

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Monheim am
Rhein im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Monheim am Rhein	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Monheim am Rhein	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Monheim am Rhein	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	61
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	72
1.5.1	Erstattungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG)	72
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	74
2.	Beteiligungen	83
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Beteiligungsportfolio	85
2.3.1	Beteiligungsstruktur	85
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	87
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	88
2.4	Beteiligungsmanagement	90
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	91
2.4.2	Berichtswesen	92
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	93
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Hilfe zur Erziehung	98
3.1	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.2	Strukturen	100
3.2.1	Strukturkennzahlen	100
3.2.2	Umgang mit den Strukturen	102
3.2.3	Präventive Angebote	103
3.3	Organisation und Steuerung	104
3.3.1	Organisation	104
3.3.2	Gesamtsteuerung und Strategie	105
3.3.3	Finanzcontrolling	106
3.3.4	Fachcontrolling	107
3.4	Verfahrensstandards	107
3.4.1	Prozess- und Qualitätsstandards	107
3.4.2	Prozesskontrollen	111
3.5	Personaleinsatz	112
3.6	Leistungsgewährung	113
3.6.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	113
3.6.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	125
3.6.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	140
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
4.	Bauaufsicht	150
4.1	Managementübersicht	150
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
4.3	Baugenehmigung	152

4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	152
4.3.2	Rechtmäßigkeit	154
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	156
4.3.4	Geschäftsprozesse	158
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	159
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	160
4.3.7	Personaleinsatz	163
4.3.8	Digitalisierung	166
4.3.9	Transparenz	168
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	169
5.	Vergabewesen	173
5.1	Managementübersicht	173
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	174
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	175
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	175
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	179
5.4	Sponsoring	180
5.5	Bauinvestitionscontrolling	182
5.6	Nachtragswesen	185
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	186
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	188
5.7	Maßnahmenbetrachtung	190
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	191
	Kontakt	194

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Monheim am Rhein

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Monheim am Rhein hat sich im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 sehr positiv entwickelt. Durch die extrem hohen Gewerbesteuererträge konnte die Stadt hohe Überschüsse erwirtschaften und ihre Ausgleichsrücklage auf rund 200 Mio. Euro steigern. Damit ist sie bestens für mögliche Rückschläge gerüstet, die z.B. aus den Auswirkungen der Corona-Pandemie resultieren können. Die gpaNRW sieht in Bezug auf die Haushaltssituation daher derzeit keinen Handlungsbedarf.

Monheim am Rhein hat unter allen Vergleichsstädten die **beste Eigenkapitalausstattung**. Die **Haushaltsplanung** bis 2023 weist weitere Überschüsse aus, durch die sich das Eigenkapital weiter erhöhen würde. Die Stadt hat zudem den höchsten Bestand an liquiden Mitteln und ist dadurch im Kernhaushalt **effektiv schuldenfrei**.

Beim **Vermögen** der Stadt zeichnet sich insbesondere bei den Abwasserkanälen sowie den Schulen und zugehörigen Turnhallen ein erhöhter Reinvestitionsbedarf ab. Diesen hat die Stadt im Blick. Sie hat bereits Sanierungskonzepte für die nächsten Jahre erarbeitet und erforderliche Mittel eingeplant.

Im Hinblick auf die Haushaltssteuerung ist auffällig, dass die Stadt Monheim am Rhein insbesondere bei den investiven Auszahlungen stetig steigende **Ermächtigungsübertragungen** in Folgejahre vornimmt. Ziel sollte es daher sein, investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Weitere Optimierungsmöglichkeiten gibt es beim **Fördermittelmanagement**. Die Stadt sollte eine standardisierte Prüfung von Fördermöglichkeiten vorsehen und ein Fördermittelcontrolling

einführen, das sicherstellt, dass Förderbestimmungen eingehalten und Rückforderungen vermieden werden.

Die Stadt Monheim am Rhein ist seit 2019 an 30 Unternehmen beteiligt und verfügt damit über eine umfangreiche und komplexe **Beteiligungsstruktur**. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie deren Auswirkungen auf den Haushalt sind als hoch einzustufen. Zudem bestehen umfangreiche Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese erfüllt die Stadt ganz überwiegend. Ergänzend sollte das Beteiligungsmanagement auch die Jahresabschlüsse für die Zweckverbände sowie alle mittelbaren Beteiligungen vorhalten und regelmäßig Schulungen für sämtliche Gremienvertreter anbieten.

Die Förderung von Kindern und Jugendlichen ist ein wichtiges strategisches Ziel der Stadt Monheim am Rhein. Deshalb bietet sie umfassende Präventions-, Förder-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen. Das umfangreiche Engagement der Stadt spiegelt sich in einer hohen Haushaltsbelastung durch die **Hilfe zur Erziehung** wider. Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und höher als in allen anderen Vergleichsstädten. Hierzu trägt die erhöhte Falldichte bei, bei der sich die belastenden strukturellen Rahmenbedingungen auswirken. Hauptgrund sind aber die hohen Aufwendungen je Hilfefall, die sich bei nahezu allen betrachteten Hilfearten bestätigen. Um die Haushaltsbelastung zu verringern, sollte die Stadt zukünftig Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Steuerung einbeziehen (z.B. bei der Trägersauswahl, Laufzeitbegrenzung, etc.). Zudem sollte sie das Controlling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Die daraus resultierenden Erkenntnisse sollte sie nutzen, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen zu entwickeln.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Monheim am Rhein arbeitet rechtssicher und hält die gesetzlich vorgegebenen Frist- und Prüfvorgaben ein. Da ein Großteil der eingehenden Anträge fehlerhaft bzw. unvollständig ist, sollte sie ihr Informationsangebot optimieren, um eine bessere Qualität der Bauanträge zu erreichen. Bisher erreicht die Bauaufsicht nur durch intensive Bauberatungen und das wiederholte Einfordern von fehlenden Unterlagen, dass ein hoher Anteil der Bauanträge genehmigt werden kann. Dies belastet den Prozessablauf und die Bearbeitungszeiten.

Die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle hat sich 2019 gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht und liegt in diesem Jahr auf hohem Niveau. Die Stadt sollte die Entwicklung dieser Kennzahl beobachten und die Erkenntnisse zur Bemessung des Personaleinsatzes heranziehen. Andere steuerungsrelevante Informationen wie Laufzeiten von Bauanträgen oder die Zahl der unerledigten Fälle liegen aktuell noch nicht vor. Zur Verbesserung der Steuerung sollte die Stadt Monheim am Rhein diese und weitere Kennzahlen regelmäßig erheben und hierfür Zielwerte festlegen. Eine stärkere Digitalisierung, die mit der aktuellen Softwareumstellung angestrebt wird, kann das Antragsverfahren weiter beschleunigen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Monheim am Rhein ist rechtssicher aufgestellt. Die Stadt hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet, die bei Vergaben ab 10.000 Euro netto eingesetzt werden soll. Ab dieser Auftragshöhe ist auch die örtliche Rechnungsprüfung in das Vergabeverfahren einzubinden. Die gpaNRW empfiehlt, die Aufgaben der zentralen Vergabestelle auszuweiten und sie auch bei kleineren Vergaben zu beteiligen. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in einer Dienstanweisung geregelt. Diese bedarf allerdings einer Aktualisierung, die zum Zeitpunkt der Prüfung bereits in Arbeit war.

Eine Dienstanweisung zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Monheim am Rhein ebenfalls erlassen. Zudem werden die Beschäftigten in regelmäßigen Abständen für das Thema sensibilisiert und entsprechend geschult. Die Dienstanweisung enthält ebenfalls Regelungen zum **Sponsoring**. Ergänzend sollte die Stadt alle empfangenen Sponsoringleistungen zentral erfassen und veröffentlichen.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** betreibt die Stadt Monheim am Rhein nicht. Zumindest komplexe Investitionsmaßnahmen sollte sie von der Bedarfsfeststellung bis zur Schlussrechnung zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Außerdem sollte sie bei ihren Baumaßnahmen die Bedarfsfeststellung und –planung optimieren. Denn die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten waren in den Jahren 2017 und 2019 relativ hoch. Zusätzlich sollte sie ihr **Nachtragswesen** weiterentwickeln, indem sie die Nachträge hinsichtlich der Ursachen, der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswertet.

Bei der stichprobenhaften **Betrachtung einzelner Baumaßnahmen** ist festzustellen, dass die Stadt Monheim am Rhein ihre Vergaben bis zur Zuschlagserteilung gut dokumentiert. Die Dokumentation von Ursachen für Abweichungen und Besonderheiten bei der Durchführung der Maßnahmen ist dagegen lückenhaft. Die Stadt sollte diese optimieren, um eine bessere Nachbetrachtung und Auswertung der Maßnahmen zu ermöglichen.

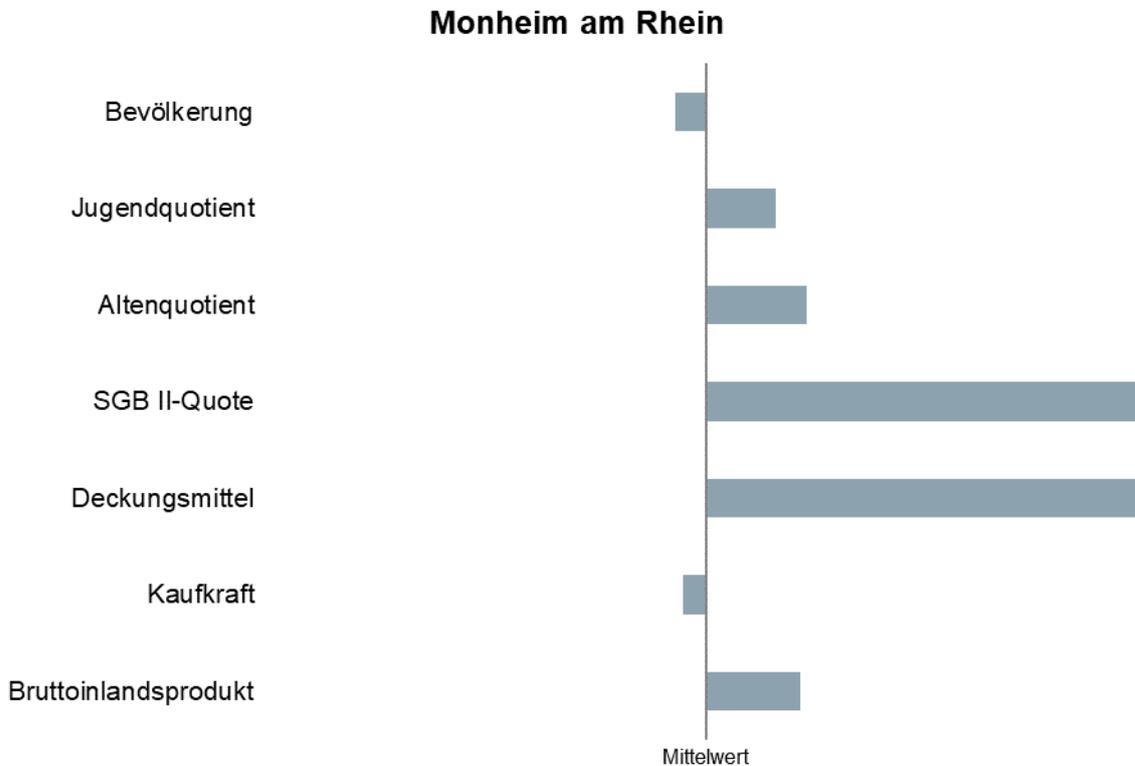
0.2 Ausgangslage der Stadt Monheim am Rhein

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale der Stadt Monheim am Rhein 2018



Die Einwohnerzahl der Stadt Monheim am Rhein ist gegenüber der letzten Prüfung im Jahr 2015 leicht angestiegen auf knapp 41.000. Die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW gehen für die Zukunft aber von einer rückläufigen Bevölkerung aus. Demnach könnte die Einwohnerzahl ab ca. 2030 auf unter 40.000 absinken.

Da die Gemeindefläche mit ca. 23 qkm zu den kleinsten in diesem Prüfsegment gehört, ist die Bevölkerungsdichte in Monheim am Rhein mit 1.777 Einwohnern je qkm sehr hoch. Die Einwohner verteilen sich zu rund zwei Drittel auf den Stadtteil Monheim und zu einem Drittel auf den zweiten, im Norden gelegenen Stadtteil Baumberg.

Bei der Bevölkerungsstruktur sind sowohl der Jugendanteil (unter 20-Jährige) als auch der Anteil älterer Menschen (Personen ab 65 Jahren) gegenüber der letzten Prüfung angestiegen und überdurchschnittlich hoch. Entsprechend ist der Anteil von Personen im mittleren, erwerbsfähigen Alter gesunken und gering.

Auffällig groß ist in Monheim am Rhein der Bevölkerungsanteil, der auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Die SGB II-Quote ist in nur fünf der 129 mittleren kreisangehörigen Städte noch höher als hier. Dass die Kaufkraft der Einwohner sich interkommunal dennoch nur knapp unterdurchschnittlich einordnet, spricht dafür, dass auf der anderen Seite auch viele Monheimer über ein recht gutes Einkommen verfügen.

Am deutlichsten hebt sich die Stadt Monheim am Rhein jedoch bei den Deckungsmitteln, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, von

den anderen Kommunen ab. Hier bildet die Stadt durch ihr extrem hohes Gewerbesteueraufkommen den mit weitem Abstand höchsten Wert aller Städte und Gemeinden in NRW ab. Durch den sehr niedrigen Gewerbesteuerhebesatz, die zentrale Lage zwischen Düsseldorf, Köln und Leverkusen sowie die gute Infrastruktur ist Monheim am Rhein ein hochattraktiver Wirtschaftsstandort.

Das in der obigen Grafik dargestellte Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem) liegt ebenfalls deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Da diese Kennzahl nicht kommunenscharf, sondern für den Kreis Mettmann insgesamt ermittelt ist, ergibt sich hier eine weniger extreme Ausprägung.

Ihre herausragende Finanzsituation nutzt die Stadt Monheim am Rhein, um ihren Bürgern besondere Service-Angebote zur Verfügung zu stellen, wie z.B. den kostenlosen öffentlichen Personennahverkehr, gebührenfreie Betreuungsangebote in Kindertagespflege und Kindertagesstätten sowie eine gebührenfreie Stadtbibliothek.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung wurden durch die gpaNRW im Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Monheim am Rhein vorgestellt. Eine intensivere Befassung mit den im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen erfolgte seitens der Stadt nicht.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

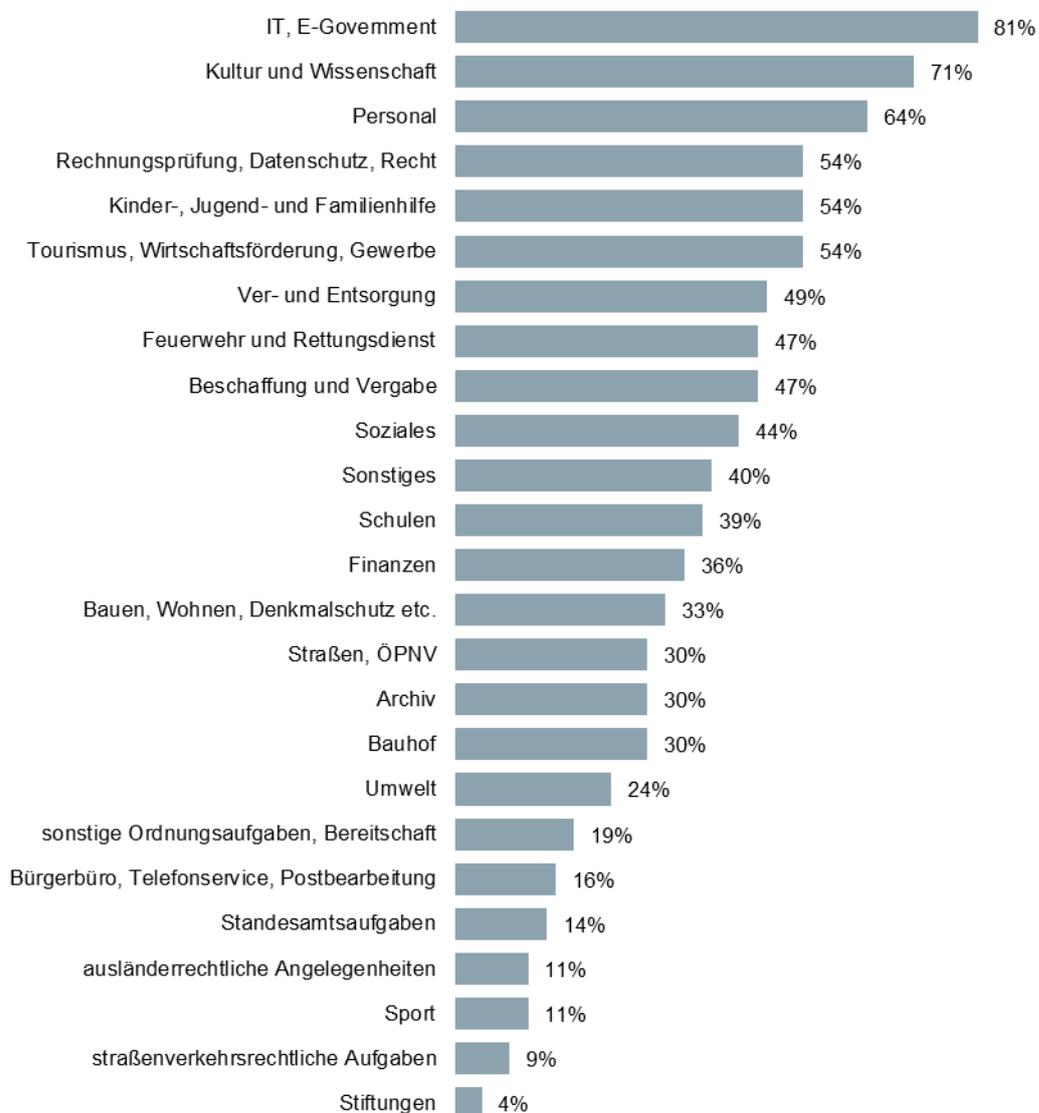
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



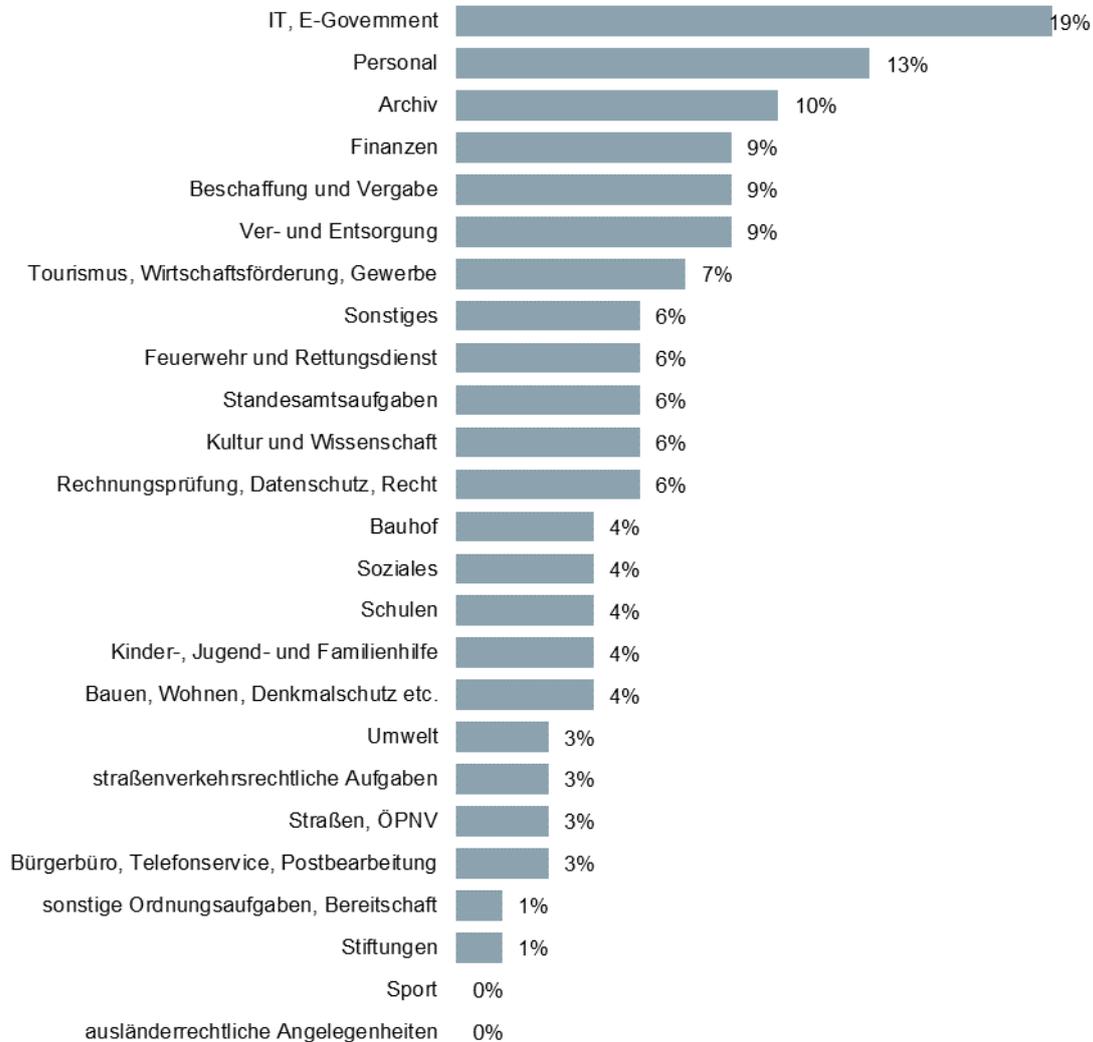
Der Großteil der bisher geprüften Kommunen ist einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

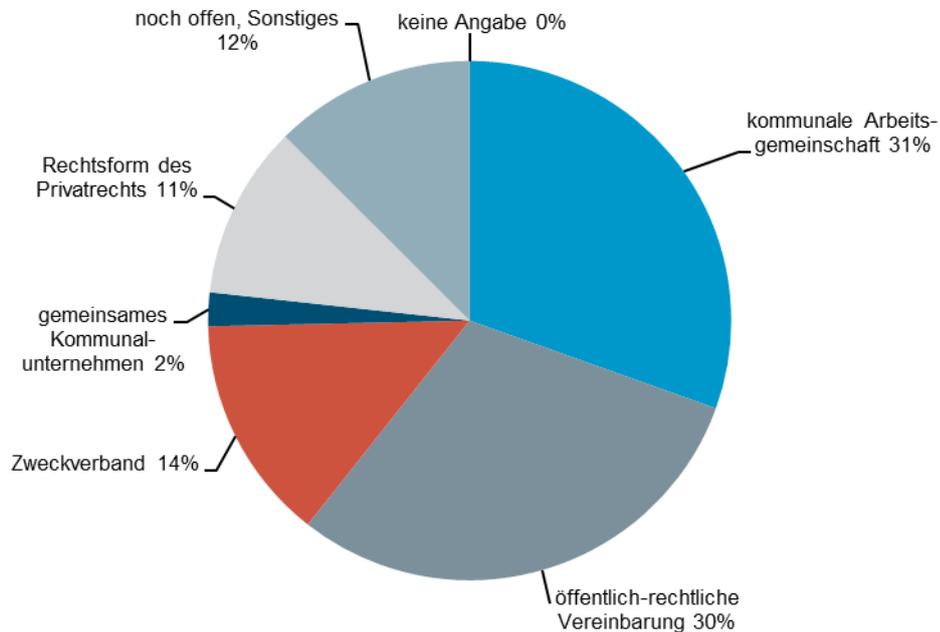


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

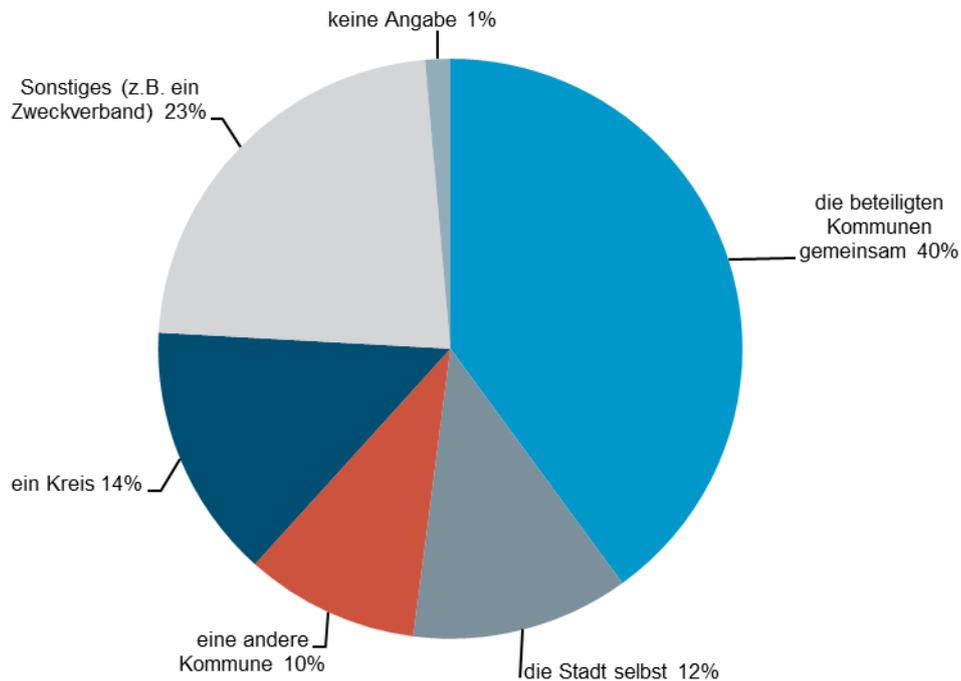


Jeweils rund 30 Prozent der interkommunalen Kooperationen basieren auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen bzw. Arbeitsgemeinschaften. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

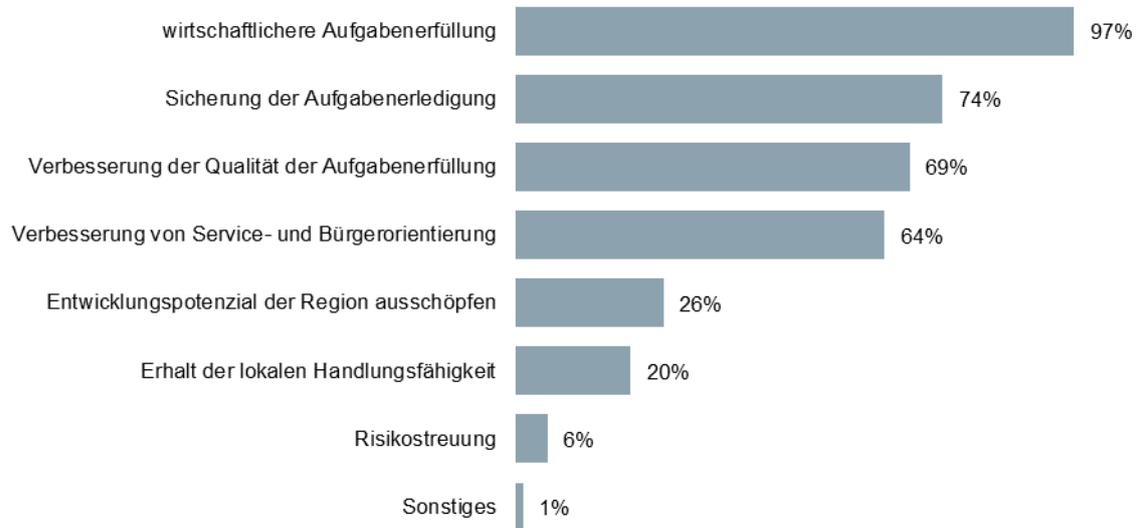


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe 76 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rund 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

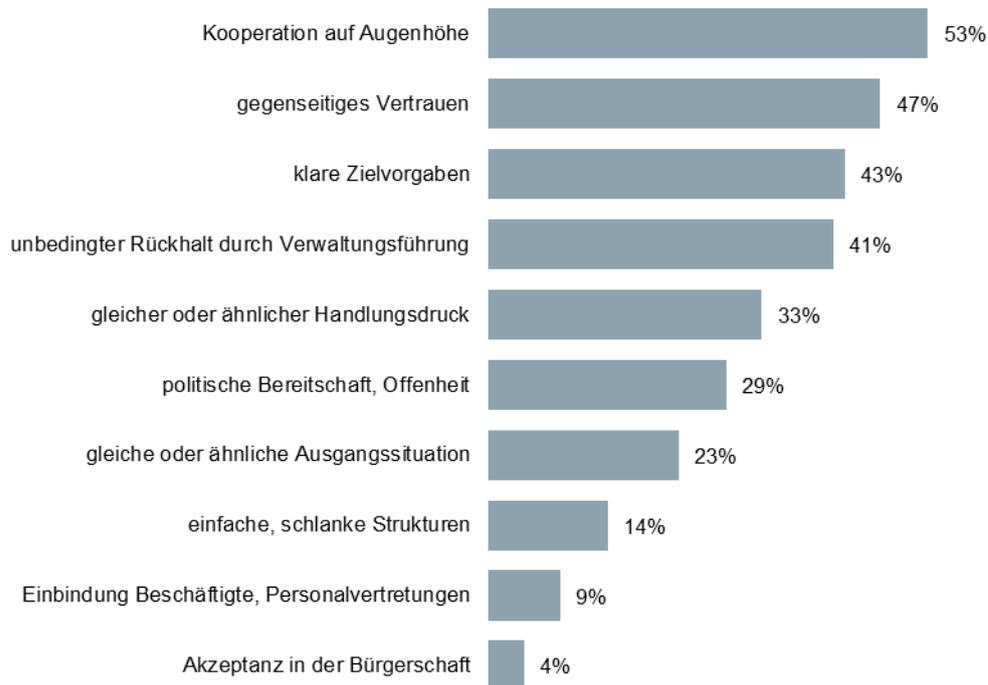
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



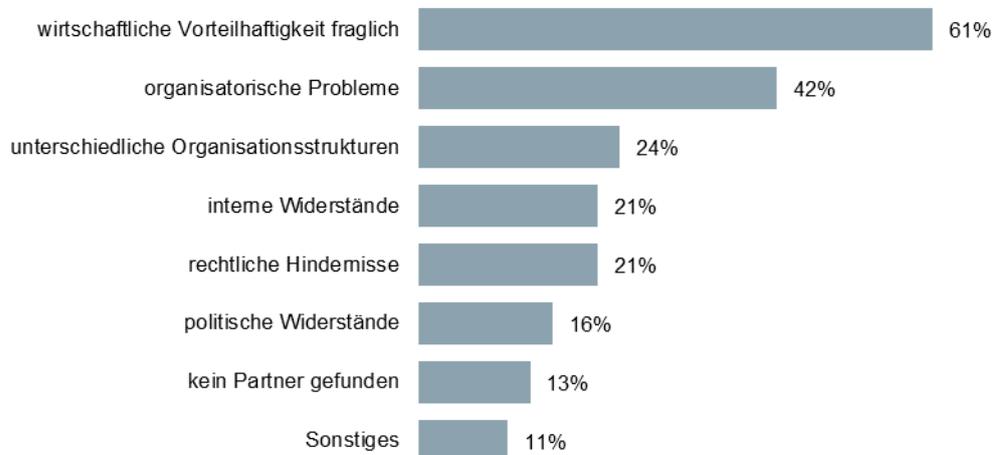
Die Kooperation auf Augenhöhe und das damit in engem Zusammenhang stehende gegenseitige Vertrauen werden von rund der Hälfte aller Kommunen als wesentliche Erfolgskriterien genannt. Rund 40 Prozent der Städte setzen auch den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur weniger als ein Drittel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Monheim am Rhein

Die Stadt Monheim am Rhein arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt bestehen acht interkommunale Kooperationen.

Sehr gut bewährt hat sich aus Sicht der Stadt das Projekt Bildung³, für das die Städte Hilden, Langenfeld und Monheim am Rhein im Jahr 2015 eine gemeinnützige GmbH gegründet haben. Die drei Kommunen bündeln in dieser Gesellschaft ihre Kräfte zur beruflichen Qualifizierung und Bildung junger Menschen mit dem Ziel, ihnen optimale Zukunftschancen und berufliche Perspektiven zu ermöglichen. Dies erfolgt in enger Kooperation mit der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, den Kammern, den Berufsschulen, den ortsansässigen Wirtschaftsbetrieben und den Jugendhilfeträgern der Kommunen.

Im schulischen Bereich unterhalten die Städte Burscheid, Langenfeld, Leichlingen, Leverkusen und Monheim am Rhein gemeinsam das Berufskolleg Opladen. Die Trägerschaft ist als Zweckverband dieser Kommunen organisiert.

Für die Stadt Hilden übernimmt die Stadt Monheim am Rhein gegen Kostenerstattung die Aufgaben der Personalabrechnung. Sie hat den Vertrag allerdings zum Jahresende 2020 gekündigt. Die dadurch freiwerdenden Personalkapazitäten möchte sie nutzen, um die Personalabrechnung für weitere Beteiligungsgesellschaften im eigenen Konzern zu übernehmen.

Für die Ausländerbehörde des Kreises Mettmann nimmt die Stadt Monheim am Rhein Anträge ihrer Bürger an und leitet diese weiter. Eine weitergehende Bearbeitung bei der Stadt findet nicht statt.

Weitere Kooperationen gibt es im Bereich der Ver- und Entsorgung. Für die Trinkwasserversorgung unterhalten die Städte Langenfeld und Monheim am Rhein ein gemeinsames Verbandswasserwerk. Hierfür wurde bereits im Jahr 1909 ein Zweckverband gegründet. Seit 2006 wird die Einrichtung als Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim GmbH & Co. KG geführt, deren Gesellschafter die beiden Kommunen sind. Die Aufgaben der Gewässerunterhaltung und Abwasserbeseitigung sind in der Region durch den Bergisch-Rheinischen Wasserverband interkommunal organisiert.

Beim ÖPNV arbeitet die Stadt Monheim am Rhein mit den Verkehrsverbänden Rhein-Ruhr (VRR) und Rhein-Sieg (VRS) zusammen. Sie bietet ihren Bürgern dabei einen besonderen Service. Über den Monheim-Pass können sie den öffentlichen Personennahverkehr innerhalb der Stadt und in der Nachbarstadt Langenfeld kostenfrei nutzen. Zusätzlich erhalten die Bürgerinnen und Bürger Rabatte auf die Monatsabo-Angebote der beiden Verkehrsverbände.

Eine zusätzliche Kooperation kommt 2020 im Rettungswesen hinzu. Ab diesem Jahr nutzt die Stadt Monheim am Rhein die Leitstelle des Kreises Mettmann mit.

Konkrete Aufgabenfelder, die sich für weitere Kooperationen anbieten, erkennt die Stadt aktuell nicht. Als Schwierigkeit sieht sie dabei, dass Ansprüche der Partner bei einer Zusammenarbeit deckungsgleich sein sollten. Während für die meisten Kommunen eine möglichst wirtschaftliche Aufgabenerledigung im Vordergrund steht, ist die Stadt Monheim am Rhein aufgrund ihrer finanziellen Situation in der Lage und bei bestimmten Leistungen auch gewillt, ihren Bürgerinnen und Bürgern einen erhöhten Standard zu bieten. Dies kann einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung entgegenstehen.

Aus den Vergleichsstädten hat die gpaNRW aufgenommen, dass gerade in technischen Aufgabenfeldern aufgrund des Fachkräftemangels Stellenvakanzen schwer zu besetzen sind. Die Zusammenarbeit mit einer anderen Kommune oder dem Kreis kann in solchen Fällen Synergieeffekte erzeugen. Mehrere Städte lassen beispielsweise die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsamt des Kreises wahrnehmen oder teilen sich Personal mit anderen Kommunen, z.B. durch die Abordnung eines technischen Prüfers.

Im Rahmen der Prüfung der Stadt Monheim am Rhein im Handlungsfeld Vergabewesen wurde geschildert, dass das Rechnungsprüfungsamt mit der vorhandenen Personalausstattung aufgrund des großen Bauvolumens oft nur stichprobenartige Prüfungen durchführen könne. Eine ergänzende Kooperation könnte in solchen Fällen helfen, Spitzenbelastungen abzudecken oder auch Vertretungsleistungen beim Ausfall des eigenen Personals zu gewährleisten.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune

² KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Monheim am Rhein wurde in der Zeit von September 2020 bis Oktober 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Monheim am Rhein überwiegend das Vergleichsjahr 2018, im Handlungsfeld Bauaufsicht das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2018, der aufgestellte Jahresabschluss 2019 sowie die Haushaltsplanung 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes / Dirk Hungermann
Finanzen	Stefanie Köster
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Bauaufsicht	Sandra Krämer
Vergabewesen	Sandra Krämer

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

Herne, den 14.12.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
Haushaltsstatus	
F1	Die Haushaltsführung der Stadt Monheim am Rhein ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2011 durchgehend ausgeglichene Haushalte darstellen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die positiven Jahresergebnisse der Stadt Monheim am Rhein sind im Wesentlichen auf die hohen Gewerbesteuererträge zurückzuführen, welche die Stadt seit 2011 generieren kann.
Plan-Ergebnisse	
F3	Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 870.000 Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkturanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die gpaNRW nicht.
Eigenkapital	
F4	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Monheim am Rhein ist sehr gut. Monheim am Rhein hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts, als auch auf Konzernebene die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Stadt Monheim am Rhein gehört in Bezug auf den Kernhaushalt, wie auch auf Konzernebene zu den Kommunen mit den geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein.
F6	Die Stadt Monheim am Rhein hat zur Finanzierung der Investitionen der nächsten Jahre keine Aufnahme von Krediten eingeplant, sondern ausschließlich auf die Bereitstellung eigener Mittel abgestellt. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden allerdings zwangsläufig die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass zukünftig ein Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Monheim am Rhein schafft es regelmäßig, die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse einzuhalten. Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten		
F2	In Monheim am Rhein verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse. Diese kann die Stadt nur bedingt steuern. Die sich in den letzten Jahren ergebenden Aufwandserhöhungen sind beträchtlich und lassen sich durch die steuerbaren Ertragsmöglichkeiten der Stadt nicht abdecken.		
F3	Die Stadt Monheim am Rhein hat in den Betrachtungsjahren deutlich mehr konsumtive und investive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Bei genauerer Betrachtung hat die Stadt im Bereich der investiven Auszahlungen Probleme die geplanten Mittel abzuarbeiten. Es kommt so zu einem stetigen Anstieg von Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.	E3	Die Stadt Monheim am Rhein sollte einzelne Parameter bei der Übertragung von investiven Auszahlungen noch stringenter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch sind. Am Ende des Haushaltsjahres sollte die Stadt den Grad der Inanspruchnahme evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in die Gespräche mit den Fachbereichen bei den Haushaltsplanungen einfließen.
F4	Die Stadt Monheim am Rhein hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit besteht kein ganzheitlicher Überblick über alle laufenden Förderprojekte. Außerdem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E4.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E4.2	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Monheim am Rhein einen umfassenden Überblick über ihre investiven und konsumtiven Förderprojekte verschaffen.
		E4.3	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würde für einen standardisierten, nachprüfaren Prozess sorgen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Stadt Monheim am Rhein fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln.	E5.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die aktuelle Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen und verbindliche Standards festlegen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.
		E5.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
F6	Der Stadt fehlt es an einem Fördermittelcontrolling, welches sicherstellt das die Förderbedingungen eingehalten werden und aus dem ein informatives Berichtswesen abgeleitet werden kann.	E6	Die Stadt Monheim am Rhein sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushalts- und Bilanzpositionen			
F7	Die Verbuchung der Erstattungsbeträge aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nach § 28 KomHVO NRW.		
Beteiligungen			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 28 Beteiligungen, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf eine hohe Anzahl von 21 Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist demzufolge sehr hoch.		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein halten ein bedeutendes Anlagevermögen und bilanzieren hohe Verbindlichkeiten. Auch die von den Beteiligungen generierten Erträge sind hoch. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist somit als hoch einzustufen.		

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Haushalt der Stadt Monheim am Rhein wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 41,4 Mio. Euro belastet. Daneben bestehen umfangreiche Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.	E5	Das Beteiligungsmanagement sollte die Jahresabschlüsse auch für die Zweckverbände und alle mittelbaren Beteiligungen anfordern und zentral vorhalten.
F6	Das Berichtswesen entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.	E6.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Erstellung des Beteiligungsberichtes 2018 schnellstmöglich nachholen.
		E6.2	Die gpaNRW empfiehlt den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen.
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.	E7.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Monheim am Rhein sollte mindestens einmal pro Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der auch die Gremienvertreter außerhalb der Aufsichtsräte über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden.
		E7.2	Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter der Beteiligungen ohne Aufsichtsrat durch Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Monheim am Rhein ist strukturell insbesondere durch eine sehr hohe Kinderarmut belastet.		
F2	Die Stadt Monheim am Rhein weist im Vergleich einen hohen Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften auf. Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist im Vergleich erhöht. Die Zahl der jugendlichen Einwohner liegt über dem Median und weist eine steigende Tendenz auf.		
F3	Das Jugendamt greift die Strukturen des Stadtgebietes anhand von Belastungsfaktoren gut auf und stellt somit Transparenz über soziale Problemlagen her. Soziale Brennpunkte sind bekannt. Die Auswertungen werden nicht in direkten Bezug zur Präventionsarbeit oder zu den Hilfen zur Erziehung gesetzt.	E3	Das Jugendamt sollte seine strukturellen Auswertungen gezielt dazu nutzen, Schwerpunkte in der Prävention zu setzen, um erzieherische Hilfen in sozialen Brennpunkten bestenfalls zu vermeiden oder zumindest die Anzahl zu verringern. Entwicklungen in den Einzelhilfen sollte es zu den Strukturen in Bezug setzen, um frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Monheim am Rhein hat eine Präventionskette eingerichtet, die Kinder und Jugendliche von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf begleitet. Hierdurch schafft das Jugendamt die Voraussetzungen für ein gutes und sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Trotzdem liegt die Falldichte der Hilfen zur Erziehung über dem Median der Vergleichsstädte.	E4.1	Um die Falldichte der Hilfen zur Erziehung zu senken, sollte das Jugendamt die Präventionsarbeit noch stärker an sozialen Problemlagen ausrichten und bedarfsgerechter konzipieren.
		E4.2	Das Jugendamt sollte für die Beurteilung der Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen auch eine Verknüpfung zu der Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung herstellen.
F5	Durch die Einbeziehung der Leitungskraft des Jugendamtes in den Verwaltungsvorstand ist eine gesamtstädtische Transparenz gewährleistet. Darüber hinaus ermöglicht die Zusammenlegung der Ausschüsse für Jugend und Schule/Sport gute Synergien. Spezialisierte Aufgabenbereiche bieten eine gute Grundlage für umfassendes Fachwissen. Die Bürgernähe ist sichergestellt.		
F6	Die Stadt Monheim am Rhein verfügt über eine Gesamtstrategie in Bezug auf Kinder und Jugendliche. Orientiert an einheitlichen Zielvorgaben von Politik und Verwaltung entwickelt das Jugendamt Maßnahmen und stellt erforderliche Ressourcen zur Verfügung. Die Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit evaluiert. Allerdings sind Aufwandsbegrenzungen bei den Hilfen zur Erziehung noch nicht Inhalt der Gesamtstrategie.	E6	Die Stadt Monheim am Rhein sollte eine Reduzierung der Aufwendungen für die erzieherischen Hilfen in ihre Gesamtstrategie für Kinder und Jugendliche aufnehmen.
F7	Das Finanzcontrolling kann noch verbessert werden. Möglichkeiten hierzu ergeben sich durch das neue Auswertungs- und Steuerungsprogramm.	E7	Das Jugendamt sollte im Rahmen der Einführung des neuen Auswertungs- und Steuerungsprogrammes Fall- und Finanzdaten innerhalb einzelner Hilfearten verknüpfen und Entwicklungen im Zeitvergleich analysieren. Hieraus sollten Zielvorgaben und Maßnahmen zur Kostenreduzierung erarbeitet werden, deren Erfüllungsgrad unterjährig im Rahmen der Controllingberichte nachgehalten wird. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im Haushalt dargestellt werden.
F8	Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut ausgeprägt. Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen sind vorgesehen.	E8	Steuerungsrelevante Hinweise auf den Wirkungsgrad von Hilfen geben insbesondere trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, der Verweil- und Betreuungsdauer, der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden oder auch die Zahl der unplanmäßigen Beendigungen. Die Ergebnisse können in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Qualitäts- und Verfahrensstandards des Jugendamtes sind sehr gut ausgearbeitet.		
F10	Die festgelegten Abläufe zum Hilfeplanverfahren schaffen die Voraussetzung für einen gut gesteuerten Hilfeplanprozess. Es sind noch Maßnahmen zur Kostenreduzierung erforderlich.	E10	Da der Aufwand je Hilfefall bei den ambulanten und stationären Hilfen in Monheim am Rhein sehr hoch ist, sollten die wirtschaftlichen Aspekte bei den Hilfeplanverfahren künftig noch stärker in den Fokus gerückt werden.
F11	Das Jugendamt hat bereits gute Voraussetzungen für die Falleingangssteuerung, eine qualifizierte Vermittlung in passgenaue Hilfsangebote und für die Rückführung geschaffen. Für die Ausgestaltung der Anbieterverzeichnisse und bei der Berichterstattung für stationäre Hilfen ergibt sich aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	E11.1	Die Akquise stationärer Anbieter sollte ausgeweitet werden, um ein breiteres Leistungsangebot und eine bessere Wettbewerbssituation zu erzielen. Die Anbieterverzeichnisse sollten sukzessive um eine Bewertung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialen Dienste ergänzt werden.
		E11.2	Das Jugendamt sollte für stationäre Maßnahmen zumindest einen halbjährigen Turnus für die Berichterstattung einführen, um den Zielerreichungsgrad der kostenintensiven Hilfen anhand von Teilschritten möglichst zeitnah beurteilen zu können. Eine enge Fallbegleitung und regelmäßige Kontrollen sichern die Effizienz des Mitteleinsatzes.
F12	Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt frühzeitig.		
F13	Das Jugendamt führt Prozesskontrollen im Rahmen des Fachcontrollings durch. Zur Vermeidung von Korruptionsrisiken und zur Steuerung finanzieller Risiken ist eine Ausweitung der Prozesskontrollen sinnvoll.	E13	Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen auf Aufgabenfelder ausweiten, die ein erhöhtes Korruptionsrisiko bieten. Darüber hinaus sollten auch Bereiche mit auffälligen Kennzahlenentwicklungen in die Prozesskontrollen einbezogen werden.
F14	Auf der Grundlage einer externen Organisationsuntersuchung mit daran anschließender Personalbemessung ist der Personaleinsatz des Jugendamtes optimal auf die Arbeitsabläufe abgestimmt worden. Das Personal wird gut eingearbeitet und qualifiziert. Damit sind gute Voraussetzungen geschaffen worden, um die Hilfen zur Erziehung effektiv zu bearbeiten.		
F15	Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung steigt im Zeitvergleich an. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Monheim am Rhein den höchsten Fehlbetrag.	E15	Zur Senkung des Fehlbetrages sollte die Stadt Monheim am Rhein verstärkt auf Wirtschaftlichkeitsaspekte achten und gezielte Maßnahmen zur Kostenreduzierung festlegen (z.B. Festgelegter Vergleich verschiedener Leistungsanbieter, Begrenzung von Laufzeiten, Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden, Einführung von Kostenhierarchien etc.).

