleich, da der Bestand der aus dem Jahr 2018 noch unerledigt gebliebenen Bauanträge zum 01. Januar 2019 nicht bekannt ist. Daher wird die Kennzahl nur textlich dargestellt.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	6,57	23,40	28,66	52,36	230	20
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide) in %	7,98	4,15	10,37	15,61	19,34	34,19	31

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	73	43	64	84	99	163	29

Der Anteil des Overheads an der Bearbeitung der Fälle nimmt mit Grundsatzangelegenheiten und Entscheidungsfindungen bei komplexen Sachlagen im Vergleich zur Sachbearbeitung unterdurchschnittliche acht Prozent ein. Dies zeigt, dass die Amtsleitung bereits verstärkt Führungs- und keine Sachbearbeitungsaufgaben wahrnimmt.

Die Zahl an Bescheiden in den Bauaufsichten in Bergheim ohne die Freistellungsanzeigen (nur Baugenehmigungen, Ablehnungen, förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheide) je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung zeigen ebenfalls eine durchschnittliche Kennzahl. Dies korrespondiert zur Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung im Bereich des Medians.

4.3.7 Bauberatung

→ Feststellung

Die Homepage der Stadt ist informativ gestaltet, weist jedoch teilweise veraltete Aspekte zu den Baugenehmigungsverfahren auf. Die Bauberatung wird vor der Antragstellung und während der Fallbearbeitung für den jeweiligen Bezirk durchgeführt. Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge und der hohe Anteil der Ablehnungen an den Bescheiden im Jahr 2020 signalisieren Handlungsbedarf.

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

Die verschiedenen Bauantragsverfahren sind auf der Homepage der **Stadt Bergheim** gut nachvollziehbar und in verständlicher Sprache (keine Gesetzestexte) dargestellt. Über verschiedene Suchbegriffe werden Bausuchende auf die Seite der Bauaufsicht geleitet und über Links auf mehrere Unterseiten. Es werden auch die Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen, die Sprechzeiten, die Bezirke und die für eine Bauberatung oder das Baugenehmigungsverfahren erforderlichen Unterlagen aufgeführt. Die Antragsformulare stehen als sogenannte „interaktive Formulare“ zum Ausfüllen am Bildschirm und Herunterladen über einen Link auf die Seiten der Architektenkammer NRW bereit.

Die Informationen sind jedoch auf die alte Fassung der Landesbauordnung (BauO NRW 2018) abgestellt. Z. B. ist eine Zurückweisung seitens der Bauaufsicht nicht mehr möglich. Auch wird in der neuen Fassung vom 02. Juli 2021 nicht mehr von genehmigungsfreien, sondern von verfahrensfreien Bauvorhaben gesprochen. Die Stadt Bergheim beabsichtigt, ihre Webseite über einen Anbieter des kdVz Frechen umzugestalten. Die Arbeiten sollen noch im Jahr 2022 abgeschlossen sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die Ausführungen auf ihrer Homepage an die aktuelle Landesbauordnung in der neuen Fassung vom 02. Juli 2021 anpassen. Hierfür stehen Synopsen hinsichtlich der beschlossenen Änderungen, z. B. auf der Seite der Architektenkammer NRW, bereit.

Laut Aussage der Bauaufsicht Abt. 6.3 gehen viele Bauanträge nicht prüffähig bei der Bauaufsicht ein, was einen enormen Zeitaufwand in der Vorprüfung und dem Aufsetzen der Mängelliste verursacht. Dies betrifft sowohl die Bauanträge im einfachen Verfahren⁹³ als auch größere Bauvorhaben im normalen Verfahren bis hin zu Sonderbauten und solche, die von Architektur- und Ingenieurbüros eingereicht werden. Die Stadt sollte die Homepage mit dem Ziel überarbeiten, dass die Qualität der eingehenden Bauanträge verbessert werden kann. Dies gilt für den Antrag als auch für die erforderlichen Unterlagen, die für einen vollständigen Bauantrag eingereicht werden müssen. Auf das Erfordernis, dass Bauherren und Ingenieurbüros einen vollständigen und mängelfreien Bauantrag einreichen müssen, wurde im Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit bereits hingewiesen.

Wenn die Mängel im Bauantrag nach Ablauf der Frist weiterhin bestehen oder die Bauvorlagen mangelhaft oder unvollständig sind, greift die Rücknahmefiktion. Antragstellende müssen die Bauanträge und Bauvorlagen vollständig und mängelfrei einreichen. Die Bauaufsichten sollen Bauanträge prüfen und Sorge tragen, dass die Vorschriften eingehalten werden. Es sollte kein Gesprächsangebot zur Vervollständigung der Unterlagen oder eine mehrfache Fristverlängerung erfolgen. Ein Gespräch zur Heilung sollte nur im späteren Genehmigungsverfahren im Rahmen einer Anhörung angeboten werden, wenn z. B. eine Ablehnung droht, Rechtsvorschriften oder die Möglichkeit einer Abweichung oder Befreiung erörtert werden sollten. Die Bauaufsichten sollen dadurch in der Fallbearbeitung entlastet werden.

→ **Empfehlung**

Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 „alle für die Beurteilung des Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei einzureichen sind“. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift und eine Gebühr fällig wird.

Die Stadt kann darüber hinaus wiederkehrende Gründe für unvollständige Bauanträge zusammenstellen und auswerten, um so eine Fehlerliste zu generieren und auf der Homepage zu veröffentlichen. Damit sollte zukünftig der Umfang von Mängellisten reduziert werden können. Die Stadt Bergheim sollte auf der Homepage zusätzlich einen Link auf das Bauportal.NRW – unabhängig von der digitalen Übermittlung der Bauanträge wie im Kapitel 4.3.5 Digitalisierung beschrieben – einrichten. Hier gibt es Antworten auf häufig gestellte Fragen.

Eine Bauberatung in Form einer kostenlosen Dienstleistung zu erbringen sieht der Gesetzgeber nicht vor. Alle allgemeinen Informationen sollten über die Homepage bekannt gemacht werden. Den Rahmen der Bauberatung sollte die Stadt Bergheim zeitlich begrenzen und nur spezielle Auskünfte zum geplanten Bauvorhaben geben, z. B. über die

⁹³ Gemäß Neufassung BauO NRW 2018 vom 02. Juli 2021 wieder: Vereinfachtes Verfahren

- rechtliche Situation auf dem Grundstück,
- Baulasten und besondere Abstände,
- Nachbarzustimmung,
- besondere rechtliche Regelungen oder Satzungen sowie Ordnungsverfügungen,
- erforderliche Bauvorlagen und
- Anzahl der Exemplare, die für die Baugenehmigung benötigt werden.

Den Personaleinsatz für die Bauberatung konnten 15 große kreisangehörige Kommunen benennen. Die Stadt Bergheim hat den Stellenanteil der Bauberatung nicht angegeben. Auch der Aufwand für die Bauberatung sollte zukünftig als vorgangsbezogener Aufwand differenziert erfasst werden, wie in Kapitel 4.3.6 Personaleinsatz bereits empfohlen. Die absoluten Zahlen der Vergleichskommunen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Sollte die persönliche Bauberatung nicht ausreichen, empfiehlt die Abt. 6.3 den Bausuchenden, eine kostenpflichtige förmliche Bauvoranfrage oder einen Antrag auf einen Vorbescheid zu einzelnen Fragen zum Bauvorhaben zu stellen. Bei umfangreichen Fragen oder gar erwünschten Planungsleistungen sollte sie auf die kostenpflichtige Betreuung durch Architekturbüros verweisen. Die Gestaltung der Homepage und das Instrument der förmlichen Bauvoranfragen ist für Abt. 1.3 eher von untergeordneter Bedeutung, weil schon über die Vorgespräche zum Grundstücksverkauf die grundsätzlichen Parameter abgestimmt werden.

Darstellung der Fallzahlen für Bergheim

Grundzahlen	2019	2020
Abt. 1.3		
Förmliche Bauvoranfragen	2	0
Zurückgenommene Bauanträge	0	1
Ablehnungen	0	0
Abt. 6.3		
Förmliche Bauvoranfragen	52	41
Zurückgenommene Bauanträge	7	5
Ablehnungen	12	14

Grundzahlen	2019	2020
Stadt Bergheim gesamt		
Förmliche Bauvoranfragen	54	41
Zurückgenommene Bauanträge	7	6
Ablehnungen	12	14

Die Kennzahlen zu den zurückgenommenen Bauanträgen und den Ablehnungen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	2,01	0,73	3,74	6,44	9,21	15,46	27
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	5,58	0	1,08	2,40	4,73	7,39	30

→ Empfehlung

Die Stadt Bergheim sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für einfache und normale Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Die Unterbrechungszeiten für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden und das Ende-Datum zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden nicht konsequent erfasst.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019⁹⁴ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Fristsetzung bei der

⁹⁴ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Sie wurden mit der Fassung vom 02. Juli 2021 erneut geändert. Die gpaNRW sieht den Richtwert für die durchschnittliche Gesamtlaufzeit weiterhin als Zielgröße an.

Nachforderung von Unterlagen, der Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden usw. ab.

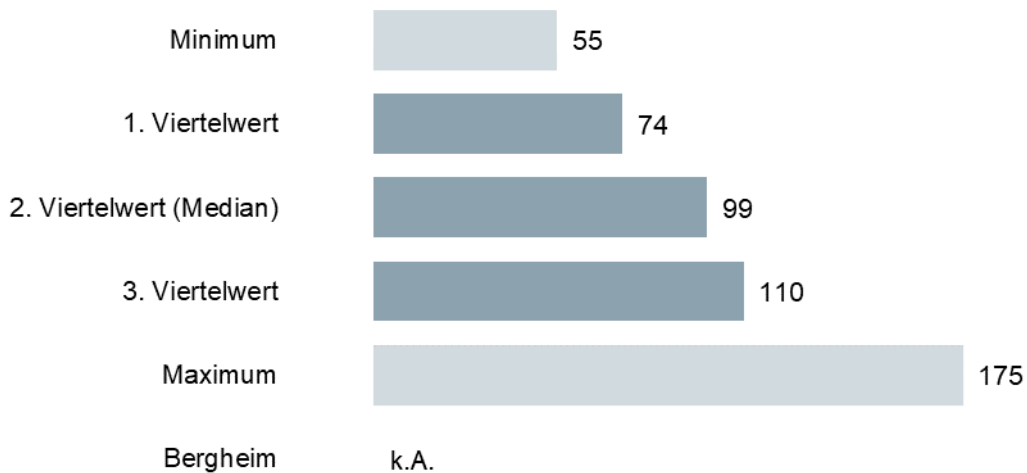
Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

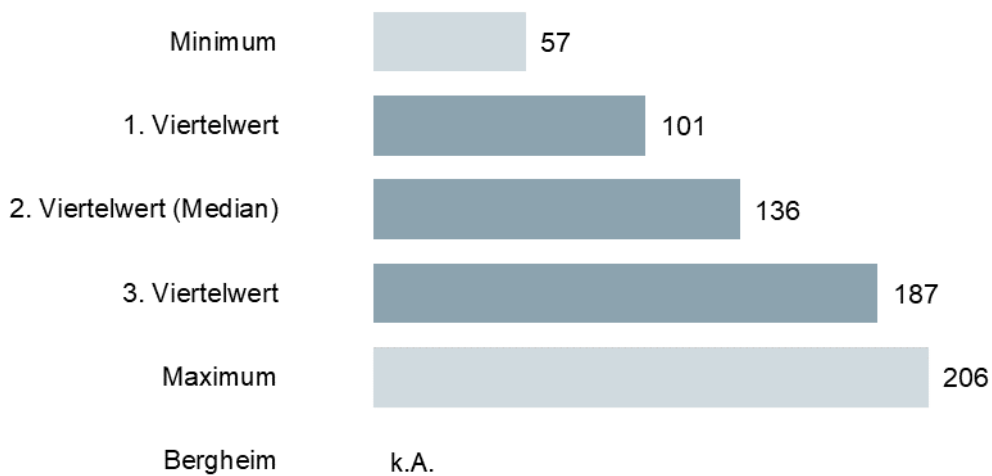
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren konnte die **Stadt Bergheim** nicht für beide Bauaufsichten angeben, weil sie die Verfahrensarten – wie in Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen ausgeführt – nicht differenziert hat. Darüber hinaus wurden die Friststopps und das Ende-Datum auf der Verfahrensstandseite in der Fachsoftware nicht eingegeben, so dass weder die Gesamtlaufzeiten noch die Laufzeiten verlässlich ausgewertet werden konnten.

Die Abt. 1.3 hat auch die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten für die Bauanträge händisch ausgewertet:

Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten in Kalendertagen Abt. 1.3

Grundzahlen	2019	2020
Zahl der Bauanträge	16	38
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	22	47
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	16	9
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	46	124
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	27	74

In Abt. 1.3 Wirtschaftsförderung ist die Betreuung der Investoren ein dynamischer Prozess. Bereits im Vorfeld der Antragstellung werden die Unterlagen zielorientiert und mit Hilfe der Bauaufsicht vorbereitet. Der Antrag wird erst dann in das System eingepflegt und kurzfristig zur Genehmigung gebracht. Diese Form der Erfassung der Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten führt nicht zu steuerungsrelevanten Auswertungen, z. B. hinsichtlich der Effizienz oder der Überprüfung, ob die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand für die Leistungen decken. Dafür müssen die Daten und Fristen den Tatsachen entsprechend von Beginn bis Ende des Verfahrens in die Fachsoftware eingegeben werden. Weitere Ausführungen zu Kennzahlen und der Aufwandsdeckung geben wir im nachfolgenden Kapitel 4.3.9 Transparenz und Steuerung.

→ **Empfehlung**

Mit der verwendeten Fachsoftware ist es grundsätzlich möglich, die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten differenziert auszuwerten. Beides sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen aufgenommen werden. Die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten sollte die Bauaufsicht mit Richtwerten und Kennzahlen vergleichen. Ziel ist eine objektive Effizienz- und Aufwandskontrolle im Baugenehmigungsverfahren.

