

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Emmerich am  
Rhein im Jahr 2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emmerich am Rhein	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Emmerich am Rhein	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Emmerich am Rhein	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
<b>1. Finanzen</b>	<b>31</b>
1.1 Managementübersicht	31
1.1.1 Haushaltssituation	31
1.1.2 Haushaltssteuerung	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	62
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	67

1.4.4	Fördermittelmanagement	72
1.5	Drohende Verluste aus Geldanlagen	74
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>87</b>
2.1	Managementübersicht	87
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
2.3	Beteiligungsportfolio	88
2.3.1	Beteiligungsstruktur	89
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	91
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	92
2.4	Beteiligungsmanagement	94
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	94
2.4.2	Berichtswesen	96
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	98
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	100
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>102</b>
3.1	Managementübersicht	102
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
3.3	Strukturen	104
3.3.1	Strukturkennzahlen	105
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	105
3.3.3	Präventive Angebote	106
3.4	Organisation und Steuerung	107
3.4.1	Organisation	107
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	108
3.4.3	Finanzcontrolling	109
3.4.4	Fachcontrolling	110
3.5	Verfahrensstandards	111
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	111
3.5.2	Prozesskontrollen	117
3.6	Personaleinsatz	118
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	119
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	119
3.7	Leistungsgewährung	120
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	120
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	129
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	138
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	140
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>146</b>
4.1	Managementübersicht	146

4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	146
4.3	Baugenehmigung	147
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	147
4.3.2	Rechtmäßigkeit	149
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	150
4.3.4	Geschäftsprozesse	151
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	152
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	153
4.3.7	Personaleinsatz	155
4.3.8	Digitalisierung	158
4.3.9	Transparenz	159
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>163</b>
5.1	Managementübersicht	163
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	164
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	165
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	165
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	167
5.4	Sponsoring	171
5.5	Bauinvestitionscontrolling	172
5.6	Nachtragswesen	174
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	174
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	176
5.7	Maßnahmenbetrachtung	177
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
	<b>Kontakt</b>	<b>180</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emmerich am Rhein

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Emmerich am Rhein konnte aufgrund ihrer eher zurückhaltenden Haushaltsführung und der guten konjunkturellen Lage seit 2014 positive Haushaltsergebnisse erzielen. Allerdings besteht aktuell noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist zum letzten festgestellten Jahresabschluss 2017 strukturell ausgeglichen. Die Jahre 2018 und 2019 sollen ebenfalls mit ausgeglichenen Haushalten abschließen. In den Planjahren ab 2020 erwartet die Stadt durchgehend negative Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung neben allgemeinen auch zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken, welche den Haushalt der nächsten Jahre zusätzlich belasten könnten.

Durch die Möglichkeit der Isolierung der Corona-bedingten Schäden durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) kann die Stadt Emmerich am Rhein mindestens noch bis 2023 einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Das voraussichtlich deutlich bessere Jahresergebnis 2019 wird dazu ebenfalls beitragen und nach aktueller Einschätzung auch in 2024 einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt bewirken.

Die Stadt Emmerich am Rhein kann im Betrachtungszeitraum auf eine solide **Eigenkapitalausstattung** bauen. Die ab 2014 erzielten Jahresergebnisse haben zu einem Anstieg des Eigenkapitals und auch zum weiteren Ausbau der Ausgleichsrücklage geführt.

Die **Schulden** der Stadt liegen im Betrachtungszeitraum unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dies bedingt durch eine zurückhaltende Investitionsstrategie im Kernhaushalt in den letzten Jahren sowie dem Umstand, dass aufgrund einer guten Liquidität auf die Aufnahme von Investitionskrediten verzichtet werden konnte. Im Bereich des **Anlagevermögens** hat die gpaNRW fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade ermittelt. Geplante Investitionen in das An-

lagevermögen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und des Konzerns Stadt Emmerich am Rhein in den nächsten Jahren deutlich ansteigen lassen. Auf Konzernebene ordnet sich die Stadt Emmerich am Rhein bereits jetzt unter den Kommunen mit überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten je Einwohner ein.

Die zum Zwecke einer effektiven **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen liegen den Entscheidungsträgern in Emmerich am Rhein aufgrund fehlender Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht vor. Aufwandssteigerungen kann die Stadt Emmerich am Rhein im Betrachtungszeitraum teilweise kompensieren. Entscheidend für die positive Entwicklung zukünftiger Jahresergebnisse werden allerdings kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sein.

Bezüglich eines **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Emmerich am Rhein noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und der Fördermittelbewirtschaftung.

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über eine komplexe **Beteiligungsstruktur**. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem hohen Niveau. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren konstant. Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 1,7 Mio. Euro. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit ebenfalls auf einem hohen Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein nicht. Sowohl beim Vorhalten von Unterlagen der Beteiligungen, der Erstellung von Beteiligungsberichten als auch der Aufstellung von Gesamtabschlüssen besteht Optimierungsbedarf. Zudem fehlen den politischen Entscheidungsträgern unterjährige Informationen zu den wirtschaftlichen Verläufen der städtischen Beteiligungen. Mit Berichten zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung sollte der Informationsfluss künftig sichergestellt werden.

Trotz der positiven Rahmenbedingungen und einer gut etablierten Präventionsarbeit erreicht die Stadt Emmerich am Rhein eine leicht überdurchschnittliche Falldichte bei der **Hilfe zur Erziehung**. Das belastet den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2018. Die Stadt Emmerich am Rhein positioniert sich mit ihrem Fehlbetrag über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.

Die **Aufwendungen je Hilfefall** sind im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich. Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall derzeit den Median bilden, sind die Aufwendungen bei den stationären Hilfen leicht unterdurchschnittlich. Der geringe Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt wirkt sich allerdings negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung aus.

Um die Hilfen zur Erziehung auch wirtschaftlich steuern zu können, sollte die Stadt Emmerich am Rhein ihre Controlling-Tätigkeiten dringend ausbauen. Um die Effizienz und Effektivität des Jugendamtes messen und transparent darstellen zu können, sollte das **Fach- und das Finanzcontrolling** um steuerungsrelevante Kennzahlen ausgebaut und diese regelmäßig entsprechend ausgewertet werden.

Insbesondere vor dem landesweiten Trend der steigenden Aufwendungen im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollte das Jugendamt weitere wirtschaftliche Aspekte, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, in den Verfahrensstandards einfließen lassen und entsprechend verschriftlichen.

Das Aufgabenfeld **Vergabewesen** ist in der Stadt Emmerich am Rhein gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienstanweisung erstellt, welche eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren unterstützt. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig in den Vergabeprozess eingebunden.

Die Stadt Emmerich am Rhein regelt die **Korruptionsprävention** in einer eigenständigen Richtlinie zur Vermeidung von Korruption. Die Stadt sollte eine erstmalige Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen (spätestens alle zwei Jahre) wiederholen. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Person mit dem Amt der Korruptionsprävention betrauen, die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung als erster Ansprechpartner zur Verfügung steht und die rechtlichen Vorgaben betreut.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** ist in Emmerich am Rhein nicht vorhanden. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Betrachtung der Nachträge zeigt eine niedrige durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert. Insgesamt gehört Emmerich am Rhein zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil von Nachträgen an den Abrechnungssummen.

In der Stadt Emmerich am Rhein erfolgt das **Nachtragsmanagement** durch das Rechnungsprüfungsamt. Die Stadt sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört zum Beispiel die systematische Auswertung der Nachträge nach Höhe und der beteiligten Unternehmen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Emmerich am Rhein verfügt über einen effektiven Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Das Vieraugenprinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt hat jedoch bisher keine verbindlichen Regelungen in Form von Dienst- oder Arbeitsanweisungen für Entscheidungsprozesse und Verantwortungsbereiche erlassen.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die **Bearbeitungsdauer** bei Baugenehmigungsverfahren hält die Bauaufsicht der Stadt in der Regel ein. Sie erreicht bei den Kennzahlen für die Laufzeiten im einfachen Genehmigungsverfahren gute Werte.

Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein hat im Vergleichsjahr mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die meisten Vergleichskommunen. Dies wird sich jedoch nach Einschätzung der Stadt in den nächsten Jahren relativieren.

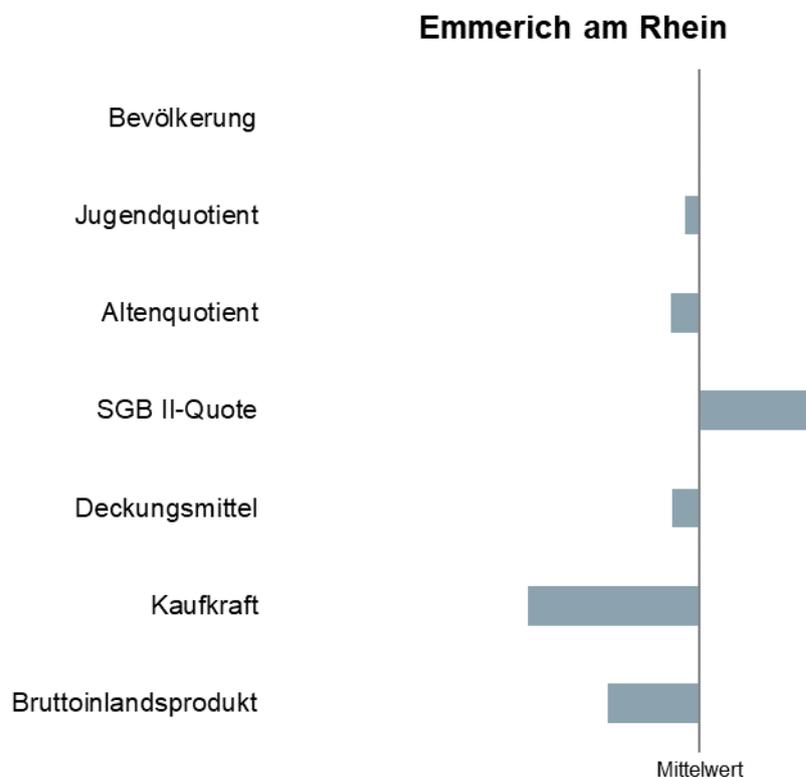
Die **Digitalisierung** des Baugenehmigungsverfahrens ist in Emmerich am Rhein noch nicht weit vorangeschritten. Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen Kennzahlen findet aktuell nicht statt. Es fehlt somit eine wesentliche Grundlage für personelle und organisatorische Entscheidungen. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Emmerich am Rhein

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Emmerich am Rhein. 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

#### Strukturmerkmale Stadt Emmerich am Rhein 2018



Die Stadt Emmerich am Rhein ist mit rd. 31.000 Einwohnern eine der größeren Kommunen im Kreis Kleve. Die Gebietsfläche der Stadt liegt mit rd. 80 qkm im durchschnittlichen Bereich verglichen mit den übrigen Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Entgegen der ansteigenden Erwartungen in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW von einer tendenziell stagnierenden Bevölkerungsentwicklung

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

aus. Bedingt durch den demografischen Wandel wird sich die Altersstruktur in Emmerich verschieben. Aktuell sind sowohl der Anteil der älteren Menschen in Emmerich als auch der Anteil der Jugendlichen noch unterdurchschnittlich ausgeprägt. Stadtentwicklung wird sich jedoch künftig stärker auf die wachsenden Anforderungen einer alternden Stadtgesellschaft einstellen müssen.

Ebenfalls nahezu unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Deckungsmittel“, „Kaufkraft“ und das Bruttoinlandprodukt als Indikator für die Wirtschaftskraft der Stadt Emmerich am Rhein. Sämtliche Merkmale sind im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Besonders auffällig ist dabei die vergleichsweise niedrige Kaufkraft. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass der Einzelhandel in Emmerich am Rhein nach wie vor eine deutliche Kaufkraft aus der Region, insbesondere aus den benachbarten Niederlanden ziehen kann. Die allgemeinen Deckungsmittel (Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen) als Indikator für die Ertragskraft einer Kommune liegen im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2017 mit durchschnittlich 1.541 Euro/Einwohner unter dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen.

Die ausgewiesene SGB II-Quote ist deutlich überdurchschnittlich und sorgt für eine belastende Wirkung im städtischen Haushalt.

In der Gesamtschau ist die strukturelle Situation der Stadt Emmerich am Rhein als eher belastend einzustufen. Abzuwarten bleibt zudem, in welchem Ausmaß die Corona-Pandemie künftig noch Einfluss, gerade auch auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nehmen wird.

## **0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen**

Die Stadt Emmerich am Rhein hat sich mit den Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen auseinandergesetzt und die Empfehlungen bereits teilweise umgesetzt.

Die Ausgleichsrücklage konnte sie bis zum Jahresabschluss 2017 sukzessiv auf einen Bestand über dem Wert der Eröffnungsbilanz wieder auffüllen. Aktuell wird eine Arbeitsgruppe aus Politik und Verwaltung eingerichtet, welche eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung erarbeiten soll. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der mittelfristig geplanten Rücklagenentnahmen.

Im Hinblick auf die unverändert komplexe Beteiligungsstruktur sieht der Stellenplan der Stadt Emmerich am Rhein die Einrichtung einer Stelle für das Beteiligungsmanagement vor. Ziel ist der Aufbau eines strategischen Beteiligungsmanagements inkl. Berichtswesens und Controlling.

Ertragsverbessernde Änderungen bei Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung haben sich seit der letzten Prüfung nicht ergeben. Die Erhebung von Beiträgen für die Betreuung von Ü3-Kindern hat die Stadt Emmerich am Rhein zwischenzeitlich abgeschafft.

Die Schwimmbadgesellschaft (Embricana) arbeitet unverändert defizitär. Eine Reduzierung des Defizits konnte bisher nicht erzielt werden. Ganz im Gegenteil ist dieses in den letzten Jahren weiter angestiegen.

Im Bereich der Grünflächen und des Bauhofes soll zukünftig eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden. Bereits jetzt werden die Personalkosten getrennt nach verschiedenen Aufgabenbereichen und Tätigkeiten erfasst. Ein Entwurf eines Projektablaufplans zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde erarbeitet.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

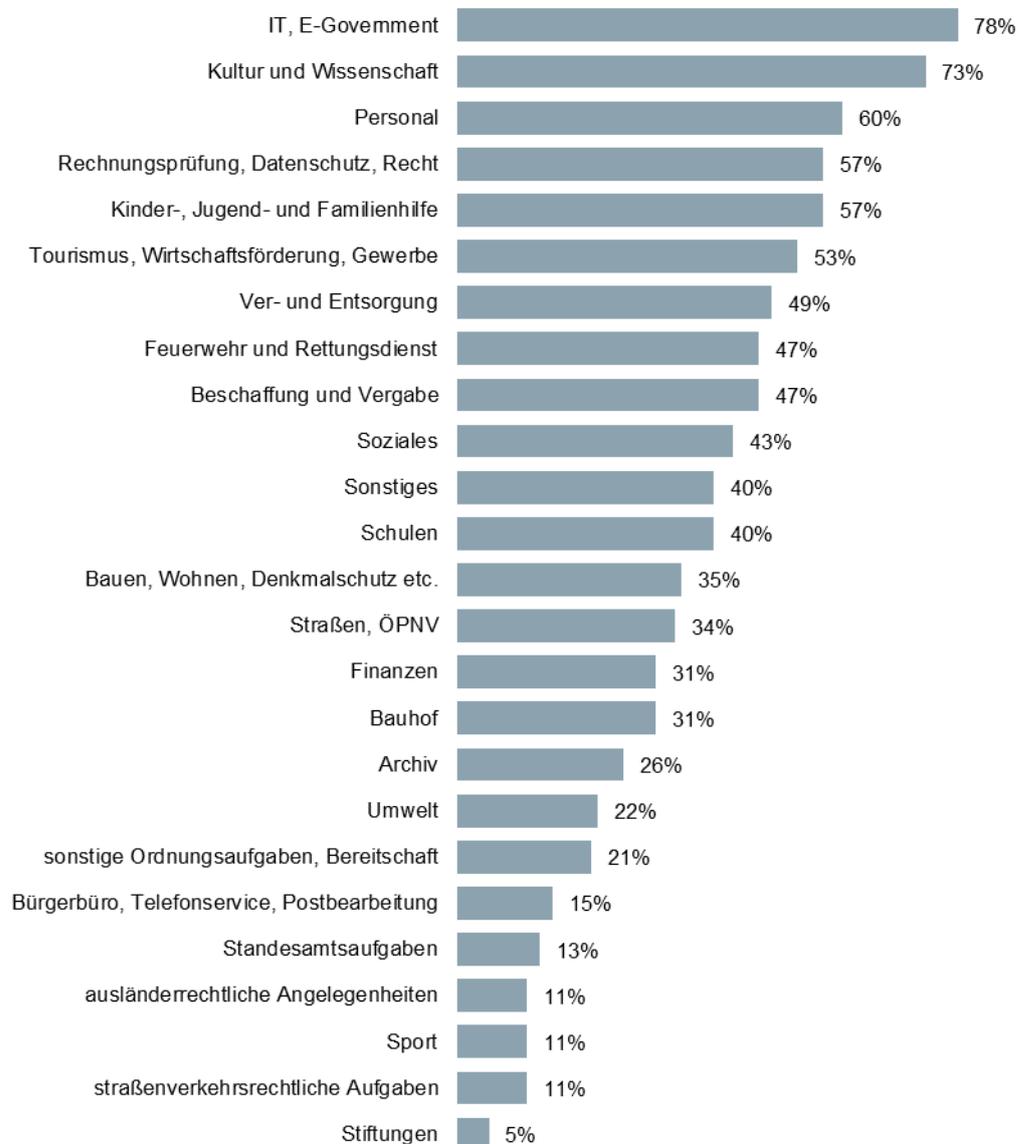
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