Feststellung		Empfehlung	
F16	Der Fehlbetrag wird in erster Linie durch die hohen Aufwendungen je Hilfefall beeinflusst. In fast allen Einzelhilfen, die im weiteren Berichtsverlauf vertiefend analysierten werden, hat die Stadt Monheim am Rhein Aufwendungen im Maximum oder im dritten Viertelwert.		
F17	Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die höchsten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Das resultiert insbesondere aus den sehr hohen Aufwendungen je Hilfefall.	E17	Das Jugendamt sollte konkrete Maßnahmen für die Verringerung der Aufwendungen je Hilfefall festlegen (z.B. Akquise neuer Träger, Bewertung von Trägern, Erfassung von Verweildauern, etc.).
F18	Der Anteil der ambulanten Hilfefälle konnte 2018 bei einer - trotz UMA - leicht rückläufigen Falldichte gesteigert werden. Das ist positiv zu sehen. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der ambulanten Hilfefälle etwas über dem Median.		
F19	Die Stadt Monheim am Rhein hat überdurchschnittlich viele Vollzeitpflegefälle bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der erhöhte Anteil ist deshalb positiv zu sehen.		
F20	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei belastenden Strukturen eine erhöhte Falldichte. Die höhere Falldichte belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Positiv zu sehen ist, dass die Falldichte trotz UMA seit 2016 rückläufig ist.	E20	Zur Verringerung der Falldichte sollte das Jugendamt präventive Maßnahmen bedarfsgerechter ausrichten. Kurze Betreuungszeiten und Verweildauern wirken sich positiv auf die Falldichte aus; deshalb sollten hierzu Vorgaben in den Verfahrensstandards festgelegt werden.
F21	Die Stadt Monheim am Rhein legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen ambulanten Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege, der Heimunterbringung und der Sozialpädagogischen Familienhilfe.		
F22	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei hoher Falldichte überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall für die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII.	E22	Aufgrund der hohen Falldichte und den erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten die Hilfen nach § 27 SGB VIII in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Kostenbegrenzung eingeführt werden.
F23	Das Jugendamt hat im Vergleich überdurchschnittlich viele Erziehungsbeistandschaften mit einem hohen Aufwand je Hilfefall.	E23	Die Stadt Monheim am Rhein sollte den steigenden Fallzahlen und den hohen Aufwendungen je Hilfefall entgegenwirken. Die Hilfe sollte in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F24	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei niedriger Falldichte hohe Aufwendungen je Hilfefall in der Sozialpädagogischen Familienhilfe.	E24	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Hilfe in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufnehmen und Gegenmaßnahmen zur Senkung der hohen Aufwendungen je Hilfefall ergreifen.
F25	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei der Vollzeitpflege eine höhere Falldichte als der Median der Vergleichsstädte. Das ist positiv zu sehen, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als beispielsweise eine Heimunterbringung. Allerdings bilden die Aufwendungen je Fall in Monheim das Maximum. Es ist davon auszugehen, dass das in Zusammenhang mit den Erziehungsstellen steht, die doppelt so viel kosten wie normale Pflegestellen.	E25	Das Jugendamt der Stadt Monheim am Rhein verwendet viel Zeit und Mühe für die Akquise und Begleitung von Pflegeeltern. Deshalb sollte das Jugendamt versuchen, die vorhandenen Pflegefamilien mit eigenen Kinder und Jugendlichen zu belegen, sofern dies unter den gegebenen Rahmenbedingungen sinnvoll ist.
F26	Trotz präventiver Maßnahmen und einer guten Zugangs- und Fallsteuerung hat die Stadt Monheim am Rhein bei der Heimerziehung noch eine Falldichte im Bereich des Medians und zudem hohe Aufwendungen je Hilfefall. Der Anteil der UMA in Heimunterbringung ist hierfür nicht ursächlich.	E26	Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollten die Heimunterbringungen in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergriffen werden.
F27	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei der Eingliederungshilfe eine niedrige Falldichte und vergleichsweise hohe Aufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen.	E27.1	Da es sich bei den Integrationshilfen um einen Themenbereich handelt, der zumindest nach den Erfahrungen der anderen Städte deutlich an Gewicht zunimmt, sollte die Stadt Monheim am Rhein die Integrationshilfen separat erfassen.
		E27.2	Das Jugendamt sollte die Überlegungen zu Poollösungen bei den Integrationshilfen zeitnah konkretisieren, um den Aufwand der ambulanten Eingliederungshilfen zu senken.
F28	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei hoher Falldichte mehr Aufwendungen je Hilfefall für die jungen Volljährigen.	E28	Aufgrund der hohen Falldichte und der erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten die Hilfen für junge Volljährige in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen und Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen werden.
F29	Der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen liegt in Monheim am Rhein am Median. Die UMA stellen aktuell keinen Themenschwerpunkt mehr dar. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unter dem Median, weil das Jugendamt frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen hat.		

Feststellung		Empfehlung	
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Monheim am Rhein bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein.	E1.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte auf ihren Internetseiten die gesetzlichen Vorgaben vollständig und leicht nachvollziehbar erläutern. Ziel sollte sein, dass auch ohne umfangreiche Bauberatungen möglichst genehmigungsfähige Anträge eingehen.
		E1.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte eventuelle Fristüberschreitungen schriftlich anzeigen. Damit reduziert sie die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.
F2	Die Bauaufsicht erhebt Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der Gebührenrahmen wird jedoch nicht ausgeschöpft.	E2.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Dienstanweisung zur Gebührenerhebung aus dem Jahr 2013 gemäß der neuen Landesbauordnung und der aktuellen Fassung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) überarbeiten.
		E2.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand für die Prüfung der Anträge weitgehend in der Bauverwaltung zu decken und nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.
F3	Die Stadt Monheim am Rhein hat mehr Anträge zurückgewiesen als die meisten Vergleichskommunen bis zur derzeitigen Auswertung. Zurückgenommene Bauanträge gibt es in Monheim am Rhein vergleichsweise wenige.	E3	Die Stadt Monheim am Rhein sollte durch eine optimierte Vorabinformation eine bessere Qualität der Bauanträge bei der Ersteinreichung erzielen und dann von der Vereinfachung in der Landesbauordnung Gebrauch machen, dass nicht innerhalb der ersten Frist vervollständigte oder korrigierte Bauanträge als zurückgenommen gelten.
F4	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Monheim am Rhein setzt seit einigen Monaten die neue Version ihrer Fachsoftware ein und will sie zukünftig verstärkt nutzen.	E4	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch führen und sogenannte Medienbrüche vermeiden. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und mit Hilfe von geführten Verfahrensschritten durch die Fachsoftware die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten. Für die Einrichtung der Software kann eine temporäre personelle Verstärkung sinnvoll sein.
F5	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bearbeitung von mangelhaften bzw. unvollständigen Bauanträgen.	E5	Die Stadt Monheim am Rhein sollte den Prozessablauf straffen und auf das mehrmalige Nachfordern genehmigungsfähiger Unterlagen verzichten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Korruptionsprävention wird in Monheim am Rhein u. a. durch die Verteilung der Bauanträge nach Auslastung und nicht nach Bezirken Rechnung getragen.		
F7	Die Stadt Monheim am Rhein erfasst die durchschnittliche Laufzeit der Bauanträge erst mit der neuen Version ihrer Software seit dem Frühjahr 2020. Daher kann die gpaNRW zu den Laufzeiten von Bauanträgen für das Jahr 2019 keine vergleichbaren Kennzahlen bilden. Sowohl die mehrmaligen Fristsetzungen bis zum genehmigungsreifen Bauantrag als auch die gleichzeitige Einrichtung der Fachsoftware parallel zum laufenden Verfahren wirken sich mutmaßlich verzögernd auf die Laufzeiten aus.	E7.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte für alle Verfahren neben dem Eingangs- und dem Genehmigungsdatum weitere Merkmale im Vorgang erfassen.
		E7.2	Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt Monheim am Rhein die Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.
F8	Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die meisten Vergleichskommunen. Sie hat die Personalkennzahl gegenüber dem Vor-jahr deutlich verbessert.	E8.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Entwicklung der Fallzahlen und deren Auswirkung auf die obige Personalkennzahl auswerten und die Erkenntnisse zur Bemessung des Personaleinsatzes heranziehen. Im Hinblick auf die anstehende Fluktuation ist zu beachten, dass sich der erforderliche Einarbeitungsaufwand belastend auswirken kann.
		E8.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Daten und Laufzeiten in der Fachsoftware sorgfältig einpflegen, auswerten und deren Entwicklung beobachten. Entsprechend sollte die Dienstanweisung überarbeitet und präzisiert werden.
F9	Die gewählte Softwarelösung ist geeignet, um die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht gut zu unterstützen. Sie kann allerdings für die Baugenehmigungsverfahren noch nicht umfänglich eingesetzt werden, weil sie individuell eingerichtet werden muss. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren Ressourcen ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.	E9.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Voraussetzungen und Ressourcen schaffen, den digitalen Regelbetrieb aufnehmen zu können.
		E9.2	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Bearbeitung schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Die vollständige digitale Aktenführung sollte rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Stadt Monheim am Rhein hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten kaum Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Es ist noch kein Berichtswesen eingerichtet.	E10	Die Bauaufsicht der Stadt Monheim am Rhein sollte mit den vorhandenen Grunddaten geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeit-horizont hinterlegt werden. Es sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, in dem Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Monheim am Rhein ist rechtssicher aufgestellt. Die zentrale Vergabestelle wird normalerweise bei Auftragsvergaben ab 10.000 Euro netto beteiligt. In der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und es wird eine Vergabesoftware genutzt.	E1	Die ZVS der Stadt Monheim am Rhein sollte regelmäßig und auch bei Vergaben unter 10.000 Euro eingesetzt werden sowie darüber hinaus weitere Tätigkeiten übernehmen.
F2	Die Dienstanweisung entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage und wird aktuell bearbeitet. Die neue Vergabeordnung soll noch im Jahr 2020 in Kraft gesetzt werden.	E2.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die veraltete Dienstanweisung über das Vergabeverfahren schnellstmöglich ersetzen.
		E2.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte den standardisierten Vergabevermerk der neuen Dienstanweisung über das Vergabeverfahren anpassen.
		E2.3	Die Stadt Monheim am Rhein sollte zum Abschluss der Baumaßnahmen eine Dokumentation anfertigen und die wesentlichen Erkenntnisse daraus auswerten, um das Vergabeverfahren zu optimieren.
		E2.4	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die förmliche Abnahme von Bauleistungen in einen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und ein Muster-Abnahmeprotokoll verwenden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.
F3	Das RPA der Stadt Monheim am Rhein wird bei Auftragserteilungen ab 10.000 Euro eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des RPA sind in den Dienstanweisungen Vergabe und Rechnungsprüfung geregelt.		
F4	Aufgrund der Ausstattung des RPA mit nur einem technischen Prüfer in Teilzeit können bei dem großen Bauvolumen in Monheim am Rhein oft nur stichprobenartige Prüfungen durchgeführt werden.	E4	Sowohl die ZVS als auch das RPA sollten so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Monheim am Rhein hat umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention eingeführt und einen Antikorruptionsbeauftragten bestellt. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mögliche Korruption bereits im Vorfeld zu erkennen und zu bekämpfen.		
F6	Es ist positiv, dass die Stadt Monheim am Rhein die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisiert.		
F7	Die Stadt Monheim am Rhein nimmt Sponsoringleistungen für die Durchführung von Stadt-festen in Anspruch. Für die Dauer der Veranstaltung wird ein Vertrag geschlossen. In der Dienstanweisung Korruptionsprävention sind Regelungen zum Thema Sponsoring getroffen.	E7	Die Inanspruchnahme aller Sponsoringleistungen sollte zentral erfasst werden. Die Stadt Monheim am Rhein sollte dem Rat jährlich einen Bericht über Spenden und in Anspruch genommene Sponsoringleistungen zur Verfügung stellen und aus Gründen der Transparenz auf ihrer Internetseite veröffentlichen.
F8	Die Stadt Monheim am Rhein hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet.	E8.1	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Monheim am Rhein ein BIC implementiert haben. Dieses sollte sie zentral organisieren und ein Projektsteuerungssystem mit einem definierten Ablaufprogramm aufstellen.
		E8.2	Aus Sicht der gpaNRW sollte sich die Stadt Monheim am Rhein aufgrund ihres hohen Bauvolumens Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Für mittlere kreisangehörige Kommunen ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken und in einer Dienstanweisung Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben zu regeln.
F9	Die Stadt Monheim am Rhein hat in verschiedenen Jahren größere Abweichungen vom Auftragswert als andere Kommunen. Dies gilt besonders für Bauaufträge. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase der Baumaßnahmen besteht.		
F10	In der Vergabeordnung sind Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten, die in der Praxis nicht vollständig beachtet werden. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E10.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und auf die Anwendung der Dienstanweisung achten. Für die Prüfung, Beauftragung und Dokumentation von Nachträgen sollten standardisierte Formulare verwendet werden.
		E10.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Unternehmen. Die neue Vergabeordnung sollte entsprechend überarbeitet und ergänzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die ausgewählten Bauvergaben sind mit dem Vergabevermerk bis zur Zuschlagserteilung dokumentiert. Die Stadt hält sich dabei an die rechtlichen Vorgaben und im Wesentlichen an die eigene Dienstanweisung.		
F12	Die Maßnahmenbetrachtung konnte nicht umfassend durchgeführt werden, weil die Stadt die dafür erforderlichen Unterlagen nicht oder nicht mit einem vertretbaren Aufwand zur Verfügung stellen konnte. Eine angemessene Dokumentation der durchgeführten Baumaßnahme bis zum Abschluss ist nicht vorhanden.	E12	Die Stadt sollte für den Wissenserhalt und zur Nachbetrachtung von Baumaßnahmen eine Dokumentation anfertigen. Die nachträgliche Auswertung der Baumaßnahmen hinsichtlich der Abweichungen sollte künftig durch organisatorische Verbesserungen realisiert und durch Aufnahme in die Vergabeordnung ein Automatisierungsergebnis erzielt werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die gpaNRW sieht bei der **Stadt Monheim am Rhein** keinen Handlungsbedarf bei der bestehenden Haushaltssituation. Die Stadt erzielt aufgrund der herausragenden Gewerbesteuererträge regelmäßig deutliche Jahresüberschüsse.

Die Stadt Monheim am Rhein plante bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2023 mit positiven Ergebnissen. Die **Haushaltsplanung** ging dabei weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind dem Haushaltsplan nicht zu entnehmen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht endgültig abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Monheim am Rhein sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Monheim am Rhein ist auf Ebene des Kernhaushalts und des Konzerns herausragend. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 bilden ab dem Jahr 2014 im interkommunalen Vergleich immer den Maximalwert ab. Dies gilt auch auf Konzernebene.

Der Kernhaushalt und der Konzern Stadt Monheim am Rhein haben im interkommunalen Vergleich bis 2017 geringere Verbindlichkeiten und **Schulden** als die meisten Vergleichskommunen. Begründet ist dies in den geringen konsumtiven und investiven Kreditverbindlichkeiten. Der deutliche Anstieg ab 2018 ist dabei auf Sondereffekte zurückzuführen. Der Bestand an liquiden Mittel ist im gesamten Betrachtungszeitraum mit Abstand der höchste je Einwohner. Der Kernhaushalt der Stadt Monheim am Rhein ist dementsprechend effektiv schuldenfrei.

Reinvestitionsbedarfe lassen sich vor allem aus erhöhten Anlageabnutzungsgraden bei den Schulen und insbesondere Schulsporthallen, sowie den Abwasserkanälen vermuten. Die Stadt

Monheim am Rhein hat allerdings in den genannten Vermögensbereichen schon umfangreiche Sanierungskonzepte für die nächsten Jahre auf den Weg gebracht und Mittel bereitgestellt.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Monheim am Rhein liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne, sowie Jahres- und Gesamtabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in der Verwaltung umfassend informiert.

Aufwandssteigerungen können bisher vollständig kompensiert werden. Die durchweg positive Entwicklung des Haushalts ist jedoch vor allem auf die Entwicklung der Steuererträge zurückzuführen.

Die Stadt Monheim am Rhein hat in den Betrachtungsjahren deutlich mehr konsumtive und investive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Bei genauerer Betrachtung hat die Stadt im Bereich der investiven Auszahlungen Probleme, die geplanten Mittel abzuarbeiten. Es kommt so zu einem stetigen Anstieg von Ermächtigungsübertragungen. Die Finanzierung der Investitionstätigkeit ist gegeben.

Der Stadt Monheim am Rhein fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln. Des Weiteren fehlt es an einem Gesamtüberblick über die aktuell laufenden, geförderten Maßnahmen der Stadt. Dabei erschwert das fehlende Fördermittelcontrolling die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Steuerung.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Monheim am Rhein 2014 bis 2020

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Haushaltsführung der Stadt Monheim am Rhein ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2011 durchgehend ausgeglichene Haushalte darstellen.

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

Haushaltsstatus Stadt Monheim am Rhein 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt	x	x	x	x	x	x	x

Seit 2011 gelingen der **Stadt Monheim am Rhein** echte Haushaltsausgleiche, welche jährlich zu einer Erhöhung der allgemeinen und der Ausgleichsrücklage führen. Der Haushalt der Stadt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Monheim am Rhein 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	38.475	65.135	77.882	53.235	29.733	1.417
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	125.721	147.285	173.127	191.622	199.708	201.125
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	251.442	294.571	346.255	383.244	399.416	396.375
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	12.825	21.565	25.842	18.495	8.086	1.417
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	-692	-357	2.249	-5.476	-3.041
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	25.650	43.570	52.040	34.741	21.647	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse					

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Stadt Monheim am Rhein hat in den Jahren 2014 bis 2019 jährlich verschiedenste Erträge aus Grundstücks- und Anlageverkäufen sowie Wertveränderungen bei bebauten und unbebauten Grundstücken und dem Infrastrukturvermögen ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen/Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	56	485	691	1.013
Höhe der Ausgleichsrücklage	200.746	200.908	201.138	201.476
Höhe der allgemeinen Rücklage	401.493	401.816	402.277	402.952
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	18	162	230	338
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	-24	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	38	323	461	675
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse			

Stand: Haushaltsplan 2020

Der Rat der Stadt Monheim am Rhein hat am 08. April 2020 beschlossen, den Verwaltungsentwurf eines Nachtragshaushaltes für das Jahr 2020 zur weiteren Beratung an den Haupt- und Finanzausschuss weiterzuleiten. Die am 19. März 2020 beschlossene Eigenkapitalaufstockung für die Monheimer Kulturwerke GmbH sowie die zunehmenden Auswirkungen der Corona-Pandemie machen dies erforderlich. Der Rat hat dementsprechend auch dem Soforthilfeprogramm der Stadt Monheim am Rhein für gewerbliche Unternehmen und Freie Berufe sowie für ansässige Vereine zugestimmt. Hierfür werden außerplanmäßige finanzielle Mittel gemäß § 83 GO NRW i.V.m. § 7 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 bis 3 der Haushaltssatzung der Stadt Monheim am Rhein für das Jahr 2020 in Höhe von zehn Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die Deckung erfolgt aus der Ausgleichsrücklage³. Der Rat der Stadt Monheim am Rhein hat dann am 13. Mai 2020 die Nachtragshaushaltssatzung unter Berücksichtigung von empfohlenen Änderungen des Haupt- und Finanzausschusses beschlossen. Dabei wurde die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage aufgrund des voraussichtlichen Jahresdefizites im Ergebnisplan 2020 auf rund 40 Mio. Euro festgesetzt.

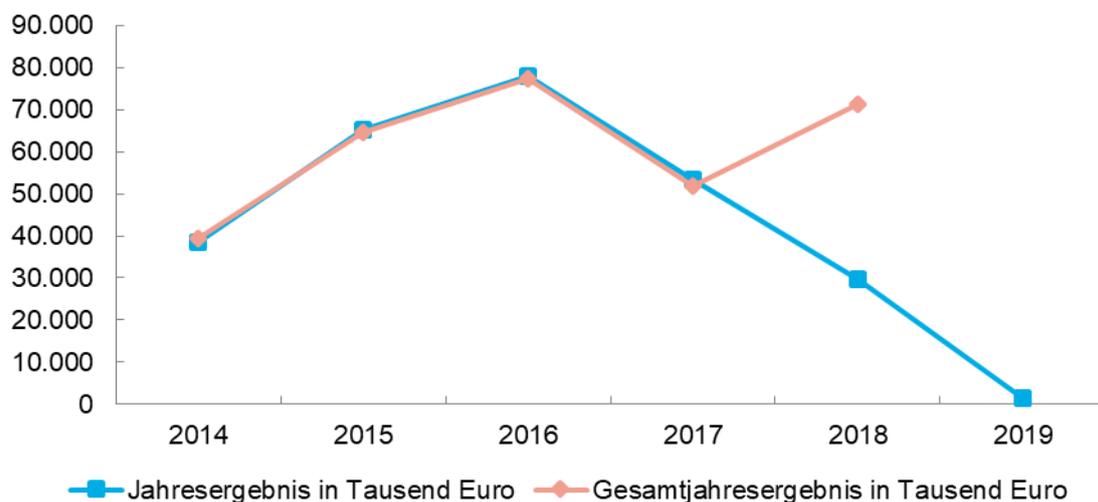
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die positiven Jahresergebnisse der Stadt Monheim am Rhein sind im Wesentlichen auf die hohen Gewerbesteuererträge zurückzuführen, welche die Stadt seit 2011 generieren kann.

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 Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Monheim am Rhein** und des Konzerns Stadt Monheim am Rhein verlaufen bis 2017 gänzlich analog. Maßgeblichen Einfluss hierauf hatte vor allem die positive

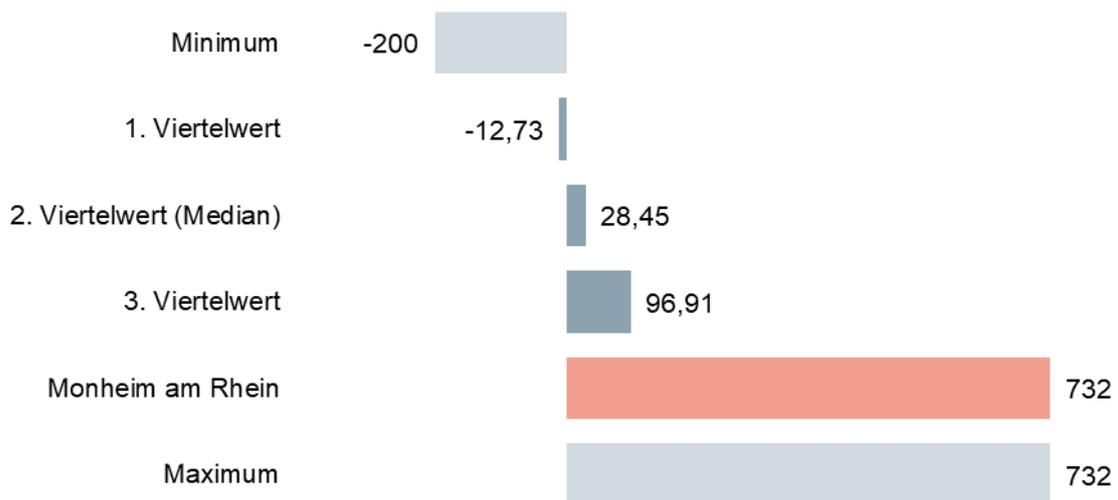
³ Stand Ausgleichsrücklage für das Jahr 2019: 199,7 Mio. Euro

Entwicklung der Gewerbesteuer. Die Differenz der erzielten Ergebnisse in 2018 ist im Wesentlichen auf die Konsolidierung der Transferaufwendungen aus der Gewährung von Fördermitteln zur Revitalisierung des Rathauscenters an die Tochtergesellschaften zurückzuführen. Dazu kommen weitere Finanzleistungen zum Zwecke des Verlustausgleichs an die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs-GmbH.

Die Stadt Monheim am Rhein ist abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen, mit deren Hilfe sie schwankende Jahresergebnisse kompensieren kann.

Im Laufe der Prüfung wurde auch bereits der Jahresabschluss 2019 festgestellt. Der Jahresabschluss wurde daher soweit möglich in der Prüfung berücksichtigt. Für den interkommunalen Vergleich sind die Jahresergebnisse bis 2018 ausschlaggebend, da aktuell für das Jahr 2019 nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Stadt Monheim am Rhein hat auch im Jahr 2019 wie geplant mit einem positiven Jahresergebnis abgeschlossen. Das geplante Ergebnis von rund 3,1 Mio. Euro wurde allerdings nicht erreicht (1,4 Mio. Euro).

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018

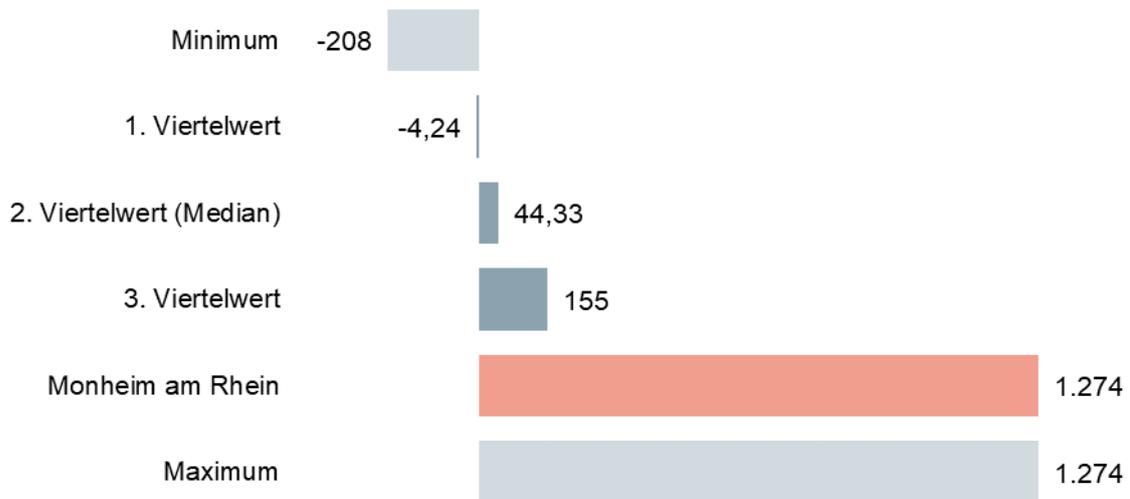


In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jahresergebnis je Einwohner der Stadt Monheim am Rhein bildet in 2018 den Maximalwert. Dieses Jahr bildet dabei keine Ausnahme: Durchgehend seit 2014 erzielt die Stadt Monheim am Rhein das höchste Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Die Gesamtabschlüsse ordnen sich im interkommunalen Vergleich analog zu den Ergebnissen des Kernhaushalts ein. Auch hier stellt Monheim am Rhein jeweils das Maximum dar. Die Gesamtergebnisse sind im Wesentlichen durch die Jahresergebnisse der Kernverwaltung geprägt.

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

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

Strukturelle Modellrechnung in Tausend Euro 2019

Jahresergebnis	1.417
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-147.050
Bereinigungen Sondereffekte	-59.770
= bereinigtes Jahresergebnis	-88.049
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	142.975
= strukturelles Ergebnis	57.112

Als Sondereffekt auf der Ertragsseite sind in 2019 die periodenfremden Erträge aus der Rückerstattung der Kreisumlage für die Jahre 2016 bis 2018 des Kreises Mettmann mit rund 12,4 Mio. Euro zu nennen. Dagegen ergaben sich aufwandsseitig Sondereffekte in Höhe von insgesamt 72,2 Mio. Euro. Davon entfallen rund 39 Mio. Euro auf die Bildung von Rückstellungen für eine mögliche Erstattung von erhaltenen Gewerbesteuererträgen. Dazu kommen einmalige Zuwendungen im Rahmen von Transferaufwendungen für die Stadtentwicklungsgesellschaft Monheim am Rhein mbH (SEG) in Höhe von 33,2 Mio. Euro. Bei den Zuweisungen an die SEG handelt es sich um Verlustausgleiche, die über die SEG an ihre Töchter weitergeleitet werden. Konkret handelt es sich um die Gewährung von Fördermitteln zur Revitalisierung des Rathauscenters an die Töchter Monheimer Einkaufszentren GmbH I und II.

In Monheim am Rhein spiegeln die Jahresergebnisse die strukturelle Haushaltssituation wider. Die guten Jahresergebnisse seit 2011 zeigen, dass die Stadt eine komfortable Haushaltssituation aufweist. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit trotzdem Handlungsbedarf besteht, stellen wir im Kapitel Plan-Ergebnisse dar.

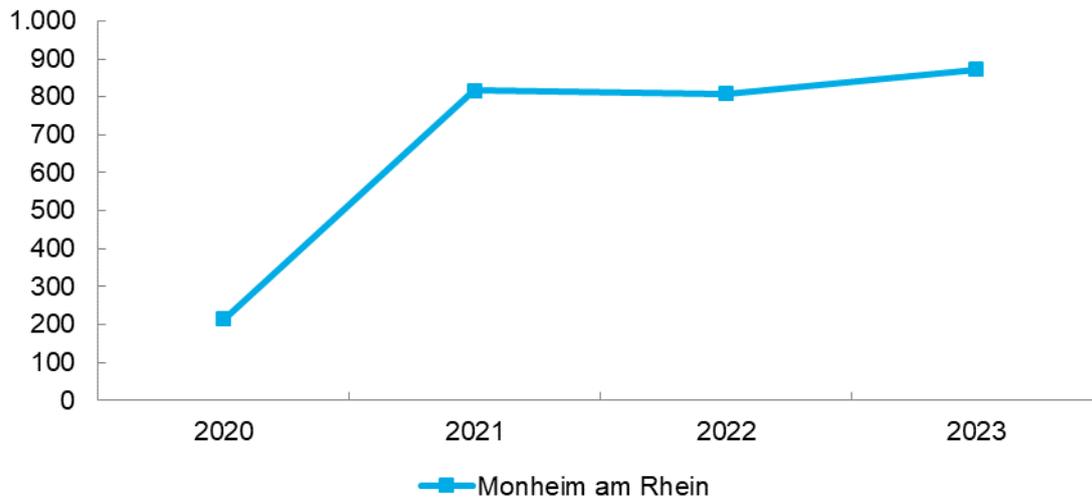
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 870.000 Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkuranfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die gpaNRW nicht.

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 (PLAN) Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2020 bis 2023



Stand Haushalt 2020, ohne Nachtragshaushalt

Die **Stadt Monheim am Rhein** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von rund 870.000 Euro. Die Planergebnisse ab 2020 liegen dabei auffällig deutlich unter den Ist-Ergebnissen der letzten acht Jahre. Unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltes für 2020 wird das Ergebnis für 2020 aktuell auf rund -40 Mio. Euro geschätzt. Darüber hinaus wird die Corona-Krise auch noch weitere Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben. Neben Mindererwartungen bei der Gewerbesteuer (abzüglich der daraus resultierenden Einsparungen bei der Gewerbesteuerumlage) muss auch mit reduzierten Erträgen bei den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie bei den Nutzungsentgelten für einige Einrichtungen gerechnet werden. Diese Werte werden seitens der Verwaltung ermittelt und zur Beratung dem Haupt- und Finanzausschuss vorgelegt.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	304.123 (289.440)	265.000	-39.123 (-24.440)	-3,4 (-2,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	21.426 (19.882)	25.500	4.074 (5.618)	4,4 (6,4)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	10.070 (5.664)	10.750	680 (5.086)	1,6 (17,4)
Ausgleichsleistungen	2.037 (1.940)	2.250	213 (310)	2,5 (3,8)
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	30.900 (31.660)	0	-30.900 (-31.660)	-100,0 (-100)
Übrige Erträge	78.696**	65.236	-13.460	-4,6
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	68.236 (73.590)	37.100	-31.136 (-36.490)	-14,1 (-15,7)
Allgemeine Kreisumlage	153.270 (132.019)	142.000	-11.270 (9.981)	-1,9 (1,8)
Personalaufwendungen	38.943	45.595	6.652	4,0
Versorgungsaufwendungen	2.424	1.850	-574	-6,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	36.332	42.698	6.366	4,1
Übrige Aufwendungen	86.859**	98.621	11.762	3,2

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

** ohne Sondereffekte

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

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

Ein Teil der Verringerung in der Haushaltsplanung ist auf einen Rückgang der Steuererträge zurückzuführen. Die **Gewerbesteuer**erträge der Stadt Monheim am Rhein sind in den letzten Jahren als anhaltender Ausfluss erfolgreicher Gewerbesteuerpolitik und trotz Hebesatzverringerung

angestiegen. Insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 hatte die Stadt bereits mit einer Verstärkung der Gewerbesteuererträge gerechnet. Allerdings konnten bis zuletzt die Ansätze aus den ursprünglich Haushaltsplänen immer übertroffen werden.

Die Gewerbesteuer ist die wichtigste Ertragsquelle der Stadt Monheim am Rhein und unterliegt naturgemäß konjunkturellen Schwankungen. Damit unterliegt die Planung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, die von der Stadt kaum zu beeinflussen sind. Die Stadt geht davon aus, dass die Gewerbesteuer in 2020 erstmalig wieder sinkt und sich auf ein Niveau von rund 250 Mio. Euro verstetigt. Danach plant die Stadt mit jährlichen Steigerungsraten von zwei Prozent deutlich unter den für 2020 herausgegebenen Orientierungsdaten des Landes⁴. Die Haushaltsplanung ist an dieser Stelle vorsichtig und nachvollziehbar. Dennoch können konjunkturelle oder einzelunternehmerische Entwicklungen dazu führen, dass die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in dieser Höhe realisiert werden. Auch unerwartete Erstattungen können das Ergebnis belasten. Daher beinhaltet die Planung der Gewerbesteuer stets ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Stadt Monheim am Rhein hat in Bezug auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie bereits Gespräche mit den ortsansässigen Unternehmen geführt und ist im Ergebnis zu einer Corona-bedingten Reduzierung der Gewerbesteuererträge in Höhe von 30 Mio. Euro gekommen. Ein Teil der Ertragsausfälle werden voraussichtlich im Rahmen des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes NRW von Bund und Land kompensiert.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben allerdings in 2019 lediglich einen Anteil von 6,9 Prozent an den gesamten Erträgen. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar. Sie legt die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes für die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer zugrunde. Für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer plant die Stadt aufgrund der hohen Steuerkraft in der Referenzperiode entgegen der Annahme der Orientierungsdaten mit einer Erhöhung der Planansätze für 2020. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden. Bei den Gemeindeanteilen hat die Stadt Corona-bedingte Reduzierungen von jeweils zehn Prozent (-3,3 Mio. Euro) angenommen.

Die Stadt Monheim am Rhein hat für die Jahre 2014 bis 2019 durchschnittlich 28,2 Mio. Euro aus der **Erstattung der Abrechnung des Solidarbeitrages** bekommen. Eine Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages erfolgt letztmalig für das Jahr 2019 im Jahr 2021. Die Stadt Monheim am Rhein hat aufgrund einer abweichenden Methodik der Buchung allerdings schon ab 2020 keine Erstattungen mehr eingeplant (vgl. dazu Kapitel 1.5). Dadurch fehlen ihr gegenüber 2019 die entsprechenden Erträge, die es in den Folgejahren zu kompensieren gilt.

Die gegenüber 2019 verminderte Ertragserwartung bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** resultiert im Wesentlichen aus verminderten periodenfremden Erträgen, sowie geringeren **Kostenerstattungen**. Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Ertragsarten**.

⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19

Die eingeplanten Steuerbeteiligungen in Form der **Gewerbsteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entspricht der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds deutscher Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 34 Mio. Euro verursacht, welche die Stadt Monheim am Rhein sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat. Aufgrund der Corona-bedingten Gewerbesteuerausfälle geht die Stadt aktuell von einer Reduzierung der zu zahlenden Gewerbesteuerumlage in Höhe von 4,2 Mio. Euro aus.

Die **Kreisumlage** plant die Stadt Monheim am Rhein anhand des Entwurfs der Haushaltssatzung 2020 und 2021 des Kreises Mettmann in Verbindung mit eigenen Berechnungen zu den Umlagegrundlagen in der Referenzperiode. Dabei hat der Kreis jeweils Erhöhungen des Hebesatzes in Höhe von 1,15 von Hundert für 2020 und 2,06 von Hundert für 2021 herausgegeben. Begründet ist dies zu ca. zwei Drittel aufgrund höherer Landschaftsumlagezahlungen. Die verbleibende Differenz ist auf Verschlechterungen bei anderen Positionen zurückzuführen.

Darüber hinaus hat die Stadt Monheim festgestellt, dass im Rahmen der Haushaltsplanung des Kreises Mettmann in Bezug auf die zu zahlenden Umlage an den Landschaftsverband mögliche Erträge nicht berücksichtigt wurden. In Folge der Umsetzung der dritten Reformstufe des Bundessteuergesetzes haben sich Zuständigkeiten in der Eingliederungs- wie auch in der Sozialhilfe verschoben. Dabei kommt es nicht nur zur Verschiebung von Aufwendungen, sondern auch von Erträgen. Eine Berücksichtigung der Erträge findet sich im Haushalt des Kreises Mettmann allerdings nicht wieder. Die Stadt Monheim am Rhein hat daher die Erträge anteilmäßig für den Kreis Mettmann ab dem Jahr 2021 angenommen und umlagemindernd angesetzt. Für das Jahr 2020 bleibt das Prüfergebnis der Kreisverwaltung abzuwarten. Der Kreis hat eine Überprüfung des Sachverhaltes bereits zugesagt.

Des Weiteren rechnet die Stadt aufgrund der Veränderungen der Gewerbesteuererträge in der Referenzperiode (rund -40,9 Mio. Euro) mit einer veränderten Umlagegrundlage. Dieses führt im Ergebnis, trotz Steigerung der Hebesätze beim Kreis, zu einer Absenkung der Belastung durch die Kreisumlage von rund 6,3 Mio. Euro in 2020. Dennoch finden sich lediglich 136,3 Mio. Euro Kreisumlageaufwand im Haushaltsansatz wider. Die Stadt Monheim hat unter Berücksichtigung der hohen Gewerbesteuererträge in 2019 nunmehr eine Rückstellung über den Jahresabschluss in Höhe der Differenz gebildet wird. Damit soll der Ansatz in 2020 entlastet werden. Für das Jahr 2021 wird ebenfalls eine Rückstellung gebildet.

Aufgrund der Vielzahl von Annahmen, die in die Planung der Kreisumlage der Stadt Monheim am Rhein eingeflossen sind, ist mindestens ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko nicht von der Hand zu weisen.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer-, sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandpositionen. Sie haben 2019 einen Anteil von rund 8,5 Prozent an den gesamten Aufwendungen. Bis 2023 sollen die Personalaufwendungen um 6,7 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von vier Prozent. Im Ansatz des Jahres 2020 berücksichtigt die Stadt Monheim am Rhein die Auswirkungen des Stellenplans. Wie in den Vorjahren, berücksichtigt diese Prognose keine weiteren zusätzlichen Stellenausweitungen und geht neben den oben beschriebenen Anpassungen der Bezüge

lediglich davon aus, dass freiwerdende Stellen adäquat wiederbesetzt werden oder bei künftig wegfallende Stellen tatsächlich entfallen.

Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen für das Jahr 2019 wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Ab 2021 wurde ausgehend von den Ergebnissen der letzten Tarifverhandlungen eine Tarifierhöhung von pauschal 2,5 Prozent kalkuliert. Für den Bereich der Beamtinnen und Beamten erfolgte in 2019 eine Besoldungsanpassung in Höhe von 3,2 Prozent. Für 2020 ist nochmals eine Besoldungsanpassung in Höhe von 3,2 Prozent festgeschrieben. 2021 erfolgt die zunächst letzte (festgeschriebene) Besoldungsanpassung in Höhe von weiteren 1,4 Prozent.

Durch die Übertragung der offenen Ganztagschule an der Herrmann-Gmeiner-Schule auf die Arbeiterwohlfahrt (AWO) haben sich im Produktbereich 05 Soziale Hilfen Einsparungen im Personalaufwand in Höhe von rund 600.000 Euro ergeben, die die dadurch entstandenen zusätzlichen Aufwendungen teilweise kompensieren.

Ab 2022 setzt die Stadt Monheim am Rhein für den Bereich der Personalaufwendungen eine Steigerungsrate von 1,9 Prozent an. Dieser Zielwert wird nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar sein. Allein in den Jahren 2014 bis 2019 betrug die durchschnittliche Steigerung der Dienstbezüge für Beamte 4,3 Prozent und für tariflich Beschäftigte 9,6 Prozent. Dies ist natürlich auch in der deutlichen Aufstockung des Personalkörpers begründet. Dazu kommen erhebliche Schwankungen bei den Aufwendungen für Pensionsrückstellungen. Es besteht mithin an dieser Stelle ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Versorgungsaufwendungen** enthalten die Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Diese haben beispielsweise in 2016 mit rund 1,8 Mio. Euro zu überplanmäßigen Aufwendungen geführt. In 2018 hingegen weist diese Position eine Steigerung von rund 3,1 Mio. Euro zum Vorjahr aus. Begründet ist dies zum einen in den neu anzuwendenden Sterbetafeln des Heubeck Gutachtens, sowie durch zusätzliche Zugänge bei den Versorgungsempfängern. Insofern sind hier einmalige Zugänge zu berücksichtigen. Ab 2019 ist davon auszugehen, dass die zuletzt aufgezeigten großen Schwankungen durch die kontinuierliche jährliche Anpassung deutlich reduziert werden können. Da in der Vergangenheit der Ansatz, abgesehen von 2015, nicht ausreichte, bleibt abzuwarten ob die angenommene Entwicklung der Aufwandsposition auch wirklich eintritt. Aufgrund der geringen Bedeutung dieser Aufwandsposition für den Gesamthaushalt, sieht die gpaNRW an dieser Stelle kein haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Monheim am Rhein bis 2023 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 4,1 Prozent. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit der Kämmerei. Preissteigerungen sollen möglichst aufgefangen werden. In den Jahren 2014 bis 2019 wurden die geplanten Haushaltsansätze in der Summe um rund 20,4 Mio. Euro unterschritten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht. Aufgrund der erhöhten Aufwendungen in Bezug auf die Corona-Pandemie hat die Stadt in ihrem Nachtragshaushalt den Ansatz um rund 600.000 Euro erhöht.

Die übrigen Aufwendungen werden maßgeblich durch die **Transferaufwendungen** geprägt. Sie bilden in 2019 mit einem Anteil von 66,7 Prozent die größte Aufwandsposition im Haushalt. Neben den vorgenannten Steuerbeteiligungen und der Kreisumlage verbleiben in 2019 noch rund

82,9 Mio. Euro. Davon entfallen 63,6 Mio. Euro (76,7 Prozent) auf Aufwendungen für Zuweisungen an Töchter, private Unternehmen und übrige Bereiche. Ab 2021 reduzieren sich die Ansätze in diesem Bereich deutlich. Dies resultiert im Wesentlichen aus den für die Jahre 2018 und 2019 getätigten Zuschüssen über die MVV und SEG an die Rathauscentergesellschaften in Höhe von jährlich über 30 Mio. Euro. Diese fallen in 2020 nicht mehr an. Ab 2021 plant die Stadt wieder mit Zuweisungen, allerdings sind diese mit rund 5,5 Mio. und 2022 mit sechs Mio. Euro deutlich geringer. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht zwingend. Eine zukünftige Erhöhung der Transferleistungen an die Tochterunternehmen aufgrund von konjunkturellen Schwankungen ist allerdings durchaus denkbar.

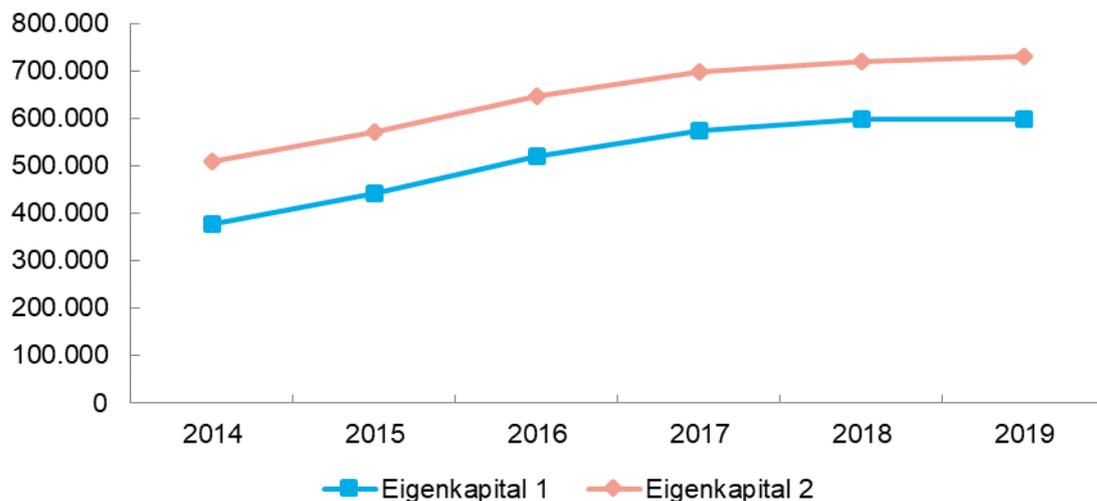
1.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Monheim am Rhein ist sehr gut. Monheim am Rhein hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts, als auch auf Konzernebene die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.

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.