Fristsetzungen für die Nachlieferung von Unterlagen sollten mit Blick auf möglichst kurze Gesamtlaufzeiten erfolgen und inhaltlich so abgefasst sein, dass weder in der Bauaufsicht noch bei der Bauherrschaft bzw. den entwurfsverfassenden Büros mehrfacher Aufwand entsteht. Die Fristen sollen angemessen gesetzt und nach dem Einzelfall bemessen werden. Auf mehrfache Nachforderungen und Erinnerungen sollte die Stadt verzichten. Die Antragstellenden sollten mit der Eingangsbestätigung auf die Gesetzeslage hingewiesen werden. Eine Fristüberschreitung zur Vervollständigung der Bauantragsunterlagen führt automatisch zur Rücknahmefiktion. Dagegen sollte die Stadt Bergheim die Bausuchenden unterstützen, dann jedoch die gesetzlichen Vorgaben einhalten (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit).

Die Vergleichskennzahlen für die Laufzeiten der Bauanträge (ohne die Zeit für die Vervollständigung durch die Antragstellenden) liegen im interkommunalen Vergleich kürzer als die in den Diagrammen oben dargestellten Gesamtlaufzeiten. Die Laufzeit beträgt im einfachen Verfahren zwischen 30 und 82 Tagen. Die Laufzeit der Bauanträge im normalen Verfahren liegt im interkommunalen Vergleich zwischen 30 und 151 Tagen. Je höher die Differenz zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit ist, desto mehr Zeit benötigen die Antragstellenden, um einen prüffähigen vollständigen Antrag einzureichen.

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese muss jährlich zum 31. Dezember erfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand vom Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Auch ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde erlassen, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt. Demzufolge kommt die Stadt Bergheim der Berichtspflicht bisher nicht nach.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Für ihre Aufgabenerfüllung haben die Bauaufsichten der **Stadt Bergheim** grundsätzliche strategische Ziele festgelegt: im Wesentlichen die Bürgerfreundlichkeit und Kundenzufriedenheit durch termingerechte Bearbeitung der Anträge sowie eine geringe Klage- und Fehlerquote durch Rechtskonformität. In Abt. 1.3 stehen darüber hinaus die Beratung und Betreuung der Kunden im Vordergrund. In der „Haushaltssatzung 2021/2022 der Kreisstadt Bergheim“ sind langfristige Ziele der Produkte „Wirtschaftsförderung“ und „Bauaufsicht“ beschrieben.

Die Zielerreichung ist jedoch nicht messbar, wie es z. B. mittels der Erhebung und Fortschreibung von Kennzahlen möglich wäre. Die Grunddaten aus der Fachsoftware werden bisher nicht ausgewertet und daraus keine Kennzahlen gebildet. In Abt. 6.3 wird die Kennzahl „Eingänge je Sachbearbeiter/Sachbearbeiterin“ gebildet. Dies ist jedoch keine Wirtschaftlichkeits- oder Finanzkennzahl, sondern dient allein der gleichmäßigen Auslastung der Belegschaft. Sie wird nicht wie in Kapitel 5.3.6 Personaleinsatz auf alle Aufgabenbereiche der Bauaufsicht übertragen und mit Kennzahlen anderer Bauaufsichten verglichen. In Abt. 1.3 werden mehrmals im Jahr nach Bedarf und entsprechend der Sitzungstermine Berichte an die Verwaltungsspitze und an die politischen Gremien erstellt. Sie informieren über den aktuellen Sachstand zu aktuellen Themen der Wirtschaftsförderung und damit verbundenen, anstehenden Bauvorhaben und Genehmigungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bergheim sollte die Grunddaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden. Sie sollten als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Bergheim dafür die angebotenen Auswertungs- und Controlling-Module der Software.

In verschiedenen Kapiteln wurde bereits auf steuerungsrelevante Kennzahlen hingewiesen, z. B. im Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit, 4.3.6 Personaleinsatz und 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren. Die gpaNRW sieht darüber hinaus z. B. in der Ermittlung eines produktbezogenen Kostendeckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren im Verhältnis zum Aufwand tatsächlich sind.

Grundsätzlich haben die Kommunen nur bedingt Einfluss auf die Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht. Tatsächlich wird in den Vergleichskommunen selten eine vollständige Aufwandsdeckung erreicht. Die Gebührenhöhe gemäß AVerwGebO NRW orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Stadt hat weder Einfluss auf die Rohbausummen noch auf die Zahl der eingehenden Fälle, wie im Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen beschrieben. So führten Berechnungen durch die gpaNRW zur Aufwandsdeckung in

der Teilergebnisrechnung der Abt 6.3 Bauaufsicht mit Daten aus dem „Jahresabschluss 2020 der Kreisstadt Bergheim“ zu einem Aufwandsdeckungsgrad von nur rund 25,6 Prozent im Ergebnis 2019 und 22,6 Prozent im Ergebnis 2020. Es werden jeweils deutlich höhere Erträge angesetzt als dann tatsächlich im Ergebnis ausgewiesen werden: Im Jahr 2020 sollte die Aufwandsdeckung bei 45,8 Prozent liegen statt bei den bereits erwähnten 22,6 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen und -tatbestände ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Aufwendungen der Bauaufsicht sollten möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.

Dafür sollten erbrachte Leistungen und Zeitanteile intern dokumentiert und mit den jeweils erhobenen Gebühren abgeglichen werden. Die Bauaufsichten sollten ihrerseits maßgebliche Voraussetzungen für eine bessere Aufwandsdeckung schaffen. Dazu gehören u. a. optimierte Prozessabläufe, eine weitreichende Digitalisierung, kurze Gesamtlaufzeiten bzw. Laufzeiten. Wesentliche Einflussfaktoren, eine Aufwandsdeckung nicht zu erreichen, sind der Personaleinsatz für zeitaufwändige Bauberatungen sowie verlängerte Fristen für die Nachforderung prüffähiger Bauantragsunterlagen, was zu mehrfacher Bearbeitung eines Bauantrags führt. Das Schwerpunktthema „Bürgerfreundlichkeit“ sollte die Stadt durch ausreichende Vorabinformationen für die Bauantragstellenden, z. B. im Internet, aufgreifen (vgl. Kapitel 4.3.7 Bauberatung).

Im Produkt Wirtschaftsförderung, Abt. 1.3, werden die Ergebnisse nicht auf die bauaufsichtlichen Tätigkeiten heruntergebrochen. Durch die Betreuung der Kunden liegt die Aufwandsdeckung mutmaßlich noch niedriger (vgl. Kapitel 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren, Ausweisung der Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Abt. 1.3), jedoch steht hier die Kundenbindung am Wirtschaftsstandort der Stadt Bergheim im Vordergrund.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen vorgefunden. Neben den in unserem Prüfbericht verwendeten Kennzahlen kann die Stadt auch folgende Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ermitteln:

Kennzahlenbeispiele aus den Kommunen

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner/Einwohnerin“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in %“ (Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in %“ (Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge Sachbearbeitung Bauaufsicht“ „Fälle je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)“ „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in %“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“

Durch den Abgleich von Soll- und Ist-Zustand können mögliche Schwachstellen aufgedeckt werden. Die Erkenntnisse können Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Die Kennzahlen können intrakommunal über mehrere Jahre oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

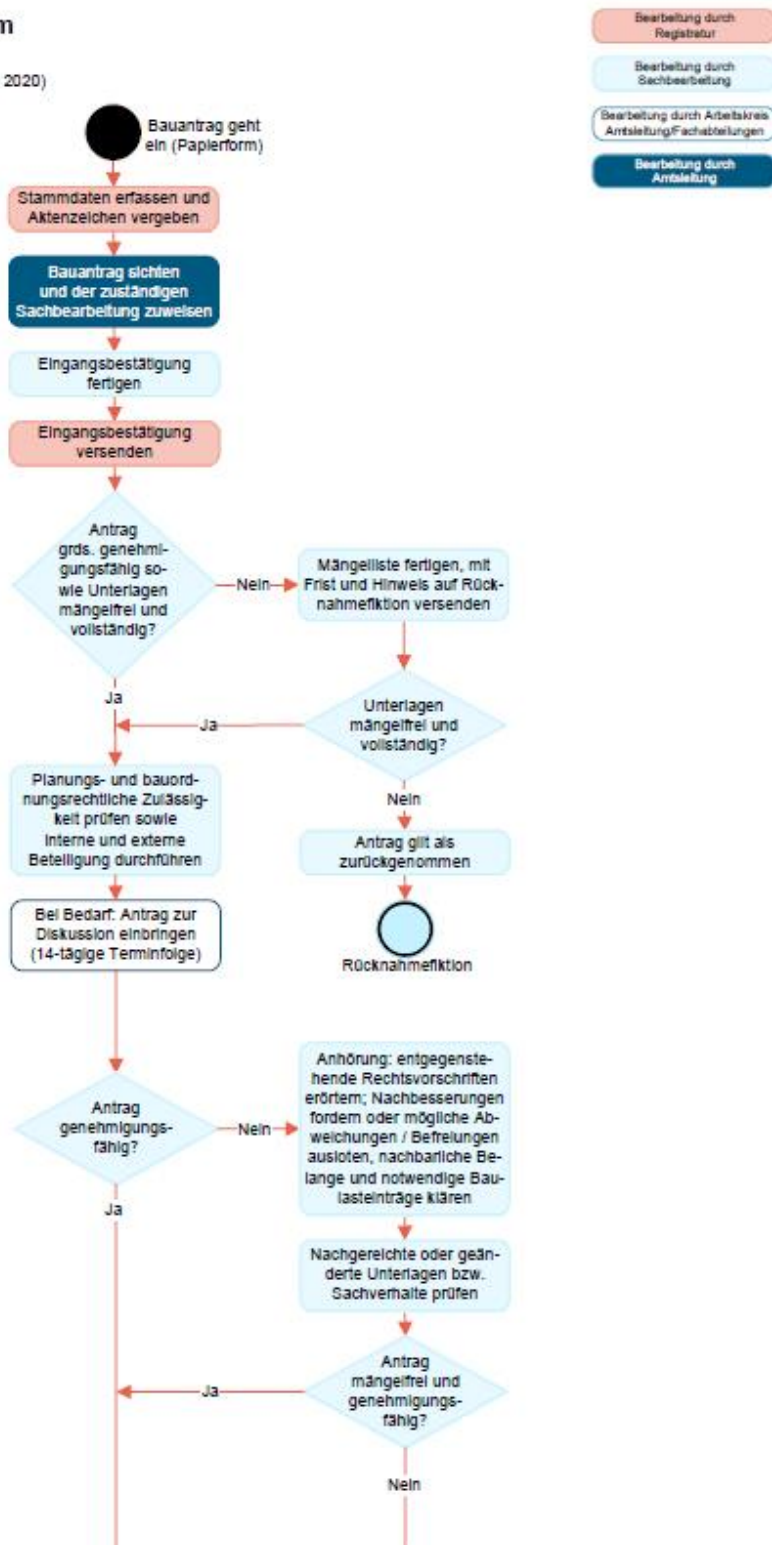
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Gebühren setzt die Stadt Bergheim auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) sowie auf Basis der Handlungsempfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages fest. Die Gebühr wird über die Fachsoftware ermittelt. Der Gebührenbescheid für die Vorprüfung ergeht erst, wenn die Frist für die Nachbesserung des Bauantrages verstrichen ist.	170	E1	Für den Aufwand der Vorprüfung und die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen durch die Antragstellenden soll gemäß der AVerwGebO NRW unmittelbar eine Gebühr erhoben werden. Der Gebührenbescheid sollte sofort mit dem Ergebnis der Vorprüfung versendet werden.	171
F2	Bauanträge können bisher nicht digital bearbeitet werden. Die Papierakte und die elektronische unterstützende Fachsoftware werden parallel geführt. Dadurch kommt es zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Ein „Wissenskataster“ mit objektiven Beurteilungskriterien für Einzelfall- und Ermessensentscheidungen gibt es nicht.	171	E2.1	Die Bearbeitungsbögen aus der Fachsoftware sollten optimiert und verpflichtend eingesetzt werden. Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies verbessert darüber hinaus den Service, z. B. bei Rückfragen der Bausuchenden, und verkürzt die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren.	172
			E2.2	Die Stadt Bergheim sollte Regelungen für Einzelfall- und Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren, um eine Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle gewährleisten zu können und im Stadtgebiet einheitlich und rechtssicher zu agieren.	172
F3	Die Stadt Bergheim baut derzeit die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.	178	E3.1	Die Stadt Bergheim sollte die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und medienbruchfreie Bearbeitung aller Bauantragsunterlagen schaffen, um die neue Bearbeitungsmethode sinnvoll und effizient einsetzen zu können. Dafür sollten die erforderlichen personellen und technischen Ressourcen bereitgestellt werden. Eine Zusammenlegung der beiden Abteilungen könnte aus Sicht der gpaNRW Kosten einsparen.	178

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E3.2 Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Bergheim die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung muss die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis Ende 2022 ermöglicht werden.	178
F4	In der Stadt Bergheim sind so viele Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen wie in den meisten Vergleichskommunen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt jedoch in dem kurzen Betrachtungszeitraum über zwei Jahre erheblich. Hier machen sich die große Fluktuation und die temporäre Unterbesetzung in der Bauaufsicht der letzten Jahre bemerkbar.	178	E4.1 Die Stadt Bergheim sollte die Zeiten für die einzelnen Aufgaben erfassen und Kennzahlen zum Personaleinsatz erheben. Sie sollten über den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht ausgeweitet werden. So kann die Stadt frühzeitig auf ungünstige Entwicklungen reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz bestimmen.	179
			E4.2 Die Stadt Bergheim hat die unerledigten Bauanträge ausgewertet und sollte diese nun sukzessive auf den Status überprüfen und abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Die Pflege der Verfahrensstandseite in der Software sollte in eine neue Dienstanweisung aufgenommen und eine Zielvereinbarung mit der Belegschaft formuliert werden.	182
F5	Die Homepage der Stadt ist informativ gestaltet, weist jedoch teilweise veraltete Aspekte zu den Baugenehmigungsverfahren auf. Die Bauberatung wird vor der Antragstellung und während der Fallbearbeitung für den jeweiligen Bezirk durchgeführt. Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge und der hohe Anteil der Ablehnungen an den Bescheiden im Jahr 2020 signalisieren Handlungsbedarf.	183	E5.1 Die Stadt Bergheim sollte die Ausführungen auf ihrer Homepage an die aktuelle Landesbauordnung in der neuen Fassung vom 02. Juli 2021 anpassen. Hierfür stehen Synopsen hinsichtlich der beschlossenen Änderungen, z. B. auf der Seite der Architektenkammer NRW, bereit.	184
			E5.2 Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 „alle für die Beurteilung des Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei einzureichen sind“. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift und eine Gebühr fällig wird.	184