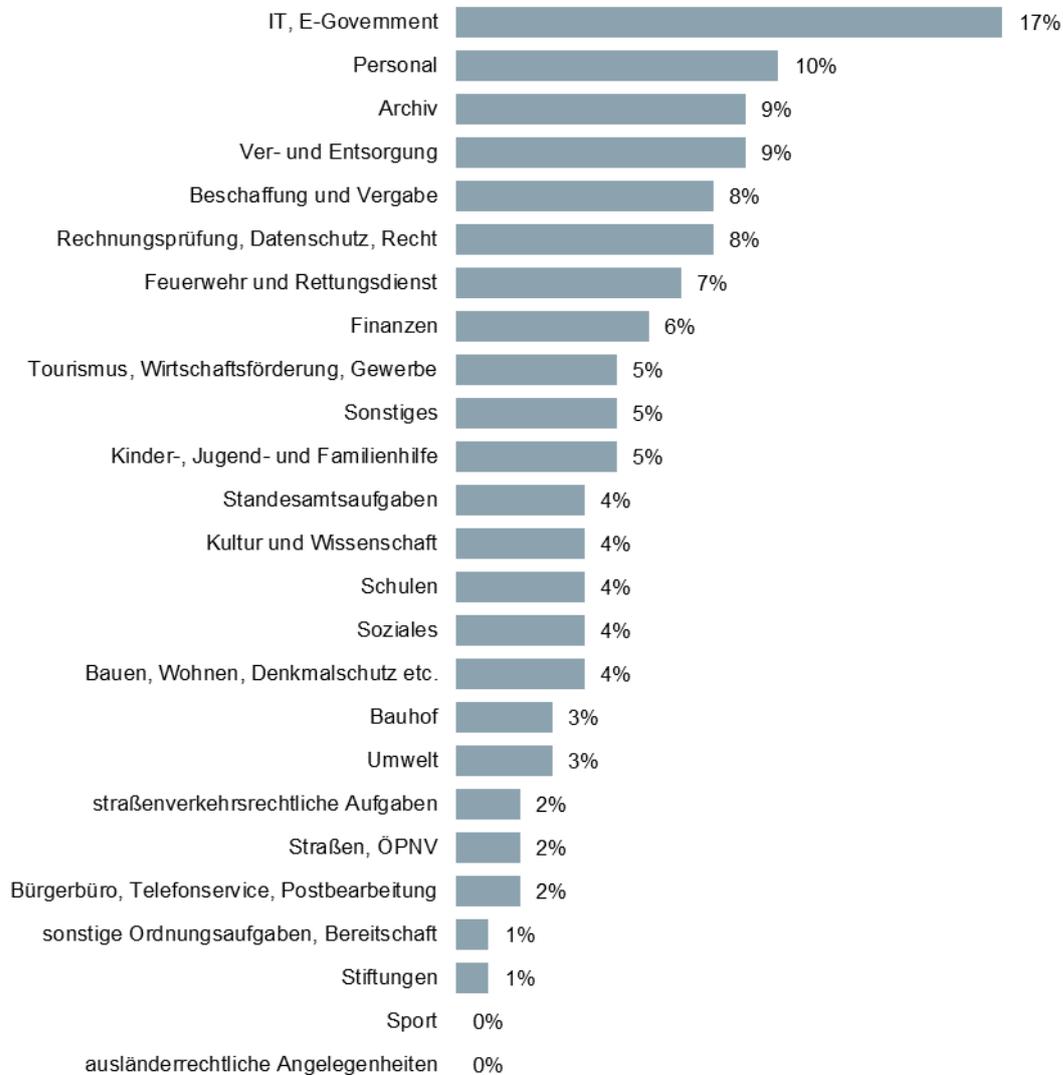


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

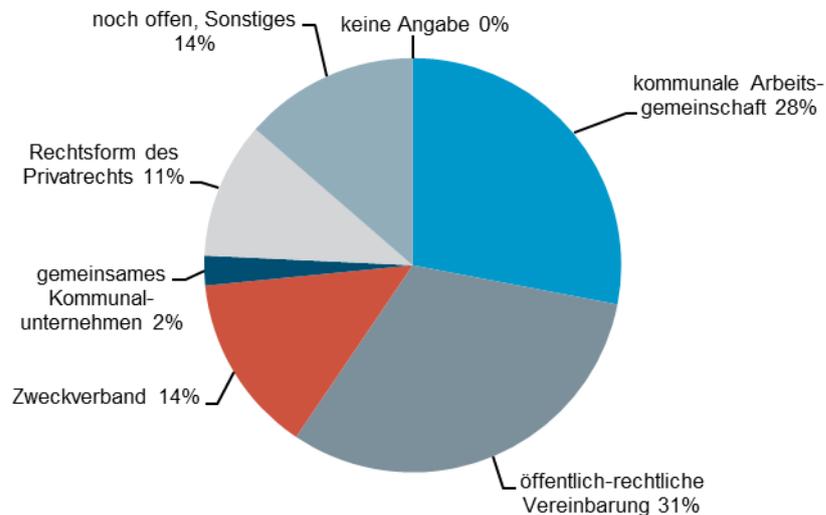


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

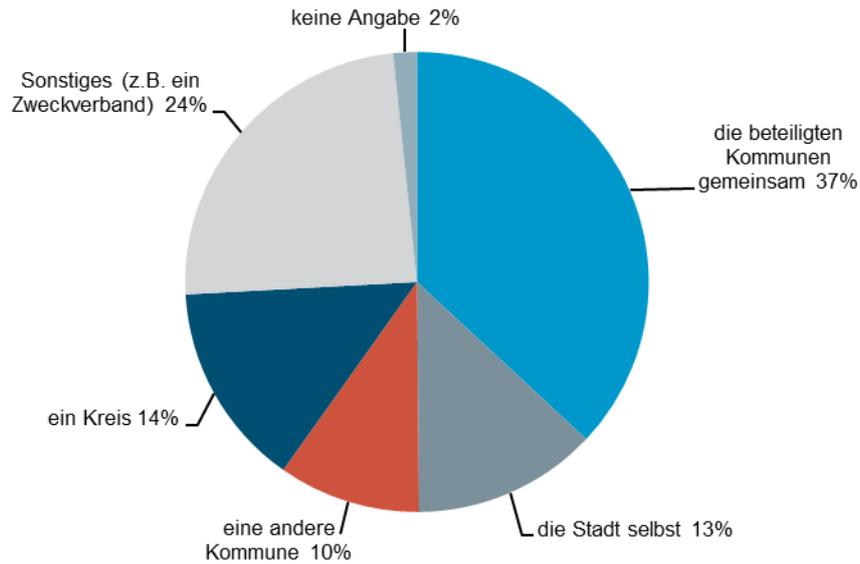


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

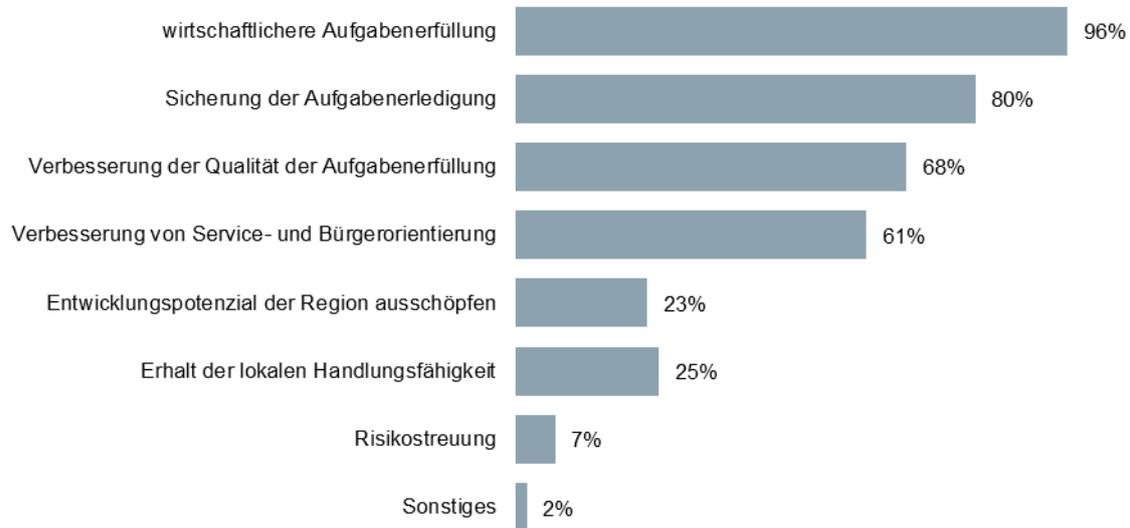


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

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

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

### Ziele IKZ



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

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

#### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

## **Erfolgsfaktoren IKZ**



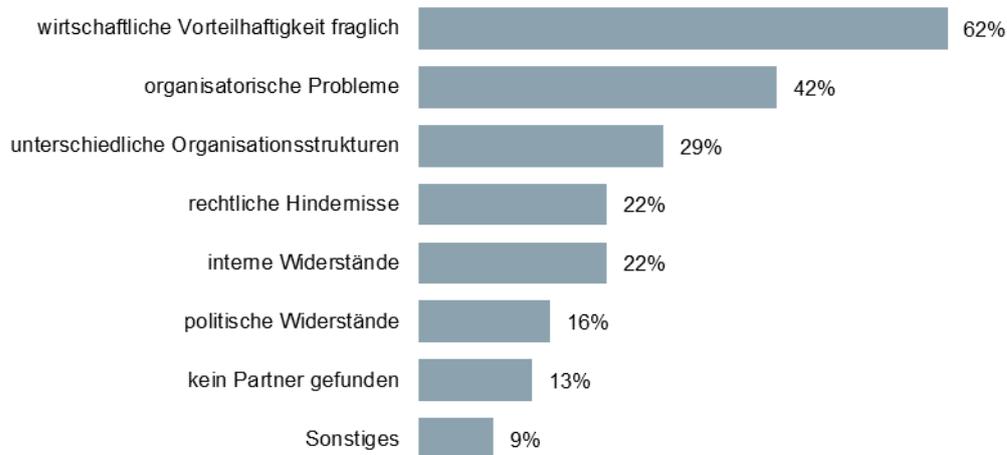
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Emmerich am Rhein

Entsprechend des allgemeinen Landestrends hat die Stadt Emmerich am Rhein auch im Bereich der IT und Digitalisierung einen Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit gelegt. So ist sie dem IT-Verband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“ angeschlossen. Innerhalb des Verbandes wurde zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der konkreten Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) befasst. Auch die IT-Beschaffung erfolgt in Emmerich über das KRZN.

Im Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst nutzt die Stadt Emmerich am Rhein die räumliche Nähe zu den Niederlanden. Hier erfolgt eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der niederländischen Gemeinde Millingen aan de Rijn. Im Rahmen der Zusammenarbeit erfolgt unter anderem die gemeinsame Nutzung eines Feuerwehr-Löschbootes.

Einen weiteren Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit setzt die Stadt im Bereich Kultur und Wissenschaft. Sowohl die Volkshochschule (VHS) Kleve, die Kreismusikschule als auch die Onleihe des Eigenbetriebs Kultur, Künste, Kontakte (KKK) werden interkommunal betrieben. Bezüglich der VHS beruht die Zusammenarbeit auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit fünf weiteren Kommunen. Mitglieder der Kreismusikschule sind neben der Stadt Emmerich am Rhein noch der Kreis Kleve sowie die weiteren 15 Städte und Gemeinden des Kreises. Bei der Onleihe KKK handelt es sich um einen Zusammenschluss von insgesamt 19 Bibliotheken.

Die Nähe zu den Niederlanden spiegelt sich auch im Bereich Tourismus wider. Im Rahmen eines Interreg-Programms (europäische territoriale Zusammenarbeit) erfolgt ein Natur- und Kulturtourismus in der Gemeinde Montferland der niederländischen Provinz Gelderland und der Stadt Emmerich am Rhein. Zudem ist die Stadt Emmerich am Rhein Mitglied des öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes Euregio Rhein-Waal. Dem Zweckverband sind ca. 55 Kommunen

und regionale Behörden angeschlossen. Hauptanliegen der Euregio Rhein-Waal ist die Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Wirtschaft und Gesellschaft. Im Arbeitsgebiet der Euregio Rhein-Waal ist ein großes Potenzial für eine starke wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vorhanden. Die Euregio Rhein-Waal bringt Partner zusammen, um gemeinsame Initiativen zu starten und somit Synergieeffekte zu nutzen.

Auch die eher kleineren, aber sehr wirksamen und pragmatischen interkommunalen Kooperationen werden von der Stadt gepflegt. Exemplarisch seien hier nur die Bildung einer Arbeitsgruppe Datenschutz und die zentrale Beschaffung von Meldeeinheiten für die Feuerwehr über den Kreis Kleve genannt.

Im Mai 2021 ist die Stadt Emmerich am Rhein mit den weiteren Kommunen des Kreises Kleve in Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung dem Zweckverband „Studieninstitut Niederrhein“ beigetreten. Weitere Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geplant.

Weiteres Potenzial für interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt künftig in den Bereichen Digitalisierung und Onlinezugangsgesetz, Nachhaltigkeit, Umwelt und Stadtentwicklung.

Die Anfang 2020 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW kann die interkommunale Zusammenarbeit nach Meinung der Stadt Emmerich am Rhein voranbringen (u.a. im Bereich der Digitalisierung). Positiv sieht die Stadt insbesondere die weit gefassten förderfähigen Aufgabenbereiche.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

## 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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.

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

### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus 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 Emmerich wurde von August 2020 bis Mai 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Emmerich am Rhein das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2017 sowie die Haushaltsplanung bis 2021 inklusive 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 machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Mario Deckers
Finanzen	Stefanie Köster
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Marcel Entrup
Bauaufsicht	Meike Dorlöchter
Vergabewesen	Meike Dorlöchter

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

In Abschlussgesprächen hat die gpaNRW den Leitern der zuständigen Fachbereiche die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 19.05.2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Emmerich am Rhein im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 07.07.2021

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Mario Deckers

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
F1	Die gpaNRW sieht allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken im Hinblick auf die aktuelle Haushaltsplanung. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte dementsprechend die Corona-bedingten finanziellen Auswirkungen (Ermittlung des außerordentlichen Ertrags) genau beobachten. Das Gleiche gilt für die drohenden Forderungsverluste aus Geldanlagen.
F2	Die Stadt Emmerich am Rhein hat die gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW festgesetzte Intervallgrenze von zehn Jahren für eine körperliche Bestandsaufnahme von unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens überschritten.

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder**

	Feststellung		Empfehlung
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Emmerich am Rhein schafft es nicht die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Gleiches gilt für den Gesamtabschluss und die Haushaltssatzung. Es fehlt der Stadt daher an wichtigen Informationen zur Haushaltsslage.		
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt jährlich vergleichsweise in geringerem Umfang, allerdings mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Der Stadt Emmerich am Rhein ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	E2	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 ist.
F3	Die Stadt Emmerich am Rhein hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E3.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
		E3.3	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Emmerich am Rhein einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.
F4	Die Stadt Emmerich am Rhein hat kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre aktuell gelebten Prozessabläufe verbindlich und transparent festlegen. Gegebenenfalls macht es Sinn, den Prozessablauf und weitere sinnvolle Vorgaben in einer Dienstanweisung zu regeln.
		E4.2	Die Stadt sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.	E1.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte darauf hinwirken, dass die Einladungen und Niederschriften sowie die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte diese Unterlagen analysieren. Vorteilhaft sind klare Regelungen zum Beispiel im Rahmen einer Beteiligungsrichtlinie. So haben die Beteiligungen klare Vorgaben und Kenntnis der Erwartungen der Stadt.
		E1.2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Beteiligungsmanagement zentralisieren und die Datenvorhaltung weiter digitalisieren. Es ist notwendig die Grunddaten an einer zentralen Stelle zu bündeln um einen Gesamtüberblick zu erhalten und die Beteiligungen zu managen.
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.	E2.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Beteiligungsberichte ab 2016 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein sollte auf eine unterjährige Berichterstattung der bedeutenden Beteiligungen an die Stadt Emmerich am Rhein hinwirken. Hieraus sollten unterjährige Berichte erstellt werden, die den Rat über bedeutende Themen sowie Prognosen und finanzielle Auswirkungen unterrichten.
		E2.3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte darauf hinwirken, dass die beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein und Kultur, Künste, Kontakte Emmerich am Rhein zukünftig die gesetzlich geforderten Quartalsberichte nach §20 EigVO NRW erstellen.
F3	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zudem durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Emmerich am Rhein greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.	E1	Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.
F2	Die Stadt Emmerich am Rhein bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	E2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.
F3	Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Emmerich am Rhein bisher nicht. Aktuell gibt es erste Überlegungen zur Entwicklung einer Strategie.	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Emmerich am Rhein kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	E4	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevanten Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.
F5	Das Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein verfügt bislang über kein umfassendes Fachcontrolling. Einige Bestandteile sind allerdings bereits vorhanden. Die bisherigen Steuerungsgrundlagen können weiter optimiert werden.	E5	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling sollten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.
F6	Die unübersichtlich dargestellten Verfahrensstandards erschweren eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsdruck.	E6	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.
F7	Das Hilfeplanverfahren kann durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten optimiert werden.	E7	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.
F8	Die Stadt Emmerich am Rhein kann die Qualität der Fallsteuerung verbessern.	E8	Um die Trägerauswahl transparenter zu gestalten, sollte die Stadt Emmerich am Rhein ein digitales Anbieterverzeichnis aufbauen. Es sollte neben den bisherigen Erfahrungswerten und den angebotenen Leistungen auch zwingend eine Aufstellung über die damit verbundenen Kosten enthalten.
F9	Die Stadt Emmerich am Rhein bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Die gpaNRW bemängelt die fehlenden Verfahrensstandards.	E9	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen.
F10	Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen besteht aus Sicht der gpaNRW ebenfalls noch Verbesserungsmöglichkeit.	E10.1	Bei der geplanten Entwicklung von Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus.
		E10.2	Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD wurde letztmalig 2012 bzw. 2013 durch einen externen Anbieter durchgeführt. Eine detaillierte Personalbemessung für die WiJu ist nicht vorhanden.	E11.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Stellenvolumen der WiJu regelmäßig ermitteln.
		E11.2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte in einem Qualitäts-Handbuch des Jugendamtes Kernprozesse, Teilprozesse, Arbeitsabläufe und mittlere Bearbeitungszeiten für die WiJu des Jugendamtes aufnehmen.
F12	Die unterdurchschnittlichen Kosten für den Bereich der Vollzeitpflege wirken sich entlastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt und damit auch auf den Fehlbetrag aus. Gleichzeitig gibt es aktuell nicht genügend Pflegefamilien und professionellen Erziehungsstellen werden in Anspruch genommen.	E12	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte im Bereich der Vollzeitpflege ihre Akquise und Werbung für potenzielle Pflegefamilien verstärken.
F13	Die Stadt Emmerich am Rhein hat bei der Heimerziehung überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Auswahl der Träger könnte transparenter gestaltet werden.	E13	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte für die Heimunterbringung ein Anbieterverzeichnis anlegen und bei Bedarf trägerbezogene Auswertungen erstellen. Dieses Vorgehen würde den Entscheidungsprozess transparenter werden lassen. Daneben würde auch die wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt.
F14	In der Stadt Emmerich am Rhein machen die Hilfen für junge Volljährige einen vergleichsweise durchschnittlichen Anteil an den Hilfen zur Erziehung aus. Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind unauffällig. Verfahrensstandards und Kernprozesse sind für die Hilfeart noch nicht entwickelt worden.	E14	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte auch für die Hilfen für Junge Volljährige Verfahrensstands und Kernprozesse entwickeln und diese in einem Qualitäts-Handbuch aufnehmen. Dabei sollten Begrenzungen der Verweildauern und Verselbständigungskonzepte enthalten sein.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Bauaufsicht hat bisher keine klaren Regelungen von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen in einer Dienstanweisung erfasst.	E1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar z. B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, um Handlungssicherheit zu schaffen.
F2	Die Laufzeiten der Bauanträge liegen im einfachen Genehmigungsverfahren unter der durchschnittlichen Laufzeit von 84 Kalendertagen. Die Stadt Emmerich am Rhein erhebt keine Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren.	E2	Die gpaNRW empfiehlt auch die Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zu erfassen und auszuwerten.
F3	Die Stadt Emmerich am Rhein nutzt derzeit noch nicht alle Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte ist bisher das führende Medium.	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte versuchen, zukünftig die Akten der Bauaufsicht ab Eingang digital zu führen. Sie sollte das Antragsverfahren vollständig digitalisieren.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	E4	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. In der Stadt Emmerich am Rhein gibt es keine Person, die mit dem Amt der Korruptionsprävention betraut ist. Sie hat bisher keine verbindlichen Regelungen zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW getroffen.	E1.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Person mit dem Amt der Korruptionsprävention betrauen, die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung als erster Ansprechpartner zur Verfügung steht und die rechtlichen Vorgaben betreut.
		E1.2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte erstmalig eine Schwachstellenanalyse durchführen und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen. Die Fortschreibung sollte sie als Regelung (Wiederholung spätestens alle zwei Jahre) in der Dienstanweisung ergänzen.
		E1.3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Regelungen zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW treffen.
F2	Die Stadt Emmerich am Rhein hat grundsätzliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Diese Rahmenbedingungen sind jedoch nicht abschließend.	E2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Themengebiet Sponsoring weiter ausarbeiten. Sie sollte einheitliche Vorgehensweisen im Bereich des Sponsorings festlegen und bei einem künftigen Sponsoring einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten erstellen und veröffentlichen.
F3	Die Stadt Emmerich am Rhein hat keine zentrale Stelle, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling findet aktuell nicht statt.	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
F4	Die Stadt Emmerich am Rhein hat ein Nachtragsmanagement, welches nicht abschließend ist.	E4	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge nach Höhe und der beteiligten Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F5	Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Fliesen- und Plattenlegearbeiten ohne vorausgehendes Vergabeverfahren vergeben. Damit verstößt sie gegen das Vergaberecht, weil es sich nicht um eine Auftragsweiterung handelt und somit keine Beauftragung aus dem ersten Leistungsverzeichnis ist	E5	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zukünftig für neue aber ähnliche Bauleistungen ein Ausschreibungsverfahren durchführen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Stadt Emmerich am Rhein** konnte aufgrund ihrer eher zurückhaltenden Haushaltsführung und der guten konjunkturellen Lage seit 2014 positive Haushaltsergebnisse erzielen. Allerdings besteht aktuell noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist zum letzten festgestellten Jahresabschluss 2017 strukturell ausgeglichen. Die Jahre 2018 und 2019 sollen ebenfalls mit ausgeglichenen Haushalten abschließen. Aufgrund des zeitlichen Verzuges der Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse ist die Datenbasis allerdings unvollständig. In den Planjahren ab 2020 erwartet Emmerich am Rhein durchgehend negative Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung zudem allgemeine und auch zusätzliche **haushaltswirtschaftliche Risiken**, welche den Haushalt der nächsten Jahre zusätzlich belasten könnten. Durch die Möglichkeit der Isolierung der Corona-bedingten Schäden durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) kann die Stadt Emmerich am Rhein mindestens noch bis 2023 einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Das voraussichtlich deutlich bessere Jahresergebnis 2019 wird dazu ebenfalls beitragen und nach aktueller Einschätzung auch in 2024 einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt bewirken.

Die Stadt Emmerich am Rhein kann im Betrachtungszeitraum auf eine solide **Eigenkapitalausstattung** bauen. Die ab 2014 erzielten Jahresergebnisse haben zu einem Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum weiteren Ausbau der Ausgleichsrücklage geführt.

Die **Schulden** der Stadt Emmerich am Rhein liegen im Betrachtungszeitraum unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dies ergibt sich als Folge der zurückhaltenden Investitionsstrategie des Kernhaushaltes der letzten Jahre und dem Umstand, dass aufgrund der guten Liquidität auf eine Aufnahme von Investitionskrediten verzichtet werden konnte. Dabei ist das **Anlagevermögen** bereits in die Jahre gekommen und hat fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Stadt Emmerich am Rhein in den nächsten Jahren deutlich ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen. Auf Konzernebene gehört Emmerich am Rhein schon jetzt zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten je Einwohner.

