

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bergkamen im  
Jahr 2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bergkamen	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	9
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergkamen	17
0.4 Überörtliche Prüfung	18
0.4.1 Grundlagen	18
0.4.2 Prüfungsbericht	18
0.5 Prüfungsmethodik	19
0.5.1 Kennzahlenvergleich	19
0.5.2 Strukturen	20
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	20
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	21
0.6 Prüfungsablauf	21
0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle	23
<b>1. Finanzen</b>	<b>29</b>
1.1 Managementübersicht	29
1.1.1 Haushaltssituation	29
1.1.2 Haushaltssteuerung	30
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	30
1.3 Haushaltssituation	31
1.3.1 Haushaltsstatus	32
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	59
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>84</b>
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Beteiligungsportfolio	85
2.3.1	Beteiligungsstruktur	86
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	87
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	89
2.4	Beteiligungsmanagement	91
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	95
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>96</b>
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	Strukturen	98
3.3.1	Strukturkennzahlen	99
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	101
3.3.3	Präventive Angebote	101
3.4	Organisation und Steuerung	102
3.4.1	Organisation	102
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	104
3.4.3	Finanzcontrolling	105
3.4.4	Fachcontrolling	107
3.5	Verfahrensstandards	108
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	108
3.5.2	Prozesskontrollen	113
3.6	Personaleinsatz	114
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	115
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	115
3.7	Leistungsgewährung	116
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	116
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	123
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	130
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>135</b>
4.1	Managementübersicht	135
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135

4.3	Baugenehmigung	136
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	136
4.3.2	Rechtmäßigkeit	139
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	140
4.3.4	Geschäftsprozesse	141
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	142
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	143
4.3.7	Personaleinsatz	146
4.3.8	Digitalisierung	149
4.3.9	Transparenz	150
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	152
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>156</b>
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	158
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	158
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	161
5.4	Sponsoring	163
5.5	Bauinvestitionscontrolling	165
5.6	Nachtragswesen	167
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	168
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	170
5.7	Maßnahmenbetrachtung	171
5.7.1	Gesamtschule, Wärmedämmverbundsystem	172
5.7.2	Grundschule Overberge Rohbauarbeiten	173
5.7.3	Nördliche Lippestraße, Straßenbauarbeiten	174
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	176
	<b>Kontakt</b>	<b>178</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Bergkamen konnte zwar aufgrund ihres stringenten Haushaltskonsolidierungskurses und der guten konjunkturellen Lage das seit 2010 bestehende Haushaltssicherungskonzept ab 2016 verlassen. Allerdings besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Der Haushalt ist zwar strukturell ausgeglichen, doch haben die Defizite der Vorjahre den Handlungsspielraum der Stadt stark eingeschränkt. Dies spiegelt sich auch in der geringen Eigenkapitalausstattung sowie der hohen Verschuldung der Stadt Bergkamen wider. So gehört Bergkamen im Vergleichsjahr 2018 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner. Aufgrund der umfangreich geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Stadt Bergkamen weiter ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen zur Folge haben. In den Planjahren ab 2021 erwartet Bergkamen zwar durchgehend positive Jahresergebnisse. Allerdings unterliegt die Planung der Stadt Bergkamen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. So wird bereits das geplante Jahresdefizit für 2020 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie voraussichtlich deutlich höher ausfallen. Es ist somit davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Die Stadt sollte daher auch weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

In diesen volatilen Zeiten steigen auch die Anforderungen an die interne **Haushaltssteuerung**. In Bergkamen sind die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung 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. Insbesondere das laufende, in Anbetracht der aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie zwischenzeitlich weiter ausgebauten unterjährige Berichtswesen trägt zu einer umfassenden Steuerungstransparenz bei.

Bei der Stadt Bergkamen beschränken sich **Ermächtigungsübertragungen** auf investive Maßnahmen. Deren Volumen ist im Betrachtungszeitraum allerdings erheblich gestiegen. Auffällig ist der jährlich sehr geringe Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen. Dieser bildet in 2018 sogar den interkommunalen Minimalwert ab. Ziel sollte es daher sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch ist.

Im **Fördermittelmanagement** zeigt die Stadt Bergkamen bereits gute Ansätze. Aktuell fehlt es allerdings noch an einem umfassenden Überblick über die investiven und konsumtiven Förderprojekte, um mögliche Synergien zu erzielen.

Die Stadt Bergkamen verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur mit erheblichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Insgesamt ergeben sich hohe Anforderungen an das städtische **Beteiligungsmanagement**, zumal die Beteiligungen auch bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche Verbindlichkeiten führen und zudem hohe Erträge erwirtschaften. Aufgrund dieser hohen Anforderungen sollte die Stadt Bergkamen dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Die Stadt sollte zudem darauf hinwirken, die Jahresabschlüsse zukünftig von allen Beteiligungen grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Schließlich sollten die Gremientreter nach jeder Kommunalwahl durch gezielte Schulungen zu deren Rechte und Pflichten sowie durch fachliche Stellungnahmen der Beteiligungsverwaltung in ihrer Arbeit unterstützt werden.

In nahezu allen Städten und Gemeinden stellen die Jugend- und Sozialleistungen eine wachsende Herausforderung für den städtischen Haushalt dar. Dies gilt auch für Bergkamen. Im Bereich der **Hilfen zur Erziehung** ist die Haushaltsbelastung der Stadt Bergkamen verglichen mit anderen Kommunen allerdings gering. Dies spiegelt sich in einem niedrigen Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis 21 Jahren wider. Auf den Fehlbetrag wirken sich vor allem die Transferleistungen an freie Träger aus. Diese bewegen sich in der Stadt Bergkamen sowohl je Hilfesfall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Bergkamen gehört sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen zu der Hälfte der Kommunen mit den geringeren Aufwendungen je Hilfesfall. Zudem ist auch die Fallzahl je 1.000 Einwohner von 0 bis 21 Jahren in der Stadt Bergkamen leicht unterdurchschnittlich. Bemerkenswert ist, dass Bergkamen diese guten wirtschaftlichen Ergebnisse auch unter schwierigen soziostrukturrellen Rahmenbedingungen erzielt. Prägend sind hier vor allem die hohe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit. Die SGB II-Quote bildet bezogen auf alle mittleren kreisangehörigen Kommunen den höchsten Wert im Land NRW ab.

Wichtige Handlungsmöglichkeiten für Bergkamen ergeben sich noch im Bereich der Steuerung. So sollte die Stadt insbesondere ihre Controllingtätigkeiten weiter ausbauen. Dies gilt sowohl für das Finanz- als auch Fachcontrolling. Diese sollten zudem eng miteinander verknüpft werden, um eine ganzheitliche Sicht auf die finanzwirtschaftlichen wie qualitativen Auswirkungen getroffener strategischer und maßnahmenbezogener Entscheidungen zu gewährleisten.

Die Organisation des **Vergabewesens** befindet sich in der Stadt Bergkamen zurzeit im Umbruch. Bisher verfügt Bergkamen noch über keine zentrale Vergabestelle. Diese soll bis zum Ende des Jahres 2020 allerdings in Betrieb gehen. Zukünftig wird die zentrale Vergabestelle wirksam dazu beitragen, durch gebündeltes Expertenwissen und Prozessoptimierung die Rechtssicherheit und Effizienz der städtischen Vergaben weiter zu erhöhen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist bereits heute gut in die internen Vergabeprozesse eingebunden.

Ergänzungs- bzw. Optimierungsbedarf zeigt sich noch im Bereich der Allgemeinen Korruptionsprävention, im Nachtragswesen sowie im Aufgabenfeld des Bauinvestitionscontrollings. Neben punktuellen Anpassungen der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und der Durchführung regelmäßiger Schwachstellenanalysen sollte die Stadt Bergkamen mit der Einrichtung einer Vergabestelle auch ein zentrales Nachtragsmanagement einführen. Auch sollte sie bei komplexen Maßnahmen über die vorgefundene guten Ansätze hinaus ein systematisches Bauinvestitionscontrolling betreiben, das bereits in der frühen Phase der Bedarfsprüfung einsetzt.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen.

Im näher betrachteten einfachen Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Bergkamen ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse bereits gut und effektiv gestaltet. Handlungsmöglichkeiten liegen allerdings noch in der bereits geplanten Einführung einer anforderungsgerechten Softwareunterstützung und durchgängigen Digitalisierung der Genehmigungsprozesse. Diese werden dazu beitragen, die Vorgangsbearbeitung und damit auch die Laufzeit der Bauanträge weiter zu verbessern. Zur Steuerungsoptimierung ist zudem die Bildung und Fortschreibung aussagekräftiger Kennzahlen und Ziele, z.B. zu Antragslaufzeiten, Kostendeckungsgraden, Leistungswerten etc., hilfreich.

Im Wesentlichen ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen heraus noch Handlungsoptionen zur Steuerungs- und Prozessoptimierung, aber auch Hinweise auf etwaige Risiken. Daher sollte die Stadt Bergkamen die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Impulse in Ihre künftigen Überlegungen und Planungen mit einbeziehen. Dies auch vor dem Hintergrund der heute noch nicht abschließend abschätzbaren, finanzwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie.

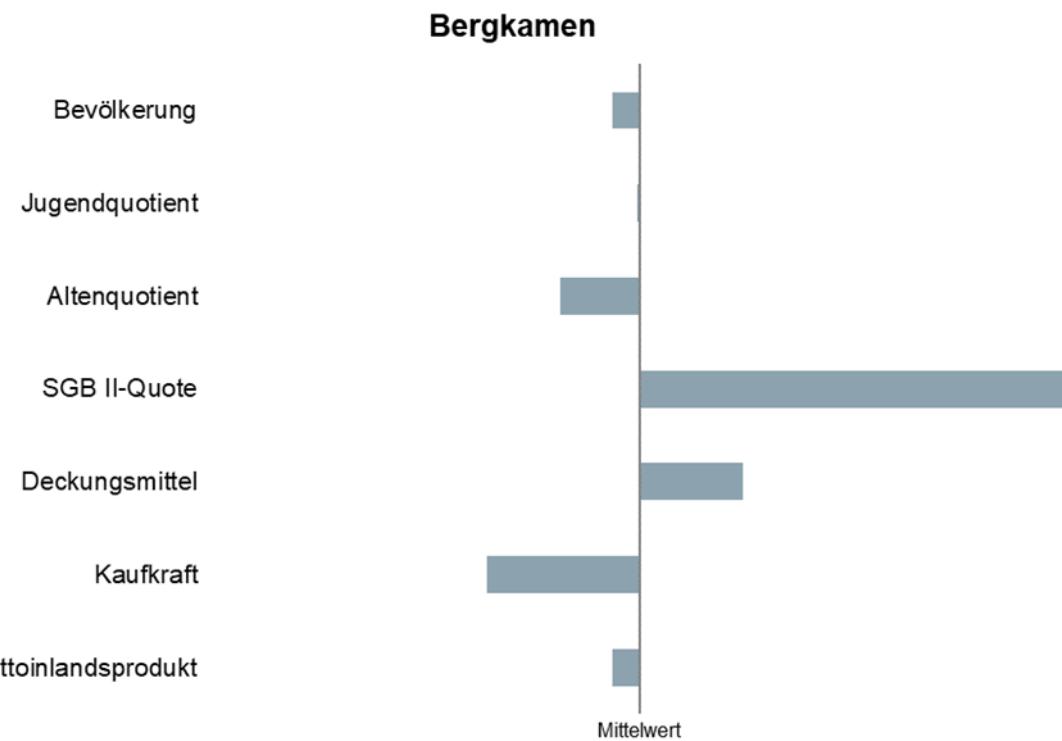
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Bergkamen

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergkamen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

## Strukturmerkmale der Stadt Bergkamen 2020



Wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW auch weiterhin von einer tendenziell rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Bergkamen aus. Darüber hinaus wird sich bedingt durch den demografischen Wandel und entsprechend des landesweiten Trends auch die Altersstruktur in Bergkamen verschieben. So wird der zuletzt noch unterdurchschnittliche Anteil der älteren Menschen künftig weiter zunehmen, während der Anteil der Jugendlichen perspektivisch zurückgehen wird.

Ebenfalls unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Bruttoinlandsprodukt“ und „Kaufkraft“ als Indikatoren für die Wirtschaftskraft der Stadt Bergkamen. Beide Merkmale sind im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Korrespondierend dazu ist die SGB II-Quote entsprechend hoch. Die landesweit höchste SGB II-Quote im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist u.a. eine langfristige Folge des Strukturwandels und des damit verbundenen großen Verlusts an Arbeitsplätzen in Bergkamen.

Ein eher entlastendes Strukturmerkmal im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dagegen die Allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Bergkamen. Sie resultieren aus den Steuereinnahmen einerseits und den Schlüsselzuweisungen des Landes andererseits. Die allgemeinen Deckungsmittel als wichtiger Indikator für die Ertragskraft einer Kommune liegen im Betrachtungszeitraum 2015 – 2018 mit durchschnittlich 1.735 Euro je Einwohner über dem interkommunalen Mittelwert von 1.548 Euro je Einwohner.

Insgesamt ist die strukturelle Situation der Stadt Bergkamen nach wie vor von eher belastenden als entlastenden Faktoren geprägt.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen hat die Stadt Bergkamen in ein systematisches, laufendes Umsetzungscontrolling überführt. Der Sachstand und der Umgang mit jeder einzelnen gpa-Empfehlung sind in einer Gesamtübersicht dokumentiert und werden fortlaufend nachgehalten. Die meisten der ausgesprochenen Empfehlungen sind ausweislich der Gesamtübersicht in die Arbeit der Kommune eingeflossen (z.B. Anpassung des Stellenplanes an die Anforderungen der GemHVO, Anhebung der Grund- und Gewerbesteuern, Fortschreibung des Spielflächenbedarfsplanes) oder stehen noch zur Umsetzung bzw. abschließenden Entscheidung an (z.B. Aufstellung eines zukunftsorientierten Sportstättenbedarfsplans, Einführung und Aufbau eines Grünflächeninformationsystems, Trauungen an Samstagen). Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft, aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert (z.B. internetbasierte Anmeldung für den Bereich der Kindertageseinrichtungen, Betreuung von zwei Schulen durch eine Schulsekretärin, Schulschließungen).

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

### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

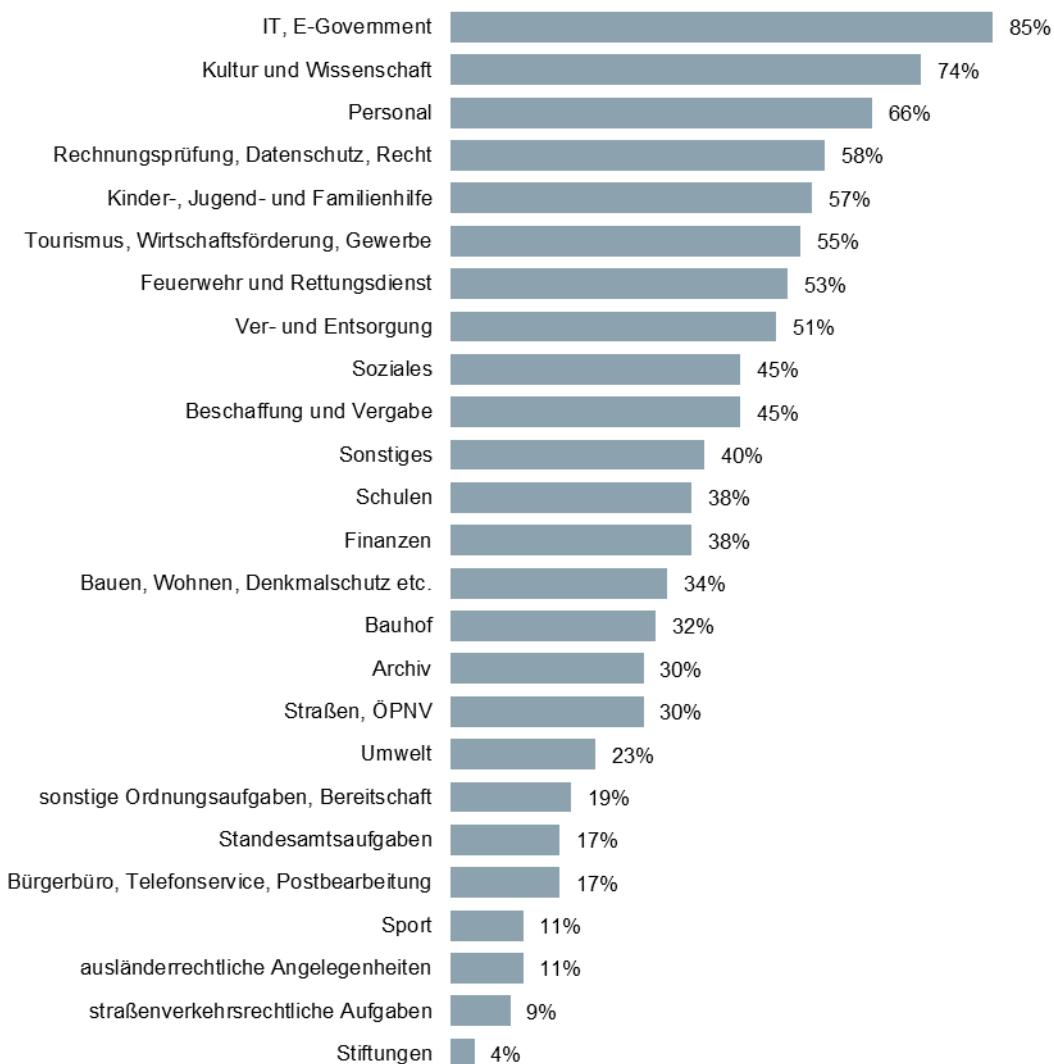
Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als

Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

#### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



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

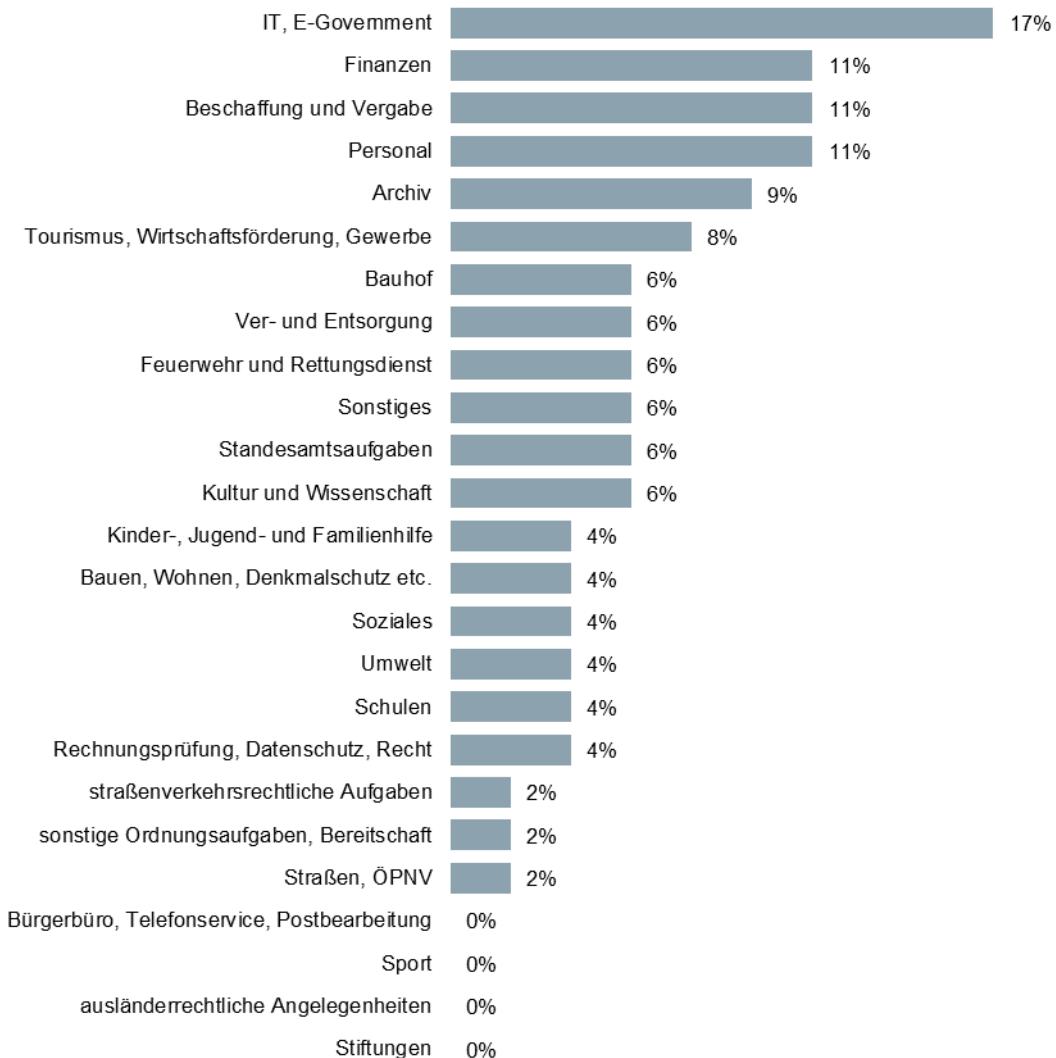
Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe).

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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



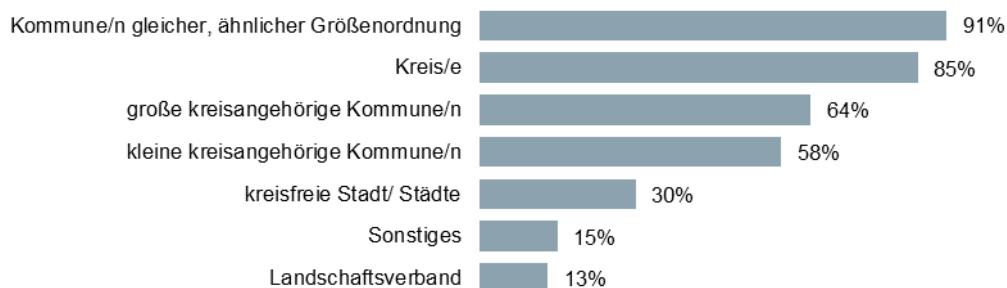
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

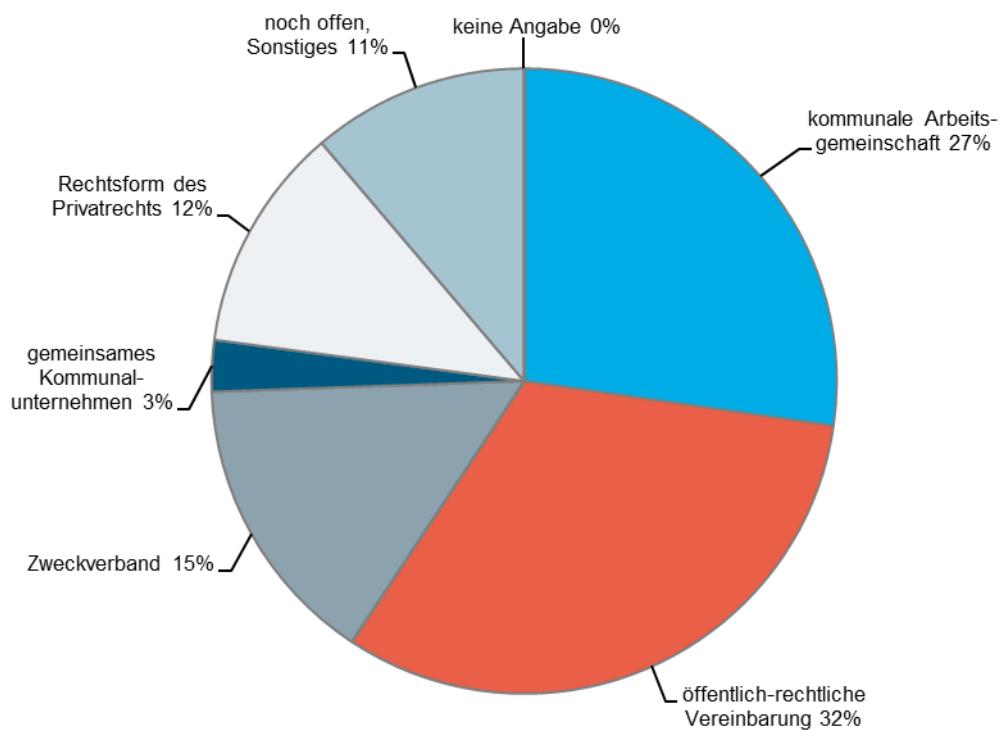


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

### Rechtsformen IKZ 2020

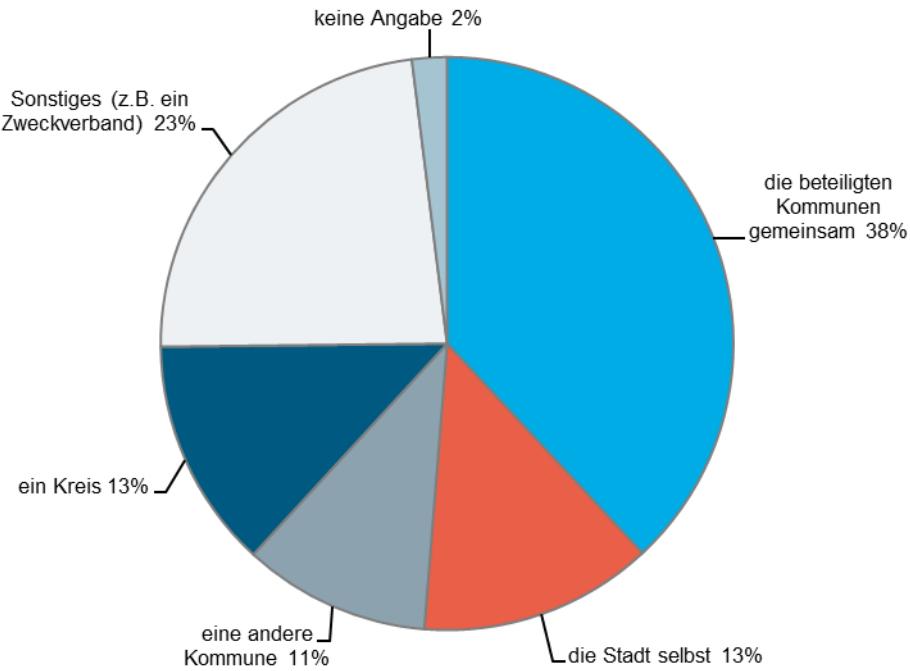


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

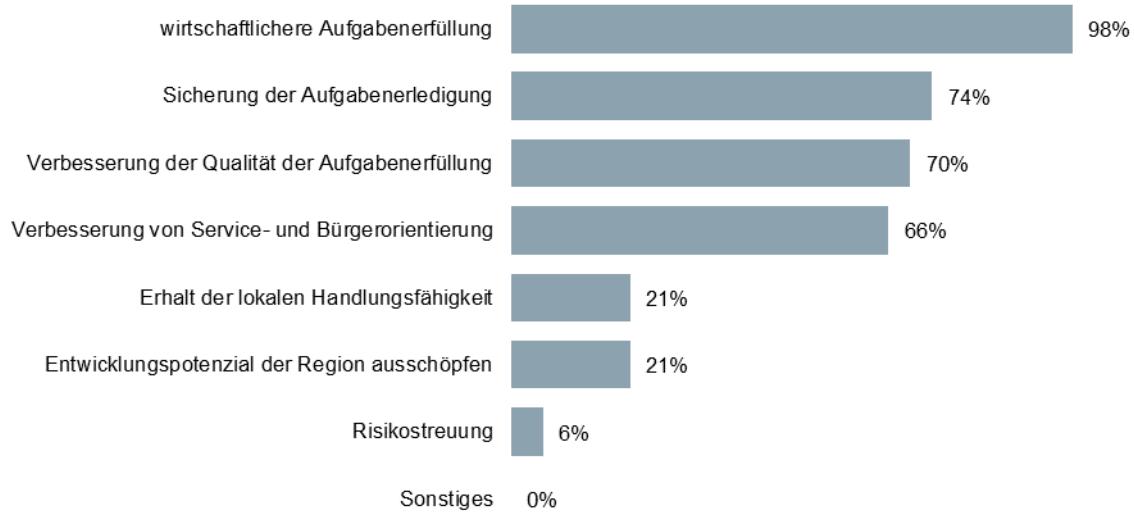


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

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

## Ziele IKZ



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

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

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ



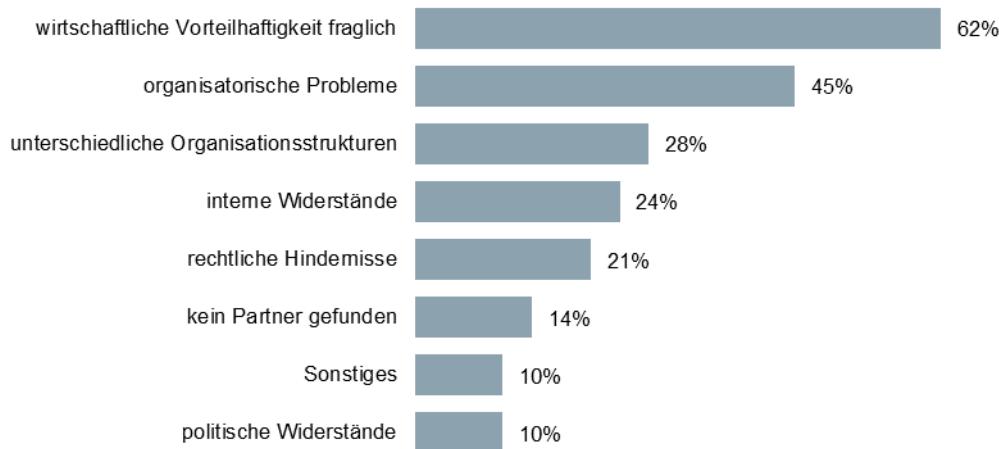
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

#### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hindernisgrund 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 Bergkamen

In der Stadt Bergkamen ist interkommunale Zusammenarbeit schon seit langem eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den internen Dienstleistungsbereichen (insbes. Beschaffung, Datenschutz, Personal, IT-Sicherheit/ Pro grammprüfung) sowie dem klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (insbes. Ver- und Entsorgung, ÖPNV).

Darüber hinaus kooperiert Bergkamen sehr intensiv und erfolgreich mit anderen Kommunen im Aufgabenfeld der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dies gilt bspw. für die Bereitschaftspflege und Adoptionsvermittlung, die Bergkamen zusammen mit den Städten Kamen, Selm und Werne organisiert hat. Zudem betreibt sie mit der Stadt Kamen eine gemeinsame Erziehungsberatungsstelle. Hervorzuheben sind überdies die Bündelung der Aufgabenwahrnehmung in den Gemeinschaftswerken Bergkamen/ Kamen/ Bönen, aber auch die Abfuhr der gelben Tonne durch die Stadt Bergkamen für das gesamte Kreisgebiet. All diese Kooperationen haben sich aus Sicht der Verwaltungsleitung bewährt und insgesamt auch für spürbare Synergieeffekte gesorgt.

Noch in der Planung bzw. Umsetzung befindet sich zum einen ein Kooperationsprojekt im Bereich des Datenschutzes. Hier wird der Kreis Unna für die Stadt Bergkamen künftig die Funktion des Datenschutzbeauftragten übernehmen. Zum anderen sollen künftig die Aufgaben rund um die Beihilfe durch die Kommunale Versorgungskasse übernommen werden.

Weitergehende Potenziale, die durch interkommunale Aktivitäten neu oder künftig besser erschlossen werden können, werden insbesondere im Bereich der Digitalisierung gesehen.

Für die Politik ist interkommunale Zusammenarbeit kein regelmäßiger Diskussions- und Beratungspunkt, sondern wird eher anlassbezogen betrachtet und behandelt.

## 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 Haushaltkskonsolidierungsprozessen - 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-Kennzahlenset:

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

### 0.5 Prüfungsmethodik

#### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung un-

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

terhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

## 0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune 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 Bergkamen hat die gpaNRW von Oktober 2019 bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bergkamen überwiegend das Jahr 2018.

Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2012 bis 2018, der Gesamtabschluss des Jahres 2018 sowie die Haushaltsplanung 2019 und 2020/2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung Manfred Wiethoff

Finanzen Stefanie Köster

Beteiligungen Julia Witjes/ Thomas Malek

Hilfe zur Erziehung Thomas Hartmann

Bauaufsicht Thomas Scharf

Vergabewesen Meike Dorlöchter

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

In Abschlussgesprächen hat die GPA NRW den Leitern der zuständigen Fachämter die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 20.Oktober hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 30.10.2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Bergkamen hat die Frist für die körperliche Inventur der Verkehrsflächen nicht eingehalten.	E1	Die Stadt Bergkamen sollte gemäß den Vorgaben der KomHVO NRW zeitnah die geplante körperliche Inventur der Verkehrsflächen vornehmen. Auf Basis der dann vorliegenden aktuellen Daten kann Bergkamen feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Verkehrsflächenvermögens entspricht. Gegebenenfalls sind Bilanzkorrekturen durchzuführen. Zukünftige Maßnahmen können zielgerichtet priorisiert werden.
F2	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.	E2	Die Stadt Bergkamen sollte überprüfen, inwiefern es sinnvoll ist, das Controlling und das damit einhergehende Berichtswesen zur effizienteren Aufgabenerfüllung in der Kämmerei anzusiedeln.
F3	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Bergkamen jährlich mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Bergkamen ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	E3	Die Stadt 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.
F4	Die Stadt Bergkamen hat bereits einige wichtige Festlegungen für die Akquise von Fördermitteln getroffen. Dazu nutzt die Stadt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Aktuell fehlt es allerdings an einem umfassenden Überblick über die investiven und konsumtiven Förderprojekte, um mögliche Synergien zu erzielen.	E4	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Bergkamen einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.
F5	Die Stadt Bergkamen nimmt bereits einige Aspekte eines förderbezogenen Controllings wahr, allerdings fehlt es an verbindlichen Strukturen zur Dokumentation. Ein	E5.1	Die Stadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt.

Feststellung		Empfehlung	
	transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.		Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E5.2	Die Stadt Bergkamen sollte ihren aktuellen Prozessablauf noch um Vorgaben und Regelungen zur Aktendokumentation ergänzen. Gegebenenfalls macht es Sinn, den vorgeschriebenen Prozessablauf und weitere sinnvolle Vorgaben in einer Dienstanweisung verbindlich zu Regeln.
		E5.3	Die Stadt Bergkamen sollte ihre Controlling Tätigkeit berichtsgestützt auf alle ihre Förder-mittel ausweiten.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben.	E1	Die Stadt Bergkamen sollte die Jahresabschlüsse grundsätzlich von allen Beteiligungen in digitaler Form vorhalten. Daneben sollten die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen vorgehalten werden. Dies würde ihr die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese papierlos weiterverwerten zu können
F2	Das Berichtswesen entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben. Die Beteiligungsberichte werden als Anhang des Gesamtab schlusses in der Regel im ersten Quartal des übernächsten Jahres erstellt. Darüber hinaus werden seitens der Stadt Bergkamen keine weiteren Berichte an die Gremien, den Rat und die Verwaltungsführung ausgehändigt.	E2	Die Stadt Bergkamen sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben.	E3.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergkamen sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
		E3.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Über eine schriftliche Gesamtstrategie (z.B. im Rahmen eines städtischen Leitbildes) für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Bergkamen nicht. Konkrete Ziele wurden noch nicht erarbeitet.	E1	Die Stadt Bergkamen sollte auf unterschiedlichen Ebenen Ziele erarbeiten und zu einer Gesamtstrategie weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der

Feststellung		Empfehlung	
			Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern. Aus dem Vergleich mit anderen Städten sollten zusätzliche Erkenntnisse gezogen werden.
F2	Bislang kann die Stadt Bergkamen Finanz-, Fall- und Stellendaten nur mit wesentlichen Einschränkungen transparent aufbereiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches sieht die gpaNRW hier großen Handlungsbedarf. Erforderliche Daten für ein notwendiges Controlling können nur mit erheblichem Aufwand ermittelt werden.	E2	Die Stadt Bergkamen sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Resourcenverbrauch des Aufgabenbereiches HzE zu erhalten, Kennzahlen ermitteln. Diese Kennzahlen sollten über das interne Controlling und ein adressatengerechtes Berichtswesen ausgewertet und quartalsweise im Controllingbericht dargestellt werden. Wesentliche Kennzahlen sollten im Haushalt ausgewiesen und erläutert werden.
F3	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung. Die Auswertungen wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung sukzessive ausgebaut.	E3	Die Stadt Bergkamen sollte umfassende Auswertungsmöglichkeiten in ihrer Jugendamtssoftware einrichten. Sie sollte diese für Erweiterung der Controllingberichte um Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Die Stadt sollte diese daher ebenfalls ermöglichen.
F4	Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.	E4	Die Stadt Bergkamen sollte regelmäßige, fallübergreifende Auswertungen nach Trägern, Hilfearten sowie zu Laufzeiten vornehmen. Ergebnisse sollten anbieterbezogen aufbereitet werden. Hieraus sollten Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern gezogen werden.
F5	Der ASD arbeitet in Bergkamen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.	F5	Die vorliegenden Prozessbeschreibungen sollten aktualisiert werden. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, sollte die Möglichkeit des mobilen EDV-Einsatzes geschaffen werden.
F6	Die Stadt Bergkamen hat Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren in einem gesonderten Leitfaden festgelegt. Dieser umfasst größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Prozessen ausreichend berücksichtigt, sind aber nicht schriftlich fixiert.	E6.1	Die Stadt Bergkamen sollte die praktizierten Vorgaben zu wirtschaftlichen Aspekten (Begrenzung Fachleistungsstunden/Trägerauswahl) ebenso wie Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung in die Prozesse integrieren und verschriftlichen.
		E6.2	Die Stadt Bergkamen sollte ihre vorliegenden Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren überarbeiten und um notwendige und hilfreiche Verfahrensaspekte ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Bergkamen steuert die Hilfesfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen größtenteils die notwendigen Schritte. Allerdings schreiben sie die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl nicht zwingend vor.	E7	Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl sollten sich auch in entsprechenden schriftlichen Verfahrensvorgaben wiederfinden.
F8	Die Stadt Bergkamen macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig innerhalb von zwei Monaten ab Antragstellung geltend.	E8	Die Stadt Bergkamen sollte Standards zur Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattung schriftlich formulieren.
F9	Die Stadt Bergkamen hat Prozesskontrollen in die tägliche Arbeit integriert. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht.	E9	Es sollten klare Vorgaben zur Datenqualität und zur Erfassung und Zuordnung der Fälle entwickelt werden. Bereiche mit erhöhten Risikofaktoren (fachlicher Art, finanzieller Art, Korruptionsrisiken) sollten festgelegt werden. Bereiche mit erhöhten Risikofaktoren sollten durch standardisierte und stichprobenhafte Prozesskontrollen überprüft werden. Systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten) sollten eingerichtet werden.
F10	Die Stadt Bergkamen weist sowohl höhere einwohner- als auch fallbezogene Aufwendungen für Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.	E10	Auf Grund der vergleichsweise hohen Aufwendungen im Bereich der Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sollte die Stadt Bergkamen die Bewilligungsstandards überprüfen und die Verselbständigung weiter intensivieren.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Bergkamen holt vergleichsweise viele interne Stellungnahmen ein.	E1	Die Zahl der eingeholten internen bauaufsichtlichen Stellungnahmen sollte die Stadt Bergkamen auf das notwendige Maß beschränken, um das Verfahren zu beschleunigen und unnötigen Arbeitsmehraufwand zu reduzieren.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben weitestgehend ein. Die Sachbearbeitung wird bei ihrer Ermessensentscheidung in angemessener Weise unterstützt.	E2.1	Die Stadt Bergkamen sollte die erste Vollständigkeitsprüfung der Bauanträge unabhängig von der Zuständigkeit in der Sachbearbeitung nach vorhandenen Kapazitäten durchführen, um die Frist von zwei Wochen immer einzuhalten.
		E2.2	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen sollte dokumentieren, wenn sie die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW aus wichtigem Grund in Anspruch nimmt.
F3	In Bergkamen ist der Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge höher als in den meisten Vergleichskommunen.	E3	Die Stadt Bergkamen sollte ihre Internetseiten zur Bauaufsicht um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung erweitern. Zudem sollte sie Formulare interaktiv anbieten. Hiermit kann sie die Zahl der nicht prüffähigen Anträge reduzieren.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen hat ihre Geschäftsprozesse mit Hilfe von Checklisten und schriftlichen Regelungen eindeutig geregelt, sodass ein gleichbleibender Workflow gewährleistet ist.	E4	Die Bauaufsicht Bergkamen sollte ihre Geschäftsprozesse weiter optimieren und verstärkt digitalisieren. Unter Berücksichtigung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung sollte die Stadt diesen Veränderungsprozess zeitnah angehen.
F5	Ein doppeltes Vier-Augenprinzip und die Unterschriftenregelung können in Bergkamen teilweise zu längeren Laufzeiten führen.	E5	Die Stadt Bergkamen sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen lediglich einmalig im Prozess das Vier-Augenprinzip gewährleisten. Das bisher gelebte Verfahren verzögert die Antragsbearbeitung.
F6	Die Gesamtaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Bergkamen deutlich länger als die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Dies lässt auf lange Fristen zur Vervollständigung der Antragsunterlagen schließen.	E6	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen nicht pauschal vorgeben, sondern in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Eine Verlängerung dieser gesetzten Frist vor Fristablauf ist allerdings nicht ausgeschlossen.
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen orientiert sich bei der Aktenführung an Papierakten. Damit nutzt sie derzeit wenige Vorteile, die sich durch die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben.	E7	Die Stadt Bergkamen sollte die Digitalisierung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital abbilden. Hierzu sollte sie eine Schnittstelle zwischen Dokumentenmanagementsystem und Fachsoftware herstellen und nach Möglichkeit auch die Finanzsoftware einbinden.
F8	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.	E8	Die Stadt Bergkamen sollte für die Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen und zur Steuerungsunterstützung nutzen. Dazu sollte sie zumindest die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen jährlich fortschreiben.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Bergkamen hat ihr Vergabewesen derzeit dezentral organisiert. Durch die vorgesehene Einrichtung einer zentralen Vergabestelle kann sie die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergaben weiter verbessern.	E1	Die Stadt Bergkamen sollte mit Errichtung der zentralen Vergabestelle das Verfahren über die Vergaben anpassen. Die Entscheidung über Vergaben sollten keiner Gremienbeteiligung unterliegen. Das Vergabeverfahren sollte komplett in der zentralen Vergabestelle durchgeführt und entschieden werden und somit in die laufende Verwaltung delegiert werden. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen kann die Verwaltung die Gremien unterrichten.
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Bergkamen im Wesentlichen erfüllt. In der Dienstanweisung sollte die Stadt einzelne Aspekte ergänzen. Die Stadt hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.	E2.1	Die Stadt sollte kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse im regelmäßigen Turnus wiederholen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Bergkamen sollte in der Dienstanweisung das generelle Annahmeverbot von Bargeld aufnehmen.
		E2.3	Die Stadt Bergkamen sollte die Zuständigkeit für die Durchführung der Anfrage nach § 8 KorruptionsG in der Dienstanweisung regeln.
F3	Die Stadt Bergkamen betreibt kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bisher noch nicht.	E3	Die Stadt Bergkamen sollte ergänzend zu dem bestehenden Baukostencontrolling bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen, Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
F4	In Bergkamen erfolgt die Erfassung der Nachträge derzeit dezentral im Fachbereich. Somit ist bisher kein zentral standardisiertes Verfahren vorhanden. Eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung und Dokumentation ist nicht sichergestellt. Mit Gründung der Zentralen Vergabestelle wird ein zentrales Nachtragsmanagement aufgebaut.	E4	Die Stadt Bergkamen sollte mit Errichtung der zentralen Vergabestelle wie geplant ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen.
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F5	Die Stadt Bergkamen bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. Die Stadt Bergkamen führt derzeit keine Ex-ante Veröffentlichungen durch.	E5.1	Mit dem Aufbau einer zentralen Vergabestelle sollte die Stadt Bergkamen die ex-ante Veröffentlichung in den allgemeinen Prozess aufnehmen. Dies sollte die Stadt im Vergabevermerk dokumentieren.
		E5.2	Die Stadt Bergkamen sollte die Nachträge nachvollziehbar dokumentieren. Insbesondere, die konkrete Begründung für die Beauftragung eines Nachtrags sollte aus der Bauakte hervorgehen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen 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 zur Höhe dieser Auswirkungen zurzeit nur erste 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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ▲ <input type="checkbox"/>

Die Stadt Bergkamen konnte zwar aufgrund der stringenten Haushaltskonsolidierung und der guten konjunkturellen Lage das seit 2010 bestehende Haushaltssicherungskonzept ab 2016 verlassen. Allerdings besteht aktuell immer noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist zwar strukturell ausgeglichen, doch haben die Defizite der Vorjahre den Handlungsspielraum der Stadt stark eingeschränkt. In den Planjahren ab 2021 erwartet Bergkamen durchgehend positive Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung keine zusätzlichen Risiken. Allerdings wird das geplante Jahresdefizit für 2020 aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie wahrscheinlich deutlich höher ausfallen. Weitere negative finanzielle Auswirkungen auch in den Folgejahren sind darüber hinaus denkbar.