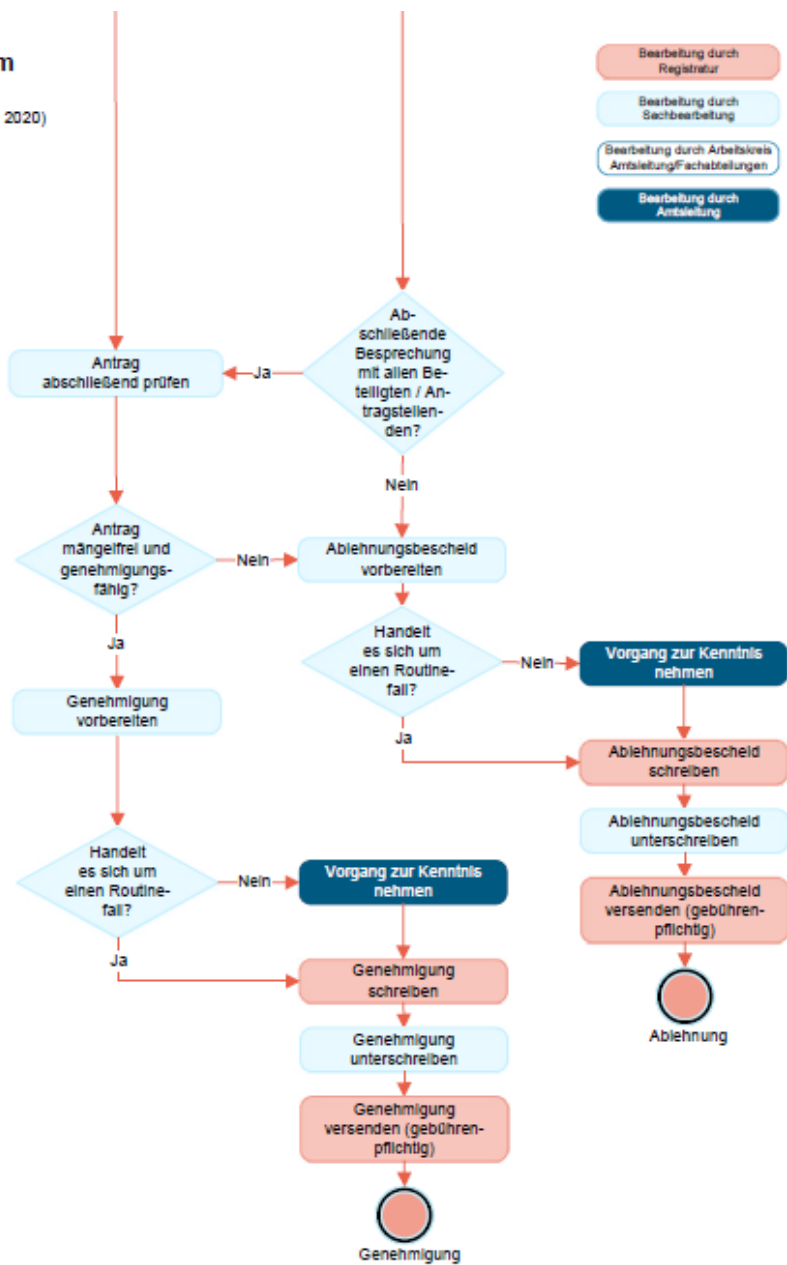
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E5.3 Die Stadt Bergheim sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.	186
F6	Die Stadt Bergheim kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für einfache und normale Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Die Unterbrechungszeiten für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden und das Ende-Datum zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden nicht konsequent erfasst.	186	E6 Mit der verwendeten Fachsoftware ist es grundsätzlich möglich, die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten differenziert auszuwerten. Beides sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen aufgenommen werden. Die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten sollte die Bauaufsicht mit Richtwerten und Kennzahlen vergleichen. Ziel ist eine objektive Effizienz- und Aufwandskontrolle im Baugenehmigungsverfahren.	189
F7	Die Stadt Bergheim hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.	190	E7.1 Die Stadt Bergheim sollte die Grunddaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden. Sie sollten als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Bergheim dafür die angebotenen Auswertungs- und Controlling-Module der Software.	190
			E7.2 Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen und -tatbestände ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Aufwendungen der Bauaufsicht sollten möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.	191
			E7.3 Die Stadt Bergheim sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.	192

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Bergheim
- Fachbereich 6.3 -
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 1 von 2



Prozessablauf Bergheim
- Fachbereich 6.3 -
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2020)
 Seite 2 von 2



5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Stadtwerke Bergheim GmbH nimmt verantwortlich das Verkehrsflächenmanagement wahr. Sie verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Die zurzeit aber noch vorliegende Datenlage ist nicht als zufriedenstellend einzustufen, weil revisionssichere Datenbestände aus Vorjahren nicht zur Verfügung stehen.

Im Zuge des Aufbaus einer neuen Straßendatenbank führt das Verkehrsflächenmanagement zurzeit eine umfassende Nacherfassung von Verkehrsflächendaten durch. Diese bezieht sich auf die Zeit ab der Eröffnungsbilanz 2006. Die Straßendatenbank sollte zukünftig so geführt werden, dass alle für die Verkehrsflächenerhaltung relevanten Daten gebündelt erfasst und fortgeschrieben werden.

Auf den Einsatz einer Kostenrechnung verzichtet das Verkehrsflächenmanagement bislang. Um die Erhaltung der Verkehrsflächen aber noch zielgenauer steuern zu können, sollten die Aufwendungen künftig differenzierter nach Eigen- und Fremdleistungen sowie in der Unterscheidung nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung fortgeschrieben werden.

Mit Ausnahme des örtlichen Straßen- und Wegekonzepts nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) und dem Kanal- und Straßenbauprogramm der Stadtwerke Bergheim GmbH werden noch keine strategischen Konzepte in längerfristiger Ausrichtung fortgeschrieben. Ebenso wird die Zielerreichung nicht anhand von Kennzahlen abgeglichen.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Bergheim / der Stadtwerke Bergheim GmbH ist gut aufgestellt. Im Interesse der Qualitätssicherung ergeben sich aber weitere Optimierungspotenziale. Zurzeit können nicht alle notwendigen Aufbruchkontrollen und Abnahmen wahrgenommen werden. Ferner sollte die neue Straßendatenbank Möglichkeiten eröffnen, dass darin auch alle Verfahrensbestandteile des Aufbruchprozesses gebündelt fortgeschrieben und dokumentiert werden.

Das Verkehrsflächenmanagement der Stadtwerke Bergheim GmbH und die Stadt Bergheim, hier der Fachbereich 2 Finanzen, gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der künftigen neuen Straßendatenbank werden bislang aber noch zwei nicht kompatible Datenerfassungssysteme bedient. Wertveränderungen nahm die Anla-

genbuchhaltung bislang nur maßnahmenorientiert vor. Körperliche Inventuren nach den Regelungen der Kommunalhaushaltsverordnung und dazu dienliche vollständige Zustandserhebungen erfolgten nach der Eröffnungsbilanz nicht. Wesentliche Grundlagen für das Erhaltungsmanagement liegen damit zurzeit nicht vor. Sie werden aber mit der nunmehr ausgeschriebenen Zustandserhebung voraussichtlich im kommenden Jahr 2023 nachgearbeitet und aktualisiert.

Der anteilige Bilanzwert der Verkehrsflächen⁹⁵ je qm liegt noch auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Wobei sehr niedrige jährliche Reinvestitionsquoten belegen, dass die jährlichen Abschreibungen nicht über Reinvestitionen ausgeglichen wurden. Im Ergebnis reduzierten sich die Vermögensanteile der Verkehrsflächen zwischen 2006 und 2020 um 22,0 Mio. Euro bzw. 28,58 Prozent.

Die zu ermittelnden Anlagenabnutzungsgrade bestätigen dazu passend eine tendenziell zunehmende Überalterung. Wobei die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH selbst einräumen, dass sich zwischenzeitlich ein Sanierungs- bzw. Reinvestitionsstau entwickelte. Aufgrund der überwiegend defizitären Finanzentwicklung der Stadt Bergheim konnte in den letzten Jahren nicht auskömmlicher reinvestiert werden. Über die Anlagenabnutzungsgrade hinaus liegen der gpaNRW aber keine weiteren Erkenntnisse über die tatsächlichen Verkehrsflächenzustände vor. Aufgrund der fehlenden Zustandserhebungen sind die tatsächlichen Flächenverhältnisse nicht zu beurteilen.

Mangels finanzwirtschaftlicher Handlungsspielräume setzte die Stadt Bergheim jährlich auch deutlich weniger Mittel konsumtiv für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen aber wie nicht auskömmliche Reinvestitionen mittel- bis langfristig ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

⁹⁵ In dieser Prüfung als Verkehrsflächen berücksichtigt sind nur die Straßen und befestigten Wirtschaftswege.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

5.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Die zurzeit noch vorliegende Datenlage ist nicht als zufriedenstellend einzustufen, weil revisionssichere⁹⁶ Flächen- und Finanzdaten aus Vorjahren nicht zur Verfügung stehen.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

⁹⁶ Unter Revisionssicherheit versteht man die sichere Aufbewahrung von digitalen Daten. Diese muss so erfolgen, dass die rechtlichen Anforderungen in Bezug auf Ordnungsmäßigkeit, Vollständigkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Unveränderlichkeit und Zugriffsschutz erfüllt sind.

Das Verkehrsflächenmanagement der **Stadt Bergheim** ist der Stadtwerke Bergheim GmbH übertragen.

Zur Verwaltung des Verkehrsnetzes wird aktuell eine Straßendatenbank aufgebaut (siehe dazu das nachfolgende Kapitel Straßendatenbank). Die bislang fortgeschriebenen Straßendaten resultieren aus einer Excel-Datentabelle, die zur Eröffnungsbilanz 2006 von einem externen Ingenieurbüro erstellt wurde. Auch die jährlichen Fortschreibungen unterstützt dieser Dienstleister, wobei unterjährige Baumaßnahmen sowohl flächen- wie auch wertrelevant in die Abstimmung mit einbezogen werden. Die bilanziellen Rahmenbedingungen und Grundlagen aus Vorjahren werden dabei beachtet und nicht verändert.

Im Zuge der Datenvorbereitung für die Eröffnungsbilanz 2006 wurden die Verkehrsflächen den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entsprechend auch in Zustandsklassen eingeteilt. Diese Zustandszuordnungen schrieb das Ingenieurbüro für die Anlagenbuchhaltung ebenfalls in der Excel-Datei jährlich fort. Auswertungen zur Datenlage in den Vorjahren und für die Analyse der Zeitreihenentwicklung ermöglicht diese Excel-Datei nicht. Die Stadtwerke Bergheim GmbH räumten zudem ein, dass an sich notwendige Zustandserfassungen und -zuordnungen in den letzten Jahren nicht durchgeführt wurden. Im Hinblick auf die laut KomHVO im Sachzusammenhang auch zu thematisierenden körperlichen Inventuren stellten die Stadtwerke dar, dass zumindest Buchinventuren im Fünf-Jahres-Rhythmus vorgenommen wurden. Dabei verzichtete man aber auf visuelle oder messtechnische Erhebungen in den Straßen und Wirtschaftswegen. Die tatsächlichen örtlichen Zustände blieben unberücksichtigt. Hierauf geht die gpaNRW im Kapitel 5.6.1 Alter und Zustand nochmals konkreter ein.

Eine erstmalige technische Bestands- und Zustandserfassung nach der Eröffnungsbilanz plant die Stadtwerke Bergheim GmbH für 2023. Die dann vorliegende Datenbasis wird in die neue Datenbank eingepflegt. Auch die kontinuierliche Fortschreibung soll danach gewährleistet sein.

→ **Empfehlung**

Die Grunddaten des Verkehrsflächenmanagements (Flächen und Zustandsdaten) sollten wie geplant in der neuen Straßendatenbank aktualisiert aufbereitet werden und dann kontinuierlich fortgeschrieben werden. Flächen- und finanzrelevante unterjährige Fortschreibungen sollten künftig umfassend und revisionssicher zur Verfügung stehen.

Die Gesamt- und Restnutzungsdauern zur Ermittlung durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrade stellten die Stadtwerke Bergheim GmbH differenziert nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen nur für 2020 zur Verfügung. Auf Basis der bisherigen Datenstrukturen sind Angaben für Vorjahre und somit Analysen zur Zeitreihenentwicklung nicht möglich. Bei den zur Verfügung gestellten Nutzungsdauern handelt es sich um bilanzielle Nutzungsdauern der Anlagenbuchhaltung. Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen entsprechend der tatsächlichen Verhältnisse je Straßen- und Wegeabschnitt stehen nicht zur Verfügung.

Im Interesse des Substanzerhalts spielt die Frage der Nutzungsdauern eine wesentliche Rolle. Der Substanzerhalt kann sowohl aus technischer als auch aus buchhalterischer Sicht bewertet werden.