## 1.1.2 Haushaltssteuerung

Aktuelle Jahres- und Gesamtabchlüsse liegen in Emmerich am Rhein nicht vor. Nur über das unterstützende unterjährige **Finanzcontrolling** können die Entscheidungsträger aktuelle Maßnahmen zur Haushaltssteuerung ableiten. In Anbetracht der aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat die Stadt ihre Berichtspflichten gegenüber der Politik nochmals verstärkt.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Emmerich am Rhein im Betrachtungszeitraum teilweise kompensieren. Entscheidend für die positive Entwicklung zukünftiger Jahresergebnisse werden allerdings kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sein. Die zukünftig anzunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche Maßnahmen kompensiert werden können.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2019 mehr konsumtive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Emmerich am Rhein jährlich in einem deutlich geringeren Umfang als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Emmerich am Rhein noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise. Aktuell besteht kein zentraler Überblick über die aktuell laufenden Förderprojekte. Zudem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Dazu sollte die Stadt Emmerich am Rhein für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Der Stadt Emmerich am Rhein fehlt es auch hier an verbindlichen Regelungen und einem ganzheitlichen Überblick. Im Bereich des förderbezogenen Controllings und Berichtswesens fehlt es der Stadt ebenfalls an geeigneten Instrumenten zur Steuerung.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

**Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Emmerich am Rhein 2013 bis 2021**

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse 2018 ff. wird das Betrachtungsjahr 2013 auch in dieser Prüfung berücksichtigt, um einen Betrachtungszeitraum von mindestens fünf Jahren darstellen zu können. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat zum Zeitpunkt der Prüfung nur die Jahresabschlüsse bis 2017 auf- und festgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

Gesamtabchlüsse hat die Stadt Emmerich am Rhein aktuell bis 2015 bestätigt. Die noch fehlenden Gesamtabchlüsse sollen zeitnah nachgeholt werden. Die Stadt Emmerich am Rhein ist aufgrund ihrer Konzernstruktur auch über das Jahr 2019 hinaus verpflichtet einen Gesamtabchluss aufzustellen.

**1.3.1 Haushaltsstatus**

- Die Haushaltsführung der Stadt Emmerich am Rhein ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2014 durchgehend ausgeglichene Haushalte darstellen. Durch die Möglichkeit der Isolierung der Corona-bedingten Schäden durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) kann die Stadt Emmerich am Rhein mindestens bis 2023 einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen.

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

### Haushaltsstatus Stadt Emmerich am Rhein 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X						X	X	X

Seit 2014 gelangen der **Stadt Emmerich am Rhein** echte Haushaltsausgleiche, welche jährlich zu einer Erhöhung der allgemeinen und der Ausgleichsrücklage führen. Der Haushalt der Stadt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Emmerich am Rhein 2013 bis 2017 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.983	5.053	1.009	4.284	6.559
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.514	9.567	10.575	14.860	21.419
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	140.014	139.953	139.951	139.996	127.816
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.983	5.053	1.009	4.284	6.559
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	-61	-2	45	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	1.264	0	0	0	-12.180
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
<b>Fehl Betragsquote in Prozent</b>	<b>4,0</b>	<b>positives Ergebnis</b>			

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

Im Jahr 2013 hat die Stadt Emmerich am Rhein eine zweckgebundene Deckungsrücklage aus Ermächtigungsübertragungen gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO NRW (a.F.) in Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen durch Umschichtung in die allgemeine Rücklage aufgelöst. Des Weiteren hat die Stadt in den Jahren 2013 bis 2016 Anlagenabgänge, sowie die Veräußerung von zwei Teilgrundstücken ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Die deutliche Reduzierung der allgemeinen Rücklage zum 31. Dezember 2017 resultiert aus der außerplanmäßigen Abschreibung für die Beteiligung an dem Sparkassenzweckverband Rhein-Maas in Höhe von rund 12,2 Mio. Euro.

**Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2018 bis 2024 (PLAN)**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	946	-1.618	-4.015	-6.097	-4.836	-3.845	-3.374
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	22.365	20.747	16.733	10.636	5.800	1.955	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	127.816	127.816	127.816	127.816	127.816	127.816	126.396
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	946	-1.618	-4.015	-6.097	-4.836	-3.845	-1.955
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0	-1.419
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						1,1
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>1,1</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>

Stand: Haushaltsplan 2020 und 2021

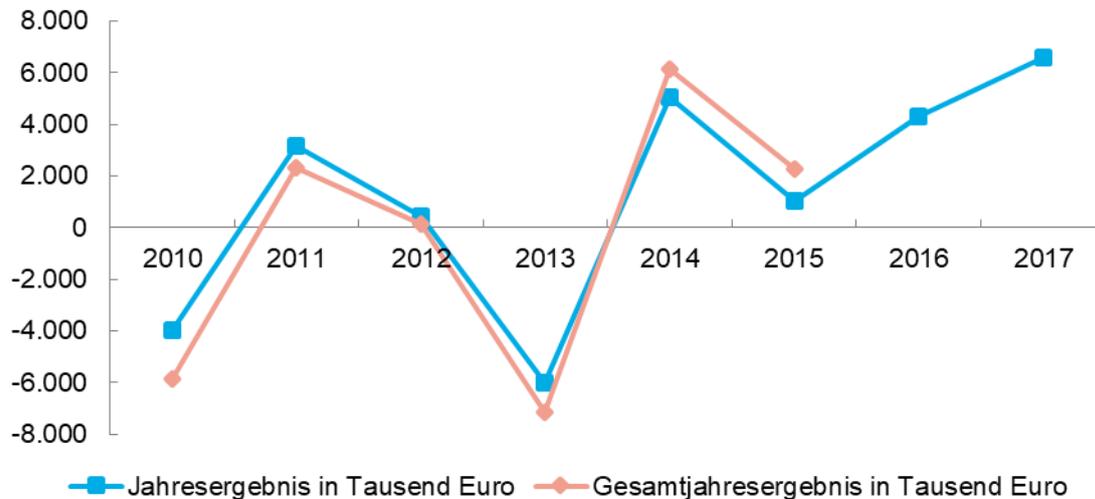
Als Folge der Pandemie geht die Stadt Emmerich am Rhein vorerst nicht mehr von ausgeglichenen Haushalten aus. Die geplanten Defizite können, sofern sie nicht höher ausfallen, bis zum Jahr 2023 durch die Ausgleichsrücklage getragen werden. Die Stadt Emmerich am Rhein geht aktuell von einem deutlich besseren Jahresergebnis für das Jahr 2019 aus. Dabei ergibt sich aus der aktuellen Datenlage ein Überschuss von rund sieben Mio. Euro. Der Jahresüberschuss wird in der Folge dazu führen, dass die Stadt bis zum Ende des Planungszeitraums über eine Ausgleichsrücklage verfügt.

**1.3.2 Ist-Ergebnisse**

- Die Stadt Emmerich am Rhein kann ab dem Jahr 2014 durchweg positive Jahresergebnisse erwirtschaften. Dabei kann die Stadt im letzten festgestellten Jahresabschluss 2017 sogar einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen.

*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.*

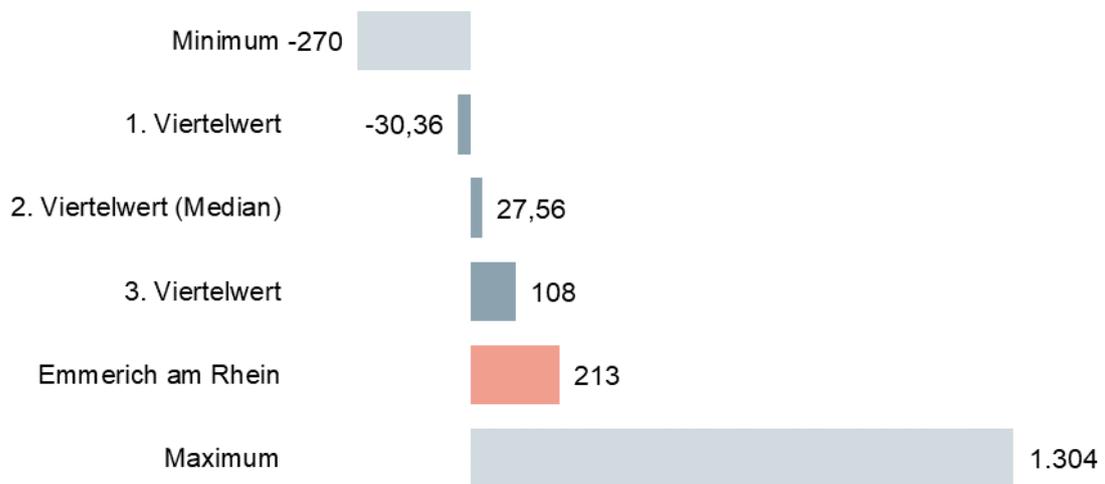
**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2010 bis 2017**



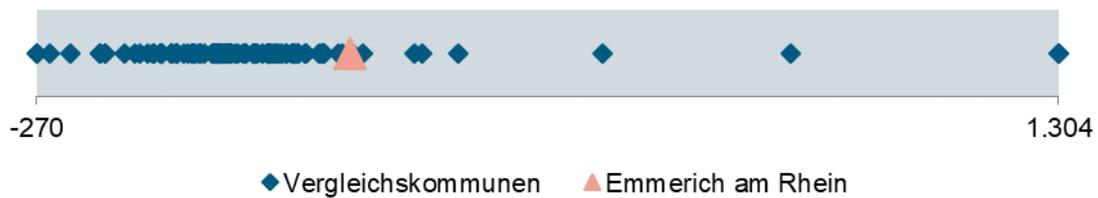
Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Emmerich am Rhein** können ab dem Jahr 2014 durchweg auf einem positiven Niveau gehalten werden. Grund hierfür ist im Wesentlichen die gute konjunkturelle Entwicklung, die sich in Emmerich am Rhein bei den Steuereinnahmen positiv bemerkbar macht.

Die Gesamtjahresergebnisse verlaufen dabei analog zu den Jahresergebnissen der Konzernmutter Stadt Emmerich am Rhein. Die Konzerntöchter Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH (EGD) mit ihren Tochterunternehmen, die Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein – eigenbetriebsähnliche Einrichtung (KBE), sowie die Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH (TWE) haben dabei schon Einfluss auf die Konzernjahresergebnisse. Insbesondere die mittelbaren Töchter Embricana Freizeit und Sport GmbH Emmerich, sowie die Contargo Rhein- Waal-Lippe GmbH werden zukünftig, in Folge der Pandemie, auf sich durch belastende Defizite bzw. niedrigere Überschüsse im Konzernhaushalt aufmerksam machen. Die weitere zukünftige Entwicklung des Konzerns Stadt Emmerich am Rhein bleibt aber ebenso geprägt durch die Ergebnisentwicklung des Kernhaushaltes.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017



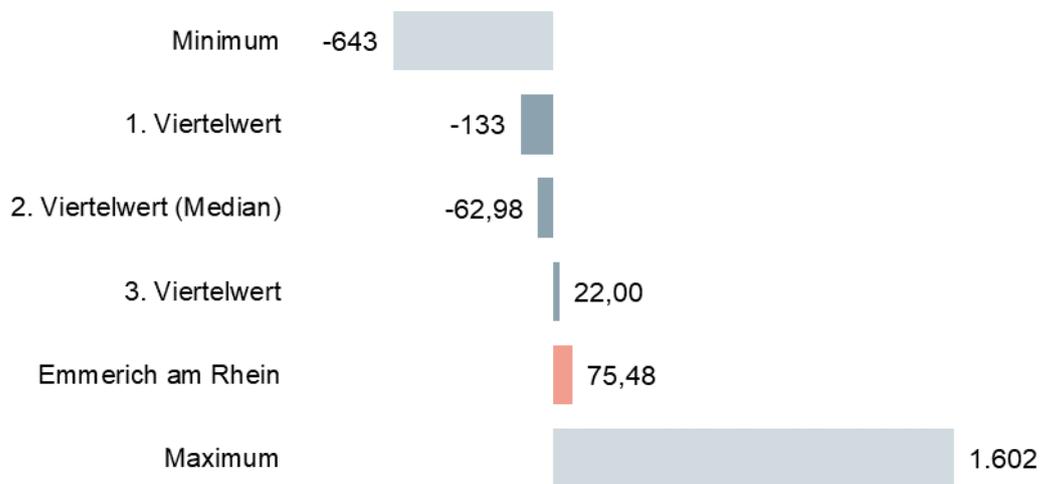
In den interkommunalen Vergleich sind 105 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Emmerich am Rhein kann sich ab 2014 mit ihrem Jahresergebnis je Einwohner jeweils über dem dritten Viertelwert positionieren. Somit erreicht die Stadt in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2017 ein besseres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die voraussichtlichen Jahresergebnisse 2018 und 2019 werden ebenfalls positiv ausfallen. Für das Jahr 2019 rechnet die Stadt sogar mit einem höheren einstelligen Millionenbetrag. Das bereits vor der Pandemie geplante Haushaltsdefizit für 2020 (rund vier Mio. Euro) wird nach aktuellen Schätzungen geringer ausfallen als geplant.

Auch aus Konzernsicht positioniert sich der Konzern Stadt Emmerich am Rhein besser als die Vergleichskommunen:

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015



In dem interkommunalen Vergleich sind 61 Kommunen enthalten.

Auch auf Konzernebene kann die Stadt Emmerich am Rhein, abgesehen vom Jahr 2013, deutlich bessere Gesamtjahresergebnisse je Einwohner erzielen als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2017, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2013 bis 2017 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2017 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017“

Stadt Emmerich am Rhein	
Jahresergebnis	6.559
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-26.707
Bereinigungen Sondereffekte	0

Stadt Emmerich am Rhein	
= bereinigtes Jahresergebnis	-20.148
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	22.202
= strukturelles Ergebnis	2.054

Das strukturelle Ergebnis ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis deutlich schlechter, allerdings immer noch positiv. Der Haushalt ist im Jahr 2017 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 2016 und 2017 deutlich über den hier verwendeten Durchschnittswerten. Dies zeigt, dass die positiven Jahresergebnisse im Wesentlichen auf der ebenfalls positiven konjunkturellen Entwicklung basieren.

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 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Plan-Ergebnisse	-8.496	-1.852	-777	-4.082	1.204
Ist-Ergebnisse	-5.983	5.053	1.009	4.284	6.559
Differenz	+2.513	+6.905	+1.786	+8.366	+5.355

Die Stadt Emmerich am Rhein kann ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Dabei ist das Jahr 2014 durch einen haushaltsentlastenden Sondereffekt (Auflösung einer Verfahrensrückstellung) 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

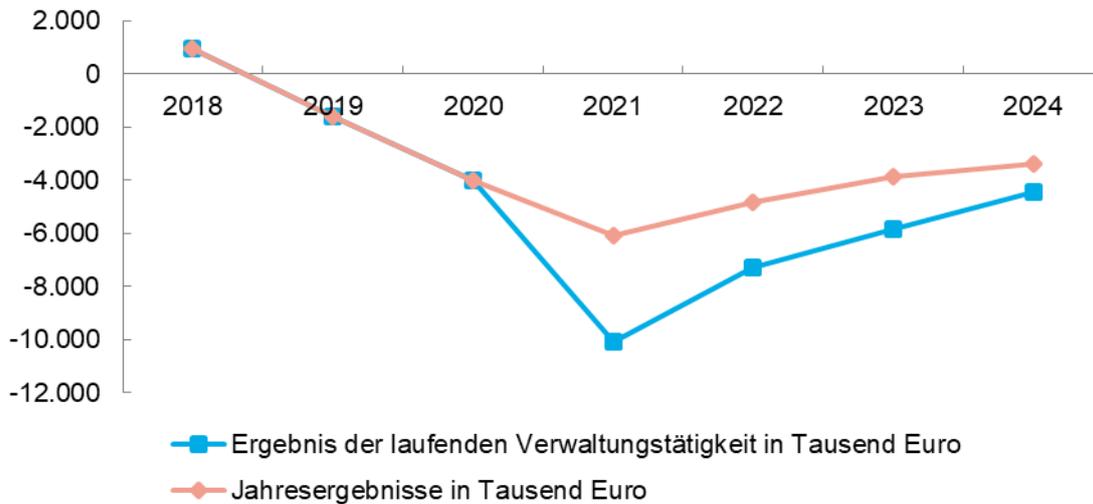
→ Die Stadt Emmerich am Rhein plant, mit Ausnahme von 2018, bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse.

#### → Feststellung

Die gpaNRW sieht allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken im Hinblick auf die aktuelle Haushaltsplanung. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte dementsprechend die Corona-bedingten finanziellen Auswirkungen (Ermittlung des außerordentlichen Ertrags) genau beobachten. Das Gleiche gilt für die drohenden Forderungsverluste aus Geldanlagen.

*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 Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2018 bis 2024**



Die Kommunen haben nach § 4 NKF-CIG im Rahmen der Haushaltsplanung 2021 und der mittelfristigen Ergebnisplanung die Summe der auf die Corona-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastung durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen zu prognostizieren.

Dazu sind in einer Nebenrechnung die Ansätze des Haushaltes 2021 bis 2024 mit den Ansätzen des Haushaltes 2020 sowie der dazugehörigen mittelfristigen Ergebnisplanung zu vergleichen. Die Ansätze des Haushaltes 2020 ff. wurden als Vergleich gewählt, da hier die Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie noch nicht enthalten sind. Für das Jahr 2024, welches nicht in dem mittelfristigen Ergebnisplan des Haushaltes 2020 enthalten war, wurden hilfsweise die Ansätze für das Jahr 2023 unverändert übernommen.

Die Differenz der beiden Ansätze stellen die Corona-bedingten Schäden dar. Im Wesentlichen betrifft dies die Gewerbesteuererträge und Gemeindeanteile an der Einkommensteuer. Die Corona-bedingten Schäden sind als außerordentlicher Ertrag im Haushalt zu planen. Dadurch erklärt sich die Diskrepanz der beiden Diagrammlinien.

Die **Stadt Emmerich am Rhein** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 3,4 Mio. Euro (rote Linie). Defizite plant die Stadt ebenfalls für die Jahre 2021 bis 2023. Diese beinhalten außerordentliche Erträge bedingt durch die Isolierung von Corona-bedingten Schäden in folgender Höhe:

**Geplante außerordentliche Erträge in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024**

	2021	2022	2023	2024
außerordentlicher Ertrag	3.995	2.452	2.001	1.054

Ohne Möglichkeit der Isolierung durch die geschaffenen Regelungen im Rahmen des NKF-CIG müsste die Stadt Emmerich am Rhein für das Haushaltsjahr 2021 ff. deutlich höhere Defizite einplanen (blauer Graph).

Um darüber hinaus 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 2017 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen**

Grundzahlen	2017 (Durchschnitt 2013 bis 2017)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	19.906 (16.436)	20.500	594 (4.604)	0,4 (3,2)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.893 (9.091)	12.335	2.442 (3.244)	3,2 (4,5)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.287 (1.831)	2.571	284 (740)	1,7 (5,0)
Ausgleichsleistungen	972 (921)	1.190	218 (269)	2,9 (3,7)
Schlüsselzuweisungen	9.282 (7.975)	10.200	918 (2.225)	1,4 (3,6)
sonstige ordentliche Erträge	5.648	3.073	-2.575	-8,3
übrige Erträge	29.939	26.533	-3.406	-1,7
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen	3.139 (2.630)	1.688	-1.418 (-942)	-9,5 (-6,1)
Allgemeine Kreisumlage	13.022 (11.779)	14.600	1.878 (2.821)	2,3 (3,1)
Personalaufwendungen	12.577	17.205	4.628	4,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.528	5.221	-307	-0,8
übrige Transferaufwendungen	24.726	32.872	8.146	4,2
übrige Aufwendungen	12.376	10.375	-2.002	-2,5

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 ergänzt.

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

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

Die Jahre 2016 ff. stellen Spitzenjahre bei den **Gewerbsteuererträgen** dar, was aber nicht auf Sondereffekte zurückzuführen ist, sondern auf eine allgemein gute wirtschaftliche Entwicklung. Die nochmals deutliche Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen in 2019 ist dabei im Wesentlichen auf Nachveranlagungen zurückzuführen.

#### Entwicklung der Gewerbesteuern in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Ist-Ergebnisse	10.853	14.690	17.466	19.265	19.906	19.998	25.950
Plan-Ergebnisse	9.600	12.300	14.000	14.700	17.600	18.600	19.400
<b>Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse</b>	<b>+1.253</b>	<b>+2.390</b>	<b>+3.466</b>	<b>+4.565</b>	<b>+2.306</b>	<b>+1.398</b>	<b>+6.550</b>

\* aktuelle Auswertung

Die Gewerbesteuer, welche in 2020 noch mit rund 20,5 Mio. Euro angesetzt war, wird unter Berücksichtigung der Umstände durch die Corona-Pandemie für 2021 nochmals deutlich vorsichtiger geplant. Die Stadt Emmerich am Rhein hat hier, unter Berücksichtigung des aktuellen Vorauszahlungssolls für 2020 und einem Teilansatz für Nachveranlagungen der Vorjahre, Gewerbesteuererträge in Höhe von 19 Mio. Euro angesetzt bei einem Hebesatz von 425 v.H. Die Gewerbesteuerentwicklung der Stadt Emmerich am Rhein war in der Vergangenheit immer wieder von Aufkommensschwankungen geprägt, entwickelt sich seit 2013 allerdings stetig steigend. Die Struktur der Gewerbebetriebe ist dabei deutlich von der Chemie-Branche geprägt. Für die Jahre 2022 ff. hat die Stadt dann mit einer Steigerung von rund 2,5 Prozent gerechnet. Sie hat damit Steigerungen verwendet, die deutlich unter den aktuellen Orientierungsdaten liegen.