Das **Eigenkapital** der Stadt Bergkamen war aufgrund der Defizite in den Haushaltstagen bis 2014 stark rückläufig. Die ab 2015 erzielten Jahresergebnisse haben allerdings wieder zu einem Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum Bestand einer Ausgleichsrücklage geführt.

Die **Schulden** der Stadt Bergkamen sind im Betrachtungszeitraum gestiegen. Dabei sind die Steigerungen im Wesentlichen auf den Anstieg der Liquiditätskredite und der Instandhaltungsrückstellungen zurückzuführen. Das Anlagevermögen ist in Teilen bereits in die Jahre gekommen und hat daher fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Stadt Bergkamen weiter ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen. Bereits jetzt gehört Bergkamen zu den Kommunen mit deutlich überdurchschnittlichen Schulden je Einwohner.

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

Ein deutlicheres Bild wird sich erst nach und nach ergeben. Die Steuerschätzung im Mai hat einen ersten deutlichen Hinweis zu den finanziellen Auswirkungen gegeben. Voraussichtlich wird es im September 2020 eine zusätzliche Steuerschätzung geben. Diese wird vor allem den Zweck haben, die Folgen der Corona-Krise für die öffentlichen Haushalte darzulegen.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Aktuelle Jahresabschlüsse und Haushaltspläne liegen in Bergkamen vor. Zudem unterstützt das unterjährige Controlling die Haushaltssteuerung. In Anbetracht der aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat die Stadt ihre berichtsgestützten Kontrollmechanismen nochmals verstärkt. Einzig den Gesamtabschluss kann die Stadt aktuell noch nicht fristgerecht aufstellen. Allerdings hat die Stadt wesentliche Informationen, beispielsweise zur Entwicklung der Verbindlichkeiten, bereits aufgearbeitet.

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Bergkamen haben in den abgeschlossenen Haushaltsjahren deutlich zur Ergebnisverbesserung beigetragen. Allerdings kann die Stadt die geplanten Aufwandssteigerungen nur noch teilweise durch **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse werden zukünftig die kaum beeinflussbaren Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Die Stadt sollte daher auch weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Die zukünftig anzunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden können.

Die Stadt Bergkamen hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2018 keine konsumtiven **Ermächtigungen** übertragen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Bergkamen jährlich mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Die Stadt Bergkamen hatte in den letzten Jahren deutliche Probleme, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

Die Stadt Bergkamen hat bereits einige wichtige Festlegungen für die Akquise von **Fördermitteln** getroffen. Aktuell fehlt es allerdings an einem umfassenden Überblick über die investiven und konsumtiven Förderprojekte, um mögliche Synergien zu erzielen. Dazu sollte die Stadt Bergkamen diese zentral dokumentieren. Zwar nimmt die Stadt bereits einige Aspekte eines förderbezogenen Controllings wahr, allerdings fehlt es an verbindlichen Strukturen zur Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

## 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 Gesamtab schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse 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-Kennzah lenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergän zende 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 Kom mune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunk ten:

- 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 Unterneh-

men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, 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 Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### **Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Bergkamen 2010 bis 2020**

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2020	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2011. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2012. Die im Haushaltsplan 2020/2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

#### **1.3.1 Haushaltsstatus**

- Die Stadt Bergkamen kann seit dem Jahresabschluss 2015 den rechtlich geforderten Haushaltshaushalt ausgleich sicherstellen. Bergkamen konnte somit das zuvor genehmigte Haushaltssicherungskonzept verlassen und unterliegt demnach keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr.

*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 Bergkamen 2012 bis 2020**

Haushaltsstatus	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglicher Haushalt				X	X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichen Haushalt									X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X						

Bedingt durch die Fehlbeträge der Jahre 2007 bis 2009 hat die **Stadt Bergkamen** die Ausgleichsrücklage im Jahr 2009 vollständig aufgebraucht. Darüber hinaus war eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage in den Folgejahren um jeweils mehr als 5 Prozent erforderlich. Von daher bestand ab dem Doppelhaushalt 2010/2011 die rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 76 Abs. 1 GO NRW.

Die Stadt Bergkamen konnte bereits ab dem Jahresabschluss 2015 den erforderlichen Haushaltsausgleich generieren. Somit erfolgte die Einbringung des Doppelhaushaltes 2018/2019 erstmalig wieder ohne Haushaltssicherungskonzept.

Die weitere Betrachtung erfolgt auf der Grundlage des festgestellten Jahresergebnisses 2018. Auf die Werte des aufgestellten Entwurfs des Jahresabschlusses 2019 wird textlich eingegangen. Sie waren allerdings nicht mehr Gegenstand der Prüfung. Eine vergleichende Prüfung des Jahresabschlusses 2019 ist aufgrund der unzureichenden Anzahl der Vergleichswerte ebenfalls nicht möglich gewesen.

#### **Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Bergkamen 2012 bis 2019**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.458	-11.097	-28.744	2.266	3.613	1.893	6.600	12.672
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	2.266	5.879	7.772	14.348	27.019
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	57.434	46.337	17.763	17.549	17.464	17.364	17.415	17.810
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	2.266	3.613	1.869	6.600	12.672
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.458	-11.097	-28.744	0	0	0	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	-84	-100	0	395
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,5	19,3	61,7					keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>2,5</b>	<b>19,3</b>	<b>62,0</b>					<b>positive Ergebnisse</b>

\*Entwurf des Jahresabschluss 2019

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

Das Jahresdefizit 2014 ergab sich im Wesentlichen durch die geänderte Rechtsprechung und den gerichtlichen Vergleich in Verbindung mit den in der Vergangenheit abgeschlossenen Derivatgeschäften. Die Stadt Bergkamen hat sich daher dazu entschlossen, die noch bestehenden Swapgeschäfte zu ihrem jeweiligen Marktpreis aufzulösen.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.622	1.516	2.044	2.834	3.758
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	23.398	24.914	26.958	29.792	33.550
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	17.810	17.810	17.810	17.810	17.810
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.622	1.516	2.044	2.834	3.758
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent				keine Verringerung	
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>8,1</b>				<b>positive Ergebnisse</b>

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde aufweist. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und die Jahresüberschüsse direkt der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Planung der Stadt Bergkamen sieht auch zukünftig den erforderlichen Haushaltsausgleich vor. Einzig das Planergebnis 2020 weist ein Defizit aus, welches allerdings durch die aufgefüllte

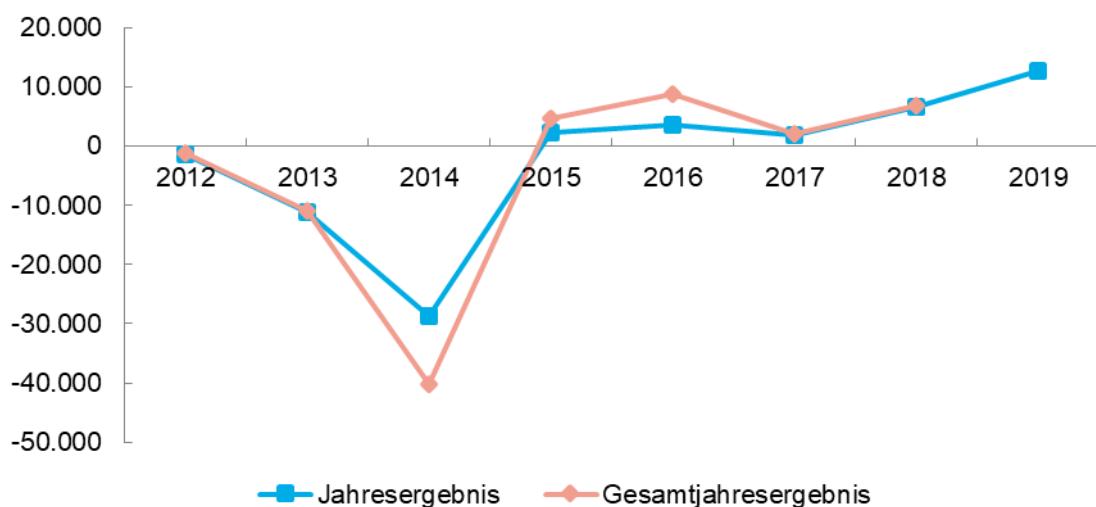
Ausgleichsrücklage abgedeckt werden kann. Die darüber hinaus zu erwartenden Defizite bzw. Ergebnisverschlechterungen aufgrund der Corona Pandemie kann die Stadt Bergkamen ebenfalls noch zu einem gewissen Maß abfedern. Die Stadt Bergkamen hat bereits einen ersten Ausblick auf die finanziellen Folgewirkungen der Corona-Krise für den städtischen Haushalt vorgenommen. Auf diese Folgewirkungen wird im Berichtsteil 1.3.3 weiter eingegangen.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Bergkamen kann ab 2015 erstmals wieder seit 2007 Jahresüberschüsse ausweisen. Der Doppelhaushalt 2018/2019 konnte daher wieder ohne Haushaltssicherungskonzept eingebrochen werden. Erfreulich ist, dass die Stadt Bergkamen es geschafft hat, ihren Haushalt im Vergleichsjahr 2018 auch strukturell auszugleichen.

*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 Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2019



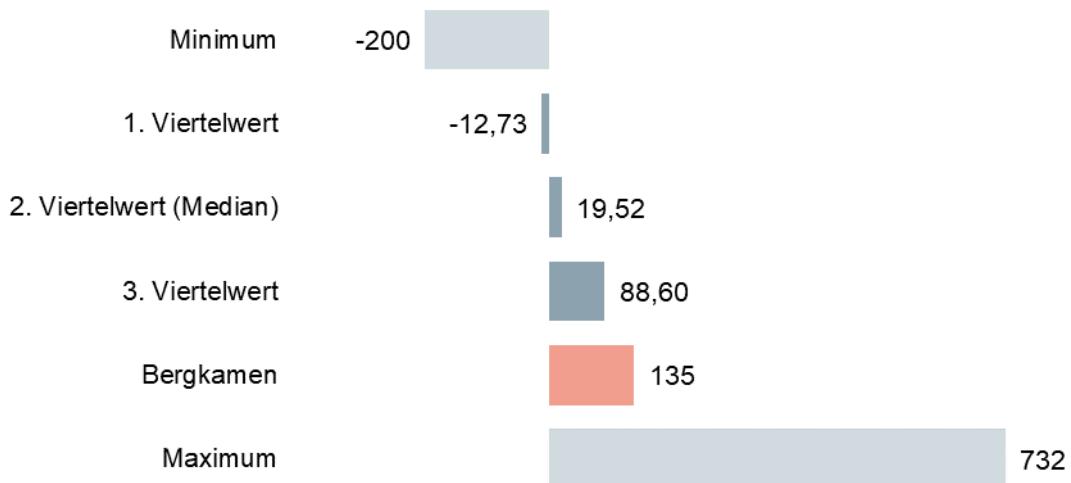
Jahresergebnisse: 2012 bis 2018 festgestellt, 2019 Entwurf  
Gesamtjahresergebnisse: 2012 bis 2017 festgestellt; 2018 Entwurf

Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Bergkamen** haben sich von 2014 zu 2015 signifikant verbessert und konnten von 2016 bis 2019 auf einem positiven Niveau gehalten werden. Grund hierfür war zum einen die gute konjunkturelle Entwicklung, die sich in Bergkamen bei den Gewerbesteuern ab 2015 positiv bemerkbar macht. Zum anderen haben eigene Konsolidierungsmaßnahmen geholfen, die Haushaltslage zu stabilisieren. Nähere Details entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung.

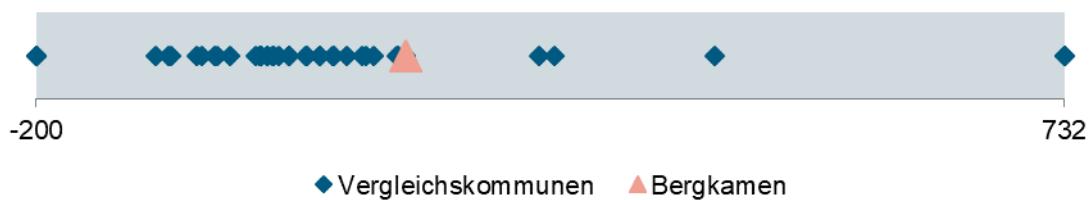
Ab 2015 entwickeln sich die Gewerbesteuererträge in Bergkamen wieder positiver, aber auch die deutliche Anhebung der Grundsteuer B in 2015 trägt maßgeblich zu den verbesserten Jahresergebnissen bei. Gleichzeitig steigen die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen. Allerdings steigt auch die Kreisumlage. Das erhebliche Jahresdefizit 2014 ist dabei auf einen Einzelleffekt im Rahmen der Auflösung der noch bestehenden Swapgeschäfte zu ihrem jeweiligen Marktpreis zurückzuführen.

Die Gesamtjahresergebnisse verlaufen dabei analog zu den Jahresergebnissen der Konzernmutter Stadt Bergkamen. Die Konzernfächter Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen (SEB) und der Entsorgungsbetrieb Bergkamen (EBB) haben geringfügig Einfluss auf die Konzernjahresergebnisse. Die zukünftige Entwicklung des Konzerns Stadt Bergkamen ist allerdings geprägt durch die Ergebnisentwicklung des Kernhaushaltes. Darüber hinaus gehört ab dem Gesamtabchluss 2018 noch das Sondervermögen BreitBand Bergkamen (BBB) zu den voll zu konsolidierenden Betrieben dazu.

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



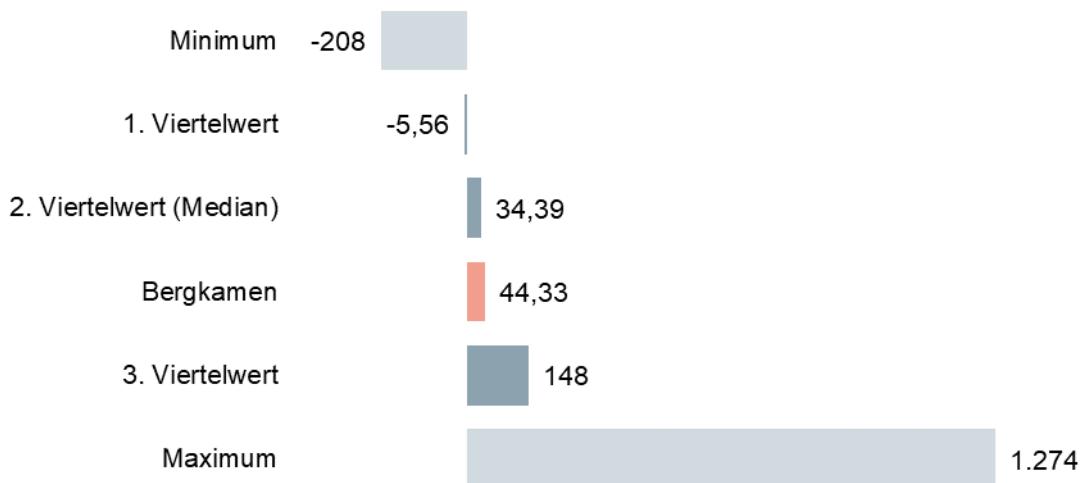
In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bergkamen kann, abgesehen von den Vergleichsjahren 2013 und 2014, Jahresergebnisse je Einwohner über dem Median erzielen. Das voraussichtliche Jahresergebnis 2019 wird mit 260,0 Euro je Einwohner nochmals deutlich besser abschließen als geplant. Die nochmalige Steigerung ist dabei im Wesentlichen auf den erneuten Anstieg der Gewerbesteuererträge zurückzuführen.

Auch aus Konzernsicht positioniert sich die Stadt ab 2015 besser als die Vergleichskommunen:

#### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017<sup>3</sup>



Die voll zu konsolidierenden Sondervermögen erwirtschaften ihr Ergebnis auf Basis von, in der Regel, kostendeckenden Gebührenkalkulationen. Es ist daher weiterhin davon auszugehen, dass die voll zu konsolidierenden Betriebe einen positiven Einfluss auf den Konzern Stadt Bergkamen ausüben.

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 Haushalts situation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

<sup>3</sup> Für die Jahre nach 2017 liegen aktuell nicht genügend Vergleichswerte vor. In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen

### Strukturelle Modellrechnung in Tausend Euro 2018

Jahresergebnis		6.600
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz		-42.885
Bereinigungen Sondereffekte		0
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>		<b>-36.285</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)		37.746
<b>= strukturelles Ergebnis</b>		<b>1.461</b>

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis deutlich schlechter, allerdings immer noch positiv. Der Haushalt ist im Jahr 2018 strukturell ausgeglichen. Die deutliche Differenz zwischen strukturellem Ergebnis und Jahresergebnis ist im Wesentlichen auf die höheren Steuererträge aus Gewerbe- und Einkommenssteuer zurückzuführen. Diese liegen in den Jahren 2017 und 2018 deutlich über den hier verwendeten Durchschnittswerten. Dies zeigt, dass die positiven Jahresergebnisse wesentlich auf der positiven konjunkturellen Lage basieren. Auf die Auswirkungen der Konsolidierungsbemühungen der Stadt Bergkamen gehen wir im Kapitel 1.4.2 näher ein.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

### Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2012 bis 2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan-Ergebnisse	-8.737	-4.889	-3.882	-2.540	176	543	609	1.251
Ist-Ergebnisse	-1.458	-11.097	-28.744	2.266	3.613	1.893	6.600	12.672
Differenz	<b>7.279</b>	<b>-6.208</b>	<b>-24.862</b>	<b>4.806</b>	<b>3.437</b>	<b>1.350</b>	<b>5.991</b>	<b>11.421</b>

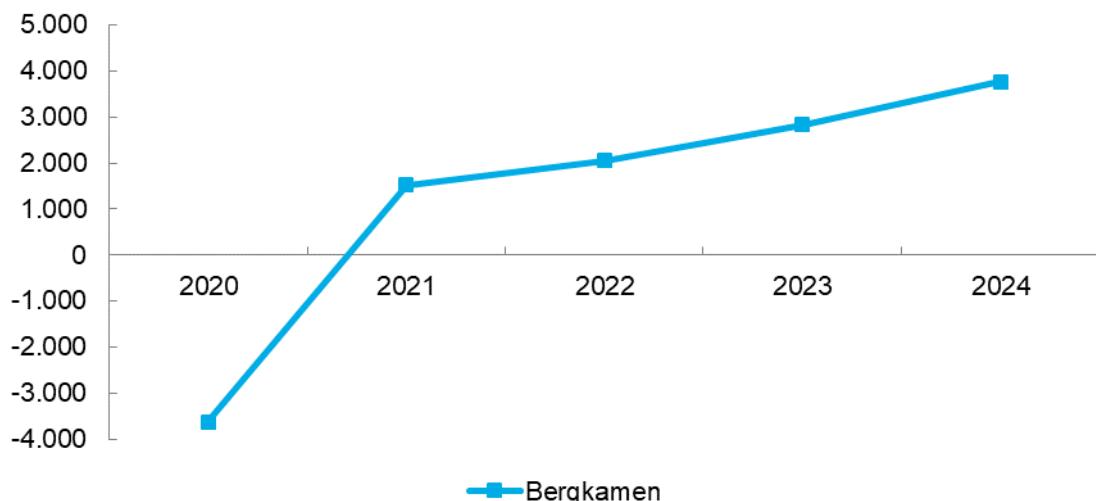
Die Stadt Bergkamen kann, abgesehen von Jahren 2013 und 2014, ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Dabei ist das Jahr 2014 erheblich durch haushaltsbelastende Sondereffekte geprägt. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit noch Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Der für das Jahr 2024 geplante Überschuss von 3,8 Mio. Euro basiert wesentlich auf der Ertragserwartung für die Gewerbesteuer und Steuerbeteiligungen. Diese sind konjunkturanfällig und unterliegen damit naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken werden im Rahmen der Corona-Pandemie nun eintreten und entgegen der Planung zu einer immensen Belastung des städtischen Haushaltes führen. Weitere zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken, in Form von Planungsfehlern 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 Stadt Bergkamen (PLAN) in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Bergkamen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020/2021 für 2024 einen Überschuss von 3,8 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Grundsteuern	9.383	10.059	676	1,2
Gewerbesteuern	17.784 (14.390)	17.438	-346 (3.048)	-0,3 (3,3)
Gemeinschaftssteuern	20.379 (18.423)	25.887	5.508 (7.464)	4,1 (5,8)
Schlüsselzuweisungen	39.835 (38.102)	54.871	15.036 (16.769)	5,5 (6,3)
Ausgleichsleistungen	1.669 (1.581)	1.949	280 (368)	2,6 (3,6)
übrige Erträge	51.278	53.149	1.871	0,6
Finanzerträge	6.815	5.491	-1.324	-3,5
<b>Gesamterträge</b>	<b>147.143</b>	<b>168.844</b>	<b>21.701</b>	<b>2,3</b>
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen	3.689 (2.216)	1.272	-2.417 (-944)	-16,3 (-8,8)
Allgemeine Kreisumlage	33.092 (32.535)	40.769	7.677 (8.234)	3,5 (3,8)
Personalaufwendungen	26.392	32.964	6.572	3,8
übrige Transferaufwendungen	24.480	31.017	6.537	4,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	36.450	38.708	2.218	1,0
übrige Aufwendungen	14.573	17.152	2.579	2,8
Finanzaufwendungen	1.866	3.204	1.338	9,4
<b>Gesamtaufwendungen</b>	<b>140.542</b>	<b>165.086</b>	<b>24.544</b>	<b>2,7</b>

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

Die Haushaltsplanung in Bergkamen wird im Zusammenhang mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 bis 2024 ausgedehnt. Für den Zeitraum 2020 bis 2023 werden hierfür im Wesentlichen die Orientierungsdaten 2020 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW vom 02. August 2019 zugrunde gelegt. Für die Zeit nach dem Orientierungsdatenzeitraum, also für 2024, wurden die Wachstumsraten nach dem Ausführungserlass des ehemaligen Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 07. März 2013 zugrunde gelegt. Nach diesem Erlass sollen die Haushaltsansätze auf Basis der Erträge und Aufwendungen der letzten 10 Jahre berechnet werden.

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 entste-

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

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

Die **Grundsteuern** bilden die drittgrößte Ertragsposition im Haushalt der Stadt Bergkamen. Dabei hat die Stadt in 2015 die Grundsteuern deutlich erhöht. Die Grundsteuer B ist in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 mit jeweils 9,35 Mio. Euro angesetzt bei einem aktuellen Hebesatz von 670 v.H. Für die Folgejahre werden gemäß Orientierungsdaten Steigerungsraten für 2022 und 2023 in der oben genannten Höhe unterstellt. Für das Jahr 2024 ergibt sich eine Steigerung in Höhe von 4,8 % aufgrund des Mittelwertes der letzten 10 Jahre gemäß § 76 Abs. 2 GO NRW. Die hohe Steigerung für das letzte Planjahr ergibt sich allerdings maßgeblich aus der deutlichen Anhebung des Hebesatzes in dieser Zeit (siehe Kapitel Auswirkungen der Realsteuern 1.4.2.1) Die Ansetzung des Mittelwertes der letzten 10 Jahre gemäß § 76 Abs. 2 GO NRW erscheint an dieser Stelle daher etwas pauschal. Die Stadt Bergkamen sollte überprüfen, inwiefern dieses Vorgehen hier eine realistische Berechnungsbasis liefert. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Die Jahre 2017 und 2018 stellen nach 2012 erstmalig wieder Spitzenjahre bei den **Gewerbesteuererträgen** dar, was aber nicht auf Sondereffekte zurückzuführen ist, sondern auf eine allgemein gute wirtschaftliche Entwicklung:

#### Entwicklung der Gewerbesteuern in Tausend Euro 2012 bis 2019

	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	19.110	11.447	9.241	13.934	12.765	18.229	17.784	26.012
Plan-Ergebnisse	14.036	16.255	13.326	14.032	13.000	13.403	13.765	14.137
<b>Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse</b>	<b>5.074</b>	<b>-4.808</b>	<b>-4.085</b>	<b>-98</b>	<b>-235</b>	<b>4.826</b>	<b>4.019</b>	<b>11.875</b>

\* 2015 Hebesatzerhöhung von 470 auf 480 v.H.

Die Gewerbesteuer wird in den Haushaltjahren 2020/2021 mit jeweils 15,7 Mio. Euro angesetzt bei einem aktuellen Hebesatz von 480 v.H. Die Gewerbesteuerentwicklung der Stadt Bergkamen ist in der Vergangenheit durch starke Aufkommensschwankungen geprägt. Dies hängt insbesondere mit der Struktur der Gewerbesteuerzahler zusammen. Die Planung der Gewerbesteuer gestaltet sich daher oftmals schwierig. Die Berechnung der Gewerbesteueransätze für die Jahre 2020 und 2021 beruht auf einer Mittelwertberechnung der Gewerbesteuererträge der letzten 4 Jahre. Für die Jahre 2022 bis 2023 sind die aktuellen Orientierungsdaten zugrunde gelegt worden. Für das Jahr 2024 wird der Mittelwert der letzten 10 Jahre gem. § 76 Abs. 2 GO NRW herangezogen.

### Planwerte und Steigerungen der Gewerbesteuern in Tausend Euro 2020 bis 2024

Gewerbesteuern	Plan-Ergebnis	Differenz in Tausend Euro	jährliche Änderung in Prozent
2020	15.700	-10.312	-40
2021	15.700	0	0
2022	16.140	+440	2,8
2023	16.576	+436	2,7
2024	17.438	+862	5,2

Die Stadt Bergkamen plant aufgrund ihrer Erfahrungen aus Vorjahren ihre Gewerbesteuererträge sehr vorsichtig und zurückhaltend. Für die Planung der Stadt Bergkamen verbleibt somit das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbesteuererträge durch eine Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht das geplante Niveau erreichen werden. Mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie wird möglicherweise in den nächsten Jahren mit einer deutlichen Reduzierung der Gewerbesteuererträge zu rechnen sein. Die zurückhaltende Planung der Stadt ist demnach positiv zu bewerten.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Zahlen gibt es bei der Gewerbesteuer schon Anträge auf Herabsetzung von Gewerbesteuer-Vorauszahlungen und Stundungen mit einem Volumen von rund 1,2 Mio. Euro. Durch die corona-bedingten Ausfälle ist für das Haushaltsjahr 2020 mit erheblichen Mindererträgen bezogen auf den Haushaltsansatz zu rechnen. Die aktuell vorliegenden Daten stellen eine Momentaufnahme dar und lassen derzeit noch keine belastbare Prognose zu.

Die Stadt Bergkamen hat allerdings unter Berücksichtigung verschiedener Gutachten, Vergleiche zur Finanzkrise 2008/2009 sowie Modellrechnungen von Finanzwissenschaftlern einen möglichen Korridor für den Rückgang der Gewerbesteuer errechnet. In den bereits vorliegenden Veröffentlichungen wird jeweils von einem Mindestrückgang von zehn Prozent ausgegangen. Die vorliegenden Risikoszenarien prognostizieren aber auch Rückgänge von bis zu 25 Prozent des Steueraufkommens. Übertragen auf Bergkamen würde dies bei der Gewerbesteuer in 2020 einen Rückgang zwischen rund 1,6 bis 3,9 Mio. Euro gegenüber dem kalkulierten Ansatz von 15,7 Mio. Euro bedeuten.

Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** sind die maßgeblichen Ertragspositionen, die zu einer Verbesserung der Erträge bis 2024 beitragen. Die Stadt plant für 2020 einen Ansatz von 18,9 Mio. Euro. Diesen errechnet sie auf der Grundlage der gesamten Einkommenssteuer für das Jahr 2020 für das Land NRW in Höhe von 9,3 Milliarden Euro multipliziert mit der Schlüsselzahl (2018-2020) in Höhe von 0,0020354. Für die Jahre 2021 bis 2023 ergeben sich die Steigerungen gemäß den aktuellen Orientierungsdaten. Für das Jahr 2024 wurde eine Steigerung von 2,7 Prozent angenommen unter Berücksichtigung des Mittelwertes der letzten 10 Jahre gem. § 76 Abs. 2 GO NRW. Die Planung ist nachvollziehbar. Allerdings besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliches Risiko eines konjunkturellen Einbruchs. Die Erträge sind maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. In 2021 werden außerdem neue Schlüsselzahlen bekanntgegeben. Hieraus ergibt sich ebenfalls eine Unsicherheit für die Planung der Einkommenssteueranteile.

Die **Umsatzsteueranteile** hat die Stadt Bergkamen unter Berücksichtigung der angedachten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten für 2020/2021 geplant.<sup>4</sup> Die Stadt geht daher davon aus, dass sich der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer für das Jahr 2020 auf 2,1 Mrd. Euro belaufen wird. Unter Berücksichtigung der Schlüsselzahl (2018-2020) errechnete die Stadt Bergkamen daher Erträge in Höhe von 3,2 Mio. Euro. Dies gilt auch für das Jahr 2021. Ab 2022 schlägt die Stadt dann die aus dem Orientierungsdatenerlass stammende Steigerungsrate von 2,1 Prozent auf. Für das Jahr 2024 wurde wiederum der Mittelwert der letzten zehn Jahre gem. § 76 Abs. 2 GO NRW angewandt, welcher bei 1,8 Prozent liegt. Die Planung der Umsatzsteueranteile unterliegt ebenfalls konjunkturellen Risiken. Aufgrund des mittlerweile erfolgten Abschlusses der Gesetzgebung auf Bundesebene hat das MHKBG bereits Ende Januar 2020 eine Aktualisierung der Prognosen zum Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer herausgegeben. Dieser Sachverhalt sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden bei den zukünftigen Haushaltsplanungen zu deutlichen Veränderungen der Planwerte führen. Auch die Änderung der Schlüsselzahlen in 2021 birgt hier eine Unsicherheit in der Planung. Zusätzliche Risiken sind in der Planung der Gemeinschaftssteuern nicht erkennbar.

Auch bei der Umsatz- und der Einkommenssteuer sowie bei den weiteren konjunkturabhängigen Steuern können mögliche Mindererträge derzeit noch nicht auf Basis von belastbaren Zahlen prognostiziert werden.

Der Planansatz der sonstigen konjunkturabhängigen Steuereinnahmen der Stadt Bergkamen (zugrunde gelegt wurden hier der Einkommenssteueranteil, Umsatzsteueranteil, Vergnügungssteuer) beläuft sich ausweislich des Haushaltsplans 2020/2021 für das Jahr 2020 auf insgesamt 22,9 Mio. Euro. Unter der Prämisse, dass die Annahme eines zehnprozentigen Rückgangs, die dem Nachtragshaushalt des Bundes zugrunde liegt, plausibel ist, wären hier mithin Mindererträge in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro denkbar.

Aufgrund der erhöhten Gewerbesteuereinnahmen in den Vorjahren kommt es in 2020 zu deutlich geringeren Erträgen bei den **Schlüsselzuweisungen**. Für das Jahr 2020 wird eine Schlüsselzuweisung in Höhe von 38,6 Mio. Euro erwartet. Dieser Betrag liegt damit deutlich unter der bisherigen Finanzplanung. Die Abweichung ist durch höhere Gewerbesteuerzahlungen im Referenzzeitraum 01. Juli 2018 bis 30.Juni 2019 begründet.

Der Ansatz im Ergebnisplan wurde aufgrund der Modellrechnung des Landes NRW vom 06. November 2019 im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) für das Jahr 2020 berechnet. Für das Jahr 2021 wird eine deutlich höhere Schlüsselzuweisung (48,8 Mio. Euro) erwartet. Für die Jahre 2022 bis 2024 sind die Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten<sup>5</sup>, des Mittelwertes der letzten 10 Jahre gem. § 76 Abs. 2 GO NRW sowie der erwarteten Steuerkraft berechnet worden. Die Planung ist plausibel. Ein allgemeines Risiko liegt in der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts, die letztlich Höhe der Finanzausgleichsmasse bestimmen.

<sup>4</sup> Vgl. Schnellbrief 306/2019 des Städte- und Gemeindebundes

<sup>5</sup> 2022 + 3,5 Prozent, 2023 + 4,1 Prozent

Im Jahr 2018 hat die Stadt Bergkamen hohe **Finanzerträge** erzielt. Hierin enthalten sind in der Höhe variierende Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen. Entsprechend ist es nachvollziehbar, dass die Stadt in den nächsten Jahren mit niedrigeren Finanzerträgen plant.

Bedingt durch die Corona-Pandemie hat die Stadt Bergkamen auf der Ertragsseite neben Einbrüchen bei den verschiedenen Steuerarten auch in anderen Produktbereichen Mindererträge zu verzeichnen (202.000 Euro bis Stand 15. April 2020). Unter anderem sind dies:

- Erstattung Gebühren Kindertageseinrichtungen
- Elternbeiträge OGGS/Verpflegungskosten
- Erstattung Gebühren der Musikschule
- Säumniszuschläge bei Vollstreckungsmaßnahmen
- Ausfall von Teilnehmerentgelten der Volkshochschule

Aufwandsseitig hat die Stadt ebenfalls nachvollziehbar und ohne erkennbare zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken die Versorgungsaufwendungen, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Gewerbesteuerumlage einschließlich der Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten geplant. Nach der derzeitigen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis einschließlich 2019 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Die Aufwendungen durch Steuerbeteiligungen reduzieren sich bis 2024 daher deutlich und sind plausibel geplant.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandpositionen im Haushalt der Stadt Bergkamen. Sie haben 2018 einen Anteil von 19,0 Prozent an den gesamten Aufwendungen. Bis 2024 sollen die Personalaufwendungen um weitere 6,6 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,8 Prozent. Diese jährliche Steigerungsrate ist auf die deutliche Ansatzerhöhung für das Jahr 2020 zurückzuführen (12 Prozent). In den Folgejahren setzt die Stadt Bergkamen für diesen Bereich eine Steigerungsrate von zwei Prozent an. Dabei weist Bergkamen in ihrem Haushaltsplan darauf hin, dass die Orientierungsdaten des Landes NRW hier regelmäßig nur eine Steigerung in Höhe von einem Prozent vorsehen. Dieser Zielwert ist allerdings nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar.

Für den Doppelhaushalt 2020/2021 wurden die zu erwartenden Personalaufwendungen insbesondere unter Berücksichtigung der zu erwartenden Tarif- und Besoldungserhöhungen realitätsnah kalkuliert sowie die Auswirkungen des Stellenplans berücksichtigt. Für die Folgejahre ist die Umsetzung und Beibehaltung der Einsparmaßnahmen aus dem Personalkostenentwicklungs-konzept erforderlich. Im Folgenden werden die Einsparmaßnahmen aufgeführt:

- Reduzierung der Angebote für Werksstudenten,
- Stelleneinsparungen/-umwandlungen durch die Prüfung der Notwendigkeit von Wiederbesetzungen und Höhe der Besoldungs- und Entgeltgruppe,
- vorrangig interne Stellenbesetzungen,

- mehr Teilzeitbeschäftigung durch Arbeitsumverteilung oder Neufassung von Aufgabenverteilungsplänen,
- Altersteilzeit.

#### Entwicklung der Personalaufwendungen in Tausend Euro 2012 bis 2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	22.468	22.905	24.059	23.039	22.989	24.257	26.392	27.031
Plan-Ergebnisse	22.982	23.247	22.496	22.420	24.782	24.610	26.721	27.373
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	-514	-342	+1.563	+619	-1.793	-353	-329	-342

Anhand der oben aufgeführten Darstellungen lässt sich erkennen, dass die Stadt Bergkamen sowohl in der Vergangenheit als auch in der Zukunft weitreichende Einsparmöglichkeiten bei den Personalausgaben genutzt hat und weiterhin nutzen wird. Die geplanten Aufwendungen konnte die Stadt, abgesehen von den Jahren 2014 und 2015, immer unterschreiten. Die Überschreitungen in den beiden genannten Jahren sind im Wesentlichen auf höhere Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Bei den **Transferaufwendungen** insgesamt plant die Stadt Bergkamen einen jährlichen Anstieg der Aufwendungen von drei Prozent ein. Wesentliche Sachverhalte, die diesen Anstieg begründen, sind die Entwicklung der Kreisumlage sowie die Entwicklung der Sozialtransfераufwendungen. Auf beide Sachverhalte wird daher nachfolgend näher eingegangen.

Der Entwurf des Haushaltes 2020 des Kreises Unna wurde am 05.November 2019 in den Kreistag eingebracht. Es ist geplant, den Hebesatz von 39,98 v. H. im Jahr 2019 auf 39,13 v. H. für das Jahr 2020 abzusenken. Aufgrund gestiegener Umlagegrundlagen sind für die Stadt Bergkamen dennoch knapp eine Mio. Euro mehr an **Kreisumlage** zu zahlen als im Jahr 2019. Da die Berechnung der Kreisumlage durch die Höhe der Schlüsselzuweisungen beeinflusst wird, erhöht sich die Kreisumlage im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2024 entsprechend. Dabei unterstellt die Stadt einen unveränderten Hebesatz von 39,13 v.H.

#### Entwicklung der Kreisumlage in Tausend Euro 2012 bis 2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ist-Ergebnisse	29.118	29.724	30.852	32.301	33.305	33.125	33.092	33.333
Plan-Ergebnisse	29.808	29.804	31.163	32.187	33.869	35.796	33.146	33.758
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	-690	-80	-311	+114	-564	-2.671	-56	-425

Der aufgeführte Plan-/Ist-Vergleich zeigt hier deutlich die Planungsgenauigkeit der Stadt Bergkamen. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, gerade auch unter Berücksichtigung der aktuellen Gegebenheiten, lassen sich allerdings nicht ausschließen.

In den übrigen Transferaufwendungen sind die Zuschüsse und **Sozialtransfераufwendungen** enthalten. Insbesondere die Sozialtransfераufwendungen aus dem Produkt Kinder-, Jugend-

und Familienhilfe sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Die Stadt Bergkamen hat diesen negativen Trend somit auch entsprechend in ihrer Haushaltsplanung berücksichtigt. Die Darstellung im Doppelhaushalt 2020/2021 ist aus Sicht der gpaNRW plausibel. Die hier eingeplanten Aufwendungen werden sich auch zukünftig deutlich ergebnisbelastend auf den kommunalen Haushalt auswirken. Nähere Details dazu entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung.