In den Prüfungen werden häufig deutliche bilanzielle Wertverluste festgestellt. Der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen spiegelt dies aber nicht wider. Gegenteilig zeigen die Schadensbilder teilweise bereits Handlungsbedarf an, obwohl dies anhand der bilanzielle Abnutzungsgrad noch nicht zu vermuten wäre.

Insofern sollten die bilanziellen und technischen Nutzungsdauern annähernd identisch sein und nicht deutlich auseinanderfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim sollte bei ihren Nutzungsdauern eine Verknüpfung von Flächenzustand und Vermögenswert gewährleisten. Je Anlagegut bzw. Abschnitt sollten sowohl die bilanziellen als auch die technischen Daten vorliegen. Insbesondere bei künftigen Beschlüssen sollten die tatsächlichen örtlichen Zustände berücksichtigt werden.

Die Aufwendungen für die Verkehrsflächenerhaltung stellte die Stadtwerke Bergheim GmbH für die Zeitreihe 2015 bis 2020 zur Verfügung. Es liegen nur jährliche Gesamtsummen vor. Die Aufwendungen wurden nicht über eine Vollkostenrechnung ermittelt und verteilt. Auf den Aspekt Kostenrechnung geht die gpaNRW nachfolgend im Kapitel 5.3.3 nochmals ein.

Da nur jährliche Gesamtsummen zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass im Finanzdatenpool sinnvolle Differenzierungen fehlen. Für ein zukunftsorientiertes Finanzcontrolling erscheinen weitergehende Unterteilungen der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsauszahlungen aber sinnvoll und erforderlich.

Erhaltungsaufwendungen sollten unterteilt nach betrieblicher Erhaltung (Wartungsarbeiten, wie z. B. Reinigung), Instandhaltung (kleinflächige, punktuelle Maßnahmen) und Instandsetzung (großflächige Maßnahmen) erfasst werden. Ebenso bietet sich eine Unterscheidung nach Eigen- und Fremdleistungen an, um eine wirtschaftliche Maßnahmenplanung zu gewährleisten. Diese Detailinformationen sind für die objektive Abwägung notwendig, ob eine geplante Maßnahme wirtschaftlicher in Eigenleistung oder in Form einer Fremdvergabe durchgeführt werden sollte.

Im Fall der investiven Auszahlungen stellte die Stadt Bergheim die Grunddaten differenziert nach Neuinvestitionen und Reinvestitionen zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Unterhaltungsaufwendung sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadtwerke Bergheim GmbH als Verkehrsflächenmanagement der Stadt Bergheim nutzte in den Vorjahren noch keine zentrale Straßendatenbank. Zwischenzeitlich steht eine Softwarelösung zur Verfügung. Aktuell erfolgt eine Datennacherfassung ab der Eröffnungsbilanz 2006. Diese Straßendatenbank könnte künftig als zentraler Datenpool genutzt werden, in dem alle wesentlichen Informationen des Verkehrsflächenmanagements gebündelt erfasst und fortgeschrieben werden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

In der Phase der Datenvorbereitung für die Eröffnungsbilanz 2006 stand dem Verkehrsflächenmanagement der **Stadt Bergheim** ein Straßendatenbankverfahren zur Verfügung. Diese stellte sich aber als nicht praktikabel heraus. Insofern wurde auf den weiteren Einsatz verzichtet und die zuvor beschriebene Excel-Lösung des beauftragten Ingenieurbüros genutzt.

Zwischenzeitlich ist ein neues Verfahren angeschafft worden, das die Excel-Datenbasis ersetzen wird. Zurzeit erfolgt die Nacherfassung des Datenbestands zur Eröffnungsbilanz 2006. Darauf aufbauend werden die Veränderungen der Vorjahre nachgepflegt.

In einer Straßendatenbank könnten insbesondere folgende wesentliche Daten und Informationen hinterlegt und fortgeschrieben werden:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Anliegerstraße, Hauptverkehrsstraße, o. a.),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandszuordnung, die den baulichen Zustand klassifiziert),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),
- Inventardaten (z. B. Daten zur Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.),
- Sonstige (z. B. Daten zur Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten).

In der bisherigen Excel-Datenbank sind diese Aspekte nur zum Teil berücksichtigt. Entsprechende Dokumentationen hält die Stadtwerke Bergheim GmbH bislang bei Bedarf gesondert außerhalb dieses Datenpools vor.

→ **Empfehlung**

Das Verkehrsflächenmanagement sollte alle wesentlichen Daten und Informationen, die zur Erhaltung der Verkehrsflächen beitragen, in der im Aufbau befindlichen Straßendatenbank digital bündeln und kontinuierlich fortschreiben.

Die Abteilung 6.2 Bodenmanagement (Abt. 6.2) der Stadt Bergheim ist, wie im nachfolgenden Kapitel 5.4.1 dargelegt wird, im Verfahren um das Aufbruchmanagement beteiligt.

→ **Empfehlung**

Es bietet sich an, auch die Dokumentationen des Aufbruchmanagements mit in die Straßendatenbank zu integrieren. Dazu sollten für die Abt. 6.2 sowie bei Bedarf auch für weitere Organisationseinheiten Zugriffsberechtigungen auf die Straßendatenbank eingerichtet werden.

5.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH setzen im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung ein, die eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstützen könnte.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Das Verkehrsflächenmanagement der **Stadt Bergheim** arbeitet bislang noch nicht mit einer Kostenrechnung. Die Frage der Einführung von Kostenrechnungen soll noch geklärt werden.

Im Verkehrsflächenmanagement wäre es wichtig, nicht nur die Höhe von Erhaltungsaufwendungen zu erfassen. Auch Differenzierungen, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich handelt und welchen Anteil sie haben, sind als entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige und wirtschaftliche Steuerung von Bedeutung. Diese Detailinformationen stehen dem Verkehrsflächenmanagement zurzeit noch nicht zur Verfügung. Sie ließen sich mit einer Kostenrechnung selektieren.

Darüber könnte bspw. ermittelt werden, inwiefern viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem höheren Aufwand beitragen und ob stattdessen eine Erneuerung des Anlagegutes wirtschaftlicher und nachhaltiger wäre. Ebenso könnten Eigen- und Fremdleistungen im Interesse wirtschaftlicher Abwägungen gegenübergestellt werden.

Beim Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung in Bergheim benötigt?
„Datenfriedhöfe“ sollten vermieden werden. Daher sollte im ersten Schritt hinterfragt werden, welche Informationen und Daten für die nachhaltige Steuerung vor Ort relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Weitere Differenzierung könnten im Interesse der individuellen örtlichen Steuerungsrelevanz festgelegt werden.
- Die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
In der Straßendatenbank sollten die einzelnen Flächenarten separat nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen, usw. erfasst sein. Hieran sollte die Kostenrechnung angelehnt sein.

→ Empfehlung

Im Verkehrsflächenmanagement sollte eine Kostenrechnung eingeführt werden. Darüber ließe sich der vollständige Ressourceneinsatz transparent abbilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche wären möglich.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Bergheim arbeitet mit Ausnahme ihres Straßen- und Wegekonzepts nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) und dem Kanal- und Straßenbauprogramm der Stadtwerke Bergheim GmbH nicht mit strategischen Konzepten. Ebenso wird die Zielerreichung nicht anhand von Kennzahlen abgeglichen. Weshalb im Berichtswesen noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen kann.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Bergheim** beschreibt, dass bislang außer ihrem fortgeschriebenen Straßen- und Wegekonzept nach dem KAG keine strategischen Konzepte im Interesse der Verkehrsflächen-erhaltung aufgelegt werden. Als wesentliche Planungsgrundlage dienen der jährliche Haushaltsplan sowie das Kanal- und Straßenbauprogramm der Stadtwerke Bergheim GmbH.

Grundsätzlich zielt die Ausrichtung des Verkehrsflächenmanagements darauf ab, den Substanz- und Werterhalt abzusichern, die Verkehrssicherung zu gewährleisten und akute Notstände schnellstmöglich zu bereinigen. Nach der Datennacherfassung in der neuen Straßendatenbank ist wie beschrieben eine umfassende technische Zustandserhebung geplant. Sobald diese Datengrundlagen vorliegen, werden auch Priorisierungen in der Ausrichtung der künftigen Maßnahmenplanungen vorgenommen.

Das Verkehrsflächenmanagement arbeitet noch nicht mit Kennzahlen, um die Zielerreichung zu messen. Zudem beschreibt die Stadt nur ein begrenztes Berichtswesen. Dem Rat der Stadt Bergheim wird i. d. R. nicht über Straßenbaumaßnahmen berichtet. Insbesondere im Fall großer Maßnahmen melden die Stadtwerke Bergheim GmbH diese bei Bedarf unterjährig bei der Stadt Bergheim an. Das Kanal- und Straßenbauprogramm wird regelmäßig in den Gremien der Stadtwerke Bergheim GmbH behandelt.

→ Empfehlung

Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Bergheim und der Stadtwerke Bergheim GmbH sollten durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele überprüfen zu können und darüber zu informieren, sollte in das regelmäßige Berichtswesen auch der Rat der Stadt Bergheim einbezogen werden.

Zielvorgaben und Kennzahlenansätze könnten bspw. wie folgt konkretisiert werden (exemplarische Auflistung):

- Bestimmung der Erneuerungsquote und daran orientiert die Festlegung eines realistischen Zielwerts, der künftig erreicht werden soll.
- Die Festlegung, welchen Anteil die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

- Die Vorgabe, dass das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen im Durchschnitt oberhalb der Zustandsklassifizierung 3,0 liegen soll.
- Der Ansatz, dass die Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 maximal einen Anteil von 15 Prozent haben.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu halten, bedarf es regelmäßiger Zustandserfassungen. Dabei sollten die Zustände auch zwischen den Erfassungen sachgerecht fortgeschrieben werden. Gemeint ist, dass nicht nur Verbesserungen, sondern auch festzustellende Verschlechterungen objektiv erfasst werden. Neben Erneuerungsmaßnahmen, z. B. Instandsetzungen als verbessernde Faktoren, sollten auch tatsächliche Substanzverschlechterungen, Abschreibungen und Anlagenabgänge wertmindernd dargelegt werden.

Entscheidend ist, dass die Ziele und Kennzahlen in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die dazu erforderlichen Ressourcen sollten sich an diesen Zielen orientieren. Wobei sich die Stadt dabei im Spannungsfeld zu ihren finanziellen Handlungsspielräumen bewegt. Umso wichtiger bleiben vorausschauende und langfristig ausgerichtete Planungskonzepte. Denn der Mittelbedarf wird erfahrungsgemäß hoch bleiben.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

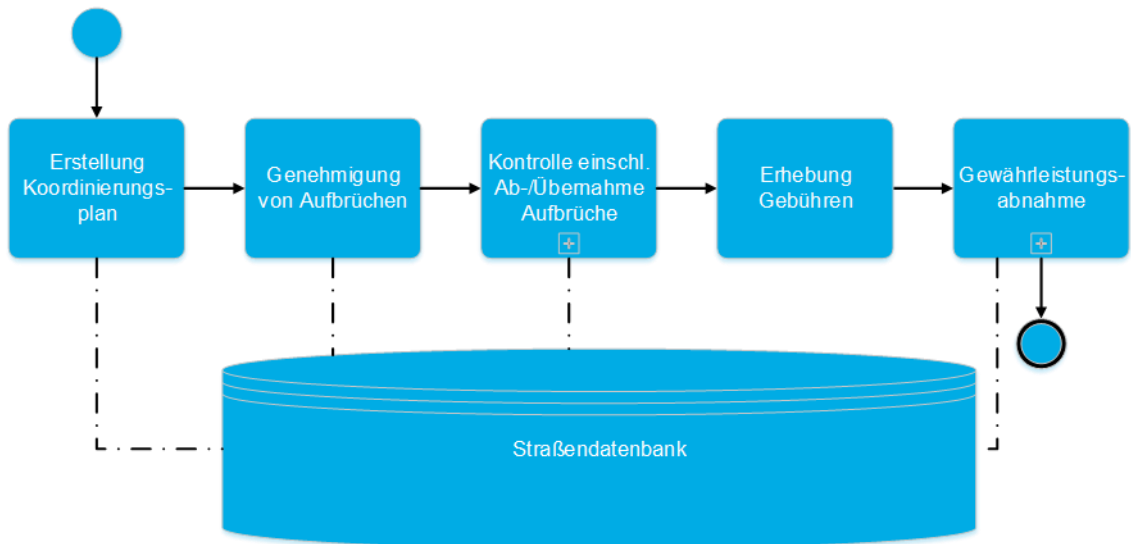
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Bergheim / der Stadtwerke Bergheim GmbH ist gut aufgestellt. Im Interesse der Qualitätssicherung stellen sich aber auch Optimierungspotenziale dar.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



5.4.1.1 Prozess: Erstellung Koordinierungsplan

An der Koordinierung von Baumaßnahmen ist neben der Stadtwerke Bergheim GmbH auch die Abteilung 6.2 Bodenmanagement (Abt. 6.2) der **Stadt Bergheim** beteiligt. Mit einem formellen Koordinierungsplan arbeiten die beiden Organisationseinheiten zurzeit nicht. Es gilt die Vorgabe, dass sich alle Beteiligten (Kommune, Stadtwerke Bergheim GmbH sowie die jeweiligen Vorhabenträger) möglichst frühzeitig und regelmäßig über die Bauabsichten im Verkehrsraum informieren. Aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Vorhabenträger variiert der Zeitpunkt der Unterrichtung.

Im Zuge von geplanten größeren Baumaßnahmen (Kanalbau/Straßenbau) werden die Versorgungsträger im Vorfeld beteiligt. Dies zielt darauf, Maßnahmenplanungen der Versorgungsträger möglichst im Zuge der städtischen Planungen berücksichtigen zu können und diese miteinander zu verbinden. Dies gilt für alle eigenen Maßnahmen im konsumtiven und investiven Bereich.

In der Regel erfolgt eine Unterrichtung per E-Mail. Zudem finden Vor-Ort-Termine mit den verantwortlichen Mitarbeitern der Stadtwerke und den Beteiligten statt.