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

Gewerbesteuern	Plan-Ergebnis	Differenz in Tausend Euro zu Vorjahr	jährliche Änderung in Prozent	Orientierungsdaten
2020	20.500	-5.450	-21,0	0,2
2021	19.000	-1.500	-7,3	17,9
2022	19.500	+500	2,6	4,1
2023	20.000	+500	2,6	4,2
2024	20.500	+500	2,5	6,1

Die Stadt Emmerich am Rhein plant aufgrund ihrer Erfahrungen aus Vorjahren und im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung ihre Gewerbesteuererträge sehr vorsichtig und zurückhaltend. Für die Planung der Stadt verbleibt trotzdem das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbesteuererträge durch eine noch deutlichere Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht das geplante Niveau erreichen werden. Die zurückhaltende Planung der Stadt ist demnach positiv zu bewerten.

Darüber hinaus hat die Stadt Emmerich am Rhein im Rahmen der Möglichkeiten durch das NKF-CIG einen Corona-bedingten Schaden für die Gewerbesteuer für 2021 von rund 1,5 Mio. Euro ausgemacht. Dieser wird als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan dargestellt bzw. isoliert und ist ab dem Haushaltsjahr 2025 abzuschreiben. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt Corona-bedingte Schäden von weiteren 2,5 Mio. Euro ermittelt. Die Ermittlung der Beträge entspricht der vorgegebenen Berechnungssystematik und ist demzufolge nachvollziehbar.

**Gewerbesteuer-Mindererträge in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024**

	2021	2022	2023	2024
Gewerbesteuerplanwerte 2021	19.000	19.500	20.000	20.500
Gewerbesteuerplanwerte 2020	20.500	20.700	20.900	20.900
<b>Außerordentlicher Ertrag durch Gewerbesteuer-Mindererträge</b>	<b>1.500</b>	<b>1.200</b>	<b>900</b>	<b>400</b>

Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** sind ebenfalls maßgebliche Ertragspositionen, die aufgrund der Pandemie in den nächsten Jahren deutlich geringer ausfallen werden, als in den Vorjahren geplant. Die Stadt plant für 2021 einen Ansatz von rund 10,6 Mio. Euro. Dazu hat die Stadt das zu verteilende Aufkommen mit der für Emmerich am Rhein auf Basis der Einkommensteuerstatistik festgesetzten Schlüsselzahl vervielfältigt. Die Daten basieren auf den Werten der Dezember-Modellrechnung. Die Stadt Emmerich am Rhein errechnet ihre zu erwartenden Einkommensteueranteile demnach unter Berücksichtigung der Einkommensteueranteile für den Vorjahreszeitraum (Grundbetrag rund 8,8 Milliarden Euro), sowie der alten Schlüsselzahl (gültig bis 2020). Die Steigerung der Orientierungsdaten für das Jahr 2021 hat die Stadt nicht berücksichtigt.

Im Regelfall basiert die Berechnung der Einkommensteuer auf dem im Orientierungsdatenerlass geschätzten Grundbetrag für 2020 unter Berücksichtigung der ebenfalls dort vorgegebenen prozentualen Veränderungen. Die daraus resultierende Grundmasse wird dann mit der neu festgelegten Schlüsselzahl für 2021 ins Verhältnis gesetzt, um den individuellen kommunalen Anteil zu errechnen. In diesem Fall führen beide Berechnungswege zu einem fast identischen Ergebniswert, sodass sich aus der abweichenden Berechnungssystematik der Stadt kein Planungsfehler und somit kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ergibt.

Für die mittelfristige Planung greift die Stadt dann auf die Orientierungsdaten des Landes vom 30. Oktober 2020 zurück. Somit besteht für die mittelfristige Planung das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko eines weiteren konjunkturellen Einbruchs. Die Erträge sind maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung abhängig.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat für die Anteile an der Einkommensteuer ebenfalls Corona-bedingte Schäden ermittelt. Diese liegen in 2021 bis 2023 bei insgesamt 2,3 Mio. Euro. Für 2024 hat die Stadt keine Schäden mehr ermittelt. Für das Jahr 2021 wurde versehentlich ein um 445.000 Euro höherer Einkommensteuer-Minderertrag eingeplant. Diese Berechnung führt demzufolge zu einem deutlich höheren außerordentlichen Ertrag. Ansonsten wären die zu isolierenden Schäden in Folge von Corona rund eine halbe Mio. Euro niedriger ausgefallen und gleichzeitig das geplante Jahresdefizit von sechs Mio. Euro auf 6,5 Mio. Euro angestiegen.

### Einkommensteuer-Mindererträge in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024
Einkommensteuerplanwerte 2021	10.132 (10.577)*	10.947	11.604	12.335
Einkommensteuerplanwerte 2020	11.052	11.650	12.300	12.300
<b>Außerordentlicher Ertrag durch Einkommensteuer-Mindererträge</b>	<b>920 (475)</b>	<b>703</b>	<b>696</b>	<b>0</b>

\*endgültiger Haushaltsansatz

*Aus den aktuellsten Entwicklungen, insbesondere aus der ersten Quartalsabrechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, lässt sich derzeit ein positiver Verlauf ableiten, welcher die angesprochenen Risiken entschärfen sollte.*

Auch bei den **Umsatzsteueranteilen** hat die Stadt Emmerich am Rhein eine abweichende Berechnungssystematik vorgenommen. Sie erwartet in der Planung Erträge aus der Umsatzsteuer für das Jahr 2021 in Höhe von rund 2,8 Mio. Euro. Die Stadt hat hier ebenfalls auf eine Berücksichtigung der Orientierungsdaten für 2021 verzichtet. Nach der von der gpaNRW vertretenen Berechnungssystematik wäre ein Anteil an der Umsatzsteuer für 2021 in Höhe von rund drei Mio. Euro planerisch vertretbar gewesen. Die andersartige Berechnung führt daher auch an dieser Stelle zu keinen größeren Risiken, da die ermittelten Ansätze der Stadt niedriger sind als die, welche durch die gpaNRW ermittelt wurden. Ab 2022 schlägt die Stadt dann die aus dem Orientierungsdatenerlass resultierenden Steigerungsraten auf. Auch die Planung der Umsatzsteueranteile unterliegt konjunkturellen und somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Risiken sind in der Planung nicht erkennbar.

Auch für die Umsatzsteueranteile hat die Stadt Emmerich am Rhein Corona-bedingte Schäden ermittelt und als außerordentlichen Ertrag wie folgt eingeplant:

### Umsatzsteuer-Mindererträge in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024

	2021	2022	2023	2024
Umsatzsteuerplanwerte 2021	2.769	2.459	2.515	2.571
Umsatzsteuerplanwerte 2020	2.755	2.810	2.870	2.870
<b>Außerordentlicher Ertrag durch Umsatzsteuer-Mindererträge</b>	<b>0</b>	<b>351</b>	<b>355</b>	<b>299</b>

Wie bereits oben beschrieben, ist die gpaNRW bei der Berechnung der Planwerte für die Umsatzsteuer zu einem anderen Ergebnis gekommen und würde demzufolge auch bei Berechnung der Corona-bedingten Schäden zu anderen Ergebnissen kommen. Diese sähen wie folgt aus:

**Berechnung gpaNRW Umsatzsteuer-Mindererträge in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024**

	2021	2022	2023	2024
Umsatzsteuerplanwerte 2021 Berechnung gpaNRW	2.958	2.627	2.687	2.746
Umsatzsteuerplanwerte 2020	2.755	2.810	2.870	2.870
<b>Außerordentlicher Ertrag durch Umsatzsteuer-Mindererträge</b>	<b>0</b>	<b>183</b>	<b>183</b>	<b>124</b>

Die Stadt Emmerich plant die Erträge aus der Umsatzsteuer etwas vorsichtiger. Risiken für den aktuellen Haushalt ergeben sich daraus nicht.

Aufgrund der erhöhten Gewerbesteuereinnahmen in den Vorjahren kommt es bereits in 2020 zu geringeren Erträgen bei den **Schlüsselzuweisungen**. Die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2021 belaufen sich nach den Berechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 8,9 Mio. Euro und stimmen insoweit mit dem Planwert der Stadt für dieses Jahr überein. Dieser Betrag liegt damit deutlich unter dem der bisherigen Finanzplanung (10,2 Mio. Euro). In der mittelfristigen Planung ab 2022 geht die Stadt Emmerich am Rhein dann entgegen den Annahmen aus den Orientierungsdaten von einer leicht steigenden Steuerkraft in den Referenzperioden bei wiederum steigenden Finanzmitteln des Landes aus.

**Planwerte und Steigerungen der Schlüsselzuweisungen in Tausend Euro 2020 bis 2024**

Schlüsselzuweisungen	Plan-Ergebnis	Differenz in Tausend Euro zu Vorjahr	jährliche Änderung in Prozent	Orientierungsdaten
2022	9.200	+344	3,9	-6,5
2023	9.700	+500	5,4	5,1
2024	10.200	+500	5,2	5,8
Gesamtsteigerung bis zum Ende der mittelfristigen Planung			14,5	4,4

Die Stadt Emmerich am Rhein rechnet bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums mit rund zehn Prozent mehr Steigerung der Schlüsselzuweisungen als das Land. Die gpaNRW sieht in dieser nicht unerheblichen Differenz zumindestens ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Planung. Allerdings stehen dem möglichen Risiko aus diesem Planansatz die Chancen auf höhere Erträge aus der deutlich zurückhaltenderen Planung, beispielsweise der Gewerbesteuer entgegen. Für das Jahr 2021 hat die Stadt zudem einmalig einen Corona-bedingten Schaden in Höhe der Mindererträge der Schlüsselzuweisungen durch die Anrechnung des Gewerbesteuer-Ausgleichs 2020 (296.000 Euro) ermittelt.

Stärkste rückläufige Haushaltsposition bilden die **sonstigen ordentlichen Erträge**. Diese reduzieren sich im Vergleich 2017 zu 2024 um rund 2,5 Mio. Euro. Bedingt ist die Reduzierung durch geringere bis gar keine Ansätze bei den Erträgen aus Grundstücksverkäufen, den Auflösungen von Rückstellungen und sonstigen nicht zahlungswirksamen Erträgen. Ein Plan-Ist-Vergleich im Betrachtungszeitraum zeigt, dass diese Position daher mehr Chancen als Risiken für den kommunalen Haushalt birgt.

**Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse sonstige ordentliche Erträge in Tausend Euro 2013 bis 2017**

	2013	2014	2015	2016	2017
Plan-Ergebnisse	3.510	3.160	2.990	3.050	3.599
Ist-Ergebnisse	4.467	9.175	3.434	3.819	5.648
<b>Differenz</b>	<b>+957</b>	<b>+6.015</b>	<b>+444</b>	<b>+769</b>	<b>+2.049</b>

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Erträgen** (privatrechtliche Leistungsentgelte, etc.).

Die eingeplanten Steuerbeteiligungen in Form der **Gewerbsteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entsprechen der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds Deutsche Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 1,2 Mio. Euro verursacht, welche die Stadt Emmerich am Rhein sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat hier gegenüber den Corona-bedingten Schäden bei der Gewerbesteuer eine Entlastung durch weniger zu zahlende Gewerbesteuerumlage in Höhe von 123.000 Euro für 2021 eingeplant. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt weitere Entlastungen von insgesamt 206.000 Euro ermittelt.

**Gewerbsteuerumlage-Minderaufwendungen in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024**

	2021	2022	2023	2024
Planwerte Gewerbsteuerumlage 2021	1.565	1.606	1.647	1.688
Planwerte Gewerbsteuerumlage 2020	1.688	1.705	1.721	1.721
<b>Außerordentlicher Ertrag durch Gewerbesteuerumlage-Minderaufwendungen</b>	<b>-123</b>	<b>-99</b>	<b>-74</b>	<b>-33</b>

Die steigenden **Transferaufwendungen** belasten den Haushalt der Stadt Emmerich am Rhein. Die größte Einzelposition ist dabei die **allgemeine Kreisumlage**. Der Kreis hat im Rahmen seiner Haushaltssatzung 2021 den Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage für 2021 um einen Prozentpunkt auf 28,86 Prozent (Vorjahr 29,86 Prozent) reduziert. Auf der Basis der Umlagegrundlagen nach dem GFG 2021 von 48,9 Mio. Euro (Vorjahr 48,0 Mio. Euro) ergibt sich für die Stadt Emmerich am Rhein damit ein Ansatz von rund 14,1 Mio. Euro. Die Steigerungen in den Folgejahren orientieren sich an der steigenden Steuerkraft und den prognostizierten Umlagegrundlagen bei gleichbleibendem Hebesatz. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Corona-Pandemie ist mindestens von einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko für die Stadt Emmerich am Rhein auszugehen. Die Krise wird möglicherweise auch bei den Kreisen zu Haushaltsbelastungen führen, die zum jetzigen Zeitpunkt voraussichtlich zu Jahresfehlbeträgen und somit zukünftigen Umlageerhöhungen führen könnten. Der Kreis Kleve tritt dem bereits in 2022 mit einer geplanten Entnahme aus der Ausgleichsrücklage in Höhe von rund 7,1 Mio. Euro entgegen.

Die aktuelle Berechnung der Kreisumlage führt dazu, dass die Stadt Emmerich am Rhein weniger Kreisumlage zu zahlen hat, als im Vorjahreshaushalt angenommen. Die Stadt hat dies zum Anlass genommen auch hier eine Verrechnung der Minderaufwendungen mit den Corona-bedingten Mindererträgen vorzunehmen.

**Kreisumlage-Minderaufwendungen in Tausend Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024**

	2021	2022	2023	2024
Planwerte Kreisumlage 2021	14.118	14.200	14.400	14.600
Planwerte Kreisumlage 2020	14.500	14.700	14.900	14.900
<b>Außerordentlicher Ertrag durch Kreisumlage-Minderaufwendungen</b>	<b>-382</b>	<b>-500</b>	<b>-500</b>	<b>-300</b>

Bei den **übrigen Transferaufwendungen** ergeben sich die deutlichen jährlichen Steigerungsra-  
ten maßgeblich aus den Zuschüssen und Zuweisungen. Dabei sind insbesondere die steigen-  
den Belastungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu nennen, wel-  
che im Eckjahresvergleich 2017 zu 2024 um rund 5,2 Mio. Euro ansteigen. Die größte Auf-  
wandsposition bildet hier der gesetzliche Zuschuss zu den Betriebskosten Kindergärten. Haus-  
haltungswirtschaftliche Risiken sind an dieser Stelle nicht zu erkennen. Die Folgen der steigenden  
Auswirkungen werden im Berichtsteil 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung nä-  
her betrachtet. Weitere Steigerungen sind im Bereich der Zuschüsse und Zuwendungen für ver-  
bundene Unternehmen eingeplant. Hier macht die Stadt Emmerich am Rhein allerdings auch  
Corona-bedingte Schäden geltend (siehe Tabelle weitere Positionen mit Corona-bedingten Min-  
dererträgen und Mehraufwendungen)

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungs-  
aufwendungen eine der größten Aufwandspositionen. Sie haben 2017 einen Anteil von rund  
17,8 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Dieser Wert ist  
im aktuellen Vergleichsring unterdurchschnittlich. Bis 2024 sollen die Personalaufwendungen  
um 4,6 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,6  
Prozent. Im Ansatz des Jahres 2021 berücksichtigt die Stadt Emmerich am Rhein jährliche Ta-  
rifierhöhungen und erwartete Eintritte in den Ruhestand. Zudem führt eine geänderte Ermitt-  
lungsvariante des Planansatzes zu einem merklichen Anstieg der Aufwendungen. Es ergibt sich  
demnach eine Steigerung von rund 11,1 Prozent zum Planansatz 2020. In der mittelfristigen  
Planung geht die Stadt für 2022 nur von einer geringen Steigerung in Höhe von 0,6 Prozent  
aus. Für die beiden nachfolgenden Jahre sind Steigerungsraten von 2,4 und 2,1 Prozent ange-  
setzt.

Aufgrund der Corona-Pandemie und der hiermit verbundenen außergewöhnlichen Umstände  
für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen wurde in diesem Jahr auf die Vorgabe von Ori-  
entierungs- bzw. Zielwerten für die Aufwendungen verzichtet. In Anbetracht der negativen Aus-  
wirkungen der Corona-Krise stehen zahlreiche Kommunen unter einem erheblichen Konsolidie-  
rungsdruck. Um den Haushalt dauerhaft aus eigener Kraft ausgleichen zu können, ist es erfor-  
derlich, bei den Aufwendungen nur geringe Zuwachsraten zuzulassen. Dies gilt insbesondere  
für die Personal-, sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Die geplanten Zielwerte werden nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen reali-  
sierbar sein. In den Jahren 2013 bis 2017 betrug die Steigerung der Personalaufwendungen

insgesamt rund 2,3 Mio. Euro, wobei die jährlichen Steigerungen bei durchschnittlich fünf Prozent lagen. Ausschlaggebend dafür waren die Steigerungen bei den Aufwendungen für Pensionsrückstellungen. Dazu kamen nicht planbare Dienstherrnwechsel, welchen allerdings auch regelmäßig entstandene Erstattungsansprüche gegenüberstanden. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum verdoppelt und lagen im Durchschnitt jeweils rund 0,5 Mio. Euro über dem Planansatz. Es besteht mithin an dieser Stelle ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Haushaltsplanung.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Emmerich am Rhein bis 2024 eine durchschnittliche jährliche Reduzierung von 0,8 Prozent. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit der Kämmerei. Dies führt zu immensen Schwankungen dieser Aufwandsposition im Zeitverlauf. Preissteigerungen sollen möglichst aufgefangen werden. In den Jahren 2013 bis 2019 wurden die geplanten Haushaltsansätze nach vorläufigem Stand in der Summe um rund 1,3 Mio. Euro unterschritten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht. Die Stadt hat zudem für 2021 Corona-bedingte Schäden in Form von Mehraufwendungen für zusätzliche Reinigungen und Gas in Höhe von 137.000 Euro eingeplant.

In Folge der jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Bankeinlage von sechs Mio. Euro am privaten Finanzmarkt würde sich ein diesbezüglicher Verlust ebenfalls auf die Ergebnisrechnung auswirken. Details hierzu können dem Kapitel „1.5.1 Vorgänge von besonderer Bedeutung“, die nach dem Haushaltsbeschluss eingetreten sind, entnommen werden.

Die angelegten liquiden Mittel stehen nicht mehr zur Verfügung, dies wird durch Umbuchung in die Forderungen entsprechend berücksichtigt. Der drohende Verlust der Forderung würde dementsprechend die Ergebnisrechnung in Form einer Einzelwertberichtigung belasten. Es ergibt sich demnach aus dem aktuellen Verfahren ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für den bestehenden Haushalt.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Aufwendungen** (sonstige ordentliche Aufwendungen, etc.). Die Reduzierung im Eckjahresvergleich ergibt sich im Wesentlichen aus den sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Diese waren in 2017 einmalig rund 2,5 Mio. Euro höher als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraums. Dieser Umstand ergab sich aus dem Verkauf der Förderschule an den Kreis Kleve. Den Aufwendungen stehen Erträge im gleichen Umfang gegenüber, sodass sich an dieser Stelle kein be- oder entlastender Sondereffekt für den städtischen Haushalt ergeben hat.

Darüber hinaus hat die Stadt Emmerich am Rhein in ihrer Haushaltsplanung weitere Corona-bedingten Schäden bei folgenden Ertragspositionen identifiziert:

- Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich,
- sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land,
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, sowie
- Finanzerträge.

Aufwandsseitig hat die Stadt Mehraufwendungen bei folgenden Haushaltspositionen ermittelt:

- Transferaufwendungen und

- sonstige ordentliche Aufwendungen.

Die Stadt hat demzufolge in den Haushaltsjahren 2021 bis 2024 folgende Schäden ermittelt und in der Ergebnisrechnung als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen:

**Weitere Positionen mit Corona-bedingten Schäden in Euro Stadt Emmerich am Rhein 2021 bis 2024**

Position	coronabedingte Schäden 2021	coronabedingte Schäden 2022	coronabedingte Schäden 2023	coronabedingte Schäden 2024
<b>Ertrags- und Aufwandsarten</b>				
Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich	193.590	5.000	0	0
allgemeine Zuweisungen vom Land	-31.111	0	0	0
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	29.666	0	0	0
Finanzerträge	312.290	388.047	286.195	251.683
Transferaufwendungen	170.300	0	0	0
sonstige ordentliche Aufwendungen	914.922	403.326	338.350	436.326

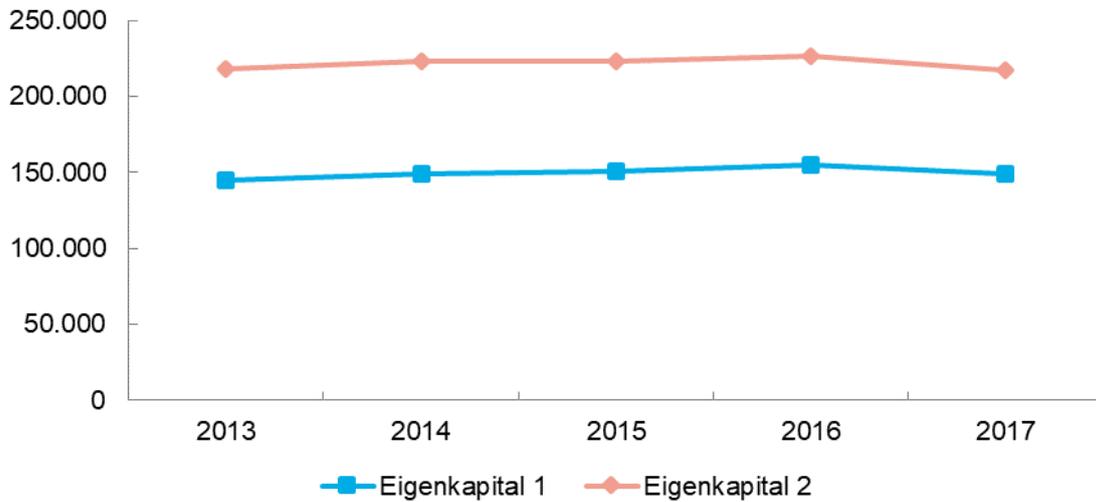
Die Berechnung der Corona-bedingten Mindererträge und Mehraufwendungen konnte die Stadt Emmerich am Rhein im Wesentlichen nachvollziehbar vorlegen und erläutern. Inwiefern die Planpositionen der Realität entsprechend Rechnung tragen, hängt von den weiteren Pandemie-bedingten Entwicklungen ab.