Abschließend hat die Stadt Bergkamen noch einen enormen Zuwachs bei den Zinsen und Finanzaufwendungen bis 2024 eingeplant. Die jährliche Steigerung liegt bei 9,4 Prozent. Die Stadt rechnet dahingehend fast mit einer Verdoppelung der Finanzaufwendungen. Diese Annahme hängt im Wesentlichen mit dem hohen geplanten Investitionsvolumen und einem erwarteten steigenden Zinsniveau zusammen. Hier spielen insbesondere die steigenden Zinsaufwendungen bezüglich des Investitionskostenzuschusses für die Gemeinschaftsstadtwerke Kamen-Bergkamen-Bönen (GSW) eine Rolle. Nähere Details entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung. Dazu kommt, dass die Stadt Bergkamen zum Berichtszeitpunkt auch noch über einen erheblichen Umfang an Krediten zur Liquiditätssicherung verfügt. Diese werden den Haushalt auch noch zukünftig belasten. Zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

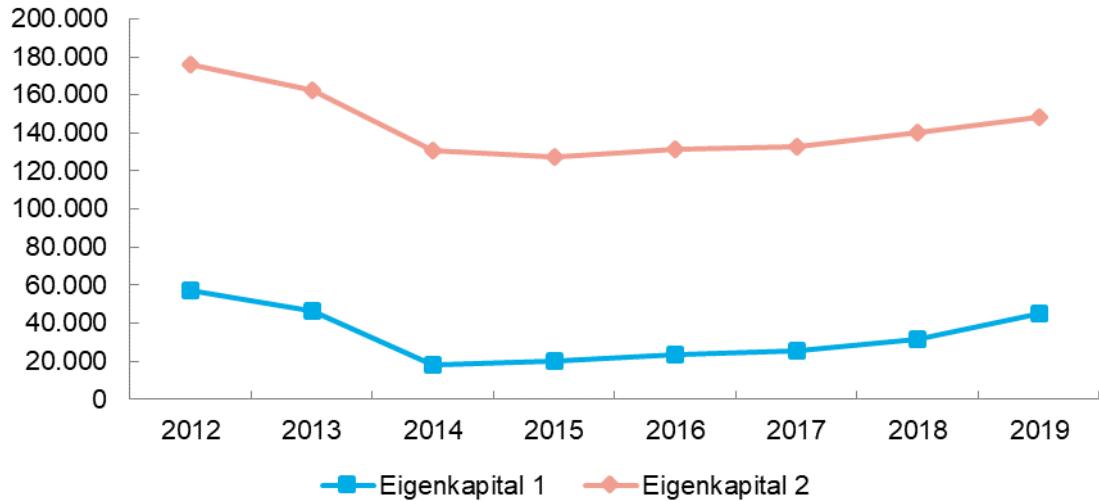
Damit beinhaltet die Planung, analog zu den Steuererträgen, ausschließlich nennenswerte allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken: Aber auch die Planung der Aufwendungen ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

#### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Bergkamen ist vergleichsweise gering. Durch die positive Ergebnisentwicklung seit 2015 konnte die Stadt erstmals wieder seit 2009 eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt Bergkamen in Anbetracht der geringen Eigenkapitalausstattung weiterhin eng.

*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 verbeten Überschuldung entfernt.*

### Eigenkapital\*/\*\* Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2019



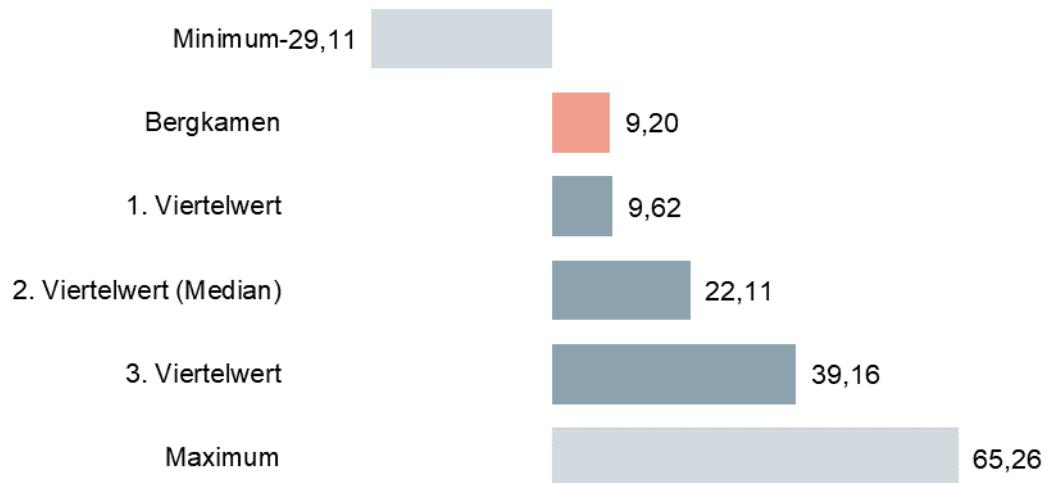
\* Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

\*\* Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

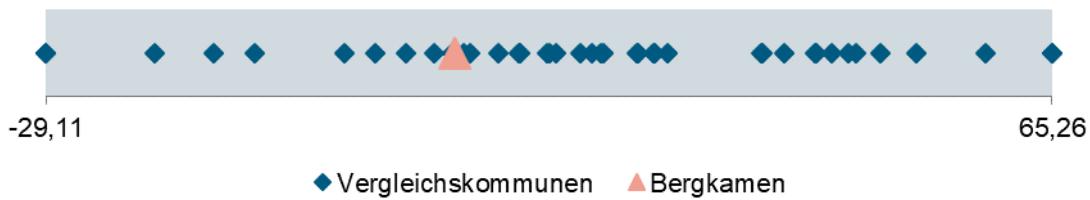
In der Summe haben die Jahresergebnisse das Eigenkapital der **Stadt Bergkamen** im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 um 25,7 Mio. Euro (45 Prozent) reduziert. Das voraussichtliche Jahresergebnis 2019 wird das bestehende Eigenkapital um weitere 12,6 Mio. Euro stärken. Nach einem geplanten Defizit von rund 3,6 Mio. Euro in 2020, welches in Anbetracht der Auswirkungen der Corona-Pandemie auch deutlich höher ausfallen kann, plant die Stadt 2021 ausschließlich positive Ergebnisse. Diese würden das Eigenkapital um weitere 10,1 Mio. Euro erhöhen.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Bergkamen ist zum jetzigen Zeitpunkt vergleichsweise gering. Die Eigenkapitalquote 1 ist in 2018 mit 9,2 Prozent deutlich schlechter als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Die Stadt gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer geringen Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 kann sich in allen Vergleichsjahren nur unter dem 1. Viertelwert positionieren. Die Eigenkapitalquoten 2 sind in allen Betrachtungsjahren ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich. Unter Berücksichtigung des guten Jahresergebnisses 2019 erhöht sich die Eigenkapitalquote 1 auf rund 13,1 Prozent.

Der interkommunale Vergleich auf Gesamtabschlussebene stellt sich ähnlich dar: In den Jahren 2010 bis 2016 haben mehr als 50 Prozent der Städte eine höhere Gesamteigenkapitalquote 1 und 2. Teilweise sinkt die Gesamteigenkapitalquote 1 des Konzerns Stadt Bergkamen sogar unter den 1. Viertelwert.

### Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2017\*

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	5,42	-17,20	7,00	15,74	37,85	65,27	14

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 2	36,15	0,47	35,49	50,00	67,97	81,25	14

\* Für das Vergleichsjahr 2018 liegen zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht genügend Vergleichswerte vor

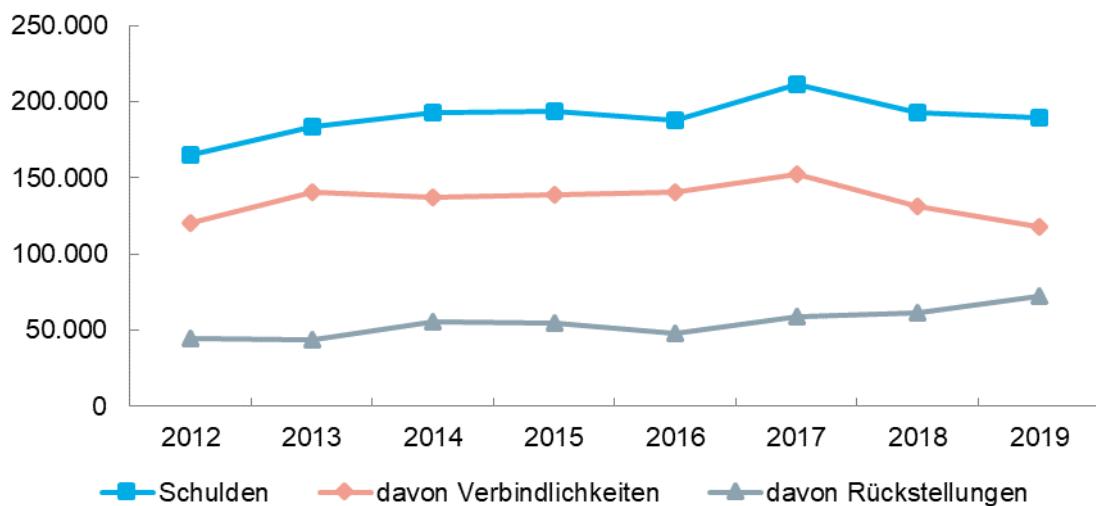
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Der Handlungsspielraum des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Bergkamen ist aufgrund der überdurchschnittlichen Schulden eingeschränkt. Bei den Vermögenswerten zeigt sich aufgrund der notwendigen Haushaltkskonsolidierungsmaßnahmen in Vorjahren ein stetiger Werteverzehr. Die notwendigen und bereits geplanten Reinvestitionen werden den Haushalt der Stadt Bergkamen auch zukünftig stark belasten.

*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 Gebührenausgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

**Schulden Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2019**

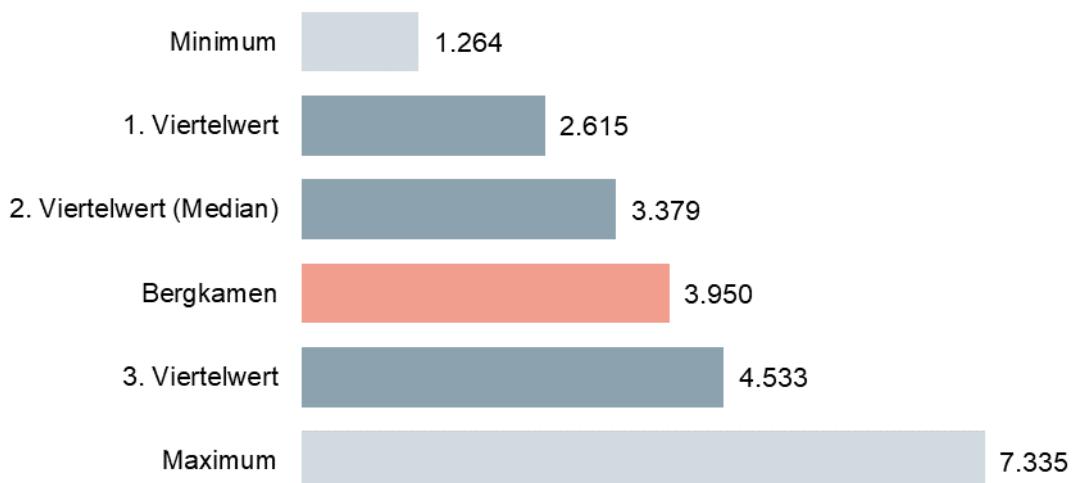


Die Schulden der **Stadt Bergkamen** werden im Wesentlichen von den Verbindlichkeiten geprägt. Diese machen rund 70 Prozent der Schulden aus. Die Schulden sind im Eckjahresvergleich bis 2018 um rund 16,8 Prozent (rund 27,6 Mio. Euro) gestiegen. Dabei ist der Anstieg zu knapp zwei Dritteln (16,8 Mio. Euro) auf gestiegene Rückstellungen zurückzuführen. Der größte Anteil ist dabei nicht wie zu erwarten auf die Pensionsrückstellungen (Anstieg um 7,2 Mio. Euro)

zurückzuführen, sondern auf den Anstieg der Instandhaltungsrückstellungen (Anstieg um 11,1 Mio. Euro). Nähere Details dazu entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen.

Aber auch die Verbindlichkeiten sind insgesamt im Eckjahresvergleich bis 2018 um 10,8 Mio. Euro angestiegen, wobei diese zuletzt wieder gesunken sind. Dies gilt auch im Hinblick auf die vorläufigen Ergebnisse für 2019. Die Verbindlichkeiten wie auch die Rückstellungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich und bewegen sich in fast allen Jahren über dem 3. Viertelwert. Dies führt bei den Schulden je Einwohner zur folgender Einordnung:

#### Schulden je Einwohner in Euro 2018

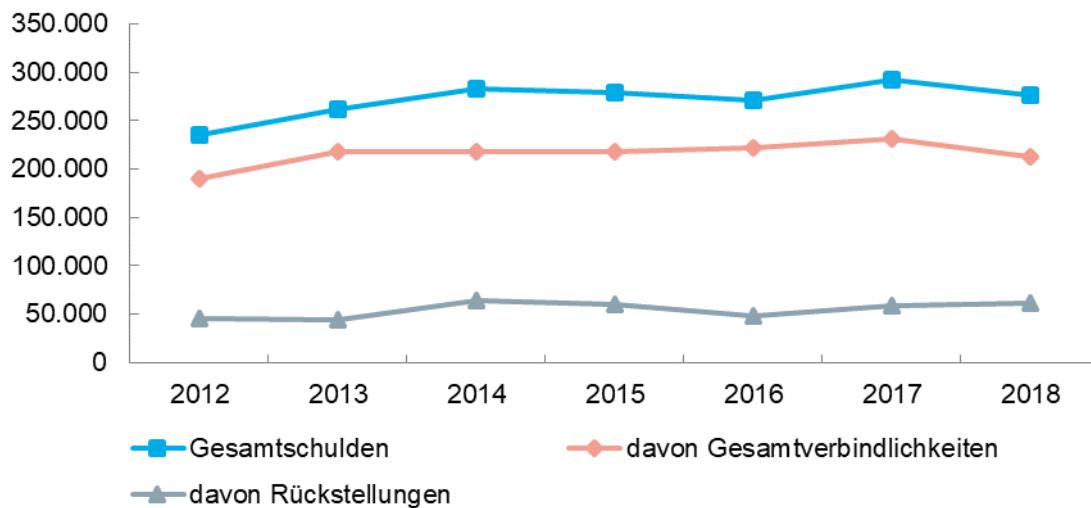


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 39 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt Bergkamen positioniert sich im aktuellen Vergleich überdurchschnittlich. Trotz gestiegener Schulden verhält sich die Einordnung im interkommunalen Vergleich in allen Jahren konstant.

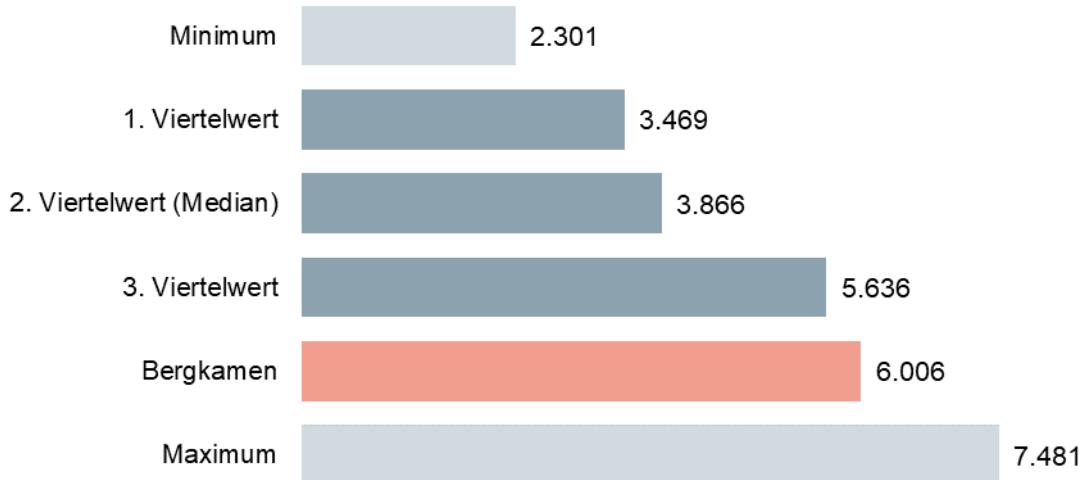
Auf Konzernebene erhöht sich die Gesamtverschuldung nochmals um rund 30 Prozent an. Dabei steigen insbesondere die Verbindlichkeiten im Konzernhaushalt an. Diese nehmen im Vergleich zum Kernhaushalt nochmals um rund 78 Mio. Euro zu.

### Gesamtschulden Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2018



Der Verlauf der Gesamtverschuldung kann in Bergkamen bis einschließlich 2018 dargestellt werden. Der interkommunale Vergleich aufgrund einer unzureichenden Anzahl an Werten nur bis einschließlich 2017. Im interkommunalen Vergleich in Bezug zum Einwohner kann der Konzern Stadt Bergkamen sich wie folgt positionieren:

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

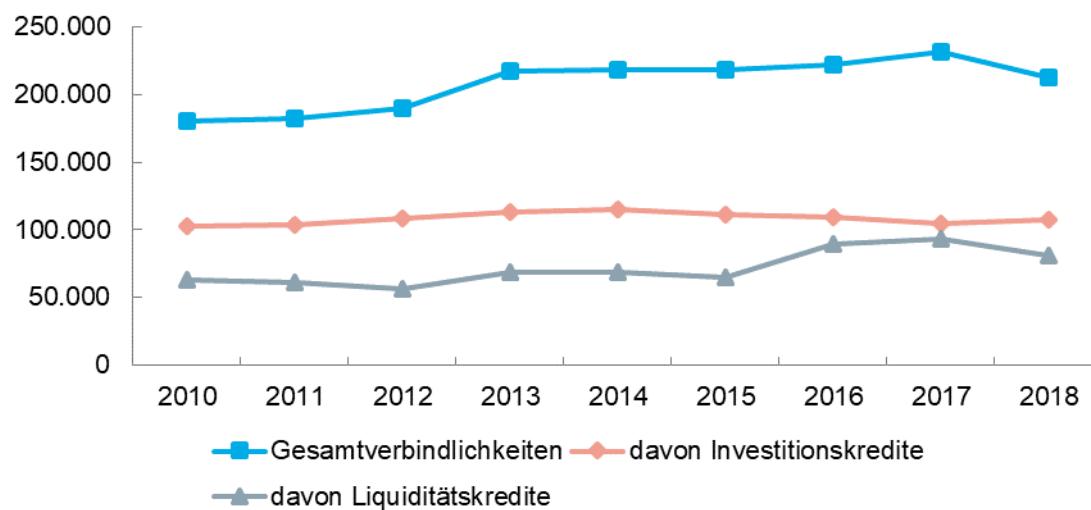
Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich analog zu der für den Kernhaushalt der Stadt Bergkamen. Der Konzern Stadt bilanziert dabei eine höhere Verschuldung als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre 2010 bis 2016. Teilweise positioniert sich die Stadt sogar über dem 3. Viertelwert.

Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu rund 80 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Bergkamen 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.

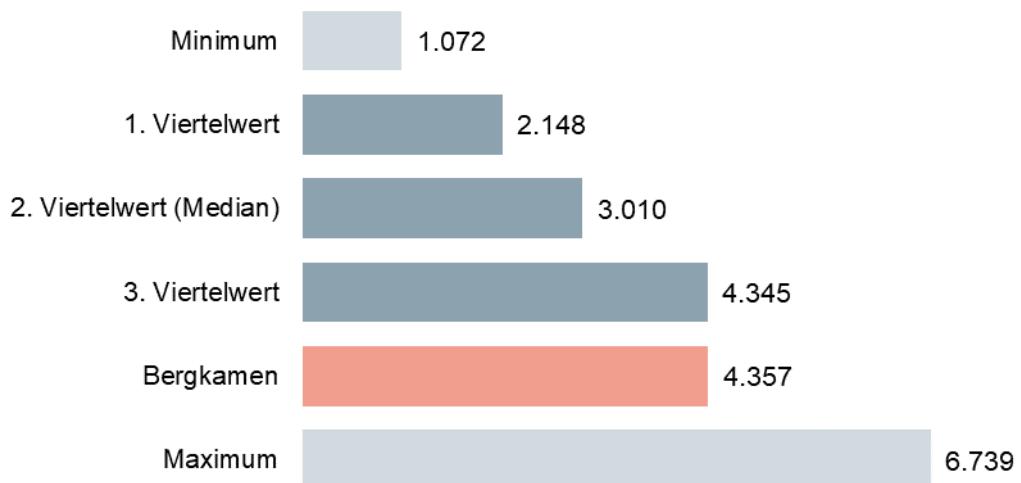
**Gesamtverbindlichkeiten Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2010 bis 2018**



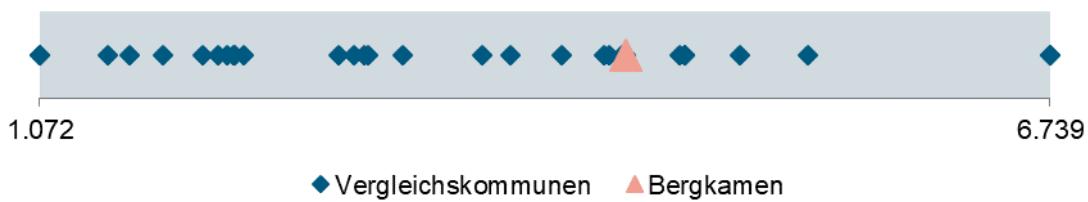
Während die Investitionskredite im gesamten Betrachtungszeitraum relativ konstant die Hälfte der Gesamtverbindlichkeiten ausmachen, stellen die Liquiditätskredite durchschnittlich rund 35 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten dar. Von diesen entfielen wiederum 85 Prozent (69 Mio. Euro) auf die Stadt selbst. Die restlichen zwölf Mio. Euro bilanziert der Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen (15 Prozent).

Bei den Investitionskrediten entfällt rund ein Drittel (38,7 Mio. Euro) der Verbindlichkeiten auf den Kernhaushalt. Zwei Drittel (67,8 Mio. Euro) gehen zu Lasten des Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen. Die 1,2 Mio. Euro Investitionskredite des Entsorgungsbetriebes Bergkamen fallen mit rund einem Prozent kaum ins Gewicht. In Bezug auf den Einwohner waren die Investitionskredite ab 2011 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Bergkamen sind seit 2010 überdurchschnittlich. Aufgrund der geplanten investiven Maßnahmen der Konzernmutter Stadt Bergkamen wird sich auch der Konzern voraussichtlich in den kommenden Jahren weiterhin überdurchschnittlich positionieren. Hierzu folgen im nächsten Kapitel nähere Angaben. Dabei bewegen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes analog zu den Verbindlichkeiten des Konzernhaushaltes in allen Jahren ebenfalls über dem Durchschnitt. Auch hierzu werden im folgenden Kapitel nähere Angaben gemacht.

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.690	284	1.244	2.167	2.767	5.708	39

Zu den in 2019 geplanten Darlehensaufnahmen ist es laut Entwurf des Jahresabschlusses nicht gekommen. Allerdings rechnet die Stadt damit, dass es spätestens in 2020 zu einer weiteren Aufnahme von Darlehen kommt. Dem stehen aber nicht nur Investitionen in neue oder bestehende Vermögenswerte entgegen, sondern auch sonstige Investitionsauszahlungen. Diese sonstigen Investitionsauszahlungen in Höhe von insgesamt 19,4 Mio. Euro (2020-2021) werden

an die Gemeinschaftsstadtwerke GmbH Kamen-Bönen-Bergkamen weitergeleitet und sollen dort als Investitionskostenzuschuss für den Bau eines neuen Sport- und Freizeitbades in Bergkamen dienen. Nähere Details entnehmen Sie bitte dem Folgekapitel.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	554	5.458	6.129	7.026	8.058
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-21.890	-18.523	-2.397	-4.860	-4.503
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	<b>-21.336</b>	<b>-13.064</b>	<b>3.732</b>	<b>2.166</b>	<b>3.555</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	21.097	17.629	1.406	3.768	3.312
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	<b>-240</b>	<b>4.565</b>	<b>5.138</b>	<b>5.935</b>	<b>6.867</b>

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den fünf Planjahren auf 52,2 Mio. Euro. Die Nettoneuverschuldung, die die Stadt für diese Jahre veranschlagt, beträgt 47,2 Mio. Euro. Einen Teil der Investitionen kann die Stadt somit aus Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren. Diese summieren sich in den Jahren 2020 bis 2024 auf rund 27,2 Mio. Euro. Zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit war es in den letzten Jahren erforderlich, Kredite zur Liquiditätssicherung in Anspruch zu nehmen. Die bis 2015 stark defizitäre Haushaltssituation hat daher zu einem enormen Anstieg der Liquiditätskredite (2017: 81,0 Mio. Euro) geführt. Die verbesserte Haushaltslage konnte allerdings zwischenzeitlich schon zur Reduzierung beitragen, so dass die Höhe der Liquiditätskredite in 2019 bereits auf 54,0 Mio. Euro gesenkt werden konnte.

Der deutliche Anstieg der Investitionstätigkeit ist zu einem großen Anteil auf die geplanten Investitionskostenzuschüsse an die GSW Gemeinschaftsstadtwerke GmbH Kamen, Bönen, Bergkamen (GSW) zurückzuführen. Die Stadt hatte dafür bereits in 2018/2019 die Auszahlung von Investitionskostenzuschüssen in Höhe von jährlich 9,7 Mio. Euro geplant. Da das Bauvorhaben in den veranschlagten Jahren nicht realisiert wurde, hat die Stadt diese Auszahlungsbeträge im Haushalt 2020/2021 nochmals neu veranschlagt. Dabei beabsichtigt die Stadt, die Investitionskostenzuschüsse für die Neustrukturierung der Bäderlandschaft als Ausleihung zu bilanzieren und diese über die nachfolgenden 30 Jahre abzuschreiben.

Diese bilanzielle Vorgehensweise sollte die Stadt Bergkamen – wie geplant - vorab eng sowohl mit der Kommunalaufsicht, dem örtlichen Jahresabschlussprüfer als auch in steuerlicher Hinsicht mit der Finanzverwaltung abstimmen und sich absichern lassen.

Das Vorhaben würde somit den städtischen Haushalt in den Folgejahren merkbar belasten. Zum einen in der Ergebnisrechnung im Hinblick auf die bereits angesprochene steigende Zinsbelastung. Dazu kommt aber auch noch der entsprechende Abschreibungsaufwand, sodass die Stadt die jährlichen Belastungen aktuell auf rund 1,3 Mio. Euro schätzt. Zum anderen wird die

Finanzrechnung durch die Auszahlung der Tilgungsleistung mit rund 700.000 Euro jährlich belastet.

Zudem plant die Stadt zukünftig die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten mit rund 2,5 Mio. Euro pro Jahr. Für die Tilgung der Liquiditätskredite hat die Stadt im aktuellen Haushalt keine Mittel geplant. Die weitere Reduzierung der Liquiditätskredite macht die Stadt von der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass nicht benötigte, positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Tilgung verwandt werden sollen.

### 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

Grundzahlen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Straßen und Wirtschaftswege (Kernhaushalt)	62	66.765.043

Die durchschnittliche Investitionsquote lag in Bergkamen in den Jahren 2014 bis 2018 bei 42 Prozent. Damit konnte der Vermögensverzehr nicht aufgefangen werden. Die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat sich im Eckjahresvergleich 2012 zu 2018 um rund zehn Mio. Euro verringert.

Das Infrastrukturvermögen hat die Stadt Bergkamen zur ersten Eröffnungsbilanz bewertet und in das städtische Anlagevermögen eingepflegt. Zu den Jahresabschlüssen wurden Buchinventuren durchgeführt, um Erfassungsdaten der Anlagenbuchhaltung mit denen des Tiefbauamtes abzugleichen. Im vergangenen Jahr wurde eine Rückstellung zur Durchführung einer Befahrung und Auswertung des Infrastrukturvermögens gebildet.

Durch die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) besteht eine Inventurpflicht für die Straßen. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW soll bei

körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme zehn Jahre nicht überschreiten. Nach der Eröffnungsbilanz in 2007 hätte somit in Bergkamen eine Zustandsbewertung des Verkehrsflächenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2017 erfolgen müssen. Bei vielen Anlagegütern klärt die Inventur nur die Frage, ob das Anlagegut noch vorhanden ist. Bei der Inventur der Straßen geht es aber auch um ihren Zustand. Dabei soll primär festgestellt werden, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Zustandswert entspricht.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens ist in Bergkamen mit 62 Prozent leicht fortgeschritten. Derzeit sind keine dokumentierten Bestandsverzeichnisse mit den aktuellen Zustandsklassen für die Straßen in Bergkamen vorhanden. Ein aktueller und auswertbarer Überblick hilft, entsprechende Maßnahmen mittel- und langfristig zielgerichtet zu priorisieren. Im Jahresabschluss 2017 sind rund 340.000 Euro Instandhaltungsrückstellungen für die Straßen gebildet worden, da nach Information der Stadt die Unterhaltungsmaßnahmen in der Vergangenheit nicht immer in ausreichender Höhe sichergestellt werden konnten.

► **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen hat die Frist für die körperliche Inventur der Verkehrsflächen nicht eingehalten.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte gemäß den Vorgaben der KomHVO NRW zeitnah die geplante körperliche Inventur der Verkehrsflächen vornehmen. Auf Basis der dann vorliegenden aktuellen Daten kann Bergkamen feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Verkehrsflächenvermögens entspricht. Gegebenenfalls sind Bilanzkorrekturen durchzuführen. Zukünftige Maßnahmen können zielgerichtet priorisiert werden.

Die Stadt Bergkamen ist hier im Verlauf der Prüfung bereits tätig geworden und hat den entsprechenden Auftrag für eine neue Zustandserfassung der Straßen bereits erteilt. Mit den Arbeiten soll noch in diesem Jahr begonnen werden.

Der aktuelle Doppelhaushalt 2020/2021 sieht im Bereich des Infrastrukturvermögens einige größere Investitionen vor, welche sich auf den Anlagenabnutzungsgrad der Straßen auswirken werden. Da sind beispielsweise die Fahrbahnerneuerung an der Nordfeldstraße (1,1 Mio. Euro) zu nennen, ebenso wie der Umbau der Töddinghauser Straße (1,1 Mio. Euro), die Erneuerung Hochstraße (2,1 Mio. Euro) und die Neugestaltung der Ebertstraße (0,5 Mio. Euro). Darüber hinaus hat die Stadt bis 2024 jährlich 80.000 bis 90.000 für den Neubau von Siedlungsstraßen eingeplant, genauso wie jährlich 200.000 Euro für den Neubau innerörtlicher Straßen. Insgesamt plant die Stadt Bergkamen in den Jahren 2020 bis 2024 im Produktbereich Verkehrsflächen, -anlagen und ÖPNV Investitionen in Höhe von knapp elf Mio. Euro. Diesen investiven Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Zuweisungen und KAG-Beiträgen in Höhe von rund zwei Mio. Euro gegenüber.

### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Grundzahlen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Kanalvermögen (Kern- haushalt)	43	410.647
Kanalvermögen (Sonder- vermögen)	54	133.602.738

Die Stadt Bergkamen hat den Hauptteil ihres Kanalvermögens ausgegliedert in das Sondervermögen Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen. Der Eigenbetrieb wird im Gesamtabschluss vollkonsolidiert. Darüber hinaus hat die Stadt noch einige wenige Leitungen im Bereich des Hauptfriedhofes im städtischen Haushalt bilanziert.

Das bilanzierte Vermögen an Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen ist im Eckjahrvergleich 2010 bis 2018 (Gesamtabschluss) um rund 9,2 Prozent angestiegen. Der Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen hat in den letzten Jahren deutlich in das bestehende Vermögen investiert, aber auch neues Vermögen geschaffen. Dafür spricht auch der nahezu ausgewogene Anlagenabnutzungsgrad. Erhöhte Risiken aufgrund von Sanierungsstaus sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude 2018

Vermögensgegen- stände	Gesamtnutzungs- dauer (GND) in Jah- ren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnut- zungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Schulen	80	26	67	48.109.936
Verwaltungsgebäude	80	34	58	4.479.010
Schulsportshallen	60	15	75	3.225.070
Feuerwehrgeräte- häuser	60	24	61	3.723.177
Tageseinrichtungen für Kinder	60	23	61	3.044.231
Wohnbauten	80	20	74	549.786
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saal- bauten	60	19	68	2.216.672
Sporthallen	60	21	66	4.168.936

Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Gebäuden sind teilweise hoch. Rein rechnerisch haben alle abgefragten Gebäudesegmente bereits mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin. Aufgrund der Haushaltssituation wurde in vergangenen Jahren nur im geringen Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den bebauten Grundstücken liegt in den Jahren 2012 bis 2018 bei 41,4 Prozent und damit deutlich unter dem Richtwert von 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig nötig, um die Gebäude dauerhaft zu erhalten.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2018 rund 48 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2012 bis 2018 um rund 7,1 Mio. Euro reduziert. Dieser Vermögensverzehr ist auch bei allen anderen Bilanzpositionen im Bereich der bebauten Grundstücke zu verzeichnen.

Die Stadt Bergkamen hat den Bedarf an Reinvestitionen und Neuinvestitionen bei den Gebäuden bereits erkannt und im Haushaltsplan 2020/2021 Auszahlungen für Baumaßnahmen und Zuschüsse von 82,6 Mio. Euro bis 2024 eingeplant.

Im Schulbereich werden daher im Rahmen des Kommunalinvestitionsfördergesetzes (KInvFöG) rund 4,8 Mio. Euro investiert. Davon rund 1,6 Mio. Euro in die umfassende energetische Sanierung der Preinschule. Für die Erweiterung des Burgschulgebäudes zu einer Grundschule und den Abriss des Altbau hat die Stadt Bergkamen Haushaltssmittel in Höhe von insgesamt 1,9 Mio. Euro in den Jahren 2018/2019 bereitgestellt. Weitere Mittel in Höhe von 8,6 Mio. Euro einschließlich der Ersteinrichtungskosten sind für die Jahre 2020 und 2021 eingeplant. Weiterhin sieht die Stadt in 2024 eine erste Investition von einer Mio. Euro für die in die Jahre gekommene Schulturnhalle an der Freiherr-von-Stein-Realschule vor. Demgegenüber stehen Einzahlungen aus Zuweisungen des Bundes im Rahmen des KInvFöG von rund vier Mio. Euro.

Unter den geplanten Investitionen befindet sich auch eine Position Neubau Rathaus, welche mit einer halben Mio. Euro veranschlagt ist. Das Rathaus hat bereits 60 Prozent seiner voraussichtlichen Lebensdauer erreicht. Dabei weisen, insbesondere die in 2017 gebildeten Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von sieben Mio. Euro bereits auf größere Sanierungsbedarfe hin.

Im Bereich der Feuerwehrgerätehäuser plant die Stadt einen Neubau des Feuerwehrgerätehauses Oberaden. Das kalkulierte Investitionsvolumen bis 2024 beträgt insgesamt sechs Mio. Euro. Bei den Tageseinrichtungen für Kinder (KiTa) sollen rund 325.000 Euro in den Ausbau der KiTa Oberaden und nochmals 800.000 Euro in den Ausbau des Familienzentrums Mikado investiert werden. Diese Investitionen werden zu 84 Prozent aus Landeszuweisungen finanziert.

Die vorangeschrittene Anlagenabnutzung, insbesondere bei den Gebäuden sowie der hohe Werteverzehr werden somit absehbar Reinvestitionen nach sich ziehen. Die Finanzierung dieser Investitionen wird den Haushalt der Stadt dauerhaft belasten.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bergkamen 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

- ➔ Die Stadt Bergkamen schafft es regelmäßig, die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses einzuhalten. Beim Gesamtabchluss gelingt dies der Stadt leider noch nicht.

##### ➔ Feststellung

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 Bergkamen** hat den Doppelhaushalt 2020/2021 am 12. Dezember 2019 beschlossen. Die Stadt Bergkamen hat die Haushaltssatzung am 17. Dezember 2019 dem Kreis Unna angezeigt.

Der Bürgermeister der Stadt Bergkamen leitet den Entwurf des Jahresabschlusses nicht regelmäßig, wie in § 95 Abs. 5 Satz 2 GO NRW vorgesehen, bis zum 31. März des Folgejahres dem Rat zur Feststellung zu. Die Feststellung erfolgt dann allerdings innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist bis zum Jahresende.

Die Stadt Bergkamen hat bisher die Gesamtabschlüsse bis 2017 aufgestellt. Die Stadt leistet dies mit eigenem Personal ohne externe Unterstützung. Dies begründet auch teilweise den zeitlichen Verzug. Hierdurch liegen ihr somit nicht alle Informationen zeitnah vor, die die Gesamtabschlüsse liefern können. Der Gesamtabchluss 2018 wurde am 13. Mai dieses Jahres dem Haupt- und Finanzausschuss zur Beratung zugeleitet. Soweit möglich hat der Entwurf noch Berücksichtigung im Bericht gefunden.

Die Stadt Bergkamen hat ein unterjähriges Berichtswesen (30.06., 30.09. und 31.12.) installiert. Inhalt ist eine Ergebnisprognose (Gesamt-/Budget und Deckungskreis-Ebene) sowie eine detaillierte Planabweichungsanalyse auf jeder Ebene, die zusammen mit den Budgetverantwortlichen erstellt werden. Zudem wird zweimal jährlich noch ein zusätzlicher Controlling Bericht für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen verfasst. Der Bericht enthält Informationen zum Status des Zeit-

, Finanz und Fördermittelplans. Nähere Details entnehmen Sie bitte dem Berichtsteil Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling (1.4.4.2).

Die Erstellung der Controllingberichte erfolgt im Fachbereich zentrale Dienst. Es erfolgt dabei lediglich eine Zusammenstellung der notwendigen Informationen an dieser Stelle. Alle weiteren Tätigkeiten werden durch die Mitarbeiter der Kämmerei verrichtet. Vor dem Hintergrund der anfallenden Prozesse und Arbeitsabläufe ist es eher untypisch, dass dieser Bereich außerhalb der Kämmerei angesiedelt ist. Fraglich ist die Organisation alleine deshalb, weil eine Vielzahl der Prozesse des Controllings bereits in der Kämmerei erfolgen.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte überprüfen, inwiefern es sinnvoll ist, das Controlling und das damit einhergehende Berichtswesen zur effizienteren Aufgabenerfüllung in der Kämmerei anzusiedeln.

Durch die Budgetberichte wird der Haupt- und Finanzausschuss regelmäßig (zu den Stichtagen) über die Entwicklung des Haushaltes informiert. Im Rahmen dieses Berichtswesens prognostizieren alle Dienststellen auf Basis der Ist-Ergebnisse ihre voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen bis zum Jahresende, wodurch unterjährig Erkenntnisse über das voraussichtliche städtische Jahresergebnis gewonnen und entsprechende Steuerungserfordernisse abgeleitet werden können.

Über das Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger die notwendigen Informationen, um gegensteuern zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Zum einen kann die Kämmerei bereits unterjährig auf Fehlentwicklungen reagieren und geeignete Maßnahmen innerhalb der Verwaltung initiieren. Zum anderen werden die politischen Gremien in die Lage versetzt, einen aktuellen Stand der Haushaltbewirtschaftung in ihre Beschlüsse einzubeziehen.

Angesichts der derzeitigen dynamischen Entwicklung im Rahmen der Corona-Pandemie überwacht die Kämmerei daher über das oben genannte Berichtswesen hinaus den aktuellen Buchungsstand. Sofern sich aus der Ist-Entwicklung (auch unter Nutzung von Hochrechnungen) Auffälligkeiten erkennen lassen, wird im Fachbereich hinterfragt, ob der geplante Jahreswert in der Ergebnisrechnung gefährdet ist. In Bezug auf die Finanzrechnung erfolgt im Rahmen der Liquiditätsplanung eine Überwachung möglicher Überschreitungen. Der Stadtkämmerer lässt sich regelmäßig vom Steueramt über die Entwicklungen im Bereich der Gewerbesteuer berichten, um Erkenntnisse über die aktuelle Entwicklung der Steuererträge zu gewinnen.

### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

► Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Bergkamen haben deutlich zur Ergebnisverbesserung beigetragen. In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt die steigenden Aufwendungen insbesondere durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B kompensieren. Ab 2019 reichen die Konsolidierungsbemühungen nicht mehr aus, um die Aufwandssteigerungen aufzufangen. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

*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.

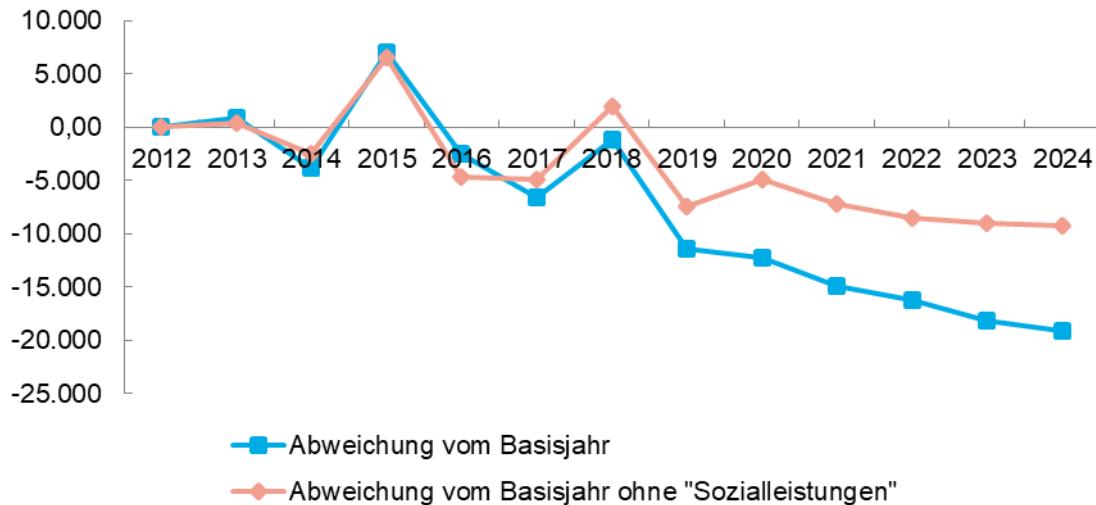
Die gpaNRW hat bei der **Stadt Bergkamen** in den Betrachtungsjahren 2012 bis 2019 folgende Sondereffekte identifiziert und beziffert:

- Zins- und sonstige Finanzaufwendungen 2014 (Auflösung und Rückabwicklung Swapgeschäfte) 19,5 Mio. Euro,
- Sach- und Dienstleistungsaufwendungen 2015 (Mehraufwendungen Sondervermögen) 2,5 Mio. Euro, sowie bilanzielle Abschreibungen (außerplanmäßige Abschreibung Gebäude) 2,8 Mio. Euro,
- Kostenerstattungen 2015 (Oberflächenentwässerung Straßen NRW) 1,1 Mio. Euro,
- Zuwendungen und allgemeinen Umlagen 2016 (Mehreinnahmen pauschale Landeszusweisungen FlüAG) 3,9 Mio. Euro,
- sonstige ordentliche Aufwendungen 2017 (Forderungsabgänge) 456.000 Euro.
- sonstige ordentliche Erträge 2018 (Auflösung Instandhaltungsrückstellung 2,1 Mio. Euro

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen 9 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2024



bis 2018: IST, 2019: Entwurf ab 2020: PLAN

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Bergkamen haben im Berichtszeitraum 2012 bis 2018 deutlich zur Ergebnisverbesserung beigetragen. Die erzielten Haushaltsausgleiche ab 2016 waren schlussendlich aber auch der guten konjunkturellen Entwicklung und den damit verbundenen Steuereinnahmen zu verdanken.