Die Ergebnisse der Absprachen werden dokumentiert. Dazu dienen bspw. auch die Aufbruchgenehmigungen (siehe dazu auch Ziffer 5.1.4.2) oder erlassene Verkehrsanordnungen. Zudem protokolliert die Stadtwerke Bergheim GmbH die Ergebnisse ihrer Abstimmungen mit den Versorgungsträgern bezogen auf ihre geplanten Kanal- bzw. Straßenbaumaßnahmen.

Alle vom Vorhabenträger zur Verfügung gestellten Unterlagen werden den weiteren zu beteiligenden Organisationseinheiten zur Verfügung gestellt.

5.4.1.2 Prozess: Genehmigung von Aufbrüchen

Die Genehmigung von Aufbrüchen erteilt die Abt. 6.2 in Abstimmung mit den Stadtwerke Bergheim GmbH. Bei Bedarf erfolgt zudem die Beteiligung der Abteilung 6.4 Verkehrs- und Mobilitätsmanagement der Stadt Bergheim.

Bei der Genehmigung von Aufbrüchen werden die Erkenntnisse gemäß Ziffer 5.4.1.1 in die Beurteilung mit einbezogen. Es ist gewährleistet, dass die für die Genehmigung zuständigen Mitarbeiter entsprechend unterrichtet sind. Bei der Erteilung wird ein einheitlicher Vordruck genutzt.

Im Einzelfall kommt es zu Terminverschiebungen oder Versagungen.

Die Kontrollen der Aufbrüche nimmt die Stadtwerke Bergheim GmbH vor. Den dort zuständigen Mitarbeiter informiert die Abt. 6.2 zuvor per E-Mail über den jeweiligen Genehmigungssachverhalt.

5.4.1.3 Prozess: Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

5.4.1.3.1 Prozess: Abwicklung der Baubeginnanzeige

Die Stadtwerke Bergheim GmbH sieht sich aufgrund ihrer Personalausstattung nicht in der Lage, bei jeder Maßnahme den Ausgangszustand zu dokumentieren. Sie beschreibt dazu insbesondere die vielen punktuellen Maßnahmen zur Beseitigung von Störungen. Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Erfassung des Ausgangszustands in aller Regel unter Beteiligung der Vorhaben-/Versorgungsträger. Der Ausgangszustand wird dann auch dokumentiert.

Der Vorhabenträger ist verpflichtet, den Baubeginn anzuzeigen. Ein einheitlicher Vordruck steht dafür nicht zur Verfügung. In der Baubeginnanzeige sind insbesondere die ausführende Firma, Ansprechpartner und der beabsichtigte Ausführungszeitraum anzugeben.

Eine Fristsetzung zur Vorlage der Baubeginnanzeige erfolgt nicht. Der Baubeginn kann grundsätzlich aber erst nach der Erteilung der Genehmigung erfolgen. Adressaten der Baubeginnanzeige sind die Stadtwerke Bergheim GmbH und die Abt. 6.2.

Die Baubeginnanzeige wird inhaltlich mit der Genehmigung abgeglichen. Sofern die Baubeginnanzeige nicht mit der Genehmigung übereinstimmt, werden evtl. Abweichungen mit dem Vorhabenträger abgeklärt.

5.4.1.3.2 Kontrolle der Ausführung

Bei Bedarf werden vor Beginn der Maßnahme konkrete Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs in Form von Nebenbestimmungen zur Genehmigung formuliert.

Die Stadtwerke Bergheim GmbH kontrolliert die Ausführung. Diese Kontrollen erfolgen auch unangekündigt. Wobei dazu keine konkreten Kriterien festgelegt sind. Bei Bedarf dokumentiert sie die Kontrollergebnisse durch bspw. Fotos oder Kontrollprotokolle.

Der Vorhabenträger hat auf Anforderung die jeweiligen Phasen der Ausführung durch Vorlage von Fotos und anderen Nachweisen (z. B. Verdichtungskontrollen) zu belegen. Auch die Abnahme hat er unverzüglich zum Ende der Bauarbeiten zu beantragen.

5.4.1.3.3 Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle

Die Stadtwerke Bergheim GmbH räumt ein, unter Berücksichtigung ihrer Personalausstattung nicht in allen Fällen die Abnahmen vor Ort durchführen zu können. I. d. R. erfolgen sie aber bei großen Baumaßnahmen.

Die Abnahme erfolgt innerhalb von zwölf Tagen nach Antragseingang. Bei der Abnahme sind alle Beteiligten vor Ort. Bei Bedarf werden auch zur Abnahme weitergehende Informationen angefordert (z. B. Nachweis über Verdichtungskontrollen, Lieferscheine, Wiegescheine). Die Stadtwerke Bergheim GmbH protokolliert das Abnahmeergebnis. Der Ausgangszustand vor Beginn der Maßnahme wird soweit möglich in die Betrachtung mit einbezogen.

Abhängig vom Umfang evtl. Mängel wird der Vorhabenträger mit Fristsetzung schriftlich aufgefordert, diese zu beseitigen. Die Überprüfung der Mängelbeseitigung erfolgt ebenfalls im Beisein des verantwortlichen Vorhabenträgers.

Wiedervorlagen für die späteren Gewährleistungsabnahmen werden angelegt.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

5.4.1.4.1 Routinemäßige Kontrolle der Aufbruchstellen

Nach Beschreibung der Stadtwerke Bergheim GmbH ist auch das systematische Nachhalten aller Gewährleistungsabnahmen aufgrund der nach eigener Einschätzung zu geringen Personalausstattung nicht immer möglich. Bei großen Maßnahmen erfolgen sie. Bei kleineren Maßnahmen werden sie im Zuge der regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen vorgenommen.

Auch die bei Kontrollen im Interesse der Gewährleistungsabnahme festgestellte Mängel zeigen die Stadtwerke Bergheim GmbH dem Vorhabenträger schriftlich an. Die notwendige Mängelbeseitigung wird dann nochmals gezielt kontrolliert.

5.4.1.4.2 Gewährleistungsabnahme

Auch zum Ende der Gewährleistungsfrist kann die Stadtwerke Bergheim GmbH gemäß eigener Beschreibung nicht immer die Abschlussüberprüfungen und Mängelkontrollen durch örtliche Inaugenscheinnahme gewährleisten.

Festgestellte Mängel werden dem Vorhabenträger wieder schriftlich mitgeteilt. Gleichzeitig wird der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen.

Die Mängelbeseitigung wird dann gezielt kontrolliert. In Einzelfällen veranlasst die Stadtwerke Bergheim GmbH dazu auch z. B. Kernbohrungen und deren Analyse.

→ **Feststellung**

Die Stadtwerke Bergheim GmbH räumen mit der Begründung knapper Personalressourcen ein, nicht alle Aufbruchkontrollen und Abnahmen durchführen zu können.

Dies ist als Risiko herauszustellen. Nicht seitens der Stadt Bergheim und der Stadtwerke Bergheim GmbH zu vertretene Mängel könnten zu finanziellen Folgebelastungen führen, wenn Ihre Beseitigung nicht geltend gemacht wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH sollten dafür Sorge tragen, dass die Aufbruchkontrollen und Abnahmen im gebotenen Umfang wahrgenommen werden können.

→ **Empfehlung**

Alle Dokumentationen der Prozesse des Aufbruchmanagements (Bilder, Protokolle, Aufforderungen zur Mängelbeseitigung, usw.) sollten im Interesse der Datenbündelung in die neue Straßendatenbank übernommen werden und den für die Kontrollen und Abnahmen zuständigen Beschäftigten zugänglich sein.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

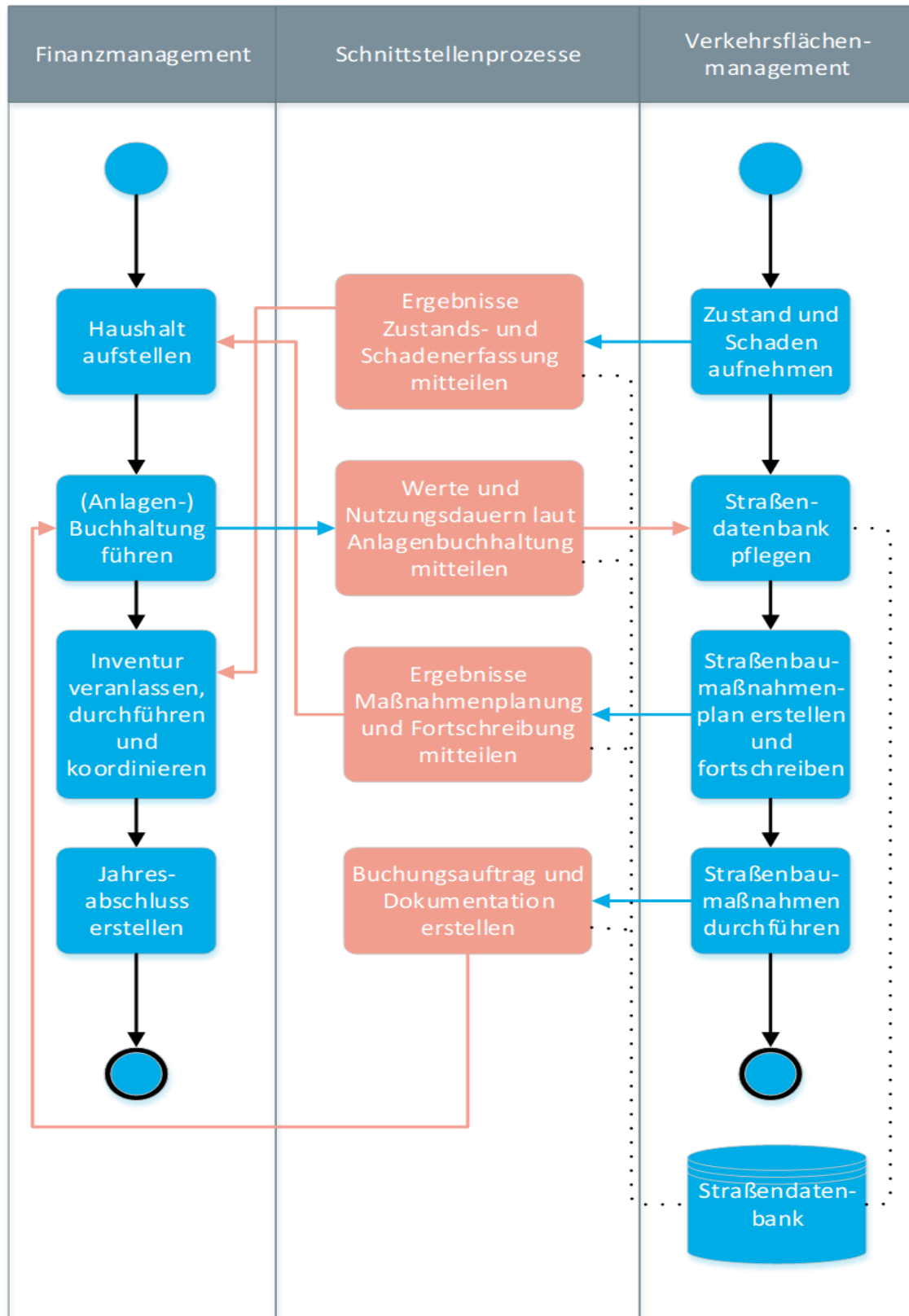
→ **Feststellung**

Das Verkehrsflächenmanagement der Stadtwerke Bergheim GmbH und die Stadt Bergheim, hier der Fachbereich 2 Finanzen, gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der künftigen neuen Straßendatenbank werden zwei zurzeit nicht kompatible Datenerfassungssysteme genutzt. Körperliche Inventuren nach den Regelungen der Kommunalhaushaltsverordnung erfolgten nach der Eröffnungsbilanz nicht. Realistische Datengrundlagen und Wertnachweise sind insbesondere mangels aktueller Zustandserhebungen zurzeit infrage zu stellen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



5.4.2.1 Allgemeines

Das Verkehrsflächenmanagement setzte bislang keine fachspezifische Straßendatenbank ein. Die **Stadt Bergheim** sowie der Stadtwerke Bergheim GmbH bestätigten aber dennoch, dass die Daten der vom beauftragten Ingenieurbüro fortgeschriebenen Excel-Datei mit der örtlichen Anlagenbuchhaltung übereinstimmen.

Das Finanzmanagement kann nicht unmittelbar auf den bisherigen Datenpool des Verkehrsflächenmanagements zugreifen. Diese Daten liegen nur in ausgedruckter Form vor. Umgekehrt hat auch das Verkehrsflächenmanagement kein Zugriffsrecht auf die Anlagenbuchhaltung.

Die zukünftig zu erwartenden Datenfortschreibungen können absehbar in beiden Verfahren (Anlagenbuchhaltung und künftige neue Straßendatenbank) nur in Form manueller Datenerfassungen vorgenommen werden. Manuelle Datenbearbeitung birgt immer das Risiko von Erfassungsfehlern. Bei paralleler/doppelter Datenfortschreibung erhöht sich dieses Risiko. Damit könnten sich im Laufe der Zeit Datendifferenzen ergeben, die so weit möglich verhindert werden sollten.

In dieser Zielorientierung könnte geprüft werden, inwiefern programmtechnische Verknüpfungen von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung möglich sind. Evtl. Programmverknüpfungen könnten idealerweise dazu beitragen, die Schnittstellenprozesse zwischen dem Verkehrsflächen- und Finanzmanagement zu erleichtern und zu verbessern.

→ Empfehlung

Im Zuge des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollte geprüft werden, ob den für die Anlagenbuchhaltung sowie das Verkehrsflächenmanagement zuständigen Organisationseinheiten gegenseitige Zugriffsberechtigungen eingerichtet werden könnten. Idealerweise sollten darüber hinaus programmtechnische Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den Verfahren der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank zum automatisierten Datenaustausch geprüft werden.