**1.3.4 Eigenkapital**

- Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über eine komfortable Eigenkapitalausstattung. Die Stadt kann in allen Betrachtungsjahren mehr Eigenkapital 1 vorweisen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt noch deutlich entfernt.
- Die bis 2024 geplanten Haushaltsdefizite in Verbindung mit den Entwicklungen durch die Corona-Pandemie werden die Eigenkapitalausstattung der Stadt Emmerich am Rhein in den nächsten Jahren merklich reduzieren. Die Stadt wird dadurch an Entscheidungsspielraum verlieren.

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

### Eigenkapital Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017

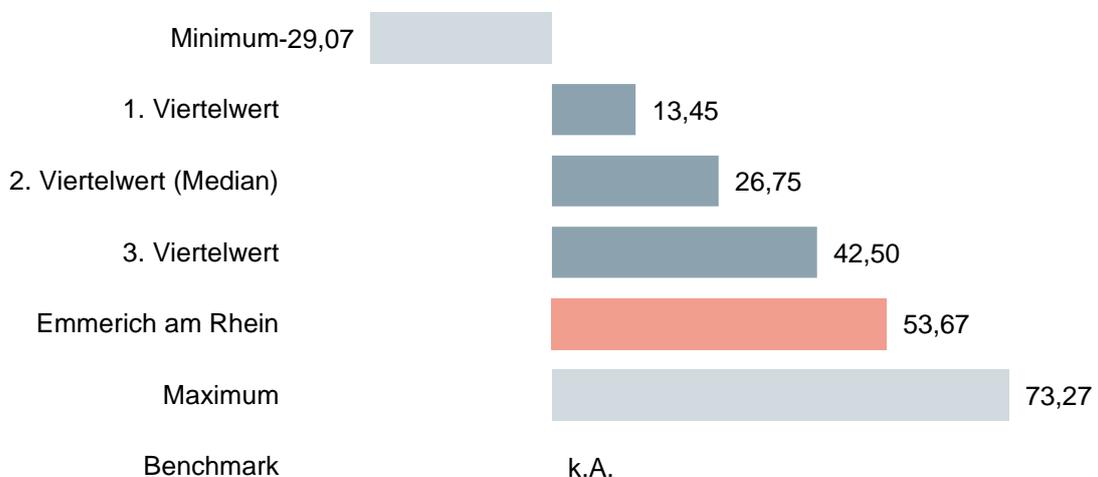


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

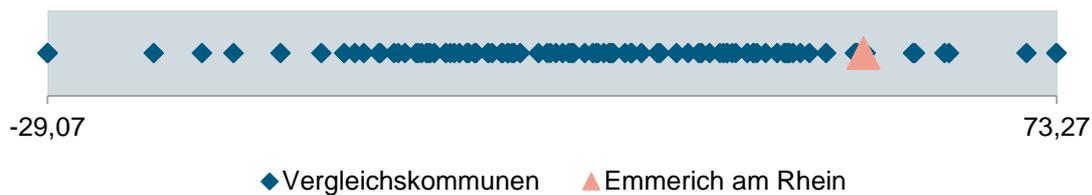
Die **Stadt Emmerich am Rhein** konnte ihr Eigenkapital im Eckjahresvergleich 2013 zu 2017 erhalten bzw. um weitere 4,7 Mio. Euro erhöhen. Die vorläufigen Schätzungen für die Jahresabschlüsse 2018 und 2019 sehen ebenfalls ausgeglichene Haushalte vor. Die aktuellen Planungen sehen allerdings bis 2024 ausschließlich negative Ergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um rund 18,6 Mio. Euro (12,5 Prozent) reduzieren.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Emmerich am Rhein ist zum jetzigen Zeitpunkt vergleichsweise gut. Die Eigenkapitalquote 1 ist im Jahr 2017 mit 53,7 Prozent besser als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 105 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt gehörte auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer angemessenen Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 kann sich in allen Jahren jeweils über dem 3. Viertelwert positionieren. Dies gilt ebenfalls für die Eigenkapitalquote 2 (einschließlich Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge).

Beim interkommunalen Vergleich auf Gesamtabstrassebene stellt sich die Positionierung ähnlich dar. In den Jahren 2010 bis 2015 haben 75 Prozent der Vergleichsstädte eine geringere Gesamteigenkapitalquote 1. Bei der Gesamteigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt jeweils über dem Median.

**Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2015\***

Kennzahl	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	36,8	-29,8	11,2	22,8	35,6	68,1	61
Gesamteigenkapitalquote 2	63,4	-11,7	40,0	51,0	63,9	87,7	61

\* Die Stadt Emmerich am Rhein hat bisher nur die Gesamtabstrasse bis einschließlich 2015 aufgestellt.

**1.3.5 Schulden und Vermögen**

→ Die Stadt Emmerich am Rhein gehört, in Bezug auf den Kernhaushalt, zu den Kommunen mit vergleichsweise geringeren Schulden und Verbindlichkeiten. Die eher zurückhaltende Investitionspolitik der letzten Jahre führt allerdings zukünftig zu erhöhten Reinvestitionsbedarfen in die gealterte Vermögensstruktur. Der Konzern Stadt Emmerich am Rhein bilanziert unter Berücksichtigung seiner verselbstständigten Aufgabenbereiche überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten.

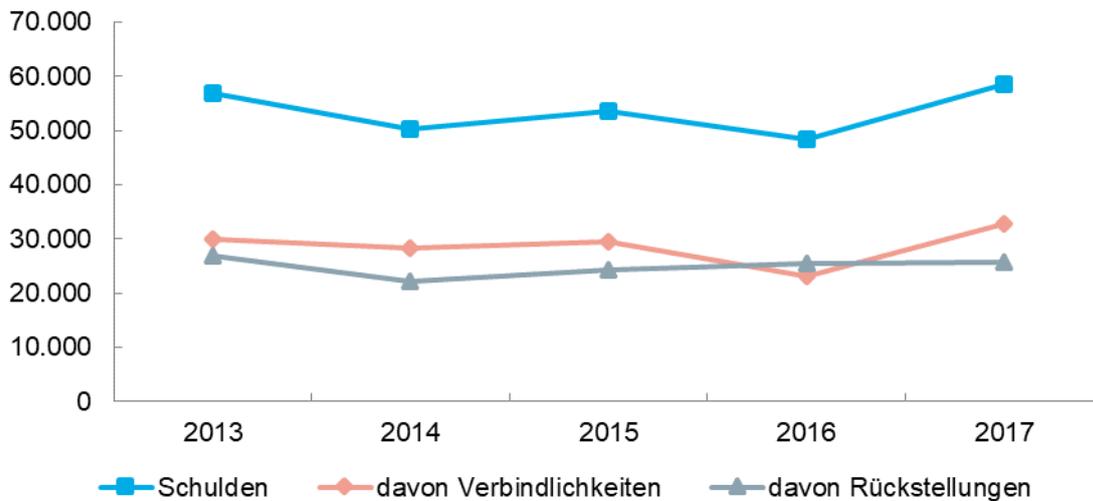
**→ Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein hat die gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW festgesetzte Intervallgrenze von zehn Jahren für eine körperliche Bestandsaufnahme von unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens überschritten.

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

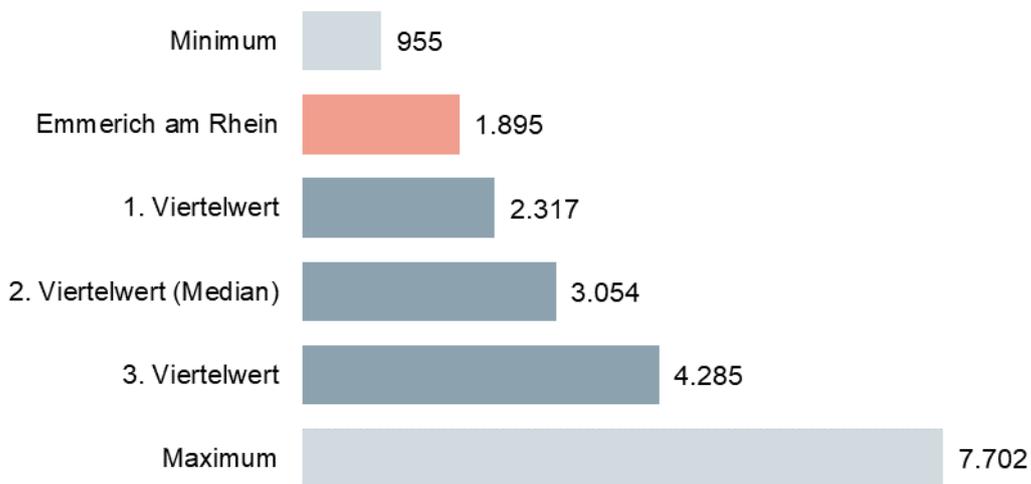
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.

**Schulden Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017**



Die Schulden der **Stadt Emmerich am Rhein** verteilen sich relativ gleichmäßig auf Verbindlichkeiten und Rückstellungen. Die Schulden sind seit 2013 um rund 1,7 Mio. gestiegen. Dabei waren die Schulden insgesamt im Zeitverlauf bis 2016 bereits deutlich gesunken. Die sichtbare Erhöhung ergibt sich aus den in 2017 neu aufgenommenen Verbindlichkeiten für Investitionen (+11,0 Mio. Euro). Die Verbindlichkeiten wie auch die Rückstellungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich und bewegen sich in allen Jahren unter dem ersten Viertelwert. Dies führt bei den Schulden je Einwohner zur folgender Einordnung:

### Schulden je Einwohner in Euro 2017

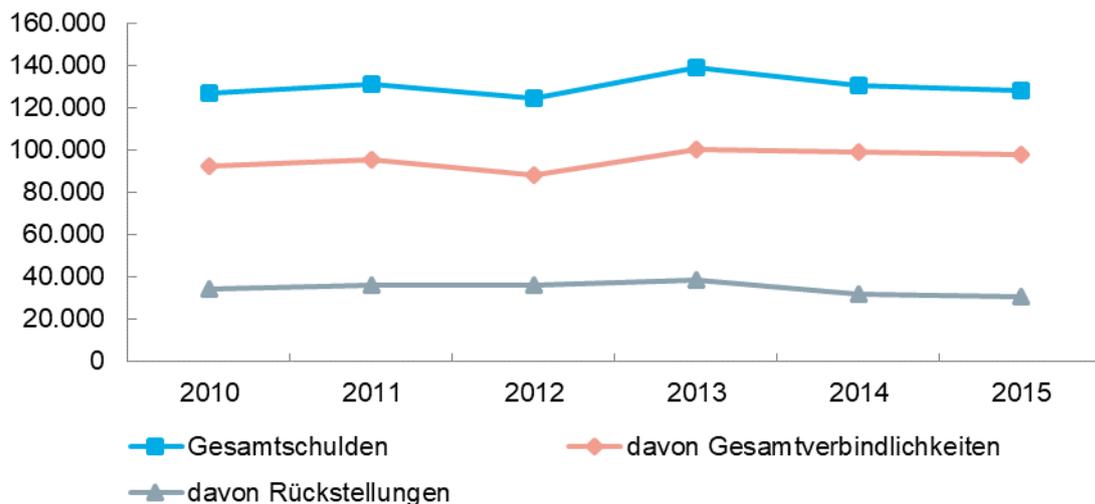


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 105 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Der Stadt Emmerich am Rhein positioniert sich im aktuellen interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Trotz gestiegener Schulden verhält sich die Einordnung im interkommunalen Vergleich für alle Jahre konstant.

Auf Konzernebene wird die Gesamtverschuldung mehr als verdoppelt. Dabei steigen vor allen Dingen die Verbindlichkeiten im Konzernhaushalt an. Diese verdreifachen sich im Vergleich zum Kernhaushalt und steigen um weitere 66,6 Mio. Euro.

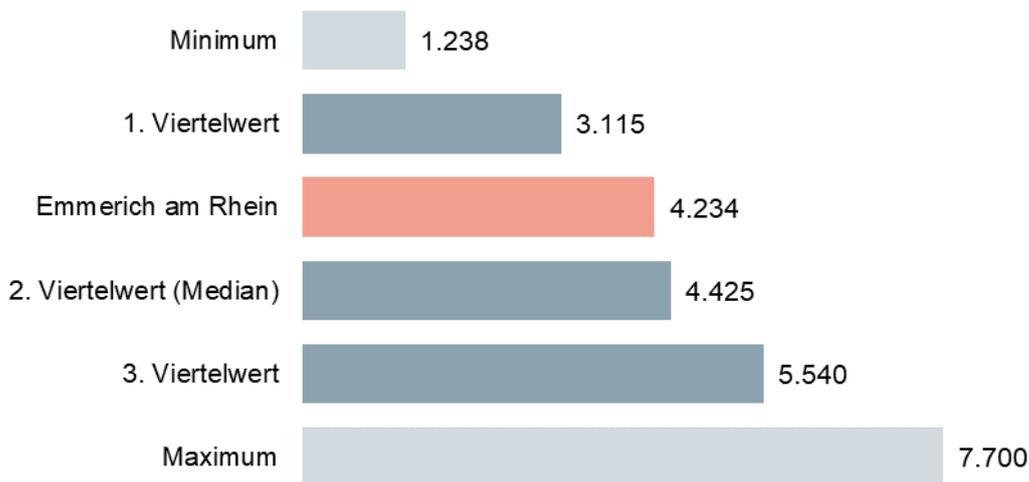
### Gesamtschulden Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2010 bis 2015



Der Verlauf der Gesamtverschuldung kann in Emmerich am Rhein nur bis einschließlich 2015 dargestellt werden, da die Gesamtabschlüsse 2016 ff. im Prüfverlauf noch nicht fertiggestellt

waren. Im interkommunalen Vergleich in Bezug zum Einwohner kann der Konzern Stadt Emmerich am Rhein sich wie folgt positionieren:

#### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 62 Werte eingeflossen.

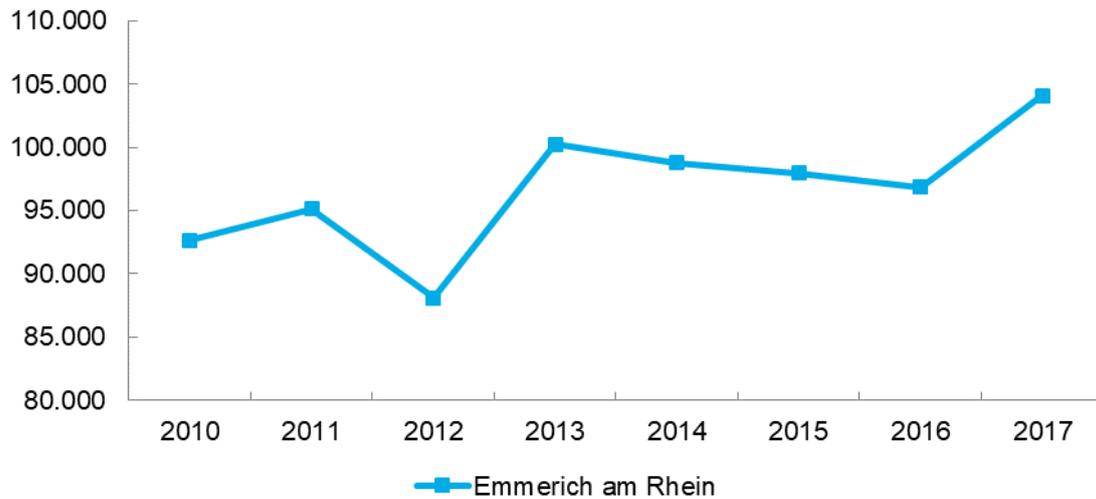
Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verändert sich ein wenig zu der aus dem Kernhaushalt der Stadt Emmerich am Rhein. Der Konzern Stadt bilanziert dabei allerdings immer noch eine geringere Verschuldung als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre, abgesehen von den Jahren 2012 und 2013. In diesen Jahren ergeben sich Positionierungen leicht über dem Median.

Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu rund 73,5 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2010 bis 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Emmerich am Rhein verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2017 hat die Stadt die entsprechenden Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der bekannten Verflechtungen mitgeteilt. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

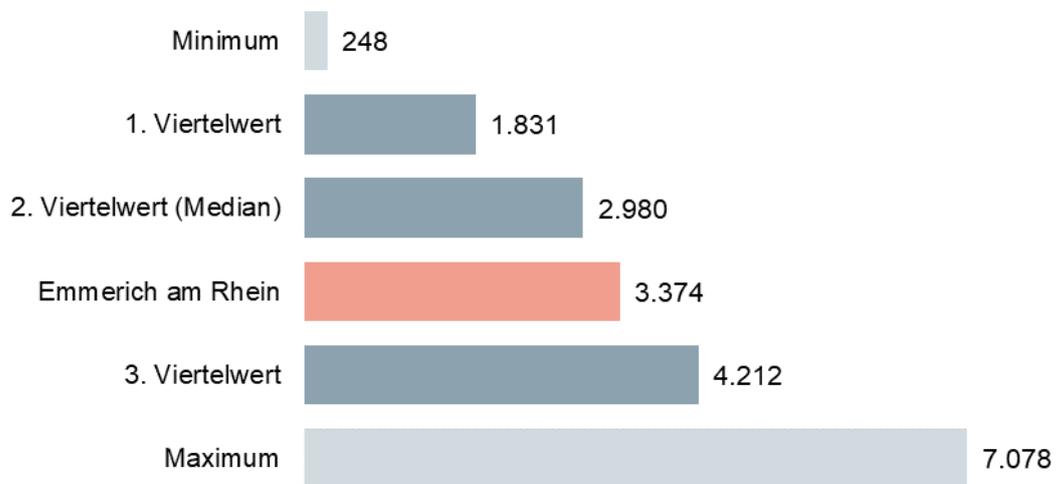
**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2010 bis 2017**



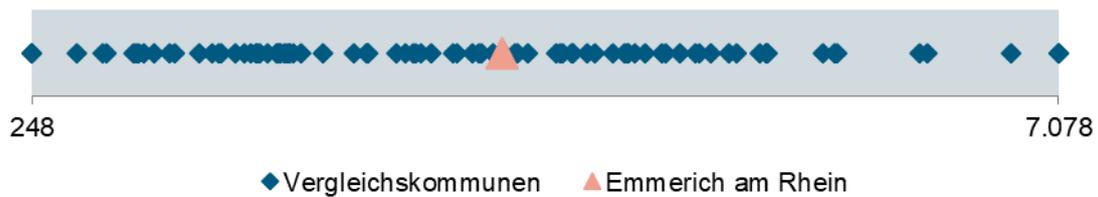
Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen zu knapp 50 Prozent aus den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. Diese resultieren in den meisten Jahren zur Hälfte aus dem Konzernabschluss der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH (EGD). Darüber hinaus bilanziert der Konzern Stadt Emmerich am Rhein jährlich rund 30 Mio. Euro für Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen. Diese resultieren im Wesentlichen aus abgetretenen Forderungen der Technischen Werke Emmerich am Rhein GmbH, die im Wege eines Forfaitierungsvertrags veräußert wurden.

Die deutliche Reduzierung der Gesamtverbindlichkeiten in 2012 ist dabei auf den Kernhaushalt zurückzuführen. 2012 konnte die Stadt einmalig auf die Bilanzierung von Liquiditätskrediten verzichten. Das Gleiche gilt ebenfalls für das Jahr 2017, allerdings haben sich in diesem Jahr die Investitionskredite des Kernhaushaltes um elf Mio. Euro erhöht - ein Umstand, den die Grafik ebenfalls deutlich zeigt.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2017**



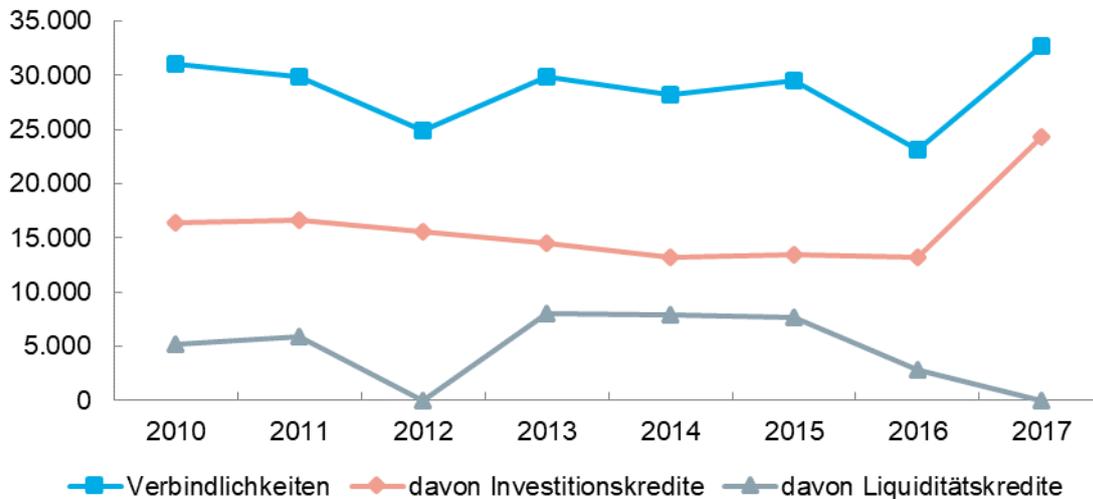
In den interkommunalen Vergleich sind 86 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2010 bis 2017 positioniert sich der Konzern Stadt Emmerich am Rhein jeweils über dem Median im interkommunalen Vergleich.