Im direkten Vergleich der Jahre 2012 und 2018 sinkt der Trend um rund 1,1 Mio. Euro. Die bereinigten Aufwendungen steigen stärker (+ 15,2 Mio. Euro) als die Erträge (+ 14,1 Mio. Euro). Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind: Personalaufwendungen (+ 3,9 Mio. Euro), Transferaufwendungen (+ 8,1 Mio. Euro), sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (+6,3 Mio. Euro). Gleichzeitig konnten allerdings die Zins- und Finanzaufwendungen um rund 3,9 Mio. Euro reduziert werden.

Bei den Personalaufwendungen steigen die Dienstaufwendungen und Beiträge um rund 2,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerungsrate pro Jahr von 1,9 Prozent. Hier erkennt man deutlich den positiven Beitrag des Personalkostenentwicklungskonzeptes, da die jährliche Aufwandssteigerung in diesem Bereich unter den Besoldungs- und Tarifsteigerungen liegt. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen und der Beiträge schlagen die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen bei den Personalaufwendungen mit rund 1,3 Mio. Euro zu Buche.

Die Transferaufwendungen sind ebenfalls stark angestiegen, diesen stehen teilweise Erträge aus Erstattungen gegenüber. Im Wesentlichen resultiert der Anstieg der Transferaufwendungen aus den Produktgruppen Förderungen von Kindern in Tageseinrichtungen und Familienergänzende und -ersetzende Maßnahmen.

Positiv haben sich die höheren Grundsteuererträge (+ 3,8 Mio. Euro) ausgewirkt. Hier machen sich die Erhöhungen der Hebesätze der Grundsteuer A und B in 2013 und 2015 deutlich bemerkbar. Dazu kommen Ertragssteigerungen bei den öffentlich-rechtlichen (3,2 Mio. Euro) und privatrechtlichen Leistungsentgelten (580.000 Euro). Einen wesentlichen Beitrag hat zudem

auch die Reduzierung der Zins- und Finanzaufwendungen geleistet. Durch die komplette Auflösung der Swapgeschäfte haben sich die Aufwendungen in diesem Bereich spürbar reduziert (-3,9 Mio. Euro)

Die deutlich erkennbaren Ausschläge in 2015 und 2018 sind dabei zum Teil auch auf die Ertragssteigerungen bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten (Benutzungsgebühren) zurückzuführen. In 2015 kommt ebenfalls die Reduzierung der Personalaufwendungen um rund eine Mio. Euro zum Tragen. In 2018 wirkt sich der deutliche Rückgang der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen positiv aus. Dies gilt dementsprechend gegenteilig für 2019. Die in der Höhe variierenden Gewinnanteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen spiegeln sich in einigen Jahren ebenfalls wider.

Ab 2019 bis 2024 sinken die bereinigten Jahresergebnisse. Der Rückgang ist auf höhere Personal- sowie Transferaufwendungen zurückzuführen. Der Anstieg der Transferaufwendungen resultiert dabei auch aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Eine wachsende Tendenz ist hier schon in den Jahren 2017 und 2018 erkennbar. Die Aufwendungen in diesem Produktbereich sind stark angestiegen. Dies führt auch dazu, dass die Stadt diesen negativen Trend auch bei der weiteren Planung der Aufwendungen im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe berücksichtigt. Insgesamt machen die Sozialaufwendungen der Produkte Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe rund 47 Prozent der Verschlechterung zum Basisjahr aus.

Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die bisherigen Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Unter Berücksichtigung der konjunkturschwächen Entwicklungen im Rahmen der Corona-Pandemie ist es daher umso wichtiger, dass die Stadt vorbeugend an den bestehenden Maßnahmen festhält und darüber hinaus unterjährig entwicklungsbezogen weitere Maßnahmen erarbeitet.

#### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

*Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.*

Im Berichtszeitraum hat die **Stadt Bergkamen** ihre Realsteuerhebesätze in 2015 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A von 295 v. H. auf 350 v. H.,
- Grundsteuer B von 450 v. H. auf 670 v. H.,
- Gewerbesteuer von 470 v. H. auf 480 v.H..

Für das Haushaltsjahr 2020 hat die Stadt Bergkamen keine Anpassungen der Realsteuerhebesätze vorgenommen. Weitere Hebesatzveränderungen sind aktuell nicht geplant.

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

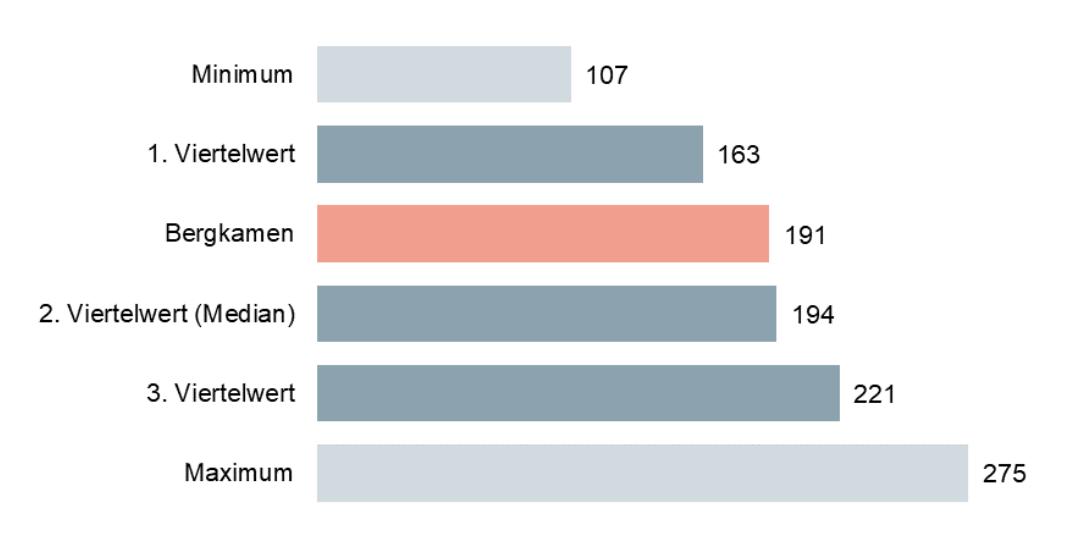
#### **Hebesätze in von Hundert 2019**

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
<b>Bergkamen</b>	<b>350</b>	<b>670</b>	<b>480</b>
Kamen	440	690	470
Schwerte	740	880	490
Selm	600	825	485
Werne	400	665	445
Mittelwert im Kreis Unna	480	765	475
Mittelwert mittlere kreisangehörige Städte	296	547	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

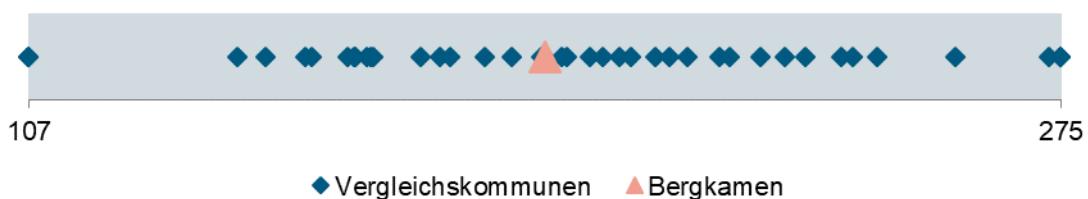
Wie bereits im vorangegangen Kapitel zur haushaltswirtschaftlichen Steuerung (1.4.2) erläutert, hat die Anhebung der Grundsteuer B in 2015 spürbar zur Haushaltskonsolidierung und schlussendlich zum Haushaltssausgleich beigetragen. Die Maßnahme war dementsprechend zielführend und notwendig, um den gesetzlichen Vorgaben des § 75 Abs. 2 Go NRW zu entsprechen. Dabei war die Anhebung der Grundsteuern eine von vielen Maßnahmen, die die Stadt Bergkamen im Rahmen ihrer Haushaltskonsolidierung umgesetzt hat.

Im aktuellen interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 positionieren die Stadt wie folgt:

#### Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner 2018<sup>6</sup> in Euro



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



#### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

► Die Stadt Bergkamen hat in den Betrachtungsjahren keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.

##### ► Feststellung

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Bergkamen jährlich mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Bergkamen ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

<sup>6</sup> Für das Jahr 2019 liegt aktuell noch keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten vor.

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.

Die Dienstanweisung über die Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Bergkamen** im März 2013 beschlossen. Hiernach ist der Kämmerer zuständig für die Entscheidung zur Regelungskonformen Übertragung der Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen. Die Entscheidungsgrundlage ist nach einem festgelegten Muster durch die Fachämter zu erstellen und entsprechend der Antragsfrist der Kämmerei rechtzeitig zuzuleiten.

#### Ordentliche Aufwendungen Stadt Bergkamen 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	117.563	118.397	127.659	130.563	135.641
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	117.563	118.397	127.659	130.563	135.641
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	119.688	126.777	129.811	142.893	138.676
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent**</b>	<b>101,8</b>	<b>107,1</b>	<b>101,7</b>	<b>109,4</b>	<b>102,2</b>

\* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen/(fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

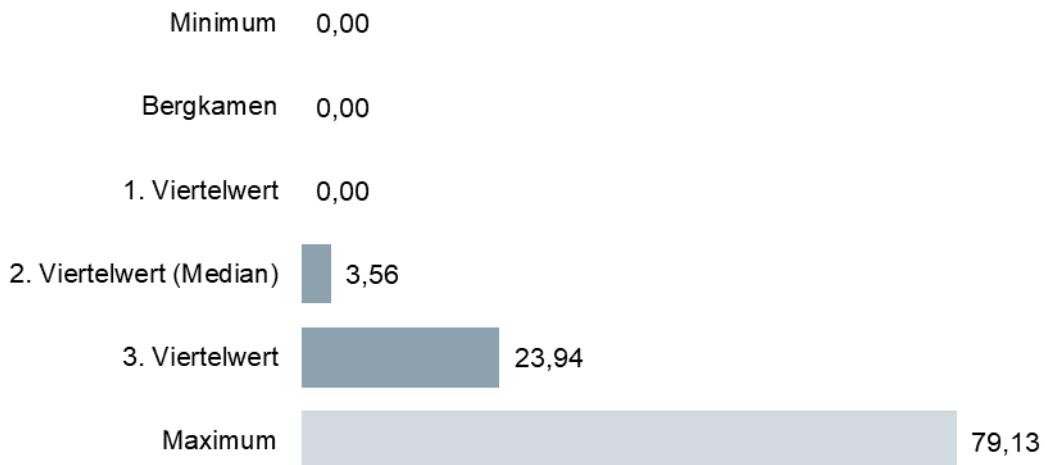
\*\* Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen/Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen \*100

Die Stadt Bergkamen hat in allen Jahren mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Dies gilt ebenfalls für ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, abgesehen vom Jahr 2016. Die zu leistenden Mehraufwendungen und Mehrauszahlungen waren allerdings in allen Jahren, abgesehen vom Jahr 2015, 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.

Die Stadt Bergkamen hat in keinem Jahr Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen oder Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgenommen. Damit hält sich die Stadt an die Vorgabe ihrer Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW, welcher besagt, dass Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen des Ergebnisplanes, Festwerte sowie geringwertige Wirtschaftsgüter grundsätzlich nicht zugelassen werden. Dies spiegelt sich im Ansatzerhöhungsgrad wider. Ermächtigungsübertragungen bleiben gemäß den städtischen Regelungen grundsätzlich nur bis zum Ende des folgenden Haushaltjahres

verfügbar. Dies trägt zur Transparenz der Haushaltswirtschaft bei und spiegelt sich auch in der Positionierung im interkommunalen Vergleich wider:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen. Neben der Stadt Bergkamen haben 15 weitere Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

#### Investive Auszahlungen Stadt Bergkamen 2014 bis 2018

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	11.003	9.345	13.144	9.393	41.300
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.151	2.346	5.552	4.570	5.920
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>19,6</b>	<b>25,1</b>	<b>42,2</b>	<b>48,7</b>	<b>14,3</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.154	11.691	18.696	13.963	47.220
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>16,4</b>	<b>20,1</b>	<b>29,7</b>	<b>32,7</b>	<b>12,5</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.649	3.349	5.992	3.653	5.600
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>27,7</b>	<b>28,7</b>	<b>32,1</b>	<b>26,2</b>	<b>11,9</b>

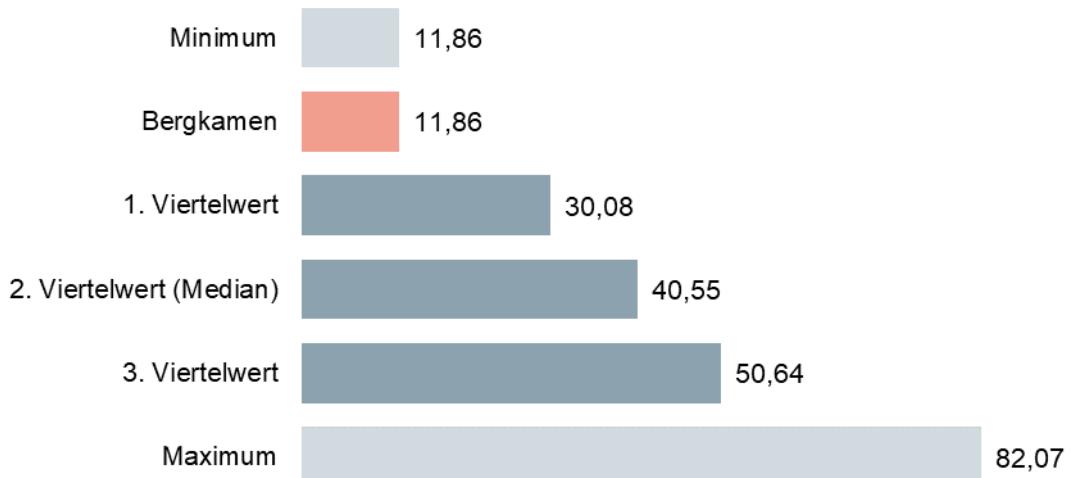
In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Bergkamen investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 4,1 Mio. Euro übertragen. Ab 2016 mit deutlich steigender Tendenz. Dies liegt im Wesentlichen an der positiven Haushaltssituation ab 2015, welche zu einer Zunahme der Investitionstätigkeit geführt hat. Dies sieht man insbesondere an dem Haushaltsansatz 2018, welcher sich im Vergleich zu den Vorjahren vervierfacht hat. Hier spielen insbesondere die Baukosten für die Wasserstadt Aden und die geplanten Investitionskosten für das neue Sport- und Freizeitbad eine entscheidende Rolle. Im Verhältnis zu den Einwohnern ergibt sich folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
121	0	82	142	332	2.002	39

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpft die Stadt Bergkamen in den fünf Betrachtungsjahren allerdings durchschnittlich nur zu ca. 25 Prozent aus. Damit liegt die Stadt in allen Betrachtungsjahren jeweils unter dem 1. Viertelwert. In 2018 bildet der Grad der Inanspruchnahme sogar den Minimalwert ab.

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In diesem interkommunalen Vergleich sind 39 Werte enthalten.

Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt nach eigenem Bekunden korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Die Fachbereiche sind angehalten, für eine sachgerechte und möglichst objektive Bedarfsermittlung für alle investiven Auszahlungen, die übertragen werden sollen, eine wirtschaftliche und fachliche Begründung vorzulegen. Werden neue Investitionsvorhaben im Haushalt nicht begonnen, sind die Ermächtigungen nur bei erfolgter Auftragsvergabe übertragbar und bleiben bis zum Ende der Maßnahme nur für ihren Zweck verfügbar. Bei einer längeren Verzögerung vorgesehener aber nicht begonnener Investitionen ist eine Neuveranschlagung der betroffenen Auszahlungsermächtigungen vorzunehmen.

Als Gründe für den geringen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen. Die Investitionsquote der Stadt Bergkamen hat sich zwar seit 2016 deutlich gesteigert bzw. verdoppelt von 40 auf 80 Prozent, allerdings ist die Quote im interkommunalen Vergleich immer noch unterdurchschnittlich. Begründet ist dies im Wesentlichen durch die Restriktionen des Haushaltssicherungskonzeptes der letzten Jahre. Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine

Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres.

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

► **Empfehlung**

Die Stadt 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.

Die Stadt Bergkamen konnte ihre investiven Auszahlungen in den letzten Jahren vornehmlich aus den jährlichen investiven Einzahlungen finanzieren. Neue Investitionskredite mussten nicht aufgenommen werden, was dazu geführt hat, dass die bestehenden Investitionskredite sogar leicht rückläufig sind.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

► **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen hat bereits einige wichtige Festlegungen für die Akquise von Fördermitteln getroffen. Dazu nutzt die Stadt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Aktuell fehlt es allerdings an einem umfassenden Überblick über die investiven und konsumtiven Förderprojekte, um mögliche Synergien zu erzielen.

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

Die gesamte Verwaltung der **Stadt Bergkamen** ist angehalten, bei investiven und konsumtiven Projekten die Möglichkeit von Zuwendungen und/ oder Drittfinanzierungen zu berücksichtigen.

Dazu hat die Stadt im Jahr 2019 einen detaillierten Prozessablauf entwickelt und die entsprechenden Zuständigkeiten für die einzelnen Schritte festgelegt. Der Ablaufplan ist in 14 Schritte unterteilt. Hierbei beziehen sich die Prozessschritte eins bis vier auf die Fördermittelakquise:

- allgemeine Sichtung diverser Förderprogramme der EU, Bund oder Land, auch kurzfristige Projektabrufe,
- Recherche und aktive Akquise von Fördermitteln der EU, des Bundes und des Landes,
- Auswertung der entsprechenden Verordnungen, Richtlinien, Mitteilungen sowie Gesetze; Aufbereitung der Informationen zu möglichen Förderungen,
- Initiierung möglicher städtischer Projekte aus den Programmen von EU, Bund und Land.

Zu den angeführten Punkten hat die Stadt die entsprechenden Zuständigkeiten festgelegt. Dabei unterscheidet die Stadt bei möglichen investiven und konsumtiven Förderprojekten bei der Zuständigkeit nach den Rubriken Sonderprogramme<sup>7</sup> und allgemeine Fördermaßnahmen<sup>8</sup>.

Trotz des doch schon sehr umfangreichen Überblicks in der Kämmerei gibt es an keiner Stelle eine zentrale Zusammenfassung der aktuell geplanten Fördermaßnahmen. Der Stadt fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über mögliche investive und konsumtive Förderprojekte. Es ist ihr somit nicht möglich, zum Erzielen der Förderfähigkeit beispielsweise einzelne Maßnahmen zu einer Gesamtmaßnahme zusammenzuführen.

#### ► Empfehlung

Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Bergkamen einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Aktuell hat die Stadt Bergkamen noch keine weiteren Überlegungen zum Ausbau oder zur weiteren Entwicklung des Fördermittelmanagements angestellt. Nach eigener Einschätzung hat die Stadt im Wesentlichen den Überblick über die möglichen Fördertöpfe.

Daher konnte die Stadt Bergkamen in den letzten Jahren größtenteils Förderungen für investive Projekte generieren. Die Stadt berichtet allerdings auch, dass ihr in Einzelfällen auch schon Fördermittel abgelehnt wurden, da die Fördertöpfe stark überzeichnet waren.

### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

#### ► Feststellung

Die Stadt Bergkamen nimmt bereits einige Aspekte eines förderbezogenen Controllings wahr, allerdings fehlt es an verbindlichen Strukturen zur Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

<sup>7</sup> Breitband, Pestalozzihaus, Umwelt, Klimaschutz, Kinder- und Jugendeinrichtungen, Wasserstadt Aden

<sup>8</sup> Konjunkturpaket III, andere Konjunkturprogramme, Gute Schule 2020, pauschale Zuweisungen

*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.*

Im Rahmen ihres Fördermittelmanagements versucht die **Stadt Bergkamen**, Rückforderungen von Fördermitteln mithilfe eines strukturierten Vorgehens zu vermeiden. Dabei ist der Fachbereich Finanzen bei allgemeinen Fördermaßnahmen stets eingebunden. Folgende, auch im Ablaufdiagramm festgelegte Verfahrensschritte, sollen die volle Inanspruchnahme der Fördermittel garantieren:

- Controlling der Förderabwicklung hinsichtlich der Einhaltung der Förderbedingungen,
- fristgerechte Mitteilung der Ausgabenplanung für die bewilligten Haushaltjahre beim Fördergeber und eventuelle Mittelübertragungen,
- fristgerechte Fertigung der Mittelabrufe und Erstellung der Haushaltsanweisungen,
- fristgerechte Erstellung der Verwendungsnachweise einschließlich der Sachberichte.

Die vorgegebenen Schritte gelten ebenso für Sonderprogramme, welche in der Zuständigkeit der jeweiligen Fachämter liegen. Bislang fehlt der Stadt allerdings eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt.

#### ► Empfehlung

Die Stadt 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.

Die Abwicklung der Maßnahme und die Einhaltung der Förderbedingungen liegt je nach Zuständigkeit in den Fachabteilungen oder der Kämmerei. An dieser Stelle gibt es keine vorgegebenen Standards oder Kontrollmechanismen. Die Notwendigkeit solcher Standards und Kontrollen belegen Fördermaßnahmen aus der Vergangenheit. Dort waren nach Auskunft der Stadt Teilrückzahlungen notwendig, da Vergaberichtlinien nicht eingehalten wurden.

Darüber hinaus enthält der Prozessablauf der Stadt Bergkamen aktuell keine Regelungen zur Aktendokumentation von Fördermittelanträgen. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte ihren aktuellen Prozessablauf noch um Vorgaben und Regelungen zur Aktendokumentation ergänzen. Gegebenenfalls macht es Sinn, den vorgeschriebenen Prozessablauf und weitere sinnvolle Vorgaben in einer Dienstanweisung verbindlich zu Regeln.

Ein förderbezogenes Controlling in Form eines Berichtswesens hat die Stadt Bergkamen bislang nicht etabliert. Allerdings hat die Stadt im Rahmen ihres Baukostencontrollings einen Teil ihrer Fördermittel in diesem Bereich mit abgedeckt. Über das Baukostencontrolling werden die

Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat über den Stand wichtiger Baumaßnahmen informiert. Zu diesen Informationen gehört auch der Status der entsprechenden Fördermittel. Weitere Details zum Baukostencontrolling entnehmen Sie bitte dem Teilbericht Vergabe (Kapitel 5.4 Bauinvestitionscontrolling). Ein weiterführendes Berichtswesen über die im Prozessablauf festgelegten Tätigkeitsinhalte zum Controlling gibt es bislang nicht.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte ihre Controllingtätigkeit berichtsgestützt auf alle ihre Fördermittel ausweiten.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung				Seite
<b>Haushaltssstatus</b>					
F1	Die Stadt Bergkamen hat die Frist für die körperliche Inventur der Verkehrsflächen nicht eingehalten.	30	E1	Die Stadt Bergkamen sollte gemäß den Vorgaben der KomHVO NRW zeitnah die geplante körperliche Inventur der Verkehrsflächen vornehmen. Auf Basis der dann vorliegenden aktuellen Daten kann Bergkamen feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Verkehrsflächenvermögens entspricht. Gegebenenfalls sind Bilanzkorrekturen durchzuführen. Zukünftige Maßnahmen können zielgerichtet prioritisiert werden.	30

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

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
<b>Informationen zur Haushaltssituation</b>					
F2	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.	32	E2	Die Stadt Bergkamen sollte überprüfen, inwiefern es sinnvoll ist, das Controlling und das damit einhergehende Berichtswesen zur effizienteren Aufgabenerfüllung in der Kämmerei anzusiedeln.	33
<b>Ermächtigungsübertragungen</b>					
F3	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Bergkamen jährlich mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Bergkamen ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	38	E3	Die Stadt sollte einzelne Parameter bei der Übertragung von investiven Auszahlungen noch stringenter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltspunkt aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch sind.	42

Feststellung			Seite	Empfehlung			Seite
<b>Fördermittelmanagement</b>							
F4	Die Stadt Bergkamen hat bereits einige wichtige Festlegungen für die Akquise von Fördermitteln getroffen. Dazu nutzt die Stadt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Aktuell fehlt es allerdings an einem umfassenden Überblick über die investiven und konsumtiven Förderprojekte, um mögliche Synergien zu erzielen.	42	E4	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Bergkamen einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.		43	
F5	Die Stadt Bergkamen nimmt bereits einige Aspekte eines förderbezogenen Controllings wahr, allerdings fehlt es an verbindlichen Strukturen zur Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	43	E5.1	Die Stadt 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.		44	
			E5.2	Die Stadt Bergkamen sollte ihren aktuellen Prozessablauf noch um Vorgaben und Regelungen zur Aktendokumentation ergänzen. Gegebenenfalls macht es Sinn, den vorgeschriebenen Prozessablauf und weitere sinnvolle Vorgaben in einer Dienstanweisung verbindlich zu Regeln.		44	
			E5.3	Die Stadt Bergkamen sollte ihre Controlling Tätigkeit berichtsgestützt auf alle ihre Fördermittel ausweiten.		45	

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

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,93	98,53	101	103	114	39	
Eigenkapitalquote 1	9,2	-29,11	9,62	22,11	39,16	65,26	39	
Eigenkapitalquote 2	40,53	-11,32	35,78	53,05	67,16	80,11	39	
Fehlbetragsquote	./.			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß				
<b>Vermögenslage</b>								

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Infrastrukturquote	24,67	0,04	27,39	32,56	38,63	59,83	39
Abschreibungsintensität	5,64	3,29	5,76	6,77	8,10	14,23	39
Drittfinanzierungsquote	55,82	35,67	47,72	53,71	61,99	82,82	38
Investitionsquote	82,04	36,15	77,55	101	147	305	39
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	81,26	32,50	73,01	86,53	92,80	120	38
Liquidität 2. Grades	178	9,38	28,34	47,11	105	610	38
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8,32	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,62	1,26	4,85	8,81	14,48	24,72	38
Zinslastquote	1,35	0,06	0,73	1,35	1,72	2,78	39
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	34,42	28,35	49,32	56,72	61,37	71,10	38
Zuwendungsquote	38,07	5,87	13,77	17,36	24,04	38,68	39
Personalintensität	19,03	8,22	18,83	21,49	22,71	26,72	39
Sach- und Dienstleistungsintensität	26,28	7,16	13,47	15,65	17,39	26,28	39
Transferaufwandsquote	44,18	39,37	43,40	47,27	49,02	74,37	39

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern (4013)	9.241	13.934	12.765	18.229	17.784	14.390
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	14.467	15.378	15.877	16.795	17.626	16.028
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.165	2.125	2.189	2.742	2.753	2.395
Ausgleichsleistungen (405)	1.469	1.544	1.572	1.651	1.669	1.581
Schlüsselzuweisungen (4111)	34.638	35.785	39.980	40.274	39.835	38.102
Erstattung aus der Abrechnung Solidararbeitrag (4181)	1	0	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	
<b>Summe der Erträge</b>	<b>61.980</b>	<b>68.764</b>	<b>72.383</b>	<b>79.690</b>	<b>79.666</b>	<b>72.497</b>
Steuerbeteiligungen (534)	1.385	1.902	1.681	2.420	3.689	2.216
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	30.852	32.301	33.305	33.125	33.092	32.535
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>32.237</b>	<b>34.204</b>	<b>34.986</b>	<b>35.546</b>	<b>36.781</b>	<b>34.751</b>

<sup>⁹</sup> 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.

<sup>¹⁰</sup> 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

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Saldo	29.743	34.560	37.397	44.144	42.885	37.746

**Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2019**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	57.434	46.337	17.763	19.814	23.343	25.136	31.763	44.830
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>57.434</b>	<b>46.337</b>	<b>17.763</b>	<b>19.814</b>	<b>23.343</b>	<b>25.136</b>	<b>31.763</b>	<b>44.830</b>
Sonderposten für Zuwendungen	97.562	96.092	92.956	88.290	89.014	89.702	90.829	87.239
Sonderposten für Beiträge	20.810	20.056	20.194	19.557	18.776	18.100	17.316	16.533
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>175.806</b>	<b>162.485</b>	<b>130.913</b>	<b>127.661</b>	<b>131.133</b>	<b>132.938</b>	<b>139.908</b>	<b>148.602</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>347.406</b>	<b>353.185</b>	<b>330.394</b>	<b>325.682</b>	<b>323.529</b>	<b>349.086</b>	<b>345.232</b>	<b>342.984</b>

**Tabelle 6: Schulden Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2019**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	41.469	41.721	40.859	40.319	40.082	38.205	38.730	37.208
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55.000	67.000	67.200	65.000	77.000	81.000	69.000	54.000

<b>Grundzahlen</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8.696	8.351	1.715	902	1.252	9.940	395	39
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.826	1.940	5.133	5.332	5.542	4.881	2.836	3.346
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.319	1.496	189	414	485	209	824	325
Sonstige Verbindlichkeiten	10.188	8.936	9.449	13.341	2.008	2.754	2.395	2.160
Erhaltene Anzahlungen	0	11.071	12.571	13.895	14.242	15.576	17.156	20.446
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>120.498</b>	<b>140.515</b>	<b>137.116</b>	<b>139.203</b>	<b>140.610</b>	<b>152.565</b>	<b>131.335</b>	<b>117.524</b>
Rückstellungen	44.683	43.555	55.806	54.546	47.563	58.735	61.524	72.072
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0	0	0	23	27	33	18	14
<b>Schulden</b>	<b>165.181</b>	<b>184.070</b>	<b>192.922</b>	<b>193.773</b>	<b>188.199</b>	<b>211.333</b>	<b>192.877</b>	<b>189.610</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2018**

<b>Grundzahlen</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Verbindlichkeiten	120.498	140.515	137.116	139.203	140.610	152.565	131.335
Rückstellungen	45.221	44.171	64.262	60.326	47.797	59.014	61.880
Sonderposten für den Gebührenausgleich	458	242	368	699	1.607	1.255	1.572

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtschulden	166.177	184.928	201.746	200.228	190.014	212.834	194.787

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2018**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	108.093	112.815	114.782	110.768	108.932	104.533	107.723
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	56.068	68.457	68.538	65.000	89.000	93.000	81.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8.696	8.351	1.715	902	1.252	9.940	395
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.919	2.227	5.540	5.737	6.129	5.370	3.942
Sonstige Verbindlichkeiten	0	0	15.373	22.090	2.085	2.878	2.556
Erhaltene Anzahlungen	13.811	25.682	12.571	13.895	14.242	15.576	17.156
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>189.588</b>	<b>217.532</b>	<b>218.519</b>	<b>218.392</b>	<b>221.640</b>	<b>231.297</b>	<b>212.772</b>

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2018**

<b>Grundzahlen</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-1.458</b>	<b>-11.097</b>	<b>-28.744</b>	<b>2.266</b>	<b>3.613</b>	<b>1.893</b>	<b>6.600</b>
Gewerbesteuer	19.110	11.447	9.241	13.934	12.765	18.229	17.784
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.050	13.688	14.467	15.378	15.877	16.795	17.626
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.074	2.098	2.165	2.125	2.189	2.742	2.753
Ausgleichsleistungen	1.519	1.485	1.469	1.544	1.572	1.651	1.669
Schlüsselzuweisungen vom Land	29.944	25.816	34.638	35.785	39.980	40.274	39.835
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	1	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>65.696</b>	<b>54.534</b>	<b>61.980</b>	<b>68.764</b>	<b>72.383</b>	<b>79.690</b>	<b>79.666</b>
Gewerbesteuerumlage	1.456	822	703	965	853	1.237	1.891
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.414	798	683	937	828	1.184	1.799
Allgemeine Kreisumlage	29.118	29.723	30.852	32.301	33.305	33.125	33.092
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>31.988</b>	<b>31.344</b>	<b>32.237</b>	<b>34.204</b>	<b>34.986</b>	<b>35.546</b>	<b>36.781</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>33.708</b>	<b>23.191</b>	<b>29.743</b>	<b>34.560</b>	<b>37.397</b>	<b>44.144</b>	<b>42.885</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	-19.543	-4.193	3.885	-456	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-35.166</b>	<b>-34.288</b>	<b>-38.944</b>	<b>-28.102</b>	<b>-37.669</b>	<b>-41.795</b>	<b>-36.285</b>

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Abweichung vom Basisjahr	0	878	-3.778	7.064	-2.504	-6.629	-1.119

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2019 bis 2024**

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Jahresergebnis</b>	<b>12.672</b>	<b>-3.622</b>	<b>1.516</b>	<b>2.044</b>	<b>2.834</b>	<b>3.758</b>
Gewerbesteuer	26.025	15.700	15.700	16.140	16.576	17.438
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	18.161	18.940	19.660	20.722	21.841	22.431
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.056	3.228	3.257	3.325	3.395	3.456
Ausgleichsleistungen	1.731	1.740	1.812	1.863	1.924	1.949
Schlüsselzuweisungen vom Land	42.613	38.628	48.841	50.344	52.907	54.871
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>91.585</b>	<b>78.236</b>	<b>89.270</b>	<b>92.394</b>	<b>96.643</b>	<b>100.145</b>
Steuerbeteiligungen	2.037	1.145	1.145	1.177	1.209	1.272
Allgemeine Kreisumlage	32.359	33.333	36.583	37.777	39.315	40.769
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>34.396</b>	<b>34.478</b>	<b>37.728</b>	<b>38.954</b>	<b>40.524</b>	<b>42.041</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>57.189</b>	<b>43.758</b>	<b>51.542</b>	<b>53.440</b>	<b>56.119</b>	<b>58.104</b>
Saldo der Sondereffekte	2.100	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-46.618</b>	<b>-47.380</b>	<b>-50.026</b>	<b>-51.396</b>	<b>-53.285</b>	<b>-54.346</b>

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Abweichung vom Basisjahr	-11.452	-12.214	-14.860	-16.230	-18.119	-19.180

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2012 bis 2018**

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-35.166</b>	<b>-34.288</b>	<b>-38.944</b>	<b>-28.102</b>	<b>-37.669</b>	<b>-41.795</b>	<b>-36.285</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.845	-1.810	-2.103	-1.357	739	-1.901	-1.315
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-13.846	-13.380	-14.871	-13.804	-14.260	-15.514	-17.449
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-19.474</b>	<b>-19.098</b>	<b>-21.970</b>	<b>-12.941</b>	<b>-24.148</b>	<b>-24.380</b>	<b>-17.521</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	376	-2.496	6.533	-4.674	-4.906	1.953

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Bergkamen in Tausend Euro 2019 bis 2024**

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-46.618</b>	<b>-47.380</b>	<b>-50.026</b>	<b>-51.396</b>	<b>-53.285</b>	<b>-54.346</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.845	-1.810	-2.103	-1.357	739	-1.901
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-13.846	-13.380	-14.871	-13.804	-14.260	-15.514
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-26.843</b>	<b>-24.375</b>	<b>-26.708</b>	<b>-27.947</b>	<b>-28.528</b>	<b>-28.760</b>

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-7.369	-4.901	-7.234	-8.473	-9.054	-9.286

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen 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.

Die **Stadt Bergkamen** verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur. Sie kann auf vier Beteiligungen beherrschenden und auf drei weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 24 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Diese befinden sich zumeist auf zweiter oder dritter Beteiligungs Ebene. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit als hoch einzustufen. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Diese Beteiligungen führen bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.

Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Die Stadt Bergkamen erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 14,1 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 7,7 Mio. Euro. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsentlastung von 5,0 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Bergkamen nur teilweise. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Bergkamen sollte darauf hinwirken, die Jahresabschlüsse zukünftig von allen Beteiligungen grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Dies würde ihr die Möglichkeit geben, zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese papierlos weiterverwerten zu können.

Neben dem Beteiligungsbericht legt die Stadt Bergkamen keine regelmäßigen Berichte zur Information der Vertreter in den Gremien, des Rates oder der Verwaltungsführung vor. Lediglich die Beteiligungen berichten in ihren Gremien auch unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung. Aufgrund der hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement sollte die Stadt Bergkamen dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

Daneben bietet die Stadt Bergkamen aktuell keine Schulungen für die Gremienvertreter an. Die Gremienvertreter werden von der Beteiligungsverwaltung nicht durch Stellungnahmen in ihrer Arbeit unterstützt. Die Stadt Bergkamen sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl eine Schu-

lung zu den Rechten und Pflichten anbieten. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Ta- gesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 31 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine mittlere Anzahl von sieben Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch.

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

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

Die Stadt Bergkamen ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 31 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei elf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene, 17 Beteiligungen auf der zweiten Ebene und drei Beteiligungen auf der dritten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit 19 Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

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

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



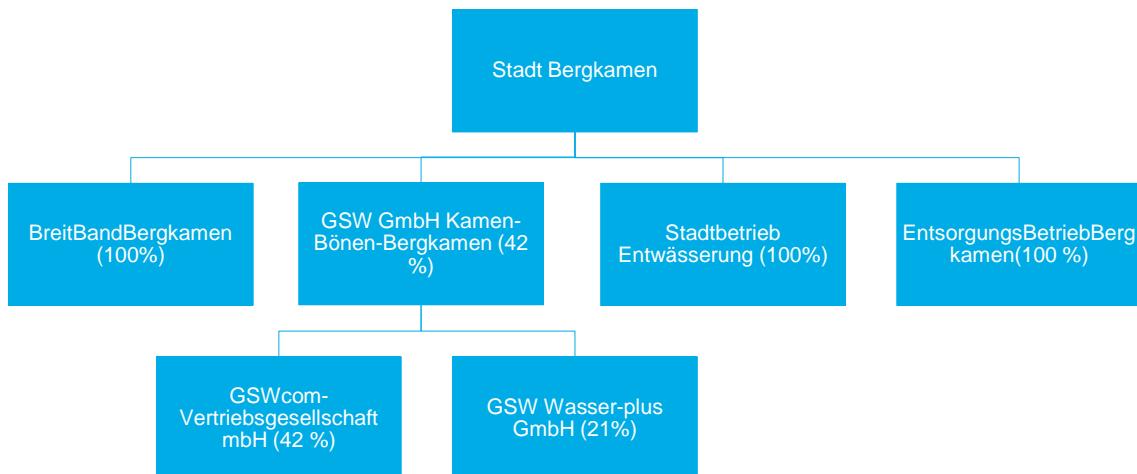
Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere

Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Banken weisen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung auf. Eine Einbeziehung in die nachfolgende Betrachtung hätte eine Verzerrung der Ergebnisse zur Folge. Daher lässt die gpaNRW folgende Beteiligung für die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung außer Acht: Sparkasse Bergkamen-Bönen AöR.

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

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



Die Stadt Bergkamen hält die überwiegende Anzahl der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die übrigen Beteiligungen werden über die GSW Gemeinschaftswerke GmbH Kamen-Bönen-Bergkamen (GSW GmbH) gehalten. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich insbesondere auf den Bereich der Ver- und Entsorgung.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

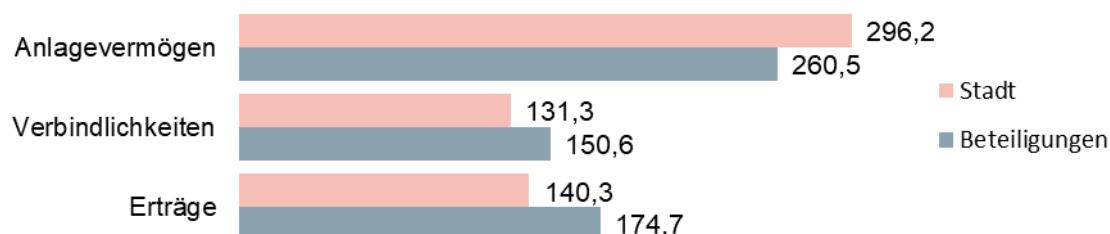
- Die Beteiligungen der Stadt Bergkamen halten ein hohes Anlagevermögen, hohe Verbindlichkeiten und generieren hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach hoch. Von besonderer Bedeutung sind der Stadtbetrieb Entwässerung und die GSW GmbH.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der Stadt Bergkamen wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

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



Die Beteiligungen verfügen 2018 etwa über 88 Prozent des Anlagevermögens wie die Stadt Bergkamen in ihrem Kernhaushalt. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf die GSW GmbH (111,0 Mio. Euro) und den Stadtbetrieb Entwässerung (139,6 Mio. Euro).

Die Verbindlichkeiten fallen bei den Beteiligungen um rund 15 Prozent höher aus als bei der Stadt. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen entfallen mit 63,6 Mio. Euro auf die GSW GmbH und mit 82,4 Mio. Euro auf den Stadtbetrieb Entwässerung. Im Vergleich zu 2015 haben sich die Verbindlichkeiten der Beteiligungen um 10,6 Mio. Euro reduziert. Der Kernhaushalt verzeichnet im gleichen Zeitraum einen Rückgang der Verbindlichkeiten um 7,7 Mio. Euro.

Daneben erwirtschaften die Beteiligungen ein Viertel mehr Erträge als die Kernverwaltung. Den wesentlichen Anteil mit etwa 132,4 Mio. Euro erwirtschaftet dabei die GSW GmbH. Diese entfallen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung. Die zweithöchsten Erträge erwirtschaftet der Stadtbetrieb Entwässerung (19,2 Mio. Euro), gefolgt von der GSW Wasser-plus GmbH (13,8 Mio. Euro).

Mit dem beabsichtigten Bau eines neuen Bades wird die wirtschaftliche Bedeutung der GSW GmbH weiter zunehmen. Ergänzende Informationen hierzu sind im Teilbericht Finanzen aufgeführt.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Bergkamen wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 6,4 Mio. Euro entlastet. Im Durchschnitt liegt die Haushaltsentlastung seit 2016 bei 5,0 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Bergkamen haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Leistungs- und Finanzbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte 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, auf die die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse Bergkamen-Bönen AöR beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	3.156	3.433	4.323
Steuererträge	753	1.307	779
Konzessionsabgaben	2.232	2.204	2.192
Gewinnausschüttungen und Dividenden	705	6.716	6.778
Sonstige Erträge	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>6.846</b>	<b>13.660</b>	<b>14.072</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund 9,6 Prozent ihrer ordentlichen Erträge und Beteiligungserträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen mittleren Anteil an den Erträgen der Stadt.