Eigenkapital⁵ Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2019



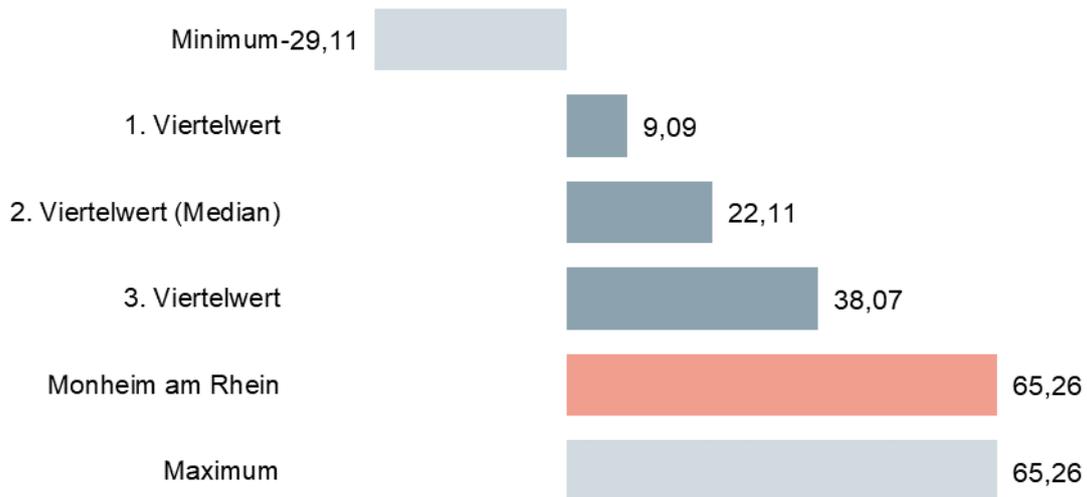
In der Summe haben die Jahresergebnisse das Eigenkapital der **Stadt Monheim am Rhein** von der Eröffnungsbilanz bis 2019 mit aktuell 598 Mio. Euro mehr als verdreifacht. Die aktuelle

⁵ Eigenkapital 1= Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag, Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

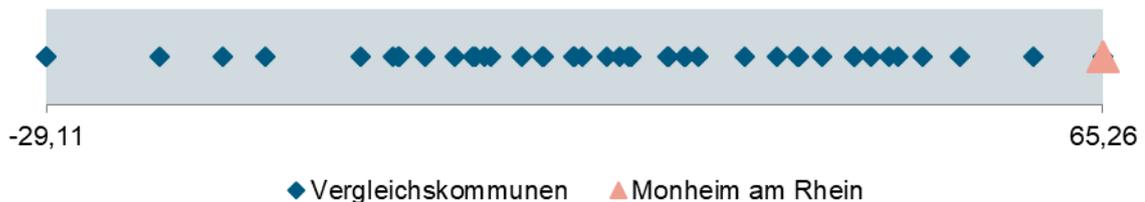
Planung sieht bis einschließlich 2023 durchgehend positive Ergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um weitere 2,7 Mio. Euro erhöhen.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Monheim am Rhein ist hoch. Dies spiegelt sich auch im Maximalwert der Eigenkapitalquote 1 für das Jahr 2018 wider. Auch in allen anderen Betrachtungsjahren (2014 bis 2017) erzielt die Stadt den Maximalwert.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Die Eigenkapitalquote 2, das Eigenkapital je Einwohner, sowie die Gesamteigenkapitalquoten bilden im interkommunalen Vergleich jeweils das Maximum ab. Dies gilt auch für alle anderen Betrachtungsjahre (2014 bis 2018).

Die Stadt plante ursprünglich weiterhin ausgeglichene Haushalte, welche allerdings immer noch zu einem weiteren Anstieg des Eigenkapitals führen sollten. Der aktuell beschlossene Nachtragshaushalt für das Jahr 2020 würde allerdings zu einem Jahresdefizit und damit zu einer Abnahme des Eigenkapitals führen. Das Defizit von 40 Mio. Euro ist allerdings vollständig durch die Ausgleichsrücklage gedeckt. Der Stand der Ausgleichsrücklage zum 31. Dezember 2019 beträgt rund 200 Mio. Euro. Auch zukünftige Jahresdefizite aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie sind durch die Ausgleichsrücklage abdeckbar.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein gehört in Bezug auf den Kernhaushalt, wie auch auf Konzern-ebene zu den Kommunen mit vergleichsweise geringeren Schulden und Verbindlichkeiten. Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein.

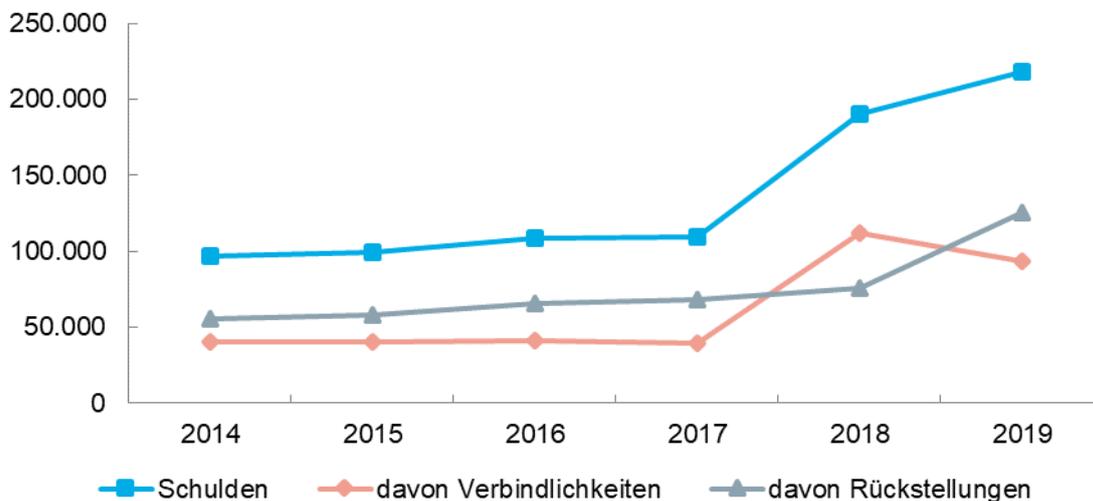
→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat zur Finanzierung der Investitionen der nächsten Jahre keine Aufnahme von Krediten eingeplant, sondern ausschließlich auf die Bereitstellung eigener Mittel abgestellt. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden allerdings zwangsläufig die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass zukünftig ein Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist.

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

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

Schulden Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2019



Im Zeitverlauf ist deutlich zu erkennen, dass die Schulden der **Stadt Monheim am Rhein** in 2018 und 2019 deutlich ansteigen. Begründet ist dies für 2018 im Anstieg der Verbindlichkeiten. Diese steigen in 2018 um 72,6 Mio. Euro (185 Prozent) an. Maßgeblich ist dabei der Anstieg der Verbindlichkeiten aus Transferleistungen und den sonstigen Verbindlichkeiten zu nennen. Dabei haben sich die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen verfünffacht. Der Gesamtbetrag erhöht sich dabei von 12,4 Mio. Euro auf 66,5 Mio. Euro. Der Grund hierfür liegt zum einen an dem noch nicht zahlungswirksam gewordenen Zuschuss an die Einkaufszentrum I und II GmbH

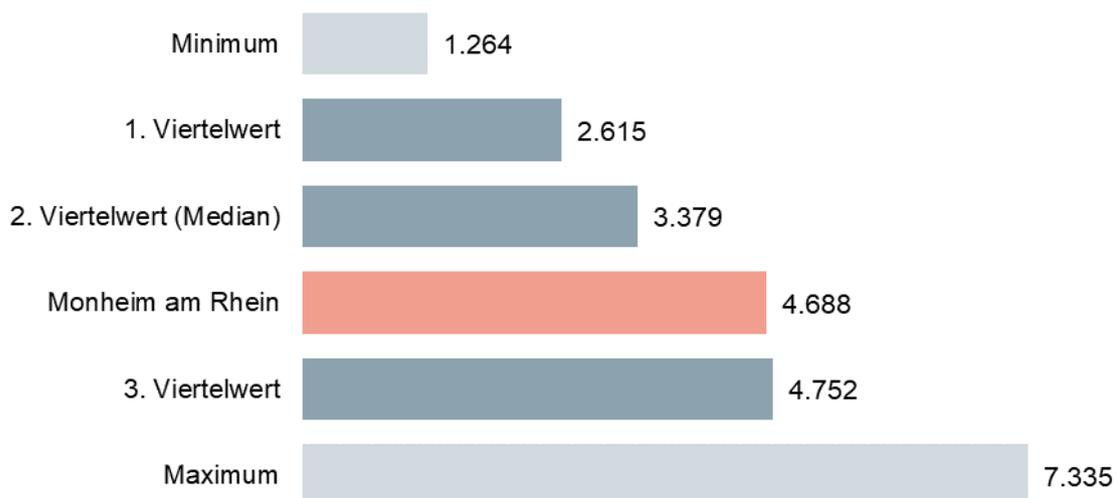
in Höhe von 35 Mio. Euro sowie die bis zum 31. Dezember 2018 noch nicht ausgezahlten Kapitalaufstockungen an die städtischen Tochtergesellschaften in Höhe von 14,1 Mio. Euro. Es handelt sich dahingehend um einen Sondereffekt, sodass das Jahr 2018 nicht zwangsläufig als repräsentativ betrachtet werden kann.

Der nochmalige Anstieg in 2019 ergibt sich aus der erheblichen Neubildung von Rückstellungen. Dabei handelt es sich um sonstige Rückstellungen. Diese erhöhen sich von 2018 nach 2019 um 49 Mio. Euro. Grund für diese deutliche Steigerung sind zwei Sachverhalte. Zum einen droht eine Rückzahlungsverpflichtung für Gewerbesteuererträge aus den Jahren 2013 bis 2018. Hier handelt es sich um einen Betrag in Höhe von 39 Mio. Euro. Der zweite Fall bezieht sich auf eine Neuregelung aus dem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz, welches erstmalig auf den Jahresabschluss 2019 anzuwenden ist. Danach können aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinzahlungen für unbestimmte Kreisumlageaufwendungen Rückstellungen gebildet werden (siehe auch Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse). Diese betragen im Jahresabschluss 2019 für die Jahre 2020 und 2021 insgesamt 8,6 Mio. Euro.

Insgesamt bilanziert die Stadt Monheim am Rhein allerdings im gesamten Betrachtungszeitraum mehr Rückstellungen als Verbindlichkeiten. Auch im interkommunalen Vergleich hat die Stadt deutlich mehr Rückstellungen gebildet als die Vergleichskommunen. Monheim am Rhein positioniert sich dabei in allen Jahren über dem 3. Viertelwert. Die vergleichsweise hohen Rückstellungen im interkommunalen Vergleich ergeben sich im Wesentlichen aus den Pensions- und den sonstigen Rückstellungen bei der Stadt Monheim am Rhein. Hier liegt die Stadt jeweils deutlich über dem Median.

In Bezug auf die Schulden je Einwohner führt dies zur nachfolgenden Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Schulden je Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen.

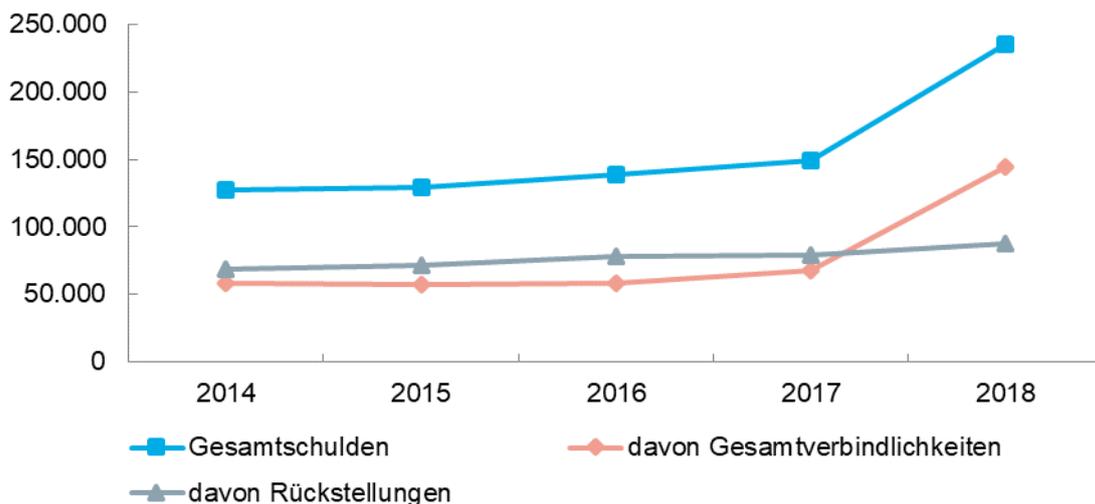
Bei den dargestellten Sachverhalten im Bereich der Verbindlichkeiten handelt es sich um einmalige Effekte, welche nach erfolgter Zahlung nicht mehr bei den Verbindlichkeiten zu verbuchen sind. Ohne die beiden oben genannten Sondereffekte würde sich für das Jahr 2018 Schulden je Einwohner in Höhe von 3.479 Euro ergeben.

Schulden je Einwohner in Euro 2017

Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2.690	1.256	2.462	3.340	4.526	7.321	45

In den Jahren 2014 bis 2017 positioniert sich die Stadt Monheim am Rhein immer knapp über dem 1. Viertelwert. Die Schulden je Einwohner sind demnach geringer als bei den Vergleichskommunen.

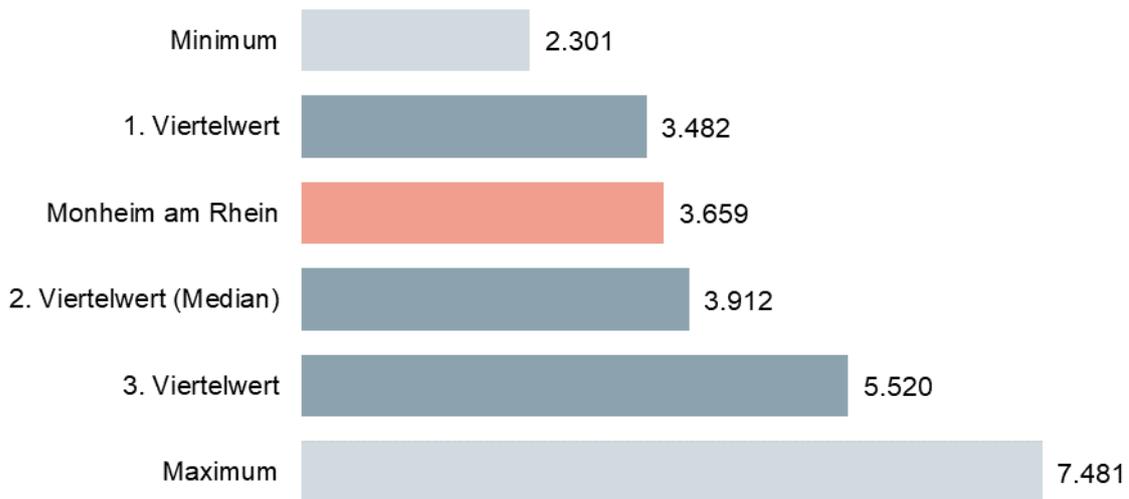
Gesamtschulden Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2018



Der Zeitverlauf der Gesamtschulden verläuft analog zu den Schulden des Kernhaushaltes. Da es sich bei dem Anstieg der Verbindlichkeiten im Kernhaushalt im Wesentlichen um Transferverbindlichkeiten innerhalb des Vollkonsolidierungskreises handelt, muss es für den Anstieg der Konzernverbindlichkeiten in 2018 andere Gründe geben. Auf diese Gründe wird im Verlaufe des Berichtes noch näher eingegangen.

Aufgrund der noch unzureichenden Anzahl an Vergleichswerte für das Jahr 2018 kann an dieser Stelle nur der interkommunale Vergleich für das Jahr 2017 herangezogen werden.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Die Gesamtschulden des Konzerns Monheim am Rhein sind rund 30 Prozent höher als die Schulden des Kernhaushalts. Dennoch positionieren sich auch die Gesamtschulden analog zu den Schulden des Kernhaushalts zwischen dem 1. und 2. Viertelwert.

Die Gesamtschulden unterteilten sich 2017 zu etwa 46 Prozent auf die Gesamtverbindlichkeiten und zu 54 Prozent auf die Gesamtrückstellungen.

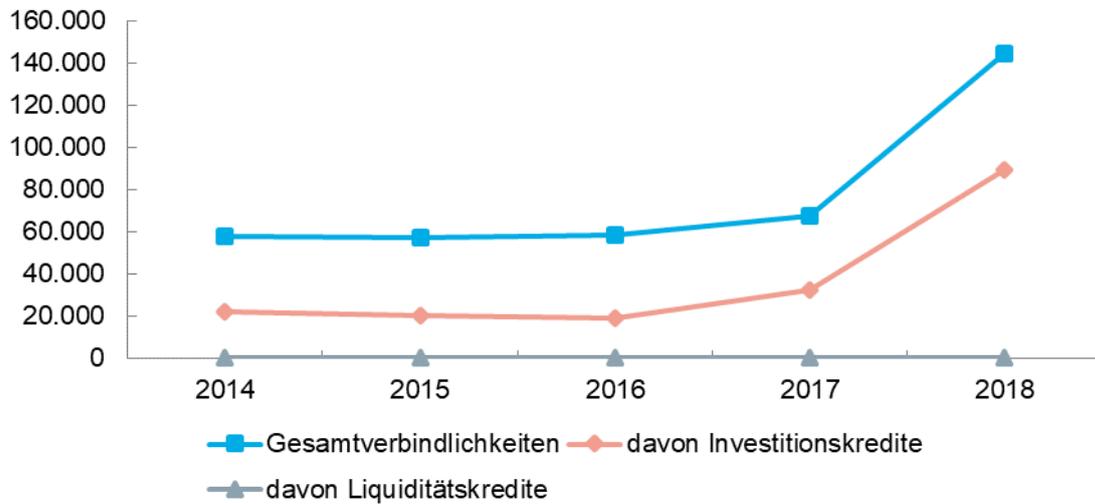
Rund 79 Prozent aller Rückstellungen des Gesamtabchlusses waren Pensionsrückstellungen. Diese wurden vor allem im Kernhaushalt der Stadt Monheim am Rhein (86 Prozent) bilanziert. Die verbleibenden 21 Prozent verteilen sich auf Instandhaltungsrückstellungen (4,5 Prozent), welche zu 100 Prozent aus dem Kernhaushalt stammen, sowie auf sonstige Rückstellungen. Auch hier entfallen wiederum 80,7 Prozent auf den Kernhaushalt der Stadt Monheim am Rhein.

Da sich die wesentlichen Veränderungen der Schulden im Zeitverlauf aus dem Anstieg der Verbindlichkeiten ergeben, werden diese nachfolgend genauer betrachtet.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

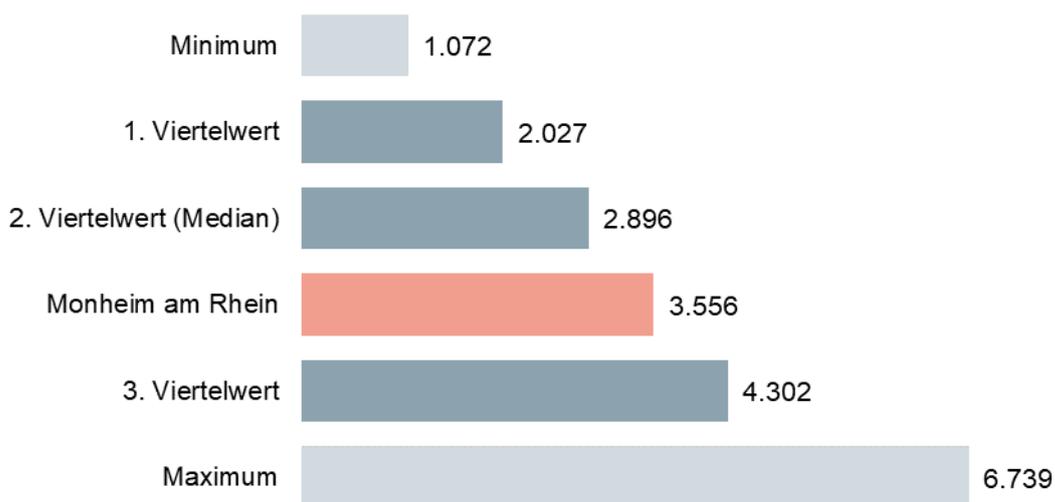
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Monheim am Rhein verwendet. Teilweise lagen noch nicht bei allen Kommunen die Informationen zu den Gesamtverbindlichkeiten vor. Diese wurden dann hilfsweise errechnet unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen mit den Mehrheitsbeteiligungen. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen.

Gesamtverbindlichkeiten Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2018

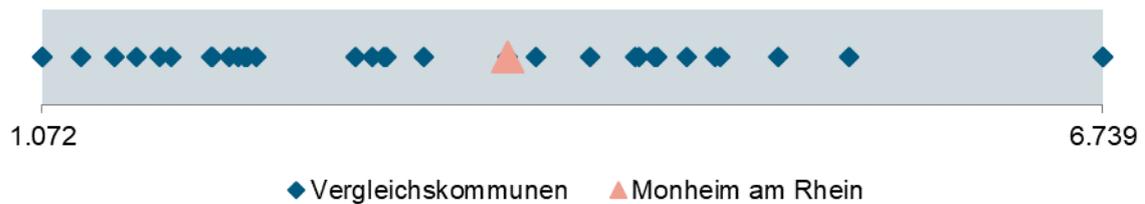


Wie bereits im Kapitel Schulden erwähnt, erfolgt der Anstieg der Verbindlichkeiten im Konzern analog zur Steigerung der Verbindlichkeiten im Kernhaushalt. Allerdings ist der Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten hier nicht wie anzunehmen auf den Kernhaushalt zurückzuführen. Die für den Anstieg im Kernhaushalt verantwortlichen Verbindlichkeiten aus Transferleistungen sind im Gesamtabschluss zu konsolidieren. Die um 76,8 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr höheren Verbindlichkeiten beruhen vor allem auf der Zunahme der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten infolge der bereitgestellten Darlehensmittel zur Finanzierung von Gewerbeimmobilien (rund 54,7 Mio. Euro) durch die Monheimer Einkaufszentren I und II GmbH sowie die Einkaufszentrum Baumberg GmbH. Dazu kommen rund 16 Mio. Euro aus Rückzahlungsverpflichtungen aus der Gewerbesteuer durch den Kernhaushalt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten im interkommunalen Vergleichsjahr bestehen zu rund 62 Prozent aus Verbindlichkeiten für Investitionskredite. Davon entfallen alleine 54,7 Mio. Euro auf die Baumberger Einkaufszentrum GmbH sowie die Monheimer Einkaufszentrum I und II GmbH. Dazu kommen rund 15 Mio. Euro Investitionskredite von der Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgung GmbH sowie rund 12,9 Mio. Euro des Kernhaushalts der Stadt. Des Weiteren trägt der Kernhaushalt Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen in Höhe von 6,8 Mio. Euro, wie auch sonstige Verbindlichkeiten in Höhe von 30,4 Mio. Euro bei.

In den Jahren 2014 bis 2017 positioniert sich der Konzernhaushalt der Stadt Monheim am Rhein nahe dem Minimalwert. Aufgrund des wesentlichen Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten, sind nachfolgend auch noch diese Verbindlichkeiten näher zu betrachten.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2.749	284	1.297	2.167	2.822	5.708	43

Aufgrund der in 2018 zu verbuchenden Einmaleffekte positioniert sich die Stadt auch hier deutlich über dem Median. Ohne Berücksichtigung dieser Sondereffekte ergibt sich ein Wert von 1.539 Euro je Einwohner. Es erscheint daher sachgemäß in der Bewertung auch auf die vorherigen Betrachtungsjahre abzustellen. Dabei steht das Vergleichsjahr 2017 beispielhaft auch für die anderen Jahre im Betrachtungszeitraum (2014-2016).

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
957	369	1.187	2.041	3.101	5.729	45

Zukünftig plant die Stadt Monheim am Rhein erhebliche Investitionen in neue und bestehende Infrastruktur, wie auch in Finanzanlagen. Wie sich dies in den nächsten Jahren auf den Stand der Verbindlichkeiten auswirken wird, betrachten wir im nächsten Kapitel genauer:

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2019 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	47.738	41.361	10.121	10.216
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-130.555	-97.473	-81.383	-41.007
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-82.817	-56.112	-71.262	-30.791
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-411	-1.026	-1.026	-1.026
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-81.229	-42.058	-68.479	-28.163

Die Stadt Monheim am Rhein plant in den Jahren 2020 bis 2023 Investitionen in Höhe von rund 392 Mio. Euro. Diesen Ausgaben stehen nur zum Teil positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit (109 Mio. Euro) zur Deckung gegenüber. Dies führt zu einem Abbau an liquiden Mitteln allein 2020 in Höhe von 83 Mio. Euro und damit zu einer deutlichen Reduzierung des Liquiditätsbestandes.

Dennoch plant die Stadt Monheim am Rhein keine Aufnahme von Krediten, da diese Investitionen aus Eigenmitteln im Anlage- und Umlaufvermögen der Stadt getragen werden sollen. Auch in den Folgejahren wird weiter investiert, allerdings mit sinkender Tendenz. Zur Kompensation ist weiterhin ein positiver Saldo aus Verwaltungstätigkeit vorhanden, ebenfalls mit fallender Tendenz. Eine Kreditaufnahme für Investitionen in den Folgejahren ist, laut der Stadt, abhängig von den zwischenzeitlichen Jahresergebnissen und den damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen.

Die aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Auswirkungen der Corona-Pandemie werden sich höchstwahrscheinlich auf die zwischenzeitlichen Jahresergebnisse und die damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen auswirken, sodass zum jetzigen Zeitpunkt die Notwendigkeit weitere Kreditaufnahmen zur Deckung des Investitionsvolumens wahrscheinlicher werden.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die

gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2018
Wohnbauten	75	26,9	64,2	2.629.257
Verwaltungsgebäude	70	45,0	35,7	1.536.231
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	70	24,0	65,7	4.071.483
Feuerwehrgerätehäuser	80	45,0	43,8	837.121
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	75	25,0	66,7	32.889.321
Schulsporthallen	50	6,0	88,0	605.181
Tageseinrichtungen für Kinder	55	33,0	40,0	11.878.011
Abwasserkanäle	50	10,5	79,0	33.307.568
Straßen und Wirtschaftswege	50	24,9	50,2	72.676.388

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade bei einigen Gebäudeteilen, insbesondere den Schulsporthallen sind erhöht. Dies gilt ebenfalls für den Bereich der Abwasserkanäle. Rein rechnerisch haben diese bereits mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Eine Vielzahl von Investitionsmaßnahmen hat die Stadt Monheim am Rhein in den vergangenen Jahren bereits durchgeführt oder begonnen. Weitere Investitionsmaßnahmen stehen noch an.

Das Sachanlagevermögen der Schulgebäude hatte sich im Betrachtungszeitraum bis 2017 um rund fünf Mio. Euro erhöht. In 2018 ist es allerdings zu erheblichen Sonderabschreibungen gekommen aufgrund des Abrisses der Geschwister-Scholl-Grundschule und der Anton-Schwarz-Hauptschule mit insgesamt 6,3 Mio. Euro. Für Baumaßnahmen an und von Schulen sieht der Haushaltsplan, auf Grundlage des Schulentwicklungsplans, Mittel für das Jahr 2020 in Höhe von rund 56 Mio. Euro vor. In der mittelfristigen Finanzplanung sieht die Stadt dann noch weitere Investitionsausgaben von rund 101 Mio. Euro vor.

Auch das Infrastrukturvermögen an Kinder- und Jugendeinrichtungen hat ausgehend von 2014 um 3,4 Mio. Euro zugenommen. Dazu beigetragen hat die Aktivierung der Kindertagesstätte an der Kurt-Schumacher-Straße in 2016 und der Kindertagesstätte am mona mare in 2017 wesentlich beitragen. Der aktuelle Haushaltsplan 2020 sieht auch in diesem Bereich weitere Investitionen vor. Zum einen werden noch rund 5,5 Mio. Euro mittels Ermächtigungsübertragung nach 2020 fortgeschrieben. Zum anderen wird der Bau von sechs weiteren Kindertagesstätten bis

2023 mit rund 27,6 Mio. Euro veranschlagt. Diesen geplanten Investitionsauszahlungen stehen geplante Einzahlungen aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen in Höhe von 12,5 Mio. Euro gegenüber.

Im Bereich der Schulsporthallen zeichnet sich in 2018 der größte mögliche Reinvestitionsbedarf ab. Die in 2018 bereits aktivierte Erneuerung der Sporthalle Baumberg Ost konnte dabei noch nicht wesentlich zu einer Verbesserung der durchschnittlichen Restnutzungsdauer beitragen. Begründet ist dies in dem Umstand, dass die anderen Schulturnhallen fast alle ihre Gesamtnutzungsdauer bereits erreicht haben. Im Rahmen der Baumaßnahmen hinsichtlich des Schulentwicklungsplans werden nicht nur die Schulgebäude, sondern auch die dazugehörigen Schulsporthallen erneuert. Dementsprechend baut die Stadt ihren Reinvestitionsbedarf hier in den nächsten Jahren systematisch ab.

Mehr als die Hälfte des Infrastrukturvermögens (61,2 Prozent) entfällt in Monheim am Rhein auf die Abwasserkanäle und das Straßenvermögen. Dabei konnte das Straßenvermögen im Berichtszeitraum leicht zulegen (3,2 Mio. Euro), wogegen im Bereich des Kanalnetzes ein kontinuierlicher Werteverzehr (-4,2 Mio. Euro) zu beobachten ist. Die Stadt Monheim am Rhein hat diesen Re- und Investitionsbedarf bereits erkannt. Sie hat bereits mit dem Haushalt 2019 8,4 Mio. Euro für Kanalbaumaßnahmen und 12,8 Mio. für Straßenbaumaßnahmen eingeplant. Im Haushalt 2020 erhöhen sich die investiven Mittel dann noch mal auf 13,3 Mio. Euro für den Bereich Kanalbau und auf 27,9 Mio. Euro für den Straßenbau.

Die mit den Investitionsmaßnahmen verbundenen Folgekosten aus Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen werden sich auf künftige Jahresergebnisse auswirken. Gleichzeitig bedingen sie einen Liquiditätsabfluss (vgl. Kapitel Schulden).

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Monheim am Rhein 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 Monheim am Rhein schafft es regelmäßig, die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse einzuhalten. Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten

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 Monheim am Rhein** hat den Jahresabschluss 2018 fristgerecht am 10. Juli 2019 festgestellt. Die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung kann die Stadt ebenfalls wahren. So hat der Rat die Haushaltssatzung 2020, sowie den Gesamtabschluss 2018 am 18. Dezember 2019 festgestellt.

Die Stadt Monheim am Rhein hat ein Finanzcontrolling implementiert. Das zentrale Finanzcontrolling der Monheim am Rhein erstellt drei Mal jährlich zum 31. März, 30. Juni und 30. September in Absprache mit den Fachbereichen gemeinsame Controllingberichte der Stadtkämmerin und des Personaldezernenten über die haushalts- und personalwirtschaftliche Lage der Stadt. Berichtsempfänger sind die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes. Des Weiteren wird einmal jährlich zum Stichtag 30. Juni dem Rat ein entsprechender Controllingbericht vorgelegt.

Finanzseitig enthalten die Berichte Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnisrechnung insgesamt, sowie der jeweiligen Produktbereiche zum Jahresende. Daneben werden die wesentlichen Entwicklungen bzw. Veränderungen auf Ebene des gesamten Haushalts mit deren monetären Auswirkungen benannt. Der Berichtsteil zur personalwirtschaftlichen Lage stellt die voraussichtlichen Personalaufwendungen dar. Einzelne Abweichungen können ebenfalls den Übersichten aus den Produktbereichen entnommen werden.

Der aktuelle Entwurf des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)⁶ sieht zudem eine vierteljährliche Berichterstattung des Rates ab dem 30. Juni 2020 über die finanzielle Lage vor. Die Stadt Monheim am Rhein sollte daher die aktuellen Entwicklungen und Gesetzesbeschlüsse im Auge behalten um bei Bedarf den Adressatenkreis für die Berichte im Herbst und zum Ende des Jahres gegebenenfalls zu erweitern.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In Monheim am Rhein verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse. Diese kann die Stadt nur bedingt steuern. Die sich in den letzten Jahren ergebenden Aufwandserhöhungen sind beträchtlich und lassen sich durch die steuerbaren Ertragsmöglichkeiten der Stadt nicht abdecken.

⁶ Schnellbrief 269 Städte- und Gemeindebund NRW, Anlage Gesetzesentwurf § 2 Abs. 2 NKF-CIG

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

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

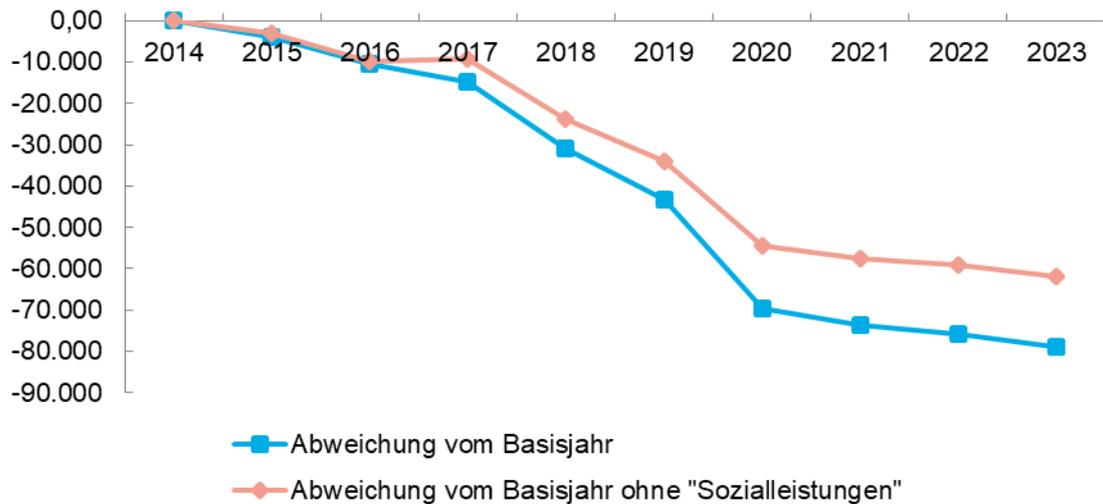
Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden.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

Als Sondereffekte hat die gpaNRW für die **Stadt Monheim am Rhein** folgende Erträge und Aufwendungen in den Jahresergebnissen erfasst:

- periodenfremde Erträge für Pensionäre (1,1 Mio. Euro) im Jahr 2015,
- für 2016 periodenfremde Erträge aus der Abrechnung des Einheitslastengesetzes (19 Mio. Euro), sowie Aufwendungen aus der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger (1,8 Mio. Euro),
- in 2017 ergaben sich Sondereffekte aus Erträgen aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen (1,1 Mio. Euro) und wiederum aus der Abrechnung des Einheitslastengesetzes (5,8 Mio. Euro), bei den Aufwendungen wurden außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen und das Umlaufvermögen bereinigt (3,8 Mio. Euro),
- für das Jahr 2018 ergaben sich ebenfalls Sondereffekte aus Erträgen aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen (1,1 Mio. Euro) und wiederum aus der Abrechnung des Einheitslastengesetzes (1,2 Mio. Euro), sowie Erträge aus der Veräußerung von Anlagevermögen (8,7 Mio. Euro), aufwandsseitig ergaben sich Sondereffekte bei einmalig mehr zu leistenden Versorgungsaufwendungen für Beamte (2,4 Mio. Euro), eine weitere außerplanmäßige Abschreibung auf Finanzanlagen (2,6 Mio. Euro), sowie Zuweisungen für Verlustausgleiche an Tochtergesellschaften (45,1 Mio. Euro),
- für das Jahr 2019 ergab sich auf der Ertragsseite ein Sondereffekt aus einer Rückerstattung der Kreisumlage für die Jahre 2016 bis 2018 (12,4 Mio. Euro), aufwandsseitig entstand unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen eine Rückstellung für die mögliche Rückzahlung von Gewerbesteuererträgen (39 Mio. Euro), sowie abermals eine Zuweisung für Verlustausgleiche an die Tochtergesellschaften (33,2 Mio. Euro).

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2023



Der durchgängig negative Trend ab 2015 deckt sich nicht mit den erzielten Jahresergebnissen im Betrachtungszeitraum. So dass sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von den Gewerbesteuererträgen zeigt.

Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2014 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personalaufwendungen, welche sich allein bis 2019 um rund 11,5 Mio. Euro erhöht haben. Dabei sieht die Planung weitere Kostensteigerungen von rund 6,7 Mio. Euro vor. Zudem ergeben sich auch nennenswerte Aufwandssteigerungen im Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Diese sind im Berichtszeitraum (2014 bis 2019) um weitere 19 Mio. Euro gestiegen. Die zukünftige Haushaltsplanung sieht hier in 2020 eine nochmalige Steigerung um sechs Mio. Euro vor. Diese soll sich dann bis zum Ende des Planungszeitraums verstetigen. Auch bei den verbleibenden Transferaufwendungen nach Bereinigung sind deutliche Aufwandssteigerungen zu erkennen.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte oder auch Zuwendungen und Zuweisungen nicht kompensiert werden.

Eine nachhaltige Belastung durch Sozial- und Integrationskosten ist ab dem Haushaltsjahr 2017 erkennbar (rote Linie). So plant die Stadt zwar, dass sich der Fehlbetrag des Produktbereichs Soziale Leistungen von ca. 3,7 Mio. Euro im Jahr 2019 bis zum Jahre 2023 wieder auf 2,6 Mio. Euro reduzieren wird. Allerdings sieht die städtische Planung auch vor, dass der Fehlbetrag des Produktbereichs Kinder-, Jugend- und Familienhilfe im selben Zeitraum um 8,7 Mio. Euro auf über 34 Mio. Euro steigen wird. Begründet ist dieser Anstieg maßgeblich durch den fortschreitenden Ausbau der Kinderbetreuungsplätze und die Auswirkungen der Reform des Kinderbildungsgesetzes.

Der nochmals deutliche Einbruch ab 2020 gegenüber dem Jahresabschluss 2019 spricht häufig für eine vorsichtige Haushaltsplanung. Nach dem zugrunde gelegten Haushaltsplan 2020 sind bis 2023 kontinuierlich geringe Jahresüberschüsse kalkuliert. Diese werden deutlich unter den bis 2018 erzielten Jahresergebnissen liegen. Der kommunale Steuerungstrend bleibt demnach

negativ. Damit wird deutlich, dass die geplanten Jahresüberschüsse insbesondere auf Verbesserungen von Ertrags- und Aufwandspositionen beruhen, die die Stadt im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen besonders die Gewerbe-, Einkommens- und Umsatzsteuer.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Wie bereits in der letzten Prüfung ausführlich erläutert, ist die Hebesatzpolitik der Stadt Monheim am Rhein vor allem durch die Senkung der Hebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B geprägt. Mithilfe des niedrigsten Gewerbesteuerhebesatzes in Nordrhein-Westfalen hat sich die Stadt Monheim am Rhein bereits einen entscheidenden Standortvorteil geschaffen. So konnte sie zahlreiche neue Unternehmen im Stadtgebiet ansiedeln und ihre Gewerbesteuererträge beachtlich steigern. Damit möchte die Stadt im internationalen Steuerwettbewerb bestehen.

Für das Haushaltsjahr 2018 hat die Stadt Monheim am Rhein alle Steuersätze auf einen einheitlichen Hebesatz von 250 von Hundert festgesetzt. Weitere Hebesatzveränderungen sind aktuell nicht geplant.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Monheim am Rhein mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Monheim am Rhein	250	250	250
Dormagen	241	435	450
Düsseldorf	156	440	440
Köln	165	515	475
Langenfeld (Rhld.)	170	380	360
Leverkusen	395	790	475
Mittelwert mittlere kreisangehörige Städte im Regierungsbezirk Düsseldorf	251	565	431
Mittelwert mittlere kreisangehörige Städte	291	543	409
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat in den Betrachtungsjahren deutlich mehr konsumtive und investive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Bei genauerer Betrachtung hat die Stadt im Bereich der investiven Auszahlungen Probleme, die geplanten Mittel abzuarbeiten. Es kommt so zu einem stetigen Anstieg von Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.

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

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

„Grundsätzliche Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen“ hat der Rat der **Stadt Monheim am Rhein** im September 2015 beschlossen. Hiernach obliegt der Kämmerin die Entscheidung über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen. Die Übertragung von konsumtiven Aufwendungen bzw. Auszahlungen sind grundsätzlich nicht zugelassen. Ausnahmen sind zulässig, wenn bereits Aufträge vergeben und vorgebucht wurden. Sie bleiben bis zum Ende des dritten dem Planungsjahr folgenden Haushaltsjahres verfügbar.

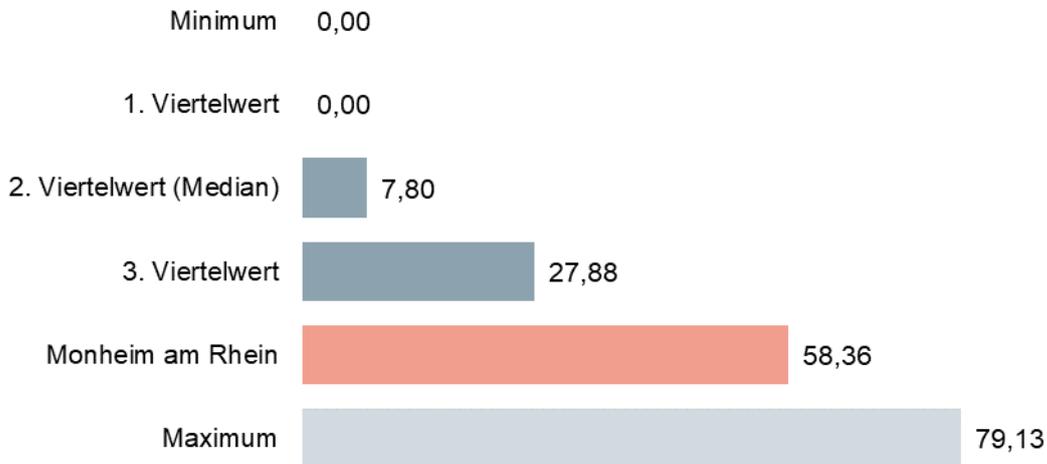
In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Monheim am Rhein im konsumtiven Bereich übertragen hat.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Monheim am Rhein 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	258.040	300.655	333.978	371.373	420.489
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.293	3.263	2.608	7.564	2.369
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,9	1,1	0,8	2,0	0,6
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	260.333	303.918	336.586	378.937	422.858
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,9	1,1	0,8	2,0	0,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	259.826	308.913	331.223	372.225	426.579
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,81	101,64	98,41	98,2	100,9

Die Stadt Monheim am Rhein hat in den Jahren 2015 und 2018 höhere ordentliche Aufwendungen geleistet als sie in ihren fortgeschriebenen Ansätzen veranschlagt hat. Die zu leistenden Mehraufwendungen und Mehrauszahlungen waren allerdings in allen Jahren durch über- oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nach § 83 GO NRW oder durch Mehrerträge und Minderaufwendungen im Rahmen der Budgetierungsregelungen nach § 21 KomHVO NRW gedeckt. In den anderen betrachteten Jahren waren die geplanten Ansätze ausreichend.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 42 Werte eingeflossen. Davon haben 16 weitere Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Monheim am Rhein sind auch in allen Jahren höher als der Durchschnitt in den Vergleichskommunen. Dies liegt vornehmlich an dem Umstand, dass ein Großteil der Vergleichskommunen wesentlich restriktiver mit der Übertragung von Mitteln umgehen als die Stadt Monheim am Rhein.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	244.932	287.390	320.467	360.346	404.344
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.047	1.050	1.737	7.189	2.243
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,4	0,4	0,5	2,0	0,6
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	245.980	288.440	322.204	367.535	406.587
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,4	0,4	0,5	2,0	0,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	248.194	292.708	309.018	351.603	360.907
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,90	101,48	95,91	95,7	88,8

Der fortgeschriebene Ansatz der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wurde in 2014 und 2015 überschritten. Dabei wurden in den Jahren 2014 bis 2018 Ermächtigungen von durchschnittlich etwa 3,6 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze haben sich hierdurch um bis zu zwei Prozent erhöht. Allerdings ist der Ansatzserhöhungsgrad aus dem Jahr 2017 als Sonderfall zu bezeichnen. In diesem Jahr gab es vier Übertragungsfälle, die mehr als die Hälfte (4,42 Mio. Euro) der gesamten Ermächtigungsübertragungen ausmachten.

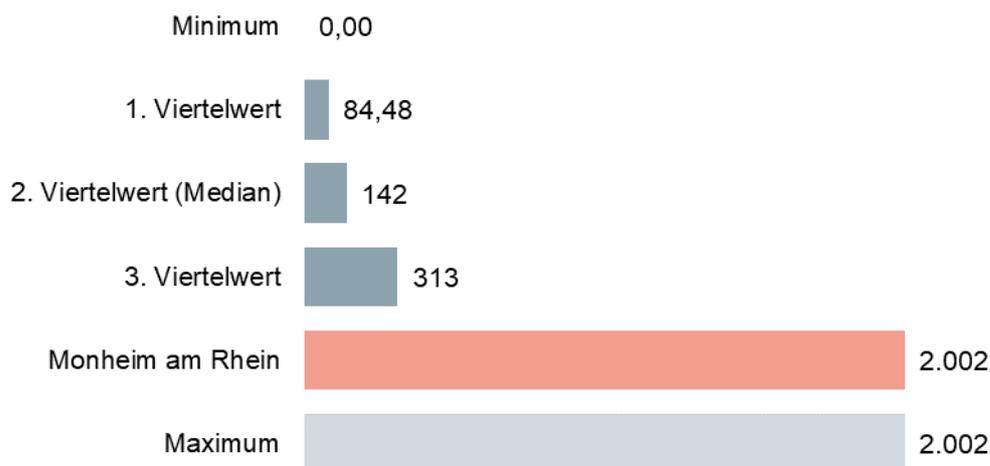
Bei der Übertragung von investiven Auszahlungsermächtigungen lässt die Stadt ebenfalls einen größeren Spielraum zu. Ermächtigungen für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen jedoch längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann.

Investive Auszahlungen Stadt Monheim am Rhein 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	43.638	37.768	48.112	90.021	118.903
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	9.312	17.332	26.780	40.625	81.289
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	21,3	45,9	55,7	45,1	68,4
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	52.949	55.100	74.892	130.646	200.192
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	17,6	31,5	35,8	31,1	40,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	35.439	57.586	92.033	118.987	154.653
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	66,9	104,5	122,9	91,1	77,3

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen haben sich im Betrachtungszeitraum verachtfacht. Dies liegt im Wesentlichen an der guten finanziellen Situation der Stadt, welche zu einer Verdreifachung des Investitionsvolumens geführt hat. Im Verhältnis zu den Einwohnern ergibt sich folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 42 Werte eingeflossen.

Der damit verbundene Anstieg des Ansatzerhöhungsgrades ist allerdings ein Indiz dafür, dass die Stadt ihre Maßnahmen nicht wie geplant umsetzen kann. Ein weiteres Indiz für diese Vermutung wäre zudem ein niedriger Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes. Dies ist in Monheim am Rhein nicht der Fall. Der Grad der Inanspruchnahme ist sogar in den Jahren 2015 und 2016 größer als 100 Prozent.

Ein Grad der Inanspruchnahme über 100 Prozent bedeuten, dass die Stadt mehr investiert hat, als sie veranschlagt hat. Im Umkehrschluss sollte dies aber auch zu einem geringen Ansatzerhöhungsgrad führen, da der Ansatz ja überschritten wurde und keine Mittel mehr vorhanden sein dürften. Da die Ansatzerhöhungsgrade in 2014 und 2015 aber über 45 Prozent liegen, ist hier eine tiefergehende Analyse notwendig.

Ein Blick in die Finanzrechnung zeigt, dass die Stadt Monheim am Rhein in den besagten Jahren sehr wohl Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen tätigen konnte. Ein Abgleich der Plan- und Ist-Ansätze der Auszahlungen für Baumaßnahmen ergibt, dass die Stadt regelmäßig ihre Ansätze nicht komplett ausschöpfen kann. Es kommt somit in diesem Bereich regelmäßig zu Übertragungen. Wie es dann allerdings zu den hohen Grad der Inanspruchnahmen kommt, lässt sich dadurch erklären, dass die Stadt zumeist höhere sonstige Investitionsauszahlungen tätigt, als sie geplant hat.