Aufgrund des doch deutlichen Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten sind nachfolgend auch noch diese Verbindlichkeiten näher zu betrachten.

**Verbindlichkeiten Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2010 bis 2017**



Der Einfluss der Liquiditätskredite auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes wird anhand dieser Grafik deutlich. Umso erfreulicher ist es, dass sich die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in den letzten Jahren doch deutlich reduziert haben bzw. im letzten Betrachtungsjahr vollständig getilgt werden konnten. Allerdings musste die Stadt 2017 zur Verwirklichung ihrer Investitionen vermehrt Investitionskredite aufnehmen. Im interkommunalen Vergleich bezogen auf den Einwohner ergibt sich folgendes Bild:

**Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2017**

Kennzahl	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	787	0	510	923	1.300	3.163	105
Liquiditätskredite je Einwohner	0	0	0	398	1.202	4.058	105
Verbindlichkeiten je Einwohner	1.059	178	1.065	1.778	2.806	6.092	105

Mehr als 50 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich haben höhere Investitionskredite je Einwohner als die Stadt Emmerich am Rhein. Das vergleichsweise niedrige Niveau an Investitionskrediten ergibt sich zum einen aus der eher zurückhaltenden Investitionspolitik der letzten Jahre und ist ausschlaggebend für die fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrade, sowie den Werteverzehr beim Anlagevermögen. Zum anderen spielt die Ausgliederung des Kanalvermögens eine wesentliche Rolle.

Die vollständige Tilgung der Liquiditätskredite hat die gute Positionierung der gesamten Verbindlichkeiten je Einwohner zur Folge. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre. Die Stadt Emmerich am Rhein positioniert sich in allen Jahren deutlich unter dem Median.

Ob die Stadt zukünftig diese Positionierung im interkommunalen Vergleich erhalten kann, hängt von der tatsächlichen Umsetzung des geplanten Investitionsvolumens in den Jahren 2020 ff. ab. Dies soll sich in den nächsten Jahren teilweise vervierfachen, was die Aufnahme weiterer Investitionskredite zur Folge haben könnte, je nach Entwicklung der Liquidität. Details dazu entnehmen Sie bitte dem nachfolgenden Kapitel.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

**Salden der Finanzrechnung Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2018 bis 2024**

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6.365	8.366	-2.689	-8.067	-5.119	-3.416	-2.116
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	2.603	-1.458	-17.495	-16.702	-9.739	-7.200	-2.272
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>8.968</b>	<b>6.908</b>	<b>-20.184</b>	<b>-24.769</b>	<b>-14.858</b>	<b>-10.616</b>	<b>-4.387</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3.247	-1.906	12.758	12.454	7.490	4.505	-709
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>5.720</b>	<b>5.002</b>	<b>-7.427</b>	<b>-12.315</b>	<b>-7.369</b>	<b>-6.111</b>	<b>-5.096</b>

Die **Stadt Emmerich am Rhein** plant in Folge der deutlichen Ergebnisdefizite ab 2020 auch mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt plant somit von 2020 bis 2024 summiert mit einem Fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit von 21,4 Mio. Euro. Der Fehlbetrag sollte teilweise aus den aufgebauten liquiden Mitteln gedeckt werden. Dazu tragen die voraussichtlich guten Ergebnisse und Finanzmittelüberschüsse aus 2018 und 2019 maßgeblich bei. Die jüngsten Entwicklungen in Folge des Insolvenzverfahrens der Greensill Bank, welche voraussichtlich Verluste von liquiden Mitteln in Höhe von sechs Mio. Euro zur Folge haben, könnten allerdings zu einer möglicherweise notwendigen Aufnahme von Liquiditätskrediten führen.

Die unzureichenden Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit stehen somit nicht zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung. Diese summieren sich in den Jahren 2020 bis 2024 auf 88,1 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 34,7 Mio. Euro. Die Stadt Emmerich am Rhein plant demnach weitere Kreditaufnahmen von rund 49,4 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten werden somit in den nächsten Jahren deutlich ansteigen.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

munen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Kommune die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2017 in Euro
Straßen	60	18	70	42.620.375

Die durchschnittliche Investitionsquote lag in Emmerich am Rhein in den Jahren 2013 bis 2017 bei 59,0 Prozent. Dadurch hat in den letzten Jahren ein Werteverzehr stattgefunden. Die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2017 um rund 3,1 Mio. Euro reduziert.

Das Infrastrukturvermögen wurde zur ersten Eröffnungsbilanz bewertet und in das städtische Anlagevermögen eingepflegt. Zu den Jahresabschlüssen werden Buchinventuren durchgeführt. Eine erneute körperliche Inventur in Form einer Befahrung hat bisher nicht stattgefunden.

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 2009 hätte somit in Emmerich am Rhein eine Zustandsbewertung des Verkehrsflächenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2019 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. Aktuell gibt es in Emmerich am Rhein Überlegungen in absehbarer Zeit den gesetzlichen Regelungen des § 30 Abs. 2 KomHVO NRW nachzukommen.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens ist in Emmerich am Rhein mit 70 Prozent deutlich fortgeschritten. Die Haushalte 2020 und 2021 sehen daher im Bereich des Infrastrukturvermögens einige größere Investitionen vor, welche sich positiv auf den Anlagenabnutzungs-

grad der Straßen auswirken werden. Dabei besteht bei der Stadt Emmerich am Rhein ein integriertes Handlungskonzept, welches die in den letzten Jahren beschlossenen städtebaulichen Konzepte unterstützt.

Bezüglich des Ausbaus weiterer Straßen wurde eine Prioritätenliste erstellt. Im Rahmen der Vermögenserfassung zum NKF wurden alle öffentlichen Straßen bewertet. Aus dieser Bewertung sind die Straßen, die in den nächsten Jahren ausgebaut bzw. erneuert werden müssen, in einer Prioritätenliste erfasst. Neben diesen Straßen mit sehr schlechtem Bauzustand wurden auch die Straßen in die Prioritätenliste aufgenommen, die in Folge von Kanalbaumaßnahmen durch die Technischen Werke Emmerich so in Mitleidenschaft gezogen wurden, dass sich ein Ausbau empfiehlt. Die Liste enthält die verschiedenen Straßen, die mittel- und langfristig ausgebaut werden sollen. Die kurz- und mittelfristig auszubauenden Straßen sind für die Jahre 2019 bis 2022 benannt, die langfristig auszubauenden Straßen fallen in die Einstufung „Ausbau in späteren Jahren“.

Die Stadt hat demnach in ihrer Planung für das Jahr 2020 wie bereits im Jahr davor investive Auszahlungen in Höhe von rund 8,3 Mio. Euro geplant. Diesen Ausgaben stehen investive Einzahlungen in Höhe von 3,5 Mio. Euro gegenüber, wobei rund zwei Mio. Euro auf Beiträgen basieren. Für den Haushalt 2021 sieht die Stadt ein identisches Investitionsvolumen vor und plant darüber hinaus bis 2024 weitere Investitionen in Höhe von 14,5 Mio. Euro. Auf der Einnahmeseite sieht die Stadt investive Einzahlungen in Höhe von rund 11,7 Mio. Euro vor (2021 bis 2024).

#### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2017

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2017 in Euro
Schulen	80	35	57	29.270.191
Verwaltungsgebäude	80	42	48	5.657.970
Schulsporthallen	60	23	61	5.722.223
Gemeindehäuser, Saalbauten, Jugendheime	80	21	74	6.464.822
Wohnbauten	80	29	64	1.061.444
Sporthallen	60	14	77	205.805
Feuerwehrgerätehäuser	80	26	67	2.347.087

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente bereits alle die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten, mit Ausnahme der Verwaltungsgebäude. Die Anlagenabnutzungsgrade in einigen Segmenten sind bereits deutlich fortgeschritten. Das deutet auf mögliche Reinvestitionsbedarfe hin. In den vergangenen Jahren wurde in diesen Bereichen in geringem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den bebauten Grundstücken liegt in den Jahren 2013 bis 2017 bei gerade mal 18,1 Prozent und damit deutlich unter dem Richtwert von 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig nötig, um die Gebäude dauerhaft zu erhalten. Hierin begründet sich demnach auch die unterdurchschnittliche Positionierung bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einwohner.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht 2017 rund 70 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2013 bis 2017 um rund sechs Mio. Euro reduziert. Im Bereich Kinder- und Jugendeinrichtungen, sowie Wohnbauten haben sich die Vermögenswerte über die Jahre nur geringfügig reduziert. Etwas deutlicher dagegen ist wiederum der Werteverzehr im Bereich Sonstige Dienst-, Betriebs- und Geschäftsgebäude mit rund 2,8 Mio. Euro.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat den Bedarf an Reinvestitionen und Neuinvestitionen bei den Gebäuden bereits erkannt und hat in den Haushaltsplänen 2020 und 2021 erhebliche Auszahlungen für Baumaßnahmen eingeplant.

Insgesamt wird die Stadt Emmerich am Rhein in den kommenden Jahren rund 21,7 Mio. Euro in Hochbaumaßnahmen investieren. Größere Investitionen plant die Stadt ebenfalls im Bereich Schulen durch den Abriss und dem damit einhergehenden geplanten Neubau der Gesamtschule am Standort Brink. Dafür stellt die Stadt bis 2023, nach erster grober Kostenschätzung, Mittel in Höhe von 15,2 Mio. Euro bereit. Dazu kommt die Herrichtung der Gesamtschule im Gebäude Grollscher Weg. Hier werden investive Auszahlungen von rund 14,8 Mio. Euro erwartet. Zudem soll eine Aufstockung des Neubaus Rathaus bis 2022 erfolgen. Die geschätzten Kosten belaufen sich auf rund 1,4 Mio. Euro.

Der schon fortgeschrittenere Anlagenabnutzungsgrad im Bereich der Sporthallen hat die Stadt Emmerich am Rhein bisher nicht dazu veranlasst Mittel bereitzustellen. Gleiches gilt für den Bereich der Gemeindehäuser. Die Stadt sieht aufgrund der aktuellen Gebäudezustände hier noch keinen Reinvestitionsbedarf.

Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrade in den oben genannten Bereichen auswirken. Dabei wird die Finanzierung dieser Investitionen aber auch eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein schafft es nicht die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Gleiches gilt für den Gesamtabschluss und die Haushaltssatzung. Es fehlt der Stadt daher an wichtigen Informationen zur Haushaltsslage.

- Die Entscheidungsträger der Stadt Emmerich am Rhein erhalten unterjährig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit zeitnah Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die fehlenden Informationen, welche sich aus den Rückständen bei der Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse ergeben, erschweren allerdings die Einordnung der haushaltswirtschaftlichen Lage und der daraus resultierenden Entscheidungen.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Emmerich am Rhein** hat den Haushalt 2021 im Februar dieses Jahres beschlossen. Der Bürgermeister konnte daraufhin, aufgrund der Corona-bedingt verlängerten Zeitspanne, die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Landrätin des Kreises Kleve anzeigen. In den Vorjahren konnte die Stadt die Fristen zur Einbringung, Beschluss und Anzeige jeweils nicht einhalten. Die Jahresabschlüsse 2018 und 2019 hat die Stadt aktuell noch nicht aufgestellt und somit ist eine fristgerechte Feststellung nicht mehr möglich. Auch die Fristen zur Auf- und Feststellung der vorangegangenen Jahresabschlüsse konnte die Stadt nicht einhalten.

Die Stadt Emmerich am Rhein kann zum Zeitpunkt der Prüfung die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2010 bis 2015 vorweisen. Die nachfolgenden Gesamtabschlüsse hat die Stadt aktuell noch nicht aufgestellt. Die Gemeindeordnung sieht vor, den jeweiligen Gesamtabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2016 bis 2017 können im Rahmen des vereinfachten Verfahrens gemäß § 1 Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse mit dem Gesamtabschluss 2018 aufgestellt werden. Die Stadt Emmerich am Rhein wird von dieser Regelung Gebrauch machen und die Gesamtabschlüsse 2016 und 2017 mit dem Gesamtabschluss 2018 bestätigen lassen. Für die Folgejahre ist die Stadt Emmerich am Rhein ebenfalls dazu verpflichtet Gesamtabschlüsse aufzustellen.

Die Rückstände bei den aufgestellten Jahres- und Gesamtabschlüssen führt zu deutlichen Informationslücken bei der Einordnung der haushaltswirtschaftlichen Situation und erschweren zukünftige Entscheidungen.

Zur Kompensation dieser Informationsdefizite hat die Stadt Emmerich am Rhein ein unterjähriges Finanzcontrolling implementiert. Das Finanzcontrolling der Stadt erfolgt durch den Fachbereich 2 Finanzen. Dieser erstellt zweimal jährlich zum Stichtag 31. Mai und 30. September in Absprache mit den Fachbereichen gemeinsame Controllingberichte über die haushaltswirtschaftliche Lage der Stadt. Berichtsempfänger sind die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes sowie der Rat in Form des Haupt- und Finanzausschusses.

Der Bericht enthält Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnisrechnung sowie der Verbindlichkeiten, Investitionen und Fördermittel. Daneben werden die wesentlichen Entwicklungen bzw. Veränderungen auf Ebene der Fachbereiche mit deren monetären Auswirkungen benannt. Darüber hinaus stellt die Stadt Emmerich am Rhein die Entwicklung der großen Ertrags- und Aufwandspositionen insgesamt dar.

Das NKF-CIG sieht eine vierteljährliche Berichterstattung über die finanzielle Lage gegenüber dem für den Beschluss über die Haushaltssatzung zuständigen Organ ab dem 30. Juni 2020 vor. Die Stadt Emmerich am Rhein hat zu diesem Vorgehen bereits weitere Schritte eingeleitet. Der Rat hat daher im Mai 2020 beschlossen, dass die Verwaltung über die oben genannten Stichtage hinaus in den Haupt- und Finanzausschusssitzungen mündlich zur finanziellen Lage der Stadt Emmerich am Rhein Stellung nimmt. Zum Jahreswechsel hat die Stadt diese Präsentationen nun durch schriftliche Quartalsberichte ersetzt, welche jeweils zügig nach Quartalsende den entsprechenden Entscheidungsträgern zur weiteren Beratung zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus wurden die Budgetverantwortlichen aufgefordert, bis auf weiteres davon abzu-  
sehen, Aufwendungen zu tätigen, denen keine gesetzlichen oder sonstigen vertraglichen Verpflichtungen bzw. Erträge in gleicher Höhe gegenüberstehen. Des Weiteren wurden die Budgetverantwortlichen aufgefordert, dem Fachbereich Finanzen eine Übersicht aller freiwilligen bzw. zurückzustellenden Aufwendungen zu übermitteln.

Auf Basis dieser Aufstellung hat der Rat der Stadt Emmerich am Rhein am 23. Juni 2020 ein sofortiges Moratorium für alle nicht notwendigen Maßnahmen, Beauftragungen und Projekte bis vorerst Oktober 2020 beschlossen. Die Konsolidierungsmaßnahme wirkt sich nach ersten Berechnungen im konsumtiven Bereich mit einer Haushaltsentlastung von 1,6 Mio. Euro aus. Im investiven Bereich soll der Haushalt mit rund zwei Mio. Euro entlastet werden.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Emmerich am Rhein die steigenden Aufwendungen insbesondere durch die gute konjunkturelle Entwicklung und die damit einhergehenden Steuererträge abfangen. Die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen ist dementsprechend hoch und wird den Handlungsspielraum zukünftig deutlich einschränken.

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

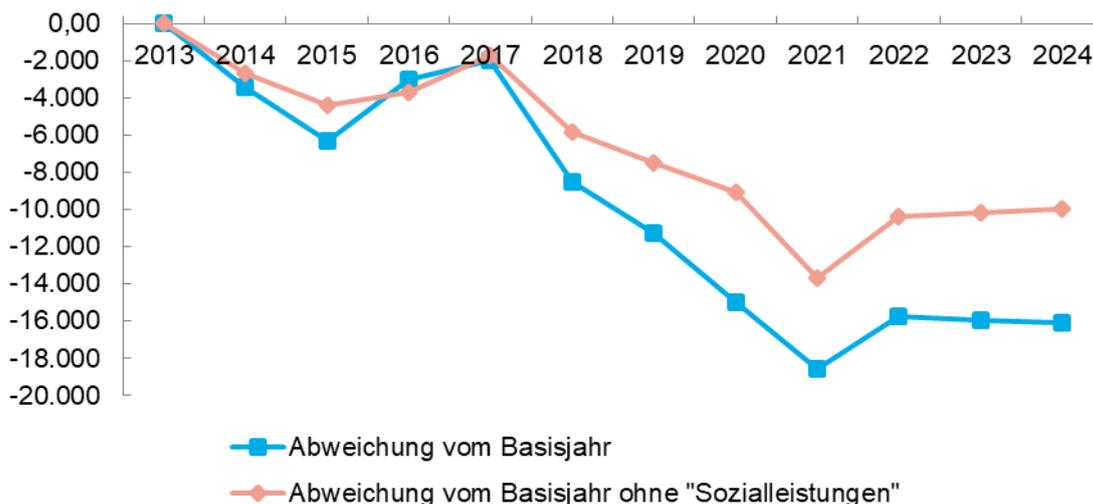
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen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

Dabei hat die gpaNRW für das Jahr 2014 sonstige ordentliche Erträge in Höhe von 5,4 Mio. Euro bereinigt. Hierbei handelt es sich um eine aufgelöste Verfahrensrückstellung im Rahmen eines größeren Klageverfahrens. Darüber hinaus wurden die ab 2021 isolierten Corona-bedingten Schäden, welche in der Ergebnisrechnung als außerordentlicher Ertrag auszuweisen sind ebenfalls bereinigt (siehe auch Ausführungen im Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse).

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 13 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

**Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2024**



Bis 2017 Ist-Zahlen, ab 2018 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2013 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sodann als Differenz zum Basisjahr.

Das Basisjahr 2013 stellt dabei, vor der Bereinigung, mit einem Defizit von rund sechs Mio. Euro, das mit Abstand schlechteste Ergebnis im Betrachtungszeitraum dar. In den Folgejahren

2014 bis 2017 kann die Stadt, vor der Bereinigung, jeweils ein positives Jahresergebnis erzielen.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Stadt Emmerich am Rhein**. Im direkten Vergleich der Jahre 2013 und 2017 nähert sich der Trend, nach einer deutlichen Absenkung in den Jahren 2014 und 2015, wieder dem Ausgangswert an. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei leicht stärker (+ 11,3 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 9,2 Mio. Euro). Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 2,3 Mio. Euro, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen mit 0,5 Mio. Euro, sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von 2,6 Mio. Euro sowie die Transferaufwendungen mit weiteren 5,7 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen steigen die Entgelte für die tariflich Beschäftigten im Eckjahresvergleich um 1,2 Mio. Euro an. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen wirken sich auch die steigenden Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen negativ aus.

Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ergeben sich die Steigerungen im Wesentlichen aus gestiegenen Aufwendungen für die Instandhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen. Die Transferaufwendungen sind ebenfalls angestiegen, diesen stehen aber teilweise Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Ein wesentlicher Teil resultiert aus dem Anstieg der Transferaufwendungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Hierbei handelt es sich um die gesetzlich verpflichtenden Betriebskosten für Kindertagesstätten.

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen 2018 ff. deutlich aus. So gelingt es der Stadt nicht, die voraussichtlich steigenden Aufwendungen, insbesondere im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auszugleichen. Als besonders stark steigend erweisen sich in diesem Bereich ebenfalls die Aufwendungen für Kindertagesstätten. Im aktuellen Haushaltsplan 2021 rechnet man bis Ende der mittelfristigen Planung mit einer durchschnittlichen Steigerung von 3,3 Prozent jährlich.

Der Stadt Emmerich am Rhein gelingt es somit nicht, alle Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich darüber hinaus aus der allgemeinen Preissteigerung, sowie Besoldungs- und Tarifierhöhungen.

Insbesondere die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die städtischen Bemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Haushaltsausgleiche können nur in Folge positiver konjunktureller Entwicklungen dargestellt werden. Unter Berücksichtigung der konjunkturschwächenden Entwicklungen im Rahmen der Corona-Pandemie ist es daher umso wichtiger, dass die Stadt vorbeugend Maßnahmen entwickelt 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 Emmerich am Rhein** ihre Realsteuerhebesätze 2015 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A von 220 v. H. auf 250 v.H.,
- Grundsteuer B von 415 v. H. auf 440 v. H..