Die Erträge aus Beteiligungen haben sich im Vergleich zum Jahr 2016 mehr als verdoppelt. Ursächlich hierfür ist insbesondere der Anstieg bei den Gewinnausschüttungen. Dieser ist auf die Ausschüttungen beim Stadtbetrieb Entwässerung Bergkamen zurückzuführen. Hierdurch wird der städtische Haushalt in bedeutendem Maße entlastet. Im Jahr 2016 wurde der Jahresgewinn in voller Höhe thesauriert um das Eigenkapitel des Stadtbetriebs zu stärken. Die Erträge aus

Leistungsbeziehungen entfallen hälftig auf den Stadtbetrieb Entwässerung und sind auf die Gebühreneinnahmen der Stadt zurückzuführen. Die Konzessionsabgaben fallen in voller Höhe bei der GSW GmbH an.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	5.475	5.109	6.981
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	0	0	0
Verlustübernahmen und -abdeckungen	662	746	707
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>6.137</b>	<b>5.855</b>	<b>7.688</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund 5,5 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich damit um einen mittleren Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Beteiligungen sind im Betrachtungszeitraum nahezu konstant ausgefallen. Sie beruhen unter anderem auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit der GSW GmbH (2018: 2,7 Mio. Euro) für den Bezug von Strom, Wasser und Gas.

Bei den Verlustabdeckungen entfällt der wesentliche Anteil (2018: 0,5 Mio. Euro) auf die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna GmbH. Dies belegt, dass auch kleinere Beteiligungen, in diesem Fall mit einem städtischen Anteil von 7,68 Prozent, Einfluss auf den städtischen Haushalt haben können.

Darüber hinaus hat die Stadt Bergkamen Bürgschaften für ihre Beteiligungen übernommen. In der Summe kann die Stadt seit 2016 einen Rückgang von 8,3 Mio. Euro auf 3,5 Mio. Euro verzeichnen. Bis 2017 hat die Stadt für Darlehensaufnahmen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Unna mbH im Rahmen der Finanzierung der Treuhandverträge RT 85/99 sowie B 61 gebürgt. Diese wurden 2018 aufgelöst. Es bestehen demnach nur noch Bürgschaften bei der GWS GmbH, die in den vergangenen Jahren deutlich reduziert wurden. Mit der Übernahme von Bürgschaften sind Risiken verbunden, die den kommunalen Haushalt im Falle der Inanspruchnahme belasten. Den begonnenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### ► Feststellung

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

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Bergkamen** ist zentral dem Fachbereich Finanzen und Steuern in der Kämmerei (20) zugeordnet. Es hält dort die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vor. Bei den vorgenannten Verträgen ist im Falle von Änderungen zwingend ein Ratsbeschluss erforderlich. In diesem Zusammenhang ist es unumgänglich, dass die Stadt in die Willensbildung einbezogen wird. Dadurch ist die Kämmerei über aktuelle Änderungen in den Beteiligungen regelmäßig informiert. Weiterhin wird sichergestellt, dass die Grunddaten zeitnah fortgeschrieben werden. Die Gremienbesetzungen werden durch das städtische Ratsbüro aktualisiert. Die Daten (Beruf,

postalische und telefonische Angaben sowie weitere Mitgliedschaften in anderen Gesellschaften) zu den Gremienvertretern liegen im Ratsinformationssystem vor. Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen.

Das Beteiligungsmanagement erhebt die Daten der Beteiligungen zentral und digital. Die Jahresabschlüsse der bedeutenden Unternehmen werden sowohl digital als auch in Papierform vorgehalten. Die Wirtschaftspläne liegen jedoch nur zum Teil vor.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte die Jahresabschlüsse grundsätzlich von allen Beteiligungen in digitaler Form vorhalten. Daneben sollten die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen ebenfalls digital vorliegen. Dies würde der Stadt Bergkamen die Möglichkeit geben, zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese papierlos weiterverwerten zu können

## 2.4.2 Berichtswesen

► **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben. Die Beteiligungsberichte werden als Anhang des Gesamtab schlusses in der Regel im ersten Quartal des übernächsten Jahres erstellt. Darüber hinaus werden seitens der Stadt Bergkamen keine weiteren Berichte an die Gremien, den Rat und die Verwaltungsführung ausgehändigt.

*Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und 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 Bergkamen** hat die Beteiligungsberichte bis 2018 erstellt. Die Beteiligungsberichte wurden in der Regel im ersten Quartal des übernächsten Jahres dem Rat vorgelegt. Dies hängt damit zusammen, dass nicht alle Beteiligungen zeitnah ihre Jahresabschlüsse erstellen. Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält neben den gesetzlichen Mindestangaben eine zusammenfassende Übersicht über die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen. Darin enthalten sind die Bilanzsumme, das Jahresergebnis und die direkten Auswirkungen auf das Jahresergebnis des Kernhaushaltes. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Bergkamen gewinnen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Bergkamen keine weiteren unterjährigen Berichte auf freiwilliger Basis. Aufgrund der Beteiligungsstruktur der Stadt Bergkamen sowie der Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, in regelmäßigen Abständen (quartalsweise oder zumindest halbjährlich) einen Bericht für die Verwaltungsführung, den Rat und die Gremienmitglieder zu erstellen. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, Entwicklung sowie zur Ziel-

erreichung erläutert werden. Nach Angaben der Verwaltung wird in den Gremien der Unternehmen unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens berichtet. Demnach sind zumindest die städtischen Vertreter der entsprechenden Gremien über die aktuelle wirtschaftliche Situation der Unternehmen informiert.

Die Stadt Bergkamen kann wesentliche Entscheidungen ihrer Eigenbetriebe über den Betriebsausschuss und Rat beeinflussen. Bei den Betrieben werden Quartalsberichte gemäß § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW erstellt und dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

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

► **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen 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 sie inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.*

Die **Stadt Bergkamen** hat letztmalig im Jahr 2010 Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll mindestens je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

► **Empfehlung**

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

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergkamen verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll

ihnen Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sicher gestellt werden, dass die Gremienvertreter die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

► **Empfehlung**

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

Zu den Möglichkeiten der Stadt, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien der Eigenbetriebe die städtischen Interessen berücksichtigt werden, sind zwei Aspekte zu nennen. Zum einen ist hervorzuheben, dass die Betriebsleiter gleichzeitig im Verwaltungsvorstand der Stadt sind. Es bestehen somit eine enge Verzahnung und kurze Informationswege zwischen der Stadt und den Betrieben. Zum anderen kann die Stadt über den Rat, die Betriebsausschüsse und den Haupt- und Finanzausschuss Einfluss auf die wesentlichen Entscheidungen der Betriebe nehmen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben.	9	E1	Die Stadt Bergkamen sollte die Jahresabschlüsse grundsätzlich von allen Beteiligungen in digitaler Form vorhalten. Daneben sollten die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen vorgehalten werden. Dies würde ihr die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese papierlos weiterverwerten zu können	10
F2	Das Berichtswesen entspricht nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben. Die Beteiligungsberichte werden als Anhang des Gesamtabschlusses in der Regel im ersten Quartal des übernächsten Jahres erstellt. Darüber hinaus werden seitens der Stadt Bergkamen keine weiteren Berichte an die Gremien, den Rat und die Verwaltungsführung ausgehändigt.	10	E2	Die Stadt Bergkamen sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.	11
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergkamen ergeben.	11	E3.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergkamen sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	12
			E3.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	12

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

#### Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Bergkamen kooperiert bei der Bereitschaftspflege und der Adoptionsvermittlung mit den Städten Kamen, Selm und Werne. Zudem betreibt sie mit der Stadt Kamen eine gemeinsame Erziehungsberatungsstelle. Die gpaNRW bewertet diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit positiv.

Die Stadt Bergkamen ist strukturell durch eine hohe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit belastet. Dennoch erreicht die Stadt fast durchgängig gute Kennzahlenergebnisse. So erzielt sie einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. In der Prüfung arbeitet die gpaNRW mit Kennzahlenvergleichen und betrachtet Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus.

Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung sind in Bergkamen sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Auch die leicht unter dem Medianwert liegende Falldichte begünstigt den Fehlbetrag. Zusätzlich wird im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen genutzt. Auch der höhere Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen wirkt sich günstig aus. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch in der Regel kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Einordnung der Stadt Bergkamen im Kennzahlenvergleich des Jahres 2018 mit den anderen kreisangehörigen Städten zwischen 25.000 und 60.000 Einwohnern ist insgesamt positiv.

Dieses insgesamt gute Ergebnis konnte trotz zum Teil fehlender Grundlagen für eine systematische finanzielle Steuerung dieses Bereiches erzielt werden.

Die seitens der Stadt positiv bewertete Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen in einigen Aufgabenbereichen kann eine gute Grundlage bieten, die Aufgabenerfüllung auch finanziell zu entlasten.

Derzeit wird der Fachbereich „Jugendhilfe“ organisatorisch neu aufgestellt. Die wirtschaftliche Jugendhilfe wurde bereits organisatorisch dem Bereich der allgemeinen Verwaltung zugeordnet.

Neben dem Spezialdienst „Pflegekinderdienst“ gibt es als Spezialdienst einen Fachdienst für die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Außerdem werden innerhalb des ASD spezialisierte Mitarbeiter für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) und für ein Rückführungsmanagement eingesetzt. Neben der Vorhaltung von Spezialwissen können entsprechende Spezialdienste auch zu finanziell guten Lösungen im Rahmen der Fallbearbeitung beitragen.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert steuern zu können, sollte die Stadt Bergkamen ihre Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Das Finanzcontrolling beschränkt sich zum Prüfungszeitpunkt ausschließlich auf eine Budgetkontrolle. Um die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung transparent darstellen zu können, sollte die Stadt Bergkamen die Kennzahlenwerte in den regelmäßig anzufertigenden Controllingberichten aufbereiten und vergleichen. Erkenntnisse aus dem Controlling sollte sie nutzen, um bei Abweichungen zu den Zielwerten zeitnah gegenzusteuern. Die fehlende Finanztransparenz zeigt sich auch darin, dass im Rahmen der Prüfung Kennzahlen auf Grund mangelnder Auswertemöglichkeiten lediglich für das interkommunale Vergleichsjahr 2018 erhoben werden konnten. Eine Erhebung für Vorjahre zur Analyse der Entwicklung der Fall- und Kennzahlen war nicht möglich.

Zudem sollte die Stadt Finanz- und Fachcontrolling miteinander verknüpfen, um die finanziellen Auswirkungen von getroffenen strategischen Entscheidungen nachvollziehen zu können. Derzeit erfolgt der Austausch zwischen Finanz- und Fachcontrolling ausschließlich auf informeller Ebene. Die Wirksamkeit der im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung getroffenen Maßnahmen kann die Stadt aktuell nicht volumnäßig kontrollieren. Das Fachcontrolling beschränkt sich auf Kontrollen zur Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensstandards. Die Verantwortlichen sollten daher weitere Erfolgskontrollen vornehmen. Hierzu sind Kennzahlen zu Laufzeiten der Hilfen und Abbruchquoten erforderlich.

Ein systematisiertes, durchgängiges Internes Kontrollsyste hat die Stadt nicht, allerdings sind einige Elemente vorhanden. Langfristige Fälle werden regelmäßig überprüft. Die bereits durchgeführten Prozesskontrollen könnten noch ausgeweitet werden.

Der ASD arbeitet in Bergkamen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen. Die vorliegenden Verfahrensstandards sollten jedoch ergänzt werden, um die einheitliche Bearbeitung zu erleichtern.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist klar in Teilprozessen geregelt und schriftlich, standardisiert und verbindlich zusammengefasst.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>11</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresschnittswert, 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 Hilfegewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunfts-familie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

## 3.3 Strukturen

- Der im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Anteil Alleinerziehender an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften sowie die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Arbeitslosenquote bei den unter 21-Jährigen können zu höheren Unterstützungsleistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung führen.

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

Sozistrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

Die Stadt Bergkamen weist soziale und sozialräumliche Unterschiede auf. Neben bürgerlich geprägten, wohlhabenderen Wohngebieten gibt es Stadtteile mit einer hohen Armut. Hiervon betroffen sind insbesondere klassische Arbeitersiedlungen, die insbesondere durch den Strukturwandel (Bergbau) und hochverdichtete Wohngebiete geprägt sind. Viele Bewohner dieser Stadtteile sind auf Transferleistungen angewiesen. Hiervon sind insbesondere Kinder betroffen.

Die Stadt verzeichnet im interkommunalen Vergleich eine hohe Arbeitslosenquote bei den unter 21-Jährigen. Auch der Anteil Alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften SGB II ist vergleichsweise hoch. Die Stadt Bergkamen ist dem Jugendamtstyp 4 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>12</sup> zugeordnet.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Sozistrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bergkamen im Jahr 2018

Kennzahlen	Bergkamen	Minim	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maxim	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,57	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	5,6	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	20,6	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Städten ergeben sich folgende strukturelle Merkmale für die **Stadt Bergkamen**:

#### Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung

Die Stadt Bergkamen hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der über dem Median der Vergleichskommunen liegt. Dies wirkt sich leicht entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

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

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Zahl der Einwohner zwischen 0 und 21 Jahren der Stadt Bergkamen verringern. Die Stadt ermittelt für den Bereich der Hilfen zur Erziehung derzeit keine eigenen Werte zur Entwicklung der Jugendeinwohnerzahlen.

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

### **Jugendarbeitslosenquote und Jugendamtstyp**

Die Jugendarbeitslosenquote ist in Bergkamen hoch und positioniert sich auf Höhe des dritten Viertelwertes. Dies kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Zusätzlich hat die Stadt Bergkamen aber auch eine sehr hohe Kinderarmut der 0 bis unter 15jährigen Kinder. Die Stadt Bergkamen ist dem Jugendamtstyp 4 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>13</sup> zugeordnet. Das bedeutet eine sehr hohe Kinderarmut mit einem Anteil an SGB II-Bezug der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen von über 23,35 Prozent<sup>14</sup>. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.<sup>15</sup> Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Bergkamen insgesamt von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

### **Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften**

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der Stadt Bergkamen mit 20,6 Prozent hoch. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Bergkamen vergleichsweise hoch ist, kann sich der hohe Anteil für die Hilfen zur Erziehung negativ auswirken.

<sup>13</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

<sup>14</sup> HzE Bericht 2017 akjstat

<sup>15</sup> Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt berücksichtigt die sozialen und sozialräumlichen Unterschiede bei der Steuerung und Organisation der Hilfen zur Erziehung. Zudem versucht sie, die Hilfen zur Erziehung durch vermehrte Präventions- und Netzwerkarbeit positiv zu beeinflussen.

Der Stadt Bergkamen sind diese Strukturen bekannt und sie bezieht sie grundsätzlich in die Planungen mit ein. In der Vergangenheit wurden bereits entsprechende Daten teilweise erhoben. Diese Daten sollen zukünftig strukturiert zusammengeführt werden. Eine differenzierte sozialräumliche Planung erfolgt demgegenüber derzeit nicht. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Stelle des Jugendhilfeplaners für etwa zwei bis drei Jahre vakant war. Eine Neubesetzung der Stelle ist zu Beginn des Jahres 2020 erfolgt.

Die Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, werden in Teilen erhoben, eine systematische Aufarbeitung und Zusammenführung der Daten erfolgt derzeit jedoch nicht. Insbesondere nutzt die Stadt Bergkamen derzeit den Keck-Atlas der Bertelsmann-Stiftung<sup>16</sup> nicht. Das Portal ermöglicht eine Auswertung stadtteilbezogener Sozialstrukturen.

Gleichwohl berücksichtigt der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) die intrakommunalen Unterschiede bei der strategischen Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Insbesondere werden vermehrt präventive Hilfen in den betroffenen Stadtteilen angeboten. Mit der Entwicklung von Präventionsketten sollen verstärkt niedrigschwellige Angebote für alle Altersgruppen erbracht werden. Die gpaNRW geht auf die Angebote zur Prävention noch im weiteren Berichtsverlauf näher ein. Neben der Einrichtung eines Familientreffs sind weitere Angebote vorhanden. Ein Präventionskonzept liegt vor.

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Bergkamen bietet bereits präventive Angebote und Vernetzungen.

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

Die **Stadt Bergkamen** ist als Modellkommune in der Initiative „Kein Kind zurücklassen!“ (KeKiz) eingebunden. Gemeinsam mit der Landesregierung und der Bertelsmann Stiftung wird das Ziel verfolgt, allen Kindern und Jugendlichen bestmögliche Chancen für ein gelingendes Aufwachsen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, unabhängig von ihrer Herkunft. Im Rahmen

<sup>16</sup> Bertelsmann-Stiftung, Keck-Atlas, [www.keck-atlas.de](http://www.keck-atlas.de)

dieses Projektes wurden im Rahmen der Jugendhilfeplanung unterschiedliche Akteure und Institutionen einbezogen, die für das Aufwachsen von Kindern Verantwortung tragen. Durch diese Vernetzung gelang es der Stadt, eine Präventionskette auf- und auszubauen. Angebote wurden zielgerichtet durch die Stadt, aber auch durch die involvierten Akteure und Institutionen erarbeitet. Unter anderem über Multiplikatorenenschulungen wurden Themen wie Elternbildung in mehr als bislang 50 Seminaren angeboten. Das Fachkonzept „Netzwerk frühe Hilfen in Bergkamen“ beschreibt den Gesamtkontext und die unterschiedlichen Bausteine der frühen Hilfen.

Ein kreisweites kommunales Präventionskonzept entlang sämtlicher Kinder- und Jugendphasen ergänzt die zahlreichen Bestrebungen, die Präventionsarbeit umfänglich in der kommunalen Arbeit zu verankern.

Bei präventiven Angeboten ist es schwierig, die Langzeitwirkung von Prävention zu messen. Es sollten daher Indikatoren festgelegt sein, die die Wirkung der Hilfen nachhalten. Indikatoren können sich beispielsweise auf die Bedingungen und Belastungen des Aufwachsens (z.B. Anteil der Kinder mit Sprachförderung nimmt ab, Anteil der Kinder mit schulrelevanten Gesundheitsstörungen nimmt ab, etc.) oder auf die Hilfeleistungen des Jugendamtes (z.B. Anteil ambulanter Hilfen nimmt bei verminderter Falldichte zu) erstrecken. Wesentliche Erkenntnisse sollten in ein Wissensmanagement einfließen. Entsprechende Indikatoren bzw. deren Messung sind in Bergkamen bislang nicht festgelegt.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

- Der Fachbereich 51 „Jugendamt“ ist im gleichen Dezernat wie der Fachbereich 40 „Schulverwaltung, Weiterbildung und Sport“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

*Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Abläufe aus. Sie ermöglicht Synergien bei der Aufgabenerledigung und ist durch eine klare Kommunikationsstruktur gekennzeichnet. In speziellen Aufgabenfeldern kann die Einrichtung von Spezialdiensten sinnvoll sein (z.B. Pflegekinderdienst, Eingliederungshilfe, Kinderschutz) um dem erforderlichen Fachwissen gerecht zu werden.*

Die Abteilung 51.2 „Erzieherische Jugendhilfe und Prävention“ ist bei der **Stadt Bergkamen** neben der Abteilung 51.1 „Kindertagesbetreuung, Familienbildung und Integration“ und der Abteilung 51.3 „Hilfe für junge Menschen und Familien“ dem Fachbereich 51 „Jugendamt“ zugeordnet. Der Fachbereich ist wiederum beim Dezernat II angesiedelt. In diesem befindet sich auch der Fachbereich 40 „Schulverwaltung, Weiterbildung und Sport“. Da es sich hier teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden. In Bergkamen erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Jugend und Schule mit gemeinsamen Projekten.

- Die gpaNRW bewertet die enge Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung positiv. Sowohl die Erziehungsberatungsstelle als auch die Bereitschaftspflegestelle und Adoptionsvermittlung werden im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit betrieben.

Die Stadt Bergkamen betreibt mit der Nachbarstadt Kamen eine gemeinsame Erziehungsberatungsstelle. Eine interkommunale Zusammenarbeit findet auch im Rahmen der Bereitschaftspflege und Adoptionsvermittlung statt. An diesen Kooperationen sind die Jugendämter aus Bergkamen, Kamen, Selm und Werne beteiligt.

Die wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) wurde organisatorisch neu aufgestellt. Zum Anfang des Jahres ist die organisatorische Zuordnung zum Bereich der allgemeinen Verwaltung erfolgt. Bislang war dieser Bereich dem ASD zugeordnet.

Der neu eingestellte Jugendhilfeplaner wird als Stabsstelle direkt dem Amtsleiter zugeordnet. Die Handlungs- und Arbeitsfelder im Rahmen der Jugendhilfeplanung sollen zukünftig neu definiert werden.

Für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) hat die Stadt Bergkamen eine zentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Nebenstellen für die vier Sozialräume gibt es in den sechs Stadtteilen nicht.

Der Aufbau des Fachbereiches „Jugendhilfe“ ist bedarfsoorientiert abgestimmt. Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung „Erzieherische Jugendhilfe und Prävention“ angesiedelt. Der ASD ist sozialräumlich organisiert und zentral im Rathaus untergebracht. Eine zentrale Organisationsform bietet schnellere Kommunikationswege und sichert einheitliche Abläufe bei der Leistungsgewährung.

Innerhalb des ASD ist der Spezialdienst „Pflegekinderdienst“ eingerichtet. Zusätzlich gibt es als Spezialdienst einen Fachdienst für die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Für diesen Bereich erfolgen durch zwei Mitarbeiter/innen diagnostische Fallanalysen. Spezialdienste ermöglichen ein spezielleres Fachwissen, die Kräfte müssen aber auch ausgelastet sein. Außerdem werden innerhalb des ASD spezialisierte Mitarbeiter/innen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) und für ein Rückführungsmanagement eingesetzt.

Die gemeinsame Abteilungsleitung besitzt für alle ASD-Kräfte die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht. Alle vier bis sechs Wochen tauschen sich die Abteilungsleitung und die Teamleitungen in Dienstbesprechungen aus. Über jeweils angefertigte Protokolle die auch in elektronischer Form zur Verfügung stehen, wird gewährleistet, dass sämtliche Informationen allen Mitarbeitern/innen zur Kenntnis gehen.

- Die Stadt Bergkamen hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den Sozialräumen eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit mit den freien Trägern und weiteren Akteuren, die in Bezug zur Jugendhilfe stehen, aufgebaut. Die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen und Standards ist positiv für die Gestaltung des Feldes der Hilfen zur Erziehung.

Die Stadt Bergkamen stimmt in Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung mit den freien Trägern ab. Neben der AG für „Hilfen zur Erziehung“ gibt es auch eine AG zum Thema „Kinder- und Jugendarbeit“. Zweimal im Jahr finden

Treffen mit den Geschäftsführern der freien Träger, Tageseinrichtungen, Schulen, dem Gesundheitsamt und weiteren im Netzwerk „von Geburt bis zur Grundschule“ beteiligten Akteuren statt.

Eine zentrale Stelle zur Koordination der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, des Kinder- und Jugendschutzes von öffentlichen und freien Trägern ist in Bergkamen bislang nicht vorhanden. Es ist jedoch beabsichtigt, diese Koordination zukünftig durch den Jugendhilfeplaner zu gewährleisten.

Weiterhin ist beabsichtigt, die Schulsozialarbeit zukünftig durch das Jugendamt selbst auszustalten und zu koordinieren. Dies ist bislang so nicht der Fall. Hierdurch soll eine noch engere Verzahnung mit der präventiven Jugendsozialarbeit des Jugendamtes erfolgen.

Zusätzlich teilt sich die Stadt Bergkamen mit der Stadt Kamen eine Erziehungsberatungsstelle. Neben einer Verwaltungskraft sind acht weitere Mitarbeiter/innen dort tätig. Mit einem Anteil von 60 Prozent ist die Erziehungsberatungsstelle für die Stadt Bergkamen tätig. Weitere Erziehungsberatungsstellen sind im Stadtgebiet nicht vorhanden.

Eine Sozialraumauswertung/-planung ist in Bergkamen derzeit noch nicht vorhanden. Es ist geplant, diese zukünftig aufzubauen. Hierfür sieht der Stellenplan die Ausweisung einer neuen Stelle vor.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### ► Feststellung

Über eine schriftliche Gesamtstrategie (z.B. im Rahmen eines städtischen Leitbildes) für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Bergkamen nicht. Konkrete Ziele wurden noch nicht erarbeitet.

*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.*

Sofern die **Stadt Bergkamen** zukünftig strategische und operative Ziele für diesen Bereich erarbeitet, sollten diese auf konkrete Maßnahmen ausgerichtet sein. Pauschalgehaltene Zielvorgaben (z.B. Kinderfreundliche Stadt) sollten möglichst vermieden werden, da die Erreichung kaum messbar ist. Ziele und Zielvorgaben sollten möglichst konkret definiert werden. Optimal wäre die Arbeit mit Zielwerten (z.B. der Anteil der Vollzeit-Pflegefälle an den stationären Hilfefällen soll im nächsten Jahr um x Prozent erhöht werden). Der Zielerreichungsgrad sollte über Kennzahlen nachgehalten werden (z.B. um wieviel Prozent steigt der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen? Wird das vorgegebene Ziel erreicht?). Die Wirkung des Ressourceneinsatzes wird hierdurch messbar. Nicht oder nur anteilig erreichte Zielwerte sind zu hinterfra-

gen. Hieraus ergeben sich neue Zielvorgaben (z.B. weitere Werbemaßnahmen für Pflegefamilien, besserer Betreuungsschlüssel, etc.). Es sollten entsprechende Maßnahmen abgeleitet und entwickelt werden.

Eigene Handlungsansätze sollten im Vergleich mit anderen Städten hinterfragt werden. Deshalb bietet sich die Teilnahme an Vergleichsringen an. Erst im Vergleich mit anderen Städten fällt auf, ob ein Jugendamt eher teuer oder günstiger in den Hilfen ist. Der Versuch auf Kreisebene einen Kennzahlenvergleich für den Bereich HzE zu erarbeiten war nicht erfolgreich.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte auf unterschiedlichen Ebenen Ziele erarbeiten und zu einer Gesamtstrategie weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern. Aus dem Vergleich mit anderen Städten sollten zusätzliche Erkenntnisse gezogen werden.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

► **Feststellung**

Bislang kann die Stadt Bergkamen Finanz-, Fall- und Stellendaten nur mit wesentlichen Einschränkungen transparent aufbereiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches sieht die gpaNRW hier großen Handlungsbedarf.

Erforderliche Daten für ein notwendiges Controlling können nur mit erheblichem Aufwand ermittelt werden.

*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.*

In **Bergkamen** sind nur wenige, unzureichende Ansätze eines produktorientierten Controllings vorhanden.

Schnittstellen zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware bestehen bislang nicht bzw. werden - soweit vorhanden - von den Mitarbeitern/innen nicht genutzt. Kennzahlen mit hinterlegten Zielwerten und Messungen der Zielerreichungsgrade sind nicht vorhanden.

Grundsätzlich erfolgt einmal jährlich eine Berichterstattung an den Jugendhilfeausschuss. Anlassbezogen erfolgen in unregelmäßigen Abständen weitere Berichterstattungen. Hierin enthalten sind zwar statistische Angaben zu Fallzahlen und Finanzdaten. Letztere beziehen sich aber ausschließlich auf die absoluten Aufwendungen. Die Aufwendungen und Fallzahlen werden

nicht zu Kennzahlen zusammengeführt. Sowohl bei den Fallzahlen als auch bei den Finanzdaten werden keine Vergleichswerte, beispielsweise aus Vorjahren, dargestellt. Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung können aus den Berichten daher nicht abgeleitet werden.

Das Finanzcontrolling für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung beschränkt sich ausschließlich auf eine Budgetkontrolle. Hierzu vergleicht die Finanzabteilung des Jugendamtes in Abständen von etwa drei bis vier Monaten die Soll- und Ist-Zahlen. Ziel der Stadt ist es, künftig eine monatliche Überprüfung vorzunehmen.

Das Jugendamt sollte im Bereich HzE insgesamt und innerhalb der einzelnen Hilfearten mit Kennzahlen arbeiten und Ziele aus den Kennzahlen ableiten. Die Kennzahlen sollten quartalsweise in einem Controlling-Bericht aufbereitet werden. Der Controlling-Bericht sollte adressatengerecht konzipiert sein. Der Vorteil ist eine gute Transparenz für alle Beteiligte (z.B. Fachbereichsleitung, Verwaltungsvorstand, Politik). Zudem werden frühzeitig Handlungsnotwendigkeiten aufgezeigt. Das ermöglicht ein „Agieren“ anstelle des alleinigen „Reagierens“. Hierbei sind keine „Hochglanzbroschüren“ erforderlich; vielmehr sollten alle wesentlichen Kennzahlen komprimiert dargestellt und fortgeschrieben werden. Grafiken zu Kennzahlen mit hohen Aufwendungen verdeutlichen hierbei die Relevanz und erleichtern die Lesbarkeit. Neben den Aufwendungen je Hilfesfall sollte auch die Falldichte innerhalb der einzelnen Hilfearten fortgeschrieben werden. Ebenso bietet es sich an die Laufzeiten der Hilfen und die Beendigungsgründe auszuwerten. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2018 Kennzahlen zur Verfügung gestellt.

Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfesfall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im Haushalt dargestellt werden. Die wesentlichen Zusammenhänge und Wirkungen untereinander sollten erläutert werden.

Die WJH überprüft regelmäßig die Fachleistungsstunden je Fall. Langzeitfälle mit Laufzeiten über zwei Jahre werden jährlich überprüft. Soweit Gegensteuerungsmaßnahmen (z. B. Stundenreduzierungen) erforderlich sind, werden diese entsprechend eingeleitet.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches HzE zu erhalten, Kennzahlen ermitteln. Diese Kennzahlen sollten über das interne Controlling und ein adressatengerechtes Berichtswesen ausgewertet und quartalsweise im Controllingbericht dargestellt werden. Wesentliche Kennzahlen sollten im Haushalt ausgewiesen und erläutert werden.

Diese Daten können der Stadt als Grundlage für die Steuerung des Aufgabenbereiches dienen. Dem Aufbau eines regelmäßigen Berichtswesens in festgelegten Abständen und mit vorgegebenen Inhalten sollte die Stadt eine grundlegende Bedeutung beimessen.

Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren kann zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen. Soll-Ist-Vergleiche bilden einen Einstieg in Abweichungsanalysen.

Die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung belasten den städtischen Haushalt massiv. Daher ist ein umfassendes Finanzcontrolling notwendig, um entsprechende Maßnahmen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes erarbeiten zu können.

► **Feststellung**

Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung. Die Auswertungen wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung sukzessive ausgebaut.

Die Jugendamtsssoftware bietet noch nicht die Möglichkeit, Aufwendungen und Fallzahlen einzelner Hilfearten vollständig auszuwerten.<sup>17</sup> Weitere Auswertungen, beispielsweise zu Laufzeiten der Hilfen sowie trägerbezogene Auswertungen, sind ebenfalls nicht möglich. Sie sind jedoch zwingend notwendig, um die Steuerung zu verbessern.

Insgesamt erschweren die fehlenden Auswertungsmöglichkeiten auch die Datenerhebung im Rahmen dieser Prüfung. Teilweise konnte die Stadt ab dem Jahr 2018 nachbessern. Weitere Auswertungsmöglichkeiten sollen sukzessive ausgebaut werden.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte umfassende Auswertungsmöglichkeiten in ihrer Jugendamtssoftware einrichten. Sie sollte diese für Erweiterung der Controllingberichte um Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Die Stadt sollte diese daher ebenfalls ermöglichen.

### 3.4.4 Fachcontrolling

► **Feststellung**

Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.

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

In **Bergkamen** ist die ASD-Leitung für das Fachcontrolling im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zuständig. Qualitätskontrollen erfolgen unregelmäßig. Vorgaben zur routinemäßigen Prüfung kostenintensiver Einzelhilfen sind nicht schriftlich festgelegt. Im Einzelfall wird die Zielerreichung bei der Hilfeplanfortschreibung bewertet.

<sup>17</sup> vgl. auch Kapitel „Leistungsgewährung“

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die qualitative Zielerreichung überprüft werden. Hierzu bedarf es weiterer Auswertungen, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten bei den einzelnen Hilfearten. Auch trägerbezogene Auswertungen sind in diesem Zusammenhang sinnvoll.

Aufgrund eines fehlenden Berichtswesens werden die Ergebnisse derzeit nicht transparent aufbereitet. Grundsätzliche Aussagen zur Wirksamkeit von Hilfen sollten zusammengefasst und analysiert werden. Über die grundsätzlichen Aussagen sollte ein Wissensmanagement aufgebaut werden. Aus den entsprechenden Erkenntnissen können genauere Vorgaben – beispielsweise für präventive Maßnahmen oder für das Leistungsangebot der freien Träger - konzipiert werden.

Der Austausch zwischen Finanz- und Fachcontrolling erfolgt ausschließlich auf informeller Ebene. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte regelmäßige, fallübergreifende Auswertungen nach Trägern, Hilfearten sowie zu Laufzeiten vornehmen. Ergebnisse sollten anbieterbezogen aufbereitet werden. Hieraus sollten Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern gezogen werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

► **Feststellung**

Der ASD arbeitet in Bergkamen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.

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

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

Die **Stadt Bergkamen** hat für die Bereiche der Hilfen zur Erziehung für den ASD, den PKD und die WiJU die Prozesse, Abläufe und Standards in einem Prozessleitfaden geregelt.

Die bereits vorliegenden einheitlichen Verfahrensstandards bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die aktuelle Darstellungsform der Verfahrensstandards aus dem Jahr 2010 sollte jedoch überarbeitet werden.

Ein internes „Wikipedia“ sollte wertvolle Informationen zu bestimmten Themen liefern. Die Themenfelder sollten im Rahmen eines Wissensmanagements ständig weiterführend aufbereitet bzw. fortgeschrieben werden. Auch das Wissen ausscheidender Kolleginnen und Kollegen sollte hier festgehalten werden.

Generell sollte eine Jugendamtsssoftware die Arbeit unterstützen. Hierbei sichern entsprechende Eingabemasken einheitliche Verfahrensweisen. Es sollte sichergestellt sein, dass Doppelarbeiten (manuelle Eintragungen in die Akte und daneben Übertragung in das EDV-Verfahren) weitestgehend vermieden werden. Es kann aber sein, dass beispielsweise Notizen während eines Hausbesuches nicht per EDV erfolgen können und deshalb im Nachhinein übertragen werden.

Grundsätzlich ist eine gute (auch mobile) EDV-Ausstattung für die Arbeit des ASD sinnvoll. Es ist sicherzustellen, dass die Aktenführung für Dritte nachvollziehbar ist. Insbesondere bei gerichtlichen Verfahren (z.B. beim Kinderschutz) ist das von besonderer Bedeutung.

Die Jugendamtsssoftware sollte möglichst alle Arbeitsschritte abdecken (Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren, Bewilligungsverfahren, etc.) und eine Schnittstelle zur Finanzsoftware haben. Optimal wäre eine völlige elektronische Aktenführung. Darüber hinaus sollten Auswertungen für das Fach- und Finanzcontrolling aus dem Verfahren heraus möglich sein. Zugriffsbe rechtigungen müssen sicherstellen, dass nur derjenige Zugriff auf die Daten hat, der hierfür be rechtigt ist und somit der Datenschutz gewährleistet wird.

► **Empfehlung**

Die vorliegenden Prozessbeschreibungen sollten aktualisiert werden. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, sollte die Möglichkeit des mobilen EDV-Einsatzes geschaffen werden.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

► **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen hat Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren in einem gesonderten Leitfaden festgelegt. Dieser umfasst größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Prozessen ausreichend berücksichtigt, sind aber nicht schriftlich fixiert.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*

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

Bei der **Stadt Bergkamen** sind standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren schriftlich festgelegt. Eine systematische Zusammenführung für alle Hilfearbeiten in einem Prozess- bzw. Qualitätshandbuch ist bislang nicht erfolgt.

Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Prozessen ausreichend berücksichtigt, sind aber nicht schriftlich fixiert. Die Fachleistungsstunden werden im ersten Hilfeplan benannt und die Einhaltung von der wirtschaftlichen Jugendhilfe überwacht. Maximal zu gewährende Fachleistungsstunden je Hilfeplan sind nicht vorgeschrieben. Die konkrete Ausgestaltung dieser Maßnahme sollte die Stadt im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings in die Verfahrensstandards integrieren und regelmäßig hinterfragen. Manche Kommunen begrenzen Hilfeleistungen beispielsweise auf eine bestimmte Anzahl von wöchentlichen Fachleistungsstunden. Auch Laufzeitbegrenzungen für die Hilfen sind denkbar. Manche Städte begrenzen die ambulanten Hilfen im Leistungsbereich auf ein oder zwei Jahre. Danach entscheidet die höhere Hierarchieebene.

Weitere Vorgaben zur wirtschaftlichen Auswahl der Träger, wie beispielsweise die Notwendigkeit der Einholung von Angeboten verschiedener Träger, enthalten die Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren ebenfalls nicht. Nach Auskunft der Stadt Bergkamen bestehen bei den fünf vorhandenen Leistungsanbietern jedoch keine wesentlichen Unterschiede bei der Höhe der Leistungsentgelte. Konzepte zur Rückführung und Verselbständigung sind nicht dargestellt.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die praktizierten Vorgaben zu wirtschaftlichen Aspekten (Begrenzung Fachleistungsstunden/Trägerauswahl) ebenso wie Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung in die Prozesse integrieren und verschriftlichen.

In der Regel werden Hilfeplanverfahren zumindest halbjährlich neu überprüft. Für eine enge Fallbegleitung können auch frühere Wiedervorlagefristen sinnvoll sein. Die in Bergkamen vorliegenden Verfahrensstandards bilden die vorstehend aufgeführten Aspekte nur zum Teil ab.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte ihre vorliegenden Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren überarbeiten und um notwendige und hilfreiche Verfahrensaspekte ergänzen.

Entscheidungen über die richtige Hilfe sollte unter fachlichen Gesichtspunkten getroffen werden. Bei mehreren Alternativen sollte jedoch die Wirtschaftlichste gewählt werden. Auf jeden Fall muss die WiJu aber frühzeitig eingebunden werden und alle Informationen erhalten, damit sie die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche prüfen kann. In Bergkamen erfolgt die Einbindung der WiJu frühzeitig durch eine Teilnahme an der Hilfekonferenz, um die Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Hilfegewährung sicherzustellen.

Bei stationären Hilfen sind immer auch mögliche Rückkehroptionen in die Familie zu prüfen. Grundsätzlich sollte aber jeder ASD-Mitarbeiter/innen Rückkehroptionen vorrangig im Blick haben. Wenn die Rückkehr in die Familie und die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie Ziel der Hilfe ist, müssen die Rückkehroptionen bei der Hilfeplanung direkt mitbedacht werden. Außerdem sollte bei älteren Jugendlichen ab ca. 16 Jahren an der Verselbständigung gearbeitet werden. In Bergkamen ist ein entsprechendes Rückführungskonzept vorhanden. Dies beinhaltet auch ein Verselbständigungskonzept.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

► **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen größtenteils die notwendigen Schritte. Allerdings schreiben sie die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl nicht zwingend vor.

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

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

- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Das Jugendamt der **Stadt Bergkamen** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Demnach erfolgt die fachliche Zugangssteuerung durch einleitende Gespräche und Hausbesuche. Zuständig ist der ASD. Ferner stellt der Prozess die Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe dar. Hierzu dienen Beratungsgespräche, die Teamberatung und die Jugendhilfekonferenz sowie das Hilfeplangespräch.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bereits im Anfangsstadium des Prozesses zur Feststellung der Zuständigkeit und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden.

Die Stadt Bergkamen besitzt bereits ein Anbieterverzeichnis.

Es besteht ein regelmäßiger, enger Kontakt mit den Leistungserbringern. Die Stadt beteiligt die Träger an einer gemeinsamen fachlichen Bewertung des Hilfeverlaufs. Das Jugendamt führt sie durch, um zu prüfen, ob die HzE-Maßnahme tatsächlich geeignet und notwendig ist.

Vorgaben zur Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl sehen die Verfahrensstandards der Stadt Bergkamen bislang nicht vor.

► **Empfehlung**

Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl sollten sich auch in entsprechenden schriftlichen Verfahrensvorgaben wiederfinden.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

► **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig innerhalb von zwei Monaten ab Antragstellung geltend.

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

In **Bergkamen** erfolgt die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit sowie die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zeitnah. Zuständig ist hier die WJH die bereits in früher Phase des Hilfeplanprozesses einbezogen wird. Schriftliche Vorgaben hierzu sind in Bergkamen nicht vorhanden.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte Standards zur Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattung schriftlich formulieren.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

► **Feststellung**

Die Stadt Bergkamen hat Prozesskontrollen in die tägliche Arbeit integriert. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht.

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

Die **Stadt Bergkamen** hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung keine standardisierten prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen implementiert. Der ASD beteiligt die WJH im Rahmen des Hilfeplanverfahrens, um Zuständigkeiten und mögliche Kostenerstattungen zu prüfen.

Es sollten auch systemimmanente Kontrollmechanismen, wie beispielsweise eine automatische Wiedervorlage installiert sein, um eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungsstellung sicherzustellen und Vermögensschäden zu verhindern. Im Fachverfahren der Stadt Bergkamen ist keine elektronische Wiedervorlage vorgesehen die die rechtzeitige Weiterbearbeitung bzw. Fortschreibung des Falls sichert. Ein entsprechendes Tool zur Nutzung technischer Plausibilitätsprüfungen wurde nicht angeschafft. Hierdurch fehlt auch ein im Programm hinterlegtes Vier-Augen-Prinzip. Ein IT-Berechtigungskonzept sollte bestimmen, wer Zugriff auf welche Daten hat.

Prozessunabhängige Kontrollen durch die Leitung des ASD erfolgen eher nach dem Zufallsprinzip. Anlass hierfür sind beispielsweise Bezirksänderungen oder eingehende Trägerberichte. Ein fester, regelmäßiger Turnus prozessunabhängiger Kontrollen ist nicht vorgesehen. Schriftliche Vorgaben oder Checklisten, mit denen die Dokumentation der Kontrollen erfolgt, bestehen nicht.

Der Aufgabenbereich der HzE wurde letztmalig im Jahr 2018 durch das örtliche RPA geprüft.

Es gibt keine detaillierten Vorgaben zur einheitlichen Erfassung der Fälle im Hinblick auf die Zuordnung zu den einzelnen Hilfearten, zum Beispiel bei Mehrfachhilfen etc. Hierzu finden bislang auch keine systematischen stichprobenhaften Kontrollen statt. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität sichern eine einheitliche Erfassung und eine valide Datengrundlage für Auswertungen und die Steuerung.