Eine tiefergehende Betrachtung dieser Finanzposition ergibt, dass die Verbuchung der Konten bei den sonstigen Investitionsauszahlungen, aufgrund von falschen Hinterlegungen bei den Bilanzkonten, nicht immer korrekt war. Ein Großteil der Buchungen sind kurzfristige Darlehen an die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein. Diese sind richtigerweise unter Finanzierungstätigkeit zu verbuchen. Unter der Annahme einer korrekten Verbuchung würde sich ein wesentlich geringerer Grad der Inanspruchnahme für die investiven Auszahlungen ergeben. Die Stadt Monheim am Rhein hat, die fehlerhafte Hinterlegung für die Folgejahre bereits korrigiert.

Als Gründe für einen geringeren Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte einzelne Parameter bei der Übertragung von investiven Auszahlungen noch stringenter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch sind. Am Ende des Haushaltsjahres sollte die Stadt den Grad der Inanspruchnahme evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in die Gespräche mit den Fachbereichen bei den Haushaltsplanungen einfließen.

Kreditermächtigungen überträgt die Stadt Monheim am Rhein in keinem der vorliegenden Betrachtungsjahre. Die Finanzierung der Investitionstätigkeit ist jährlich durch den positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gegeben. Die Stadt muss daher zur Finanzierung keine Investitionskredite aufnehmen.

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 Monheim am Rhein hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit besteht kein ganzheitlicher Überblick über alle laufenden Förderprojekte. Außerdem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die **Stadt Monheim am Rhein** bisher keine getroffen. Zielvorgaben räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Das bei neuen Projekten eine Prüfung auf mögliche Fördermittel erfolgen muss, tituliert die Stadt als gelebte Praxis. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder Prozessabläufen liegen nicht vor. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Einen Überblick über alle förderfähigen Maßnahmen bzw. laufende Fördermaßnahmen in der Verwaltung fehlt.

→ **Empfehlung**

Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Monheim am Rhein einen umfassenden Überblick über ihre investiven und konsumtiven Förderprojekte verschaffen.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Monheim am Rhein die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden.

→ **Empfehlung**

Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würde für einen standardisierten, nachprüfaren Prozess sorgen.

Die Stadt Monheim am Rhein hat in Gesprächen daraufhin gewiesen, dass sich die hohe Anzahl an Baumaßnahmen die aktuell im Stadtgebiet durchgeführt werden teilweise auch negativ auf die Fördermittelbeschaffung auswirken. So gibt die Verwaltung beispielsweise an, dass aufgrund der Vielzahl der förderungsfähigen Maßnahmen, nicht alle Maßnahmen gefördert werden können, da dies den zeitlichen Ablauf erheblich behindern würde.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Stadt Monheim am Rhein fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln.

→ **Feststellung**

Der Stadt fehlt es an einem Fördermittelcontrolling, welches sicherstellt, dass die Förderbedingungen eingehalten werden und aus dem ein informatives Berichtswesen abgeleitet werden kann.

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.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die eine Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die **Stadt Monheim am Rhein** bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufe gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden ebenfalls dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor. Laut der Stadt Monheim am Rhein hat es in den letzten Jahren Erstattungen und Rückforderungen von Fördermitteln gegeben. Diese waren vorwiegend auf Sachverhalte zurück zu führen in denen beispielsweise geförderte Flächen (Schulen und Schulhöfe) innerhalb der Zweckbindungsfrist bereits wieder einer neuen Nutzung unterzogen wurden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die aktuelle Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen und verbindliche Standards festlegen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Um darüber hinaus Rückforderungen aufgrund von Versäumnisse zu vermeiden, ist die Einführung eines Fördermittelcontrollings sinnvoll. Die Stadt Monheim am Rhein betreibt aktuell kein Fördermittelcontrolling im eigentlichen Sinne. Für die Aufsicht und Kontrolle der Förderprojekte ist laut Angabe der Verwaltung jeder Fachbereich selbst zuständig. Auch hierzu gibt es keine

schriftlichen Regelungen. Ein entsprechendes Berichtswesen, welches über den Stand wichtiger Förderprojekte an die Entscheidungsträger berichtet, ist nicht etabliert. Je nach Bedarf wird über spezielle Förderungen und die dazugehörigen Maßnahmen in Fachausschüssen berichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Erstattungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG)

→ **Feststellung**

Die Verbuchung der Erstattungsbeträge aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nach § 28 KomHVO NRW.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hatte mit Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH NRW 10/06 - dem Land aufgegeben, eine etwaige signifikante kommunale Überzahlung an den Einheitslasten des Landes auszugleichen. Das Gericht hat allerdings offengelassen, wie die finanziellen Lasten des Landes aus der Deutschen Einheit genau zu berechnen sind.

Das Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG) regelt das Verfahren zur Abrechnung der kommunalen Über- bzw. Unterzahlungen. Diese ergeben sich auf Grundlage der Finanzbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Abrechnung nach dem ELAG erfolgt stets im zweiten Jahr nach der Belastung. Mithilfe einer Modellrechnung zum ELAG veröffentlicht das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) die voraussichtliche Beteiligung der Kommunen kurz vor Ablauf des ersten Jahres nach der Belastung, sodass diese Berechnung als Grundlage für die Haushaltsplanung herangezogen werden kann. Der Anspruch der Kommune auf die Erstattung entsteht nach dem Realisationsprinzip erst mit der endgültigen Festsetzung der Höhe durch den Bescheid.

Die Stadt Monheim am Rhein bucht Erträge aus dem ELAG bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Modellrechnung in voraussichtlicher Höhe ein. Die Erstattung aus dem ELAG für 2019 wurden bereits im Jahresabschluss 2019 ergebniswirksam eingebucht. Der Bescheid über die Erstattung aus dem ELAG für 2019 wird die Stadt Monheim am Rhein jedoch erst in 2021 erhalten. Die Verbuchung in das Jahr 2019 ist nicht korrekt. Da es sich um Erstattungsbeträge für 2019 handelt, ist das Wertaufhellungsprinzip zu beachten. Liegt der Bescheid im Wertaufhell-

lungszeitraum des Vorjahres vor, ist die Erstattung in das Vorjahr (letzter offener Jahresabschluss 2020) zu buchen. Soweit der Bescheid nach dem Wertaufhellungszeitraum des Vorjahres vorliegt, ist die Erstattung als Ertrag in das laufende Jahr (2021) zu buchen.

Die Stadt Monheim am Rhein hat die Erstattungen aus dem ELAG in Höhe der Modellrechnung jeweils unter der Ergebnisposition Zuwendungen und allgemeine Umlagen verbucht. Korrekturen, welche unter Berücksichtigung des tatsächlichen Ertrages zu verbuchen waren, hat die Stadt dann allerdings als periodenfremden Ertrag unter den sonstigen ordentlichen Erträgen verbucht.

Dabei sind die Erträge sachlich der entsprechenden Ergebnisrechnungsposition nach dem verbindlich vorgegebenen Kontenrahmen zuzuordnen. Eine Verbuchung unter den sonstigen ordentlichen Erträgen ist nicht zulässig. Korrekt ist der Ausweis unter der Ergebnisposition Zuwendungen und allgemeine Umlagen.

Die Stadt Monheim am Rhein hat die Erstattungsbeträge aus dem ELAG, welche über oder unter dem bisher angenommenen Betrag gezahlt wurden, jeweils als periodenfremden Ertrag bei den sonstigen ordentlichen Erträgen verbucht. Dies führt zu einer deutlichen Verschiebung der Ergebnisrechnung und spiegelt auch nicht mehr das tatsächliche Bild wider.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Haushaltsführung der Stadt Monheim am Rhein ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2011 durchgehend ausgeglichene Haushalte darstellen.	40
Ist-Ergebnisse		
F2	Die positiven Jahresergebnisse der Stadt Monheim am Rhein sind im Wesentlichen auf die hohen Gewerbesteuererträge zurückzuführen, welche die Stadt seit 2011 generieren kann.	42
Plan-Ergebnisse		
F3	Der für das Jahr 2023 geplante Überschuss von 870.000 Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkturanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die gpaNRW nicht.	45
Eigenkapital		
F4	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Monheim am Rhein ist sehr gut. Monheim am Rhein hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts, als auch auf Konzernebene die höchsten Eigenkapitalquoten 1 und 2. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.	51
Schulden und Vermögen		
F5	Die Stadt Monheim am Rhein gehört in Bezug auf den Kernhaushalt, wie auch auf Konzernebene zu den Kommunen mit den geringsten Schulden und Verbindlichkeiten. Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein.	53
F6	Die Stadt Monheim am Rhein hat zur Finanzierung der Investitionen der nächsten Jahre keine Aufnahme von Krediten eingeplant, sondern ausschließlich auf die Bereitstellung eigener Mittel abgestellt. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden allerdings zwangsläufig die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass zukünftig ein Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist.	53

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssteuerung und zusätzliche Erläuterungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Monheim am Rhein schafft es regelmäßig, die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse einzuhalten. Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten	61			
F2	In Monheim am Rhein verbessern vor allem die Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse. Diese kann die Stadt nur bedingt steuern. Die sich in den letzten Jahren ergebenden Aufwandserhöhungen sind beträchtlich und lassen sich durch die steuerbaren Ertragsmöglichkeiten der Stadt nicht abdecken.	62			
F3	Die Stadt Monheim am Rhein hat in den Betrachtungsjahren deutlich mehr konsumtive und investive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Bei genauerer Betrachtung hat die Stadt im Bereich der investiven Auszahlungen Probleme die geplanten Mittel abzarbeiten. Es kommt so zu einem stetigen Anstieg von Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.	66	E3	Die Stadt Monheim am Rhein sollte einzelne Parameter bei der Übertragung von investiven Auszahlungen noch stringenter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch sind. Am Ende des Haushaltsjahres sollte die Stadt den Grad der Inanspruchnahme evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in die Gespräche mit den Fachbereichen bei den Haushaltsplanungen einfließen.	35
F4	Die Stadt Monheim am Rhein hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit besteht kein ganzheitlicher Überblick über alle laufenden Förderprojekte. Außerdem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	70	E4.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	36
			E4.2	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Monheim am Rhein einen umfassenden Überblick über ihre investiven und konsumtiven Förderprojekte verschaffen.	70
			E4.3	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würde für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	70

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Stadt Monheim am Rhein fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln.	36	E5.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die aktuelle Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen und verbindliche Standards festlegen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.	37
			E5.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	71
F6	Der Stadt fehlt es an einem Fördermittelcontrolling, welches sicherstellt das die Förderbedingungen eingehalten werden und aus dem ein informatives Berichtswesen abgeleitet werden kann.	37	E6	Die Stadt Monheim am Rhein sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	72
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushalts- und Bilanzpositionen					
F7	Die Verbuchung der Erstattungsbeträge aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nach § 28 KomHVO NRW.	38			

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	106,1	91,9	98,7	101,2	103,4	113,9	43
Eigenkapitalquote 1	65,3	-29,1	9,1	22,1	38,1	65,3	43
Eigenkapitalquote 2	78,6	-11,3	34,6	53,1	67,2	80,1	43
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	19,7	0,04	27,9	34,1	40,0	59,8	43
Abschreibungsintensität	3,3	3,3	5,9	6,9	8,4	14,2	43
Drittfinanzierungsquote	56,8	35,7	47,7	53,2	61,3	82,8	42
Investitionsquote	230,9	30,4	68,8	99,9	144,7	304,6	43
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	119,8	32,5	72,9	87,9	94,0	119,8	41
Liquidität 2. Grades	172,3	7,0	28,3	49,3	120,7	610,3	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0,1	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,4	1,3	4,8	8,7	14,5	24,7	41
Zinslastquote	0,2	0,1	0,8	1,4	1,8	2,8	43
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	68,0	28,4	52,0	56,6	61,4	73,8	42
Zuwendungsquote	14,5	5,9	13,7	17,0	23,9	38,7	43
Personalintensität	8,2	8,2	18,8	21,5	22,7	26,7	43
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,5	7,2	13,7	16,3	17,7	26,3	43
Transferaufwandsquote	74,4	39,4	43,2	46,6	48,7	74,4	43

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

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

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

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbsteuern (4013)	277.925	277.325	288.473	299.352	304.123	289.440
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	18.168	19.065	20.007	20.743	21.426	19.882
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.766	2.850	3.549	9.084	10.070	5.664
Ausgleichsleistungen (405)	1.859	1.872	1.966	1.964	2.037	1.940
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	17.800	27.050	37.920	44.630	30.900	31.660
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	./ ⁷
Summe der Erträge	318.518	328.162	351.916	375.772	368.556	348.585
Steuerbeteiligungen (534)	66.070	64.569	77.532	91.545	68.236	73.590
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	116.711	120.257	131.442	138.416	153.270	132.019
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	23.074	27.643	33.386	0	0	./ ⁸
Summe der Aufwendungen	205.855	212.469	242.360	229.961	221.506	205.610
Saldo	112.662	115.694	109.556	145.811	147.050	142.975

⁷ Die gpaNRW bereinigt die Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

⁸ Die gpaNRW bereinigt die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 5: Eigenkapital Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	377.162	441.856	519.382	574.866	599.124	597.501
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	377.162	441.856	519.382	574.866	599.124	597.501
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	133.605	130.530	127.740	124.680	122.098	133.396
Eigenkapital 2	510.767	572.387	647.122	699.546	721.223	730.896
Bilanzsumme	611.345	676.074	762.947	818.765	918.024	957.269

Tabelle 6: Schulden Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.889	13.371	12.830	12.265	12.900	1.225
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.861	9.836	8.812	7.788	6.763	5.739
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.956	3.348	4.176	5.551	5.880	15.814
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	8.087	9.675	14.602	12.418	66.515	64.757

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sonstige Verbindlichkeiten	4.062	3.274	377	970	17.226	3.886
Erhaltene Anzahlungen	588	797	163	56	2.331	1.790
Verbindlichkeiten	40.443	40.301	40.960	39.047	111.614	93.191
Rückstellungen	55.276	57.713	65.426	67.929	75.661	125.139
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	802	1.231	2.120	2.799	3.047	2.379
Schulden	96.520	99.245	108.506	109.774	190.323	220.709

Tabelle 7: Gesamtschulden Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	57.802	57.154	58.312	67.600	144.359
Rückstellungen	68.507	71.030	77.920	78.945	87.853
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	802	1.231	2.120	2.799	3.047
Gesamtschulden	127.111	129.415	138.352	149.344	235.259

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	22.103	20.417	19.192	32.078	89.118
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.861	9.836	8.812	7.788	6.763

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7.020	8.105	12.614	11.845	12.696
Sonstige Verbindlichkeiten	17.139	17.827	17.281	15.834	33.297
Erhaltene Anzahlungen	679	969	413	56	2.486
Gesamtverbindlichkeiten	57.802	57.154	58.312	67.600	144.359

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	38.475	65.135	77.882	53.235	29.733	1.417	213	817	809	872
Gewerbesteuer	215.361	277.925	277.325	288.473	299.352	304.123	250.000	255.000	260.000	265.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	17.913	18.168	19.065	20.007	20.743	21.426	22.800	23.800	25.100	25.500
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.088	2.766	2.850	3.549	9.084	10.070	10.000	10.250	10.500	10.750
Ausgleichsleistungen	1.854	1.859	1.872	1.966	1.964	2.037	2.100	2.150	2.200	2.250
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	10.950	17.800	27.050	37.920	44.630	30.900	0	0	0	0
Summe der Erträge	248.166	318.518	328.162	351.916	375.772	368.556	284.900	291.200	297.800	303.500
Steuerbeteiligungen	52.051	66.070	64.569	77.532	91.545	68.236	35.000	35.700	36.400	37.100
Allgemeine Kreisumlage	88.968	116.711	120.257	131.442	138.416	153.270	135.320	136.400	140.170	142.000
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	23.925	23.074	27.643	33.386	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	164.945	205.855	212.469	242.360	229.961	221.506	170.320	172.100	176.570	179.100

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo der Bereinigungen	83.221	112.662	115.694	109.556	145.811	147.050	114.580	119.100	121.230	124.400
Saldo der Sondereffekte	0	1.104	17.200	3.050	-40.317	-59.770	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-44.746	-48.632	-55.011	-59.370	-75.760	-85.863	-114.367	-118.283	-120.421	-123.528
Abweichung vom Basisjahr	0	-3.886	-10.266	-14.624	-31.015	-41.117	-69.621	-73.537	-75.675	-78.782

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Monheim am Rhein in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-44.746	-48.632	-55.011	-59.370	-75.760	-85.863	-114.367	-118.283	-120.421	-123.528
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.799	-1.382	-211	-3.039	-3.815	-3.772	-2.677	-2.351	-2.470	-2.588
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-18.473	-19.691	-20.581	-22.590	-23.842	-25.807	-32.789	-33.865	-34.302	-34.484
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-24.473	-27.559	-34.219	-33.741	-48.103	-56.284	-78.901	-82.067	-83.650	-86.456
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-3.085	-9.746	-9.267	-23.629	-31.811	-54.427	-57.593	-59.176	-61.983

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Monheim am Rhein 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 Monheim am Rhein** ist in 2018 an insgesamt 28 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist hoch. Insgesamt sieben dieser Beteiligungen wurden erst in den Jahren 2016 bis 2018 neu gegründet. Die überwiegenden Beteiligungen, auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, werden mittelbar über die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH gehalten. Dieser kommt die Funktion einer Holding zu. Die **Komplexität der Beteiligungsstruktur** ist demzufolge als hoch einzustufen.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für die Stadt bewegt sich ebenfalls auf einem hohen Niveau. Dabei verfügen die Beteiligungen insbesondere über hohe Verbindlichkeiten und ein bedeutendes Anlagevermögen. Auch die durch die Beteiligungen generierten Erträge sind hoch.

Dies spiegelt sich ebenfalls in den **finanzwirtschaftlichen Auswirkungen** auf den kommunalen Haushalt wieder. In 2018 belasten die Beteiligungen den Haushalt durch einen einmaligen Sondereffekt mit 41,3 Mio. Euro. In den Jahren 2016 und 2017 ergibt sich dagegen eine Entlastung von durchschnittlich 2,3 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus wurden den Beteiligungen umfangreiche Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen zur Abdeckung von Liquiditätsgapen gewährt.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Monheim am Rhein ganz überwiegend. Insbesondere liegt der Fokus des Beteiligungsmanagements dabei auf den bedeutenden Beteiligungen. Dies betrifft sowohl die Datenerhebung und -vorhaltung, als auch das Berichtswesen und die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien. Dennoch sind auch die übrigen Beteiligungen nicht außer Acht zu lassen. Daher bestehen in den folgenden Bereichen noch Handlungsmöglichkeiten:

Das Beteiligungsmanagement sollte die Jahresabschlüsse auch für die Zweckverbände und alle mittelbaren Beteiligungen anfordern und zentral vorhalten.

Die Stadt Monheim am Rhein hat für das Jahr 2018 noch keinen Beteiligungsbericht aufgestellt. Dies sollte schnellstmöglich nachgeholt werden. Ab dem Berichtsjahr 2019 entfällt mit der Aufstellung des Gesamtabchlusses die Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Stattdessen sind künftig im Gesamtlagebericht gesetzliche Mindestangaben zu allen städtischen Beteiligungen zu machen. Die gpaNRW empfiehlt, diesen um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklungen der Beteiligungen zu ergänzen.

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien beschränkt sich derzeit auf die Mitglieder in den Aufsichtsräten. Für diese bietet die Stadt Monheim am Rhein regelmäßige Schulungen an. Neben den Rechten und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern umfassen die Schulungen insbesondere auch wechselnde Fachthemen. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement künftig auch die übrigen Gremienvertreterinnen und -vertreter unterstützen. Einerseits sollte die Stadt Monheim am Rhein zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schulung zu den Rechten und Pflichten für die Vertreterinnen und Vertreter in sämtlichen Gremien der Beteiligungen anbieten. Andererseits sollte das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und -vertreter in den Gremien der Beteiligungen ohne Aufsichtsrat durch Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten unterstützen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 wurden ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

→ Feststellung

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

→ Feststellung

Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 28 Beteiligungen, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf eine hohe Anzahl von 21 Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist demzufolge sehr hoch.

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

Die **Stadt Monheim am Rhein** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 28 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Ein Großteil der Beteiligungen wird mittelbar über die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH gehalten. Diese übernimmt die Funktion einer Holding. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 16 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein wie folgt auf:

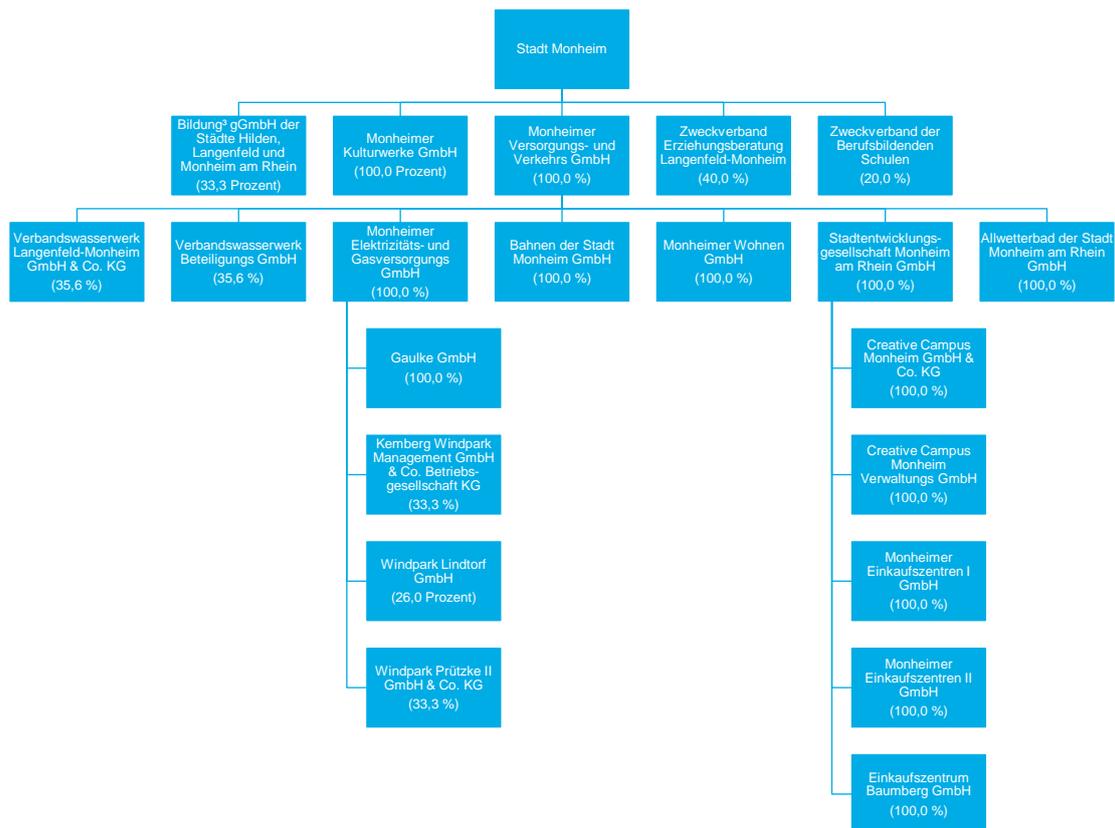
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

Bei der Stadt Monheim am Rhein handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

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



Die Stadt Monheim am Rhein hat in den vergangenen Jahren umfangreiche Neugründungen vorgenommen. Dadurch ist das Beteiligungsportfolio der Stadt kontinuierlich gewachsen. Alleine sieben der oben abgebildeten Beteiligungen wurden im Zeitraum von 2016 bis 2018 neu

gegründet. In 2019 wurde das Beteiligungsportfolio abermals um zwei weitere Beteiligungen erweitert: die Haus Bürgel gGmbH (100,0 Prozent) und die Monheimer Musikfestival GmbH (100,0 Prozent).

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

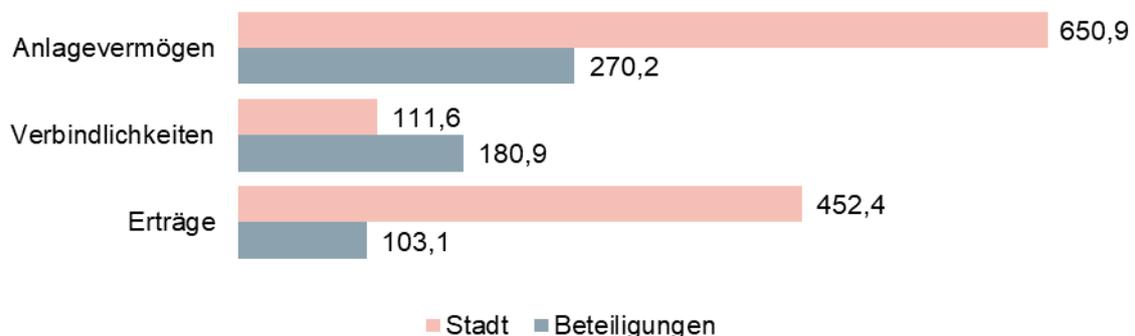
→ Feststellung

Die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein halten ein bedeutendes Anlagevermögen und bilanzieren hohe Verbindlichkeiten. Auch die von den Beteiligungen generierten Erträge sind hoch. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist somit als hoch einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuererfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Monheim am Rhein** wird nachfolgend dargestellt. Nicht berücksichtigt wurden dabei der Zweckverband Erziehungsberatung Langenfeld-Monheim bzw. der Zweckverband der Berufsbildenden Schulen Opladen. Für diese beiden Beteiligungen konnten während der Prüfung keine Daten zur Verfügung gestellt werden.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 Anlagevermögen in einem hohen Umfang. Im direkten Vergleich zur Stadt entspricht dies jedoch weniger als der Hälfte. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt ihrerseits selbst sehr hohe Vermögenswerte bilanziert. Infolgedessen fällt der Anteil der Beteiligungen vergleichsweise gering aus. Dennoch handelt es sich absolut gesehen um bedeutende Werte. Hohe Vermögenswerte liegen mit den Grundstücken und Bauten in der Stadtentwicklungsgesellschaft Monheim am Rhein mbH sowie den darunterliegenden Unternehmensbeteiligungen. Ebenso hält die Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgung GmbH hohe Vermögenswerte in Form von Strom-, Gas- und Wasserversorgungsanlagen sowie Fernwärmanlagen. Darüber hinaus sind in dem Anlagevermögen die Finanzanlagen der Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH berücksichtigt.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind hoch und übersteigen die Verbindlichkeiten der Stadt deutlich. In den Beteiligungen bestehen insbesondere Kreditverbindlichkeiten. Davon entfällt mit 57,9 Mio. Euro der wesentliche Teil auf die Stadtentwicklungsgesellschaft Monheim am Rhein mbH und ihre Tochterunternehmen. Weitere 38,9 Mio. Euro sind der Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgung GmbH und den darunterliegenden Gesellschaften zuzuordnen. Neben den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten hat auch die Stadt Monheim am Rhein ihren Beteiligungen Darlehen gewährt. Diese betragen in 2018 insgesamt 33,8 Mio. Euro und verteilen sich auf die Stadtentwicklungsgesellschaft Monheim am Rhein mbH, die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH und die Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgungs GmbH.

Die von den Beteiligungen generierten Erträge betragen weniger als ein Viertel der Erträge der Stadt Monheim am Rhein. Dieses Verhältnis ist jedoch dahingehend zu relativieren, als dass die Stadt überdurchschnittlich hohe Erträge erzielt. Insofern befinden sich die durch die Beteiligungen generierten Erträge dennoch auf einem hohen Niveau. Im Wesentlichen werden diese im Geschäftsbereich Ver- und Entsorgung erzielt. Davon erwirtschaftet den überwiegenden Teil die Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgungs GmbH durch die Umsatzerlöse aus dem Verkauf von Strom und Gas. Auch die Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim GmbH & Co. KG erzielt wesentliche Erträge, die insbesondere aus Umsatzerlösen aus dem Wasserverkauf stammen. Daneben erzielen die Monheimer Einkaufszentren I GmbH und Monheimer Einkaufszentren II GmbH Erträge, die in Zusammenhang mit den Umstrukturierungsmaßnahmen dieser Gesellschaften stehen. Dabei handelt es sich um einmalige Effekte in 2018.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Monheim am Rhein wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 41,3 Mio. Euro belastet. Daneben bestehen umfangreiche Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

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

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Monheim am Rhein** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	10.112	11.579	10.000
Steuererträge	84	57	53
Konzessionsabgaben	1.724	1.754	1.733
Gewinnausschüttungen und Dividenden	0	0	0
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	11.920	13.390	11.786

Der überwiegende Teil der Erträge aus Beteiligungen entfällt auf Erträge aus Leistungsbeziehungen. Diese werden etwa zur Hälfte vom Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim GmbH & Co. KG erzielt. Der restliche Anteil entfällt vorrangig auf die Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgung GmbH und die Allwetterbad der Stadt Monheim am Rhein GmbH. Darüber hinaus erzielt die Stadt Erträge aus Konzessionsabgaben. Diese werden einerseits von der Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgung GmbH und andererseits von der Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim GmbH & Co. KG entrichtet.

Insgesamt generiert die Stadt nur 2,6 Prozent ihrer Erträge⁹ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	8.306	5.791	5.062
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	2.572	2.423	3.179
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	44.870
Sonstige Aufwendungen	199	1.399	0
Gesamtsumme	11.077	9.613	53.111

Die Aufwendungen aus Beteiligungen entfallen insbesondere auf Aufwendungen aus Verlustübernahmen und -abdeckungen. Diese stehen überwiegend im Zusammenhang mit der Neugründung der Monheimer Einkaufszentren I GmbH und Monheimer Einkaufszentren II GmbH. Dabei handelt es sich um einen einmaligen Vorgang in 2018, der auf verschiedene Umstrukturierungsmaßnahmen zurückzuführen ist. Darüber hinaus werden Verlustübernahmen an die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH geleistet, die von dieser an die darunterliegenden mittelbaren Beteiligungen weitergeleitet werden. Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen

⁹ Betrachtet wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

ergeben sich insbesondere aus der Lieferung von Strom und Gas durch die Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgungs GmbH. Die Aufwendungen aus Zuschüssen und Umlagen entfallen im Wesentlichen auf den Zuschuss an die Allwetterbad der Stadt Monheim am Rhein GmbH und die Umlage des Zweckverbands der Berufsbildenden Schulen Opladen.

Insgesamt generiert die Stadt 12,5 Prozent ihrer Aufwendungen¹⁰ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2018 eine Belastung des kommunalen Haushalts von 41,3 Mio. Euro. In den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich dagegen eine Entlastung von durchschnittlich 2,3 Mio. Euro. In 2018 handelt es sich im Wesentlichen um Auswirkungen der Einmaleffekte in Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Monheimer Einkaufszentren I GmbH und Monheimer Einkaufszentren II GmbH bedingt. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt in den Folgejahren wieder deutlich verbessern werden.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere wesentliche Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Monheim am Rhein hat ihren Beteiligungen umfangreiche Gesellschafterdarlehen und Bürgschaftsübernahmen zur Abdeckung von Liquiditätsengpässen gewährt. Diese verteilen sich auf die Allwetterbad der Stadt Monheim am Rhein GmbH, die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH, die Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgungs GmbH, die Stadtentwicklungsgesellschaft Monheim am Rhein mbH und die Monheimer Einkaufszentren II GmbH. Zum 31. Dezember 2018 belaufen sich die Gesellschafterdarlehen auf 18,8 Mio. Euro und die übernommenen Bürgschaften auf 65,8 Mio. Euro.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

¹⁰ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Aufwendungen.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Monheim am Rhein** ist zentral im Bereich 10 „Zentraler Service“ angesiedelt. Die Zuständigkeit liegt im Bereich 10/3 „Bürgerbüro und Zentrale Dienste“. Die Funktionen des Beteiligungsmanagements sind über eine Dienstanweisung geregelt und werden durch die Beteiligungsrichtlinie der Stadt Monheim ergänzt. Dabei versteht sich das Beteiligungsmanagement keinesfalls als reine Beteiligungsverwaltung. Neben der administrativen Funktion berät und unterstützt das Beteiligungsmanagement den Bürgermeister und nimmt umfangreiche Aufgaben des Beteiligungscontrollings wahr.

Im Beteiligungsmanagement werden die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen vorgehalten. Dazu zählen insbesondere die Gesellschaftsverträge, Satzungen und Geschäftsordnungen sowie langfristige Vereinbarungen mit den Beteiligungen (z.B. Gewinnabführungsverträge und Ausfallbürgschaften). Ebenso werden die Anstellungsverträge der Geschäftsführer aller bedeutenden Beteiligungen vorgehalten. Dabei wirkt das Beteiligungsmanagement sowohl bei der Erstellung von Musterverträgen als auch bei der Erarbeitung einer Grundstruktur der Geschäftsführerverträge mit.

Weiterhin übernimmt das Beteiligungsmanagement die Aufgabe des Sitzungsdienstes für die Aufsichtsräte der städtischen Beteiligungen. Die grundlegenden Daten der Gremienvertreter werden digital über das Ratsinformationssystem gepflegt und fortlaufend aktualisiert. Ebenso werden sämtliche Sitzungsunterlagen (Einladungen, Tagesordnungen und Niederschriften) zentral vorgehalten.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegen für die meisten unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen vor. In wenigen Einzelfällen konnten für die Zweckverbände sowie mittelbare Beteiligungen auf der dritten Beteiligungsebene keine Jahresabschlüsse vorgelegt werden. Für die bedeutenden Beteiligungen werden die Unterlagen über das Ratsinformationssystem bereitgestellt. Im Falle der übrigen Beteiligungen werden die Unterlagen durch das Beteiligungsmanagement abgefragt.

→ Empfehlung

Das Beteiligungsmanagement sollte die Jahresabschlüsse auch für die Zweckverbände und alle mittelbaren Beteiligungen anfordern und zentral vorhalten.

In der Vergangenheit hat das Beteiligungsmanagement sämtliche Daten digital auf einem Datenträger archiviert. Zu Beginn des Jahres 2020 wurde eine webbasierte Software für das Beteiligungsmanagement eingeführt. Somit sind künftig alle grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an zentraler Stelle digital verfügbar. Ebenso wird über die Software künftig der gesamte Sitzungsdienst abgewickelt. Damit sind künftig auch sämtliche Unterlagen zu den Aufsichtsratssitzungen jederzeit über das System abrufbar.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.

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

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2017 erstellt. Die Fertigstellung der Berichte erfolgte jeweils im vierten Quartal des auf den Berichtstichtag folgenden Jahres. So konnten die Beteiligungsberichte in der letzten Sitzung des Jahres dem Rat vorgelegt werden. Für das Jahr 2018 wurde kein Beteiligungsbericht erstellt.

→ Empfehlung

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Erstellung des Beteiligungsberichtes 2018 schnellstmöglich nachholen.

Bis einschließlich des Berichtsjahres 2018 waren die Beteiligungsberichte gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW a.F. dem Gesamtabschluss beizufügen. Ab dem Berichtsjahr 2019 entfällt die Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes, sofern weiterhin ein Gesamtabschluss nach § 116 GO NRW aufgestellt wird. Die Stadt Monheim am Rhein plant zukünftig weiterhin jährlich einen Gesamtabschluss aufstellen. Somit entfällt die Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Stattdessen ist nach § 52 Abs. 1 Satz 6 KomHVO NRW künftig im Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks.

Aus Sicht der gpaNRW sollte darüber hinaus mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligungen berichtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Daher bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um entsprechende Angaben zu ergänzen.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen.

Neben dem Beteiligungsbericht verfügt die Stadt Monheim am Rhein über standardisierte unterjährige Berichte für ihre bedeutenden Beteiligungen. Diese werden von den Beteiligungen erstellt und dem Aufsichtsrat der Beteiligungen sowie dem Beteiligungsmanagement zugeleitet.

In einem Halbjahresbericht werden mithilfe einer Plan-Ist-Analyse die Erträge und Aufwendungen der Beteiligungen zum Jahresende prognostiziert. Bei Abweichungen oder sonstigen Auffälligkeiten werden entsprechende Erläuterungen zu den einzelnen Planungspositionen vorgenommen. Darüber wird durch die Beteiligungen ein jährlicher Risikobericht erstellt. Dieser umfasst die Ergebnisse der Risikoinventur, eine Beschreibung der einzelnen Risiken sowie eine Risikobewertung. Sollten im weiteren Geschäftsverlauf neue Risiken entstehen oder sich bestehende Risiken verschärfen, so ist durch die Geschäftsführungen der Beteiligungen darüber hinaus ein Ad-hoc-Risikobericht zu erstellen.

Neben diesen standardisierten Berichten wird der Rat in der ersten Sitzung des Jahres über die Wirtschaftspläne der Beteiligungen informiert. Zudem wird in jeder Ratssitzung über die wesentlichen Inhalte der jeweils letzten Aufsichtsratssitzung berichtet. Darüber hinaus steht die Stadt unterjährig in einem fortlaufenden Austausch mit den Geschäftsführungen der Beteiligungen und organisiert zu diesem Zwecke regelmäßige Geschäftsführerbesprechungen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

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

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

Die Aufgaben der Mandatsbetreuung der **Stadt Monheim am Rhein** sind in der Dienstanweisung für das Beteiligungsmanagement allgemein geregelt. Dazu zählen insbesondere

- die Organisation von Schulungen für die kommunalen Entscheidungsträger und
- die Vor- und Nachbereitung von Gremiensitzungen.

Die Stadt Monheim am Rhein bietet alle eineinhalb Jahre Schulungen für ihre Aufsichtsratsmitglieder an. Die Bildung³ gGmbH, die Monheimer Kulturwerke GmbH, die Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim GmbH & Co. KG und die Monheimer Versorgungs- und Verkehrs GmbH (MVV GmbH) verfügen jeweils über einen eigenen Aufsichtsrat. Der Aufsichtsrat der MVV

GmbH ist darüber hinaus auch als Aufsichtsrat für die über die MVV GmbH gehaltenen mittelbaren Beteiligungen – mit Ausnahme der Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim GmbH & Co. KG – zuständig. Die durchgeführten Schulungen umfassen sowohl Basis- als auch Fachthemen. Zu den Basisthemen zählen beispielsweise die Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern oder die Vorstellung der Beteiligungsrichtlinie. Die fachlichen Themen reichen dagegen von finanzwirtschaftlichen Fragestellungen bis hin zu spezifischen Fragestellungen aus den Geschäftsfeldern der einzelnen Beteiligungen.

Für die Gremienvertreter der städtischen Beteiligungen ohne Aufsichtsrat (z.B. Gesellschafterversammlung oder Zweckverbandsversammlung) werden dagegen keine Schulungen angeboten. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien erscheint es sinnvoll, mindestens einmal pro Wahlperiode Schulungen zum Thema Rechte und Pflichten für alle Gremienvertreter anzubieten. Daher sollten neben den Aufsichtsratsmitgliedern zukünftig auch für die übrigen Gremienvertreter regelmäßig entsprechende Schulungen angeboten werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Monheim am Rhein sollte mindestens einmal pro Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der auch die Gremienvertreter außerhalb der Aufsichtsräte über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden.

Zu den Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements gehört auch der Sitzungsdienst für den Aufsichtsrat der Monheimer Kulturwerke GmbH und der MVV GmbH. Letztgenannter ist für die Tochtergesellschaften der MVV GmbH zuständig. Der Sitzungsdienst umfasst im Wesentlichen die Versendung der Sitzungsunterlagen, die Nachverfolgung der Beschlüsse sowie die Vorprüfung der Niederschriften. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Monheim am Rhein verfasst dabei keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Aufsichtsratssitzungen. Auch für die übrigen Gremiensitzungen (z.B. Zweckverbandsversammlungen) werden keine Kommentierungen oder Beschlussempfehlungen gegeben.

Im Falle der Beteiligungen mit Aufsichtsrat wird das Ziel verfolgt, bereits vor den Sitzungen auf die Geschäftsführer einzuwirken und so die Interessen der Stadt Monheim am Rhein in die Beschlussvorlagen einfließen zu lassen. Zu diesem Zwecke findet vor einer jeden Aufsichtsratssitzung eine Geschäftsführerrunde statt, in der die Beschlussvorlagen vorberaten werden. An dieser nehmen die Geschäftsführungen der betroffenen Beteiligungen, die Kämmerin als Geschäftsführerin der MVV sowie das Beteiligungsmanagement teil. Das Beteiligungsmanagement wird dabei unterstützend tätig. Dieses Verfahren hat sich bei der Stadt Monheim am Rhein bewährt. Somit ist – unabhängig von der sonst üblichen Empfehlungspraxis der gpaNRW – sichergestellt, dass die Entscheidungen in den Aufsichtsratssitzungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt Monheim am Rhein getroffen werden.

Für die übrigen Beteiligungen ohne Aufsichtsrat ist dies nicht automatisch gegeben. Einerseits betätigen sich die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein in vielen verschiedenen Geschäftsbereichen. Andererseits verfügen die Gremienvertreter üblicherweise über ein sehr unterschiedliches Vorwissen. Daher ist es sinnvoll, dass das Beteiligungsmanagement den Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien der Beteiligungen ohne Aufsichtsrat eine aktive Unterstützung bietet. Eine Möglichkeit besteht darin, dass das Beteiligungsmanagement die einzelnen Tagesordnungspunkte kommentiert und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfasst. Darüber kann sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter die Sichtweise der Kommune

kennen. Ebenso kann auf Ratsbeschlüsse oder strategische Leitlinien der Stadt verwiesen werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter der Beteiligungen ohne Aufsichtsrat durch Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsportfolio					
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	85			
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 28 Beteiligungen, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf eine hohe Anzahl von 21 Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist demzufolge sehr hoch.	85			
F3	Die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein halten ein bedeutendes Anlagevermögen und bilanzieren hohe Verbindlichkeiten. Auch die von den Beteiligungen generierten Erträge sind hoch. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist somit als hoch einzustufen.	87			
F4	Der Haushalt der Stadt Monheim am Rhein wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 41,4 Mio. Euro belastet. Daneben bestehen umfangreiche Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Monheim am Rhein jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	88			
Beteiligungsmanagement					
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.	91	E5	Das Beteiligungsmanagement sollte die Jahresabschlüsse auch für die Zweckverbände und alle mittelbaren Beteiligungen anfordern und zentral vorhalten.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Berichtswesen entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.	92	E6.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Erstellung des Beteiligungsberichtes 2018 schnellstmöglich nachholen.	92
			E6.2	Die gpaNRW empfiehlt den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen.	92
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Monheim am Rhein ergeben.	93	E7.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Monheim am Rhein sollte mindestens einmal pro Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der auch die Gremienvertreter außerhalb der Aufsichtsräte über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden.	94
			E7.2	Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter der Beteiligungen ohne Aufsichtsrat durch Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.	95

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹¹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. 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

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

durchgeführt wird. Ansonsten wird die Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt.

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII
- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden)
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII
- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB III
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

- Vollzeitpflege / Familienpflege § 33 SGB VIII
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII
- Stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB VIII
- Stationäre Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII

Die gpaNRW ist zum vierten Mal im Rahmen der überörtlichen Prüfung in der Stadt Monheim am Rhein. In den beiden ersten Prüfrunden sind die Hilfen zur Erziehung schwerpunktmäßig betrachtet worden. In der letzten Prüfung standen die Tageseinrichtungen für Kinder im Fokus. Nunmehr erfolgt wieder eine vertiefende Prüfung der erzieherischen Hilfen.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 15 Städten mittlerer Größenklasse. 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 konkret benannt. Die Anzahl der Vergleichsstädte wird sich mit fortlaufender Prüfung sukzessive erhöhen.

Da die gpaNRW mit Ergebnissen der Jahresrechnung arbeitet, ist das interkommunale Vergleichsjahr derzeit das Jahr 2018. Aktuelle Entwicklungen werden in den Bericht einbezogen.

3.2 Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein ist strukturell insbesondere durch eine sehr hohe Kinderarmut belastet.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Um Hilfen zur Erziehung bedarfsgenau zu planen, sind Kenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet erforderlich.

Die **Stadt Monheim am Rhein** ist dem Jugendamtstyp vier¹² und der Belastungsklasse eins¹³ nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁴ zugeordnet. Monheim am Rhein ist durch eine sehr hohe Kinderarmut belastet ist. Deshalb ist die Verminderung der Kinderarmut auch eines der vorrangigen Ziele der Stadtverwaltung. Kostenlose Betreuungsangebote und präventive Maßnahmen sollen der Kinderarmut entgegenwirken.

Für eine weiterführende Betrachtung der Strukturen der Stadt Monheim am Rhein stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

3.2.1 Strukturkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein weist im Vergleich einen hohen Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften auf. Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist im Vergleich erhöht. Die Zahl der Jugendeinwohner liegt über dem Median und weist eine steigende Tendenz auf.

Für den nachfolgenden Kennzahlenvergleich greift die gpaNRW auf zentrale Bezugsquellen zurück.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Monheim am Rhein im Jahr 2018

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,88	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129

¹² Erläuterung: Diese Kategorie fasst 16 Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n und einer hohen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse zwei). In drei Jugendämtern dieses Typs liegt eine sehr hohe Kinderarmut vor (Belastungsklasse eins).

¹³ Erläuterung: Belastungsklasse eins – Jugendamtsbezirke der Belastungsklasse eins weisen auf der Grundlage des errechneten Index eine sehr hohe Kinderarmut auf.

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

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	5,1	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	21,6	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat im Vergleich einen hohen Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften. Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist überdurchschnittlich stark ausgeprägt.

Insbesondere das „Berliner Viertel“ ist strukturell durch Erwerbslosigkeit und Bedarfsgemeinschaften belastet. In 2017 lag der Anteil der Einkommensarmut von Kindern und Jugendlichen bei 40,9 Prozent¹⁵. Das Berliner Viertel ist der bevölkerungsreichste Bezirk mit dem höchsten Anteil an Kindern und Jugendlichen.

Um eine einheitliche Vergleichsbasis sicherzustellen, legt die gpaNRW für die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche mit Einwohnerbezug einheitlich die Einwohnerdaten von IT.NRW zu Grund. Hierbei weichen die Einwohnerdaten des Einwohnermeldeamtes der Stadt Monheim am Rhein von den Daten von IT.NRW ab:

Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner lt. IT.NRW	40.403	40.885	40.814	40.598	40.598
Einwohner lt. Meldeamt	42.306	42.880	42.785	42.612	42.697
Differenz	1.903	1.995	1.971	2.014	2.099
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahren lt. IT NRW	6.976	7.108	7.216	7.259	7.259
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahren lt. Meldeamt	7.050	7.157	7.250	7.351	7.434
Differenz	74	49	34	92	175
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren lt. IT NRW	8.248	8.444	8.496	8.476	8.476
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren lt. Meldeamt	8.359	8.498	8.572	8.582	8.681
Differenz	111	54	76	106	205

Quelle: IT.NRW und Daten Einwohnermeldeamt der Stadt Monheim am Rhein

¹⁵ Monheim am Rhein, Broschüre Hauptstadt für Kinder Entwicklungsplanung für die Jahre 2019 – 2020, Seite 40, 1. Absatz

Die gpaNRW bildet in ihrer Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf Altersgruppen. Dadurch, dass sich die Kennzahlen nach IT.NRW auf weniger Jugendeinwohner beziehen, wirkt dies rein rechnerisch nachteilig auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen. Die gpaNRW stellt deshalb die Abweichungen der Jugendeinwohner nach Angaben des Einwohnermeldeamtes bei den hoch aggregierten Kennzahlen in Fußnoten dar.