Ab dem Haushaltsjahr 2019 hat die Stadt Emmerich am Rhein eine weitere Anpassung der Grundsteuer B auf Höhe des fiktiven Hebesatzes (443 v.H.) vorgenommen.

Im aktuellen Vergleich für das Jahr 2019 positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesätze in von Hundert 2019

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
<b>Emmerich am Rhein</b>	<b>250</b>	<b>443</b>	<b>425</b>
Geldern	223	443	418
Goch	258	498	420
Kevelaer	230	460	415
Kleve	217	471	417
Mittelwert im Kreis Kleve	234	458	413
Mittelwert mittlere kreisangehörige Kommunen	297	548	414
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Weitere Anpassungen der Hebesätze im Haushaltsplan 2021 ff. hat die Stadt Emmerich am Rhein zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorgesehen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Emmerich am Rhein überträgt im Betrachtungszeitraum deutlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen und hat dahingehend bereits Gegenmaßnahmen eingeleitet. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.
- **Feststellung**  
Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt jährlich vergleichsweise in geringerem Umfang, allerdings mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Der Stadt Emmerich am Rhein ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

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

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

Eine Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Emmerich am Rhein** im Februar 2013 beschlossen. Hiernach sind Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar und verbleiben bis zum Ende des Haushaltsjahres, in dem die geplante Maßnahme abgeschlossen wird, maximal jedoch für fünf Jahre, verfügbar. Das Gleiche gilt für Auszahlungen bei Investitionen. Pauschale Übertragungen ohne direkten Bezug zu bestimmten Haushaltspositionen sind unzulässig. Über die Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer, ist ein solcher nicht bestellt, der Bürgermeister.

Des Weiteren regelt die Dienstanweisung über die Geschäftsbuchführung, dass die Fachbereiche und ähnliche Organisationseinheiten feststellen, welche Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins nächste Jahr zu übertragen sind und beantragen die Übertragung mit entsprechender Begründung bei der Geschäftsbuchführung. Näheres wird in der Jahresabschlussverfügung geregelt. Die Entscheidung über die Übertragung trifft der Kämmerer unter Berücksichtigung der Regelungen der Budgetierungsrichtlinien der Stadt Emmerich am Rhein in der jeweils gültigen Fassung.

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.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Emmerich am Rhein im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

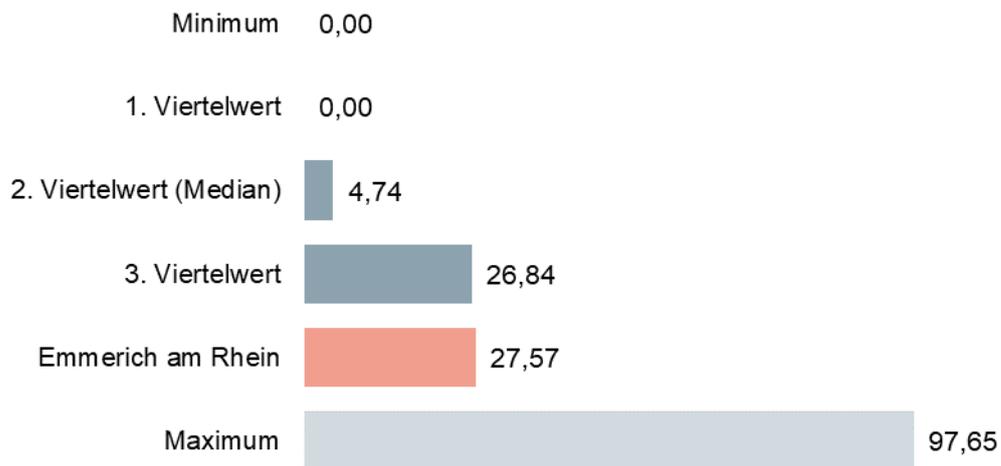
#### **Ordentliche Aufwendungen Stadt Emmerich am Rhein 2014 bis 2019**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	57.791	59.956	68.243	69.424	72.076	77.054
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	375	491	468	384	512	848
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	58.363	60.447	68.680	69.808	72.587	77.902

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,0	0,8	0,6	0,6	0,7	1,1
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	58.922	64.916	67.790	70.587	./.	./.
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent <sup>3</sup>	101,0	107,4	98,7	101,1	./.	./.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat in den Jahren 2014 bis 2019 Ermächtigungen von durchschnittlich einer halben Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Durchschnitt um 0,8 Prozent erhöht. In Bezug auf den Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Positionierung:

#### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen. Davon haben 14 Vergleichskommunen 2019 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Emmerich am Rhein sind in den Vorjahren ebenfalls höher als der Median. Dies liegt vornehmlich an dem Umstand, dass ein Teil der Vergleichskommunen deutlich restriktiver mit der Übertragung von konsumtiven Mitteln umgeht, als die Stadt Emmerich am Rhein.

Die überdurchschnittlichen Übertragungen gelten dabei ebenfalls für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Hier positioniert sich die Stadt ebenfalls in allen Jahren über dem Median.

<sup>3</sup> Aufgrund fehlender Ist-Werte ab 2018 nur bis zum Jahr 2017 darstellbar

Auffällig ist zudem, dass der Grad der Inanspruchnahme (siehe Fußnote) in drei von vier Jahren über 100 Prozent liegt. Die Stadt hat somit mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan zuzüglich Ermächtigungsübertragungen veranschlagt hat. Die Ansatzüberschreitungen waren jedoch in allen Jahren durch entsprechende Mehrerträge gedeckt.

Die weniger restriktive Handhabung mit konsumtiven Ermächtigungsübertragungen ist der Stadt Emmerich am Rhein bereits bekannt. Die Stadt hat daher auch bereits vor der Prüfung auf die Notwendigkeit eines restriktiveren Umgangs hingewiesen und hingewirkt. Insbesondere im Schulbereich waren die jährlichen Übertragungen zu deckeln. Ab dem Jahr 2020 sollten sich die Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich daher deutlich reduzieren.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich. Dabei ist deutlich zu erkennen, dass sich das Investitionsvolumen im Betrachtungszeitraum vervierfacht hat.

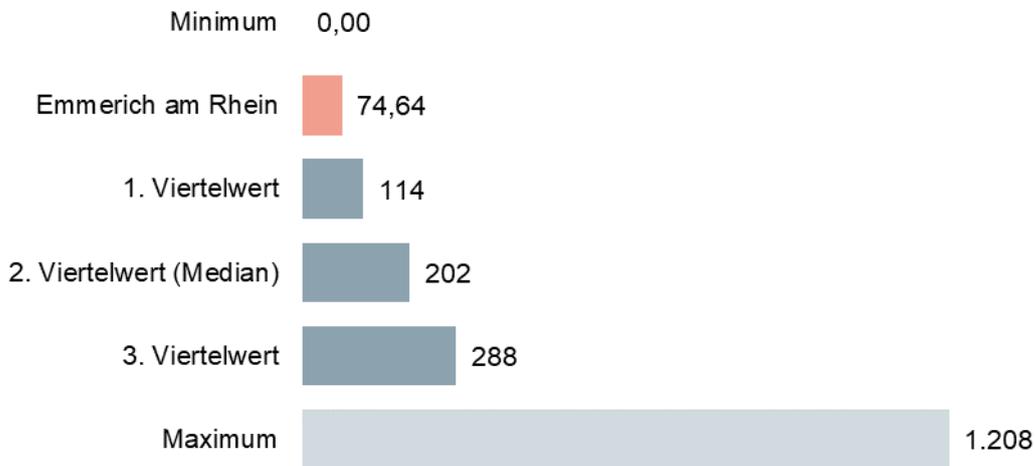
#### Investive Auszahlungen Stadt Emmerich am Rhein 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.853	8.564	10.140	22.407	27.790	24.605
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	842	1.961	1.627	725	2.075	2.295
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>14,4</b>	<b>22,9</b>	<b>16,0</b>	<b>3,2</b>	<b>7,5</b>	<b>9,3</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.695	10.525	11.767	23.132	29.865	26.900
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>12,6</b>	<b>18,6</b>	<b>13,8</b>	<b>3,1</b>	<b>6,9</b>	<b>8,5</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.370	5.753	5.226	16.074	4.923*	6.195*
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>35,4</b>	<b>54,7</b>	<b>44,4</b>	<b>69,5</b>	<b>16,5</b>	<b>23,0</b>

\* vorläufige Finanzrechnungsergebnisse 2018 und 2019

Aufgrund des deutlich höheren Investitionsvolumens haben sich die Ermächtigungsübertragungen prozentual gesehen deutlich reduziert. Im Durchschnitt überträgt die Stadt Emmerich am Rhein rund 1,6 Mio. Euro im Jahr - zuletzt mit steigender Tendenz bedingt durch die Verdoppelung des Investitionsvolumens seit 2017. Dies ist, absolut gesehen, allerdings immer noch vergleichsweise wenig und zeigt sich somit auch in der Positionierung im interkommunalen Vergleich:

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen.

Die Ermächtigungsübertragungen sind im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich. Abgesehen von den Jahren 2015 und 2016 positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein jeweils unter dem ersten Viertelwert.

Dabei nimmt die Stadt in allen Jahren des Betrachtungszeitraums mindestens die übertragenen Mittel in Anspruch. Ab dem Haushaltsjahr 2018 nimmt der Grad der Inanspruchnahme allerdings deutlich ab. Als Gründe für den im Zeitverlauf deutlich schlechter werdenden Grad der Inanspruchnahme nennt die Stadt Emmerich am Rhein planungsbedingte, vertragliche, zurechnungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führten in jüngster Vergangenheit zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

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 ist.

Die Einführung eines zentralen Bauinvestitionscontrollings würde dies unterstützen und die damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen steigern. Weitere detaillierte Ausführungen dazu entnehmen Sie bitte dem Bericht Vergabewesen (Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling)

Die Stadt Emmerich am Rhein konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann. Die Stadt überträgt dabei regelmäßig Kreditermächtigungen aus Vorjahren von durchschnittlich zwei Mio. Euro. Die gebildeten Ansätze waren in allen Jahren ausreichend.

#### 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. Ablauf von Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln anhand konkreter Maßnahmen sind nicht Inhalt der Prüfung gewesen.

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

###### → **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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

Bei der **Stadt Emmerich am Rhein** akquirieren und bewirtschaften die Fachbereiche die Fördermittel dezentral. Regelungen oder strategische Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen, hat die Stadt bislang nicht getroffen. Strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

###### → **Empfehlung**

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

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.

- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Fachbereich Zentrale Servicedienste).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

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

Der Informationsstand zu möglichen Förderprogrammen beschreibt die Stadt in den jeweiligen Organisationseinheiten als sehr unterschiedlich. Dabei greift die Stadt Emmerich am Rhein auf das Beratungsangebot einer bestimmten Förderdatenbank zurück.

Ein zentraler Überblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt der Stadt Emmrich am Rhein bislang. Erst ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt merkt dazu an, dass der Aufwand für die Antragstellung von EU-Fördermitteln in der Vergangenheit als verhältnismäßig hoch angesehen wurde.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein hat kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die Sachbearbeiter in den beantragenden Fachbereichen sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. An dieser Stelle gibt es keine vorgegebenen Standards oder Kontrollmechanismen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre aktuell gelebten Prozessabläufe verbindlich und transparent festlegen. Gegebenenfalls macht es Sinn, den Prozessablauf und weitere sinnvolle Vorgaben in einer Dienstanweisung zu regeln.

Weiterhin gibt es an keiner Stelle eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden Fördermaßnahmen. Der Stadt fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über investive und konsumtive Förderprojekte (siehe Empfehlung zur Fördermittelakquise).

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Emmerich am Rhein bislang nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

## 1.5 Drohende Verluste aus Geldanlagen

Die **Stadt Emmerich am Rhein** hat in den Jahren 2020 und 2021 Einlagen in Höhe von insgesamt sechs Mio. Euro bei einem privaten Bankunternehmen getätigt. Seit die Privatbanken im Oktober 2017 ihre Einlagensicherung reformiert haben, sind öffentliche, unter anderem Anlagen von Kommunen, bei ihnen nicht mehr geschützt. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat am 16. März 2021 einen Insolvenzantrag für die betroffene Bank gestellt. Das Amtsgericht Bremen hat diesem Insolvenzverfahren nun stattgegeben. Es besteht das Risiko, dass die betroffenen Anleger ihre Einlagen ganz oder zu einem großen Teil verlieren. Als Gläubiger im Insolvenzverfahren können sie ihre Forderungen lediglich zur Insolvenztabelle anmelden und darauf hoffen, einen Betrag über die Insolvenzquote zurückzubekommen – vorausgesetzt, dass bei der Bank noch ein Restvermögen vorhanden ist. Das Verfahren dauert zum Zeitpunkt der Prüfung noch an. Derzeit planen mehrere geschädigte Kommunen sich juristisch gemeinsam für das Insolvenzverfahren aufzustellen. Darüber hinaus sollen Haftungsansprüche gemeinschaftlich geprüft werden. Aus den aktuellen Entwicklungen lassen sich Risiken für den

städtischen Haushalt im Rahmen der Ergebnis- und Finanzrechnung ableiten, auf die an den entsprechenden Stellen hingewiesen wird.

Die Überprüfung der konkreten Anlageentscheidung war nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung.

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite
<b>Plan-Ergebnisse</b>		
F1	Die gpaNRW sieht allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken im Hinblick auf die aktuelle Haushaltsplanung. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte dementsprechend die Corona-bedingten finanziellen Auswirkungen (Ermittlung des außerordentlichen Ertrags) genau beobachten. Das Gleiche gilt für die drohenden Forderungsverluste aus Geldanlagen.	40
<b>Schulden und Vermögen</b>		
F2	Die Stadt Emmerich am Rhein hat die gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW festgesetzte Intervallgrenze von zehn Jahren für eine körperliche Bestandsaufnahme von unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens überschritten.	52

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Die Stadt Emmerich am Rhein schafft es nicht die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Gleiches gilt für den Gesamtabchluss und die Haushaltssatzung. Es fehlt der Stadt daher an wichtigen Informationen zur Haushaltslage.	62		
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt jährlich vergleichsweise in geringerem Umfang, allerdings mit steigender Tendenz. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Der Stadt Emmerich am Rhein ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	39	E2 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 ist.	44

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Stadt Emmerich am Rhein hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	72	E3.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	45
			E3.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	45
			E3.3	Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt Emmerich am Rhein einen umfassenden Überblick über ihre aktuell geplanten Fördermaßnahmen verschaffen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	45
F4	Die Stadt Emmerich am Rhein hat kein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	45	E4.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre aktuell gelebten Prozessabläufe verbindlich und transparent festlegen. Gegebenenfalls macht es Sinn, den Prozessablauf und weitere sinnvolle Vorgaben in einer Dienststarweisung zu regeln.	46
			E4.2	Die Stadt sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber adressatenorientiert regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	46

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017**

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	107,78	89,21	98,49	101,17	104,49	125,02	105
Eigenkapitalquote 1	53,67	-29,07	13,45	26,75	42,50	73,27	105
Eigenkapitalquote 2	78,17	-10,53	41,06	56,95	71,11	88,95	105
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	22,44	0,00	28,46	35,23	40,84	57,37	105
Abschreibungsintensität	6,18	0,71	6,36	7,59	9,15	47,72	105
Drittfinanzierungsquote	140,46	8,59	46,36	53,71	63,01	140,46	103
Investitionsquote	69,69	21,19	54,71	88,98	135,69	1.848,70	105
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	99,33	13,96	76,20	87,80	95,26	137,24	105
Liquidität 2. Grades	181,51	7,61	29,12	59,30	124,19	1.404,64	78
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	6,20	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,66	0,90	3,70	7,25	14,12	41,37	105
Zinslastquote	1,11	0,00	0,73	1,38	2,14	6,68	105
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	49,44	31,27	47,12	54,34	59,60	75,50	104
Zuwendungsquote	27,24	5,59	13,78	19,36	24,76	41,92	105
Personalintensität	17,82	8,57	17,82	20,05	22,51	28,59	105
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,83	7,08	12,75	15,91	18,05	32,93	105
Transferaufwandsquote	57,92	36,64	42,94	46,28	49,99	75,14	105

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 Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017**

Ergebnisse der Vorjahre	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern (4013)	10.853	14.690	17.466	19.265	19.906	16.436
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	8.340	8.814	9.058	9.352	9.893	9.091
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.599	1.650	1.782	1.837	2.287	1.831
Ausgleichsleistungen (405)	905	895	909	926	972	921
Schlüsselzuweisungen (4111)	2.404	8.209	10.554	9.426	9.282	7.975
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	467	367	0	416	527	356
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	./. <sup>4</sup>
<b>Summe der Erträge</b>	<b>24.569</b>	<b>34.627</b>	<b>39.769</b>	<b>41.222</b>	<b>42.868</b>	<b>36.611</b>
Steuerbeteiligungen (534)	1.474	2.378	2.802	3.356	3.139	2.630
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	10.901	11.072	11.498	12.403	13.022	11.779
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	./. <sup>5</sup>
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>12.375</b>	<b>13.450</b>	<b>14.301</b>	<b>15.759</b>	<b>16.161</b>	<b>14.409</b>

<sup>4</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>5</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	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnittswerte
<b>Saldo</b>	<b>12.194</b>	<b>21.177</b>	<b>25.468</b>	<b>25.463</b>	<b>26.707</b>	<b>22.202</b>

**Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	144.528	149.520	150.527	154.855	149.235
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>144.528</b>	<b>149.520</b>	<b>150.527</b>	<b>154.855</b>	<b>149.235</b>
Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	74.117	74.057	72.842	71.719	68.130
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>218.645</b>	<b>223.577</b>	<b>223.369</b>	<b>226.574</b>	<b>217.365</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>276.919</b>	<b>275.798</b>	<b>278.732</b>	<b>276.613</b>	<b>278.071</b>

**Tabelle 6: Schulden Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	14.534	13.192	13.476	13.247	24.282
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	8.000	7.900	7.600	2.800	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.022	2.968	2.740	2.599	2.466
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	985	977	1.108	477	748

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	536	336	499	236	428
Sonstige Verbindlichkeiten	1.936	1.884	2.884	1.803	1.927
Erhaltene Anzahlungen	824	956	1.150	1.939	2.832
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>29.837</b>	<b>28.213</b>	<b>29.458</b>	<b>23.101</b>	<b>32.682</b>
Rückstellungen	26.943	22.126	24.219	25.356	25.785
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0
<b>Schulden</b>	<b>56.780</b>	<b>50.339</b>	<b>53.676</b>	<b>48.458</b>	<b>58.467</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2010 bis 2015**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	92.634	95.152	88.087	100.249	98.776	97.982
Rückstellungen	34.199	36.183	36.184	38.600	31.661	30.225
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
<b>Gesamtschulden</b>	<b>126.833</b>	<b>131.335</b>	<b>124.271</b>	<b>138.849</b>	<b>130.437</b>	<b>128.207</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2010 bis 2015**

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	46.449	50.154	48.187	49.262	43.282	44.213
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	9.201	5.900	0	8.000	7.900	7.600

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	21.191	25.694	26.804	27.519	31.338	31.230
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8.434	2.755	2.085	5.739	5.578	6.247
Sonstige Verbindlichkeiten	7.360	10.648	4.605	8.905	9.721	7.543
Erhaltene Anzahlungen	0	0	6.407	824	956	1.150
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>92.634</b>	<b>95.152</b>	<b>88.087</b>	<b>100.249</b>	<b>98.776</b>	<b>97.982</b>

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2016 und 2017**

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	23.101	32.682
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	35	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	4.882
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	93	153
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	88	121
Forderungen gegenüber Sondervermögen	1	1
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	73.984	76.604
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017
Wenn ja, in welcher Höhe? <sup>6</sup>	0	27
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>96.868</b>	<b>104.103</b>

\* Hier wurden folgende Beteiligungen berücksichtigt: Technische Werke Emmerich GmbH, Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH (EGD) mit ihren Tochterunternehmen, Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein – eigenbetriebsähnliche Einrichtung

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-5.983</b>	<b>5.053</b>	<b>1.009</b>	<b>4.284</b>	<b>6.559</b>
Gewerbesteuer	10.853	14.690	17.466	19.265	19.906
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.340	8.814	9.058	9.352	9.893
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.599	1.650	1.782	1.837	2.287
Ausgleichsleistungen	905	895	909	926	972
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.404	8.209	10.554	9.426	9.282
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	467	367	0	416	527
<b>Summe der Erträge</b>	<b>24.569</b>	<b>34.627</b>	<b>39.769</b>	<b>41.222</b>	<b>42.868</b>
Gewerbesteuerumlage	1.474	2.378	2.802	3.356	3.139
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	10.901	11.072	11.498	12.403	13.022
Allgemeine Kreisumlage	0	0	0	0	0

<sup>6</sup> keine vollständige Ermittlung möglich

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	12.375	13.450	14.301	15.759	16.161
<b>Summe der Aufwendungen</b>	12.194	21.177	25.468	25.463	26.707
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>1.474</b>	<b>2.378</b>	<b>2.802</b>	<b>3.356</b>	<b>3.139</b>
Saldo der Sondereffekte	0	5.438	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-18.176</b>	<b>-21.562</b>	<b>-24.460</b>	<b>-21.179</b>	<b>-20.148</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-3.386	-6.284	-3.002	-1.972

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Jahresergebnis</b>	<b>946</b>	<b>-1.618</b>	<b>-4.015</b>	<b>-6.542</b>	<b>-4.836</b>	<b>-3.845</b>	<b>-3.374</b>
Gewerbesteuer	19.998	25.950	20.500	19.000	19.500	20.000	20.500
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	10.440	10.980	10.650	10.577	10.947	11.604	12.335
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.550	2.510	2.695	2.769	2.459	2.515	2.571
Ausgleichsleistungen	989	1.034	1.064	901	1.120	1.160	1.190
Schlüsselzuweisungen vom Land	8.934	10.006	9.594	8.856	9.200	9.700	10.200
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	1.222	602	691	1.201	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>44.132</b>	<b>44.532</b>	<b>45.194</b>	<b>43.304</b>	<b>43.226</b>	<b>44.979</b>	<b>46.796</b>
Gewerbesteuerumlage	3.377	2.921	1.688	1.565	1.606	1.647	1.688
Allgemeine Kreisumlage	13.113	13.807	14.334	14.118	14.200	14.400	14.600

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>16.490</b>	<b>16.728</b>	<b>16.022</b>	<b>15.683</b>	<b>15.806</b>	<b>16.047</b>	<b>16.288</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>27.642</b>	<b>34.354</b>	<b>29.173</b>	<b>27.621</b>	<b>27.420</b>	<b>28.932</b>	<b>30.508</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	2.554	1.660	1.377	366
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-26.696</b>	<b>-35.972</b>	<b>-33.187</b>	<b>-36.717</b>	<b>-33.916</b>	<b>-34.154</b>	<b>-34.248</b>
Abweichung vom Basisjahr	-8.520	-17.795	-15.011	-18.541	-15.740	-15.978	-16.072

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2013 bis 2017**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-18.176</b>	<b>-21.562</b>	<b>-24.460</b>	<b>-21.179</b>	<b>-20.148</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.354	-2.564	-2.075	-415	-1.472
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-7.129	-7.623	-9.336	-8.401	-8.296
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-8.693</b>	<b>-11.375</b>	<b>-13.049</b>	<b>-12.362</b>	<b>-10.380</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-2.682	-4.356	-3.670	-1.687

**Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Emmerich am Rhein in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-26.696</b>	<b>-35.972</b>	<b>-33.187</b>	<b>-36.717</b>	<b>-33.916</b>	<b>-34.154</b>	<b>-34.248</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.125	-2.539	-2.801	-2.121	-2.123	-2.101	-2.160

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-10.034	-10.722	-12.598	-12.254	-12.749	-13.186	-13.465
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-14.537</b>	<b>-22.711</b>	<b>-17.788</b>	<b>-22.342</b>	<b>-19.045</b>	<b>-18.868</b>	<b>-18.623</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-5.845	-14.018	-9.096	-13.650	-10.352	-10.175	-9.930

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über eine komplexe Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an 27 Unternehmen beteiligt. Auf zwölf dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden auf drei Beteiligungsebenen gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem hohen Niveau. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren konstant. Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 1,7 Mio. Euro. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit ebenfalls auf einem hohen Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein nicht.