► **Empfehlung**

Es sollten klare Vorgaben zur Datenqualität und zur Erfassung und Zuordnung der Fälle entwickelt werden. Bereiche mit erhöhten Risikofaktoren (fachlicher Art, finanzieller Art, Korruptionsrisiken) sollten festgelegt werden. Bereiche mit erhöhten Risikofaktoren sollten durch standardisierte und stichprobenhafte Prozesskontrollen überprüft werden. Systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten) sollten eingerichtet werden.

## 3.6 Personaleinsatz

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

- ➔ Das Jugendamt hat im Jahr 2018 eine Personalbemessung für den ASD und die WiJu durchgeführt und den Stellenbedarf ermittelt. In der Vergangenheit ist es der Stadt Bergkamen noch gelungen, ausreichend qualifiziertes Personal zu bekommen bzw. zu halten.

*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.*

Auf Grund einer im Jahr 2018 erfolgten Personalbemessung für die Bereiche ASD und WiJu wurde im Folgejahr eine zusätzliche Stelle im Bereich des ASD geschaffen und besetzt. Im Rahmen der Personalbemessung wurden zwei zusätzliche Stellen beantragt. Die Stadt will jedoch zunächst die Prüfung des Aufgabenbereiches durch die gpaNRW abwarten. Auf Basis dieses Berichts soll über die weitere Stellenausstattung entschieden werden. Einstellungen erfolgen in Bergkamen in der Regel zunächst auf zwei Jahre befristet. Es besteht jedoch die Möglichkeit die Arbeitsverträge bereits nach einem Jahr zu entfristen.

Seitens der Mitarbeiter/innen des Jugendamtes wurden in der Vergangenheit Überlastungsanzeigen gestellt.

Entgegen vielen anderen Städten ist die Stadt Bergkamen in der Vergangenheit weitgehend von Mitarbeiterfluktuationen verschont geblieben. Gleichwohl ist diese Problematik auch in Bergkamen nunmehr stärker in den Focus gerückt. Grundsätzlich sind Stellenbesetzungen aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels auch in Bergkamen nicht immer einfach, bislang konnte jedoch eine Nachbesetzung immer zeitnah erfolgen.

Um für die Zukunft vorzusorgen, werden in Bergkamen drei Auszubildende im Rahmen eines dualen Studiums für die soziale Arbeit ausgebildet. Dadurch werden eigene Kräfte direkt mit Praxisbezug vor Ort ausgebildet. Diese sind jedoch erst in zwei Jahren, nach Abschluss der Ausbildung, voll einsetzbar.

Um auch zukünftig ausreichend qualifiziertes Personal zu bekommen, legt das Jugendamt bei neuen Mitarbeiter/innen Wert auf eine gute Einarbeitung. Die Mitarbeiter/innen erhalten eine Einarbeitungsmappe mit den wichtigsten vorliegenden Standards und Abläufen. Die Einarbeitung erfolgt in den einzelnen Teams jeweils durch die stellvertretende Teamleitung. Auch erfolgen für alle Mitarbeiter/innen regelmäßige Fortbildungen und Qualifizierungen. Die „weichen“ Faktoren für das Angebot als attraktiver Arbeitgeber sind für die Stadt Bergkamen ebenfalls von zentraler Bedeutung. Neben geeigneten Arbeitszeitmodellen wird Wert auf ein gutes Arbeitsklima gelegt.

## Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Bergka- men	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	28	21	25	30	37	44	17
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	133	73	113	146	160	323	18

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

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- ➔ Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2018 durchschnittlich 28 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist etwas weniger als in anderen Städten. Der Wert liegt knapp unter dem GPA-Richtwert.

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

Im Jahr 2018 waren 12,7 Vollzeit-Stellen im ASD inclusive der Bereiche § 35a und PKD tatsächlich besetzt. Bezogen auf die 359 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 28,3 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Bergkamen leicht unter dem Median. Diese Positionierung liegt knapp unter dem GPA-Richtwert.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Im Jahr 2018 hatte die Stadt Bergkamen 1,77 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz und bearbeitete damit 359 Hilfeplanfälle. Eine Vollzeit-Stelle bearbeitete somit 203 Hilfeplanfälle. Mit diesem Wert liegt die Stadt Bergkamen deutlich über dem GPA-Richtwert von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

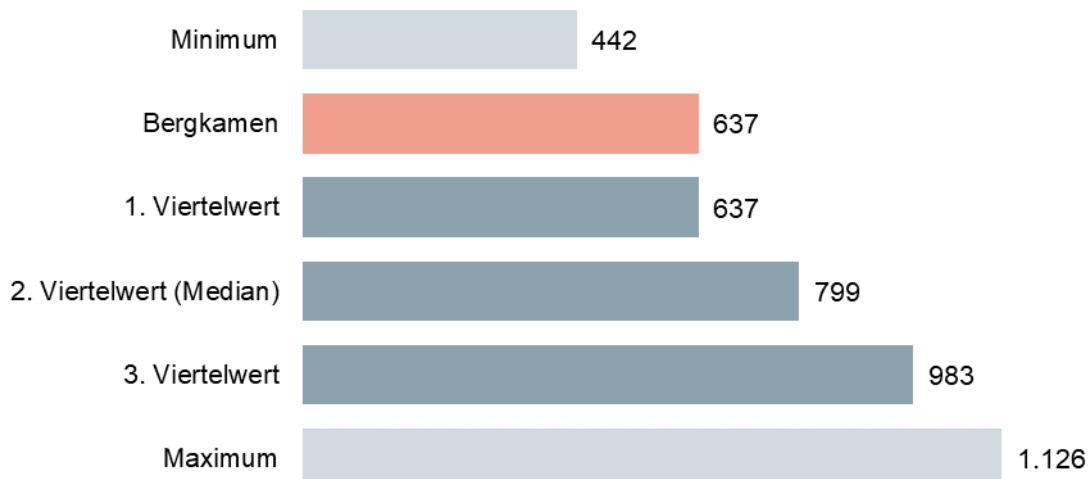
- Die Stadt Bergkamen hat in 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen deutlich unterdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Dieser resultiert in erster Linie aus niedrigen Aufwendungen je Hilfefall.

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

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

Die **Stadt Bergkamen** konnte im Rahmen der Prüfung lediglich belastbare Werte für das Jahr 2018 ermitteln. Eine Darstellung von Zeitreihenverläufen und der entsprechenden Entwicklung ist daher nachfolgend nicht möglich.

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

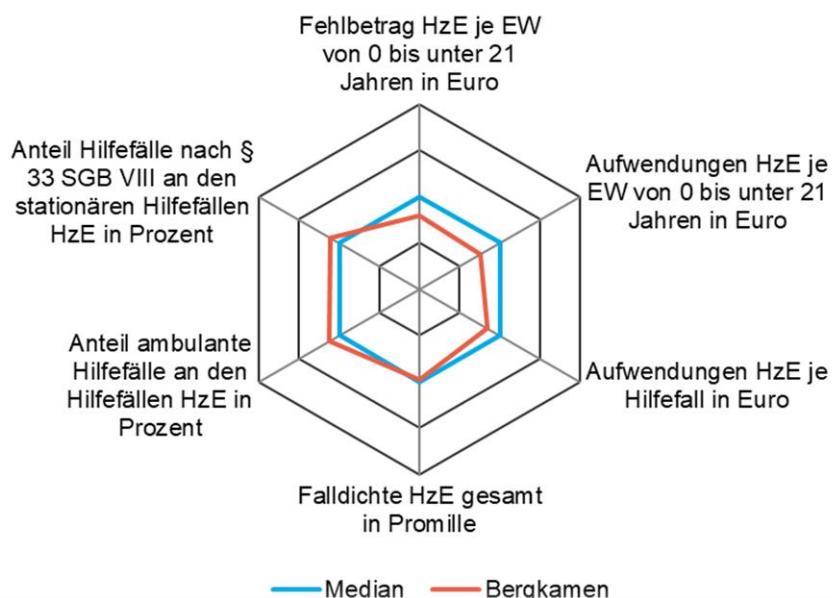


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

#### Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdigramms 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 einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

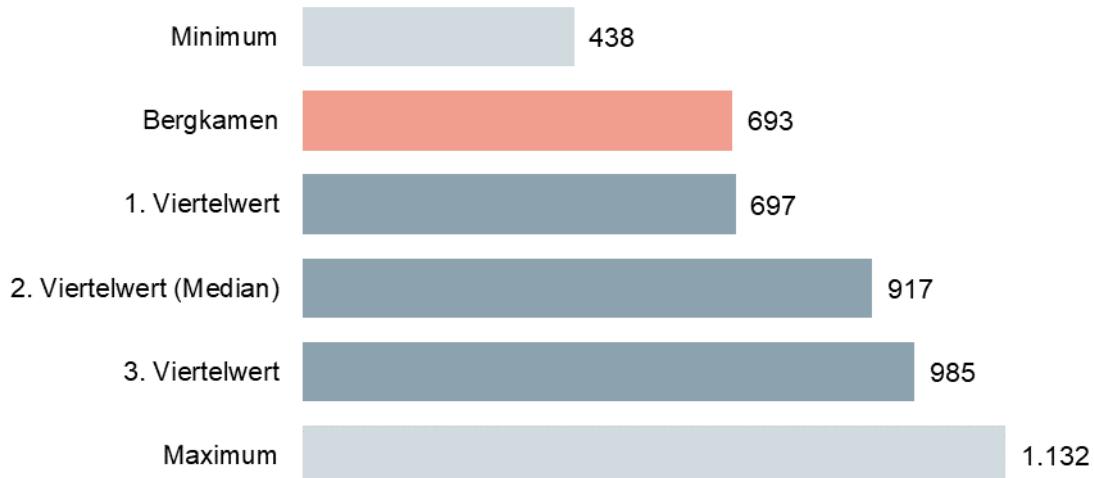
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet.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

- Bergkamen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Lediglich vier Städte verzeichnen hier noch niedrigere Aufwendungen.

Auch die Aufwendungen je Hilfesfall sind im Jahr 2018 geringer als bei fast allen anderen Städten. Lediglich eine der derzeitigen Vergleichskommunen weist noch niedrigere Aufwendungen aus.

- Die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen begünstigen bei einer gleichzeitig unter dem Medianwert liegenden Falldichte die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbeitrag erheblich.

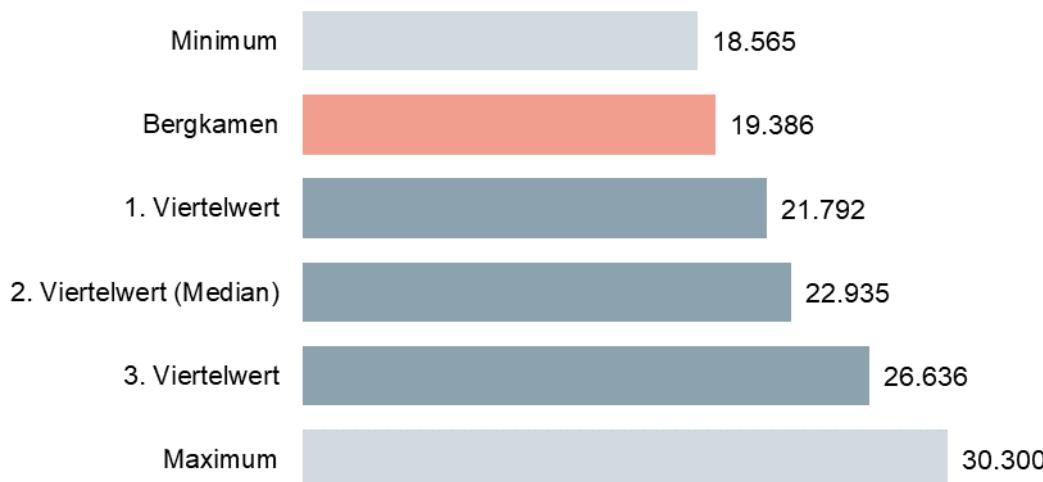
#### Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018





In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

Zur weiteren Analyse der niedrigen Aufwendungen im Vergleich betrachtet die gpaNRW zunächst die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt:

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.729	8.461	9.666	10.651	11.528	16.677	18

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.774	33.187	36.286	39.236	42.268	47.897	18

Für das Jahr 2018 wurden insgesamt 359 Hilfeplanfälle zugrunde gelegt, davon 231 ambulant und 128 stationär. Für die ambulanten Hilfen hat die Stadt Bergkamen im Jahr 2018 für die 231 Fälle Transferaufwendungen von ca. 2,45 Mio. Euro erbracht. Dies entspricht einem Anteil von 32 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 64 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Bergkamen gehört damit zu den etwa 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall.

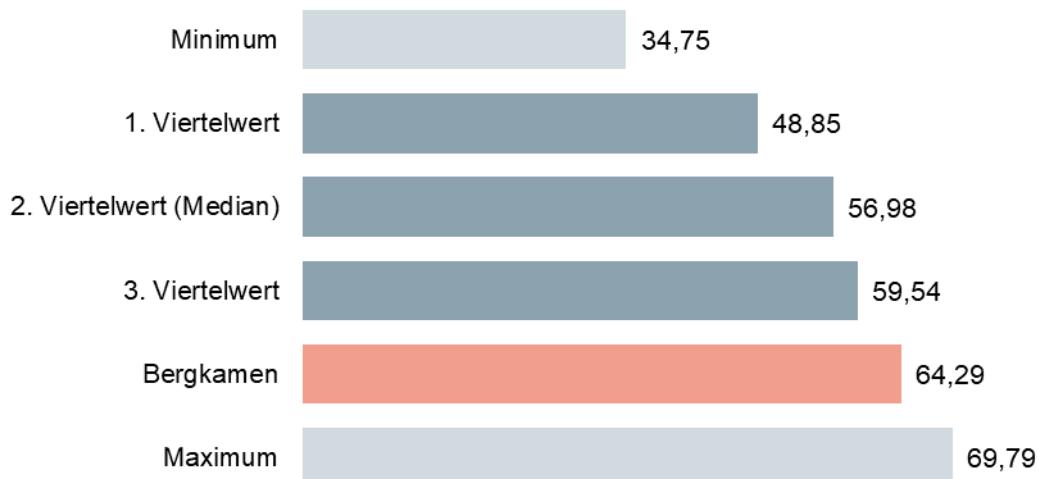
Die Aufwendungen für den stationären Bereich betragen insgesamt ca. 4,71 Mio. Euro für 128 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 68 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für 36 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle.

Im Jahr 2018 war lediglich eine Auslandsunterbringung zu verzeichnen. Eine übermäßige Belastung der stationären Transferaufwendungen ergibt sich somit durch Auslandsunterbringungen nicht.

### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Im Jahr 2018 gehört Bergkamen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Das wirkt sich, bei einer leicht unter dem Medianwert liegenden Falldichte, positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Bergkamen hat einen hohen Anteil an ambulanten Hilffällen an den Hilffällen HzE insgesamt. Im Jahr 2018 bildet sie im interkommunalen Vergleich mit den 17 anderen Vergleichsstädten den zweithöchsten Wert ab. Dabei wurden 231 ambulante Hilffälle und insgesamt 359 Hilffälle zugrunde gelegt.

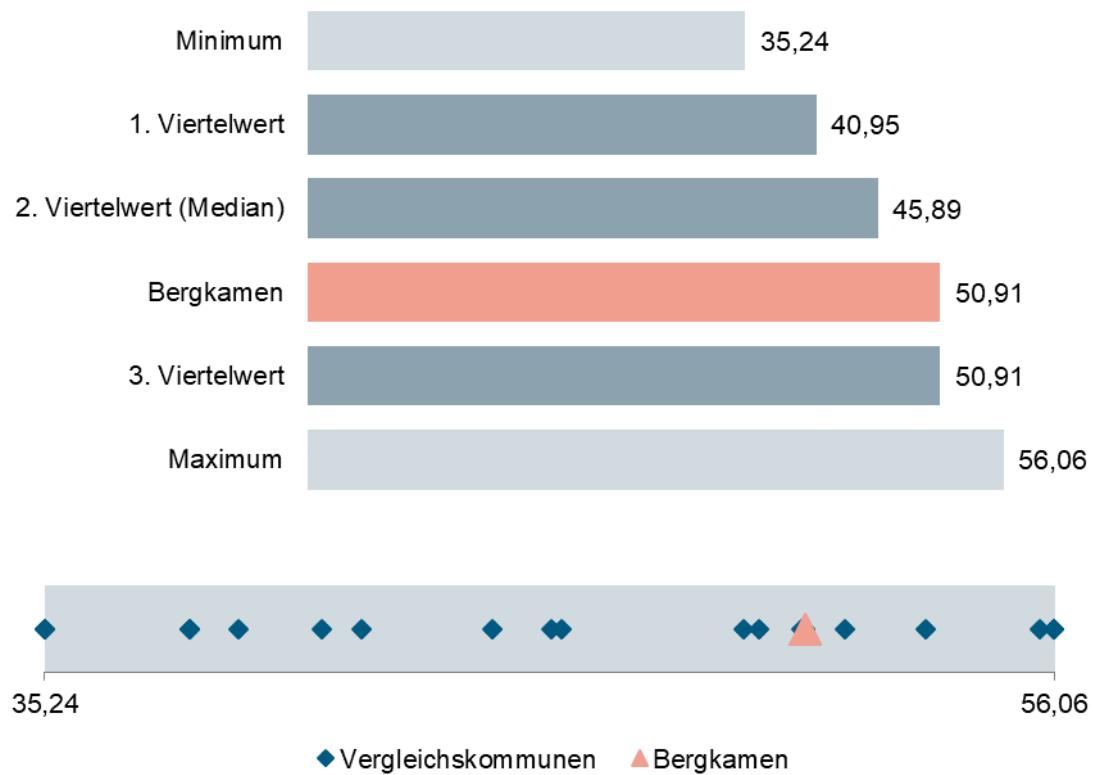
Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch in der Regel kostenintensive stationäre Hilffälle vermieden werden können.

Die Stadt Bergkamen verfährt nach dem Prinzip, bei mehreren geeigneten Hilfen grundsätzlich einer ambulanten Hilfe den Vorrang zu geben.

### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Bergkamen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilffällen. Vollzeitpflegefälle sind in der Regel günstiger als Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII. Daher wirkt sich der höhere Anteil von 50,9 Prozent positiv auf die Aufwendungen und damit den Fehlbetrag aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen.

Im Jahr 2018 wurden 65 von 128 stationären Hilffällen in Vollzeitpflege untergebracht.

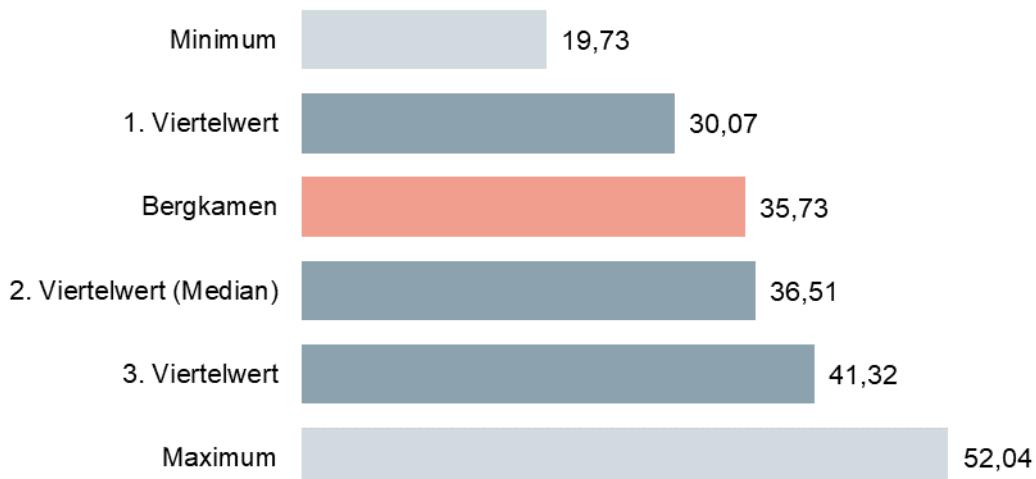
Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Der seitens der Stadt Bergkamen erreichte Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfesfällen ist positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen teilweise vermieden werden können.

In Bergkamen übernimmt der Pflegekinderdienst sämtliche Aufgaben der Vollzeitpflege. Die Fallbearbeitung und Entscheidung liegen allein beim Pflegekinderdienst. Dieser ist auch für die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Vermittlung sowie Beratung und Begleitung in der Praxis zuständig. Die Bereitschaftspflege erfolgt in einem Verbund mit den Pflegekinderdiensten der Städte Kamen, Selm und Werne. Ein ausreichendes Angebot an geeigneten Pflegefamilien im Stadtgebiet Bergkamen gibt es derzeit nicht. Daher werden auch Pflegefamilien außerhalb des Stadtgebietes in Anspruch genommen. Hierbei kommt der gemeinsamen Adoptionsvermittlungsstelle bei der Akquise besondere Bedeutung zu.

### 3.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Bergkamen gehört im Jahr 2018 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der geringeren Falldichte. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

**Falldichte HzE gesamt in Promille 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

Wie sich die Zahl der Hilfeplanfälle im Zeitablauf entwickelt hat, insbesondere auch differenziert nach einzelnen Hilfearten, war im Rahmen der Prüfung auf Grund fehlender Datengrundlagen nicht zu ermitteln.

Gleichwohl stellt die Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ab dem Jahr 2015 eine zusätzliche Belastung im Bereich der Hilfen zur Erziehung dar. Sie wird häufig als alleinige

Ursache für den Anstieg der Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung genannt. Entsprechende Zahlen zur Entwicklung der Fallzahlen lagen ebenfalls nicht vor.

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

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

- Die Stadt Bergkamen verzeichnet im interkommunalen Vergleich hohe Aufwendungen für flexible ambulante erzieherische Hilfen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 SGB VIII. Auch die Falldichte liegt leicht über dem Median.

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 bedarfsge recht und passgenau zu leisten.

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

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.878	1.381	3.695	7.867	10.700	17.906	17

Die Aufwendungen für die oben genannten Hilfen betragen 2018 in Bergkamen rund 211.000 Euro. Dies sind etwa drei Prozent der gesamten Transferaufwendungen. Flexible ambulante Hilfen gewährte die Stadt Bergkamen 2018 in 18 Fällen. Dies entspricht einem Anteil von rund fünf Prozent an allen Hilfeplanfällen. Die Laufzeiten der Fälle beeinflussen die Aufwendungen je Hilfefall. In Bergkamen gibt es Langzeitfälle, die länger als zwei Jahre laufen. Der Anteil dieser Fälle macht ca. 15 bis 20 Prozent der Hilfen aus.

#### Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,77	0,00	1,05	1,69	2,48	9,81	18

Die Falldichte wird durch die Laufzeiten beeinflusst. Die Stadt Bergkamen sollte die Laufzeiten nach Hilfearten auswerten.

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

- Bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII hat die Stadt Bergkamen fallbezogen deutlich geringere Aufwendungen zu verzeichnen als die Mehrheit der Vergleichsstädte.

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

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

Die Stadt Bergkamen leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfesfall in Euro	7.680	5.199	8.029	8.924	10.203	12.179	17

#### Falldichte § 31 SGB VIII in Promille 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,92	0,00	4,89	6,93	9,49	11,62	18

Die Falldichte ist höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Ein Vergleich der Laufzeiten der Fälle ergibt einen in etwa durchschnittlichen Wert. Die Laufzeiten wirken sich somit nicht erhörend auf die Falldichte aus.

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Im Bereich der Vollzeitpflege sind die Aufwendungen je Hilfesfall interkommunal unauffällig.

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

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

- Die Stadt Bergkamen kooperiert mit den Städten Kamen, Selm und Werne im Rahmen der Bereitschaftspflege. Die gpaNRW bewertet diese Zusammenarbeit positiv.

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

Kennzahl	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfesfall in Euro	19.481	11.176	15.632	19.095	21.035	25.937	17

Die Städte Werne, Bergkamen, Kamen und Selm betreiben eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle. Die Federführung obliegt der Stadt Bergkamen. Durch die interkommunale Zusammenarbeit können die Städte die sensible Aufgabe der Vermittlung und Betreuung von Kindern in Familien fachgerecht anbieten. Nach eigenen Angaben bewegt sich die Qualität der Arbeit mit dem gesamten Spektrum der Adoptionsvermittlung auf einem hohen Niveau und ist auch überregional anerkannt.

Die vier Städte kooperieren zudem bei der Ausstattung, Finanzierung und Belegung von Bereitschaftspflegefamilien. Sie haben eine einheitliche vertragliche Vereinbarung über Rahmenbedingungen getroffen und gewähren einheitliche Leistungen. Durch diese Zusammenarbeit gelingt es den Jugendämtern, Kinder und Jugendliche im Rahmen der Bereitschaftspflege inkognito unterzubringen. Zudem wird eine Konkurrenzsituation zwischen den Städten verhindert. Dies erleichtert die ohnehin schwierige Akquise von Bereitschaftspflegefamilien.

Die gpaNRW bewertet die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt positiv.

#### **3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

- Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII gehört Bergkamen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfesfall. Durch eine intensive Verselbständigungs- und Rückführungsarbeit können Fallzahlen und Laufzeiten positiv beeinflusst werden. Die vergleichsweise geringen Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung leisten einen wesentlichen Beitrag zur insgesamt wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Hilfe zur Erziehung.

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

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

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

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfesfall in Euro	57.108	51.026	57.874	61.047	67.478	88.444	18

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfesfall liegen in Bergkamen auf einem niedrigen Niveau.

### **Falldichte § 34 SGB VIII in Promille 2018**

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,67	3,51	4,23	5,49	7,49	10,08	18

Die Stadt Bergkamen hat im Bereich Heimerziehung eine sehr niedrige Falldichte.

Positiv auf die Fallzahlen wirkt sich aus, dass die Hilfen nach § 34 SGB VIII durch eine – über alle Fälle betrachtet - vergleichsweise kurze Laufzeit gekennzeichnet sind. So weist lediglich einer der in 2018 beendeten Hilfen nach § 34 SGB VIII eine Laufzeit von 24 bis 36 Monaten auf. Lediglich zwei Fälle liefen über 36 Monate.

Die Stadt hat das Ziel, die Erziehungsfähigkeit der Familie wiederherzustellen. Eine Rückführung innerhalb einer bestimmten Frist als Maßgabe ist nicht vorgegeben. Es wird bei allen Fällen regelmäßig im Hilfeplan überprüft, ob eine Rückführung möglich ist. Hierzu erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den Eltern und die Überprüfung der Eltern, ob eine Rückführung möglich ist. Die Fortschreibung der Hilfeplanfälle erfolgt alle sechs Monate, bei Bedarf in kürzeren Abständen. Kontrolliert wird die Zielerreichung von den Einrichtungen und von den fallzuständigen ASD-Beschäftigten. Bei Jugendlichen ab 15 Jahren und bei Rückführungen erfolgt dies zusätzlich auch durch die Rückführungsmanagerin.

Hierfür hat die Stadt ein Rückführungskonzept und ein Verselbständigungsmangement.

Die Familien werden durch verschiedene Maßnahmen auf die Rückführung vorbereitet. Neben zusätzlichen Hilfen gibt es die Möglichkeit, dass die Eltern in einer Erziehungsberatungsstelle Unterstützung erfahren. Mit den Kindern wird in den Gruppen daran gearbeitet. Regelmäßige Kontakte zur Familie und ein permanenter Austausch zur Befindlichkeit des Kindes bilden die Grundlagen zur Überprüfung, ob eine angedachte Rückführung tatsächlich möglich ist.

Ab dem fünfzehnten Lebensjahr wird mit der Verselbständigung begonnen. Alle Einrichtungen haben in ihren Konzeptionen auch den Bereich der Verselbständigung. Wenn Jugendliche von vornherein in eine Verselbständigungswohnung ziehen, werden sie noch gezielter darauf vorbereitet.

Die intensive Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit in Bergkamen macht sich in geringeren Laufzeiten der Hilfen nach § 34 SGB VIII gegenüber den meisten Vergleichskommunen bemerkbar. Vor diesem Hintergrund zeigen die Konzepte Wirkung und führen damit zu messbaren Aufwandsreduzierungen.

### 3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Bergkamen hat im interkommunalen Vergleich in 2018 die höchsten Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfesfall. Bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte für § 35a SGB VIII hat sie einwohnerbezogen jedoch Aufwendungen, die deutlich unter dem Median liegen.

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

#### Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
73,71	16,30	67,61	86,52	120	149	18

Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte hat höhere einwohnerbezogene Aufwendungen.

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

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfesfall in Euro	32.537	10.058	13.360	16.835	21.848	32.537	18
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfesfall in Euro	24.503	10.058	10.874	12.923	18.806	24.503	18
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfesfall in Euro	108.763	42.725	63.025	71.426	90.029	123.596	13
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	21.561	9.756	14.927	16.353	18.958	25.453	15
Anteil Hilfesfälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung an	89,46	30,96	53,58	62,37	78,34	89,46	16

Kennzahlen	Bergka- men	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
den ambulanten Hilffällen § 35a SGB VIII in Prozent							

Die Stadt Bergkamen bildet in 2018 mit den Aufwendungen je Hilfesfall nach § 35a SGB VIII gesamt den Maximalwert. In den Fallzahlen nicht beinhaltet sind die Fälle, bei denen lediglich eine Überprüfung und Kontaktaufnahme mit der entsprechenden Schule erfolgt sind. Diese stellen nach Angabe der Stadt Bergkamen einen erheblichen zusätzlichen Aufwand dar.

Sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Hilfesfall liegen in Bergkamen sehr hoch.

Der überwiegende Anteil der Aufwendungen im ambulanten Bereich ist auf die Hilffälle Integrationshelfer/Schulbegleitung zurückzuführen. Mit einem Anteil von fast 90 Prozent an den Gesamtfällen bildet der Wert der Stadt Bergkamen den Maximalwert der Vergleichskommunen.

#### Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2018 in Promille

Kennzahl	Bergka- men	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt	2,27	1,48	3,37	4,41	6,08	13,65	18
Falldichte Integrationshelfer/Schul- begleitung	1,83	0,79	1,92	2,38	3,82	8,71	16

Die Stadt Bergkamen gehört zu dem Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Falldichte gemäß § 35a SGB VIII gesamt 2018. Gleiches gilt für die Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung § 35a SGB VIII..

Die Bearbeitung der Hilfesfälle erfolgt in Bergkamen durch einen entsprechend geschulten Spezialdienst. Aufgrund des für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erforderlichen Spezialwissens ist die Einrichtung eines Fachdienstes positiv für eine qualitative Fallbearbeitung. Aus Erfahrung ist die gpaNRW der Auffassung, dass die Durchführung dieser Aufgaben in einem Spezialteam zu einer gezielten Zugangs- und Verlaufssteuerung sowie einem verbesserten Rückkehrmanagement führt. Entsprechende Fallreduzierungen und Einsparpotentiale sind die Folge. Benötigte personelle Ressourcen müssen allerdings vorhanden sein.

Die Prüfung der Zuständigkeit und die Abgrenzung zu anderen Leistungen der Eingliederungshilfe durch andere Leistungsträger, wie zum Beispiel Sozialamt, Krankenkasse erfolgen an Hand schriftlicher Workflows und Standards. Die Teilhabebeeinträchtigung wird durch das Jugendamt über Standardabläufe nach den Vorgaben des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und des Landschaftsverbandes Rheinland geprüft. Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und des Bedarfs einer Schulbegleitung/eines Integrationshelfers finden Hospitationen in der Schule und Lehrerbefragungen statt. Ergänzend erfolgen eine Zusammenarbeit mit der zu-

ständigen Erziehungsberatungsstelle und ein zusätzlicher Hausbesuch mit einem Diagnosebogen der Arbeitshilfe für Jugendämter vom LWL und LVR. Als Ergebnis dieser Prüfungen werden etwa ein Drittel der beantragten Fälle abgelehnt. Ein weiteres Drittel der beantragten Fälle wird in andere HzE Fälle umgewandelt, da keine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt.

Vereinzelt gibt es Poollösungen an den Schulen für Integrationshelfer. Entsprechende Poollösungen wirken sich begünstigend auf die Aufwendungen aus. Die Stadt Bergkamen sollte diesen positiven Ansatz weiterverfolgen, wenngleich es nach unseren Erfahrungen auch landesweit immer schwerer fällt, Integrationshelfer zu gewinnen. Die Stadt Bergkamen hat jedoch nach einer Aussage derzeit noch keine Probleme, die Stellen der Integrationshelfer adäquat zu besetzen.

### 3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

#### ► Feststellung

Die Stadt Bergkamen weist sowohl höhere einwohner- als auch fallbezogene Aufwendungen für Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.

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.

#### Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre 2018

Kennzahl	Bergkamen	Minim	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maxim	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	762	376	462	599	789	1.257	18

Einwohnerbezogen weist die Stadt Bergkamen höhere Aufwendungen als die meisten Vergleichsstädte auf.

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

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

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maxim	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.565	18.427	26.974	29.060	36.413	49.428	18
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,72	5,30	7,34	10,63	12,44	15,32	18

Kennzahlen	Bergka- men	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfesfall in Euro	12.425	2.430	8.209	9.642	14.827	21.473	17
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfesfall in Euro	46.110	29.923	33.513	40.779	47.525	60.035	18
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfesfall in Euro	32.524	4.929	12.769	15.338	21.643	38.806	16
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfesfall in Euro	54.012	29.193	41.492	50.396	53.508	68.997	17

Sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen gehört Bergkamen zu den Vergleichskommunen mit den höheren fallbezogenen Aufwendungen. Bei den stationären Aufwendungen je Hilfesfall in Vollzeitpflege und in Heimerziehung liegt die Stadt jeweils sogar im obersten Viertel. Es zeigen sich also bei dieser Hilfearbeit durchgängig erhöhte Fallaufwendungen.

#### Falldichte § 41 SGB VIII 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,13	10,01	15,12	19,97	25,67	41,98	18

Die Stadt Bergkamen hat eine überdurchschnittliche Falldichte § 41 SGB VIII. Dies gilt sowohl für die stationäre als auch die ambulante Falldichte § 41 SGB VIII.

Der Bereich Junge Volljährige wirkt sich als einer der wenigen vergleichsweise stark auf die Aufwendungen aus, da es viele und teure Fälle gibt. Daher sollte die Stadt Bergkamen strengere Bewilligungsstandards entwickeln. Außerdem sollte auch für diesen Bereich, auf Basis des bereits vorhandenen Konzeptes, eine intensive Verselbständigung betrieben werden.

#### ► Empfehlung

Auf Grund der vergleichsweise hohen Aufwendungen im Bereich der Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sollte die Stadt Bergkamen die Bewilligungsstandards überprüfen und die Verselbständigung weiter intensivieren.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Die Stadt Bergkamen leistet Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Bergka- men	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfesfall in Euro	27.864	20.636	29.254	43.445	56.725	98.984	18
Anteil Hilfesfälle UMA an den Hilfesfällen HzE in Prozent	6,53	4,16	5,84	6,54	7,49	16,31	18

Bei den Hilfen zur Erziehung für UMA gehört die Stadt Bergkamen im Jahr 2018 zu den Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfesfall. Der Anteil der Hilfesfälle für UMA zeigt sich unauffällig.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Über eine schriftliche Gesamtstrategie (z.B. im Rahmen eines städtischen Leitbildes) für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Bergkamen nicht. Konkrete Ziele wurden noch nicht erarbeitet.	104	E1	Die Stadt Bergkamen sollte auf unterschiedlichen Ebenen Ziele erarbeiten und zu einer Gesamtstrategie weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und entsprechend gegensteuern. Aus dem Vergleich mit anderen Städten sollten zusätzliche Erkenntnisse gezogen werden.	12
F2	Bislang kann die Stadt Bergkamen Finanz-, Fall- und Stellendaten nur mit wesentlichen Einschränkungen transparent aufbereiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches sieht die gpaNRW hier großen Handlungsbedarf. Erforderliche Daten für ein notwendiges Controlling können nur mit erheblichem Aufwand ermittelt werden.	105	E2	Die Stadt Bergkamen sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches HzE zu erhalten, Kennzahlen ermitteln. Diese Kennzahlen sollten über das interne Controlling und ein adressatengerechtes Berichtswesen ausgewertet und quartalsweise im Controllingbericht dargestellt werden. Wesentliche Kennzahlen sollten im Haushalt ausgewiesen und erläutert werden.	13
F3	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung. Die Auswertungen wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung sukzessive ausgebaut.	107	E3	Die Stadt Bergkamen sollte umfassende Auswertungsmöglichkeiten in ihrer Jugendamtssoftware einrichten. Sie sollte diese für Erweiterung der Controllingberichte um Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern. Die Stadt sollte diese daher ebenfalls ermöglichen.	14
F4	Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.	14	E4	Die Stadt Bergkamen sollte regelmäßige, fallübergreifende Auswertungen nach Trägern, Hilfearten sowie zu Laufzeiten vornehmen. Ergebnisse sollten anbieterbezogen aufbereitet werden. Hieraus sollten Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern gezogen werden.	15

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F5	Der ASD arbeitet in Bergkamen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.	108	F5	Die vorliegenden Prozessbeschreibungen sollten aktualisiert werden. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, sollte die Möglichkeit des mobilen EDV-Einsatzes geschaffen werden.	16
F6	Die Stadt Bergkamen hat Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren in einem gesonderten Leitfaden festgelegt. Dieser umfasst größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Prozessen ausreichend berücksichtigt, sind aber nicht schriftlich fixiert.	109	E6.1	Die Stadt Bergkamen sollte die praktizierten Vorgaben zu wirtschaftlichen Aspekten (Begrenzung Fachleistungsstunden/Trägerauswahl) ebenso wie Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung in die Prozesse integrieren und verschriftlichen.	110
			E6.2	Die Stadt Bergkamen sollte ihre vorliegenden Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren überarbeiten und um notwendige und hilfreiche Verfahrensaspekte ergänzen.	111
F7	Die Stadt Bergkamen steuert die Hilffälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen größtenteils die notwendigen Schritte. Allerdings schreiben sie die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl nicht zwingend vor.	111	E7	Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Trägerauswahl sollten sich auch in entsprechenden schriftlichen Verfahrensvorgaben wiederfinden.	112
F8	Die Stadt Bergkamen macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig innerhalb von zwei Monaten ab Antragstellung geltend.	112	E8	Die Stadt Bergkamen sollte Standards zur Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattung schriftlich formulieren.	113
F9	Die Stadt Bergkamen hat Prozesskontrollen in die tägliche Arbeit integriert. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht.	113	E9	Es sollten klare Vorgaben zur Datenqualität und zur Erfassung und Zuordnung der Fälle entwickelt werden. Bereiche mit erhöhten Risikofaktoren (fachlicher Art, finanzieller Art, Korruptionsrisiken) sollten festgelegt werden. Bereiche mit erhöhten Risikofaktoren sollten durch standardisierte und stichprobenhafte Prozesskontrollen überprüft werden. Systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten) sollten eingerichtet werden.	113

Feststellung			Seite	Empfehlung			Seite
<b>Leistungsgewährung</b>							
F10	Die Stadt Bergkamen weist sowohl höhere einwohner- als auch fallbezogene Aufwendungen für Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.	129	E10	Auf Grund der vergleichsweise hohen Aufwendungen im Bereich der Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sollte die Stadt Bergkamen die Bewilligungsstandards überprüfen und die Verselbständigung weiter intensivieren.			130

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung**

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	48.218	47.803	48.543	48.829
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.225	8.111	8.255	8.302
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.970	9.852	10.018	10.046

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen 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 Bau-tätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

#### Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen kann ihre Aufgaben anhand von selbst erstellten Checklisten und schriftlichen Regelungen trotz nur geringer softwarebasierter Unterstützung sicher erledigen. Zeitliche Verzögerungen ergeben sich durch großzügige Fristsetzungen, die Unterschriften- und Vorlageregelungen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen in der Software und der Digitalisierung. So gehen in den Vergleichskommunen Stellungnahmen teilweise nur noch digital ein. Durch eine Digitalisierung bereits zu Beginn des Verfahrens könnten Anträge den Workflow vollständig elektronisch durchlaufen.

Insgesamt ließen sich durch diese Ansätze teilweise die Laufzeiten verkürzen. Zudem könnte eine zunehmende Digitalisierung die Kennzahl zur Bearbeitung von Bauanträgen weiter verbessern. Durch regelmäßig erhobene Grund- und Kennzahlen könnte die Arbeit der Bauaufsicht transparenter werden.

### 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 Bergkamen** lebten zum 01.01.2019 nach IT.NRW 48.830 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Bis 2040 könnten diese um rund 3 Prozent auf dann 47.300 Einwohner zurückgehen. Die Einwohner verteilen sich auf eine Fläche von 44,90 qkm. Im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt Bergkamen bei der Anzahl ihrer Einwohner im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Gleichzeitig weisen drei Viertel der Vergleichskommunen eine größere Gebietsfläche auf.

Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung NRW (BauO NRW). Dies könnte die Antragstellung zum Ende des Jahres 2018 als auch zum Beginn des Jahres 2019 beeinflusst haben. Teilweise haben Bauwillige bewusst Anträge noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere hielten ihre Anträge zurück, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Zudem wirken sich die niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge aus.

## Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bergka- men	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	53	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	6	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,17	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	85,60	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	6,23	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

In Relation zur Einwohnerzahl hat die Stadt Bergkamen eine geringere Anzahl an Baugenehmigungen zu erteilen als die meisten Vergleichskommunen. Da die Stadt nur über eine geringe Gemeindefläche verfügt, weist sie dennoch eine hohe Fallzahl an Baugenehmigungen je Quadratkilometer auf. Der Anteil der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sowie der Vorlagen im Freistellungsverfahren zeigt sich 2019 interkommunal unauffällig. Im Vorjahr waren die obigen Strukturkennzahlen ähnlich verteilt. Lediglich der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren hat sich von rund drei Prozent im Jahr 2018 auf sechs Prozent im Folgejahr verdoppelt. Dies liegt nach Aussage der Bauaufsicht darin begründet, dass für die Novellierung der Landesbauordnung zunächst angedacht war, das Freistellungsverfahren abzuschaffen. Daher haben sich die Bauherren 2018 meist für das Baugenehmigungsverfahren entschieden. Da der Gesetzgeber das Freistellungsverfahren dann doch in die neue Landesbauordnung übernommen hat, stiegen hier die Fallzahlen 2019 wieder an.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

### ► Feststellung

Die Stadt Bergkamen holt vergleichsweise viele interne Stellungnahmen ein.