Je nach Klientel könnte ein erhöhter Anteil an grundsätzlich Anspruchsberechtigten aber auch zu einem höheren Bedarf an Hilfen zur Erziehung beitragen. Laut den Prognosedaten von IT.NRW steigt die Zahl der 0- bis unter 21-Jährigen in Monheim am Rhein bis 2035:

Entwicklung Einwohner 0 bis unter 21-Jahren

Altersgruppe	2017	2020	2025	2030	2035	2040
0 bis unter 21-Jahre	8.476	8.563	8.760	8.943	9.025	8.748

Quelle: IT.NRW – Bevölkerungsprognose

Die Stadt Monheim am Rhein verzeichnet beispielsweise bereits im Rahmen der aktuellen Jugendhilfeplanung bei den Tageseinrichtungen für Kinder Zuwächse und rechnet auch für die Zukunft mit einem Anstieg der Kinderzahlen. Der Anstieg der Jugendeinwohner könnte auch Einfluss auf das Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung haben und sollte deshalb in strategischen Planungen entsprechend berücksichtigt werden.

3.2.2 Umgang mit den Strukturen

→ **Feststellung**

Das Jugendamt greift die Strukturen des Stadtgebietes anhand von Belastungsfaktoren gut auf und stellt somit Transparenz über soziale Problemlagen her. Soziale Brennpunkte sind bekannt. Die Auswertungen werden nicht in direkten Bezug zur Präventionsarbeit oder zu den Hilfen zur Erziehung gesetzt.

Eine Kommune sollte Transparenz über die Strukturdaten haben. Hierbei sollte eine kleinteilige Aufgliederung des Stadtgebietes vorliegen. Die Arbeit sollte nach Sozialräumen ausgerichtet sein. Stadtteilbezogene Belastungen oder soziale Brennpunkte sollten bekannt sein.

Das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** wertet statistische Daten zur Bevölkerungsentwicklung innerhalb der einzelnen Stadtteile aus. Darüber hinaus arbeitet das Jugendamt mit Auswertungen zur Armutsbetroffenheit, zur kulturellen Vielfalt und zur Bildung. Es besteht Transparenz über belastete Stadtteile.

Allerdings wird kein direkter Bezug zwischen den Auswertungen und der Präventionsarbeit oder den erzieherischen Hilfen hergestellt.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte seine strukturellen Auswertungen gezielt dazu nutzen, Schwerpunkte in der Prävention zu setzen, um erzieherische Hilfen in sozialen Brennpunkten bestenfalls zu vermeiden oder zumindest die Anzahl zu verringern. Entwicklungen in den Einzelhilfen sollte

es zu den Strukturen in Bezug setzen, um frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen.

3.2.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat eine Präventionskette eingerichtet, die Kinder und Jugendliche von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf begleitet. Hierdurch schafft das Jugendamt die Voraussetzungen für ein gutes und sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Trotzdem liegt die Falldichte der Hilfen zur Erziehung über dem Median der Vergleichsstädte.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung konnte bei den bisherigen Prüfungen der gpaNRW nicht hergestellt werden. 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 eine 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.

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat bereits 2002 im Rahmen eines Modellprojektes damit begonnen, systematisch Präventionsketten aufzubauen. Die „Mo.Ki-Präventionskette“ ist auf den Zeitraum von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf angelegt. Durch aktive Steuerung und Gestaltung von Maßnahmen will die Stadt bewusst agieren, anstatt ausschließlich auf Erziehungsdefizite zu reagieren.

Hierfür hat die Stadt die Infrastruktur gut ausgebaut. Kinder, Jugendliche und Familien können auf vielfältige Angebot zurückgreifen. Die Haushaltssituation der Stadt ermöglicht beispielsweise kostenfreie Betreuungsangebote (Beitragsfreiheit für Kindertagespflege, Kindertagesstätten, Offenen Ganztage), umfassende Förderungen von Kindern und Jugendlichen in Kindertageseinrichtungen und Schulen und attraktive Freizeitangebote. Darüber hinaus schaffen Präventionskonzepte und Kinderschutz die Voraussetzungen für ein gutes und sicheres Aufwachsen.

Präventionsarbeit sollte sich auch auf die Falldichte der Hilfen zur Erziehung auswirken. Auch wenn die Falldichte durch mehr Prävention zunächst ansteigen kann, sollten die Fallzahlen zumindest langfristig sinken. Das Jugendamt konnte die Falldichte 2018 im Vergleich zu den Vorjahren leicht reduzieren; trotzdem liegt sie noch über dem Median der Vergleichsstädte (siehe Ziffer 3.7.1.4 Falldichte).

→ **Empfehlung**

Um die Falldichte der Hilfen zur Erziehung zu senken, sollte das Jugendamt die Präventionsarbeit noch stärker an sozialen Problemlagen ausrichten und bedarfsgerechter konzipieren.

In Zusammenhang mit der Prävention rückt immer auch die Frage nach der Wirkung in den Vordergrund. Das Projekt Mo.Ki ist wissenschaftlich evaluiert worden und zeigt Erfolge bei den schulischen Abschlussquoten und den Anschlussperspektiven.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für die Beurteilung der Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen auch eine Verknüpfung zu der Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung herstellen.

3.3 Organisation und Steuerung

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

3.3.1 Organisation

→ **Feststellung**

Durch die Einbeziehung der Leitungskraft des Jugendamtes in den Verwaltungsvorstand ist eine gesamtstädtische Transparenz gewährleistet. Darüber hinaus ermöglicht die Zusammenlegung der Ausschüsse für Jugend und Schule/Sport gute Synergien. Spezialisierte Aufgabenbereiche bieten eine gute Grundlage für umfassendes Fachwissen. Die Bürgernähe ist sichergestellt.

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

In der Aufbauorganisation sollte möglichst eine gemeinsame Gliederung der Bereiche Jugend, Schule und Soziales auf Dezernatsebene erfolgen. Hierbei werden mit Kindern und Jugendlichen gleiche Zielgruppen angesprochen. Die **Stadt Monheim am Rhein** verzichtet auf Dezernatsebenen und arbeitet stattdessen mit Bereichsleitungen. Die Leitungskraft des Bereiches Kinder, Jugend und Familie ist gleichzeitig Mitglied des Verwaltungsvorstandes. Hierdurch ist Transparenz über gesamtstädtische Zusammenhänge gewährleistet. Die Belange von Kindern und Jugendlichen können gut vertreten werden. Darüber hinaus sind der Jugendhilfeausschuss und der Ausschuss für Schule und Sport zusammengelegt. Das bietet weitere Synergien bei der Betrachtung gleicher Zielgruppen.

Das Jugendamt ist zentral ausgerichtet. Der Standort im sozialen Brennpunkt „Berliner Viertel“ ist adressatengerecht gewählt. Die zentrale Organisationsform sichert schnelle Kommunikationswege und einheitliche Verfahrensabläufe. Die Bürgernähe wird durch viele Anlaufstellen und niederschwellige Zugänge der präventiven Arbeit sichergestellt.

Die Fälle werden über die Abteilungsleitung „Sozialpädagogische Dienste“ nach Befähigung und Kapazitäten verteilt. Das Jugendamt hat für verschiedene Aufgabenbereiche Spezialdienste eingerichtet (Pflegekinderdienst, Eingliederungshilfe, Heimunterbringung, präventiver Kinderschutz) und wird hiermit dem erforderlichen Fachwissen gerecht.

In 2015 ist im Jugendamt eine Organisationsuntersuchung durchgeführt worden. Hierbei sind neue Prozess- und Qualitätsstandards definiert worden, die auch organisatorische Änderungen mit sich gebracht haben. Die gpaNRW geht hierauf im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

3.3.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein verfügt über eine Gesamtstrategie in Bezug auf Kinder und Jugendliche. Orientiert an einheitlichen Zielvorgaben von Politik und Verwaltung entwickelt das Jugendamt Maßnahmen und stellt erforderliche Ressourcen zur Verfügung. Die Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit evaluiert. Allerdings sind Aufwandsbegrenzungen bei den Hilfen zur Erziehung noch nicht Inhalt der Gesamtstrategie.

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

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat in Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik u.a. folgende strategische Zielsetzungen erarbeitet¹⁶:

- Die Stadt Monheim am Rhein – Hauptstadt für Kinder – schafft optimale Zukunftschancen für Kinder und Jugendliche.
- Die Stadt Monheim am Rhein versteht sich als „Stadt für alle, in der Inklusion umfassend verwirklicht wird“.

Monheim am Rhein will sich zu einer der familienfreundlichsten Städte in Deutschland entwickeln. Es sollen optimale Zukunftschancen für alle Kinder und Jugendlichen geschaffen werden. Hierfür werden interne und externe Angebote und Einrichtungen vernetzt (z.B. Jugendhilfe, Schule, Stadtentwicklung, Kulturelle Bildungseinrichtungen, Kreisjugendamt, Ärzte, Therapeuten, Beratungsstellen, etc.).

Aus den Zielen werden Projekte und Maßnahmen abgeleitet¹⁷. Neben dem Ausbau von Betreuungsquoten in Kindergärten und im Offenen Ganztage werden finanzielle Ressourcen (z.B. für Bildungspauschalen, freiwillige Finanzierung von Teilleistungsstörungen) und personelle Ressourcen (z.B. kommunal gestellte Inklusionshelfer, städtisch finanzierte Assistenten in Sprachförderklassen) zur Verfügung gestellt.

Die Projekte und Maßnahmen werden – teilweise mit wissenschaftlicher Begleitung – evaluiert, bei erfolgreicher Bewertung verstetigt und auf weitere Bereiche übertragen.

Es werden aber derzeit noch keine konkreten Maßnahmen zur Aufwandsbegrenzung bei den Hilfen zur Erziehung in die Gesamtstrategie einbezogen. Weil das Jugendamt im Vergleich den bislang höchsten Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung hat (Ziffer 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren), insbesondere bedingt durch sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall (Ziffer 3.7.1.1

¹⁶ Stadt Monheim am Rhein, Präventionsleitbild Mo.Ki – Monheim für Kinder

¹⁷ Stadt Monheim am Rhein, Broschüre Hauptstadt für Kinder, Entwicklungsplanung für die Jahre 2019 - 2020

Aufwendungen Hilfen zur Erziehung), sollte auch eine Ausgabenreduzierung bei den Hilfen zur Erziehung Inhalt der Gesamtstrategie sein.

Hierfür sollte das Jugendamt Kennzahlen erheben und Zielwerte festlegen. Beispiele für wichtige Kennzahlen enthält der weiterführende Bericht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte eine Reduzierung der Aufwendungen für die erzieherischen Hilfen in ihre Gesamtstrategie für Kinder und Jugendliche aufnehmen.

3.3.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling kann noch verbessert werden. Möglichkeiten hierzu ergeben sich durch das neue Auswertungs- und Steuerungsprogramm.

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

Das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** arbeitet mit einer Jugendamtssoftware. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware ist vorhanden. Die Jugendamtssoftware soll künftig durch ein Auswertungs- und Steuerungsprogramm ergänzt werden. Hierdurch erhofft sich das Jugendamt weitere Hinweise für eine effektive Steuerung.

Die Fall- und Finanzverantwortung haben die Abteilungsleitungen und die Fachbereichsleitung. Bislang arbeitet das Jugendamt überwiegend mit Soll/Ist-Abgleichen. Entsprechende Auswertungen werden im Rahmen der Haushaltsplanung gemacht. Im Haushalt bildet das Jugendamt bislang nur die Fallzahlen je 10.000 Jugendeinwohner und den Aufwandsdeckungsgrad der Erträge im Verhältnis zu den Aufwendungen ab. Mit der Einführung des neuen Auswertungs- und Steuerungsprogrammes sollen zukünftig Monatsberichte abrufbar sein, die Fall- und Finanzdaten aufbereiten. Hieraus sollen adressatengerechte Controlling-Berichte generiert werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte im Rahmen der Einführung des neuen Auswertungs- und Steuerungsprogrammes Fall- und Finanzdaten innerhalb einzelner Hilfearten verknüpfen und Entwicklungen im Zeitvergleich analysieren. Hieraus sollten Zielvorgaben und Maßnahmen zur Kostenreduzierung erarbeitet werden, deren Erfüllungsgrad unterjährig im Rahmen der Controllingberichte nachgehalten wird. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbe-

trag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im Haushalt dargestellt werden.

3.3.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut ausgeprägt. Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen sind vorgesehen.

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 Monheim am Rhein** im Rahmen der vorgegebenen Abläufe in den Verfahrensstandards und durch die Bewilligung der Hilfen durch die Abteilungsleitung. Die Abteilungsleitung führt auch stichprobenhafte Aktenprüfungen durch. Etwa drei- bis fünfmal pro Jahr werden Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über die Ergebnisse der Aktenprüfungen geführt. Kostenintensive Hilfen werden zusätzlich durch die Bereichsleitung gesichtet. Insofern wird die Umsetzung der Verfahrens- und Qualitätsstandards sichergestellt.

Das Fachcontrolling wird künftig durch die Fachkraft für das Rückführungsmanagement weiter ausgebaut. Die Fachkraft soll die Hilfen auf ihre Wirksamkeit hin prüfen und frühzeitig steuern. Hierfür nimmt sie an den Hilfeplangesprächen teil. Wesentliche Erkenntnisse sollen im Rahmen eines standardisierten Berichtswesens aufbereitet werden.

Eine weiterführende Analyse zur Wirksamkeit der Hilfen soll in Zusammenhang mit der Einführung des neuen Auswertungs- und Steuerungsprogrammes erfolgen. Hierdurch erhofft sich das Jugendamt ebenfalls vertiefende steuerungsrelevante Hinweise auf den Wirkungsgrad der Hilfen.

→ **Empfehlung**

Steuerungsrelevante Hinweise auf den Wirkungsgrad von Hilfen geben insbesondere trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, der Verweil- und Betreuungsdauer, der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden oder auch die Zahl der unplanmäßigen Beendigungen. Die Ergebnisse können in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen.

3.4 Verfahrensstandards

3.4.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Qualitäts- und Verfahrensstandards des Jugendamtes sind sehr gut ausgearbeitet.

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 beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen.

Das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** hat seine Qualitäts- und Verfahrensstandards zusammen mit einem externen Institut erarbeitet. Die Standards entsprechen vollinhaltlich den Anforderungen. Ziele, Abläufe und Verantwortlichkeiten sind klar und übersichtlich dargestellt. Die Inhalte sind einheitlich aufgebaut und ermöglichen hierdurch ein schnelles Auffinden. Textliche Ausführungen sind durch Ablaufdiagramme ergänzt und bieten somit auch visuell eine schnelle und gute Übersicht. Notwendige Formulare und Vordrucke sind in den Verfahrensstandards hinterlegt.

3.4.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die festgelegten Abläufe zum Hilfeplanverfahren schaffen die Voraussetzung für einen gut gesteuerten Hilfeplanprozess. Es sind noch Maßnahmen zur Kostenreduzierung erforderlich.

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 Prozesse zum Hilfeplanverfahren sind in den Verfahrensstandards des Jugendamtes der **Stadt Monheim am Rhein** hinterlegt¹⁸.

Die Fallvorstellung erfolgt in einem Team von mindestens drei Fachkräften. Das sichert Neutralität bei der Beurteilung. Eine Leitungskraft wird eingebunden, wenn ambulante Hilfen über ein Kontingent von 25 Fachleistungsstunden im Monat hinausgehen, bei teilstationären und stationären Unterbringungen oder wenn keine Einigung im Team erzielt werden kann. Auch das trägt zu einer fachlich qualifizierten und wirtschaftlich fundierten Entscheidungsfindung bei. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist bei den Hilfeplankonferenzen ebenfalls eingebunden und sichert zusätzlich die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte. Abgerundet wird die Hilfeplankonferenz durch die Teilnahme der Fachstelle für Rückführung. Durch die frühzeitige Einbindung der Fachstelle sind Möglichkeiten der Rückführung immer im Fokus der Planungen. Die gesamte Hilfeplanung ist an Zielen ausgerichtet.

Die Hilfefälle werden bei ambulanten Hilfen nach drei Monaten fortgeschrieben und danach alle sechs Monate. Nach der dritten Hilfeplanfortschreibung erfolgt eine erneute kollegiale Beratung. Bei teilstationären Hilfen erfolgt nach der vierten Hilfeplanfortschreibung eine erneute kollegiale

¹⁸ Jugendamt Stadt Monheim am Rhein, Qualitätshandbuch (Version 1.0.1) für den ASD, Seite 32 ff.

Beratung. Stationäre Hilfen werden nach drei Monaten generell halbjährlich fortgeschrieben. Die Fälle werden bei der Hilfeplanfortschreibung in der Regel in Teamkonstellation behandelt.

Allerdings hat die Stadt Monheim am Rhein trotz der guten Prozessabläufe sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall (Ziffer 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfen zur Erziehung).

→ **Empfehlung**

Da der Aufwand je Hilfefall bei den ambulanten und stationären Hilfen in Monheim am Rhein sehr hoch ist, sollten die wirtschaftlichen Aspekte bei den Hilfeplanverfahren künftig noch stärker in den Fokus gerückt werden.

Beispielsweise sollten mehrere Angebote von Leistungsanbietern verglichen und hierbei Auswertungen zu der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden, den Laufzeiten und Erfolgsquoten berücksichtigt werden. Als weitere Maßnahme zur Kostenbegrenzung könnten beispielsweise Obergrenzen für Laufzeiten oder Fachleistungsstunden in den Verfahrensstandards festgelegt werden.

3.4.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat bereits gute Voraussetzungen für die Falleingangssteuerung, eine qualifizierte Vermittlung in passgenaue Hilfsangebote und für die Rückführung geschaffen. Für die Ausgestaltung der Anbieterverzeichnisse und bei der Berichterstattung für stationäre Hilfen ergibt sich aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Wichtig sind hierbei eine gute Einschätzung des Falles im Vorfeld, eine passgenaue Auswahl des Leistungsanbieters, eine enge Fallbegleitung und konstante Wiedervorlagen zur Bewertung der Entwicklung.

Im Rahmen einer Organisationsuntersuchung hat das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** die Zugangssteuerung für Hilfeleistungen im April 2017 neu organisiert. Es wurde eine Erstberatung für Kontakte zum Jugendamt eingerichtet. Die Erstberatung übernimmt eine „Clearing-Funktion“. In bis zu drei Terminen wird das passende Leistungsangebot ermittelt (z.B. Nutzung von Präventionsangeboten, Inanspruchnahme von Beratungsstellen, Kinderschutzfall, Weiterleitung an den ASD). Die Erstberatung übernimmt selbst keine Fallbearbeitung; sie nimmt aber an den kollegialen Beratungen teil. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD werden durch die Erstberatung in ihrer Arbeit entlastet und können sich auf den Kern der Fallbearbeitung konzentrieren.

Seit Mai 2018 wird die Erstberatung durch eine mobile Beratung unterstützt. Die mobile Beratung ist erster Ansprechpartner für Kindertagesstätten, Tagespflegepersonen und die Frühen Hilfen. Durch die aufsuchende Arbeit sichert sie niederschwellige Zugänge und optimiert das Unterstützungsangebot.

Die Erstkräfte sind organisatorisch dem ASD zugeordnet. Nach einer Untersuchung durch ein Beratungsunternehmen hat sich gezeigt, dass das neu strukturierte Falleingangsmanagement

mit der darauf aufbauenden mobilen Beratung keine steigenden Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung zur Folge hat.

Für die passgenaue Auswahl des Leistungsanbieters verwendet das Jugendamt Verzeichnisse ambulanter und stationärer Anbieter. Hierin sind Leistungen und Entgelte der Träger hinterlegt. Eine Bewertung der Zusammenarbeit mit den Leistungsanbietern erfolgt bislang nicht. Während eine ausreichende Anzahl ambulanter Träger vorhanden ist, sind die Plätze bei stationären Anbietern eher begrenzt.

→ **Empfehlung**

Die Akquise stationärer Anbieter sollte ausgeweitet werden, um ein breiteres Leistungsangebot und eine bessere Wettbewerbssituation zu erzielen. Die Anbieterverzeichnisse sollten sukzessive um eine Bewertung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialen Dienste ergänzt werden.

Denkbar sind Bewertungen zur Zusammenarbeit, zur Qualität der Arbeit, zur Einschätzung der Effizienz, etc. Hierbei helfen beispielsweise auch trägerbezogene Aussagen zu Verweildauern oder Abbrüchen. Die Bewertungen sollten zentral gesammelt und ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage können Klassifizierungen der Träger durchgeführt werden. Die internen Beurteilungen können darüber hinaus für die gemeinsamen Gespräche mit den Trägern zur Qualitätsentwicklung verwendet werden.

Bei ambulanten Maßnahmen fordert das Jugendamt monatlich Berichte über die Entwicklung der Kinder- und Jugendlichen an. Das sichert eine enge Fallbegleitung und ermöglicht ein frühzeitiges Reagieren auf Änderungen der geplanten Zielvorgaben. Bei den stationären Leistungsanbietern erfolgt die Berichterstattung anlassbezogen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für stationäre Maßnahmen zumindest einen halbjährigen Turnus für die Berichterstattung einführen, um den Zielerreichungsgrad der kostenintensiven Hilfen anhand von Teilschritten möglichst zeitnah beurteilen zu können. Eine enge Fallbegleitung und regelmäßige Kontrollen sichern die Effizienz des Mitteleinsatzes.

Das Jugendamt hat für die Rückführung eine eigene Fachkraft eingesetzt. Die Fachkraft ist im Sinne eines übergeordneten Casemanagements an der Hilfeplanung beteiligt. Sie unterstützt die fallführenden Fachkräfte in der Suche nach geeigneten ambulanten und stationären Maßnahmen und steht beratend zur Verfügung. Zusätzlich übernimmt die Fachkraft für das Rückführungsmanagement bei allen stationären Hilfen mit Rückführungsziel, bei Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr und bei jungen Volljährigen (außer §§ 19 und 35a SGB VIII) eine übergeordnete Rolle. Sie sorgt dafür, dass die Schritte zur Verselbständigung durchgeführt und Zielvereinbarungen eingehalten werden. Hierdurch werden gute Rahmenbedingungen für eine zeitnahe und fachlich gut begleitete Rückführung gesetzt. Die Fachkraft für das Rückführungsmanagement soll auch das Fachcontrolling unterstützen. Die Hilfen sollen verstärkt auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Erkenntnisse aus dem Casemanagement sollen übergreifend aufbereitet werden und in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen.

Darüber hinaus hat das Jugendamt für alle stationären Hilfen das Monheimer Unterbringungs-Team (MUT) eingerichtet. Hier werden alle geplanten stationären Hilfen zur Erziehung sowie

Veränderungen bei stationären Maßnahmen diskutiert. Das Team besteht aus der fallführenden Fachkraft sowie deren Vertretung, der Fachkraft der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJU), der Abteilungsleitung und der Fachkraft für das Rückführungsmanagement. Bei Bedarf nimmt auch der Pflegekinderdienst teil. Externe Fachkräfte können in die Beratung einbezogen werden. Ziel ist es, möglichst passgenaue Hilfen für Kinder und Jugendliche sowie ihre Familien zu finden. Die Geschäftsführung des MUT hat die Fachkraft für das Rückführungsmanagement.

3.4.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt frühzeitig.

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 (WiJu). 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.

Das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** bindet die WiJu in die Hilfeplankonferenzen ein. Hierdurch ist sichergestellt, dass die wirtschaftliche Sicht der Hilfestellung frühzeitig berücksichtigt wird. Eine Mitarbeiterin der WiJu ist auf dem Gebiet der Kostenerstattungen spezialisiert. Kostenerstattungsansprüche werden turnusgemäß zweimal pro Jahr und darüber hinaus bei Bedarf geltend gemacht. Auch Kostenbeteiligungen werden geprüft.

3.4.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Das Jugendamt führt Prozesskontrollen im Rahmen des Fachcontrollings durch. Zur Vermeidung von Korruptionsrisiken und zur Steuerung finanzieller Risiken ist eine Ausweitung der Prozesskontrollen sinnvoll.

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.

Prozesskontrollen erfolgen im Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** im Rahmen des Fachcontrollings durch die Abteilungs- und durch die Bereichsleitung. Die Prozesskontrollen erstrecken sich sowohl auf die inhaltliche Nachvollziehbarkeit als auch auf zeitliche Abläufe, Einbindung erforderlicher Beteiligter und das bisherige Ergebnis der Hilfestellung. In der Jugend-

amtssoftware sind ebenfalls Möglichkeiten für Prozesskontrollen (z.B. für automatische Wiederholungen) hinterlegt. Es gibt verschiedene Zugriffsberechtigungen auf das Programm. Führungskräfte können zum Schutz vor Korruption keine eigenen Fälle anlegen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen auf Aufgabenfelder ausweiten, die ein erhöhtes Korruptionsrisiko bieten. Darüber hinaus sollten auch Bereiche mit auffälligen Kennzahlenentwicklungen in die Prozesskontrollen einbezogen werden.

Hinweise zu entsprechenden Aufgabenbereichen gibt die gpaNRW im weiteren Bericht.

3.5 Personaleinsatz

→ **Feststellung**

Auf der Grundlage einer externen Organisationsuntersuchung mit daran anschließender Personalbemessung ist der Personaleinsatz des Jugendamtes optimal auf die Arbeitsabläufe abgestimmt worden. Das Personal wird gut eingearbeitet und qualifiziert. Damit sind gute Voraussetzungen geschaffen worden, um die Hilfen zur Erziehung effektiv zu bearbeiten.

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

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat im September 2015 eine Organisationsuntersuchung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) durch ein externes Unternehmen durchgeführt. Es sind Prozess- und Qualitätsstandards definiert worden, die die fachliche Weiterentwicklung der Arbeitsgebiete fördern und Arbeitsabläufe optimieren. Auf Grundlage der erarbeiteten Standards und der hierfür notwendigen Zeitbedarfe ist ein Instrument zur Personalbemessung entwickelt worden, das durch die Verwaltung eigenständig fortgeschrieben bzw. angepasst werden kann¹⁹. Das Jugendamt hat in verschiedenen Aufgabenbereichen Spezialisierungen vorgenommen (Pflegekinderdienst, Rückführungsmanagement, Eingliederungshilfe, Kinderschutz, UMA), die eine qualitativ hochwertige Arbeit sicherstellen. Auch innerhalb der WiJu gibt es Spezialisierungen nach Aufgabenfeldern (ambulant/stationär/Kostenerstattungen).

Durch die Umsetzung neuer Organisationsabläufe und Aufstockung des Personalbestandes sollen deutliche Effekte im Fallmanagement und im Fallaufkommen erzielt werden. Eine regelmäßige Überprüfung der Personalbemessung ist geplant.

Da die Stadt Monheim am Rhein eine eigene Personalbemessung durchgeführt hat, verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf weiterführende Analysen zur Personalausstattung.

Nach Aussage des Jugendamtes stimmen Soll und Ist der Personalausstattung überwiegend überein. Fluktuationen können ohne längere Vakanzen ausgeglichen werden. Allerdings sind

¹⁹ Stadt Monheim am Rhein, Vorlage IX/0842

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilweise durch die Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen zeitlich gebunden. Erleichtert wird die Einarbeitung durch ein Einarbeitungskonzept und durch die gut aufbereiteten Verfahrensstandards des Jugendamtes.

Um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Stadt Monheim am Rhein zu halten, setzt die Stadtverwaltung auf gute Qualifizierungs- und Fortbildungsmöglichkeiten. Darüber hinaus gibt es vielfältige Rahmenbedingungen, die die Stadt Monheim am Rhein als Arbeitgeber attraktiv machen (z.B. Diensthandy, Dienstwagen, Jobticket, Essenszuschuss, Fitnessbeitrag, etc.).

Das Wissensmanagement erfolgt über das Intranet. Es gibt ein eigenes Laufwerk für übergreifende Informationen. Hier sind Dienstanweisungen, Urteile, Rechtssammlungen, etc. zentral hinterlegt.

3.6 Leistungsgewährung

3.6.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung steigt im Zeitvergleich an. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Monheim am Rhein den höchsten Fehlbetrag.

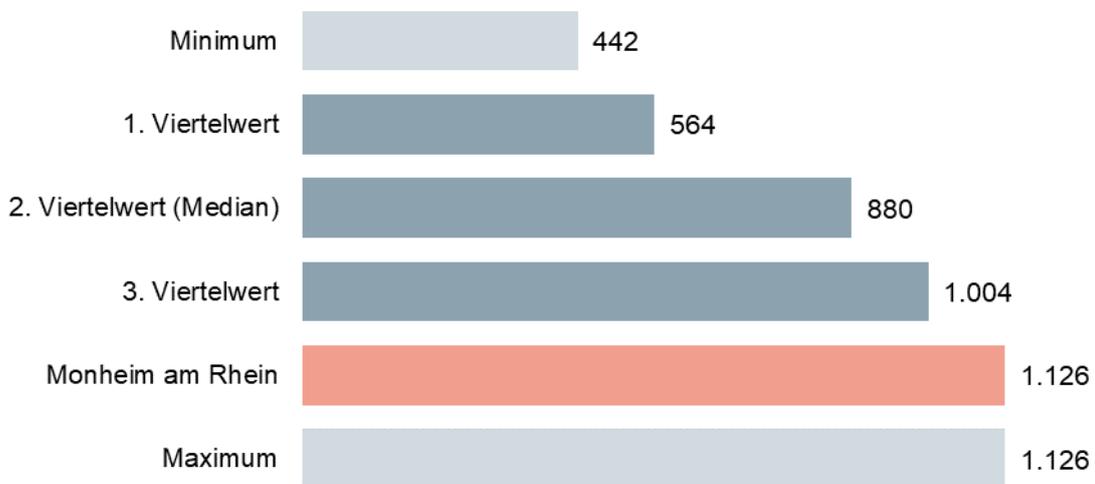
Eine Stadt sollte den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten. Der Fehlbetrag stellt den Aufwand der Hilfen zur Erziehung abzüglich der Erträge dar. Er beinhaltet das Ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen.

Hierbei ist das Ordentliche Ergebnis nicht mit dem Ergebnis der Produktgruppe 06.03.00 – Hilfen für junge Menschen und ihre Familien – der **Stadt Monheim am Rhein** gleichzusetzen, weil die gpaNRW für ihre Prüfung teilweise andere Inhalte zu Grunde legt. Beispielsweise sind in dem Vergleich der gpaNRW die Jugendhilfe im Strafverfahren und die Unterhaltsvorschussleistungen nicht enthalten. Insofern weichen die nachfolgenden Darstellungen von dem Haushalt der Stadt Monheim am Rhein ab. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zugeordnet.

Für das Vergleichsjahr 2018 liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in Monheim am Rhein (inclusive Gebäudeaufwendungen von 62.380 Euro) bei 9.541.975 Euro. Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag ins Verhältnis zu den 8.476 jugendwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre. Der Fehlbetrag liegt bei 1.126 Euro²⁰.

²⁰ Bezieht man den Fehlbetrag auf die jugendwohner des einwohnermeldeamtes von 8.681 jugendwohner, liegt der Fehlbetrag bei 1.099 Euro.

Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 13 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Monheim am Rhein hat bislang den höchsten Fehlbetrag. Bereits in der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2013) hatte Monheim am Rhein im Vergleich mit 14 weiteren Kommunen der gleichen Größenklasse den höchsten Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung²¹.

Im Zeitreihenvergleich steigt der Fehlbetrag bedingt durch höhere Transferaufwendungen.

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

2016	2017	2018
961	1.089	1.126

Die Steigerung des Fehlbetrages liegt 2017 im Vergleich zum Vorjahr bei 13 Prozent. In 2018 reduziert sich die Steigerung auf drei Prozent. Im Haushaltsplan der Stadt Monheim am Rhein

²¹ Die Definition des Fehlbetrages weicht in der aktuellen Prüfung im Vergleich zur letzten Prüfung ab. Deshalb kann der Fehlbetrag der Prüfungen nicht unmittelbar miteinander verglichen werden.

ist nach den Plandaten für das aktuelle Haushaltsjahr 2020 eine Verringerung des Fehlbetrages vorgesehen, der in Zusammenhang mit steigenden Erträgen steht²².

→ **Empfehlung**

Zur Senkung des Fehlbetrages sollte die Stadt Monheim am Rhein verstärkt auf Wirtschaftlichkeitsaspekte achten und gezielte Maßnahmen zur Kostenreduzierung festlegen (z.B. Festgelegter Vergleich verschiedener Leistungsanbieter, Begrenzung von Laufzeiten, Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden, Einführung von Kostenhierarchien etc.).

Es sollte ein Zielwert für den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung festgesetzt werden. Hierfür könnte als erster Schritt der dritte Viertelwert des interkommunalen Vergleiches festgelegt werden. Die Zielsetzung sollte in die Gesamtstrategie des Jugendamtes einfließen. Eine Arbeit mit Zielwerten unterstützt die strategische Planung und liefert aufgrund der Messbarkeit gute Ansätze für den Erfüllungsgrad der Zielsetzung. Hieraus können wiederum erforderliche Maßnahmen abgeleitet werden.

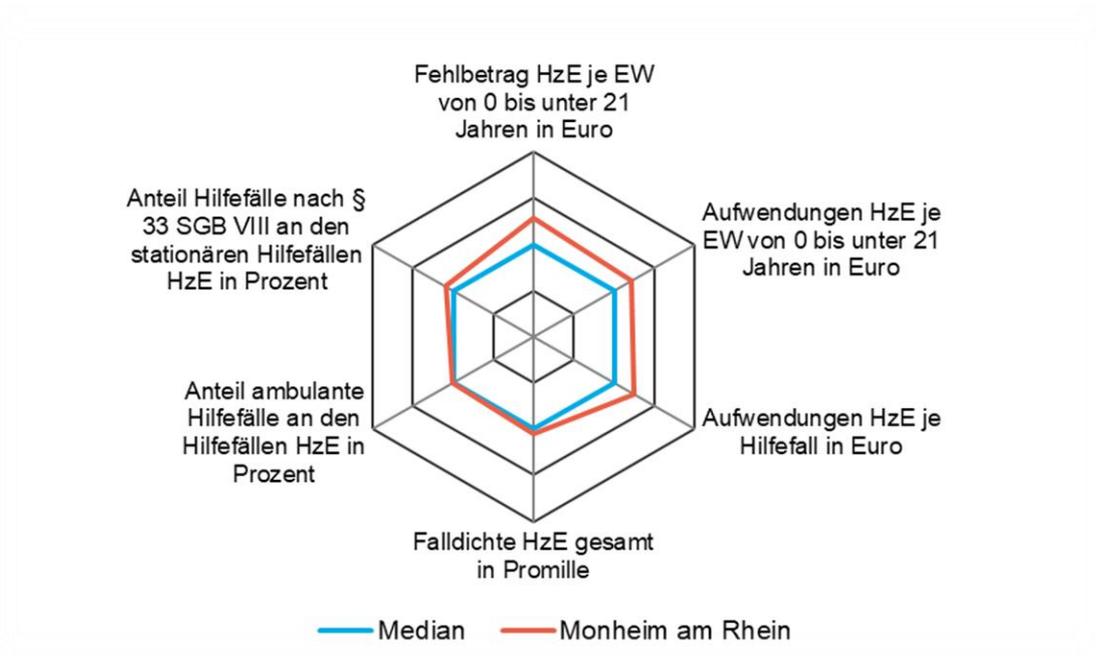
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag wird in erster Linie durch die hohen Aufwendungen je Hilfsfall beeinflusst. In fast allen Einzelhilfen, die im weiteren Berichtsverlauf vertiefend analysierten werden, hat die Stadt Monheim am Rhein Aufwendungen im Maximum oder im dritten Viertelwert.

²² Stadt Monheim am Rhein, Haushaltsplan 2019, Teilergebnisplan Produkt 06.03.00 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst. Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

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

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich die Stadt Monheim am Rhein in der Positionierung gegenüber den Vergleichskommunen insbesondere bei dem Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen insgesamt und bei dem Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen verbessert. Trotzdem stellt die Stadt Monheim am Rhein beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aktuell den Maximalwert.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.6.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die höchsten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Das resultiert insbesondere aus den sehr hohen Aufwendungen je Hilfefall.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.

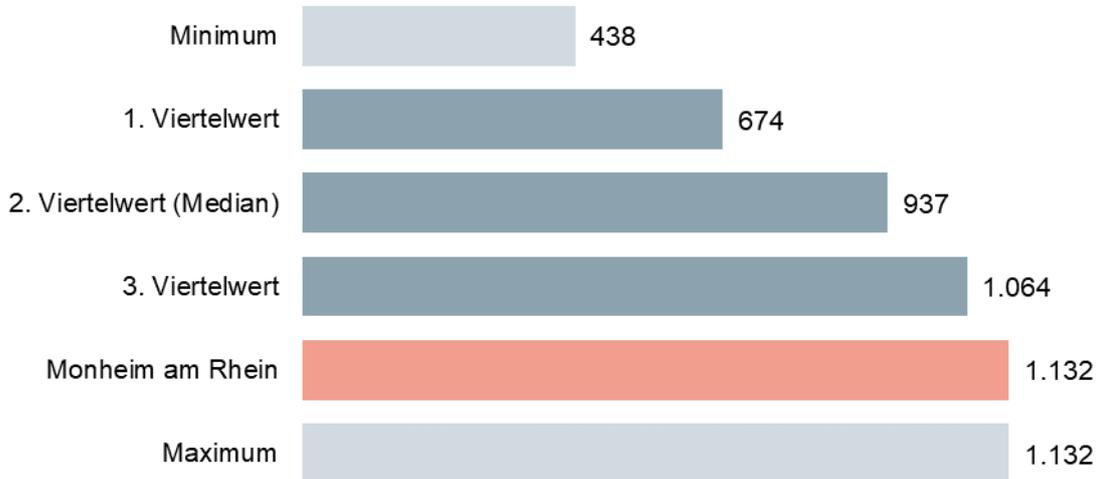
Die Transferaufwendungen haben in **Monheim am Rhein** 2018 einen Anteil an den gesamten Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung von rund 78 Prozent. Im Zeitvergleich entwickeln sich die Transferaufwendungen wie folgt:

2016	2017	2018
8.207.176	8.956.111	9.594.258

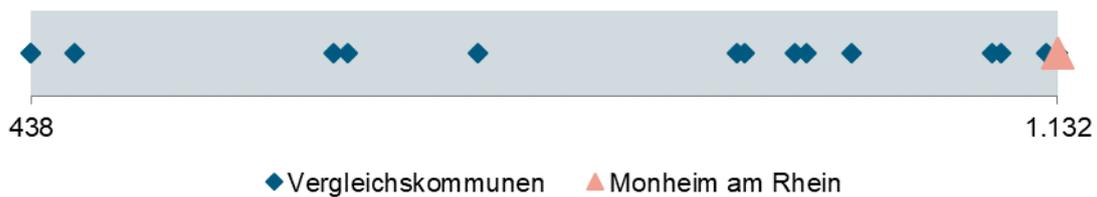
Die Aufwendungen steigen im Eckjahresvergleich um rund 17 Prozent. Bezogen auf die 8.476 Jugendeinwohner hat die Stadt Monheim am Rhein im Vergleichsjahr 2018 Transferaufwendungen in Höhe von 1.132 Euro²³.

²³ Bezogen auf die Jugendeinwohner des Einwohnermeldeamtes liegen die Transferaufwendungen 2018 bei 1.105 Euro.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



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



Das Jugendamt hat bei einem leicht erhöhten Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren die höchsten Transferaufwendungen. Das belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Im Zeitvergleich steigen die Transferaufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren:

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

2016	2017	2018
972	1.054	1.132

Die Steigerung liegt im Eckjahresvergleich 2018/2016 bei 16 Prozent.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2018



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



Die Stadt Monheim am Rhein hat bezogen auf den Helfefall mit Abstand die höchsten Aufwendungen. In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2013) lagen die Aufwendungen je Helfefall bei 27.964 Euro und bildeten ebenfalls den Maximalwert. Als Zielsetzung im Rahmen der Gesamtstrategie sollte das Jugendamt versuchen, die Aufwendungen je Helfefall auf den dritten Viertelwert zurückzuführen.

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

2016	2017	2018
24.103	26.271	28.488

Im Zeitvergleich steigen die Aufwendungen je Helfefall bei in 2017 stabilen und 2018 leicht sinkenden Fallzahlen, weil in 2017 insbesondere mehr stationäre Aufwendungen und in 2018 mehr ambulante Aufwendungen angefallen sind. Die Aufwendungen für stationäre Hilfen sind in 2018 rückläufig.

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Monheim am Rhein sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Helfefall.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	16.147	8.461	9.534	10.389	11.522	16.677	14
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	45.194	33.187	36.657	39.236	43.722	47.897	14

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte konkrete Maßnahmen für die Verringerung der Aufwendungen je Helfefall festlegen (z.B. Akquise neuer Träger, Bewertung von Trägern, Erfassung von Verweildauern, etc.).

3.6.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

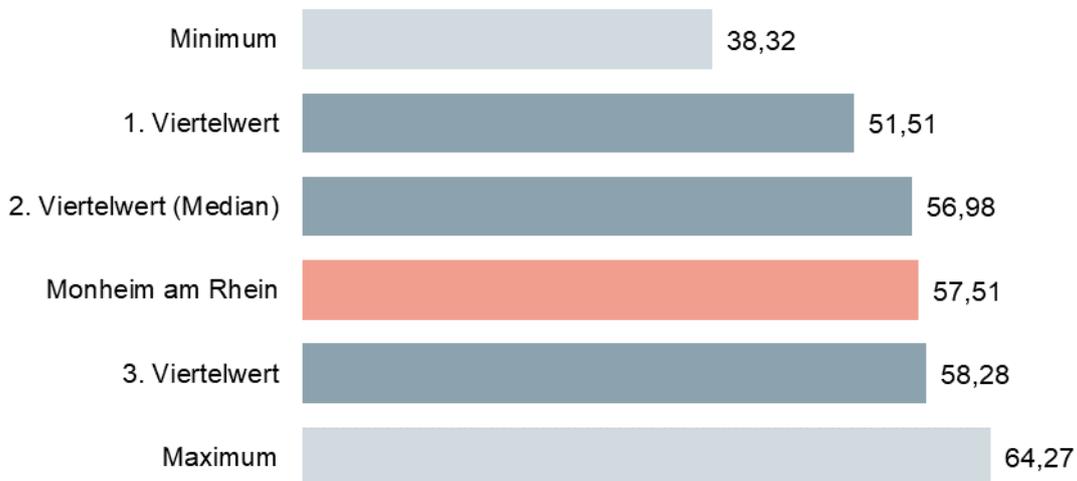
→ Feststellung

Der Anteil der ambulanten Helfefälle konnte 2018 bei einer - trotz UMA - leicht rückläufigen Falldichte gesteigert werden. Das ist positiv zu sehen. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der ambulanten Helfefälle etwas über dem Median.

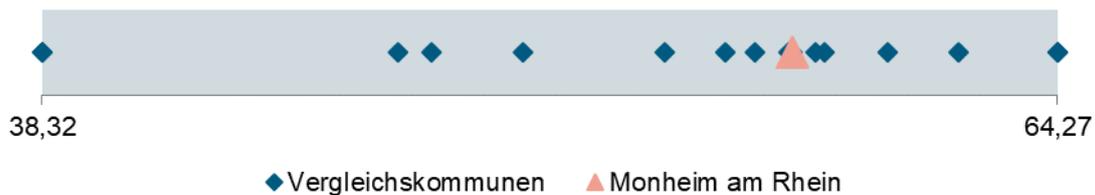
Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen an den Gesamthilfen ist positiv zu sehen, wenn die Hilfen tatsächlich notwendig sind und kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden.

In 2018 waren 194 der insgesamt 337 Hilfeplanfälle der **Stadt Monheim am Rhein** ambulante Fälle. Das entspricht einem Anteil von 57,51 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



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



Die Stadt Monheim am Rhein hat etwas mehr ambulante Hilfen als der Median der Vergleichsstädte.

In der letzten Prüfung der gpaNRW (Vergleichsjahr 2013) lag der Anteil der ambulanten Hilfen in Monheim am Rhein noch bei rund 50 Prozent. Der Anteil konnte seitdem erhöht werden. Das ist bei der – trotz UMA – leicht rückläufigen Falldichte positiv zu sehen. Zur Falldichte folgen im Berichtsverlauf noch weitere Ausführungen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2016	2017	2018
59,13	56,46	57,51

Im Zeitvergleich sinkt der Anteil der ambulanten Hilfen bei gleichbleibenden Fallzahlen in 2017, weil die Anzahl der stationären Fälle für UMA deutlich ansteigt. 2018 erhöht sich der Anteil der ambulanten Hilfen bei leicht sinkenden Fallzahlen mit dem Rückgang der stationären Hilfen für UMA wieder.

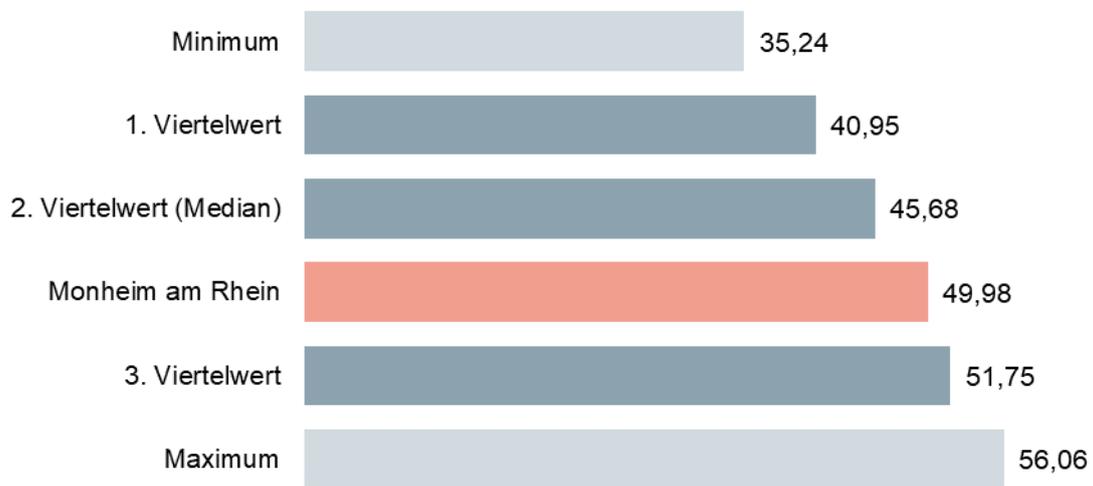
3.6.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ **Feststellung**

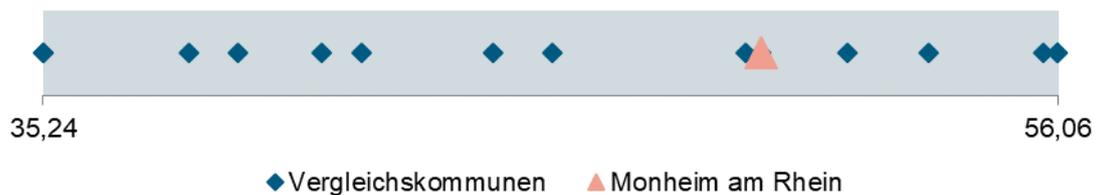
Die Stadt Monheim am Rhein hat überdurchschnittlich viele Vollzeitpflegefälle bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der erhöhte Anteil ist deshalb positiv zu sehen.

Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. In 2018 waren 71 der 143 stationären Hilfeplanfälle in der **Stadt Monheim am Rhein** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt bei 49,98 Prozent.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 13 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Monheim am Rhein hat mehr Vollzeitpflegefälle bei den stationären Hilfen als die meisten Vergleichskommunen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Deshalb ist der höhere Anteil positiv zu sehen. In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2013) lag der Anteil der Vollzeitpflege ebenfalls bei rund 50 Prozent.

Im Zeitvergleich schwankt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen:

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent

2016	2017	2018
54,97	48,90	49,98

Der Rückgang des Anteils der Vollzeitpflegefälle 2017 steht in Zusammenhang mit den UMA. Es mussten mehr UMA in anderen stationären Hilfen untergebracht werden, so dass der Anteil der Vollzeitpflege sinkt. 2018 steigt der Anteil wieder, weil die Zahl der UMA in den anderen stationären Hilfen wieder gesunken ist.

Die gpaNRW geht im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend auf die Vollzeitpflege und auf die weiteren stationären Hilfen ein.

3.6.1.4 Falldichte

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat bei belastenden Strukturen eine erhöhte Falldichte. Die höhere Falldichte belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Positiv zu sehen ist, dass die Falldichte trotz UMA seit 2016 rückläufig ist.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und eine gute Zugangssteuerung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig gehalten wird, um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung nicht zu belasten.

Bei der **Stadt Monheim am Rhein** zeigt sich im Zeitvergleich folgende Entwicklung der Hilfen:

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

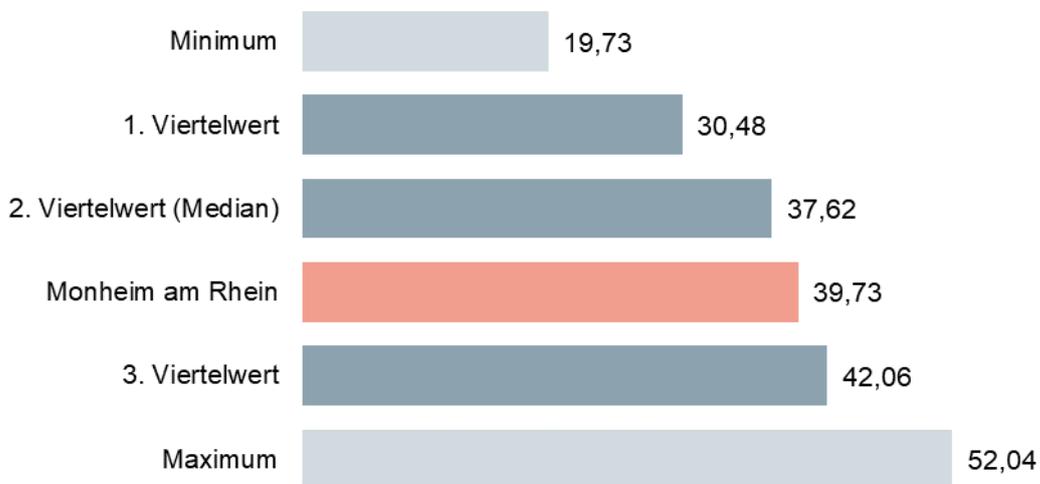
	2016	2017	2018
ambulante Hilfefälle	201	192	194
stationäre Hilfefälle	139	148	143
Hilfefälle gesamt	340	340	337

Die Fallzahlen bleiben 2017 stabil, obwohl die Zahl der UMA von rund 16 Fällen in 2016 auf rund 28 Fälle in 2017 gestiegen ist. Die Fallzahlensteigerung der UMA macht sich insbesondere im stationären Bereich bemerkbar. In 2018 sinkt die Gesamtzahl der Fälle mit dem Rückgang der UMA in stationären Einrichtungen wieder leicht. Der Rückgang der Fallzahlen ist positiv zu beurteilen.

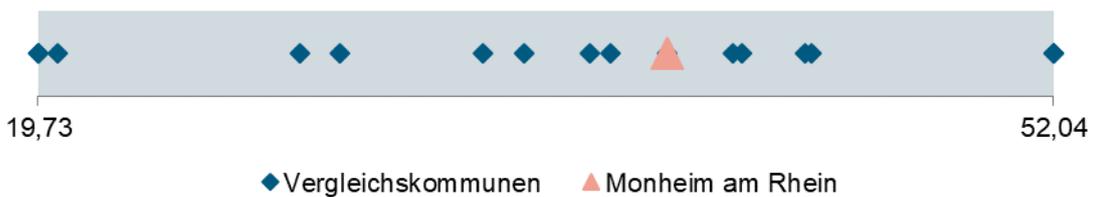
Trotzdem liegt die Falldichte noch über dem Median der Vergleichskommunen²⁴.

²⁴ Legt man die Jugendeinwohner laut Einwohnermeldeamt zu Grunde, liegt die Falldichte bei 38,82 Hilfefällen je Jugendeinwohner.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



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



Die erhöhte Falldichte wirkt belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Im Vergleich zur letzten Prüfung ist die Falldichte deutlich angestiegen. In 2013 lag die Falldichte noch bei 29 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Ein Faktor für den Anstieg der Falldichte im Vergleich zur letzten Prüfung sind die UMA. Diese sind aber nicht hauptursächlich für den deutlichen Anstieg.

Im Zeitvergleich entwickelt sich die Kennzahl wie folgt:

Falldichte - Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren

2016	2017	2018
40,32	40,13	39,73

Trotz sinkender Jugendeinwohner stagniert die Falldichte 2017 in Zusammenhang mit den UMA. In 2018 sinkt die Falldichte mit dem Rückgang der UMA-Zahlen.

→ **Empfehlung**

Zur Verringerung der Falldichte sollte das Jugendamt präventive Maßnahmen bedarfsgerechter ausrichten. Kurze Betreuungszeiten und Verweildauern wirken sich positiv auf die Falldichte aus; deshalb sollten hierzu Vorgaben in den Verfahrensstandards festgelegt werden.

Die Stadt Monheim am Rhein sollte als langfristige Zielsetzung versuchen, die Falldichte auf den Median der Vergleichsstädte zurückzuführen. Die Zielsetzung sollte in die Gesamtstrategie des Jugendamtes aufgenommen werden.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Hieraus ergeben sich weitere Anhaltspunkte dafür, in welchen Hilfen die Stadt Monheim am Rhein vergleichsweise hohe Falldichten und hohe Aufwendungen je Hilfefall hat.

3.6.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen ambulanten Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege, der Heimunterbringung und der Sozialpädagogischen Familienhilfe.

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den Städten interkommunal verglichen. 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 337 Hilfeplanfälle des Jahres 2018 verteilen sich in der **Stadt Monheim am Rhein** wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl der Fälle (gerundet)	Anteil in Prozent
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	83	24,70
Erziehungsberatung § 28 – ambulant	0	0,00
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	0	0,00
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	22	6,61
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	35	10,49
Tagesgruppe § 32 – ambulant	2	0,56
Vollzeitpflege § 33 - stationär	72	21,23
Heimunterbringung § 34 – stationär	45	13,41
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 ambulant	3	0,83
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 stationär	4	1,21
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	29	8,46
Eingliederungshilfe § 35 a - stationär	0	0,00
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	20	5,86
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	22	6,63
gesamt	337	100

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend vertiefend Hilfearten mit einem prozentualen Anteil an den Hilfen von über fünf Prozent.

3.6.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat bei hoher Falldichte überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall für die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

Fallzahlen Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII im Zeitvergleich

2015	2016	2017	2018
83,00	88,33	88,16	83,17

Die Fallzahlensteigerungen 2016 steht in Zusammenhang mit den UMA. In 2018 sind keine UMA mehr über flexible ambulante Hilfen betreut worden.

Flexible erzieherische Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	9,81	0,33	1,18	1,69	2,89	9,81	14

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die höchste Falldichte bei den flexiblen erzieherischen Hilfen.

Aufwand je Fall flexible Hilfen im Zeitvergleich in Euro

2016	2017	2018
12.266	11.617	13.248

Der Aufwand pro Helfefall kann für das Jahr 2015 nicht dargestellt werden, weil der Aufwand nicht differenziert erfasst worden ist. In 2017 sinken die Transferaufwendungen im Vergleich zu 2016 bei marginaler Verringerung der Fallzahlen. 2018 zeigt sich eine umgekehrte Konstellation; bei rückläufigen Fallzahlen steigt der Transferaufwand an.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Helfefall in Euro	13.248	1.381	5.708	7.872	10.200	17.906	14

Die Stadt Monheim am Rhein gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Helfefall.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Falldichte und den erhöhten Aufwendungen je Helfefall sollten die Hilfen nach § 27 SGB VIII in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Kostenbegrenzung eingeführt werden.

Gründe für die erhöhten Aufwendungen je Helfefall können beispielsweise in der Trägersauswahl, der Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden oder längeren Laufzeiten liegen. Insbesondere die Verweildauer sollte als Kriterium näher betrachtet werden. Das Jugendamt erhebt hierzu bislang keine Daten. Zu der Auswertung von Laufzeiten innerhalb der Einzelhilfen sind bereits im Steuerungssteil des Berichtes Empfehlungen getroffen worden.

3.6.2.2 Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer § 30 SGB VIII

→ Feststellung

Das Jugendamt hat im Vergleich überdurchschnittlich viele Erziehungsbeistandschaften mit einem hohen Aufwand je Hilfefall.

Der Erziehungsbeistand und der Betreuungshelfer sollen Kinder und Jugendliche bei der Bewältigung von Entwicklungsproblemen unterstützen und die Verselbständigung fördern. Das soziale Umfeld soll dabei einbezogen werden.

Das Jugendamt der **Stadt Monheim am Rhein** leistet Hilfen nach § 30 SGB VIII in folgendem Umfang:

Fallzahlen Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII im Zeitvergleich

2016	2017	2018
25,92	19,00	22,25

Die Fallzahlen schwanken im Zeitvergleich. Die UMA spielen in dieser Hilfeform eine untergeordnete Rolle. In 2016 wurden 0,67 UMA in der Hilfe betreut. In 2017 und 2018 sind keine UMA betreut worden.

Erziehungsbeistandschaft je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	2,63	0,00	1,12	1,85	3,39	6,77	13

Bei der Falldichte positioniert sich das Jugendamt über dem Median.

Aufwand je Fall Erziehungsbeistandschaft im Zeitvergleich in Euro

2016	2017	2018
6.840	7.595	11.992

Der Transferaufwand sinkt 2017 nicht in gleichem Umfang wie die Fallzahlen. Deshalb erhöht sich der Aufwand pro Fall. In 2018 steigt der Aufwand überproportional zu der Steigerung der Fallzahl.

Umfang der Hilfen nach § 30 SGB VIII 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.992	2.998	5.660	7.939	9.309	11.992	12

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

→ Empfehlung

Die Stadt Monheim am Rhein sollte den steigenden Fallzahlen und den hohen Aufwendungen je Hilfefall entgegenwirken. Die Hilfe sollte in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.

3.6.2.3 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat bei niedriger Falldichte hohe Aufwendungen je Hilfefall in der Sozialpädagogischen Familienhilfe.

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 Monheim am Rhein** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Fallzahlen Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII im Zeitvergleich

2015	2016	2017	2018
48,91	45,59	36,67	35,34

Die Fallzahlen sinken im Zeitvergleich. Die UMA spielen in dieser Hilfeart eine untergeordnete Rolle; lediglich in 2016 wurden 0,75 UMA betreut.

Sozialpädagogische Familienhilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	4,17	4,17	5,66	6,84	9,37	11,62	13

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die niedrigste Falldichte in der SPFH.

Für die Ermittlung des Transferaufwands je Hilfefall hat das Jugendamt die pauschalen Zuschüsse für die Familienhilfe Monheim (FaMo) auf die tatsächlich geleisteten Stunden für die Hilfen zur Erziehung umgerechnet. Die FaMo ist ein Trägerverbund, der neben Aufgaben der SPFH auch andere Tätigkeitsfelder abdeckt (z.B. Babywillkommensbesuche, begleitete Umgänge, ambulantes Clearing, etc.). Hierbei kann es nach Aussage des Jugendamtes in den Jahren 2015 bis 2017 zu Abweichungen kommen, weil eine genaue rückwirkende Differenzierung schwierig ist. Für das Vergleichsjahr 2018 liegen die Aufwendungen je Hilfefall bei 12.179 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.179	5.199	7.847	9.174	10.299	12.179	12

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

→ Empfehlung

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Hilfe in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufnehmen und Gegenmaßnahmen zur Senkung der hohen Aufwendungen je Hilfefall ergreifen.

3.6.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat bei der Vollzeitpflege eine höhere Falldichte als der Median der Vergleichsstädte. Das ist positiv zu sehen, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als beispielsweise eine Heimunterbringung. Allerdings bilden die Aufwendungen je Fall in Monheim das Maximum. Es ist davon auszugehen, dass das in Zusammenhang mit den Erziehungsstellen steht, die doppelt so viel kosten wie normale Pflegestellen.

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

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

Ein hoher Anteil an Fällen in Vollzeitpflege wirkt positiv, wenn hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können.

Die **Stadt Monheim am Rhein** unterscheidet zwischen Bereitschaftspflege, normaler Vollzeitpflege und Erziehungsstellen.

In Bereitschaftspflege werden Kinder in akuten Notsituationen in Obhut genommen. Die Verweildauer ist grundsätzlich nicht auf Dauer angelegt. Allerdings dauern die Jugendgerichtsverfahren bei den Inobhutnahmen nach Aussage des Jugendamtes derzeit sehr lange (oftmals bis zu einem Jahr), so dass inzwischen auch nach Bereitschaftspflegefamilien gesucht wird, die Kinder längerfristig aufnehmen. Die Inobhutnahmen sind ein eigenständiger Themenbereich, der in dieser Prüfung nicht behandelt wird. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nur auf die Vollzeitpflege und die Erziehungsstellen.

Die Vollzeitpflege ist auf eine langjährige oder auch dauerhafte Betreuung ausgelegt.

Die Erziehungsstellen sind eine besonders intensive Form der Vollzeitpflege. Hier sind qualifizierte und professionell tätige Pflegepersonen beschäftigt, die Kinder oder Jugendliche mit erheblichen Auffälligkeiten, Entwicklungsrückständen oder Behinderungen aufnehmen. Der Verbleib ist langfristig oder dauerhaft angelegt. Die Stadt Monheim am Rhein hatte 2018 alleine 16 eigene Erziehungsstellen und darüber hinaus noch eine Kostenerstattungspflicht für 22 belegte Erziehungsstellen in anderen Städten. Damit sind mehr als die Hälfte der Vollzeitpflegefälle in der Stadt Monheim am Rhein in Erziehungsstellen. Für die Unterbringung in einer Erziehungsstelle zahlt Monheim das doppelte Pflegegeld der jeweiligen Altersstufe.

Das Jugendamt hat einen eigenen Pflegekinderdienst mit einem Umfang von 2,5 Vollzeit-Stellen. Der Pflegekinderdienst ist für die Betreuung und Begleitung der Pflegefamilien zuständig. Die Hilfeplanung und Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie verbleibt beim ASD. Die Verfahrensweisen bei den Städten sind hier unterschiedlich. Oftmals werden freie Träger mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt. Der Pflegekinderdienst arbeitet nach einem Qualitäts-handbuch, das die Gewinnung von Pflegepersonen incl. Pflegeerlaubnis, den Vermittlungsprozess und den begleiteten Umgang beschreibt.

Das Jugendamt legt derzeit eine Kampagne auf, um weitere Pflegeeltern zu gewinnen. Teilweise werden Pflegefamilien in Monheim von anderen Städten besetzt. Hierbei geht die Zuständigkeit nach Ablauf von zwei Jahren auf die Stadt Monheim über. Es besteht aber ein Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem abgebenden Jugendamt. In 2018 hatte die Stadt Monheim am Rhein 37 Fälle mit einem Kostenerstattungsanspruch an andere Kommunen. Demgegenüber bestand in rund 27 Fällen eine Kostenerstattungspflicht.

→ Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Monheim am Rhein verwendet viel Zeit und Mühe für die Akquise und Begleitung von Pflegeeltern. Deshalb sollte das Jugendamt versuchen, die vorhandenen Pflegefamilien mit eigenen Kinder und Jugendlichen zu belegen, sofern dies unter den gegebenen Rahmenbedingungen sinnvoll ist.

Um Pflegeeltern zu halten, werden im Kreisgebiet Fortbildungen und Angebote zur Entlastung von Familien angeboten.

Die Stadt Monheim am Rhein leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitvergleich

2015	2016	2017	2018
68,42	76,50	72,58	71,51

In 2016 ist neben der Vermittlung von drei UMA in Pflegestellen ein genereller Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen. Die Fallzahlen reduzieren sich 2017 und 2018 wieder. Während die UMA 2017 nur in geringem Umfang mit der Reduzierung der Fallzahlen in Zusammenhang stehen, ist der Rückgang der UMA für die Verringerung 2018 originär. In 2018 sind noch insgesamt 1,75 UMA in Pflegefamilien betreut worden.

Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	8,44	2,98	6,76	7,49	8,97	13,78	13

Die Falldichte liegt im Vergleich unterhalb des dritten Viertelwertes.

Aufwand je Fall Vollzeitpflege im Zeitvergleich in Euro

2015	2016	2017	2018
26.000	22.057	22.870	25.937

In 2016 wurden trotz eines Anstiegs bei den Hilfefällen weniger Transferaufwendungen geleistet. Es ist davon auszugehen, dass weniger Erziehungsstellen in Anspruch genommen worden sind. In 2017 sinkt der Transferaufwand nicht in dem gleichen Umfang wie die Fallzahlen. 2018 steigt der Transferaufwand bei sinkenden Fallzahlen deutlich an.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.937	11.176	15.632	19.095	21.035	25.937	13

Die Stadt Monheim am Rhein hat die höchsten Aufwendungen je Fall für die Vollzeitpflege. Wie bereits ausgeführt, kann das in Zusammenhang mit den teuren Erziehungsstellen stehen.

Die hohen Aufwendungen für die Vollzeitpflege sind allerdings auch im Kontext zu den noch deutlich höheren Aufwendungen für eine Heimunterbringung von 74.464 Euro (siehe nachfolgender Berichtsteil) zu sehen.

3.6.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Trotz präventiver Maßnahmen und einer guten Zugangs- und Fallsteuerung hat die Stadt Monheim am Rhein bei der Heimerziehung noch eine Falldichte im Bereich des Medians und zudem hohe Aufwendungen je Helfefall. Der Anteil der UMA in Heimunterbringung ist hierfür nicht ursächlich.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimunterbringungen sehr kostenintensiv sind, sollte der Umfang der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden.

Die **Stadt Monheim am Rhein** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Zeitvergleich

	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle	53,33	38,75	39,92	45,17
Davon Hilfefälle UMA	1,00	1,00	3,67	5,00
Anteil UMA in Prozent	1,89	2,58	9,19	11,07

Die Hilfefälle in Heimerziehung konnten 2016 deutlich vermindert werden. Auch in 2017 sind die originären Fallzahlen rückläufig; allerdings steigt die Fallzahl durch die UMA. In 2018 sind die UMA ebenfalls ursächlich für die Fallzahlensteigerung. Hierbei liegt der Anteil der UMA mit rund elf Prozent unter dem Median der Vergleichsstädte von 16 Prozent.

Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,33	3,51	4,57	5,49	7,49	9,10	14

Die Stadt Monheim am Rhein positioniert sich in der Falldichte im Bereich des Medians.

Aufwand je Fall Heimerziehung im Zeitvergleich in Euro

2015	2016	2017	2018
57.336	67.382	70.900	74.464

In 2016 konnten die Transferaufwendungen nicht in dem selben Umfang zurückgeführt werden wie die Fallzahlen. Der Transferaufwand je Fall steigt. 2017 und 2018 steigt der Transferaufwand in stärkerem Maße als die Fallzahlen. Die Aufwendungen der Träger haben sich erhöht.

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

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	74.464	51.026	58.815	61.576	71.113	88.444	14

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die zweithöchsten Aufwendungen je Hilfefall. Nach Aussage des Jugendamtes liegen die Aufwendungen deshalb so hoch, weil teilweise spezialisierte Einrichtungen in Anspruch genommen werden und zudem Doppelhilfen im Familiensystem etabliert sind.

Monheim hat selbst keine stationären Einrichtungen vor Ort und belegt deshalb Einrichtungen in anderen Städten. Insofern führt das Jugendamt auch keine eigenen Entgeltverhandlungen und ist auf die Verhandlungssätze anderer Städte angewiesen. Zur Orientierung für Unterbringungen hat das Jugendamt eine Heimdatei angelegt. Das Angebot stationärer Träger ist nach Aussage des Jugendamtes eher begrenzt. In der Heimdatei sind die Träger mit ihrem entsprechenden Leistungsangebot und den jeweiligen Entgeltsätzen aufgelistet.

→ Empfehlung

Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollten die Heimunterbringungen in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergriffen werden.

Maßnahmen zur Kostenreduzierung wären beispielsweise die weitere Akquise stationärer Träger, aber auch die Verringerung der Verweildauer durch eine weiterführende enge Fallbegleitung und eine - regelmäßige an Zielen orientierte - Berichterstattung der freien Träger. Zusätzlich sollten Rückführungsmöglichkeiten und Verselbständigung weiter fokussiert werden. Eine individuelle Bewertung der Träger kann die Arbeit des Rückführungsmanagements in der Zielsetzung unterstützen, die Entwicklung von Standards zu fördern, um das Qualitätsniveau zu erhöhen und gleichzeitig Kosten zu senken. Die Verweildauern sind hierbei ein wichtiger Anhaltspunkt für die Qualität der Arbeit. Das Jugendamt sollte die Verweildauer in den Einrichtungen trägerbezogen erfassen und fortschreiben. Insbesondere bei den spezialisierten Einrichtungen sind die Verweildauern interessant.

Eine enge Fallbegleitung ist durch die Standards im Hilfeplan vorgegeben. Die erste Hilfeplanfortschreibung erfolgt nach drei Monaten. Danach werden die Fälle alle sechs Monate erneut überprüft. Hierbei erfolgt auch bei Einrichtungen, die nicht ortsnah sind, die Inaugenscheinnahme zweimal jährlich. Es findet jeweils im Wechsel ein Termin im Jugendamt und ein Termin in der Einrichtung statt. In den letzten Jahren hatte das Jugendamt keine Auslandsunterbringungen bei der Heimerziehung.

Obwohl die Fachkraft für das Rückführungsmanagement und das Monheimer Unterbringsteam gemeinsam an Strategien für eine Rückführung in die Herkunftsfamilie arbeiten, ist die Erfolgsquote der Rückführungen im interkommunalen Vergleich eher niedrig. In 2018 konnten zwei von rund 45 Fällen in die Herkunftsfamilie zurückgeführt werden; das entspricht einem Anteil von vier Prozent. Der Median liegt bei 18 Prozent. Allerdings gab es im Jugendamt auch

krankheitsbedingte Ausfälle in dem Bereich. Die Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung sollten künftig weiter intensiviert werden.

3.6.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat bei der Eingliederungshilfe eine niedrige Falldichte und vergleichsweise hohe Aufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen.

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 Monheim am Rhein** ist mit einer halben Vollzeitstelle für die Eingliederungshilfe spezialisiert. Prozesse und Standards sind definiert. Hierbei steht insbesondere das Falleingangsmanagement im Vordergrund. Nach Angaben des Jugendamtes sorgen Beratungsstellen und eine gute Informationspolitik durch die Schulen bereits im Vorfeld dafür, dass zu 90 Prozent Anträge beim Jugendamt eingehen, die positiv beschieden werden. Rechtsbehelfsverfahren werden über die WiJu abgewickelt.

Die Entscheidung über sinnvolle Maßnahmen wird im Rahmen des Monheimer Eingliederungsteams (MET) getroffen. Das Team besteht aus einer Leitungskraft, der Fachkraft für die Eingliederung, der WiJu und im Fall von stationären Unterbringungen der Fachkraft für das Rückführungsmanagement. In die Beratungen werden sowohl Schulsozialarbeiter als auch Lehrer und Eltern einbezogen. Die Eltern werden darüber hinaus gesondert über spezielle Anforderungen und Bedürfnisse informiert.

Die Stadt Monheim am Rhein leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitvergleich

	2015	2016	2017	2018
ambulante Eingliederungshilfe	14,75	20,92	28,50	28,50
stationäre Eingliederungshilfe	3,58	3,75	3,17	0,00
Hilfen insgesamt	18,33	24,67	31,67	28,50

Die Fallzahlen sind nach einem Anstieg der Gesamthilfen in 2016 und 2017 in 2018 rückläufig; in 2018 sind keine stationären Eingliederungshilfen mehr geleistet worden. Es ist davon auszu-

gehen, dass der Anstieg der ambulanten Hilfen in 2016 und 2017 in Zusammenhang mit Integrationshilfen steht. Viele Städte berichten von einem deutlichen Anstieg der Fallzahlen in dem Bereich. Die Stadt Monheim am Rhein hat die Fallzahlen der Integrationshilfen nicht separat erfasst.

→ **Empfehlung**

Da es sich bei den Integrationshilfen um einen Themenbereich handelt, der zumindest nach den Erfahrungen der anderen Städte deutlich an Gewicht zunimmt, sollte die Stadt Monheim am Rhein die Integrationshilfen separat erfassen.

Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	3,36	1,48	3,50	4,90	6,08	9,85	14

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Monheim am Rhein bei den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Falldichte.

Inklusion ist eines der strategischen Hauptziele der Stadtverwaltung. Die Stadt Monheim am Rhein unterstützt schulische Einrichtungen seit 2013/14 mit freiwilligen Inklusionshelfern. Die Inklusionshelfer werden für die Begleitung von Gruppen eingesetzt. Bei den Hilfskräften handelt es sich teilweise um Schulabgänger, die ein Freiwilliges Soziales Jahr oder den Bundesfreiwilligendienst absolvieren. Ziel ist die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen. Das ist von der seelischen Beeinträchtigung abzugrenzen. Es kann aber dazu führen, dass weniger Kinder mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen auch eine seelische Teilhabebeeinträchtigung entwickeln. Das kann ein Grund für die vergleichsweise niedrige Falldichte sein. Aber auch die gute Aufklärungsarbeit der Schulen und der Beratungsstellen kann zu der niedrigen Falldichte führen.

Aufwand je Fall Eingliederungshilfe im Zeitvergleich in Euro

2015	2016	2017	2018
34.785	22.536	21.025	19.504

In 2016 sinken die Transferaufwendungen bei steigenden Fallzahlen. 2017 steigen die Transferaufwendungen in geringerem Umfang als die Fallzahlen. Dass die Transferaufwendungen 2018 stärker sinken als die Fallzahlen, steht in Zusammenhang mit dem Wegfall der stationären Eingliederungshilfen.

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

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.504	10.982	14.804	18.130	21.848	25.675	14

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Monheim am Rhein einen Wert über dem Median, wobei sich die Aufwendungen in Monheim nur auf ambulante Eingliederungshilfen beziehen. Bei den anderen Städten beeinflussen auch deutlich teurere stationäre Hilfen die Kennzahl.

Vergleicht man nur die Aufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen ergeben sich folgende Vergleichswerte:

Ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	19.504	10.162	11.039	12.923	18.806	20.185	14

Die Stadt Monheim am Rhein positioniert sich im Vergleich der ambulanten Aufwendungen je Helfefall bei den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Helfefall.

Ein Grund für die vergleichsweise hohen Aufwendungen kann beispielsweise darin liegen, dass die Stadt Monheim am Rhein bei seelischer Behinderung mit Einzelbetreuung arbeitet. Andere Städte arbeiten auch hier mit Poollösungen (analog der Vorgehensweise des Jugendamtes bei den Inklusionshelfern). Entsprechende Überlegungen in diese Richtung bestehen bereits im Jugendamt.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte die Überlegungen zu Poollösungen bei den Integrationshilfen zeitnah konkretisieren, um den Aufwand der ambulanten Eingliederungshilfen zu senken.

Für die Fortschreibung der Hilfeplanung sind in dem Qualitätshandbuch des ASD Fristen hinterlegt, die grundsätzlich eine enge Fallbegleitung und regelmäßige Wiedervorlagen sicherstellen. Das Jugendamt erfasst derzeit noch nicht die Verweildauer der Eingliederungshilfen. Die Steuerungsmaßnahmen sind diesbezüglich bei der Eingliederungshilfe beschränkter, weil die Verweildauer in Zusammenhang mit der individuellen seelischen Behinderung und nicht mit der familiären Situation und dem sozialen Umfeld steht. Dennoch ist ein Nachhalten der Verweildauern wichtig, um die Wirkung von Hilfen zu hinterfragen und in den Dialog mit den Trägern zur Wirksamkeit der Hilfen zu treten.

3.6.2.7 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat bei hoher Falldichte mehr Aufwendungen je Helfefall für die jungen Volljährigen.

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. Um die Aufwendungen zu reduzieren, sollte auf eine möglichst frühe Verselbständigung der jungen Volljährigen hingewirkt werden.

Jugendliche, die in die Volljährigkeit hineinwachsen, erhalten in **Monheim am Rhein** weiterhin Hilfe, wenn ein Bedarf an der Weiterführung besteht und sie die Hilfe beantragen. Für die Fälle wird ein vereinfachtes Antragsverfahren durchgeführt. Die Anträge werden vom Jugendamt in der Regel bewilligt, um die bisherige Arbeit nicht zu gefährden. Die Hilfen für junge Volljährige werden grundsätzlich nur bis zum 21. Lebensjahr gewährt. Die Entscheidung über die erforderlichen Hilfen wird in Teamkonstellation getroffen. Hierbei wird der junge Volljährige in die Entscheidungsfindung eingebunden.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII im Zeitvergleich

	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfen junge Volljährige	11,92	11,25	11,58	19,75
stationäre Hilfen junge Volljährige	12,00	12,41	20,00	22,33
Hilfen insgesamt	23,92	23,66	31,58	42,08

Die Fallzahlen steigen seit 2017 deutlich an. Grund hierfür sind u.a. die UMA. In 2018 wurden beispielsweise 5,92 UMA ambulant und 6,50 UMA stationär betreut.

Bei den stationären Hilfen ist die überwiegende Zahl der jungen Volljährigen in Heimen untergebracht (67 Prozent).

Bei der Falldichte bezieht sich die gpaNRW in dieser Kennzahl auf die Anzahl der Einwohner der Stadt Monheim von 18 bis unter 21 Jahren.

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	34,58	10,59	17,30	21,26	29,45	41,98	14

Die Stadt Monheim am Rhein liegt bei den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte. Der Anteil der UMA ist hierfür nicht ausschlaggebend. Der Anteil der UMA bei den jungen Volljährigen liegt im interkommunalen Vergleich bei den ambulanten Hilfen im Bereich des Medians und bei den stationären Hilfen unter dem Median.

Aufwand je Fall für junge Volljährige im Zeitvergleich in Euro

2015	2016	2017	2018
21.357	30.565	36.129	31.592

In 2016 steigt der Transferaufwand bei marginal sinkender Fallzahl. 2017 steigen die Aufwendungen stärker als die Fallzahlen. In 2018 steigen die Fallzahlen stärker als die Aufwendungen.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.592	19.274	26.697	28.306	31.181	42.546	14
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.632	2.430	8.209	9.600	14.827	21.473	13
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	43.054	29.923	33.710	39.956	42.927	60.035	14

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich hohe Aufwendungen je Hilfefall für die jungen Volljährigen; 75 Prozent der Vergleichsstädte geben weniger aus. Zu den hohen Aufwendungen tragen einerseits die ambulanten Aufwendungen bei, die über dem dritten Viertelwert liegen. Das Jugendamt versucht, junge Volljährige vorwiegend in eigenen Wohnraum zu vermitteln, um die Verselbständigung zu fördern. Begleitend hierzu findet eine intensive Betreuung statt.

Bei den stationären Aufwendungen liegt Monheim am Rhein ebenfalls über dem dritten Viertelwert. Grund hierfür sind in erster Linie 1,33 Hilfefälle in der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung, die sehr hohe Kosten verursachen. Die Aufwendungen für Vollzeitpflege junger Volljähriger und für die Heimunterbringung junger Volljähriger liegen jeweils am Median.

→ Empfehlung

Aufgrund der hohen Falldichte und der erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten die Hilfen für junge Volljährige in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen und Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen werden.

Für eine intensivere Steuerung bei der stationären Betreuung ist eine Erfassung und Auswertung von Verweildauern sinnvoll. Diese werden von der Stadt Monheim am Rhein derzeit noch nicht erhoben. Hieraus können in Zusammenarbeit mit den Trägern neue Handlungsansätze entwickelt werden. Darüber hinaus sollte weiterhin Wohnraum akquiriert und an der Verselbständigung der jungen Volljährigen gearbeitet werden.

Um Maßnahmen der Verselbständigung möglichst effektiv zu gestalten, arbeitet das Jugendamt eng mit dem Jobcenter und dem Sozialhilfeträger zusammen. Auch die Jugendberufshilfe und die Jugendberatung werden eingebunden. Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt alle drei Monate, um eng am Hilfefall zu bleiben.

3.6.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

→ Feststellung

Der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen liegt in Monheim am Rhein am Median. Die UMA stellen aktuell keinen Themenschwerpunkt mehr dar. Die Aufwendungen je Hilfeplanfall liegen unter dem Median, weil das Jugendamt frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen hat.

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.

Die **Stadt Monheim am Rhein** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Hilfefälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Zeitvergleich

2016	2017	2018
15,83	27,50	22,17

In 2018 verringert sich die Zahl der UMA. Aktuell bilden die UMA nach Auskunft des Jugendamtes keinen Themenschwerpunkt mehr.

Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfeplanfällen gesamt in Prozent 2018

Kennzahl	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfeplanfälle UMA an den Hilfeplanfällen gesamt	6,58	5,11	6,04	6,57	7,71	16,31	14

Der Anteil der Hilfen für UMA liegt in Monheim am Rhein am Median.

Aufwand je Fall UMA im Zeitvergleich in Euro

2016	2017	2018
33.744	41.908	40.318

Die Transferaufwendungen für die UMA steigen in 2017 stärker als die Fallzahlen. In 2018 sinken die Transferaufwendungen stärker als die rückläufigen UMA-Zahlen.

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

Kennzahlen	Monheim am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Helfefall in Euro	40.318	20.636	29.254	42.528	47.852	98.984	14

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Monheim am Rhein bei den Aufwendungen je UMA unter dem Median. Das Jugendamt profitiert von Paten-Familien, die frühzeitig für UMA gesucht wurden. Darüber hinaus bringt Monheim die UMA zur Verselbständigung zeitnah in Wohngruppen oder Wohngemeinschaften unter.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Monheim am Rhein ist strukturell insbesondere durch eine sehr hohe Kinderarmut belastet.	100			
F2	Die Stadt Monheim am Rhein weist im Vergleich einen hohen Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften auf. Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist im Vergleich erhöht. Die Zahl der Jugendeinwohner liegt über dem Median und weist eine steigende Tendenz auf.	100			
F3	Das Jugendamt greift die Strukturen des Stadtgebietes anhand von Belastungsfaktoren gut auf und stellt somit Transparenz über soziale Problemlagen her. Soziale Brennpunkte sind bekannt. Die Auswertungen werden nicht in direkten Bezug zur Präventionsarbeit oder zu den Hilfen zur Erziehung gesetzt.	102	E3	Das Jugendamt sollte seine strukturellen Auswertungen gezielt dazu nutzen, Schwerpunkte in der Prävention zu setzen, um erzieherische Hilfen in sozialen Brennpunkten bestenfalls zu vermeiden oder zumindest die Anzahl zu verringern. Entwicklungen in den Einzelhilfen sollte es zu den Strukturen in Bezug setzen, um frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen.	102
F4	Die Stadt Monheim am Rhein hat eine Präventionskette eingerichtet, die Kinder und Jugendliche von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf begleitet. Hierdurch schafft das Jugendamt die Voraussetzungen für ein gutes und sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Trotzdem liegt die Falldichte der Hilfen zur Erziehung über dem Median der Vergleichsstädte.	103	E4.1	Um die Falldichte der Hilfen zur Erziehung zu senken, sollte das Jugendamt die Präventionsarbeit noch stärker an sozialen Problemlagen ausrichten und bedarfsgerechter konzipieren.	103
			E4.2	Das Jugendamt sollte für die Beurteilung der Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen auch eine Verknüpfung zu der Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung herstellen.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F5	Durch die Einbeziehung der Leitungskraft des Jugendamtes in den Verwaltungsvorstand ist eine gesamtstädtische Transparenz gewährleistet. Darüber hinaus ermöglicht die Zusammenlegung der Ausschüsse für Jugend und Schule/Sport gute Synergien. Spezialisierte Aufgabenbereiche bieten eine gute Grundlage für umfassendes Fachwissen. Die Bürgernähe ist sichergestellt.	104			
F6	Die Stadt Monheim am Rhein verfügt über eine Gesamtstrategie in Bezug auf Kinder und Jugendliche. Orientiert an einheitlichen Zielvorgaben von Politik und Verwaltung entwickelt das Jugendamt Maßnahmen und stellt erforderliche Ressourcen zur Verfügung. Die Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit evaluiert. Allerdings sind Aufwandsbegrenzungen bei den Hilfen zur Erziehung noch nicht Inhalt der Gesamtstrategie.	105	E6	Die Stadt Monheim am Rhein sollte eine Reduzierung der Aufwendungen für die erzieherischen Hilfen in ihre Gesamtstrategie für Kinder und Jugendliche aufnehmen.	106
F7	Das Finanzcontrolling kann noch verbessert werden. Möglichkeiten hierzu ergeben sich durch das neue Auswertungs- und Steuerungsprogramm.	106	E7	Das Jugendamt sollte im Rahmen der Einführung des neuen Auswertungs- und Steuerungsprogrammes Fall- und Finanzdaten innerhalb einzelner Hilfearten verknüpfen und Entwicklungen im Zeitvergleich analysieren. Hieraus sollten Zielvorgaben und Maßnahmen zur Kostenreduzierung erarbeitet werden, deren Erfüllungsgrad unterjährig im Rahmen der Controllingberichte nachgehalten wird. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im Haushalt dargestellt werden.	106
F8	Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut ausgeprägt. Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen sind vorgesehen.	107	E8	Steuerungsrelevante Hinweise auf den Wirkungsgrad von Hilfen geben insbesondere trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, der Verweil- und Betreuungsdauer, der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden oder auch die Zahl der unplanmäßigen Beendigungen. Die Ergebnisse können in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen.	107
Verfahrensstandards					
F9	Die Qualitäts- und Verfahrensstandards des Jugendamtes sind sehr gut ausgearbeitet.	107			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die festgelegten Abläufe zum Hilfeplanverfahren schaffen die Voraussetzung für einen gut gesteuerten Hilfeplanprozess. Es sind noch Maßnahmen zur Kostenreduzierung erforderlich.	108	E10	Da der Aufwand je Hilfefall bei den ambulanten und stationären Hilfen in Monheim am Rhein sehr hoch ist, sollten die wirtschaftlichen Aspekte bei den Hilfeplanverfahren künftig noch stärker in den Fokus gerückt werden.	109
F11	Das Jugendamt hat bereits gute Voraussetzungen für die Falleingangssteuerung, eine qualifizierte Vermittlung in passgenaue Hilfsangebote und für die Rückführung geschaffen. Für die Ausgestaltung der Anbieterverzeichnisse und bei der Berichterstattung für stationäre Hilfen ergibt sich aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	109	E11.1	Die Akquise stationärer Anbieter sollte ausgeweitet werden, um ein breiteres Leistungsangebot und eine bessere Wettbewerbssituation zu erzielen. Die Anbieterverzeichnisse sollten sukzessive um eine Bewertung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialen Dienste ergänzt werden.	110
			E11.2	Das Jugendamt sollte für stationäre Maßnahmen zumindest einen halbjährigen Turnus für die Berichterstattung einführen, um den Zielerreichungsgrad der kostenintensiven Hilfen anhand von Teilschritten möglichst zeitnah beurteilen zu können. Eine enge Fallbegleitung und regelmäßige Kontrollen sichern die Effizienz des Mitteleinsatzes.	110
F12	Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt frühzeitig.	111			
F13	Das Jugendamt führt Prozesskontrollen im Rahmen des Fachcontrollings durch. Zur Vermeidung von Korruptionsrisiken und zur Steuerung finanzieller Risiken ist eine Ausweitung der Prozesskontrollen sinnvoll.	111	E13	Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen auf Aufgabenfelder ausweiten, die ein erhöhtes Korruptionsrisiko bieten. Darüber hinaus sollten auch Bereiche mit auffälligen Kennzahlenentwicklungen in die Prozesskontrollen einbezogen werden.	112
Personaleinsatz					
F14	Auf der Grundlage einer externen Organisationsuntersuchung mit daran anschließender Personalbemessung ist der Personaleinsatz des Jugendamtes optimal auf die Arbeitsabläufe abgestimmt worden. Das Personal wird gut eingearbeitet und qualifiziert. Damit sind gute Voraussetzungen geschaffen worden, um die Hilfen zur Erziehung effektiv zu bearbeiten.	112			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F15	Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung steigt im Zeitvergleich an. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Monheim am Rhein den höchsten Fehlbetrag.	113	E15	Zur Senkung des Fehlbetrages sollte die Stadt Monheim am Rhein verstärkt auf Wirtschaftlichkeitsaspekte achten und gezielte Maßnahmen zur Kostenreduzierung festlegen (z.B. Festgelegter Vergleich verschiedener Leistungsanbieter, Begrenzung von Laufzeiten, Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden, Einführung von Kostenhierarchien etc.).	115
F16	Der Fehlbetrag wird in erster Linie durch die hohen Aufwendungen je Hilfefall beeinflusst. In fast allen Einzelhilfen, die im weiteren Berichtsverlauf vertiefend analysierten werden, hat die Stadt Monheim am Rhein Aufwendungen im Maximum oder im dritten Viertelwert.	115			
F17	Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleich die höchsten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Das resultiert insbesondere aus den sehr hohen Aufwendungen je Hilfefall.	117	E17	Das Jugendamt sollte konkrete Maßnahmen für die Verringerung der Aufwendungen je Hilfefall festlegen (z.B. Akquise neuer Träger, Bewertung von Trägern, Erfassung von Verweildauern, etc.).	120
F18	Der Anteil der ambulanten Hilfefälle konnte 2018 bei einer - trotz UMA - leicht rückläufigen Falldichte gesteigert werden. Das ist positiv zu sehen. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der ambulanten Hilfefälle etwas über dem Median.	120			
F19	Die Stadt Monheim am Rhein hat überdurchschnittlich viele Vollzeitpflegefälle bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der erhöhte Anteil ist deshalb positiv zu sehen.	122			
F20	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei belastenden Strukturen eine erhöhte Falldichte. Die höhere Falldichte belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Positiv zu sehen ist, dass die Falldichte trotz UMA seit 2016 rückläufig ist.	123	E20	Zur Verringerung der Falldichte sollte das Jugendamt präventive Maßnahmen bedarfsgerechter ausrichten. Kurze Betreuungszeiten und Verweildauern wirken sich positiv auf die Falldichte aus; deshalb sollten hierzu Vorgaben in den Verfahrensstandards festgelegt werden.	125
F21	Die Stadt Monheim am Rhein legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei den flexiblen ambulanten Hilfen gefolgt von der Vollzeitpflege, der Heimunterbringung und der Sozialpädagogischen Familienhilfe.	125			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F22	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei hoher Falldichte überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall für die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII.	126	E22	Aufgrund der hohen Falldichte und den erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten die Hilfen nach § 27 SGB VIII in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Kostenbegrenzung eingeführt werden.	127
F23	Das Jugendamt hat im Vergleich überdurchschnittlich viele Erziehungsbeistandschaften mit einem hohen Aufwand je Hilfefall.	128	E23	Die Stadt Monheim am Rhein sollte den steigenden Fallzahlen und den hohen Aufwendungen je Hilfefall entgegenwirken. Die Hilfe sollte in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.	129
F24	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei niedriger Falldichte hohe Aufwendungen je Hilfefall in der Sozialpädagogischen Familienhilfe.	129	E24	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Hilfe in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufnehmen und Gegenmaßnahmen zur Senkung der hohen Aufwendungen je Hilfefall ergreifen.	130
F25	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei der Vollzeitpflege eine höhere Falldichte als der Median der Vergleichsstädte. Das ist positiv zu sehen, weil Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als beispielsweise eine Heimunterbringung. Allerdings bilden die Aufwendungen je Fall in Monheim das Maximum. Es ist davon auszugehen, dass das in Zusammenhang mit den Erziehungsstellen steht, die doppelt so viel kosten wie normale Pflegestellen.	130	E25	Das Jugendamt der Stadt Monheim am Rhein verwendet viel Zeit und Mühe für die Akquise und Begleitung von Pflegeeltern. Deshalb sollte das Jugendamt versuchen, die vorhandenen Pflegefamilien mit eigenen Kinder und Jugendlich zu belegen, sofern dies unter den gegebenen Rahmenbedingungen sinnvoll ist.	131
F26	Trotz präventiver Maßnahmen und einer guten Zugangs- und Fallsteuerung hat die Stadt Monheim am Rhein bei der Heimerziehung noch eine Falldichte im Bereich des Medians und zudem hohe Aufwendungen je Hilfefall. Der Anteil der UMA in Heimunterbringung ist hierfür nicht ursächlich.	133	E26	Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollten die Heimunterbringungen in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Kostenreduzierung ergriffen werden.	134
F27	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei der Eingliederungshilfe eine niedrige Falldichte und vergleichsweise hohe Aufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen.	135	E27.1	Da es sich bei den Integrationshilfen um einen Themenbereich handelt, der zumindest nach den Erfahrungen der anderen Städte deutlich an Gewicht zunimmt, sollte die Stadt Monheim am Rhein die Integrationshilfen separat erfassen.	136
			E27.2	Das Jugendamt sollte die Überlegungen zu Poollösungen bei den Integrationshilfen zeitnah konkretisieren, um den Aufwand der ambulanten Eingliederungshilfen zu senken.	137
F28	Die Stadt Monheim am Rhein hat bei hoher Falldichte mehr Aufwendungen je Hilfefall für die jungen Volljährigen.	137	E28	Aufgrund der hohen Falldichte und der erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten die Hilfen für junge Volljährige in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen und Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen werden.	139

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F29	Der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen liegt in Monheim am Rhein am Median. Die UMA stellen aktuell keinen Themenschwerpunkt mehr dar. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unter dem Median, weil das Jugendamt frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen hat.	140			

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2020
Einwohner gesamt	40.403	40.885	40.814	40.598	40.485
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	6.976	7.108	7.216	7.259	7.334
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	8.248	8.444	8.496	8.476	8.563

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	8.207.176	8.956.111	9.594.258
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	./.	972	1.054	1.132
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	24.103	26.271	28.488
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	2.408.358	2.467.171	3.127.451
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	24.103	26.271	28.488
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	5.798.819	6.488.940	6.466.807
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	41.670	43.720	45.194

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Falldichte HzE gesamt					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	./.	./.	40,32	40,13	39,73
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	59,13	56,46	57,51
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	54,97	48,90	49,98

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	./.	1.251.645	1.083.496	1.024.194	1.101.865
Anzahl der Hilfefälle	./.	83,00	88,33	88,16	83,17
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehungsbeistand gesamt in Euro	./.	./.	177.293	144.296	266.820
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	25,92	19,00	22,25
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	560.306	318.191	290.273	430.394
Anzahl der Hilfefälle	./.	48,91	45,59	36,67	35,34
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	./.	34.791	96.126	27.537	71.186
Anzahl der Hilfefälle	./.	6,58	8,50	6,75	1,90

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	1.778.897	1.687.327	1.659.915	1.854.724
Anzahl der Hilfefälle	./.	68,42	76,50	72,58	71,51
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	3.057.741	2.611.036	2.830.346	3.363.550
Anzahl der Hilfefälle	./.	53,33	38,75	39,92	45,17
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	326.274	713.554	901.831	340.518
Anzahl der Hilfefälle	./.	4,08	8,58	14,58	6,86
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	637.607	555.972	665.850	555.870
Anzahl der Hilfefälle	./.	18,33	24,67	31,67	28,50
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	510.852	710.337	1.137.698	1.329.396
Anzahl der Hilfefälle	./.	23,92	23,24	31,49	42,08
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	534.173	1.152.481	893.842
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	15,83	27,50	22,17

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Obwohl die Bauaufsicht der Stadt Monheim am Rhein Bauwilligen vor Einreichung des Bauantrages Informationen im Internet bereitstellt, ist ein Großteil der eingehenden Anträge fehlerhaft bzw. unvollständig. Nur durch intensive Bauberatungen und das wiederholte Einfordern von fehlenden Unterlagen bzw. deren Überarbeitung gelingt es der Bauaufsicht, dass ein hoher Anteil der Bauanträge genehmigt werden kann. Der Aufwand belastet jedoch die Sachbearbeitung und wirkt sich mutmaßlich negativ auf die Gesamtlaufzeiten aus. Die Stadt Monheim am Rhein sollte deshalb ihre Vorabinformationen optimieren, um eine bessere Qualität der Bauanträge zu erreichen.