5.4.2.2 Prozess: Ergebnisse Zustands- und Schadenserfassung mitteilen

Das Verkehrsflächenmanagement nahm nach der NKF-Umstellung 2006 bislang keine körperlichen Inventuren vor, obwohl diese nach der Kommunalen Haushaltsverordnung vorgeschrieben sind. Lediglich Buchinventuren wurden auf der Grundlage durchgeführter Baumaßnahmen fortgeschrieben. Da die Stadtwerke Bergheim GmbH zudem auch keine regelmäßigen Zustandserfassungen vornahm, steht infrage, inwieweit die zurzeit zur Verfügung stehenden Datengrundlagen sowohl die Wertentwicklung, wie auch die tatsächlichen Zustände im Verkehrsflächenvermögen realistisch widerspiegeln.

Die Dienstleistung einer umfassenden technischen Zustandserhebung schrieb die Stadtwerke Bergheim GmbH zwischenzeitlich aus. Die Ergebnisse dieser Erhebung werden in die neue Straßendatenbank übernommen.

Bei maßnahmenbedingten Veränderungen nahm bislang das beauftragte Ingenieurbüro die Bewertungsvorschläge vor. Das künftige Verfahren zur körperlichen Inventur ist noch nicht zwi-

schen dem Finanz- und dem Verkehrsflächenmanagement abgestimmt. Regelungen/Vereinbarungen, bspw. auch zur Frage der künftigen Erfassungszyklen, werden die beteiligten Organisationseinheiten noch regeln.

→ **Empfehlung**

Die Ergebnisse der geplanten Zustandserhebung und künftigen körperlichen Inventuren, daraus resultierende Zeitwerte und Restnutzungsdauern sowie dazugehörige Dokumentationen sollten in der neuen Straßendatenbank erfasst und fortgeschrieben werden.

5.4.2.3 Prozess: Abstimmung Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung

Die Buchwerte des jährlichen Jahresabschlusses stehen dem Verkehrsflächenmanagement zur Verfügung. Das beauftragte Ingenieurbüro übernimmt diese von der Anlagenbuchhaltung im jährlichen Gutachten. Eine unmittelbare Zugriffsberechtigung auf die Anlagenbuchhaltung ist für das Verkehrsflächenmanagement aber nicht eingerichtet.

Die Stadtwerke Bergheim GmbH planen und priorisieren die zukünftigen Maßnahmen eigenverantwortlich. Im Hinblick auf die buchhalterischen Auswirkungen erfolgen im Einzelfall Abstimmungen zwischen dem Verkehrsflächen- und Finanzmanagement der Stadt Bergheim; bspw. vor größeren Sanierungen.

5.4.2.4 Prozess: Maßnahmenplanung und -fortschreibung mitteilen

Sowohl die Maßnahmenplanungen wie auch die durchgeführten Maßnahmen waren bislang nicht zentral in einer Straßendatenbank hinterlegt. Die Daten könnten mit dem Aufbau der neuen Straßendatenbank künftig gebündelt vorgehalten werden.

Den notwendigen Informationsfluss für die jährliche Haushaltsplanung und evtl. unterjährige finanzwirtschaftliche Anpassungen gewährleisteten die Abt. 6.2 und die Stadtwerke Bergheim GmbH laut eigener Beschreibung auch in der Vergangenheit über regelmäßige Abstimmungen.

5.4.2.5 Prozess: Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich in buchhalterischen Fragen eng ab. Buchungsaufträge werden doppelt geprüft. Bei Bedarf erfolgt die Aufklärung von Abweichungen.

Weitergehende Dokumentation neben der Rechnung stehen der Anlagenbuchhaltung i. d. R. aber nicht unmittelbar zur Verfügung. Eine sachgerechte Kontrolle wird dennoch versichert. Größere Maßnahmen prüft das örtliche Rechnungsprüfungsamt. Die Schlussrechnungen stellt die Stadtwerke Bergheim GmbH zur Verfügung. Rechnungsbegründende weitere Unterlagen archiviert die Stadtwerke Bergheim GmbH auch für Zwecke der Gegenkontrolle.

→ **Empfehlung**

Künftig sollte die neue Straßendatenbank auch als Dokumentationssystem für den jährlichen Jahresabschluss dienen. Alle maßgeblichen Unterlagen (Rechnungen, Wiegescheine, Vermerke, Entscheidungen, usw.) sollten darin erfasst und fortgeschrieben werden.

→ **Empfehlung**

Zur Unterstützung buchungsrelevanter Abgleiche zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung sollten aus der neuen Straßendatenbank heraus Auswertungen pro Anlagegut, nach Art der Maßnahmen (konsumtiv oder investiv), nach Beträgen und kontenscharf möglich sein.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

→ **Feststellung**

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergheim stellen sich in Gegenüberstellung zur Vergleichsgruppe eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	639	379	631	846	1.339	2.102	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	27,15	27,15	36,11	43,45	49,09	66,39	16
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,74	1,74	2,94	3,37	4,21	8,14	16

Bei den hier und nachfolgend analysierten Verkehrsflächen handelt es sich um die Straßen und befestigte Wirtschaftswege der **Stadt Bergheim**. Unbefestigte Wirtschaftswege berücksichtigt die gpaNRW in dieser Prüfung nicht.

Im Vergleich dieser drei Strukturkennzahlen ordnet sie sich unterdurchschnittlich ein. Die Bevölkerungsdichte je qkm liegt am 1. Viertelwert. Im Fall der beiden weiteren Kennzahlen stellt die Stadt Bergheim zurzeit das Minimum.

Folgende Rahmendaten führen zu diesen Kennzahlenergebnissen:

- Die Einwohnerzahl von 61.601 liegt unter dem 1. Viertelwert von 67.633 Einwohnern.
- 9.634 ha Gebietsfläche sind leicht überdurchschnittlich einzustufen (Median 8.874 ha).

- In Bergheim unterhält die Stadtwerke Bergheim GmbH aktuell 1,67 Mio. qm Verkehrsflächen⁹⁷. Dieses Verkehrsflächenvolumen bildet zurzeit das Minimum im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen ab.

Die Stadt Bergheim gliedert sich in 15 Ortsteile, die verkehrstechnisch wie folgt erschlossen sind:

Es existiert eine direkte Anbindung an die Bundesautobahn 61 (A 61). Südlich des Stadtgebiets ist die A 61 am Autobahnkreuz Kerpen mit der A 4 verbunden. Die Bundesstraßen B 55 und B 477 treffen westlich des Stadtgebiets aufeinander und führen als B 477 in nördlicher Richtung durch das Stadtgebiet. Ergänzt wird das überörtliche Straßennetz durch diverse Land- und Kreisstraßen. Es stehen damit gute Verkehrsanbindungen zur Verfügung, die einen Großteil des überregionalen Fern- und Schwerlastverkehrs aufnehmen.

Durch die Stadt Bergheim verläuft die Bahnlinie RB 38 der DB Regio AG NRW. Die auch als Erftbahn bezeichnete Zugverbindung verkehrt regelmäßig zwischen Bedburg über Kerpen-Horrem bis Köln. Mit der S 13 besteht zudem ab Kerpen-Horrem Anschlussmöglichkeit in Fahrtrichtung Aachen.

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) versorgt die Bergheimer Bevölkerung mit zwölf Buslinien.

In und zwischen den 15 Ortsteile unterhält die Stadtwerke Bergheim GmbH im Auftrag der Stadt Bergheim das schon zuvor dargelegte kommunale Verkehrsflächenvolumen von 1,67 Mio. qm Straßen und befestigten Wirtschaftswegen. Dieses wird wiederum aus zum Teil unterdurchschnittlichen Flächenstrukturen gebildet. Denn auch die Anliegerstraßen (608.085 qm) und die Haupterschließungsstraßen (91.681 qm) bilden momentan ebenfalls das jeweilige Minimum in der Vergleichsgruppe ab. Lediglich der geringe Flächenanteil von 630 qm Hauptgeschäftsstraßen sowie die Hauptverkehrsstraßen (794.236 qm) ordnen sich am oder knapp über dem jeweiligen Median ein. Die befestigten Wirtschaftswege bleiben im Vergleich mit 178.057 qm ebenfalls unterhalb des 1. Viertelwerts von 198.952 qm.

Diese strukturellen Rahmenbedingungen stuft die gpaNRW angelehnt an die Verhältnisse in den Vergleichskommunen eher als entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen ein.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Bilanzwert je qm des Verkehrsflächenvermögens der Stadt Bergheim stellt sich noch leicht überdurchschnittlichen dar. Obwohl in der Zeitreihe 2006 bis 2020 nicht auskömmlich in den Werterhalt reinvestiert wurde. Der Vermögensanteil der Verkehrsflächen verringerte sich in diesem Zeitraum um 22,0 Mio. Euro bzw. 28,58 Prozent.

Bei den hier analysierten Vermögenswerten handelt es sich nicht deckungsgleich um die Anteile der Bilanzposition „1.2.3.5 Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ im jährlichen Jahresabschluss. In dieser Prüfung berücksichtigt die gpaNRW die Verkehrslenkungsanlagen nicht.

⁹⁷ Verkehrsflächen = Straßen und befestigten Wirtschaftswege.

Der hier maßgebliche Wert der Verkehrsflächen der **Stadt Bergheim** lag zum 31. Dezember 2020 bei 55,0 Mio. Euro. Zusätzlich bilanzierte die Stadt zu diesem Stichtag Anlagen im Bau in Höhe von 11,3 Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,99	7,03	10,49	12,15	16,05	24,31	14
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	32,89	17,88	22,19	30,55	34,03	56,87	12

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens einschließlich der Anlagen im Bau an der Bilanzsumme. Die Stadt Bergheim ordnet sich mit ihrer Verkehrsflächenquote unterdurchschnittlich und knapp über dem 1. Viertelwert ein. Es ist in diesem Vergleich zu berücksichtigen, dass der unterschiedliche Ausgliederungsgrad in den Kommunen Einfluss auf die Vergleichsergebnisse nimmt. Im Fall vollständiger Ausgliederungen und wenn die Städte dann ihr Verkehrsflächenvermögen nicht im Kernhaushalt bilanzieren, bleiben sie in diesem Vergleich außen vor.

Den durchschnittlichen Bilanzwert je qm errechnet die gpaNRW ohne den Teil der Anlagen im Bau. In diesem Vergleich positioniert sich die Stadt Bergheim noch leicht überdurchschnittlich, obwohl sich das Verkehrsflächenvermögen nach 2006 kontinuierlich verringerte.

Entwicklung des Verkehrsflächenvermögens⁹⁸ 2006 bis 2013 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilanzwerte in Euro	77.021	75.738	75.739	74.897	75.059	73.077	70.464	68.306
Veränderung in Prozent		-1,67	0,00	-1,11	0,22	-2,64	-3,58	-3,06

⁹⁸ Verkehrsflächen sind hier die Flächen ohne bspw. die Verkehrslenkungsanlagen. Die hier verarbeiteten Werte entsprechen nicht der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ im jährlichen Jahresabschluss.

Entwicklung des Verkehrsflächenvermögens 2014 bis 2020 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilanzwerte in Euro	66.566	65.275	59.689	57.434	57.557	56.024	55.011
Veränderung in Prozent	-2,55	-1,94	-8,56 ⁹⁹	-3,78	0,21	-2,66	-1,81

Der durchschnittliche Wertverlust der gesamten Zeitreihe liegt bei 2,35 Prozent pro Jahr. Im Eckjahresvergleich 2006 zu 2020 umfasst der Wertverlust 22,0 Mio. Euro bzw. 28,58 Prozent.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber sollten auch im Interesse des Substanzerhalts Investitionen und Zuschreibungen stehen, die den Vermögenswert erhalten oder erhöhen. Aber die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Bergheim stärker verringert. Das Investitionsengagement stellt sich damit im Hinblick auf wünschenswerte Vermögenszuwächse nicht auskömmlich dar. Gründe dieser Entwicklung versuchen wir nachfolgend näher zu analysieren.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

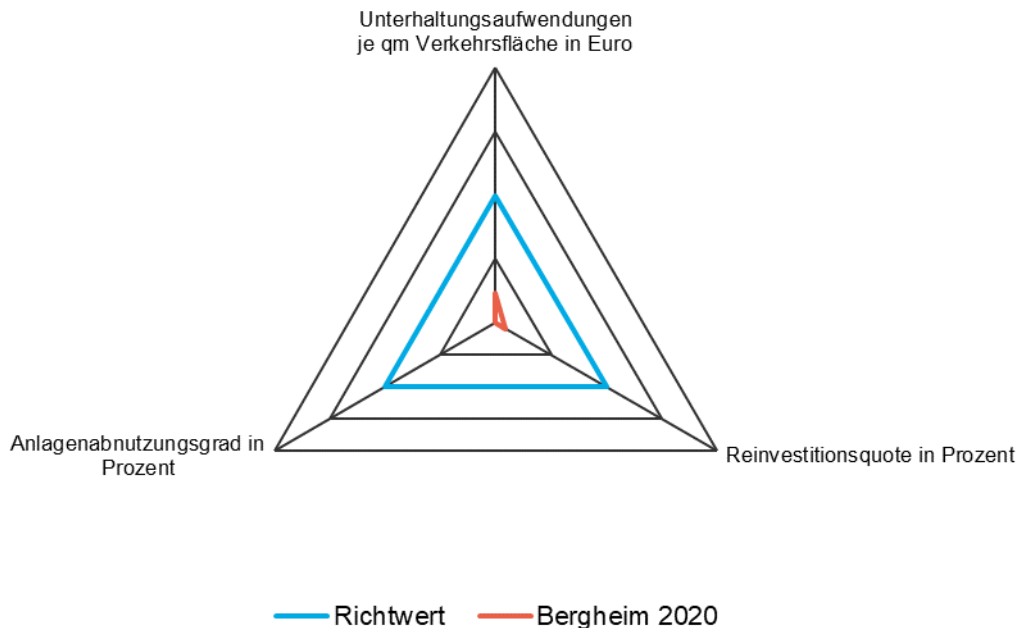
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm indexieren wir die Richtwerte und stellen sie den Kennzahlenergebnissen der **Stadt Bergheim** gegenübergestellt.