Kennzahlen	Bergka- men	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauauf- sichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	6	1	1	2	3	6	23
Extern eingeholte bauauf- sichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	4	23
Summe eingeholter bauauf- sichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag ge- samt	7	1	2	3	4	7	26

Im Vorjahr positionierte sich die Bauaufsicht bei den intern und extern eingeholten Stellungnahmen ähnlich. Auffällig sind die intern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen. Die Bauaufsicht beteiligt zu jedem eingehenden Bauantrag Planungsamt, Tiefbauamt, Umweltamt, Liegenschaften, Stadtbetrieb Entwässerung und das Ordnungsamt (Kampfmittel). Gelegentlich finden darüber hinaus Beteiligungen des Eigenbetriebs Entsorgung, des Jugendamtes und ggf. weitere Beteiligungen statt. Nach Aussage der Bauaufsicht könnte die Stadt auf die Beteiligung des Stadtbetriebs Stadtentwässerung verzichten, da die Bauwilligen grundsätzlich neben dem Bauantrag auch ein Entwässerungsgesuch bei der Stadt stellen müssen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Abwasserbeseitigungssatzung der Stadt Bergkamen vom 16.12.2016). Insofern ist die Bauaufsicht seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr zuständig.

Eine kommunale Besonderheit in Bergkamen stellt sicherlich die konsequente Beteiligung des Ordnungsamtes wegen möglicher Kampfmittel dar. Dies ist jedoch notwendig, da hier in den vergangenen Jahren regelmäßig Kampfmittelräumungen stattfinden mussten.

Neben Neubauten gehen in der Bauaufsicht auch Anträge zu Erweiterungen bestehender Bebauungen und Veränderungen der baulichen Nutzung etc. ein. In diesen Fällen sind einige der vorgenannten Beteiligungen nicht notwendig. Die Bauaufsicht Bergkamen wendet jedoch auch in diesen Fällen das normale Beteiligungsverfahren an.

Durch die Beschränkung auf lediglich notwendige Beteiligungen kann die Stadt das Bauantragsverfahren beschleunigen. Beteiligungen, die nicht zwingend notwendig sind, verursachen sowohl in der Bauaufsicht als auch in den zu beteiligenden anderen Stellen einen Arbeitsmehraufwand.

#### ► Empfehlung

Die Zahl der eingeholten internen bauaufsichtlichen Stellungnahmen sollte die Stadt Bergkamen auf das notwendige Maß beschränken, um das Verfahren zu beschleunigen und unnötigen Arbeitsmehraufwand zu reduzieren.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### ► Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben weitestgehend ein. Die Sachbearbeitung wird bei ihrer Ermessensentscheidung in angemessener Weise unterstützt.

*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 Bauaufsicht der **Stadt Bergkamen** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW häufig ein. Nur in wenigen Fällen überschreitet die Sachbearbeitung diese Frist. Dies liegt nach Aussage des Fachverantwortlichen in einer engen Personalausstattung begründet, sodass in unvorhersehbaren krankheitsbedingten Ausfällen die Bauaufsicht die Frist nicht immer einhalten kann.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die erste Vollständigkeitsprüfung der Bauanträge unabhängig von der Zuständigkeit in der Sachbearbeitung nach vorhandenen Kapazitäten durchführen, um die Frist von zwei Wochen immer einzuhalten.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW holt die Bauaufsicht nicht gleichzeitig ein. Die sternförmige Beteiligung findet lediglich bei den externen Stellungnahmen und der Beteiligung des Ordnungsamtes statt. Für die sonstige interne Beteiligung gibt es eine Akte, die nacheinander die einzelnen zu beteiligenden Stellen durchläuft. Nach Aussage der Bauaufsicht entsteht hierdurch jedoch kaum ein messbarer zeitlicher Verlust. In der Regel passiert diese Akte die vorgesehenen Stellen noch innerhalb der o.g. Frist von zwei Wochen. In Ausnahmefällen weist die Bauaufsicht die Antragsteller zudem darauf hin, dass es in deren speziellen Fall sinnvoll sein kann, eine größere Anzahl an Exemplaren einzureichen. Den regelmäßigen ortsansässigen Antragstellern ist dieses Verfahren aber auch bekannt, sodass direkt genügend Anträge eingehen. Aus Sicht der gpaNRW führt grundsätzlich eine vollständig sternförmige Beteiligung zu einer schnelleren Bearbeitung. Allerdings entfällt die Notwendigkeit mehrerer Akten dann, wenn die internen und externen Stellen das Beteiligungsverfahren durch die eingesetzte Fachsoftware der Bauaufsicht vollständig elektronisch durchlaufen können (siehe „Digitalisierung“).

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Bauaufsicht nach vollständigem Eingang des Bauantrages immer ein. Dies bestätigt sich in den von der Bauaufsicht mitgeteilten Laufzeiten. Ab Vollständigkeit des Antrages benötigt die Bauaufsicht für die Bearbeitung der Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren lediglich durchschnittlich 40 Kalendertage (siehe 4.3.6 „Laufzeiten von Bauanträgen“).

Die Bauaufsicht hält die Einhaltung der Frist über einen digitalen Terminkalender nach. Die eingesetzte Fachsoftware verfügt nur über eine unzureichende Wiedervorlagefunktion. Insofern bietet die Fachsoftware keine geeignete Möglichkeit, die Einhaltung der Frist softwarebasiert zu überprüfen. Entsprechend könnte auch keine Dokumentation über die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW in der jeweiligen Bauakte erfolgen.

#### ► Empfehlung

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen sollte dokumentieren, wenn sie die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW aus wichtigem Grund in Anspruch nimmt.

Die Bauaufsicht benachrichtigt die Angrenzer immer, wenn eine Überprüfung von Abweichungen erforderlich ist. Die Beteiligung erfolgt im Genehmigungsprozess. Meist übersenden die Angrenzer eine Einverständniserklärung und setzen ihre eigenhändige Unterschrift auf die Baupläne.

Um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten, überwacht die Bauaufsicht den Baubeginn in Bergkamen gemäß § 75 BauO NRW immer. Es erfolgt eine Überprüfung nach einem und nach drei Jahren. Sofern dann notwendig, erfolgt auch ein Anschreiben mit dem Hinweis der Möglichkeit auf Verlängerung der Baugenehmigung. Diese Termine hält die Sachbearbeitung in der eingesetzten Software nach.

Für eine gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen kann die Sachbearbeitung auf eine Liste mit bereits getroffenen Entscheidungen zurückgreifen. Hierin sind Fall, Entscheidung und Begründung zur Entscheidung entsprechend dokumentiert. Diese Liste aktualisiert die Bauaufsicht regelmäßig. Darüber hinaus finden sich in Bergkamen auch Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen und Verantwortungsbereichen.

Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Bergkamen im Rahmen ihrer Möglichkeiten aus. Die kreisangehörigen Kommunen im Kreis Unna haben sich auf eine einheitliche Gebührenfestsetzung für alle kreisangehörigen Kommunen festgelegt.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

#### ► Feststellung

In Bergkamen ist der Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge höher als in den meisten Vergleichskommunen.

*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	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1,24	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	12,03	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

In der **Stadt Bergkamen** ist der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge höher als in den meisten Vergleichskommunen. Ab dem 01. Januar 2019 sieht die BauO NRW keine Zurückweisen mehr vor. Gehen nachgeforderte Unterlagen nicht bis zur gesetzten Frist ein, gelten diese Anträge seitdem als zurückgenommen. Die abgebildeten zurückgewiesenen Bauanträge beziehen sich daher noch auf Fälle aus dem Jahr 2018 oder aus Vorjahren. Diese muss die Stadt noch nach altem Recht bescheiden. Die Zahl dieser Rückstände kann sie nicht benennen. Die bisher eingesetzte Software lässt eine Auswertung der Altfälle nicht zu. Die Bauaufsicht bewahrt alle unerledigten Akten an zentraler Stelle auf. Diese sind jedoch nicht sortiert nach nicht vollständigen Bauanträgen und lediglich noch nicht stattgefundenen Baubesichtigungen. Daher geht die Stadt davon aus, dass sie auch im Jahr 2021 noch Altfälle zurückweisen wird.

Bei den zurückgenommenen Bauanträgen besteht die Problematik, dass die bisher eingesetzte Fachsoftware die gesetzlich neu implementierte Rücknahmefiktion nicht kennt. Insofern kann die Bauaufsicht diese Fälle nicht direkt aus der Software heraus bearbeiten.

Auch der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt ist in Bergkamen höher als in drei Vierteln der Vergleichskommunen. Im Vorjahr 2018 lag der Anteil der zurückgenommenen Anträge noch bei rund vier Prozent. Insofern hat sich der Anteil verdreifacht. Als bürgerfreundliche Kommune weist die Bauaufsicht Bergkamen die Antragsteller darauf hin, wenn sie einen Antrag in der eingereichten Form nicht bewilligen kann. Dies liegt nach Auskunft der Bauaufsicht meist an Mängeln in der Bauzeichnung. Diese resultieren daraus, dass oftmals Bürgerinnen und Bürger selbst einen Bauantrag erstellen, ohne sich dabei der Hilfe eines Architekten o.ä. zu bedienen. Diese Bauanträge ziehen sie häufiger wieder zurück, um danach einen einwandfreien Antrag einzureichen.

Bei den auf den Internetseiten der Stadt bereitgestellten Formulare für die Bauaufsicht handelt es sich noch nicht um sogenannte „Interaktive Formulare“. Diese haben den Vorteil, dass die Antragsteller sie leicht am PC ausfüllen können. Dies erhöht auch deren Lesbarkeit. Zudem könnte die Sachbearbeitung die hierin enthaltenen Daten unmittelbar in eine hierfür ausgelegte Fachsoftware implementieren.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte ihre Internetseiten zur Bauaufsicht um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung erweitern. Zudem sollte sie Formulare interaktiv anbieten. Hiermit kann sie die Zahl der nicht prüffähigen Anträge reduzieren.

### 4.3.4      Geschäftsprozesse

#### ► Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen hat ihre Geschäftsprozesse mit Hilfe von Checklisten und schriftlichen Regelungen eindeutig geregelt, sodass ein gleichbleibender Workflow gewährleistet ist.

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

Sowohl das Planungsamt als auch die Bauaufsicht der **Stadt Bergkamen** verwenden zur sicheren Abarbeitung von Vorlagen in Genehmigungsfreistellung entsprechende Checklisten. Für die Bearbeitung von Bauanträgen im einfachen und im normalen Genehmigungsverfahren nutzt sie ebenfalls selbst entwickelte Checklisten. Insofern sind die Arbeitsabfolgen zwar durch eindeutige Prozessschritte festgelegt, die eingesetzte Software unterstützt hierbei aber nicht. Bei der Bearbeitung hält die Sachbearbeitung das Vier-Augen-Prinzip und – bei neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsicht untereinander, um sich gegenseitig für komplexe Sachverhalte zu sensibilisieren.

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt überwiegend auf Papier. Stellungnahmen gehen in wenigen Fällen bereits digital als Email bei der Bauaufsicht ein (siehe 4.3.8 „Digitalisierung“). Ein Medienbruch entsteht durch die Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die eingesetzte Fachsoftware. Perspektivisch könnte ein digitales Verfahren dazu führen, dass die Eingabe personenbezogener Daten bereits durch die Antragsteller digital erfolgt und die eingesetzte Fachsoftware diese Daten automatisch übernimmt. Hierdurch würde sich auch die Erfassungszeit für die Sachbearbeitung der Bauaufsicht verkürzen. Ein weiterer Schritt wäre ein vollumfänglich digitales Beteiligungsverfahren. Mit entsprechenden Berechtigungen in der Fachsoftware der Bauaufsicht könnten die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen direkt im eingesetzten System vornehmen. Die Übernahme durch die Sachbearbeitung der Bauaufsicht würde entfallen. Dies ist in wenigen Vergleichskommunen bereits möglich. Perspektivisch sollte die Sachbearbeitung alle Antragsunterlagen und Baulisten nur noch digital bearbeiten. Eine weitere Optimierung des Geschäftsprozesses bietet auch die Möglichkeit, durch die Fachsoftware Schnittstellen mit den Sachgebieten Finanzbuchhaltung und Steuern zu implementieren. Auch hierdurch reduzieren sich Wege- und Laufzeiten. Zudem entfällt das Abheften der Posteingänge in diesen beiden Sachgebieten.

Um diese und weitere Möglichkeiten umzusetzen, beabsichtigt die Stadt Bergkamen, eine neue Fachsoftware in der Bauaufsicht einzuführen. Der Einsatz dieser neuen Fachsoftware war für Juli 2020 geplant. Aufgrund fehlender Haushaltsmittel musste die Stadt diese Investition jedoch zunächst zurückstellen. Der aktuelle Doppelhaushalt führt zu einer Verschiebung von mindestens zwei Jahren.

#### ► Empfehlung

Die Bauaufsicht Bergkamen sollte ihre Geschäftsprozesse weiter optimieren und verstärkt digitalisieren. Unter Berücksichtigung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung sollte die Stadt diesen Veränderungsprozess zeitnah angehen.

### 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

Ein doppeltes Vier-Augenprinzip und die Unterschriftenregelung können in Bergkamen teilweise zu längeren Laufzeiten führen.

*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.*

Bauanträge sichtet in der **Stadt Bergkamen** zunächst der Vorgesetzte. Danach führt die Sachbearbeitung eine Sichtung und Kontrolle des Bauvorhabens durch, bevor die Registratur die Akten anlegt. Nach der planungs- und bauordnungsrechtlichen Prüfung durch die Sachbearbeitung hat der Vorgesetzte ein Freigabeformular zu unterzeichnen, um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Die durch die Sachbearbeitung zum Abschluss des Verfahrens erstellte Genehmigung oder Ablehnung hat – je nach Fallart – der Vorgesetzte oder die zuständige Dezernentin bzw. der zuständige Dezernent zu unterschreiben.

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen führt demnach ein doppeltes Vier-Augenprinzip durch. Hier ließe sich das Verfahren auf lediglich ein Vier-Augenprinzip reduzieren. Ob dies durch ein Freigabeformular im Vorfeld der Entscheidung geschieht oder erst zur Beendigung des Verfahrens, lässt sich nicht pauschal empfehlen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen lediglich einmalig im Prozess das Vier-Augenprinzip gewährleisten. Das bisher gelebte Verfahren verzögert die Antragsbearbeitung.

#### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

► **Feststellung**

Die Gesamtaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Bergkamen deutlich länger als die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Dies lässt auf lange Fristen zur Vervollständigung der Antragsunterlagen schließen.

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

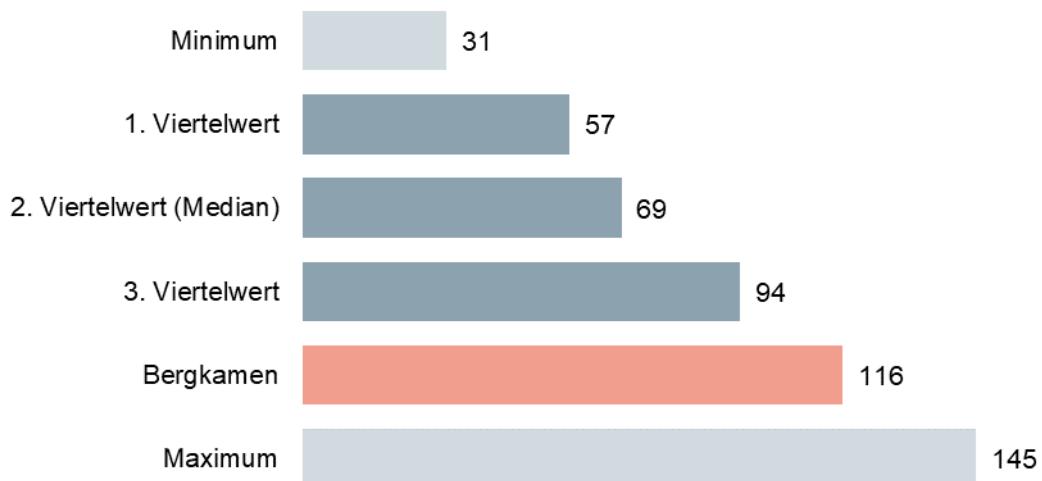
*Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

In der Regel gehen Bauanträge nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Bergkamen** ein. In vielen Fällen fordert die Sachbearbeitung Unterlagen bei den Antragstellern nach. Beteiligungen interner und externer Stellen können meist erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragsteller vorliegen. Die gpaNRW erhebt aus diesem Grunde neben der Gesamtaufzeit (ab Antragseingang) der Bauanträge zusätzlich die Laufzeit (ab Vollständigkeit des Antrages) im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Viele Vergleichskommunen können lediglich die Gesamtaufzeit aus der eingesetzten Software ermitteln. Die Stadt Bergkamen konnte der gpaNRW darüber hinaus auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages mitteilen. Nachfolgend bilden wir zunächst die Gesamtaufzeit ab.

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

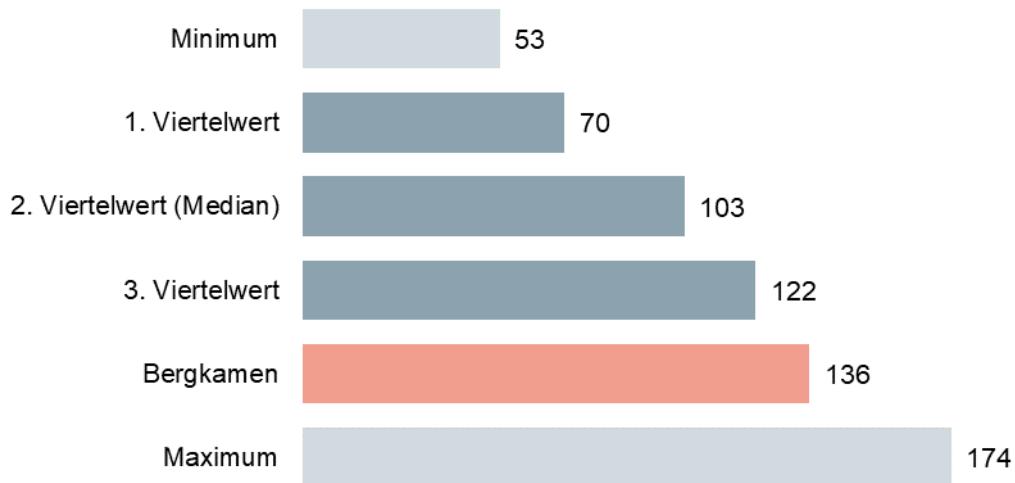


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Drei Viertel der Vergleichskommunen weisen im einfachen Genehmigungsverfahren eine geringere Gesamtaufzeit von Bauanträgen aus. Die von der gpaNRW genannte Orientierungsgröße von 84 Kalendertagen überschreitet die Stadt um 32 Tage. Wie in den Strukturkennzahlen dargestellt handelt es sich hierbei in Bergkamen um 85,60 Prozent aller Fälle in der Baugenehmigung. Im Vorjahr 2018 lag die Gesamtaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren noch bei 100 Tagen. Sie ist damit um 16 Prozent gestiegen.

### Gesamtaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die normalen Genehmigungsverfahren dauern in der Stadt Bergkamen 20 Tage länger als die einfachen Genehmigungsverfahren (2018: 206 Tage, Reduzierung 2019 um 34 Prozent). Diese Verfahren sind naturgemäß umfangreicher zu bearbeiten, da deutlich mehr Regelungen in Betracht kommen und entsprechend zu beachten sind. Deswegen sind diese Fälle jedoch nicht automatisch schwieriger als Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren. Die Positionierung der Stadt Bergkamen bei den Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zeigt jedoch, dass die Vergleichskommunen diese Fälle in der Regel zügiger bearbeiten. Dies muss jedoch nicht zwingend mit der Arbeitsweise in der Bauaufsicht zusammenhängen. Die Zeit, bis die Bauwilligen notwendige Unterlagen nachreichen, fließt hier ebenso mit ein wie die Dauer bis zum Rücklauf aller notwendigen Stellungnahmen aus interner und externer Beteiligung.

Die Stadt Bergkamen setzt eine Frist von fünf Wochen, um Unterlagen im Bauantragsverfahren nachzureichen. Nach Auffassung der Verwaltung haben Nachforderungen von Unterlagen „bescheidnahmen“ Charakter, so dass hier grundsätzlich die Monatsfrist für einen Widerspruch zu gelten habe. Daher sieht Bergkamen auch für die Rücknahmefiktion eine entsprechende Zeitspanne als erforderlich und bürgerfreundlich an.

Die Daten der nachfolgenden Tabelle bzw. das große Delta zwischen der Gesamtaufzeit und der Laufzeit von Bauanträgen ab Vollständigkeit des Antrages bestätigen, dass insbesondere die Frist zur Nachforderung von Unterlagen und ggf. das Beteiligungsverfahren sich belastend auf die Gesamtaufzeit der Bauanträge auswirken. Die hier abgebildeten Zahlen zeigen nur die

Zeiträume auf, welche die Bauaufsicht ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen bis zur Bescheidung benötigt.

#### **Laufzeiten von Bauanträgen ab Vollständigkeit des Antrages 2019**

Kennzahl	Bergkamen	Minim	1. Vier-	2. Vier-	3. Vier-	Maxi-	Anzahl
		um	telwert	telwert (Me-	telwert	um	Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	40	17	32	45	57	108	10
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	62	33	36	57	79	113	11

Im Vorjahr lag die Bauaufsicht mit 37 Tagen Laufzeit im einfachen und 30 Tagen Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren noch niedriger.

Aus Sicht der gpaNRW kann auch eine kürzer gewählte Frist zur Vervollständigung der Bauanträge durchaus angemessen sein. Eine Verlängerung der von der Bauaufsicht gesetzten Frist vor Fristablauf ist nicht ausgeschlossen (vgl. § 31 Absatz 7 Satz 1 VwVfG NRW). Nicht nachvollziehbar ist hingegen, dass die Bauaufsicht den Antragstellern grundsätzlich fünf Wochen Zeit einräumt, der Stadt selbst gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW jedoch nur zwei Wochen für eine erste Einschätzung zur Verfügung stehen. Dies widerspricht auch dem Wunsch des Gesetzgebers nach einem zügigen Verfahren. Zudem verweisen die Handlungsempfehlungen des MHKBG zur Landesbauordnung darauf, dass die dem Antragsteller zu setzende angemessene Frist nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen ist. Dem wird eine pauschale Fristvorgabe nicht gerecht.

#### **► Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen nicht pauschal vorgeben, sondern in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Eine Verlängerung dieser gesetzten Frist vor Fristablauf ist allerdings nicht ausgeschlossen.

#### **4.3.7 Personaleinsatz**

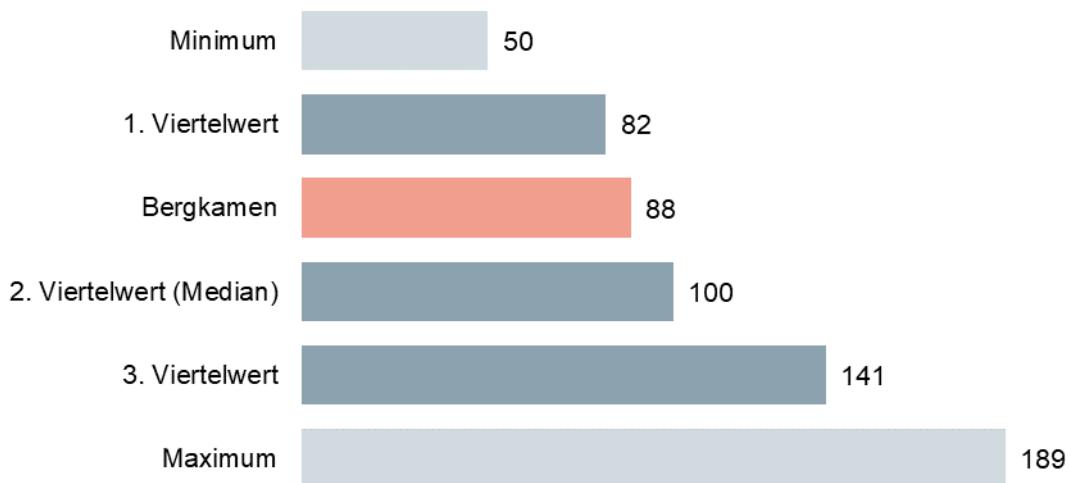
Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

- Die Stadt Bergkamen erreicht beim Personaleinsatz in der Bauaufsicht im Jahr 2019 unterdurchschnittliche Werte.

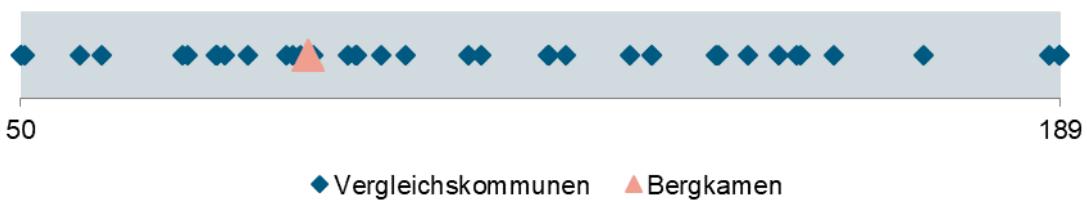
*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Insgesamt setzt die **Stadt Bergkamen** für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich der Bauaufsicht 3,01 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,60 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Es handelt sich hierbei um die Vollzeit-Stellen, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Somit sind auch die Stellenanteile für die förmlichen Bauvoranfragen Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende und weitere Aufgaben hat die Bauaufsicht bereinigt. In die nachfolgende Kennzahl fließen lediglich die 3,01 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ein.

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



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



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

Die Kennzahl alleine sagt jedoch noch nichts zu vorliegenden Rückständen aus. Den Bestand unerledigter Bauanträge konnte die Bauaufsicht nicht genau ermitteln, geht jedoch von großen Rückständen aus. Zudem beeinflusst die vorgenannte Kennzahl derzeit insbesondere der unterschiedliche Erfahrungsstand des in der Bauaufsicht eingesetzten Personals. In Bergkamen ist die Hälfte des der Bauaufsicht zugeordneten Personals relativ neu in diesem Aufgabenfeld

tätig. Auf die erfahrenen Beschäftigten entfallen somit auch Zeitanteile für eine mitunter zeitaufwändige Einarbeitung. Dies wirkt sich ebenfalls belastend auf die Bearbeitungs- und damit auch auf die Laufzeiten aus.

Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen etc. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich binden, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Aufgrund fehlender Daten aus Bergkamen bilden wir das nachfolgende Verhältnis unerledigter Bauanträge zu den neuen Bauanträgen nur informatorisch ab.

#### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Bergka-men	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	16,62	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

Der Overheadanteil ist in Bergkamen überdurchschnittlich. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass in Bergkamen Genehmigungen und Ablehnungen der Vorgesetzte, Genehmigungen mit Abweichungen oder Befreiungen der Dezernent unterschreibt. Zudem finden wöchentlich Dienstbesprechungen im Bereich der Bauaufsicht statt, die sich ebenfalls auf den Overheadanteil auswirken. Dies handhaben die Vergleichskommunen unterschiedlich.

Grundsätzlich stellen wir vertiefend auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Bergkamen konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht jedoch nicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheiden differenzieren. Daher bilden wir auch die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen nur informatorisch ab.

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

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	62	98	133	155	181	18

#### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Bergka-men	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche	k.A.	5	33	64	98	233	18

Kennzahlen	Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauvoranfragen/Vorbescheide							
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	71	110	157	444	17
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,53	18,52	21,74	45,45	17

#### 4.3.8 Digitalisierung

##### ► Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen orientiert sich bei der Aktenführung an Papierakten. Damit nutzt sie derzeit wenige Vorteile, die sich durch die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben.

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

In der Bauaufsicht der **Stadt Bergkamen** gehen Anträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen in der Regel in Papierform ein. Nur in wenigen Fällen erfolgen Stellungnahmen digital als Email. Es besteht derzeit keine Möglichkeit für die zu beteiligenden Stellen, ihre Stellungnahmen direkt in die eingesetzte Fachsoftware der Bauaufsicht einzutragen. Insofern erzeugen Rückläufer aus Stellungnahmen in der Bauaufsicht stets einen Erfassungsaufwand.

Vorgänge legt die Bauaufsicht nach einem Aktenplan in der Registratur ab. Für die Bearbeitung setzt die Bauaufsicht eine spezielle Fachsoftware ein. Im Zeitpunkt der Prüfung ist beabsichtigt, diese Software durch einen anderen Anbieter zu ersetzen. Hierdurch möchte die Bauaufsicht ihre Möglichkeiten zur Digitalisierung weiter voranbringen.

Derzeit kann die Bauaufsicht noch keine elektronisch eingereichten Bauanträge annehmen. Die eingesetzte Fachsoftware lässt dies nicht zu. Entsprechend leitet die Bauaufsicht den Vorgang nicht elektronisch an die zu beteiligenden Stellen weiter. In der Folge antworten diese ebenfalls analog. Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser

Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabearbeitungsaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen.

Die Stadt Bergkamen hat schon früh damit begonnen, Bauakten nicht mehr auf Papier vorzuhalten. Zunächst hat sie sog. Microfiche zur Verfilmung und Archivierung genutzt. Später führte die Stadt ein kaufmännisches Dokumentenmanagementsystem ein, in welchem sie die Bauakten digitalisierte. In diese Software hat eine externe Firma auch die nur noch als Microfiche vorliegenden Bauakten implementiert. Das Bauarchiv der Stadt Bergkamen liegt daher – bis auf die Baulisten – weitestgehend digital vor. Nach der Digitalisierung wurden die jeweiligen Papieraufnahmen vernichtet. In einigen Fällen muss die Bauaufsicht jedoch Fehler, die beim Digitalisierungsvorgang entstanden sind, nachträglich manuell korrigieren. So sind beispielsweise Straßen- oder Flurbezeichnungen falsch hinterlegt. Eine Recherche im derzeit eingesetzten Dokumentenmanagementsystem gestaltet sich schwierig. Beispielsweise lässt sich nicht nach Schlagwörtern suchen, maßstabsgetreu drucken oder Flächen und Strecken im System messen. Es bestehen auch keine Schnittstellen zur Fachsoftware der verschiedenen Fachbereiche der Stadt Bergkamen oder eine Verknüpfung mit dem Geoinformationssystem (GIS). Maßstabsgetreue Ausdrucke sind insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass andere zu beteiligte Stellen (intern und extern) maßstabsgetreue Unterlagen erwarten. Künftig lässt die Stadt ihre Bauakten nun so digitalisieren, dass die Sachbearbeitung nach Schlagwörtern suchen kann. Auf diese Weise finden sich auch die Bauakten wieder, die irrtümlich unter falscher Adresse abgelegt wurden.

Aus Sicht der gpaNRW ließe sich das Baugenehmigungsverfahren zudem dadurch verbessern, dass die Stadt den Arbeitsschritt der Digitalisierung an den Anfang des Prozesses stellt. Eingehende Bauanträge könnte sie bereits zu Beginn des Verfahrens digitalisieren und von diesem Zeitpunkt an auch nur noch digital weiterbearbeiten. Hierdurch können Prozesse beschleunigt und Redundanzen vermieden werden.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte die Digitalisierung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital abbilden. Hierzu sollte sie eine Schnittstelle zwischen Dokumentenmanagementsystem und der künftig geplanten, neuen Fachsoftware herstellen und nach Möglichkeit auch die Finanzsoftware einbinden.

### 4.3.9 Transparenz

#### ► Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.

*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 Bauaufsicht der **Stadt Bergkamen** hat bisher einige allgemeine Ziele für den Produktbereich Bauen und Wohnen niedergeschrieben. Für ihre Aufgabenerfüllung hat sie für diese Ziele jedoch keine Zielwerte definiert. Fallzahlen bildet die Stadt im Verwaltungsbericht ab. Dieser erscheint in einem zweijährigen Rhythmus. Zudem liefert die Bauaufsicht einmal jährlich Daten für den Produktbericht. In Anlehnung an die hierin gemeldeten Daten hat die Bauaufsicht jedoch keine messbaren Qualitätsstandards entwickelt.

Für die Verteilung der Aufgaben auf die Sachbearbeitung nutzt die Leitung der Bauaufsicht die aus der Fachsoftware generierbaren Fallzahlen. Als Kennzahl bildet die Stadt jährlich den „Zuschussbedarf je Einwohner“ ab. Darüberhinausgehende Kennzahlen, die der Leitung als Steuerungsmöglichkeit dienen könnten, erhebt die Bauaufsicht nicht. Dabei ließe sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune insbesondere Zielwerte zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Die Zielerreichung sollte vor allem über Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen sowie Personalkennzahlen gemessen werden. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe auch die Stadt Bergkamen eine Qualitätsverbesserung und eine erhöhte Steuerungswirkung erzielen könnte:

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

Mit Hilfe der Kennzahlen aus unserem Bericht, insbesondere auch der Kennzahlen in der vorgenannten Tabelle, kann die Stadt Bergkamen auf eintretende Veränderungen zeitnah reagieren bzw. frühzeitig gegensteuern.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte für die Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen und zur Steuerungsunterstützung nutzen. Dazu sollte sie zumindest die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen jährlich fortschreiben.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

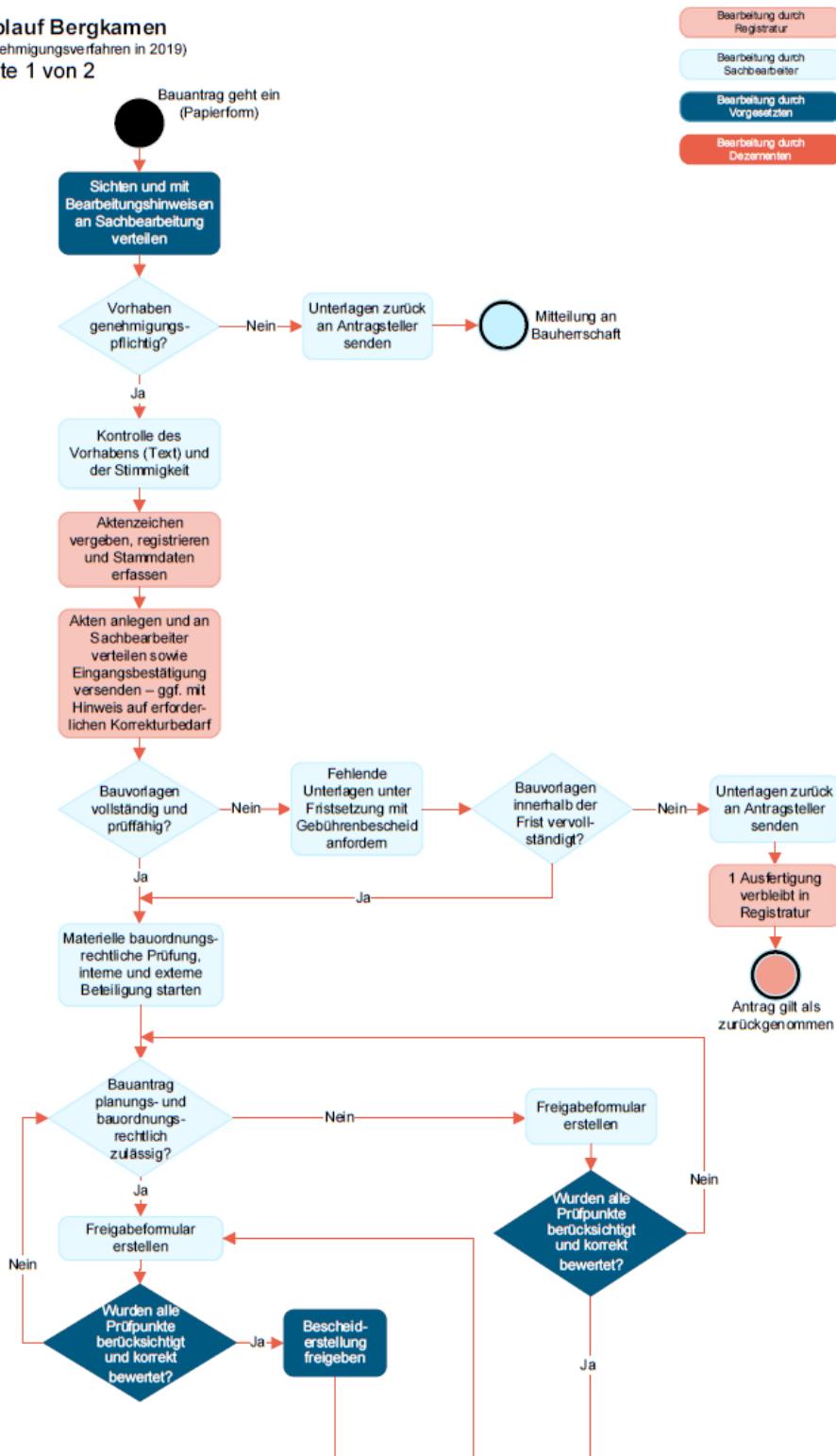
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Bergkamen holt vergleichsweise viele interne Stellungnahmen ein.	E1		Die Zahl der eingeholten internen bauaufsichtlichen Stellungnahmen sollte die Stadt Bergkamen auf das notwendige Maß beschränken, um das Verfahren zu beschleunigen und unnötigen Arbeitsmehraufwand zu reduzieren.	138
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben weitestgehend ein. Die Sachbearbeitung wird bei ihrer Ermessensentscheidung in angemessener Weise unterstützt.	139	E2.1	Die Stadt Bergkamen sollte die erste Vollständigkeitsprüfung der Bauanträge unabhängig von der Zuständigkeit in der Sachbearbeitung nach vorhandenen Kapazitäten durchführen, um die Frist von zwei Wochen immer einzuhalten.	139
			E2.2	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen sollte dokumentieren, wenn sie die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW aus wichtigem Grund in Anspruch nimmt.	140
F3	In Bergkamen ist der Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge höher als in den meisten Vergleichskommunen.	140	E3	Die Stadt Bergkamen sollte ihre Internetseiten zur Bauaufsicht um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung erweitern. Zudem sollte sie Formulare interaktiv anbieten. Hiermit kann sie die Zahl der nicht prüffähigen Anträge reduzieren.	141
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen hat ihre Geschäftsprozesse mit Hilfe von Checklisten und schriftlichen Regelungen eindeutig geregelt, sodass ein gleichbleibender Workflow gewährleistet ist.	141	E4	Die Bauaufsicht Bergkamen sollte ihre Geschäftsprozesse weiter optimieren und verstärkt digitalisieren. Unter Berücksichtigung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung sollte die Stadt diesen Veränderungsprozess zeitnah angehen.	142
F5	Ein doppeltes Vier-Augenprinzip und die Unterschriftenregelung können in Bergkamen teilweise zu längeren Laufzeiten führen.	142	E5	Die Stadt Bergkamen sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen lediglich einmalig im Prozess das Vier-Augenprinzip gewährleisten. Das bisher gelebte Verfahren verzögert die Antragsbearbeitung.	143

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Gesamtaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Bergkamen deutlich länger als die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Dies lässt auf lange Fristen zur Vervollständigung der Antragsunterlagen schließen.	143	E6	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen nicht pauschal vorgeben, sondern in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Eine Verlängerung dieser gesetzten Frist vor Fristablauf ist allerdings nicht ausgeschlossen.	146
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen orientiert sich bei der Aktenführung an Papierakten. Damit nutzt sie derzeit wenige Vorteile, die sich durch die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben.	149	E7	Die Stadt Bergkamen sollte die Digitalisierung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital abbilden. Hierzu sollte sie eine Schnittstelle zwischen Dokumentenmanagementsystem und Fachsoftware herstellen und nach Möglichkeit auch die Finanzsoftware einbinden.	150
F8	Die Bauaufsicht der Stadt Bergkamen setzt sich keine Ziele oder Qualitätsstandards, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes über Kennzahlen statt.	150	E8	Die Stadt Bergkamen sollte für die Bauaufsicht Ziele und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen und zur Steuerungsunterstützung nutzen. Dazu sollte sie zumindest die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen jährlich fortschreiben.	151

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

**Prozessablauf Bergkamen**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)

Seite 1 von 2



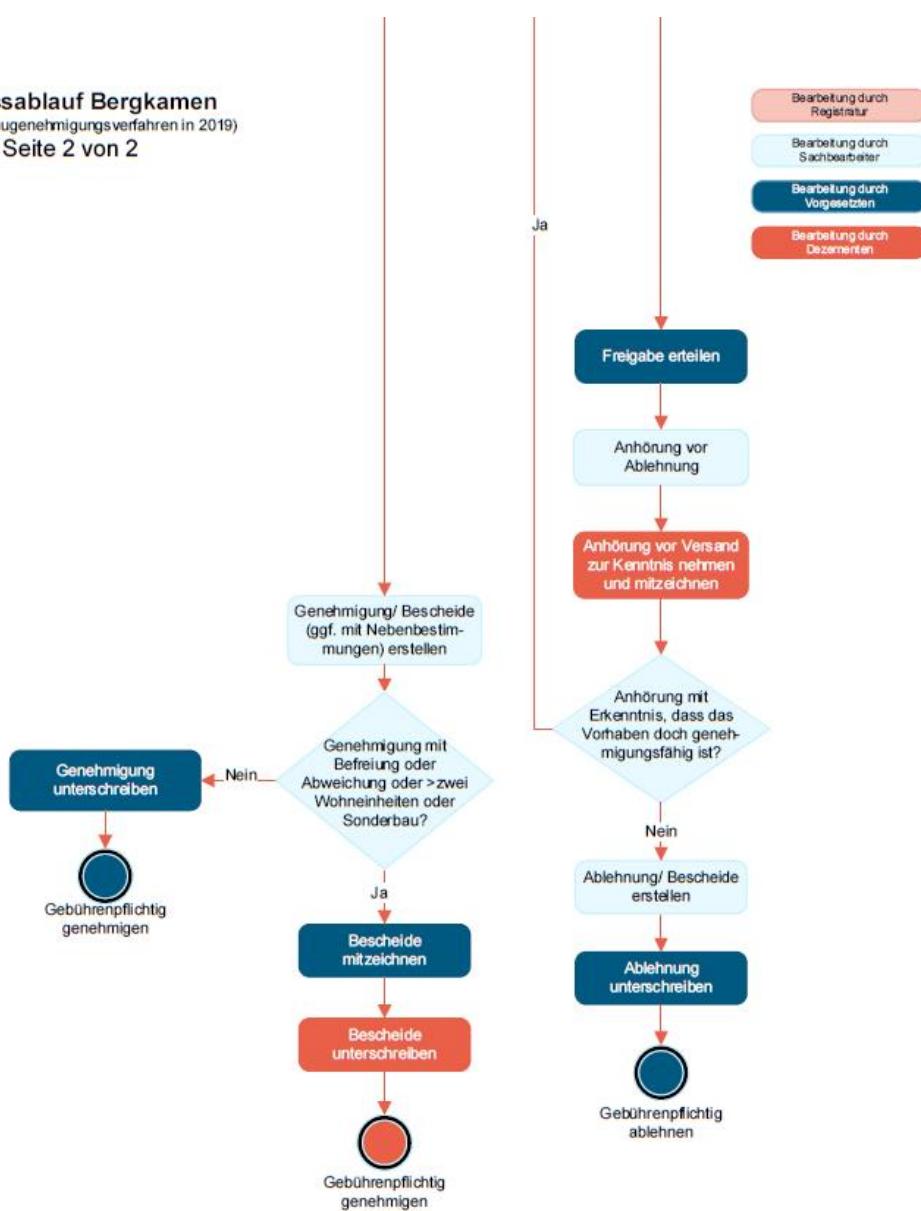
Bearbeitung durch  
Registratur

Bearbeitung durch  
Sachbearbeiter

Bearbeitung durch  
Vorgesetzten

Bearbeitung durch  
Dezernenten

**Prozessablauf Bergkamen**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 2 von 2



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergkamen 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

Das Aufgabenfeld „Vergabe“ befindet sich in der Stadt Bergkamen zurzeit im Umbruch. Bisher hat die Stadt Bergkamen keine zentrale Vergabestelle. Diese soll bis zum Ende des Jahres 2020 gegründet sein. Zukünftig trägt die zentrale Vergabestelle dazu bei, dass Vergaben rechtssicher, routiniert und mit Fachwissen erledigt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung ist regelmäßig in den Vergabeprozess eingebunden. Dadurch unterstützt sie eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung der Vergabeverfahren.