Die **Laufzeiten der Bauanträge** bis zur Genehmigung oder Ablehnung werden von der Stadt erst seit Februar 2020 erfasst und können daher noch nicht interkommunal eingeordnet werden. Wie effizient die Organisation der Prozessabläufe in Monheim am Rhein tatsächlich ist, lässt sich daher bisher nicht objektiv messen.

In den von der gpaNRW betrachteten Bereichen im einfachen Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Monheim am Rhein kaum Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** könnte verschlankt werden, indem auf das nochmalige Nachfordern genehmigungsfähiger Unterlagen mit Fristsetzung oder Anhörung der Bauherrschaft verzichtet wird.

Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, liegen außerdem in einer stärkeren Softwarenutzung. Derzeit wird ein einheitliches Datenmanagementsystem für alle Einrichtungen der Stadt Monheim am Rhein eingerichtet. Die **Digitalisierung** sollte möglichst vorangetrieben werden, damit die Bauaufsicht davon profitieren kann und die verpflichtende Umstellung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 gewährleistet ist. In der Bauaufsicht hängt der Fortschritt der Digitalisierung stark von den personellen Ressourcen ab, denn die Software muss während der laufenden Arbeit individuell eingerichtet werden. Dies stellt eine große Herausforderung für eingesetztes Personal dar, da im Vergleichsjahr hohe Fallzahlen je Vollzeit-

Stelle zu bearbeiten waren. Um die Digitalisierung der Bauakten zu beschleunigen, kann daher eine temporäre Unterstützung sinnvoll sein.

Die Stadt Monheim am Rhein hat grundsätzliche **Ziele** für die Bauaufsicht festgelegt und bildet im Haushaltsplan bereits einige **Kennzahlen** ab. Sie könnte ihre Steuerung weiter verbessern, indem sie zusätzliche Kennzahlen (z. B. durchschnittliche Laufzeiten und unerledigte Fälle) erhebt und konkrete Zielwerte hierfür festlegt. Den bereits erhobenen Aufwandsdeckungsgrad könnte die Stadt erhöhen, wenn sie ihre Gebührenpotenziale stärker ausschöpfen würde.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Monheim am Rhein** leben zum 01. Januar 2019 lt. IT.NRW 40.645 Einwohner. Die Zahl der Einwohner ist überdurchschnittlich im Segment der mittleren kreisangehörigen Städte. Das Stadtgebiet gehört mit 23 km² zu den kleinsten im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Monheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	84	31	56	67	77	98	45
Fälle je qkm	15	1	2	3	5	15	45
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	2,44	7,13	10,48	13,51	40,94	30
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	53,54	80,83	84,82	88,31	93,69	30
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	12,24	0	1,80	5,42	8,86	25,61	45

Die den Kennzahlen zugrundeliegenden „Fälle“ umfassen die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die Bauanträge. Die Auswertung erfolgt über die in der Bauaufsicht verwendete Fachsoftware. Die „Fälle je 10.000 Einwohner“ liegen im vierten Viertel, die „Fälle je qkm“ stellen das Maximum. Die Stadt Monheim am Rhein kann die Zahl der normalen und der einfachen Genehmigungsverfahren derzeit nicht differenzieren. Die Bauaufsicht schätzt, dass 80 Prozent der Vorgänge im einfachen und 20 Prozent im normalen Verfahren laufen.

Mit Blick auf die zukünftige Berichtspflicht zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt zukünftig die Anträge separat erfassen, auch wenn sie keine Einflussmöglichkeit auf die Art der Anträge hat. Die vorhandene Fachsoftware müsste für die Erfassung differenzierter Anträge vorbereitet werden, indem im System Bearbeitungsbögen zu den verschiedenen Verfahrensarten eingepflegt werden. Hierzu verweisen wir auf die Kapitel 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen und 4.3.8 Digitalisierung. Die Stadt ist derzeit dabei, im laufenden Betrieb entsprechende Änderungen vorzunehmen.

Entwicklung der Fallzahlen für Monheim am Rhein

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	0	42
Bauanträge	276	301
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k. A.	k. A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k. A.	k. A.

Die Zahl der Bauanträge ist im Jahr 2019 entgegen dem Trend in den anderen Kommunen höher als 2018. In fast allen Vergleichskommunen ist ein Rückgang zu verzeichnen, weil das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Bauwilligen gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst hat: Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Danach sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste. Z. B. muss die Beseitigung von Anlagen ab 2019 nicht mehr genehmigt, sondern nur noch angezeigt werden. Darüber hinaus fallen mehr Vorhaben unter § 63 Genehmigungsfreistellung und mehr Vorhaben unter § 62 Genehmigungsfreie Bauvorhaben (z. B. Garagen, Carports, Terrassenüberdachungen).

In der Stadt Monheim am Rhein gibt es viele größere Neubaugebiete, die parallel im Stadtgebiet realisiert werden. Daher gibt es in Monheim am Rhein in 2019 mehr Bauanträge als in 2018. In den nachfolgenden Jahren wird die Zahl der Bauanträge vermutlich analog zu den anderen Kommunen wieder sinken.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Gewässer, Landschafts-, Umwelt- und Immissionsschutz, Denkmäler und Bahnanlagen in Monheim am Rhein die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich auch in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränken.

Derzeit erfasst die Stadt Monheim am Rhein die eingeholten Stellungnahmen, differenziert aber nicht nach intern und extern eingeholten Stellungnahmen. Ein manuelles Auswerten und Nach Erfassen für die Jahre 2018 und 2019 wäre für die Prüfung zu aufwendig gewesen. Sie fordert Stellungnahmen grundsätzlich parallel an, wenn die Bauantragsunterlagen mängelfrei und vollständig vorliegen. So wird die Bearbeitungsdauer nicht unnötig in die Länge gezogen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Monheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k. A.	1	1	2	3	6	25
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k. A.	0	1	1	1	2	26
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3	1	2	2	4	7	31

Die Zahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in Monheim am Rhein überdurchschnittlich. Insgesamt wurden 959 Stellungnahmen im Jahr 2019 eingeholt, das sind 3,2 Stellungnahmen je Bauantrag. Im Jahr 2018 waren es 940 Stellungnahmen für eine niedrigere Zahl an Bauanträgen. Die Kennzahl für 2018 lautet 3,4 Stellungnahmen je Bauantrag.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein.

→ Feststellung

Die Bauaufsicht erhebt Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der Gebührenrahmen wird jedoch nicht ausgeschöpft.

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

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

Die Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit werden in der **Stadt Monheim am Rhein** grundsätzlich eingehalten. Die Kommune bemüht sich schon im Vorfeld, die Bauherrschaft zu informieren. Die Internetpräsenz der Stadt Monheim am Rhein bietet die Möglichkeit zum Download von Formularen für das jeweilige Verfahren. Die Stadt sollte den Internetauftritt durch Informationen zur aktuellen Landesbauordnung in verständlicher Sprache (keine Gesetzestexte) und eine Checkliste für einen vollständigen Bauantrag ergänzen. Vorhandene Flyer für Bauherren sind derzeit nicht mehr aktuell. Eine Überarbeitung ist vor

dem Hintergrund der neuen Landesbauordnung erforderlich. Dies ist bisher jedoch nicht konkret geplant, weil die Flyer in der Vergangenheit kaum abgenommen wurden.

Insbesondere im einfachen Baugenehmigungsverfahren ohne Architekturbüro werden fast immer Bauberatungen durchgeführt. Die Stadt versucht, den Antragstellenden möglichst genau zu vermitteln, welche Dinge zu beachten sind. Trotz ausführlicher Erläuterung werden jedoch meist die Mindestqualitätsstandards nicht eingehalten, sodass aufwendig erneut beraten und nachgefordert wird. Insbesondere langwierige oder mehrfache Bauberatungen führen zu hohem Zeitaufwand und hoher Belastung durch die Mitarbeitenden in der Bauaufsicht. Inzwischen wird die Bauherrschaft vermehrt dazu aufgefordert, den Sachverhalt für einen Vorbescheid zu formulieren, sobald zu erkennen ist, dass der Sachverhalt einer intensiveren Betrachtung bedarf und weitere Abstimmungen mit anderen Bereichen erforderlich wären. Dieser mündet dann fast immer in einem Bauantragsverfahren. Hierzu wird auf die Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse und 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte auf ihren Internetseiten die gesetzlichen Vorgaben vollständig und leicht nachvollziehbar erläutern. Ziel sollte sein, dass auch ohne umfangreiche Bauberatungen möglichst genehmigungsfähige Anträge eingehen.

Die förmlichen Vorgaben werden von der Stadt Monheim am Rhein grundsätzlich eingehalten. In Fällen, in denen es zu Fristüberschreitungen kommt, wird der Bauherrschaft meist mündlich mitgeteilt, dass es zu Verzögerungen kommen kann. Diese eher pragmatische Umsetzung der Fristverlängerung soll den Aufwand, der mit einer förmlichen Verlängerung erforderlich wäre, reduzieren. Oft wird aus dem bisherigen Kontakt mit den Antragstellenden abgeleitet, ob eine förmliche Verlängerung erstellt werden sollte, insbesondere, wenn sie den Eindruck vermitteln, auf die Einhaltung der Fristen zu bestehen. Dies kommt jedoch so gut wie nie vor.

Der Stadt Monheim am Rhein ist bekannt, dass sie bei Fristüberschreitung eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO riskiert, was es zu vermeiden gilt. Aus Gründen, bürgerfreundlich zu agieren, verzichtet die Stadt jedoch darauf und verweist auf die guten Erfahrungen der letzten Jahre.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte eventuelle Fristüberschreitungen schriftlich anzeigen. Damit reduziert sie die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden über die Fachsoftware Gebühren gemäß der „Verwaltungsgebührensatzung der Stadt Monheim am Rhein vom 19.12.2013“ erhoben. Die Stadt Monheim am Rhein orientiert sich bei der Festsetzung der Gebühren an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Wo nach freiem Ermessen eine Gebühr festgelegt werden kann, werden keine Gebühren oder die geringeren Sätze erhoben, da sich die Bauaufsicht als Dienstleister der Bürgerschaft versteht. Aufgrund der sehr guten Haushaltssituation in Monheim am Rhein befindet sich die Stadt in der Position, hier möglichst bürgerfreundlich handeln zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Dienstanweisung zur Gebührenerhebung aus dem Jahr 2013 gemäß der neuen Landesbauordnung und der aktuellen Fassung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) überarbeiten.

Gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 Landesbauordnung sind alle für die Beurteilung des Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) vollständig bei der Stadt einzureichen. Nach Auskunft der Stadt sind jedoch rund 90 Prozent der Bauanträge nicht sofort genehmigungsfähig. Sie sollte, wenn die Antragsunterlagen fehlerhaft oder unvollständig sind, zur Nachbesserung eine einmalige angemessene Frist setzen und damit gleichzeitig einen Gebührenbescheid versenden. Sie beträgt in Monheim am Rhein i.d.R. vier Wochen, bemisst sich jedoch grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalles gemäß den Handlungsempfehlungen des MHKBG zur neuen Landesbauordnung. Gelingt es den Bauwilligen nicht in der Zeit zu liefern, so gibt es eine weitere Frist von meist vier Wochen. Bei größeren Nachforderungen, wie einem fehlenden Schallimmissionsgutachten oder Brandschutzkonzept, werden die Fristen auch großzügiger gesetzt. Weitere Fristverlängerungen gibt es im Einvernehmen. Hiermit gewährt die Stadt Monheim am Rhein den Bauwilligen bereits – vom Gesetzgeber nicht vorgesehene – zusätzliche Fristen.

Für die Vorprüfung von Anträgen ist gem. AVerwGebO NRW eine Gebühr zu vereinnahmen, nämlich 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, jedoch mindestens 50 Euro. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese bereits geleistete Gebühr zu 50 Prozent auf die abschließende Gebühr für die Entscheidung über den Antrag angerechnet. Wird der Bauantrag nicht innerhalb der Frist vervollständigt, gilt er als zurückgenommen und es muss ggf. ein neuer Antrag gestellt werden.

Mit den vereinnahmten Gebühren wird in Monheim am Rhein keine Aufwandsdeckung erreicht. Die entsprechende Kennzahl wird im Haushaltsplan regelmäßig mit um die 50 Prozent ausgewiesen. Dies liegt zum einen daran, dass die Stadt keinen Einfluss auf die Rohbausummen hat, die bei der Berechnung der Gebühren mitentscheidend sind. Ein anderer Einflussfaktor der Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz.

Durch die Änderungen der Landesbauordnung sollte sich die Anzahl der Vorhaben reduzieren, für die ein Antrag gestellt werden muss. In der Stadt Monheim am Rhein war das im Jahr nach der Umstellung aufgrund der Neubaugebiete 2019 zwar nicht der Fall. Es ist aber davon auszugehen, dass auch hier zukünftig die Fallzahlen tendenziell sinken werden. Die Stadt sollte dann nachvollziehen, ob sich die Reduzierung der Fälle auch auf den Arbeitsaufwand niederschlägt (vgl. Kapitel 4.3.7 Personaleinsatz). So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen und Abläufe ggf. zu verändern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand für die Prüfung der Anträge weitgehend in der Bauverwaltung zu decken und nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat mehr Anträge zurückgewiesen als die meisten Vergleichskommunen bis zur derzeitigen Auswertung. Zurückgenommene Bauanträge gibt es in Monheim am Rhein vergleichsweise wenige.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Monheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	5,65	0	0	0	0,71	17,54	41
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	3,99	0	1,74	4,67	7,01	20,00	43

Nach Angaben der **Stadt Monheim am Rhein** ist nur rund jeder zehnte Antrag sofort mängelfrei und vollständig. Die Antragstellenden werden gem. BauO NRW fristgerecht über einen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert. Oft waren die Bauanträge derart fehlerhaft, dass keine Heilung möglich war, sondern der Antrag insgesamt neu erarbeitet werden musste. Die Stadt Monheim am Rhein hatte mit über fünf Prozent der zurückgewiesenen Bauanträge den zweithöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Dies bezieht sich auf die Regelung bis 2018, der inzwischen veralteten Landesbauordnung. Dennoch können auch in 2019 noch Fälle „zurückgewiesener“ Bauanträge gezählt werden, da z. B. für zum Jahresende 2018 eingegangene Bauanträge auch im Jahr 2019 noch das alte Recht gilt.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb einer angemessenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen und die Bauwilligen müssen ggf. erneut einen Antrag stellen.

Mit Inkrafttreten der neuen Bauordnung hat sich bei der Stadt Monheim am Rhein jedoch nichts verändert, weder in der Qualität der Bauanträge noch im Vorgehen der Bauaufsicht. Grundsätzlich versteht sich die Stadt Monheim am Rhein als Dienstleister und fordert weiterhin vollständige bzw. korrigierte Unterlagen unter Gewährung der entsprechenden Fristen oder einer Anhörung bis zur Genehmigungsreife an. Sie sollte zukünftig im Vorfeld über das Internet die Bausuchenden besser beraten und nach der Antragstellung nur einmal Unterlagen nachfordern. Danach sollte sie konsequent die gesetzliche Regelung „gilt als zurückgenommen“ nutzen (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit).

→ Empfehlung

Die Stadt Monheim am Rhein sollte durch eine optimierte Vorabinformation eine bessere Qualität der Bauanträge bei der Ersteinreichung erzielen und dann von der Vereinfachung in der Landesbauordnung Gebrauch machen, dass nicht innerhalb der ersten Frist vervollständigte oder korrigierte Bauanträge als zurückgenommen gelten.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Monheim am Rhein setzt seit einigen Monaten die neue Version ihrer Fachsoftware ein und will sie zukünftig verstärkt nutzen.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Der Geschäftsprozess zum jeweiligen Verfahren in der **Stadt Monheim am Rhein** ist ein eindeutig definierter Ablauf. Im Sekretariat wird das Aktenzeichen vergeben und neben der Papierakte eine digitale Akte in der Fachsoftware angelegt. Die Sachbearbeitung prüft den Antrag dann auf Vollständigkeit bzw. Mängel. Mit der Eingangsbestätigung werden ggf. Unterlagen nachgefordert. Sind die Unterlagen mängelfrei und vollständig, werden erforderliche Dienststellen im Haus beteiligt und interne sowie externe Stellungnahmen eingeholt. Es wird geprüft, ob eine Befreiung oder Abweichung erforderlich ist.

Interne Vereinbarungen, in welcher Art und Weise über bestimmte Angelegenheiten entschieden werden soll, garantieren ein einheitliches Verwaltungshandeln. Schriftlich festgehalten sind diese jedoch nicht. Aber es gibt Checklisten für die Bearbeitung im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sowie eine allgemeine Unterschriftenregelung mit Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip. Jede Woche gibt es zwei kurze Dienstbesprechungen, jede zweite Woche fällt eine davon meist etwas ausführlicher aus. Die Protokolle von diesen Dienstbesprechungen werden zentral in einem Laufwerk gespeichert, auf das zugegriffen werden kann. Dies ist positiv, denn so bleibt das Erfahrungswissen erhalten und die Sachbearbeitenden agieren objektiv und rechtssicher.

Vor der Genehmigung oder Ablehnung, oder wenn die nachgeforderten Unterlagen weiterhin fehlerhaft oder unvollständig sind, werden die Bauanträge in die Dienstbesprechungen eingebracht, um den Sachverhalt zu beurteilen und das weitere Vorgehen zu besprechen. Jeder Sachbearbeiter/jede Sachbearbeiterin kann die aktuellen Fälle und Fragestellungen zum Erörtern in die Runde stellen. Komplexe Einzelfallentscheidungen werden immer in der Dienstbesprechung besprochen. Die Amtsleitung ist involviert. Ggf. wird die Bauherrschaft erneut mit dem Ziel der Heilung angeschrieben oder angehört. Es können erneut Unterlagen beigebracht oder korrigiert werden. Ist das nicht möglich, gilt der Antrag als zurückgenommen. Gibt es keine Zweifel am Vorgehen, erfolgt die abschließende Prüfung mit der gebührenpflichtigen Genehmigung oder Ablehnung.

Die seit Jahren eingesetzte Software wird für die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bisher noch nicht vollumfänglich genutzt. Elektronische Bauanträge können bisher nicht angenommen werden, und Unterlagen der Bauakten werden nicht alle eingescannt. Insofern arbeitet die Stadt nicht medienbruchfrei.

Die Software muss seitens der Nutzenden „mit Leben gefüllt“ werden. Dafür ist es erforderlich, eine individuelle Verfahrensprüfung oder Bearbeitungsbögen im System zu hinterlegen. Dies ist zum jetzigen Zeitpunkt erst teilweise erfolgt und muss parallel im laufenden Tagesgeschäft mit dem vorhandenen Personal erledigt werden. Erst dann werden Hilfestellungen in den Arbeitsabläufen, z. B. Textbausteine für die Baugenehmigung, die somit parallel zur Prüfung im Hintergrund bereits erstellt wird, zu nutzen und eine Erleichterung für die Sachbearbeitenden sein. Durch diese Vorgehensweise kann eine rechtssichere und systematische Prüfung, auch für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, gewährleistet werden, und die Stadt Monheim am Rhein wird in der Lage sein, die Bauakten medienbruchfrei digital zu führen. Die Einrichtung der Software erweist sich im laufenden Betrieb als schwierig und wirkt sich darüber hinaus auf die Laufzeiten der Bauantragsverfahren aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch führen und sogenannte Medienbrüche vermeiden. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und mit Hilfe von geführten Verfahrensschritten durch die Fachsoftware die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten. Für die Einrichtung der Software kann eine temporäre personelle Verstärkung sinnvoll sein.

Weitere Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse gibt es im Kapitel 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen sowie bzgl. der Fachsoftware im Kapitel 4.3.8 Digitalisierung.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bearbeitung von mangelhaften bzw. unvollständigen Bauanträgen.

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

Der meist dreifach in Papierform bei der **Stadt Monheim am Rhein** eingegangene Bauantrag wird zunächst von der Amtsleitung gesichtet und im Rahmen der Dienstbesprechungen i.d.R. an die Sachbearbeiter/Sachbearbeiterinnen verteilt, die bereits die Vorgespräche geführt haben. Ggf. werden die Bauanträge nach Auslastung verteilt. Die Stadt ist nicht in Bezirke oder spezielle Fachabteilungen aufgeteilt, um flexibler zu sein. Diese Vorgehensweise ist in Hinblick auf korruptionsgefährdete Bereiche eine gute Methode, um präventiv Korruption auszuschließen.

→ **Feststellung**

Der Korruptionsprävention wird in Monheim am Rhein u. a. durch die Verteilung der Bauanträge nach Auslastung und nicht nach Bezirken Rechnung getragen.

Es gibt bei der Stadt Monheim am Rhein in der Fachsoftware hinterlegte Kriterien bei bestimmten Ermessensentscheidungen, die gemeinsamen Dienstbesprechungen für Einzelfallverfahren und ein Vier-Augen-Prinzip für die Bescheide. Bei Urlaub oder längeren krankheitsbedingten Ausfallzeiten wird die Arbeit auf die übrigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aufgeteilt. So ist ein einheitliches Vorgehen sichergestellt, und möglichen Korruptionsfällen wird vorgebeugt. Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Monheim am Rhein auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung geblieben.

Die Baubeginnanzeige oder später die Rohbau-Fertigstellungsanzeige erhält der zuständige Sachbearbeiter/die zuständige Sachbearbeiterin. Sofern eine Bauzustandsbesichtigung notwendig ist, bekommt der Baukontrolleur die Akte. Grundsätzlich werden alle erforderlichen Fristen in die Fachsoftware eingegeben, z. B. Baubeginn, Rohbaufertigstellung oder das Erlöschen von Genehmigungen. Aufgrund der personellen Besetzung ist eine ständige Überwachung aller Vorhaben vor Ort nicht möglich. Oft fallen Verstöße aber im Rahmen anderer Kontrollen auf oder es gibt Beschwerden von Anwohnern, sodass ordnungsbehördlich gegen Verstöße vorgegangen werden kann.

Wie die Stadt Monheim am Rhein die jeweiligen Verfahren verkürzen kann, haben wir bereits in den Kapiteln 4.3.2 Rechtmäßigkeit und 4.3.4 Geschäftsprozesse dargelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte den Prozessablauf straffen und auf das mehrmalige Nachfordern genehmigungsfähiger Unterlagen verzichten.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein erfasst die durchschnittliche Laufzeit der Bauanträge erst mit der neuen Version ihrer Software seit dem Frühjahr 2020. Daher kann die gpaNRW zu den Laufzeiten von Bauanträgen für das Jahr 2019 keine vergleichbaren Kennzahlen bilden. Sowohl die mehrmaligen Fristsetzungen bis zum genehmigungsreifen Bauantrag als auch die gleichzeitige Einrichtung der Fachsoftware parallel zum laufenden Verfahren wirken sich mutmaßlich verzögernd auf die Laufzeiten aus.

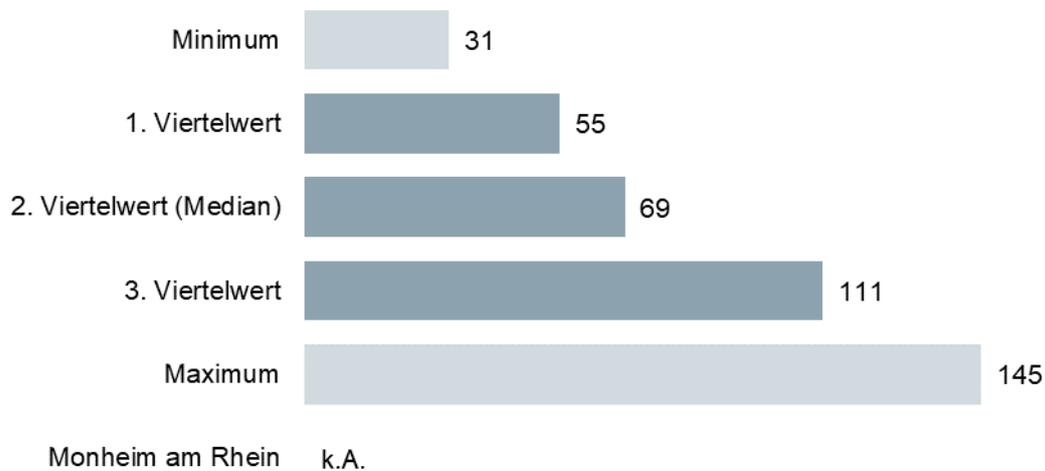
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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

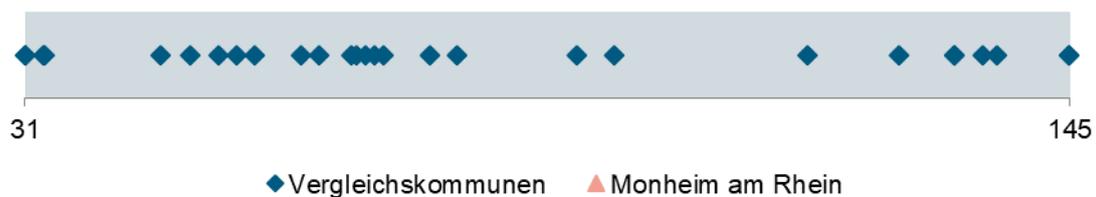
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die in den Diagrammen dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt nicht beeinflussen kann, wie zum Beispiel die Zeiten, die die Antragstellenden benötigen, um die nicht vollständigen Unterlagen zu komplettieren.

Die **Stadt Monheim am Rhein** kann die Laufzeiten und die Gesamtlaufzeiten für die einzelnen Verfahren nicht angeben. Dabei ließe sich eine effiziente Organisation der Prozessabläufe gut an der Laufzeit der Bauanträge ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit ablesen.

Rund 90 Prozent der Bauanträge gehen in der Stadt Monheim am Rhein nicht mängelfrei oder vollständig ein. Dann räumt die Bauaufsicht den Bausuchenden eine angemessene Zeit ein, um die Unterlagen zu vervollständigen. Der Versuch der Heilung im Bauantragsverfahren hat in Monheim am Rhein einen sehr hohen Stellenwert; die bürgerorientierte Problemlösung und

Kommunikation sind sehr wichtig. Dies hat i.d.R. eine hohe Anzahl an Beratungsterminen/-gesprächen zur Folge. Daher wird derzeit erwogen, den Aufwand für diese Beratungstermine in die Fachsoftware einzugeben, um eine Orientierung zu erhalten. Auch sollen die Gründe für die Nachforderungen nachgehalten werden. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Erhebung durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte für alle Verfahren neben dem Eingangs- und dem Genehmigungsdatum weitere Merkmale im Vorgang erfassen.

Bisher wurden in Monheim am Rhein bei Unterbrechungen der Bearbeitungszeit, also wenn ein Bauantrag nicht mängelfrei oder vollständig ist, sog. Friststopps im Programm nicht konsequent eingegeben oder Verfahren nicht als abgeschlossen markiert, obwohl eine Genehmigung oder Ablehnung mit Gebührenbescheid versandt wurde. Daher sind die durchschnittlichen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten aus den Vorjahren nicht ermittelbar. Dies wurde erst mit der aktualisierten Fachsoftware ab Februar 2020 eingerichtet. Das Vorgehen sollte in einer überarbeiteten Dienstanweisung fixiert werden. Allerdings fehlen weiterhin Verfahrensprüfungen und Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware für die umfängliche Nutzbarmachung. Nach Aussage der Bauaufsicht ist die gleichzeitige Bearbeitung von Bauanträgen sowie die Einrichtung der Fachsoftware für eine systematische Nutzung nicht zu stemmen, ohne dass sich das auf die Laufzeitlängen auswirkt (vgl. Kapitel 4.3.8 Digitalisierung).

Liegt der Bauantrag dann mängelfrei und vollständig vor, können mit einem hohen Digitalisierungsgrad kurze Laufzeiten erreicht werden, weil die Sachbearbeitenden mittels Checklisten und Fristvorgaben aus der Fachsoftware durch das Verfahren geführt werden und Teile des Verfahrens elektronisch abgewickelt werden können.

Die Laufzeit der Bauanträge ab Mängelfreiheit/Vollständigkeit liegt im einfachen Verfahren im interkommunalen Vergleich kürzer als bei der im Diagramm oben dargestellten Gesamtlaufzeit, nämlich zwischen 17 und 108 Tagen. Die Laufzeit der Bauanträge im normalen Verfahren liegt im interkommunalen Vergleich zwischen 27 und 113 Tagen. Die Stadt gibt eine nicht differenzierte Verfahrensdauer von rund 94 Kalendertagen an. Damit liegt sie im oberen Bereich des Korridors der Vergleichskommunen und über der Orientierungsgröße von durchschnittlich 84 Kalendertagen aus der Landesbauordnung. Die Angabe aus Monheim am Rhein ist aber nicht nach den Kriterien der gpaNRW erhoben und damit nicht mit anderen Kommunen vergleichbar.

Für die eigene Transparenz, Dokumentation und zur Steuerungsunterstützung sollten die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren erhoben werden. Mit der neuen Landesbauordnung (§ 91 der BauO NRW) besteht auch erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese muss jährlich zum 31. Dezember erfolgen. Allerdings gibt es bisher noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist oder eine andere Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

→ **Empfehlung**

Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt Monheim am Rhein die Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die meisten Vergleichskommunen. Sie hat die Personalkennzahl gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessert.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können. Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Schwankungen in den Fallzahlen, wie sie im betrachteten Datenzeitraum z. B. durch die Änderung der Landesbauordnung zu verzeichnen waren oder sie sich durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie kurzfristig ergeben könnten, wenn finanzielle Belastungen bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen Veränderungen bei geplanten Bauprojekten erforderlich machen oder die generelle Planung von Bauprojekten gefährden.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren usw. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

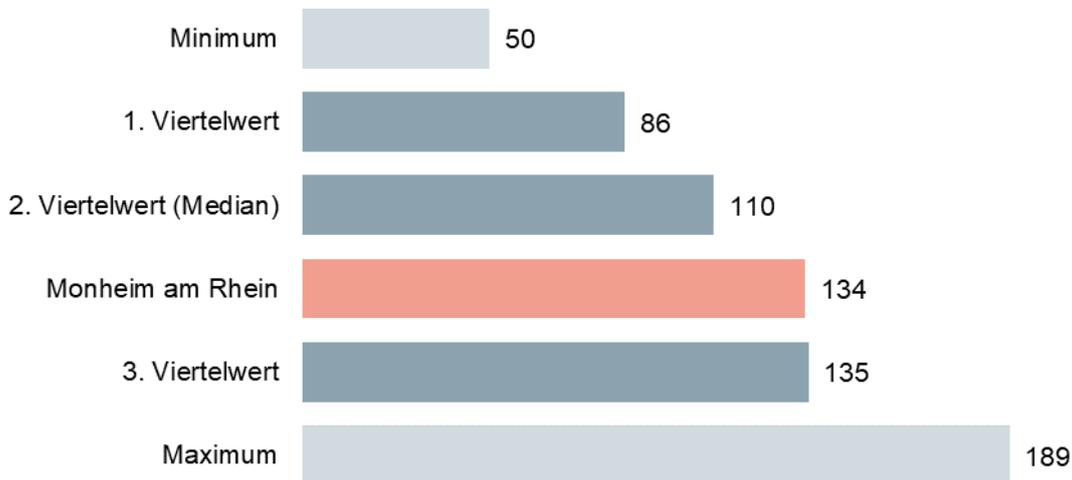
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: Die Zusammensetzung der Fälle weist bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

In der **Stadt Monheim am Rhein** ist sämtliches Personal, vom Eingang über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags und der Archivierung, direkt im Bereich 61/3 Abteilung Bauaufsicht angesiedelt. In den nachstehenden Kennzahlen sind 2,66 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

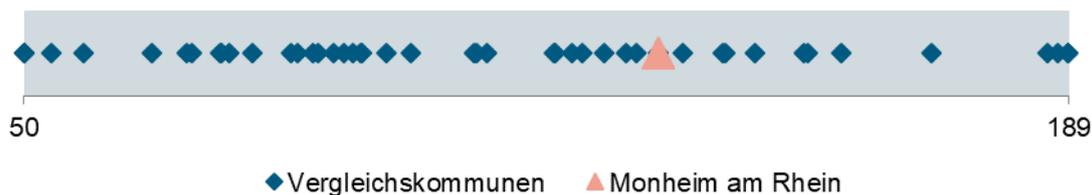
Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese ad-

diert die im Jahr 2019 eingegangen 42 Freistellungsanzeigen und die 301 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 14 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber²⁵.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen (vgl. Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen) zeigt sich, dass die Stadt Monheim am Rhein im Jahr 2019 steigende Antragszahlen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen hat. Da der Personaleinsatz annähernd gleichgeblieben ist, steigt die Kennzahl von 113 im Jahr 2018 auf 134 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2019. Mit der Kennzahl für 2018 positionierte sich die Stadt Monheim am Rhein interkommunal im Bereich des ersten Viertelwertes, da die meisten Vergleichskommunen in diesem Jahr noch höhere Fallzahlen zu bearbeiten hatten als 2019. Die Kennzahl 2019 liegt dagegen fast im obersten Viertel, obwohl zusätzlich noch Schulungen für die neue Landesbauordnung sowie die Eingaben für die Nutzbarmachung der Fachsoftware erforderlich waren. Dies deutet auf eine hohe Arbeitsbelastung in diesem Jahr. Der für 2020 erwartete Rückgang der Fallzahlen nach Realisierung der Neubaugebiete kann hier zu einer Entspannung führen. Demgegenüber ist allerdings zu berücksichtigen, dass noch in diesem Jahr zwei Bedienstete mit einem Stellenanteil von 0,7

²⁵ 2019 gesamt 357 Fälle bei 2,66 Stellen; 2018 288 Fälle bei 2,56 Stellen

Vollzeit-Stellen die Bauaufsicht verlassen werden, was die Situation zusätzlich verschärft, bis Ersatz gefunden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Entwicklung der Fallzahlen und deren Auswirkung auf die obige Personalkennzahl auswerten und die Erkenntnisse zur Bemessung des Personaleinsatzes heranziehen. Im Hinblick auf die anstehende Fluktuation ist zu beachten, dass sich der erforderliche Einarbeitungsaufwand belastend auswirken kann.

Nach Definition der gpaNRW rechnen als Fälle in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ die Summe der eingegangenen Bauanträge, die Freistellungsvorlagen und die Vorbescheide. Wenn neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, sind diese Fälle nicht mit eingerechnet. Im Regelfall verzerrt dies die Kennzahl nicht, da regelmäßig zum Jahresende noch Anträge eingehen, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden. Rechnerisch muss der Bestand der unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren zzgl. den neuen Bauanträgen und abzgl. der Baugenehmigungen, Ablehnungen sowie zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge die Zahl der unerledigten Bauanträge des Folgejahres ergeben.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Monheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k. A.	9,09	23,25	32,40	62,59	450	26
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	8,59	2,73	7,48	13,46	18,56	26,47	45

Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen usw. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Die Stadt Monheim am Rhein konnte den Bestand an unerledigten Bauanträgen nicht zuverlässig ermitteln, da wie bereits beschrieben zwar die eingegangenen Bauanträge, Genehmigungen und Ablehnungen in einem Jahr aus der Fachsoftware ausgewertet werden können, nicht jedoch, ob alle im System laufenden Verfahren auch abgeschlossen sind. So, wie die Friststopps zur Laufzeitenerfassung gesetzt werden sollten, sollten auch die Fälle im System ordnungsgemäß abgeschlossen werden, um hier zukünftig auf zuverlässige Werte zurückgreifen zu können. Wenn das System nicht alle erledigten Fälle auswerten kann, dann ist auch die Ermittlung des Durchschnittswertes zu den Laufzeiten nicht möglich, da sie nur einen Teil der erledigten Fälle enthält. Die, bei denen der Erledigungseintrag fehlt, sind nicht enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Daten und Laufzeiten in der Fachsoftware sorgfältig einpflegen, auswerten und deren Entwicklung beobachten. Entsprechend sollte die Dienst-anweisung überarbeitet und präzisiert werden.

Der Overhead-Anteil in der Bauaufsicht ist in Monheim am Rhein unterdurchschnittlich. Die Vorgesetzten der Baugenehmigungsbehörde der Stadt Monheim am Rhein sind weniger in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als in anderen Behörden. Die Sachbearbeitung erfolgt größtenteils eigenverantwortlich. Dafür übernehmen die Vorgesetzten steuernde Funktionen.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die gewählte Softwarelösung ist geeignet, um die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht gut zu unterstützen. Sie kann allerdings für die Baugenehmigungsverfahren noch nicht umfänglich eingesetzt werden, weil sie individuell eingerichtet werden muss. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren Ressourcen ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Die **Stadt Monheim am Rhein** erhält noch alle Bauanträge in Papierform. Elektronische Bauanträge können bisher nicht angenommen werden. Vom Sekretariat werden die Stammdaten eingegeben, um die Akte anzulegen. Die digitale Akte wird nur teilweise zur elektronischen Bearbeitung genutzt, z. B. wenn Stellungnahmen eingeholt werden. Vollständig ist diese Akte jedoch nicht; Pläne und Statikberechnungen werden z. B. nicht eingescannt. Ansatzweise wird die Bearbeitung bereits vereinfacht, da beispielsweise bei weiterem Schriftverkehr Textpassagen kopiert werden können. Wie bereits im Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse beschrieben, erfolgt die Bearbeitung der Bauanträge bisher nicht medienbruchfrei. Die Bauaufsicht führt im Moment sogenannte Hybridakten, d. h. teils digital, teils in Papierform.

Die Software sollte den Ablauf der Genehmigungsverfahren unterstützen, im besten Fall vereinfachen und beschleunigen. Checklisten, Textbausteine und die Fristenkontrolle erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Das gilt für alle Genehmigungsverfahren und für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Durch einen Prüfkatalog vom Antragsingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages wird die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter in der Fachsoftware Schritt für Schritt durch die Verfahren geleitet.

Seit 2014 wird in der Bauaufsicht der Stadt Monheim am Rhein eine spezifische Fachsoftware eingesetzt. Seit Februar 2020 ist eine neue, modernere Version der Software im Einsatz. Auch weitere Module, z. B. für wiederkehrende Prüfungen, den Brandschutz und die Denkmalpflege wurden angeschafft. Da die Software anfangs weitestgehend durch die Anwender mit Inhalt und Steuerungsverknüpfungen gefüllt werden muss und die Systembetreuer dies neben dem normalen Tagesgeschäft leisten müssen, dauert die Umsetzung, d. h. die Bearbeitung der Verfahren mit gleichzeitiger Nutzbarmachung der Software, entsprechend länger. Darüber hinaus sind entsprechende Mitarbeiterschulungen erforderlich, die wiederum zu geringerer effektiver Arbeitszeit führen. Dies muss durch Dienstleistungsaufträge an Firmen oder externe Ingenieurbü-

ros aufgefangen werden, z. B. für wiederkehrende Prüfungen. Und das wiederum führt zu einem niedrigeren Aufwandsdeckungsgrad. Die Umstellung auf digitale Bearbeitung hat demnach bisher keine direkte, messbare Verbesserung der Effizienz zur Folge. Die Dienstleistungsaufträge an Firmen werden seit dem Jahr 2020 nicht mehr vergeben, sondern die Aufgaben wieder in Eigenregie durchgeführt.

Bis zum Jahr 2021 soll das Portal d-NRW²⁶ aufgebaut werden. Neben einem umfangreichen Informationsangebot für die Bauwilligen wird ihnen zunächst im einfachen Genehmigungsverfahren ermöglicht, Bauanträge online zu stellen. Die Online-Anwendung ermöglicht die Kommunikation zwischen Antragstellern und Bauaufsicht. Damit kann dann auch die Bauaufsicht durch Nutzung von Vorlagen die Verfahren vereinfachen. Insofern ist es sinnvoll, das Portal mit der eigenen Plattform abzugleichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Voraussetzungen und Ressourcen schaffen, den digitalen Regelbetrieb aufnehmen zu können.

Gleichwohl verpflichtet das Online-Zugangsgesetz (OZG) Bund und Länder u. a., alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Vom Grundsatz her gilt: Wo der Leistungsvollzug liegt, da liegt auch die OZG-Umsetzung. Somit ist die Kommune nach dem Stand von 2019 verpflichtet, die Bauanträge spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, also auch digital anzunehmen. Dafür muss das Verfahren rechtzeitig umgestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Bearbeitung schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Die vollständige digitale Aktenführung sollte rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert werden.

Grundsätzlich wurde in der Stadt Monheim am Rhein bereits erkannt, dass der Arbeitsprozess durch den Einsatz einer Fachsoftware beschleunigt werden kann und steuerungsrelevante Auswertungen möglich sind. Vor kurzem wurde ein Dienstleister damit beauftragt, ein einheitliches Datenmanagementsystem für alle städtischen Einrichtungen zu schaffen. Mit den vorbereiteten Maßnahmen wurde begonnen. Die Bauaufsicht geht davon aus, dass das System in ca. zwei Jahren in der Abteilung umfänglich in Betrieb sein wird. Auch ein Zugangportal, über das die Antragsteller die Möglichkeit hätten, ihre Antragsunterlagen digital zu hinterlegen, ist in Vorbereitung. Zur vollständigen Digitalisierung der verwaltungsinternen Abläufe in der Bauverwaltung sollten bestehende Bauakten und Pläne ebenfalls digitalisiert werden. Ggf. sollte der externe Dienstleister damit beauftragt werden. Darüber hinaus sollte die Software gezielte Auswertungen für ein Controlling mittels Kennzahlen ermöglichen.

²⁶ 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 OZG-Koordinierungsstelle zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW beiträgt.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten kaum Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Es ist noch kein Berichtswesen eingerichtet.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Monheim am Rhein** verfolgt grundsätzliche Ziele wie z. B. Kundenzufriedenheit, Bauanträge rechtssicher und fristgerecht abzuarbeiten und die Fachsoftware zukünftig für eine effizientere Bearbeitung der Verfahren verstärkt einzusetzen. Diese Ziele werden in der Bauaufsicht durch rechtssichere und fristgerechte Verfahrensabläufe und die angestrebte Kundenzufriedenheit durch umfassende und qualifizierte Beratung der Antragstellenden umgesetzt. Damit wird für die Bauwilligen fast immer eine Lösung gefunden, das Bauvorhaben umzusetzen.

Die Bauaufsicht sollte konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Monheim am Rhein erhebt bereits einige Kennzahlen, die im Haushaltsplan abgebildet werden. Sie beziehen sich auf das Ergebnis des Produktes Maßnahmen der Bauaufsicht und bilden z. B. den Aufwandsdeckungsgrad ab. Er liegt im Plan bei rund 50 Prozent, tendenziell abnehmend seit dem Ergebnis aus 2017 mit fast 75 Prozent. Dies liegt neben den beschriebenen – aus Sicht der gpaNRW aufwendigen – Prozessabläufen auch an der Einführung der Software in der Bauaufsicht und den damit verbundenen umfangreichen Mitarbeiterschulungen. Aufgrund der begrenzten Mitarbeiterkapazität sind darüber hinaus mehr Dienstleistungsaufträge durch Firmen zu erbringen gewesen.