⁹⁹ Zur Begründung des höheren anteiligen Wertverlustes ist auf die diesbezüglichen Ausführungen/Begründung der Stadt Bergheim zu Ziffer „1.2.3.5 Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ der Bilanz im Jahresabschluss 2016 zu verweisen: „Das gesamte Straßenvermögen wurde im Jahresabschluss 2016 von einem Ingenieurbüro fortgeschrieben, sämtliche städtische Erschließungen wurden mit den Erschließungsverträgen abgestimmt und Fremderschließungen der Erschließungsträger überprüft.“

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Bergheim
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,30
Reinvestitionsquote in Prozent	100	8,90
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	(60,32)*

*Orientierungswert, siehe nachstehende Ausführungen im Kapitel 5.6.1 auf Seite 24

Gemessen an den Ergebnissen des Jahres 2020 sind grundsätzliche Risiken für die zukünftige Entwicklung zu erkennen. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine einsetzende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen hin. Die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro und die Reinvestitionsquote in Prozent liegen deutlich unter den Richtwerten.

Diese drei für die Erhaltung der Verkehrsflächen wichtigen Aspekte analysiert die gpaNRW nachfolgend nochmals detaillierter.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Abgestellt auf den Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich eine beginnende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen. Eine Beurteilung der tatsächlichen Zustände ist der gpaNRW aber nicht möglich, da nach der Eröffnungsbilanz 2006 keine technischen Zustandserhebungen erfolgten. Weshalb auch die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren über den

Zeitraum von 16 Jahren versäumt wurden. Die Dienstleistung einer umfassenden Zustandserfassung ist nunmehr ausgeschrieben. Sie wird 2023 erfolgen.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der Anlagenabnutzungsgrad errechnet sich aus den für jedes Anlagegut festgelegten Gesamtnutzungsdauern und den zum Zeitpunkt der Betrachtung noch zu berücksichtigenden Restnutzungsdauern. Wobei die gpaNRW hier die für die **Stadt Bergheim** ermittelten 60,32 Prozent nur als Orientierungswert ansetzen konnte. Die Grunddatenlieferung zur Prüfung beinhaltete bei den zugrunde zu legenden Gesamt- und Restnutzungsdauern nur Angaben getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen. Die damit auch nur differenziert zu errechnenden Anlagenabnutzungsgrade stellen sich bei Straßen mit 53,96 Prozent und bei den befestigten Wirtschaftswegen mit 66,67 Prozent dar. Die zuvor dargelegten 60,32 Prozent stellen den Mittelwert der beiden Einzelwerte dar. Weitere Angaben, auch zu den Nutzungsdauern in den Vorjahren, legte die Stadt Bergheim nicht dar.

Im Sachzusammenhang ist dabei auch nochmals auf das Kapitel „5.3.1 Datenlage“ zu verweisen. Die hier zugrunde gelegten und von der Stadt Bergheim ermittelten Nutzungsdauern basieren auf der Anlagenbuchhaltung. Flächenrelevante Zustände sind nicht mit eingeflossen.

Die Anlagenabnutzungsgrade deuten auf eine tendenziell zunehmende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen hin und bestätigen insofern auch die Entwicklung der Bilanzwerte. Wobei der Schwerpunkt der zurzeit festzustellenden Überalterung aktuell bei den befestigten Wirtschaftswegen nachgewiesen ist. Bei den Straßen liegt der Anlagenabnutzungsgrad nur knapp über dem Richtwert von 50 Prozent.

Auch bei der Stadt Bergheim ist zu erwarten, dass mittel- bis langfristig der Reinvestitionsbedarf steigt. Dies wird entsprechende Finanzressourcen binden.

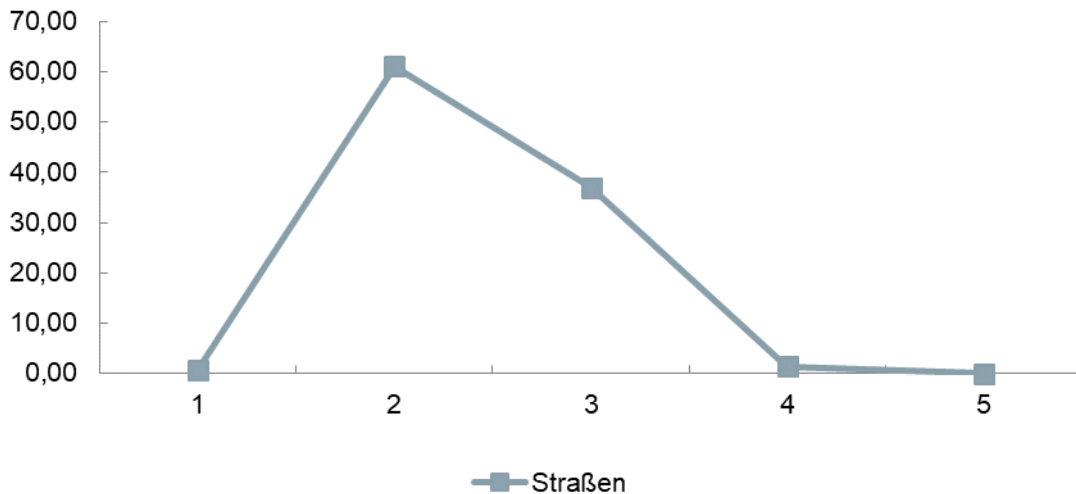
Neben dem Alter ist zur Unterstützung der Analyse auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen zu analysieren. Dazu erfolgt eine Unterteilung der Flächen in fünf Schadensklassen:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Die Stadtwerke Bergheim GmbH bestätigten wie schon beschrieben, dass nach der Eröffnungsbilanz 2006 keine weitere Zustandserhebung erfolgte.

Aus der ersten Erfassung 2006 konnte die Stadt Bergheim nur die damaligen Flächenzuordnungen für die Straßen zur Verfügung stellen. Seinerzeit stellte sich die prozentuale Verteilung der Straßenflächen nach Zustandsklassen wie folgt dar.

Zustandsverteilung der Straßenflächen 2006



Prozentuale Anteile der Straßenflächen je Zustandsklasse 2006

	Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5
Flächenanteile in Prozent	0,57	61,09	36,97	1,37	0,00

Demnach befanden sich 2006 ca. 98 Prozent der damaligen Straßenflächen in gutem bis mittlerem Zustand. Aufschluss über die nunmehr tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen können diese immerhin schon 16 Jahre alten Daten aber nicht geben.

→ Empfehlung

Die Stadt Bergheim sollte künftig in regelmäßigen Zyklen vollständige Zustandserhebungen vornehmen.

Diese sind Grundlage für eine zielgerichtete und nachhaltige Steuerung der Finanzmittel zum Erhalt der Verkehrsflächen und sind in besonderer Weise notwendig für das strategische und operative Erhaltungsmanagement. Ferner dienen sie auch bspw. der Verkehrssicherung.

Zudem handelt es sich bei den Zustandserhebungen um das wesentliche Werkzeug für die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren im Verkehrsflächenvermögen (§ 30 Abs. 2 KomHVO NRW). Zwar schrieb die Stadtwerke Bergheim GmbH nunmehr erstmalig in 2022 diese Dienstleistung aus, die 2023 durchgeführt werden soll. Aber zuvor verzichtete man über einen viel zu langen Zeitraum auf diese Erhebung.

§ 91 Abs. 1 GO NRW schreibt vor, dass in der Inventur zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres u. a. die Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei ihre Werte anzugeben sind. Zudem setzt § 30 Abs. 2 KomHVO NRW die zeitliche Vorgabe, wonach das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten soll.

→ **Empfehlung**

Die künftig geplanten regelmäßigen Zustandserhebungen sollten im Sinne der gesetzlichen Vorgaben künftig auch für fristgerechte körperliche Inventuren genutzt werden.

Von der Zustandserfassung abzugrenzen sind laufende Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen im Interesse der Verkehrssicherungspflicht. Diese Straßenbegehungen liefern zwar auch Informationen über oberflächliche Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Aber sie bewirken i. d. R. nur kleinere betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen und können die umfassenden technischen Zustandserfassungen nicht ersetzen. Durch sie werden erfahrungsgemäß auch alters- und nutzungsbedingte Veränderungen beim Straßenunterbau etc. aufgedeckt.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Stadtwerke Bergheim GmbH setzt jährlich deutlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen mittel- bis langfristig ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar. Mit Eintritt größerer Schadensbilder verringern sich u. U. in der Folge festgesetzte Nutzungsdauern. Das könnte kostenintensive investive Erneuerungen zur Folge haben.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Grundlage für die Kennzahl der Unterhaltungsaufwendungen bildet der gesamte Ressourcenverbrauch bzw. die Vollkosten für die Verkehrsflächenunterhaltung. Einzubeziehen sind neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese stellen wir dem Richtwert der FGSV gegenüber.

Wie schon in den Kapiteln 5.3.1 und 5.3.3 dargelegt, verbuchen die **Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH** den Unterhaltungsaufwand nicht getrennt nach betrieblicher Erhaltung (Wartungsarbeiten, wie z. B. Reinigung), Instandhaltung (kleinflächige, punktuelle Maßnahmen) und Instandsetzung (großflächige Maßnahmen). Ebenso trennen sie die Aufwendungen nicht nach Eigen- und Fremdleistungen. Da auf eine Kostenrechnung verzichtet wird, sind weitergehende Analysen im Hinblick auf diese Teilaspekte nicht möglich. Lediglich die Gesamtaufwendungen je Jahr stehen zur Verfügung.

Die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen schwankten in der geprüften Zeitreihe 2015 bis 2020 in der Spannbreite von 240.625 Euro (2019) bis 508.400 Euro (2020).

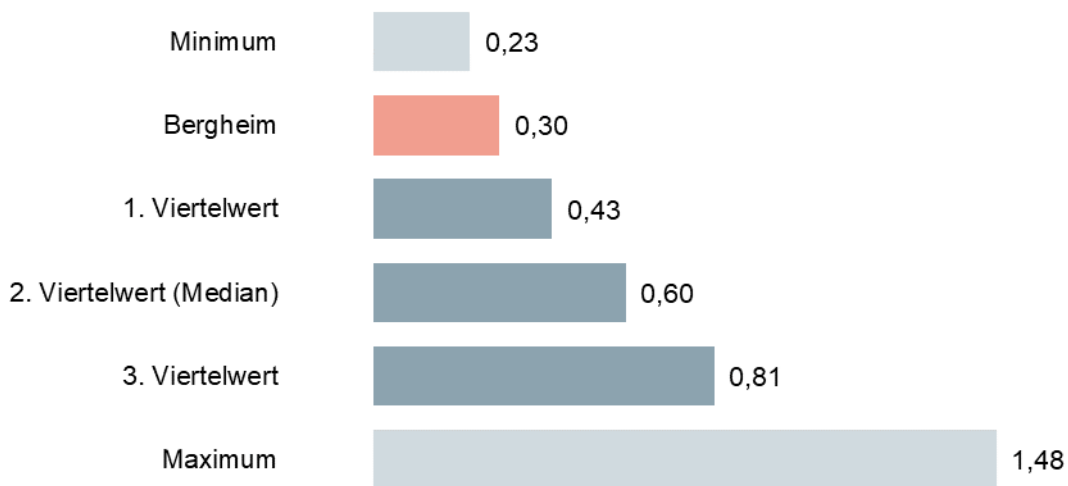
Unterhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Euro

2015	2016	2017	2018	2019	2020
313.930	314.915	325.942	264.262	240.625	508.400

Im Durchschnitt der sechs Jahre 2015 bis 2020 setzten die Stadtwerke Bergheim GmbH 328.012 Euro pro Jahr ein.

Der umfangreichste Unterhaltungsaufwand (508.400 Euro) fiel im Jahr 2020 an und entspricht nach Maßgabe des örtlichen Flächenvolumens 0,30 Euro je qm Verkehrsfläche. Damit unterschreitet die Stadt Bergheim den Richtwert der FGSV für die langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung dennoch deutlich.

Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vier-Jahres-Durchschnitt 2017 bis 2020 lag das Volumen der Unterhaltungsaufwendungen in Bergheim bei 0,20 Euro je qm. Im diesbezüglichen Kennzahlenvergleich stellt die Stadt Bergheim momentan das Minimum der Vergleichsgruppe.

Gründe für einen geringeren Mitteleinsatz könnten einerseits darin begründet sein, dass sich die überwiegenden Verkehrsflächen noch in einem besseren Zustand befinden. Ein intensiveres Erhaltungsengagement wäre dann ggf. nicht erforderlich. Hinweise darauf haben sich aber nicht ergeben. Einmal liegen aktuelle Zustandszuordnungen nicht vor und schon der Wertverlust

spricht nicht für diese Annahme. Ferner räumten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH in den Analysegesprächen einen grundsätzlichen Sanierungsstau ein.

Vielfach werden die Unterhaltungsplanungen durch knappe Haushaltsmittel eingeschränkt. Dies wird so aufgrund der überwiegend defizitären Jahresabschlüsse auch im Fall der Stadt Bergheim zutreffen. Problematisch ist dabei, dass die Baukosten in den letzten Jahren gestiegen sind und voraussichtlich noch weiter steigen werden. Das könnte sich auch für die Stadt Bergheim zu einem zunehmenden Risiko entwickeln. Denn insbesondere im Fall von Fremdvergaben verringern sich bei ggf. unveränderbarem Ressourceneinsatz künftig die Spielräume für notwendige Maßnahmen.