Die Stadt Bergkamen hat eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht. Die Stadt sollte einzelne Aspekte in der Dienstanweisung ergänzen. Darüber hinaus sollte die Stadt erstmalig eine Schwachstellenanalyse durchführen.

Im Themenfeld Sponsoring hat die Stadt Bergkamen eine detaillierte Dienstanweisung erlassen. Diese beschreibt den genauen Prozess einer Sponsoringleistung. Durch den hohen Detailierungsgrad können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt rechtssicher arbeiten.

Die Stadt Bergkamen verfügt bisher über kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Die Stadt erstellt zweimal im Jahr eine Maßnahmenübersicht abgeleitet aus dem stichtagsbezogenen Baukostencontrolling. Das Baukostencontrolling bildet einen wichtigen Bestandteil des Bauinvestitionscontrollings, dennoch fehlt in Bergkamen insbesondere noch die vorherige koordinierte Bedarfsermittlung der Maßnahmen.

Die Betrachtung der Nachträge der Stadt Bergkamen zeigt, dass die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert vergleichsweise gering ist. Ein zentrales Nachtragsmanagement im Sinne der Vorgaben der gpaNRW ist in Bergkamen noch nicht vorhanden. Mit Gründung der Zentralen Vergabestelle ist die Einführung eines zentralen Nachtragsmanagements geplant.

Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass die Stadt Bergkamen ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher bearbeitet. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt

durch einen detaillierten Vergabevermerk. Die Stadt Bergkamen führt derzeit keine Ex-ante Veröffentlichungen durch.

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

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

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

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

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### ► Feststellung

Die Stadt Bergkamen hat ihr Vergabewesen derzeit dezentral organisiert. Durch die vorgesehene Einrichtung einer zentralen Vergabestelle kann sie die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergaben weiter verbessern.

- Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bergkamen wird regelmäßig in den Vergabeprozess eingebunden. Dadurch unterstützt es eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren.

*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 vergarechtlichem Fachwissen sicherstellt.*

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der*

*Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.*

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

In der **Stadt Bergkamen** werden die Vergaben im Baubereich zentral in der Bauverwaltung vorgenommen. Darüber hinaus hat die Stadt Bergkamen bisher eine dezentrale Organisation der Vergaben. Eine zentrale Vergabestelle gibt es nicht. Allerdings befindet sich der Aufbau einer zentralen Vergabestelle in Bergkamen bereits in konkreter Planung. Diese soll zum Ende des Jahres 2020 geschaffen werden. Die grundlegenden Überlegungen zu den Prozessen sowie die Wahl einer geeigneten Software zur Digitalisierung der Verfahren sind bereits erfolgt. Ein Grundgerüst hat die Stadt bereits entwickelt. Federführend ist hier das Rechtsamt zuständig. Für die Planungsphase ist eine Projektgruppe gegründet. Die Projektgruppe besteht aus Vertretern des Rechtsamtes, des Rechnungsprüfungsamts, der Kämmerei sowie der Bauverwaltung.

Das Personal der zentralen Vergabestelle soll sich laut Aussage der Stadt besonders in den Bereich der Fördermittelverfahren einarbeiten. Die zentrale Vergabestelle soll die Aufgaben der Plausibilisierung und die rechtliche Prüfung aller Vergaben der Stadt übernehmen. Mithilfe einer Vergabesoftware wird die zentrale Vergabestelle zukünftig unterstützt und es werden z.B. die Maßnahmen und die Nachträge zentral erfasst.

Für die Errichtung der zentralen Vergabestelle sollte die Stadt Bergkamen zunächst die Aufgaben der zentralen Vergabestelle konkret definieren. Gemessen daran sowie unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Fallzahlen sollte sie die Personalausstattung festlegen. Die Stadt Bergkamen muss das Personal so einsetzen, dass sie das Vier-Augen-Prinzip (z.B. in Submissionen) durchgehend sicherstellen kann.

In der Stadt Bergkamen übernehmen die Vergabestelle für Bauleistungen und die Vergabestelle Dezernat IV die Vergaben aus dem Baudezernat. Alle Vergaben des Baudezernats werden dort zentral organisiert und bearbeitet. Sämtliche Vergabeverfahren sind dem Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung ab einer Auftragssumme ab 5.000 Euro (netto) vorzulegen. Ebenso werden dem Rechnungsprüfungsamt Nachträge ab 5.000 Euro (netto) vorgelegt. Nachträge unter 5.000 Euro (netto) werden dezentral im jeweiligen Bereich geführt.

In Bergkamen ist eine Vergabe dem Zuschlag von politischen Gremien vorbehalten. Die Hauptatzung der Stadt Bergkamen (§13) schreibt vor, dass der Bürgermeister über Angelegenheiten mit einem Finanzvolumen bis 30.000 Euro entscheidet. Darüber hinaus findet eine Gremienbeteiligung der Vergaben wie nachfolgend statt:

- Ausschuss für Umwelt, Bauen und Verkehr, ab 30.000 Euro bis 250.000 Euro,
- Haupt- und Finanzausschuss, über 250.000 Euro bis 550.000 Euro,
- Rat, über 550.000 Euro,
- Betriebsausschuss, über 90.000 Euro für die Stadtbetriebe.

Durch die oben aufgeführte Regelung erfolgen Vergaben zwischen den Sitzungsterminen im Rahmen von Dringlichkeitsentscheidungen gem. § 60 GO NRW.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte mit Errichtung der zentralen Vergabestelle das Verfahren über die Vergaben anpassen. Die Entscheidung über Vergaben sollten keiner Gremienbeteiligung unterliegen. Das Vergabeverfahren sollte komplett in der zentralen Vergabestelle durchgeführt und entschieden werden und somit in die laufende Verwaltung delegiert werden. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen kann die Verwaltung die Gremien unterrichten.

Die Regelungen zum Vergabewesen hatte die Stadt Bergkamen in einer Dienstanweisung erfasst. Diese Dienstanweisung wurde aufgrund des Vorhabens der neuen zentralen Vergabestelle im Dezember 2018 außer Kraft gesetzt. Durch den Bürgermeister wurde vorgegeben, die von ihm erlassenen Ergänzungsverfügungen sowie die Vergabegrundsätze in dem Zeitraum ohne Dienstanweisung zu beachten. Eine neue Dienstanweisung wird derzeit erarbeitet. Die neue Dienstanweisung soll dem aktuellen Rechtsstand angepasst werden. Als Vorlage dient der Stadt unter anderem die Vergabe Musterdienstanweisung der gpaNRW.

Eine Dienstanweisung Vergabewesen soll bei der Kommune bei Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften darstellen und eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren sicherstellen. In der Dienstanweisung sollte der Geltungsbereich festgelegt werden. Hier sollte beschrieben werden, für welche Fachbereiche/Ämter und auch eigenbetriebsähnliche Einrichtungen die Dienstanweisung gilt.

Die Stadt Bergkamen hat sich zwischenzeitlich für eine geeignete Software für das Vergabemanagement entschieden. Zum Prüfungszeitpunkt wurde diese noch nicht verwendet. Laut Auskunft der Stadt Bergkamen handelt es sich um eine gängige Software, die alle grundsätzlichen Funktionen wie nachfolgend dargestellt beinhaltet:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweisen, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>), um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie
- die Verwaltung von Nachträgen.

Die gpaNRW befürwortet die Entscheidung der Stadt, eine Vergabemanagementsoftware für die Vergabeverfahren zu nutzen.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

#### ► Feststellung

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Bergkamen im Wesentlichen erfüllt. In der Dienstanweisung sollte die Stadt einzelne Aspekte ergänzen. Die Stadt hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.

*Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.*

*Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.*

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>18</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

*Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.*

Die **Stadt Bergkamen** hat neben der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadtverwaltung Bergkamen“ in der Fassung vom 28.03.2006 einen Ansprechpartner für Korruptionsprävention ernannt. Die Dienstanweisung gilt für alle städtischen Dienststellen sowie für den Stadtbetrieb Entwässerung und den Entsorgungsbetrieb.

Die Stadt sollte regelmäßig oder in einem bestimmten Turnus die besonders gefährdeten Verwaltungsbereiche feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse dient der Umsetzung der Regelungen des § 19 Abs. 2 KorruptionsbG. Durch eine Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

<sup>18</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

In der Stadt Bergkamen wurde in der Vergangenheit keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Beschäftigten wurden bisher nicht über mögliche Schwachstellen befragt. Bei einer Befragung wird den Beschäftigten die Möglichkeit gegeben, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv einbringen zu können, so dass ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden wird.

► **Empfehlung**

Die Stadt sollte kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse im regelmäßigen Turnus wiederholen.

Die Dienstanweisung der Stadt Bergkamen regelt die Annahme von Vergünstigungen. Grundsätzlich gilt in Bergkamen ein Verbot zur Annahme von Belohnungen und Geschenken. Der Verhaltenskodex der Stadt schreibt vor, dass klare Verhältnisse geschaffen werden sollen. Die Annahme von Geschenken etc. ist zurückzuweisen. Von diesem Annahmeverbot sind folgende Geschenke bzw. Vergünstigungen ausgeschlossen:

- Massenwerbeartikel, die im Dienst nutzbar sind,
- die übliche und angemessene Bewirtung im Rahmen von dienstlichen Geschäften,
- Mitfahrgelegenheit bei Externen zu dienstlichen Terminen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte in der Dienstanweisung das generelle Annahmeverbot von Bargeld aufnehmen.

Der § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW beschreibt die Verpflichtung von Mitgliedern der Gremien, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Ehrenordnung der Stadt Bergkamen enthält in § 1 die Regelung zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune ge-

mäß § 16 KorruptionsbG NRW. Eine Veröffentlichung gem. § 16 Korruptionsbekämpfungsge-  
setz NRW erfolgt gemäß § 2 der Ehrenordnung der Stadt für die Mitglieder in den Gremien der  
Stadt Bergkamen auf der Internetseite der Stadt Bergkamen. In der Rubrik „Rat & Fraktionen“  
ist diese veröffentlicht. Eine Veröffentlichung erfolgt jährlich zum 1. März. Die Ehrenordnung der  
Stadt Bergkamen entspricht der Muster Ehrenordnung des Städte- und Gemeindebundes.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung  
nach § 53 LBG dem Rat oder dem Kreistag bis zum 31. März des Rechnungsjahr folgen-  
dem Jahr vorzulegen. Eine Veröffentlichung gem. § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW  
erfolgt in Bergkamen auf der Internetseite des Bürgermeisters von Bergkamen. Grundsätzlich  
erfolgt eine weitere Mitteilung der Nebentätigkeiten und der erwirtschafteten Summen bis 31.  
März im nicht öffentlichen Teil der Ratssitzung der Stadt Bergkamen.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeaus-  
schlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Infor-  
mationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 Kor-  
ruptionsbekämpfungsgesetz sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflich-  
tet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen,  
ob dort etwaige Eintragungen zu den Bietern vorliegen.

Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Bergkamen bisher durch die für Korrup-  
tionsschutz zuständige Stelle durchgeführt. Laut Aussage der Stadt wird dieser Punkt in der akti-  
ualisierten Vergabe-Dienstanweisung geregelt. Laut Auskunft der Stadt wäre die Übertragung  
der Aufgabe auf die zentrale Vergabestelle möglich.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte die Zuständigkeit für die Durchführung der Anfrage nach § 8  
KorruptionsbG in der Dienstanweisung regeln.

## 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 Verwaltungs-  
entscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflich-  
tet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

- Die Stadt hat eine sehr detaillierte Dienstanweisung, welche den genauen Prozess einer  
Sponsoringleistung beschreibt. Durch den hohen Detaillierungsgrad können die Mitarbeite-  
rinnen und Mitarbeiter der Stadt rechtssicher arbeiten.

*Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese  
sollte sie in einer Dienstanweisung regeln. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an,  
sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich re-  
geln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Über-  
tragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haf-  
tungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen  
jährlich berichten.*

Die **Stadt Bergkamen** hat verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Sponsoring und Werbung mit dem Stand 01.Januar 2019 erlassen. Diese Dienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Stadtverwaltung sowie für die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Bergkamen.

Die Dienstanweisung beschreibt in einem ersten Abschnitt, was unter Sponsoring zu verstehen ist. Dadurch stellt die Stadt sicher, dass die Begriffsbestimmung genau definiert ist. Die Dienstanweisung der Stadt Bergkamen beschreibt detailliert, wie der Prozess von Anfragen bis hin zum Abschluss des Sponsoringvertrags abläuft. Als Anlage der Dienstanweisung ist der Prozess vereinfacht als Ablaufplan dargestellt. Des Weiteren ist bei Sponsoringleistungen immer die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Stadtverwaltung Bergkamen vom 28.März.2006 zu beachten.

Die Dienstanweisung schreibt vor, Sponsoringverträge grundsätzlich in Schriftform zu fassen. Auch etwaige Änderungen oder Ergänzungen etc. sind ausschließlich in Schriftform zulässig. In Bergkamen ist eine einheitliche Arbeitsweise durch Nutzung des entsprechenden Mustervertrags sichergestellt. Der Mustervertrag enthält nachfolgende feststehende Vorgaben:

- Vertragsparteien,
- Präambel,
- Vertragsgegenstand,
- Laufzeit/Kündigung
- keine Ausschließlichkeit, d.h. dass Recht der Stadt weitere Sponsoringverträge mit anderen Sponsoren abzuschließen,
- Zusatzkosten,
- Haftung/ Haftungsfreistellung.

Die Stadt Bergkamen befristet die Laufzeit eines Sponsoringvertrags. Die maximale Laufzeit ist auf zwei Jahre beschränkt. Eine Ausnahme gibt es nur, wenn besondere Umstände für eine längere Bindung an den Sponsor gegeben sind. Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrags bei der Stadt Bergkamen kostenneutral zu halten. Soweit wie möglich soll sie ein entstehendes Kostenrisiko auf den Sponsor übertragen. Die Stadt regelt auch die Haftungsrisiken der Verwaltung in der Dienstanweisung. Die Haftungsrisiken überträgt die Stadt per Vertrag auf den Sponsoringgeber.

Die Stadt Bergkamen regelt die Zuständigkeit für die Genehmigung eines Sponsoringvertrags in ihrer Dienstanweisung. Der Bürgermeister der Stadt Bergkamen unterschreibt alle Sponsoringverträge. Im Vertretungsfall gilt die vom Rat festgelegte Vertreterregelung. Nachfolgende Reihe folge wurde dafür festgelegt:

1. Beigeordneter für das Dezernat II
2. Beigeordneter für das Dezernat III
3. Leiter zentrale Dienste.

Durch den Rat der Stadt wurde festgelegt, dass ein Vier-Augen-Prinzip in der jeweiligen Organisationseinheit einzuhalten ist. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten erfolgt in Bergkamen unter expliziter Beteiligung bzw. steuerlicher Prüfung der Kämmerei. So wird jeder Sponsoringvertrag nach Vertragsentwurf zur Prüfung und Genehmigung an StA20 (Kämmerei) übermittelt. Gemäß der Dienstanweisung der Stadt Bergkamen erfolgt danach eine Kenntnisnahme der finalen Verträge durch das Rechtsamt, dem Rechnungsprüfungsamt und dem Beauftragten für Korruptionsprävention. Nach Unterschrift des Sponsoringvertrags erfolgt eine Vorlage beim StA20 und dort auch die Eintragung in das Zuwendungsregister der Stadt Bergkamen.

Die Stadt Bergkamen erstellt einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen. Ein Zuwendungsregister für das Jahr 2019 befindet sich aktuell noch im Aufbau. Eine Entwurfsfassung wurde der gpaNRW zur Verfügung gestellt. Das Zuwendungsregister ist bereits in der Entwurfsfassung detailliert gefüllt so sind dort nachfolgende Daten erfasst:

- laufende Nummer,
- Zuwendungsgeber,
- Anschrift,
- Art der gewährten Zuwendung,
- Zeitpunkt der Annahme,
- Betrag/Wert in Euro,
- Verwendungszweck sowie
- Erläuterungen.

Das Zuwendungsregister wird zukünftig auf der Internetseite der Stadt veröffentlicht.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Kommune wird durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellt und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt.

## 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 Prämissen sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltungsführung 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 Bergkamen betreibt kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bisher noch nicht.

*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.*

Im Jahr 2019 lagen die Auszahlungen für investive Baumaßnahmen der **Stadt Bergkamen** bei rund 19,0 Mio. Euro. Dies sind rund 85 Prozent der Gesamtinvestitionen der Stadt Bergkamen. Die Auszahlungen für Baumaßnahmen in den Jahren 2012 bis 2018 lagen durchschnittlich bei rund 3,0 Mio. Euro. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug im Jahresdurchschnitt 4,1 Mio. Euro. Das Investitionsvolumen ist aufgrund der verbesserten Haushaltssituation deutlich gestiegen bzw. hat sich in 2019 versechsfacht. In den Folgejahren sind im Schnitt jährlich Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 12,5 Mio. Euro geplant. Aufgrund der zukünftigen Entwicklung der Investitionskosten in den nächsten Jahren unterstreicht dies die Notwendigkeit eines systematischen BIC.

Für die Einrichtung eines systematischen BIC spricht auch, dass in den Jahren 2014 bis 2018 die Stadt jährlich investive Auszahlungen in Folgejahre übertragen musste, da sie die veranschlagten Mittel nicht wie geplant in Bauvorhaben umsetzen konnte. Der Grad der Inanspruchnahmen lag in Bergkamen im Jahr 2018 bei nur zwölf Prozent. Bergkamen hat daher für 2019 eine Mittelübertragung von rund 14,5 Mio. Euro vorgenommen. Auch in den Vorjahren kann Bergkamen jeweils nur maximal ein Drittel des angestrebten Bauinvestitionsvolumens tatsächlich umsetzen. (Mehr zu diesem Thema siehe Finanzbericht Kapitel Ermächtigungsübertragung 1.4.3.)

Auch mit Blick auf den hohen prozentualen Anteil der investiven Baumaßnahmen gemessen an der Summe der Gesamtinvestitionen (85 Prozent) sowie dem geringen Grad der Inanspruchnahme (zwölf Prozent) sollte die Stadt Bergkamen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling einrichten. Hierdurch kann die Stadt alle Informationen zu wesentlichen Investitionsmaßnahmen projektübergreifend zentral bündeln und steuern. Um Unwirtschaftlichkeit durch Planungsmängel und Probleme in der Bauzeitenüberwachung zu vermeiden, ist ein systematisches und strukturiertes Vorgehen von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung eines Projekts notwendig.

Die Stadt Bergkamen erstellt zweimal im Jahr eine Maßnahmenübersicht abgeleitet aus dem stichtagsbezogenes Baukostencontrolling. In diesem sind alle Maßnahmen dargestellt und ein Soll-Ist-Vergleich durchgeführt. Hier handelt es sich um eine unterjährige Betrachtung der Maßnahmen. Das Baukostencontrolling bildet einen wichtigen Bestandteil des Bauinvestitionscontrollings, dennoch fehlt in Bergkamen noch die vorherige koordinierte Bedarfsermittlung der Maßnahme.

Die Kernpunkte einer koordinierten Bedarfsermittlung sind nachfolgende:

- Sicherstellung einer fachbereichsübergreifenden Bedarfsfeststellung und -planung (Einbindung aller Fachdisziplinen),
- zentrale und unabhängige Steuerung dieses und der folgenden BIC-Prozesse (idealerweise der Verwaltungsleitung zugeordnet),
- frühzeitige Einbindung der politischen Gremien.

Aufgrund der Größenordnung der Stadt Bergkamen ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt und nicht zwingend in einer eigenständigen Organisationseinheit erforderlich. Die Stadt Bergkamen sollte ergänzend zu dem detaillierten Baukostencontrolling zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. In den nächsten Jahren bis zum Jahr 2024 plant die Stadt ein Investitionsvolumen von rund 62,5 Mio. Euro. Aufgrund der umfangreichen Investitionen sollte die Stadt festlegen, wann ein BIC notwendig ist. Möglich wäre, in einer Dienstanweisung festzulegen, ab wann ein BIC erfolgen soll. Zum Beispiel bei Maßnahmen ab einer bestimmten Wertgrenze, Komplexität oder besonderen strategischen Bedeutung

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte ergänzend zu dem bestehenden Baukostencontrolling bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen, Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben

## 5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher 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 Bergkamen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

## 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten ist in der Stadt Bergkamen im Vergleich gering.

*Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.*

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Die **Stadt Bergkamen** hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 62 Maßnahmen mit einem Nettowert von jeweils mehr als 50.000 Euro abgerechnet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

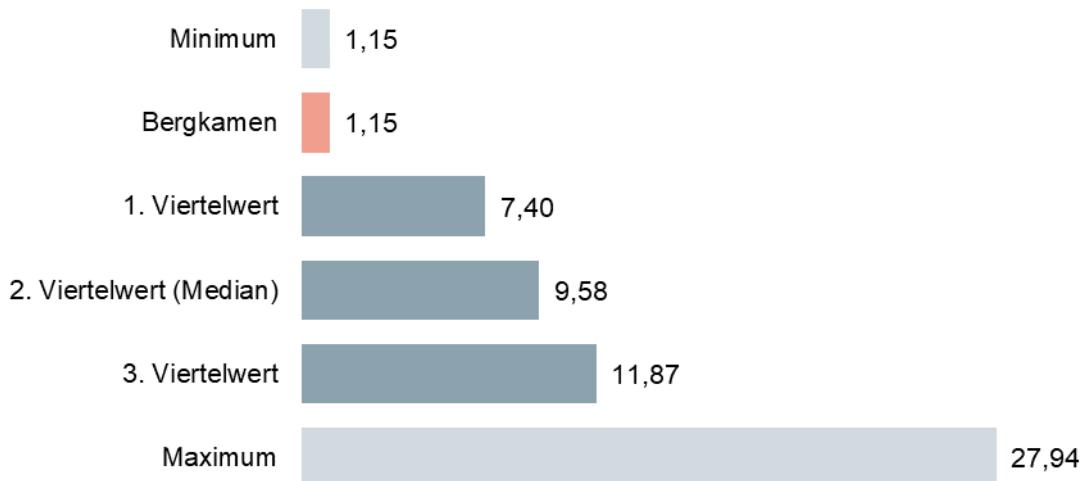
### Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.886.076	
Abrechnungssummen	3.866.624	
Summe der Unterschreitungen	31.917	0,85
Summe der Überschreitungen	12.465	0,30

Die gpaNRW betrachtet in der Prüfung das Jahr 2018. Im Vergleichsjahr hat die Stadt Bergkamen 22 Maßnahmen mit einer Auftragssumme mit jeweils mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Die gesamte Auftragssumme beträgt im Jahr 2018 rund 3,1 Mio. Euro. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen des ursprünglichen Auftragswertes in Höhe von rund 36.000 Euro. Die Abweichungen entfallen zu rund 70 Prozent auf die Unterschreitung der Auftragswerte. Grundsätzlich können hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bergkamen damit wie folgt ein:

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Die Stadt Bergkamen bildet den Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Somit verzeichnet die Stadt die geringsten Abweichungen vom Auftragswert.

### Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Bergkamen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,47	0,00	0,56	2,58	5,02	13,57	37

Die Stadt Bergkamen gehört ferner zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen. Insgesamt weisen von den seit 01. Januar 2017 abgerechneten Aufträgen 62 Maßnahmen ein Nachtragsvolumen von rund 136.000 Euro auf. Dies entspricht rund 1,6 Prozent der gesamten Auftragssummen. Dabei resultieren Nachträge bei der Stadt Bergkamen in den beiden Betrachtungsjahren ausschließlich aus Bauaufträgen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang von Nachtragsleistungen beeinflussen. Die geringen Abweichungen vom Auftragswert in Bergkamen deuten auf sorgfältige Planungen und detaillierte Leistungsbeschreibungen hin.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### ► Feststellung

In Bergkamen erfolgt die Erfassung der Nachträge derzeit dezentral im Fachbereich. Somit ist bisher kein zentral standardisiertes Verfahren vorhanden. Eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung und Dokumentation ist nicht sichergestellt. Mit Gründung der Zentralen Vergabestelle wird ein zentrales Nachtragsmanagement aufgebaut.

*Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die **Stadt Bergkamen** bisher noch nicht umgesetzt. Durch ein zentrales Nachtragsmanagement wird auch bei Abweichungen vom Auftragswert oder bei Nachträgen vergaberechtliches Fachwissen eingebunden. Nachträge mit einem Wert bis zu 5.000 Euro (netto) werden derzeit dezentral in den Fachbereichen organisiert und bearbeitet. Mit Aufbau der zentralen Vergabestelle wird dies geändert. Mit Erlass der neuen Dienstanweisung Vergabe soll zudem das Rechnungsprüfungsamt künftig bei allen Nachträgen ohne Wertgrenze beteiligt werden.

In Bergkamen findet aktuell keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Aus einer solchen Auswertung könnten sich auch Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

### ► Empfehlung

Die Stadt Bergkamen sollte mit Errichtung der zentralen Vergabestelle wie geplant ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen.

## 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 bau-technische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

### ► Feststellung

Die Stadt Bergkamen bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. Die Stadt Bergkamen führt derzeit keine Ex-ante Veröffentlichungen durch.

*Eine Kommune sollte zum Nachweis einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Durchführung von Baumaßnahmen die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle ablegen. Hierbei ist auf eine angemessene Beteiligung aller Verwaltungseinheiten zu achten, die in einer Baumaßnahme involviert sind.*

*Wesentliche Verfahrensschritte im Vergabeverfahren sind:*

- *die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidung (Vermerk zur Vergabeeröffnung),*
- *der Preisspiegel über die eingegangenen Angebote,*
- *das für die Beauftragung geltende Angebot sowie*
- *die ex-post-Veröffentlichung.*

*Darüber hinaus sind eventuelle Nachtragsangebote incl. Dokumentation der Prüfung und Freigabe, die Abnahmedokumentation sowie die geprüfte Schlussrechnung wesentliche Dokumente in der Vertragsausführung. Auch diese sollten für jede Baumaßnahme vorliegen.*

Seit dem 01.01.2017 hat die **Stadt Bergkamen** 25 Baumaßnahmen mit einem Auftragswert von jeweils mehr als 50.000 Euro abgeschlossen. Von diesen hat die gpaNRW folgende Maßnahmen (Vergaben) mit einer Auftragssumme von zusammen rund 630.000 Euro näher betrachtet.

### Betrachtete Maßnahmen in der Stadt Bergkamen

Maßnahme	Auftragswert	Abrechnungs- summe	Abweichung	Abweichung in Pro- zent
Gesamtschule, Wärmedämmver- bundsystem	143.732,80	172.656,73	28.923,93	20,12
Grundschule Ober- berge Rohbauarbei- ten	194.347,90	200.995,30	6.647,40	3,42
Nördliche Lip- pestraße Straßen- bauarbeiten	278.054,98	254.564,30	-23.490,68	-8,45

Die Vergabestelle für Bauleistungen/ Vergabestelle Dezernat IV führt im Rahmen der Vergaben eine Vergabeakte. Die Vergabeakte enthält einen Vergabevermerk. In Bergkamen sieht der Prozess der Vergabe vor, dass das Rechnungsprüfungsamt während des Vergabeverfahrens beteiligt wird. Laut Aussage der Vergabestelle für Bauleistungen/ Vergabestelle für das Dezernat IV werden aktuell keine ex-ante Veröffentlichungen durchgeführt. Die Stadt Bergkamen sollte gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A bei den dort aufgeführten Verfahren eine ex-ante Veröffentlichung vornehmen. Darüber hinaus sollte die Stadt eine Vorveröffentlichung im Rahmen der Binnenmarktrelevanz beachten. So könnte sich z.B. eine ex-ante Veröffentlichung bei freihändigen Vergaben bei Bauleistungen > 50.000 € aus der Binnenmarktrelevanz (BMR) ergeben.

#### ► Empfehlung

Mit dem Aufbau einer zentralen Vergabestelle sollte die Stadt Bergkamen die ex-ante Veröffentlichung in den allgemeinen Prozess aufnehmen. Dies sollte die Stadt im Vergabevermerk dokumentieren.

Aus allen betrachteten Vergabeakten konnte die gpaNRW eine einheitliche Vorgehensweise im Vergabeprozess erkennen. So wurden vor Vergabe eine Beschreibung der Maßnahme sowie eine Kostenschätzung angefertigt.

#### 5.7.1 Gesamtschule, Wärmedämmverbundsystem

Im Rahmen der Sanierung des Gebäudes der Gesamtschule wurden Arbeiten am Wärmedämmverbundsystem durchgeführt. Die Arbeiten wurden durch die Stadt Bergkamen beschränkt ausgeschrieben. Die Kostenschätzung durch die Stadt lag bei rund 198.000 Euro (brutto). Insgesamt wurden vier Firmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Die beschränkte Ausschreibung ist als Verfahrensart zulässig.

Zum Submissionstermin lagen drei Angebote vor. Nach Öffnung der Angebote wurde ein Preisspiegel erstellt. Zwei Angebote wurden aufgrund fehlender Fabrikats Angaben sowie fehlender Preise in verschiedenen Positionen ausgeschlossen.

Anfragen an das Gewerbezentralregister sowie die Abfrage gem. § 8 KorruptionsbG wurden am 12. April 2016 durchgeführt und in der Vergabeakte dokumentiert. Der Auftrag wurde am 28.

April 2016 mit einem Auftragsvolumen von 143.732,80 Euro (netto) vergeben. Die ex-Post Veröffentlichung ist am 29. April 2016 über die Internetseite der Stadt Bergkamen erfolgt. Nachweise wurden der gpaNRW vorgelegt.

Im Verlauf der Baumaßnahme war ein Nachtrag erforderlich. Aus der Bauakte kann nicht nachvollzogen werden, aus welchem Anlass die Arbeiten notwendig wurden. Laut Aussage der Stadt ist es grundsätzlich möglich, dass sich bei der Umsetzung der Bauleistungen Änderungen ergeben haben. Aufgrund eines Personalwechsels kann eine weitergehende Aussage nicht getätigt werden. Im Rahmen der Vorgaben hat die Stadt Bergkamen den Nachtrag auf der Grundlage eines gesonderten Angebotes eine beauftragt. Das Angebot wurde vom Rechnungsprüfungsamt geprüft und genehmigt. Sodann wurde der Auftrag im Rahmen einer freihändigen Vergabe erteilt. Die Unterlagen zur Vergabe liegen der Bauakte bei.

Die beauftragten Arbeiten wurden am 17. Mai 2017 mit Mängeln durch die Stadt abgenommen. Der Vergabeakte liegt eine Abnahmebescheinigung gemäß § 12 VOB/B bei. Dem Unternehmen wurde eine Frist zur Mängelbehebung bis zum 31. Mai 2017 gesetzt. Auf dem Abnahmeprotokoll wurden durch die Sachbearbeitung die behobenen Mängel mit einem "erledigt" -Kürzel versehen. Nach erfolgter Mängelbehebung wurde die Zahlungsanordnung am 28. Juni 2017 erstellt.

Die Baumaßnahme wurde schließlich mit einer Summe in Höhe von 172.656,73 Euro (netto) schlussgerechnet. Die geprüfte Schlussrechnung ist in den zur Verfügung gestellten Unterlagen enthalten. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rund 20 Prozent zum ursprünglichen Auftragswert.

► **Empfehlung**

Die Stadt Bergkamen sollte die Nachträge nachvollziehbar dokumentieren. Insbesondere, die konkrete Begründung für die Beauftragung eines Nachtrags sollte aus der Bauakte hervorgehen.

### 5.7.2 Grundschule Overberge Rohbauarbeiten

Im Rahmen des Förderprogramms „Gute Schule 2020“ wurde die OGS der Overberger Grundschule erweitert. Dazu hat die Stadt Bergkamen die Rohbauarbeiten ausgeschrieben. Die Auftragsvergabe erfolgte durch die Stadt Bergkamen am 24. Juli 2018. Für die Leistungsbeschreibung wurde ein externes Ingenieurbüro beauftragt. Die Kostenschätzung belief sich auf rund 300.000 Euro (netto). Die Stadt Bergkamen hat den Auftrag im Rahmen der beschränkten Ausschreibung durchgeführt. Die beschränkte Ausschreibung ist als Verfahrensart zulässig.

Die zuständige Sachbearbeitung hat vier Firmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Zum Submissionstermin lag ein Angebot vor. Nach Öffnung des Angebots wurde durch die Vergabestelle die formale Prüfung durchgeführt. Ein externes Ingenieurbüro erstellte für die Stadt den Preisspiegel und führte die rechnerische und sachliche Prüfung durch. Nach Prüfung folgte die Stadt der Empfehlung des Ingenieurbüros und beauftragte den einzigen Bieter.

Anfragen an das Gewerbezentralregister sowie die Abfrage gem. § 8 KorruptionsbG wurden am 23. Juli 2018 durchgeführt und in der Vergabeakte dokumentiert. Nachweise wurden der gpaNRW vorgelegt. Der Auftrag wurde am 24. Juli 2018 mit einem Auftragsvolumen von

194.347,90 Euro (netto) vergeben. Die ex-Post Veröffentlichung ist am 25. Juli 2018 über die Internetseite der Stadt Bergkamen erfolgt.

Im Verlauf der Baumaßnahme wurden insgesamt vier Nachträge erforderlich. Im Zuge der Rohbauarbeiten wurde entschieden, die Ausführungsart der Abdichtung unter den Außenwänden zu ändern und die Abdichtung im Sockelbereich des Gebäudes im Bauzeitenplan vorzuziehen. Laut Aussage der Stadt hatte diese Änderung den Vorteil, dass die vertikale und horizontale Abdichtungsebene einheitlich ausgeführt werden konnten; das Risiko einer Rissbildung durch unterschiedliche Baumaterialien an der Schnittstelle wird vermindert. Zudem liegt die Leistung der Abdichtungsebene in der Hand eines Unternehmers, was bei späteren Gewährleistungsansprüchen vorteilhaft ist. Die Nachträge wurden durch die Stadt ausreichend beschrieben und begründet. Sodann wurden diese nach Angebotsabgabe durch eine freihändige Vergabe erteilt. Die Unterlagen zur Vergabe liegen der Bauakte bei. Die Nachträge wurden somit in der Bauakte ausreichend dokumentiert

Die beauftragten Arbeiten wurden am 04. Februar 2019 ohne Mängel durch die Stadt abgenommen. Eine Abnahmehescheinigung gemäß § 12 VOB/B wurde ausgestellt.

Die Baumaßnahme wurde schließlich mit einer Summe in Höhe von 200.995,30 Euro (netto) schlussgerechnet. Die geprüfte Schlussrechnung ist in den zur Verfügung gestellten Unterlagen enthalten. Dies entspricht einer Kostensteigerung von 3,4 Prozent zum ursprünglichen Auftragswert.

### 5.7.3 Nördliche Lippestraße, Straßenbauarbeiten

Die Stadt Bergkamen hat im Jahr 2017 die Sanierung der Nördlichen Lippestraße ausgeschrieben. Die dokumentierte Kostenschätzung der Sanierungsarbeiten ist auf 380.000 Euro (brutto) beziffert. Die Kosten für die Baumaßnahme sind wie nachfolgend dargestellt aufgeschlüsselt:

Baukosten 320.000 Euro (brutto),

Ingenieurkosten 30.000 Euro (brutto),

Nebenleistungen 30.000 Euro (brutto).

Die Stadt Bergkamen hat die Sanierungsarbeiten im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung vergeben. Sie liegt damit unterhalb der nach den kommunalen Vergabegrundsätzen maßgeblichen Grenze von einer Million Euro. Die beschränkte Ausschreibung ist somit als Verfahrensart zulässig.

Insgesamt wurden im Rahmen der beschränkten Ausschreibung vier Unternehmen aufgefordert, ein Angebot einzureichen. Das Vorgehen ist im Vergabevermerk der Stadt Bergkamen dokumentiert. Bis zum Angebotsende sind bei der Stadt Bergkamen drei Angebote eingegangen. Der Submissionstermin wurde durch die zuständigen Sachbearbeitungen im Bereich der Bauvergaben durchgeführt. Ein entsprechendes Protokoll wurde geführt. Zur Begründung der Vergabeentscheidung wurden die eingereichten Angebote gewertet. Ein Preisspiegel wurde erstellt. Das Vier-Augen-Prinzip wurde dabei eingehalten. Anfragen an das Gewerbezentralregister sowie die Abfrage gem. § 8 KorruptionsbG wurden am 18. Mai 2018 durchgeführt und in der Vergabeakte dokumentiert. Nachweise wurden der gpaNRW vorgelegt.

Die Auftragerteilung erfolgte am 05. Juni 2018 in Höhe von 334.848,34 Euro (brutto) (278.054,98 Euro (netto)). Die ex-Post Veröffentlichung ist am 16. Juli 2018 über die Internetseite der Stadt Bergkamen erfolgt.

Für die Abnahme der Arbeiten liegt der Vergabeakte eine Niederschrift der förmlichen Abnahme gemäß § 12 VOB/B bei. Die beauftragten Arbeiten wurden am 21. August 2018 durch die Stadt Bergkamen abgenommen. Bei der Abnahme wurden noch offene Restarbeiten festgestellt. Für die Restarbeiten wurde eine Frist bis zum 24. August 2018 festgelegt. Die Arbeiten wurden sodann komplett abgeschlossen. Die Abrechnungssumme lag bei 254.564,30 Euro (netto). Laut Auskunft der Kommune wurde während der Bauausführung festgestellt, dass der vorhandene Unterbau der alten Straße entgegen der ursprünglichen Annahme tragfähig ist. Es wurde eine Kontrolle mit dynamischem Plattendruck durchgeführt. Nach einem positiven Ergebnis wurde beschlossen, die Entwässerungssituation durch Anheben der Fahrbahngradienten zu verbessern. Durch diese Verfahren konnten Kosten eingespart werden. Dadurch lag die Abrechnungssumme unter der Auftragssumme.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Die Stadt Bergkamen hat ihr Vergabewesen derzeit dezentral organisiert. Durch die vorgesehene Einrichtung einer zentralen Vergabestelle kann sie die einheitliche und rechtssichere Durchführung von Vergaben weiter verbessern.	<b>Fehle r! Text mark e nicht defini ert.</b>	E1	Die Stadt Bergkamen sollte mit Errichtung der zentralen Vergabestelle das Verfahren über die Vergaben anpassen. Die Entscheidung über Vergaben sollten keiner Gremienbeteiligung unterliegen. Das Vergabeverfahren sollte komplett in der zentralen Vergabestelle durchgeführt und entschieden werden und somit in die laufende Verwaltung delegiert werden. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen kann die Verwaltung die Gremien unterrichten.	160
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Bergkamen im Wesentlichen erfüllt. In der Dienstanweisung sollte die Stadt einzelne Aspekte ergänzen. Die Stadt hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.	161	E2.1	Die Stadt sollte kurzfristig mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse im regelmäßigen Turnus wiederholen.	162
			E2.2	Die Stadt Bergkamen sollte in der Dienstanweisung das generelle Annahmeverbot von Bargeld aufnehmen.	162
			E2.3	Die Stadt Bergkamen sollte die Zuständigkeit für die Durchführung der Anfrage nach § 8 KorruptionsbG in der Dienstanweisung regeln.	163

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F3	Die Stadt Bergkamen betreibt kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfssfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bisher noch nicht.	166	E3	Die Stadt Bergkamen sollte ergänzend zu dem bestehenden Baukosten-controlling bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen, Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben	167
<b>Nachtragswesen</b>					
F4	In Bergkamen erfolgt die Erfassung der Nachträge derzeit dezentral im Fachbereich. Somit ist bisher kein zentral standardisiertes Verfahren vorhanden. Eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung und Dokumentation ist nicht sichergestellt. Mit Gründung der Zentralen Vergabestelle wird ein zentrales Nachtragsmanagement aufgebaut.	170	E4	Die Stadt Bergkamen sollte mit Errichtung der zentralen Vergabestelle wie geplant ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen.	170
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F5	Die Stadt Bergkamen bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. Die Stadt Bergkamen führt derzeit keine Ex-ante Veröffentlichungen durch.	171	E5.1	Mit dem Aufbau einer zentralen Vergabestelle sollte die Stadt Bergkamen die ex-ante Veröffentlichung in den allgemeinen Prozess aufnehmen. Dies sollte die Stadt im Vergabevermerk dokumentieren.	172
			E5.2	Die Stadt Bergkamen sollte die Nachträge nachvollziehbar dokumentieren. Insbesondere, die konkrete Begründung für die Beauftragung eines Nachtrags sollte aus der Bauakte hervorgehen.	173

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, 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