Diese Kennzahlen reichen aus Sicht der gpaNRW für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht und Steuerung des Produktes nicht aus. Die vorliegenden Grunddaten sollten für weitere Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Struktur-, Personal- und Leistungskennzahlen im internen Ablauf verwendet werden. 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 innerhalb der Stadt oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen. Zur Dokumentation sollte ein Berichtswesen eingeführt werden. Nach Aussage der Bauaufsicht ist es ein weiteres Ziel, nach der Digitalisierung solche Kennzahlen zu Steuerungszwecken zu erheben.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Monheim am Rhein sollte mit den vorhandenen Grunddaten geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Es sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, in dem Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

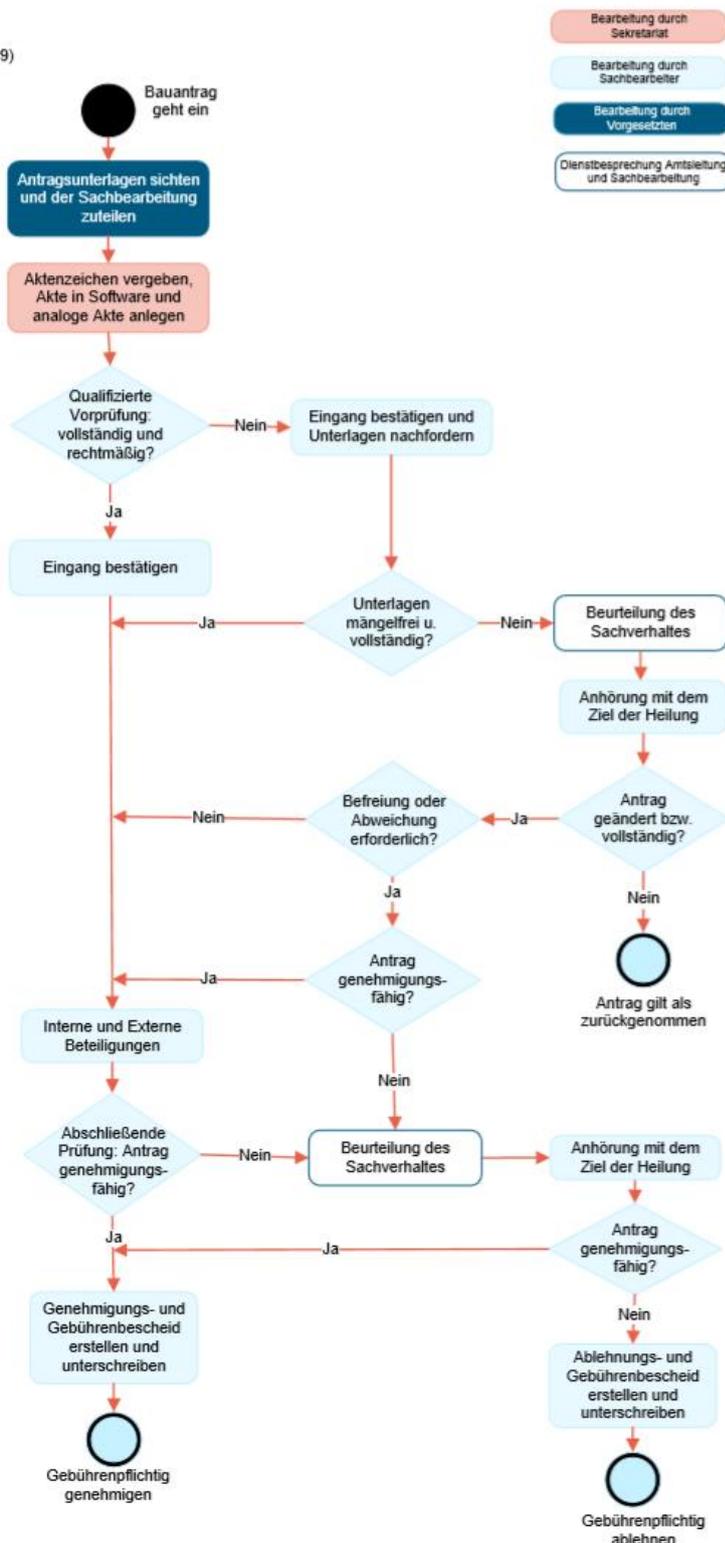
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Monheim am Rhein bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein.	154	E1.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte auf ihren Internetseiten die gesetzlichen Vorgaben vollständig und leicht nachvollziehbar erläutern. Ziel sollte sein, dass auch ohne umfangreiche Bauberatungen möglichst genehmigungsfähige Anträge eingehen.	7
			E1.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte eventuelle Fristüberschreitungen schriftlich anzeigen. Damit reduziert sie die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit.	155
F2	Die Bauaufsicht erhebt Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der Gebührenrahmen wird jedoch nicht ausgeschöpft.	154	E2.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Dienstanweisung zur Gebührenerhebung aus dem Jahr 2013 gemäß der neuen Landesbauordnung und der aktuellen Fassung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) überarbeiten.	155
			E2.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand für die Prüfung der Anträge weitgehend in der Bauverwaltung zu decken und nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.	156
F3	Die Stadt Monheim am Rhein hat mehr Anträge zurückgewiesen als die meisten Vergleichskommunen bis zur derzeitigen Auswertung. Zurückgenommene Bauanträge gibt es in Monheim am Rhein vergleichsweise wenige.	156	E3	Die Stadt Monheim am Rhein sollte durch eine optimierte Vorabinformation eine bessere Qualität der Bauanträge bei der Ersteinreichung erzielen und dann von der Vereinfachung in der Landesbauordnung Gebrauch machen, dass nicht innerhalb der ersten Frist vervollständigte oder korrigierte Bauanträge als zurückgenommen gelten.	157

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Monheim am Rhein setzt seit einigen Monaten die neue Version ihrer Fachsoftware ein und will sie zukünftig verstärkt nutzen.	158	E4	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch führen und sogenannte Medienbrüche vermeiden. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und mit Hilfe von geführten Verfahrensschritten durch die Fachsoftware die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten. Für die Einrichtung der Software kann eine temporäre personelle Verstärkung sinnvoll sein.	159
F5	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bearbeitung von mangelhaften bzw. unvollständigen Bauanträgen.	159	E5	Die Stadt Monheim am Rhein sollte den Prozessablauf straffen und auf das mehrmalige Nachfordern genehmigungsfähiger Unterlagen verzichten.	160
F6	Der Korruptionsprävention wird in Monheim am Rhein u. a. durch die Verteilung der Bauanträge nach Auslastung und nicht nach Bezirken Rechnung getragen.	12			
F7	Die Stadt Monheim am Rhein erfasst die durchschnittliche Laufzeit der Bauanträge erst mit der neuen Version ihrer Software seit dem Frühjahr 2020. Daher kann die gpaNRW zu den Laufzeiten von Bauanträgen für das Jahr 2019 keine vergleichbaren Kennzahlen bilden. Sowohl die mehrmaligen Fristsetzungen bis zum genehmigungsreifen Bauantrag als auch die gleichzeitige Einrichtung der Fachsoftware parallel zum laufenden Verfahren wirken sich mutmaßlich verzögernd auf die Laufzeiten aus.	160	E7.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte für alle Verfahren neben dem Eingangs- und dem Genehmigungsdatum weitere Merkmale im Vorgang erfassen.	14
			E7.2	Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt Monheim am Rhein die Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.	162
F8	Die Stadt Monheim am Rhein hat im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die meisten Vergleichskommunen. Sie hat die Personalkennzahl gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessert.	15	E8.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Entwicklung der Fallzahlen und deren Auswirkung auf die obige Personalkennzahl auswerten und die Erkenntnisse zur Bemessung des Personaleinsatzes heranziehen. Im Hinblick auf die anstehende Fluktuation ist zu beachten, dass sich der erforderliche Einarbeitungsaufwand belastend auswirken kann.	17
			E8.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Daten und Laufzeiten in der Fachsoftware sorgfältig einpflegen, auswerten und deren Entwicklung beobachten. Entsprechend sollte die Dienstanweisung überarbeitet und präzisiert werden.	18

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die gewählte Softwarelösung ist geeignet, um die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht gut zu unterstützen. Sie kann allerdings für die Baugenehmigungsverfahren noch nicht umfänglich eingesetzt werden, weil sie individuell eingerichtet werden muss. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren Ressourcen ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.	166	E9.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die Voraussetzungen und Ressourcen schaffen, den digitalen Regelbetrieb aufnehmen zu können.	167
			E9.2	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Bearbeitung schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Die vollständige digitale Aktenführung sollte rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert werden.	167
F10	Die Stadt Monheim am Rhein hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten kaum Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Es ist noch kein Berichtswesen eingerichtet.	20	E10	Die Bauaufsicht der Stadt Monheim am Rhein sollte mit den vorhandenen Grunddaten geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeit-horizont hinterlegt werden. Es sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, in dem Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar werden.	168

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Monheim
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die **Organisation des Vergabewesens** in der Stadt Monheim am Rhein ist praxisorientiert und gut aufgestellt, Vergabeverfahren rechtssicher abwickeln zu können. Die Stadt hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Sie unterstützt die Fachämter bei Vergaben ab 10.000 Euro netto, jedoch ohne Nutzungszwang. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) ist ab 10.000 Euro netto zu beteiligen. Nach eigenen Angaben kann das RPA mit der vorhandenen Personalausstattung bei dem großen Bauvolumen in Monheim am Rhein²⁷ oft nur stichprobenartige Prüfungen vornehmen. Die Nutzung einer Vergabesoftware unterstützt das Handeln der Beteiligten. Für die Vergabeverfahren hat die Stadt 2016 die letzte Dienstanweisung über das Vergabeverfahren erlassen. Die Vergabeordnung wird derzeit aktualisiert und soll noch 2020 in Kraft gesetzt werden.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Monheim am Rhein im Jahr 2018 eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption“ aufgestellt. Sie ist gut geeignet, Korruption präventiv zu begegnen. Dafür hat die Stadt korruptionsanfällige Bereiche und Tätigkeiten identifiziert und aufgelistet. Es finden regelmäßig Schulungen statt, weitere Informationen erfolgen über das Intranet der Stadt.

Eine Dienstanweisung zum Thema **Sponsoring** gibt es in der Stadt Monheim am Rhein nicht. Die Dienstanweisung Korruptionsprävention behandelt das Thema und enthält auch einen Mustervertrag. Die Stadt nimmt Sponsoringleistungen bisher nur bei der Durchführung von Stadtfesten in Anspruch.

Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten liegt in der Stadt Monheim am Rhein in den Jahren 2017 und 2019 auf vergleichsweise hohem, 2018 auf niedrigem Niveau. Teilweise übersteigen die Schlussrechnungssummen die Auftragswerte deutlich, bei anderen Maßnahmen werden die Auftragssummen erheblich unterschritten. Die gpaNRW empfiehlt, zumindest für kostenintensive und komplexe Maßnahmen ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) einzuführen. Dieses könnte mit einer abgeschlossenen Planung,

²⁷ Mit über 16 Mio. Euro Maximum im interkommunalen Vergleich

einer ausgearbeiteten Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie einem Nachtragsmanagement mit systematischer Auswertung der Projekte im Nachgang zukünftig zu geringeren Abweichungen führen.

Die **Betrachtung einzelner Baumaßnahmen** zeigt im Ergebnis Handlungsbedarf, um Nachträge und Mengenmehrungen zu reduzieren. Grundsätzlich werden die rechtlichen Vorgaben eingehalten. Um eine Nachbetrachtung vornehmen und Ursachen für Abweichungen nachvollziehen zu können, ist eine bessere Dokumentation der Baumaßnahmen nach der Zuschlagserteilung erforderlich.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

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

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

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

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen der Stadt Monheim am Rhein ist rechtssicher aufgestellt. Die zentrale Vergabestelle wird normalerweise bei Auftragsvergaben ab 10.000 Euro netto beteiligt. In der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und es wird eine Vergabesoftware genutzt.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat ihre ZVS im Bereich 20 Finanzen, 20/1 Finanzservice, angesiedelt. Sie soll als Dienstleistungseinrichtung bei Vergabeverfahren ab netto 10.000 Euro geschätztem Auftragswert für die Bereiche der Stadt Monheim am Rhein genutzt werden. Unterhalb der Wertgrenze unterstützt sie die Kolleginnen und Kollegen bei Bedarf. Sie bedient sich eines Vergabemanagementsystems (VMS). Nutzungszwang besteht grundsätzlich nicht, obwohl das VMS zukünftig vermehrt genutzt werden soll. Die Zuständigkeit für die Vergaben verbleibt in den Fachbereichen, die nach Aussage der Stadt mit kompetenten und selbstständig arbeitenden Kolleginnen und Kollegen besetzt sind. Im Vergleich zu anderen Kommunen erscheint die Wertgrenze hoch. Die Verwaltungsspitze hat die Betragsgrenzen möglichst hoch festgesetzt, um kleinere Maßnahmen in möglichst kurzer Zeit zu realisieren. Sämtliche EU-Vergaben werden durch eine externe Rechtsberatung betreut.

Einen Gesamtüberblick über alle Vergaben gibt es in der Stadt Monheim am Rhein nicht, weil nicht alle Aufträge und Nachträge zentral (nach-)erfasst werden. Dies erfolgt nur bei Vergaben ab 10.000 Euro und bei Beteiligung der ZVS. Somit gibt es keine umfassende zentrale Vergabedatenbank, mit der Auswertungen z. B. über die Höhe der Auftragswerte oder die Häufigkeit von Vergaben an Bieter durchgeführt werden könnten. Zur Verbesserung des Wettbewerbs, aber auch zur Transparenz im Auftrags- und Vergabewesen sollte mit einer nach den verschiedenen Sachgebieten (Gewerken) geordneten Vergabedatenbank über die Fachsoftware gearbeitet werden. Diese sollte Namen und Anschriften der beauftragten oder zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen enthalten, gegliedert nach Gewerken, Vergabearten, Beträgen, Daten der Aufträge, Haushaltsstellen sowie Namen der zuständigen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen. Werden die einzelnen Vergaben auf diese Weise gespeichert und ausgewertet, kann Transparenz geschaffen werden, die einen Gesamtüberblick über die Vertragspartner der Stadt Monheim am Rhein und ggf. mögliche Bevorzugungen ermöglicht. Das Gleiche gilt für die Beauftragung von Lieferanten sowie Architektur- und Ingenieurbüros.

Die Festlegung des Bieterkreises bei den nicht öffentlichen Verfahren erfolgt bei der Stadt Monheim am Rhein derzeit nicht durch die ZVS. Im Rahmen der Korruptionsverhütung im Auftrags- und Vergabewesen sollte die ZVS für die Auswahl der Bieter bei nicht öffentlichen Ausschreibungen auf die o.g. Bieterdatei oder die Interessenten nach der ex-ante-Veröffentlichung zurückgreifen, ggf. in Abstimmung mit den Fachbereichen. Die Sachbearbeiter/-innen oder Architektur-/Ingenieurbüros sollen keine Kenntnis über den endgültigen Bieterkreis haben. Auch sollten die Fachbereiche nur das Leistungsverzeichnis erstellen. Die Bekanntmachungen sowie die Vertragsunterlagen nebst Einsetzen von Fristen sollte die ZVS erstellen. Sie muss gemäß Vergabeordnung ohnehin die zusammengestellten Unterlagen kontrollieren. Während der Prüfung wurde in der Stadt Monheim am Rhein eine Vergabedatenbank eingerichtet. Darin sollen zukünftig alle Vergaben ab 5.000 Euro erfasst werden.

→ **Empfehlung**

Die ZVS der Stadt Monheim am Rhein sollte regelmäßig und auch bei Vergaben unter 10.000 Euro eingesetzt werden sowie darüber hinaus weitere Tätigkeiten übernehmen.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt eine „Dienstanweisung über das Vergabeverfahren der Stadt Monheim am Rhein (Vergabeordnung)“ erlassen. Diese wurde am 08. Januar 2016 in Kraft gesetzt und hat die Vergabeordnung vom 07. September 2011 und die Dienstanweisung für die Zentrale Vergabestelle vom 01. Mai 2000 abgelöst. Die Vergabeordnung enthält Vorgaben für alle Verfahrensschritte von der Erstellung der Leistungsverzeichnisse über die Bekanntmachung bis zur Zuschlagserteilung, die Beteiligung des RPA sowie den Umgang mit Nachtragsangeboten. Vergaberechtlich relevante Hinweise, z. B. auf die sog. ex-ante und ex-post-Veröffentlichungen²⁸ sowie der Hinweis auf die Prüfung der Binnenmarktrelevanz sind in der Dienstanweisung Vergabe noch nicht enthalten. Hinweise darauf gibt es in der Checkliste Vergabe, die Bestandteil der Vergabeordnung ist. Sie wird jedoch in der Praxis nicht verwendet (vgl. Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung).

→ **Feststellung**

Die Dienstanweisung entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage und wird aktuell bearbeitet. Die neue Vergabeordnung soll noch im Jahr 2020 in Kraft gesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die veraltete Dienstanweisung über das Vergabeverfahren schnellstmöglich ersetzen.

Die Organisation des Vergabewesens gewährleistet aktuell die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren. Darüber hinaus führt ein zur Nutzung vorgeschriebener Vergabeunterlagen die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen durch das Verfahren bis zur Zuschlagserteilung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte den standardisierten Vergabeunterlagen der neuen Dienstanweisung über das Vergabeverfahren anpassen.

Es wird i.d.R. vor der Bauakte ein Baukostenblatt abgeheftet, das die Auszahlungssummen bis zur Schlussrechnungssumme und eventuelle Sicherheitseinbehalte ausweist sowie die Mängelbeseitigung dokumentiert. Über den Bauablauf, die Dauer, das Zustandekommen von Verzögerungen oder erforderlichen Nachträgen sowie die Begründung von Abweichungen zwischen der Auftragssumme und der abgerechneten Schlussrechnungssumme erfolgt keine systematische Dokumentation oder Analyse. Eine solche Dokumentation ist nicht vorgeschrieben, für den Wissenserhalt oder zur Nachbetrachtung von Vergaben, speziell Baumaßnahmen, jedoch sinnvoll. Hierbei sollten Begründungen geliefert werden für markante Massenabweichungen, Ausführungsänderungen und folglich auch Alternativ- und Nachtragspositionen. Das kontinuierliche Fortschreiben solcher Begründungen ermöglicht es, Fehler bei der Ausschreibung und Massenermittlung auswerten zu können und zukünftig zu minimieren. Die Dokumentation sollte grundsätzlich den Abschluss einer Baumaßnahme darstellen. Weitere Ausführungen zu den Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme aufgrund von Mengenüberschreitungen

²⁸ Erforderliche Veröffentlichungen gemäß § 20 VOB/A 2019

oder Nachträgen finden sich in den Kapiteln 5.6 Nachtragswesen und 5.7 Maßnahmenbetrachtung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte zum Abschluss der Baumaßnahmen eine Dokumentation anfertigen und die wesentlichen Erkenntnisse daraus auswerten, um das Vergabeverfahren zu optimieren.

In der Stadt Monheim am Rhein erfolgen die Abnahmen als Vermerk in der Akte und auf dem Baukostenblatt. Die Auszahlung der Schlussrechnungssumme erfolgt erst nach der Mängelbeseitigung, ggf. mit dem vereinbarten Sicherheitseinbehalt. Die Stadt sollte grundsätzlich ein förmliches Abnahmeprotokoll anfertigen. Darin sollten die Mängelpunkte und Fristen zur Beseitigung der Mängel schriftlich festgehalten werden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte immer auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden. Bei Abschlagszahlungen vor Beseitigung der Mängel dürfen nur bemängelte Leistungen zum Abzug gebracht werden, unstrittige Positionen dürfen nicht einbehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte die förmliche Abnahme von Bauleistungen in einen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und ein Muster-Abnahmeprotokoll verwenden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.

Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung werden seit dem 01. Januar 2016 wieder durch das eigene RPA der Stadt Monheim am Rhein wahrgenommen. Vorher war per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung seit 2011 das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Mettmann zuständig.

→ **Feststellung**

Das RPA der Stadt Monheim am Rhein wird bei Auftragserteilungen ab 10.000 Euro eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des RPA sind in den Dienstanweisungen Vergabe und Rechnungsprüfung geregelt.

Das RPA der Stadt Monheim am Rhein wird gemäß Vergabeordnung bei Vergaben mit einem geschätzten Auftragswert von über 10.000 Euro vor der Auftragseinholung eingebunden. Das Leistungsverzeichnis mit allen erforderlichen Unterlagen muss nach der Erstellung vorgelegt werden. Regelungen dazu finden sich ebenfalls in der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren. Die Stadt beschäftigt drei Mitarbeiter im RPA, davon neben der Leitung einen weiteren Verwaltungsprüfer in Teilzeit mit 20 Stunden und einen technischen Prüfer in Teilzeit mit 25 Stunden.

→ **Feststellung**

Aufgrund der Ausstattung des RPA mit nur einem technischen Prüfer in Teilzeit können bei dem großen Bauvolumen in Monheim am Rhein oft nur stichprobenartige Prüfungen durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Sowohl die ZVS als auch das RPA sollten so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention eingeführt und einen Antikorruptionsbeauftragten bestellt. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mögliche Korruption bereits im Vorfeld zu erkennen und zu bekämpfen.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die Stadt **Monheim am Rhein** hat in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption (DA Korruptionsprävention)“ mit Datum vom 05. Juni 2018 Regelungen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention getroffen. Sie hat darin korruptionsanfällige Bereiche und Tätigkeiten identifiziert und aufgelistet. Insbesondere Korruptionsindikatoren (Warnsignale) und deren Bewertung sind benannt. Zudem gibt es interne Verhaltensregelungen bei Verdachtsfällen auf Korruption und zur Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bzw. zur Annahme von Belohnungen und Geschenken.

Darüber hinaus hat die Stadt eine Analyse auf Schwachstellen in der Korruptionsprävention durchgeführt und im Dezember 2016 ein umfangreiches Antikorruptionskonzept aufgestellt. Die Mitarbeiter wurden bei Bedarf von den jeweiligen Bereichsleitungen mit einbezogen. Der Gefährdungsatlas war anschließend Gegenstand von Gesprächsrunden. Zudem wurden sämtliche

²⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Dienstanweisungen nachgebessert. Nachschulungen erfolgen nach Auskunft der Stadt ca. alle zwei Jahre. Zusätzlich erfolgen Informationen über das Intranet.

→ **Feststellung**

Es ist positiv, dass die Stadt Monheim am Rhein die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisiert.

Wiederkehrende Schulungen oder Mitarbeitergespräche sorgen für eine allgemeine und gleichgerichtete Auffassung zum Thema. Der soziale Druck durch Gruppenschulungen ist so groß, dass Ansätze von Korruption und damit einhergehende Verharmlosungen durch Kollegengespräche nicht transportiert werden können. Es können eindeutige Grenzen gesetzt und Fragen Einzelner allgemeingültig beantwortet werden. Die Ausrede der Unwissenheit wird somit unwirksam, gleichzeitig werden Unsicherheiten ausgeräumt und das sensible und schwierige Thema enttabuisiert.

Die in den Vergabeverfahren nach § 8 KorruptionsbG geforderte Anfrage an die Informationsstelle des Landes, ob Eintragungen hinsichtlich des Bieters oder des Bewerbers, die/der den Zuschlag erhalten soll, vorliegen, wird gemäß der Dienstanweisung Korruptionsprävention durch die ZVS gestellt.

Weiter sieht das KorruptionsbG vor, dass gemäß § 17 der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten anzeigt. Zudem haben gemäß § 16 die Mitglieder in den städtischen Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u. a. Angaben zum Beruf und etwaigen Beraterverträgen, zu Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien oder Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in Unternehmen sowie vergleichbare Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind in geeigneter Weise jährlich zu veröffentlichen. Dies erledigt die Stadt Monheim am Rhein transparent im Ratsinformationssystem auf ihrer Homepage. Eine schriftliche Regelung hat die Stadt dazu bisher nicht getroffen. Die Zuständigkeiten sollten in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verbindlich geregelt werden.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen, haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein nimmt Sponsoringleistungen für die Durchführung von Stadtfesten in Anspruch. Für die Dauer der Veranstaltung wird ein Vertrag geschlossen. In der Dienstanweisung Korruptionsprävention sind Regelungen zum Thema Sponsoring getroffen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine

Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat nach eigener Aussage bisher nur im Zusammenhang mit Stadtfesten Sponsoringleistungen erhalten. Dabei handelt es sich i.d.R. um einen festgelegten Sponsorenbeitrag, für den der Sponsor für die Dauer einer im Sponsoringvertrag benannten Veranstaltung sein Firmenlogo und Werbematerial platzieren darf. Der Vertrag endet mit der Beendigung der Veranstaltung. Derzeit können wegen der Corona-Pandemie keine Stadtfeste stattfinden.

Andere Sponsoringleistungen werden nach Aussage der Stadt nicht in Anspruch genommen. Daher gibt es keine eigene Dienstanweisung zum Sponsoring. Das Thema wird im Rahmen der Dienstanweisung Korruptionsprävention behandelt. Sie enthält auch einen Mustervertrag. Die Verantwortlichkeit über das Sponsoring liegt dezentral bei den Fachbereichen der Verwaltung. Die Verbuchung erfolgt durch dezentrale Kontierung in den Bereichen und die zentrale Verbuchung im Bereich Finanzen. Der Bereich 20 Finanzen wird bereits vor Abschluss des Vertrages bezüglich der steuerlichen sowie der haushaltsmäßigen Behandlung informiert. Sämtliche Sponsoringleistungen werden nach Angaben der Stadt vertraglich festgehalten und zeitlich befristet. Ein zentrales Register über die Sponsoringverträge gibt es derzeit nicht und ist bisher auch nicht geplant.

Grundsätzlich sollte jeder Sponsoringvertrag zeitlich befristet werden. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem können unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln eingeplant werden, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages auch kostenneutral zu halten. Sollte die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Dies sollte in einer besonderen Bestimmung schriftlich geregelt werden. Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt weiterhin die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar. Wenn in Zukunft mehr Sponsoringleistungen in Anspruch genommen werden, sollte die Stadt eine separate Dienstanweisung Sponsoring erstellen. Dann sollten auch Regelungen für den Fall, wenn ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität äußert, aufgestellt werden. Die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW enthält auch ein Muster für einen Sponsoringvertrag. Daran kann sich die Stadt ggf. orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Inanspruchnahme aller Sponsoringleistungen sollte zentral erfasst werden. Die Stadt Monheim am Rhein sollte dem Rat jährlich einen Bericht über Spenden und in Anspruch genommene Sponsoringleistungen zur Verfügung stellen und aus Gründen der Transparenz auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Monheim am Rhein hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Eine eigenständige oder zentral organisierte Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen gibt es in der **Stadt Monheim am Rhein** nicht. Auch eine Dienstanweisung zum Thema BIC und eine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von (größeren) Baumaßnahmen hat die Stadt bisher nicht eingeführt.

Für das BIC sollte ein definiertes Ablaufprogramm aufgestellt werden. In einer Dienstanweisung BIC sollte sie verbindliche Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle für ein BIC verantwortlich ist,
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. externe Planer oder Berater hinzugezogen werden,

- welche Berichtspflichten bestehen (wer berichtet wann an wen?).

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern es geht um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Es umfasst die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analyse). Schon bei der Bedarfsprüfung sollen alle potenziell Beteiligten oder Interessenten eingebunden oder angehört werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge der Stadt integrieren. Auf der Basis wird die Baumaßnahme dann umgesetzt, um Personal-, Zeit- und finanzielle Ressourcen zu sparen.

Auch die Haushaltsmittelplanung sollte realistisch erfolgen. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld mit einem klar definierten Planungsauftrag notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt, kann jedoch aufgrund der Streubreite und Vielzahl an Aufgaben nicht vom Verwaltungsvorstand selbst wahrgenommen werden.

Bauliche Maßnahmen werden nach der Bedarfsfeststellung in der Stadt Monheim am Rhein in der Regel autark durch die jeweiligen Baubereiche vollumfänglich geplant und möglichst zügig abgewickelt. Bauinvestitionen werden durch die Entscheidungsträger auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit untersucht und dokumentiert. Die Abwägung von Alternativen wird nach Aussage der Stadt gewissenhaft vorgenommen. Im wöchentlichen Turnus werden größere Maßnahmen von den Bereichsleitungen Hochbau und Tiefbau im Verwaltungsvorstand mit dem Bürgermeister besprochen.

Herstellungs- und Folgekosten sollen, soweit möglich und absehbar, ermittelt werden, sind aber nicht immer die tragenden Elemente einer Entscheidungsfindung. Oft genießen politische Ziele Vorrang in der Umsetzung. Punktuell werden bestimmte Elemente hervorgehoben, so z. B. in der Schulpolitik oder beim Thema Energieversorgung.

Die Internetseiten geben sehr transparent Auskunft über geplante Maßnahmen sowohl für die erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit und von Behörden gem. §§ 3 und 4 Baugesetzbuch (BauGB) als auch zur erwünschten Einbringung von Ideen und Meinungen der Bürgerschaft. Machbarkeitsstudien und Kostenplanungen stehen zum Download bereit.

Nach der grundsätzlichen Bedarfsfeststellung und wenn die Mittel im Haushalt bereitstehen, werden die Planungen konkretisiert, verwaltungsintern abgestimmt und anschließend im politischen Rahmen diskutiert. Die betroffenen Bereichsleitungen berichten ihrem zuständigen Verwaltungsvorstandsmitglied bzw. direkt dem Bürgermeister. Im Verwaltungsvorstand werden entsprechende Entscheidungen getroffen. Werden weitere Mittel benötigt, erfolgt die Absprache mit der Kämmerei nach Genehmigung durch die Politik. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen treffen die direkt handelnden Personen, deren Vorgesetzte bzw. bei Bedarf die politischen Gremien.

→ **Empfehlung**

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Monheim am Rhein ein BIC implementieren. Dieses sollte sie zentral organisieren und ein Projektsteuerungssystem mit einem definierten Ablaufprogramm aufstellen.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es in keiner anderen Phase des Planens und Bauens größere Einsparvolumina gibt als bei einer qualifizierten Bedarfsplanung. Da es immer wieder vorkommen kann, dass zwischen dem Grundsatz-, Bau- und Finanzierungsbeschluss und der Ausführung erhebliche Kostensteigerungen entstehen, sollte zur Kostensicherheit der strategischen Bedarfsplanung und der konsequenten Baudurchführung erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Speziell eine kompetente Kostensteuerung im BIC an übergeordneter Stelle in der Verwaltungsführung sollte Sorge tragen, dass durch die gesamte Projektabwicklung hindurch weitgehend keine Einflussnahme von außen mehr genommen werden kann und die Qualitätssicherung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen bis zum Projektabschluss gegeben ist. Dem vorzubeugen kann ein „einfaches Amt“ mit seinen Bediensteten nicht erfüllen. Aber es unterstützt das BIC durch Bereitstellung der Grundinformationen. Dadurch kann die Verwaltungsführung das Wirtschaftlichkeitsziel (möglichst geringer Aufwand zur Umsetzung des Projekts) erreichen. Das bringt nicht nur Finanzsicherheit, sondern verhindert in den Fachämtern auch die Umplanung und möglicherweise dadurch entstehende Überlastung aufgrund der Zeitvorgaben im Bauablaufplan. Auf die Häufung von Auftragsüber- und -unterschreitungen wie im Kapitel 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert beschrieben wird hingewiesen.

Zusammengefasst definiert sich das BIC über nachstehende Aufgaben. Besonders die ersten Punkte stehen als „strategische Bedarfsplanung“ chronologisch deutlich vor der ersten konkreten Baumaßnahmenplanung:

- Zentrales Vorhalten allgemeiner, strategischer Ausgangskriterien, z. B. Kenntnisse über gesetzliche Grundlagen sowie die Entwicklung von Strukturen, der Demografie und der Finanzsituation,
- Notwendigkeits- und Dringlichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Gesamtlage/-anforderung in der Stadt und ggf. darüber hinaus,
- Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten,
- Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analysen),
- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sowie Herstellung von Transparenz und Dokumentation der einzelnen Projektphasen.

Dazu verweisen wir auf den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanweisungen und in Anlage 5 mehrere Musterdienstanweisungen für verschiedene Größenklassen und Ausprägungen.

Für die realistische Finanzmittelplanung sollte ein systematisches BIC installiert werden. In der Stadt Monheim am Rhein machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der gesamten Investitionstätigkeit aus, in den letzten Jahren seit 2014 jeweils rund ein Viertel, von Jahr zu Jahr mit deutlich steigender Tendenz. Im Jahr 2018 steigen die Auszahlungen für Baumaßnahmen sprunghaft an, sodass sie mehr als 63 Prozent der Gesamtauszahlungen betragen. Im Haushalt 2018 sind für das Jahr 2018 im Ergebnis Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 37,5 Millionen Euro erfolgt. Geplant waren jeweils deutlich höhere Auszahlungen für Baumaßnahmen, umgesetzt wurden jeweils grundsätzlich zwischen und 40 bis 60 Prozent. Die steigende Tendenz von rund neun Mio. Euro Auszahlungen für Bautätigkeit im Jahr 2014 auf 37,5 Mio. Euro im Jahr 2018 wird in den folgenden Planjahren fortgeführt und sinkt erst ab 2021. Das Investitionsvolumen bei den Baumaßnahmen verachtfacht sich seit 2014. Hierzu verweisen wir auf das Kapitel Ermächtigungsübertragungen im Teilbericht Finanzen.

Die Stadt Monheim am Rhein bemerkt dazu, dass sie für alle Eventualitäten gewappnet sein und nicht unnötig Nachtragshaushalte produzieren möchte. Daher wird früh mit der Mittelbereitstellung im Haushalt begonnen, um die Verfahren frühzeitig starten zu können. Ein BIC würde bei Umsetzungsproblemen im Verlauf daraus nachfolgende Verzögerungen nicht verhindern.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der gpaNRW sollte sich die Stadt Monheim am Rhein aufgrund ihres hohen Bauvolumens Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Für mittlere kreisangehörige Kommunen ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken und in einer Dienstanweisung Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben zu regeln.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Monheim am Rhein vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Monheim am Rhein hat in verschiedenen Jahren größere Abweichungen vom Auftragswert als andere Kommunen. Dies gilt besonders für Bauaufträge. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase der Baumaßnahmen besteht.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Die **Stadt Monheim am Rhein** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 148 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen³⁰ mit mehr als 50.000 Euro brutto angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	31.189.295	
Abrechnungssummen	31.657.584	
Summe der Unterschreitungen	1.404.267	4,50
Summe der Überschreitungen	1.872.557	6,00

Die Unter- bzw. Überschreitungen sind in der Höhe mit 4,5 bzw. 6,0 Prozent jeweils über dem Median im interkommunalen Vergleich. Es gab 47 Unterschreitungen und 57 Überschreitungen. Überschreitungen des Auftragswertes werden häufig durch Nachträge verursacht.

In der Gesamtbetrachtung über die drei Jahre kommt Monheim am Rhein mit vergleichsweise wenig Nachträgen aus: Von den 148 seit 2017 abgerechneten Maßnahmen hatte die Stadt nur bei 30 Maßnahmen überhaupt Nachträge beauftragt. Diese haben jedoch ein Volumen von über 1,4 Mio. Euro. Das sind rund 4,6 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes. Auch dieser Wert ist überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie das Zustandekommen von Nachträgen können auf Zeitdruck oder Mängel in frühen Phasen zur Vorbereitung eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere die Entwurfsplanung sowie eine sorgfältige Grundlagen- und Massenermittlung entscheidend.

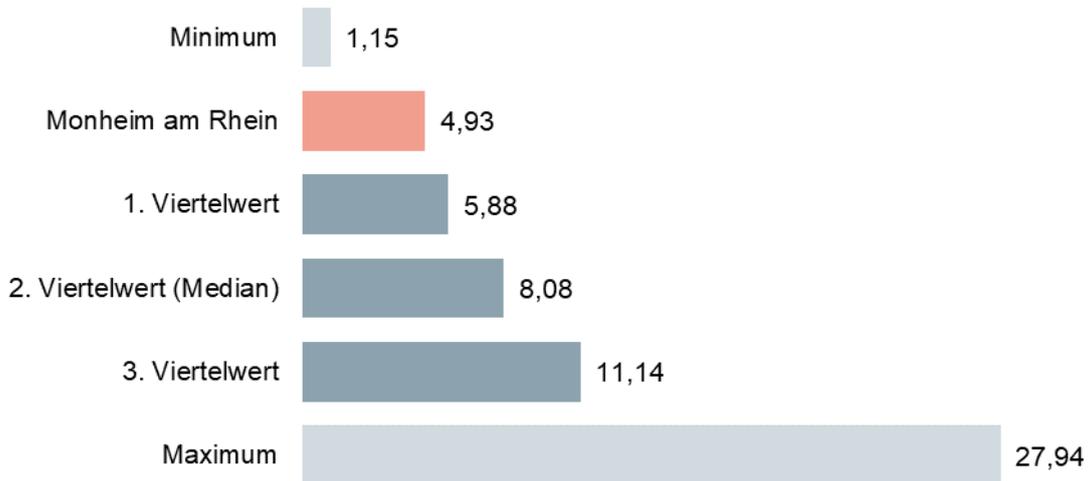
³⁰ ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

Zur Analyse der vorliegenden Daten betrachten wir die Abweichungen der Jahre 2017 bis 2019 im Einzelnen. Für 2019 sind zum Prüfungszeitpunkt für einen interkommunalen Vergleich noch nicht ausreichend Maßnahmen abgerechnet. In unserer Analyse betrachten wir daher die Nachträge der Stadt Monheim am Rhein in 2018.

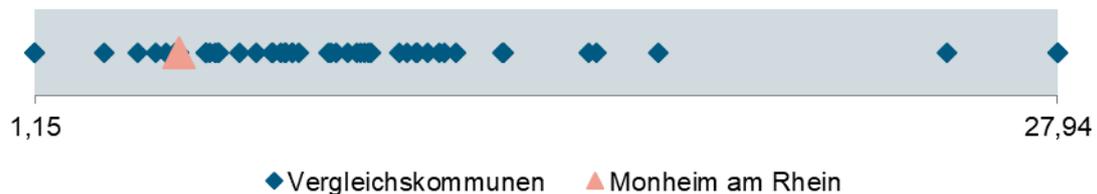
Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Monheim am Rhein 57 Vergaben mit mehr als 50.000 Euro mit einem ursprünglichen Auftragswert in Höhe von 16,7 Mio. Euro getätigt. Auch hier kam es zu Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte. Die Abweichung beträgt insgesamt fast 823.000 Euro. Über- und Unterschreitungen halten sich mit 17 bzw. 19 Fällen in etwa die Waage, sowohl in der Häufigkeit als auch in der Höhe von jeweils etwas über 400.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Monheim am Rhein damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Stadt Monheim am Rhein damit im Jahr 2018 im ersten Viertel im interkommunalen Vergleich. Im

Jahr 2017 betrug die Abweichungen der Schlussrechnungssummen vom Auftragswert einen hohen Wert mit rund 20 Prozent³¹ und im Jahr 2019 fast zehn Prozent, also über dem Median.

Auffällig sind deutliche Unterschreitungen in allen drei Jahren bei mehreren Maßnahmen sowohl im Bau- als auch im Liefer- oder Dienstleistungsbereich, die der Art nach fast immer mit Beleuchtung, Kabelverlegung, LED-Lampen oder (Laternen-)Masten zu tun haben. Die Schlussrechnungen betragen teils nur ein Viertel oder noch weniger des ursprünglichen Auftragswertes. Wir weisen darauf hin, dass bei so deutlichen Unterschreitungen, also eine über zehn Prozent hinausgehende Unterschreitung des Mengenansatzes, das Risiko für den Auftraggeber besteht, auf Verlangen des Unternehmers für einen monetären Ausgleich zu sorgen oder bei Nullmengen sogar kalkulierte oder nachweisbare Deckungsbeiträge zu erstatten sind (§ 2 Abs. 3 VOB/B). Dies ist oft verbunden mit erheblichem Zeitaufwand für Verhandlungen oder sogar Rechtsstreitigkeiten und sollte durch eine vorher abgeschlossene Planung vermieden werden. Bei Inhouse-Geschäften mit der MEGA³² ist das Risiko nicht gegeben, besteht aber bei Vergaben an externe Auftragnehmer. Eine Differenzierung der Vergaben nach Inhouse-Geschäften und Fremdvergaben wurde von der gpaNRW nicht vorgenommen.

Die 57 Vergaben im Jahr 2018 hat die Stadt Monheim am Rhein mit 16,7 Mio. Euro netto abgerechnet. Dabei wurden zehn Nachtragsaufträge, bis auf einen Liefer- und einen Dienstleistungsauftrag alles Bauaufträge, in Höhe von fast 390.000 Euro erteilt. Dies entspricht einem Anteil an den Schlussrechnungssummen von 2,3 Prozent. Damit liegt die Stadt Monheim am Rhein knapp unter dem Median im interkommunalen Vergleich.

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadtverwaltung durch ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung Einfluss auf eine möglichst geringe Anzahl und den Umfang der erforderlichen Leistungsänderungen nehmen, besonders bei Bauaufträgen. Eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung sind ein wesentlicher Ansatzpunkt, um möglichst geringe Differenzen zwischen Auftragswert und Schlussrechnungssumme bei Bauaufträgen zu erlangen und maßgeblich für die spätere reibungslose Vertragsausführung. Damit können Nachträge und damit verbundene Zeitverzögerungen weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus ist die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Vergabeordnung sind Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten, die in der Praxis nicht vollständig beachtet werden. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein

³¹ Abweichungen über zwei Mio. Euro vom Auftragswert 2017 gesamt in Höhe von über zehn Mio. Euro

³² MEGA: Monheimer Elektrizitäts- und Gasversorgung GmbH

zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.
- Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).
- Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.
- Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Monheim am Rhein** werden sowohl die Leistungsverzeichnisse von den Fachämtern oder externen Büros erarbeitet als auch die Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen geprüft. Zum Thema Nachtragsangebote sind in der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren ebenfalls einige Hinweise enthalten. Nachträge und Auftragserweiterungen mit einer Gesamtsumme von 10.000 Euro netto unterliegen der Beteiligungspflicht des RPA. Sie sind grundsätzlich schriftlich zu erteilen.

Eine förmliche schriftliche Nachbeauftragung ist erforderlich, wenn die ursprünglich ausgeschriebene Leistung ohne diese nicht auszuführen ist. Dafür sollten standardisierte Vorlagen des kommunalen Vergabehandbuchs oder vergleichbare Formulare genutzt werden. Dafür gibt es in Monheim am Rhein einen Leitfaden für Nachtragsvereinbarungen. Dieser und ein Formblatt für die Prüfung und Dokumentation von Nachträgen werden in der Praxis jedoch nicht verwendet, sondern stattdessen regelmäßig ein Formblatt „Vergabevermerk über freihändige Vergaben“, das ebenfalls Bestandteil der Vergabeordnung der Stadt Monheim am Rhein ist. Dazu hat die Stadt bereits festgestellt, dass mit der kommenden Vergabeordnung eine Verbesserung in der Anwendung eintreten muss.

In der Dienstanweisung fehlen z. B. Ausführungen hinsichtlich der Erfordernis, bei wesentlichen Änderungen von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Ebenso fehlt der Hinweis, dass bei Bauleistungen für die über zehn Prozent hinausgehende Unterschreitung des Mengenansatzes ein neuer Preis unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu vereinbaren ist. Dazu ist eine entsprechende Dokumentation erforderlich (vgl. Kapitel 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und auf die Anwendung der Dienstanweisung achten. Für die Prüfung, Beauftragung und Dokumentation von Nachträgen sollten standardisierte Formulare verwendet werden.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Monheim am Rhein bisher nicht eingerichtet. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe oder Häufigkeit von Nachträgen und beteiligten Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten

bei den Leistungsbeschreibungen oder der Massenermittlung liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien, z. B. das Abzielen auf Nachträge, ergeben.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben, das die Ergebnisse der abgewickelten Projekte gegenüberstellt und als Planungsgrundlage weiterer Investitionen und Maßnahmen dient. Insbesondere sollten die ursprüngliche Kostenschätzung oder -berechnung und der Hauptauftrag maßgeblich für die Umsetzung sein. Nicht maßgeblich ist das Ausschöpfen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel trotz reduzierter Leistungsausführung durch nachträglich eingebrachte zusätzliche Leistungen, denn sie unterlagen nicht den Wettbewerbsbedingungen des Hauptauftrages. Ebenfalls nicht maßgeblich ist, mit der Schlussrechnung unterhalb der Summe von Auftragswert und Nachträgen zu bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Monheim am Rhein sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Unternehmen. Die neue Vergabeordnung sollte entsprechend überarbeitet und ergänzt werden.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Managementübersicht					
F1	Das Vergabewesen der Stadt Monheim am Rhein ist rechtssicher aufgestellt. Die zentrale Vergabestelle wird normalerweise bei Auftragsvergaben ab 10.000 Euro netto beteiligt. In der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und es wird eine Vergabesoftware genutzt.	5	E1	Die ZVS der Stadt Monheim am Rhein sollte regelmäßig und auch bei Vergaben unter 10.000 Euro eingesetzt werden sowie darüber hinaus weitere Tätigkeiten übernehmen.	6
F2	Die Dienstanweisung entspricht nicht mehr der aktuellen Rechtslage und wird aktuell bearbeitet. Die neue Vergabeordnung soll noch im Jahr 2020 in Kraft gesetzt werden.	177	E2.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die veraltete Dienstanweisung über das Vergabeverfahren schnellstmöglich ersetzen.	177
			E2.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte den standardisierten Vergabevermerk der neuen Dienstanweisung über das Vergabeverfahren anpassen.	177
			E2.3	Die Stadt Monheim am Rhein sollte zum Abschluss der Baumaßnahmen eine Dokumentation anfertigen und die wesentlichen Erkenntnisse daraus auswerten, um das Vergabeverfahren zu optimieren.	178
			E2.4	Die Stadt Monheim am Rhein sollte die förmliche Abnahme von Bauleistungen in einen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und ein Muster-Abnahmeprotokoll verwenden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.	178
F3	Das RPA der Stadt Monheim am Rhein wird bei Auftragserteilungen ab 10.000 Euro eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des RPA sind in den Dienstanweisungen Vergabe und Rechnungsprüfung geregelt.	8			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Aufgrund der Ausstattung des RPA mit nur einem technischen Prüfer in Teilzeit können bei dem großen Bauvolumen in Monheim am Rhein oft nur stichprobenartige Prüfungen durchgeführt werden.	178	E4	Sowohl die ZVS als auch das RPA sollten so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können.	178
F5	Die Stadt Monheim am Rhein hat umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention eingeführt und einen Antikorruptionsbeauftragten bestellt. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mögliche Korruption bereits im Vorfeld zu erkennen und zu bekämpfen.	179			
F6	Es ist positiv, dass die Stadt Monheim am Rhein die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in regelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisiert.	180			
F7	Die Stadt Monheim am Rhein nimmt Sponsoringleistungen für die Durchführung von Stadt-festen in Anspruch. Für die Dauer der Veranstaltung wird ein Vertrag geschlossen. In der Dienstanweisung Korruptionsprävention sind Regelungen zum Thema Sponsoring getroffen.	10	E7	Die Inanspruchnahme aller Sponsoringleistungen sollte zentral erfasst werden. Die Stadt Monheim am Rhein sollte dem Rat jährlich einen Bericht über Spenden und in Anspruch genommene Sponsoringleistungen zur Verfügung stellen und aus Gründen der Transparenz auf ihrer Internetseite veröffentlichen.	182
F8	Die Stadt Monheim am Rhein hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet.	182	E8.1	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Monheim am Rhein ein BIC implementiert haben. Dieses sollte sie zentral organisieren und ein Projektsteuerungssystem mit einem definierten Ablaufprogramm aufstellen.	184
			E8.2	Aus Sicht der gpaNRW sollte sich die Stadt Monheim am Rhein aufgrund ihres hohen Bauvolumens Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Für mittlere kreisangehörige Kommunen ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken und in einer Dienstanweisung Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben zu regeln.	185
F9	Die Stadt Monheim am Rhein hat in verschiedenen Jahren größere Abweichungen vom Auftragswert als andere Kommunen. Dies gilt besonders für Bauaufträge. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase der Baumaßnahmen besteht.	16			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	In der Vergabeordnung sind Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten, die in der Praxis nicht vollständig beachtet werden. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	18	E10.1	Die Stadt Monheim am Rhein sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und auf die Anwendung der Dienstanweisung achten. Für die Prüfung, Beauftragung und Dokumentation von Nachträgen sollten standardisierte Formulare verwendet werden.	19
			E10.2	Die Stadt Monheim am Rhein sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Unternehmen. Die neue Vergabeordnung sollte entsprechend überarbeitet und ergänzt werden.	190
F11	Die ausgewählten Bauvergaben sind mit dem Vergabevermerk bis zur Zuschlagserteilung dokumentiert. Die Stadt hält sich dabei an die rechtlichen Vorgaben und im Wesentlichen an die eigene Dienstanweisung.				
F12	Die Maßnahmenbetrachtung konnte nicht umfassend durchgeführt werden, weil die Stadt die dafür erforderlichen Unterlagen nicht oder nicht mit einem vertretbaren Aufwand zur Verfügung stellen konnte. Eine angemessene Dokumentation der durchgeführten Baumaßnahme bis zum Abschluss ist nicht vorhanden.		E12	Die Stadt sollte für den Wissenserhalt und zur Nachbetrachtung von Baumaßnahmen eine Dokumentation anfertigen. Die nachträgliche Auswertung der Baumaßnahmen hinsichtlich der Abweichungen sollte künftig durch organisatorische Verbesserungen realisiert und durch Aufnahme in die Vergabeordnung ein Automatismus erzielt werden.	

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de