Sofern die Stadt Bergheim Erhaltungsmaßnahmen aus Haushaltsgründen weiter aufschieben muss, werden sich aber der Unterhaltungsstau und die Substanzverluste weiter verstärken. Dies wird in der Konsequenz dazu führen, dass sich der spätere Finanzmittelbedarf allein schon aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen weiter erhöht. Zudem zielen Unterhaltungsmaßnahmen z. B. darauf, größere Schäden unterhalb der Deckschichten zu verhindern. Gelingt das nicht, verkürzen sich schlechtesten falls die ursprünglich angesetzten Nutzungsdauern. Weshalb dann umso eher vollständige Erneuerungen notwendig werden, die wiederum den Finanzmittelbedarf weiter erhöhen.

→ **Empfehlung**

Um mögliche Substanzverluste in der Zukunft zu vermeiden, sollten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH die Auskömmlichkeit der Verkehrsflächenunterhaltung im Blick behalten.

5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

In den vergangenen Jahren reichten die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen nicht aus, die Abschreibungen auszugleichen. Neben den daraus resultierenden Wertverlusten verstärken sich zunehmend auch die Substanzverluste. Weshalb das Reinvestitionsengagement in das vorhandene Verkehrsflächenvermögen gesteigert werden müsste.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die **Stadt Bergheim** konnte ihr Investitionsvolumen getrennt nach Neu- und Reinvestitionen sowie die Abschreibungen auf ihr Verkehrsflächenvermögen für die Zeitreihe 2015 bis 2020 darlegen.

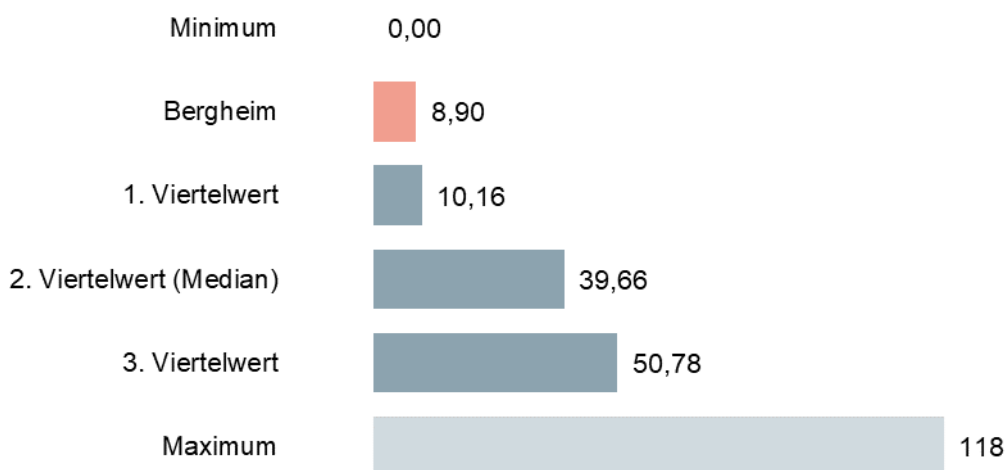
Investitionen und Abschreibungen 2015 bis 2020 in Euro – Reinvestitionsquoten in Prozent

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtinvestitionen in Euro	309.470	583.661	472.472	1.311.728	1.738.379	1.472.818
Reinvestitionen in Euro	7.616	332	60.530	26.243	541.146	272.845
Abschreibungen in Euro	3.069.303	2.984.589	3.315.053	2.914.847	3.084.800	3.066.772
Reinvestitionsquote in Prozent	0,25	0,01	1,82	0,88	17,29	8,90
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent				0,76	5,07	7,22

Die bisherigen Reinvestitionen in das vorhandene Verkehrsflächenvermögen liegen nach Maßgabe der Reinvestitionsquote deutlich unter dem Richtwert von 100 Prozent. Die niedrigen Reinvestitionen konnten damit auch nicht die im Kapitel 5.5.2 Bilanzkennzahlen dargelegten Wertverluste auszugleichen. Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH bestätigen den grundlegenden Investitionsstau.

Analog zu den Ausführungen im vorstehenden Kapitel Unterhaltungsaufwendungen ist auch im Hinblick auf den Reinvestitionsbedarf zu betonen, dass der Finanzmittelbedarf umso mehr ansteigen wird, je länger notwendige Maßnahmen in die Zukunft verschoben werden. Als weiteres Risiko ist zu beschreiben, dass zu geringe Reinvestitionen zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen können. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Bilanzwerte und die Zustände der jeweiligen Verkehrsflächen nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss, der ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage vermittelt. Die auch in diesem Sachzusammenhang zu sehenden Zustandserfassungen und Inventuren wird die Stadtwerke Bergheim GmbH nunmehr kurzfristig nachholen. Es bleibt abzuwarten, welche Erkenntnisse sich in dieser Hinsicht nach der Erhebung darstellen.

Reinvestitionsquote in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



→ **Empfehlung**

Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollten die Reinvestitionsmaßnahmen nach Maßgabe der Ergebnisse aus der geplanten Zustandserfassung bedarfsgerecht erhöht werden.

Dem Handlungsbedarf kann aber nur dann gefolgt werden, wenn die erforderlichen Finanzmittel im jährlichen Haushaltsplan zur Verfügung gestellt werden können.

→ **Empfehlung**

Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich über die kommenden Haushaltsjahre abbilden und decken zu können, sollten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH ihre bisherigen Planungsgrundlagen auf der Grundlage der kommenden Zustandserhebung langfristig strategisch ausrichten und diese Planung weiterhin fortlaufend aktualisieren.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Die zurzeit noch vorliegende Datenlage ist nicht als zufriedenstellend einzustufen, weil revisionssichere Flächen- und Finanzdaten aus Vorjahren nicht zur Verfügung stehen.	200	E1.1	Die Grunddaten des Verkehrsflächenmanagements (Flächen und Zustandsdaten) sollten wie geplant in der neuen Straßendatenbank aktualisiert aufbereitet werden und dann kontinuierlich fortgeschrieben werden. Flächen- und finanzrelevante unterjährige Fortschreibungen sollten künftig umfassend und revisionssicher zur Verfügung stehen.	201
			E1.2	Die Stadt Bergheim sollte bei ihren Nutzungsdauern eine Verknüpfung von Flächenzustand und Vermögenswert gewährleisten. Je Anlagegut bzw. Abschnitt sollten sowohl die bilanziellen als auch die technischen Daten vorliegen. Insbesondere bei künftigen Beschlüssen sollten die tatsächlichen örtlichen Zustände berücksichtigt werden.	202
			E1.3	Die Unterhaltungsaufwendung sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.	202
F2	Die Stadtwerke Bergheim GmbH als Verkehrsflächenmanagement der Stadt Bergheim nutzte in den Vorjahren noch keine zentrale Straßendatenbank. Zwischenzeitlich steht eine Softwarelösung zur Verfügung. Aktuell erfolgt eine Datennacherfassung ab der Eröffnungsbilanz 2006. Diese Straßendatenbank könnte künftig als zentraler Datenpool genutzt werden, in dem alle wesentlichen Informationen des Verkehrsflächenmanagements gebündelt erfasst und fortgeschrieben werden.	202	E2.1	Das Verkehrsflächenmanagement sollte alle wesentlichen Daten und Informationen, die zur Erhaltung der Verkehrsflächen beitragen, in der im Aufbau befindlichen Straßendatenbank digital bündeln und kontinuierlich fortzuschreiben.	203
			E2.2	Es bietet sich an, auch die Dokumentationen des Aufbruchmanagements mit in die Straßendatenbank zu integrieren. Dazu sollten für die Abt. 6.2 sowie bei Bedarf auch für weitere Organisationseinheiten Zugriffsberechtigungen auf die Straßendatenbank eingerichtet werden.	203

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH setzen im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung ein, die eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstützen könnte.	204	E3	Im Verkehrsflächenmanagement sollte eine Kostenrechnung eingeführt werden. Darüber ließe sich der vollständige Ressourceneinsatz transparent abbilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche wären möglich.	204
F4	Die Stadt Bergheim arbeitet mit Ausnahme ihres Straßen- und Wegekonzepts nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) und dem Kanal- und Straßenbauprogramm der Stadtwerke Bergheim GmbH nicht mit strategischen Konzepten. Ebenso wird die Zielerreichung nicht anhand von Kennzahlen abgeglichen. Weshalb im Berichtswesen noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen kann.	205	E4	Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Bergheim und der Stadtwerke Bergheim GmbH sollten durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele überprüfen zu können und darüber zu informieren, sollte in das regelmäßige Berichtswesen auch der Rat der Stadt Bergheim einbezogen werden.	205
Prozessbetrachtung					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Bergheim / der Stadtwerke Bergheim GmbH ist gut aufgestellt. Im Interesse der Qualitätssicherung stellen sich aber auch Optimierungspotenziale dar.	206			
F6	Die Stadtwerke Bergheim GmbH räumen mit der Begründung knapper Personalressourcen ein, nicht alle Aufbruchkontrollen und Abnahmen durchführen zu können.	210	E6.1	Die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH sollten dafür Sorge tragen, dass die Aufbruchkontrollen und Abnahmen im gebotenen Umfang wahrgenommen werden können.	210
			E6.2	Alle Dokumentationen der Prozesse des Aufbruchmanagements (Bilder, Protokolle, Aufforderungen zur Mängelbeseitigung, usw.) sollten im Interesse der Datenbündelung in die neue Straßendatenbank übernommen werden und den für die Kontrollen und Abnahmen zuständigen Beschäftigten zugänglich sein.	210
F7	Das Verkehrsflächenmanagement der Stadtwerke Bergheim GmbH und die Stadt Bergheim, hier der Fachbereich 2 Finanzen, gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der künftigen neuen Straßendatenbank werden zwei zurzeit nicht kompatible Datenerfassungssysteme genutzt. Körperliche Inventuren nach den Regelungen der Kommunalhaushaltsverordnung erfolgten nach der Eröffnungsbilanz nicht. Realistische Datengrundlagen und Wertnachweise sind insbesondere mangels aktueller Zustandserhebungen zurzeit infrage zu stellen.	210	E7.1	Im Zuge des Aufbaus der neuen Straßendatenbank sollte geprüft werden, ob den für die Anlagenbuchhaltung sowie das Verkehrsflächenmanagement zuständigen Organisationseinheiten gegenseitige Zugriffsberechtigungen eingerichtet werden könnten. Idealerweise sollten darüber hinaus programmtechnische Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den Verfahren der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank zum automatisierten Datenaustausch geprüft werden.	212

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Die Ergebnisse der geplanten Zustandserhebung und künftigen körperlichen Inventuren, daraus resultierende Zeitwerte und Restnutzungsdauern sowie dazugehörige Dokumentationen sollten in der neuen Straßendatenbank erfasst und fortgeschrieben werden.	213
			E7.3	Künftig sollte die neue Straßendatenbank auch als Dokumentationssystem für den jährlichen Jahresabschluss dienen. Alle maßgeblichen Unterlagen (Rechnungen, Wiegescheine, Vermerke, Entscheidungen, usw.) sollten darin erfasst und fortgeschrieben werden.	213
			E7.4	Zur Unterstützung buchungsrelevanter Abgleiche zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung sollten aus der neuen Straßendatenbank heraus Auswertungen pro Anlagegut, nach Art der Maßnahmen (konsumtiv oder investiv), nach Beträgen und kontenscharf möglich sein.	214
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F8	Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergheim stellen sich in Gegenüberstellung zur Vergleichsgruppe eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.	214			
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F9	Abgestellt auf den Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich eine beginnende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen. Eine Beurteilung der tatsächlichen Zustände ist der gpaNRW aber nicht möglich, da nach der Eröffnungsbilanz 2006 keine technischen Zustandserhebungen erfolgten. Weshalb auch die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren über den Zeitraum von 16 Jahren versäumt wurden. Die Dienstleistung einer umfassenden Zustandserfassung ist nunmehr ausgeschrieben. Sie wird 2023 erfolgen.	218	E9.1	Die Stadt Bergheim sollte künftig in regelmäßigen Zyklen vollständige Zustandserhebungen vornehmen.	220
			E9.2	Die künftig geplanten regelmäßigen Zustandserhebungen sollten im Sinne der gesetzlichen Vorgaben künftig auch für fristgerechte körperliche Inventuren genutzt werden.	221

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die Stadtwerke Bergheim GmbH setzt jährlich deutlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen mittel- bis langfristig ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar. Mit Eintritt größerer Schadensbilder verringern sich u. U. in der Folge festgesetzte Nutzungsdauern. Das könnte kostenintensive investive Erneuerungen zur Folge haben.	221	E10	Um mögliche Substanzverluste in der Zukunft zu vermeiden, sollten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH die Auskömmlichkeit der Verkehrsflächenunterhaltung im Blick behalten.	223
F11	In den vergangenen Jahren reichten die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen nicht aus, die Abschreibungen auszugleichen. Neben den daraus resultierenden Wertverlusten verstärken sich zunehmend auch die Substanzverluste. Weshalb das Reinvestitionsengagement in das vorhandene Verkehrsflächenvermögen gesteigert werden müsste.	223	E11.1	Um den kontinuierlichen Vermögensverzehr zu stoppen und umzukehren, sollten die Reinvestitionsmaßnahmen nach Maßgabe der Ergebnisse aus der geplanten Zustandserfassung bedarfsgerecht erhöht werden.	225
			E11.2	Um den wirtschaftlich und technisch erforderlichen Reinvestitionsbedarf auch tatsächlich über die kommenden Haushaltsjahre abbilden und decken zu können, sollten die Stadt Bergheim und die Stadtwerke Bergheim GmbH ihre bisherigen Planungsgrundlagen auf der Grundlage der kommenden Zustandserhebung langfristig strategisch ausrichten und diese Planung weiterhin fortlaufend aktualisieren.	225

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	(60,32)*	33,86	57,70	71,29	74,21	89,73	12
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,30	0,23	0,43	0,60	0,81	1,48	15
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,20	0,20	0,27	0,64	0,77	1,34	8

Kennzahlen	Bergheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	8,90	0,00	10,16	39,66	50,78	118	13
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	7,22	7,22	27,67	42,27	56,13	87,08	11

*Orientierungswert, siehe Ausführungen im Kapitel 5.6.1 auf Seite 24

→ 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