Die Stadt Emmerich am Rhein hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor, eine Aktualisierung ist jedoch nicht sichergestellt. Die Unterlagen liegen teilweise nicht zentral vor und werden auch nur teilweise digitalisiert.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat lediglich die Beteiligungsberichte bis 2015 in den Rat eingebracht. Sie sollte daher dem Rat kurzfristig die fehlenden Beteiligungsberichte zur Verfügung stellen. Zukünftig sollten die Gesamtabschlüsse jeweils in der gesetzlichen Frist von neun Monaten nach dem jeweiligen Stichtag in den Rat eingebracht werden.

Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat zudem insbesondere für die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH und ihre Töchter sowie für die Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Mit Berichten zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss zum Rat sichergestellt werden.

Die Stadt Emmerich am Rhein bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Emmerich am Rhein Optimierungspotential. Lediglich die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH schult die Gremienvertreter zu Rechten und Pflichten. Die Stadt sollte nach den Kommunalwahlen Schulungen, mindestens zu den Rechten

und Pflichten des Aufsichtsrates, anbieten und ihre Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

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

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 27 Beteiligungen, von denen 13 unmittelbar gehalten werden. Auf zwölf Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem hohen Niveau.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 27 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 17 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

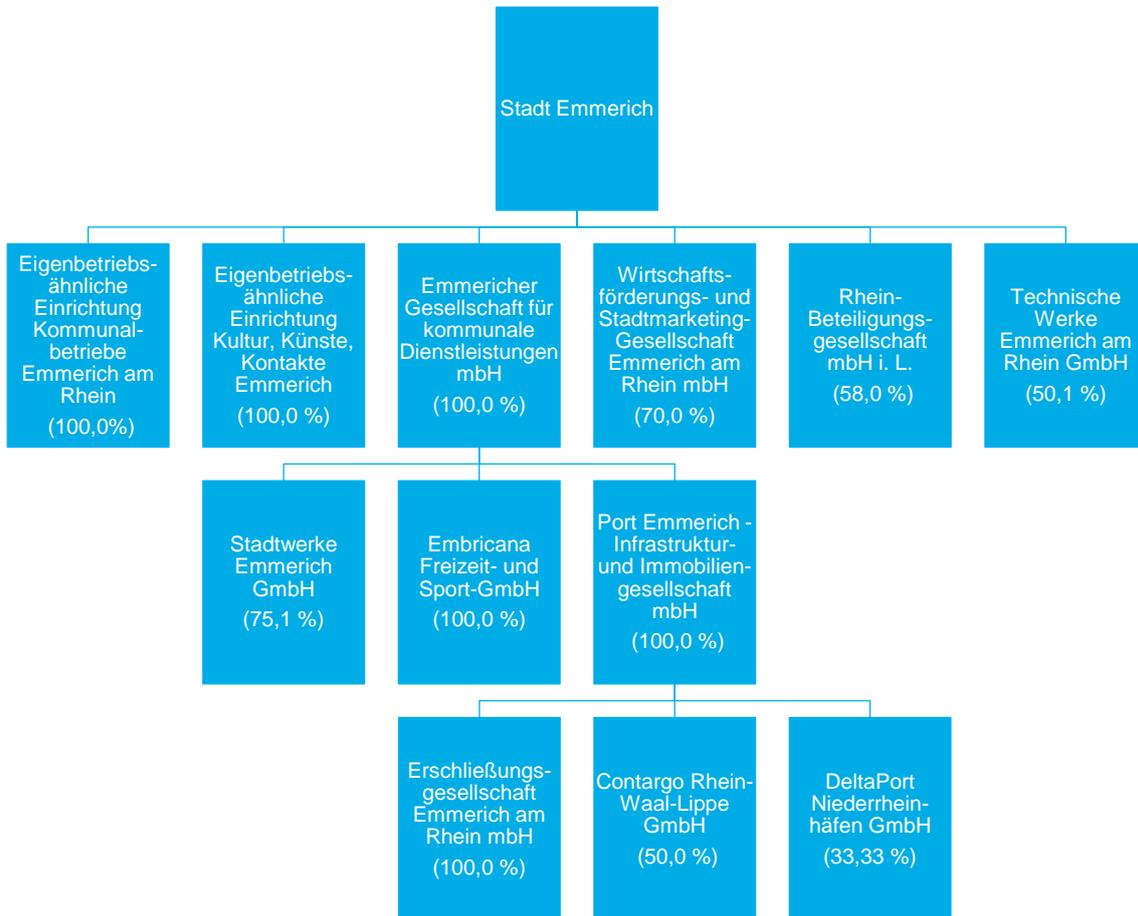
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>7</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Die Rhein-Beteiligungsgesellschaft mbH i. L. wird im Jahr 2020 aus dem Handelsregister ausgetragen. Die Sparkasse Emmerich-Rees hat in 2016 zur Sparkasse Rhein-Maas fusioniert. Die Beteiligungsquote der Stadt Emmerich am Rhein verringerte sich von 58,0 Prozent auf 13,3 Prozent.

<sup>7</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

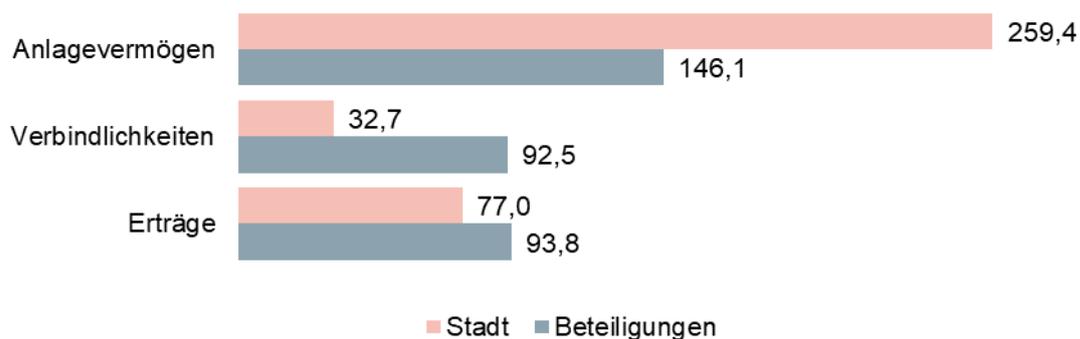
### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Emmerich am Rhein generieren im Vergleich zur Stadt hohe Erträge. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen fast das Dreifache der Verbindlichkeiten der Stadt. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach hoch. Von besonderer Bedeutung sind die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein sowie die Stadtwerke Emmerich 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 Emmerich am Rhein** wird nachfolgend dargestellt. Zum Prüfungszeitpunkt lag der Jahresabschluss 2018 der Stadt Emmerich am Rhein noch nicht vor. Es werden folgend die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2017 verglichen.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2017 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2017 mehr als halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt Emmerich am Rhein. Davon entfällt der Großteil auf das Kanalnetz der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein. Das übrige Anlagevermögen liegt insbesondere in der Stadtwerke Emmerich GmbH.

Die Verbindlichkeiten betragen fast das Dreifache der Verbindlichkeiten der Stadt. Die ausgliederten Verbindlichkeiten befinden sich im Wesentlichen im Kommunalbetrieb Emmerich am Rhein sowie in der Stadtwerke Emmerich GmbH.

Die Beteiligungen überschreiten das Ertragsvolumen der Stadt. Die meisten Erträge werden mit 40,1 Mio. Euro durch die Stadtwerke Emmerich GmbH erwirtschaftet. Diese werden durch Umsatzerlöse in den Bereichen Strom-, Gas- und Wasserversorgung erwirtschaftet. Weitere wesentliche Erträge werden durch den Kommunalbetrieb Emmerich am Rhein im Bereich Abwasser durch Gebühren vereinnahmt.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Emmerich am Rhein wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Durchschnitt der Berichtsjahre mit 1,7 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen der Stadt Emmerich am Rhein haben jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

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

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

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

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	198	188	148
Steuererträge	1.435	1.018	2.546
Konzessionsabgaben	1.531	2.046	1.818
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.414	1.837	1.813
Sonstige Erträge	164	165	1
<b>Gesamtsumme</b>	<b>4.742</b>	<b>5.254</b>	<b>6.326</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund sieben Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>8</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Den größten Anteil haben die Steuererträge, welche im Wesentlichen durch die Volksbank Emmerich-Rees eG sowie den Sparkassenzweckverband Rhein-Maas geleistet werden. Die Kon-

<sup>8</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

zessionsabgaben werden ausschließlich von der Stadtwerke Emmerich GmbH gezahlt. Die Gewinnausschüttungen erfolgen jährlich durch den Kommunalbetrieb Emmerich am Rhein, die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH sowie die Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH. Beim Kommunalbetrieb Emmerich am Rhein handelt es sich jährlich um die Eigenkapitalverzinsung aus den Schmutzwassergebühren. Aufgrund der Beteiligungsstruktur sowie eines steuerlichen Querverbundes schüttet die Stadtwerke Emmerich GmbH ihre Gewinne an die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH aus, welche das Defizit der Embricana Freizeit- und Sport-GmbH deckt. Hierdurch wird unter anderem der Bäderbereich finanziert.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.223	2.200	1.928
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	4.140	4.349	4.403
Verlustübernahmen und -abdeckungen	530	466	656
Sonstige Aufwendungen	166	290	186
<b>Gesamtsumme</b>	<b>7.059</b>	<b>7.305</b>	<b>7.173</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund zehn Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Zuschüsse und Umlagen sind geprägt durch Betriebskostenzuschüsse für den Betriebszweig Bauhof des Kommunalbetriebes Emmerich am Rhein sowie die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kultur Künste Kontakte Emmerich am Rhein. Bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich im Wesentlichen um Aufwendungen für den Bezug von Strom, Gas und Wasser durch die Stadtwerke Emmerich GmbH.

Verlustübernahmevereinbarungen bestehen mit der Kultur Künste Kontakte Emmerich am Rhein, der Wirtschaftsförderungs- und Stadtmarketinggesellschaft Emmerich am Rhein mbH, der Technologie-Zentrum Kleve GmbH (Beteiligungsquote 7,68 Prozent) sowie der Wirtschaftsförderung Kreis Kleve GmbH (Beteiligungsquote 2,99 Prozent). Den größten Anteil hat die Wirtschaftsförderungs- und Stadtmarketinggesellschaft Emmerich am Rhein mbH mit 426 Tausend Euro. Diese steigen laut Haushaltsplanentwurf 2021 auf 874 Tausend Euro und werden durch Sonderzuschüsse von 203 Tausend Euro ergänzt.

Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren mit 1,7 Mio. Euro.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Kapitaleinlagen und Bürgschaften.

#### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	12.180	0

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Bürgschaften (Stand 31.12.)	4.444	1.288	1.220
<b>Gesamtsumme</b>	<b>4.444</b>	<b>13.468</b>	<b>1.220</b>

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

Die Stadt Emmerich am Rhein hat im Jahr 2017 im Rahmen der Fusion der Sparkassen im Kreis Kleve eine Kapitalverstärkung in Höhe von 12,2 Mio. Euro in die Sparkasse Emmerich-Rees eingebracht. Die Stadt Emmerich am Rhein übernimmt außerdem für die Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH noch eine Restbürgschaft in Höhe von 1,2 Mio. Euro GmbH. Seit 2016 verringert sich diese Bürgschaft.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, sind unter anderem die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein sowie Kultur, Künste, Kontakte Emmerich am Rhein für das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein 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 nur in Ansätzen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Emmerich am Rhein** wird aktuell durch die Kämmerin sowie den stellvertretenden Fachbereichsleiter Finanzen wahrgenommen. Hier ist eine Aufteilung erfolgt, sodass die strategischen Bereiche durch die Kämmerin und alles Weitere durch den stellvertretenden Fachbereichsleiter Finanzen abgedeckt werden. Klare Abgrenzungen bestehen hier nicht. Stellenanteile liegen für das Beteiligungsmanagement aktuell nicht vor. Zukünftig soll eine Stelle eingerichtet werden, welche sich zentral um die Erstellung des Gesamtabschlusses sowie das Beteiligungsmanagement kümmern soll. Dies erscheint uns aufgrund der Komplexität sowie der Menge an Aufgaben im Beteiligungsmanagement für den Konzern Stadt Emmerich am Rhein sinnvoll.

Die Stadt Emmerich am Rhein hält die Grunddaten, wie zum Beispiel Satzungen und Gesellschaftsverträge für alle unmittelbaren sowie alle Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss vor. Bei den mittelbaren Beteiligungen unter 20,0 Prozent Beteiligungsquote werden die Grunddaten nicht für alle Unternehmen erhoben und vorgehalten. Eine Aktualisierung der Daten ist nicht sichergestellt. Anstellungsverträge für Geschäftsführer liegen dem Beteiligungsmanagement nicht vor. Aufgrund der Abordnung eines städtischen Beamten liegt der Anstellungsvertrag des Geschäftsführers der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH im Personalamt vor. Besondere Verträge, wie der Bürgerschaftsvertrag für die Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH liegen aufgrund der Zuordnung des Beteiligungsmanagements zum Bereich Finanzen vor.

Die Einladungen und Niederschriften für die Gremiensitzungen der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH sowie die Stadtwerke Emmerich GmbH gehen dem Beteiligungsmanagement automatisiert zu. Die Stadt Emmerich am Rhein hat in allen Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss, außer der Contargo Rhein-Waal-Lippe GmbH sowie der DeltaPort Niederrheinhäfen GmbH, einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes als Gremienmitglied besetzt. Eine Weitergabe der Unterlagen an das Beteiligungsmanagement erfolgt aktuell nur vereinzelt und ist nicht geregelt.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne für die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss werden im Beteiligungsmanagement bzw. bei der Kämmerin verwaltet. Bei den Beteiligungen unter 20,0 Prozent Beteiligungsquote werden die Jahresabschlüsse nur verwaltet, wenn sie automatisiert übersandt werden. Dies erfolgt zum Beispiel bei der Lokalradio Kreis Kleve Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG sowie der Solar & Spar Contract GmbH & Co. KG. Hingegen werden Jahresabschlüsse zum Beispiel der Emmericher Baugenossenschaft eG sowie der Volksbank Emmerich-Rees eG nicht vorgehalten. Um Informationen über die Lage und Entwicklung der Beteiligungen zu haben und auf Veränderungen reagieren zu können, ist es notwendig, auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote zeitnah vorzuhalten und zu analysieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte darauf hinwirken, dass die Einladungen und Niederschriften sowie die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte diese Unterlagen analysieren. Vorteilhaft sind klare Regelungen zum Beispiel im Rahmen einer Beteiligungsrichtlinie. So haben die Beteiligungen klare Vorgaben und Kenntnis der Erwartungen der Stadt.

Die Grunddaten werden größtenteils zentral im Fachbereich Finanzen verwaltet. Einladungen und Niederschriften sowie Unterlagen, die diesen anliegen, werden hingegen beim Vertreter des Verwaltungsvorstandes vorgehalten. Die Unterlagen werden im Wesentlichen digital auf einem Netzlaufwerk gesichert.

Die Daten der Gremienvertreter liegen zentral im Ratsinformationssystem. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet. Eine Übersicht über die Besetzung der Gremien bestand bislang nicht. Erst durch die Kommunalwahl 2020 und die Neubesetzung der Gremien wurde diese nun eingeführt. Hier sollte nun eine ständige Aktualisierung sichergestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Datenvorhaltung zentralisieren und weiter digitalisieren. Es ist notwendig die Grunddaten an einer zentralen Stelle zu bündeln um einen Gesamtüberblick zu erhalten und die Beteiligungen zu managen.

## 2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte sowie Gesamtabschlüsse bis einschließlich des Jahres 2015 in den Rat eingebracht. Die Einbringung der Beteiligungsberichte bis 2018 in den Rat erfolgt mit dem Gesamtabschluss im Jahr 2021. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Aufstellung der Gesamtabschlüsse werden auch die Beteiligungsberichte stark verspätet in den Rat gegeben.

Ein Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Emmerich am Rhein ist aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Aufstellung der Gesamtabschlüsse für die kommunalen Entscheidungsträger nicht möglich. Ohne entsprechende Informationen kann der Rat die Beteiligungen und das Beteiligungsportfolio nicht steuern und entsprechenden Einfluss ausüben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Beteiligungsberichte ab 2016 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen.

Die Stadt Emmerich am Rhein ist auskunftsgemäß auch nach 2018 dazu verpflichtet Gesamtabschlüsse aufzustellen. Diese sind gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW binnen neun Monaten nach dem Abschlussstichtag zu erstellen. Die Stadt ist gehalten, zukünftig diese Frist einzuhalten, um den Ratsmitgliedern zeitnah einen Überblick über den Konzern Stadt Emmerich am Rhein zu verschaffen.

Bei Erstellung eines Gesamtabschlusses ist es ab 2019 nicht mehr gesetzlich gefordert einen Beteiligungsbericht anzuhängen. In einem Gesamtabschluss wird ein guter Blick auf den Stand sowie die Entwicklung des Konzerns, im Wesentlichen der im Vollkonsolidierungskreis befindlichen Unternehmen, geworfen. Für die Stadt Emmerich am Rhein sind jedoch auch Beteiligungen, welche nicht im Vollkonsolidierungskreis sind, von Bedeutung. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte auch diese Unternehmen in den Fokus nehmen und zukünftig ein Berichtswesen zur Entwicklung und zu Prognosen der Unternehmen erstellen.

Aktuell erstellt die Stadt Emmerich am Rhein keine unterjährigen Berichte auf freiwilliger Basis. Sie hat keine Vorgaben an die Beteiligungen zu einem unterjährigen Berichtswesen. Im Rahmen der Gremiensitzungen berichten die Geschäftsführer in der Regel mündlich zum Verlauf des Geschäftsjahres. Hier ist es notwendig, dass der jeweilige Vertreter des Verwaltungsvorstandes entsprechende Veränderungen zum Verlauf des Geschäftsjahres an das Beteiligungsmanagement mitteilt. Bei der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH wird für alle Töchter anhand einer Präsentation durch den Geschäftsführer in den Gremiensitzungen berichtet. Die GmbH erstellt keine weiteren Berichte. Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken, zumindest die Präsentationen automatisiert zu erhalten um unterjährig einen Überblick über die Entwicklung der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH und ihrer Töchter zu erhalten. Es wäre wünschenswert, dass insbesondere die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH zukünftig für sich und ihre Töchter Quartalsberichte mit Prognosen zum Jahresverlauf und der Abweichung zum Wirtschaftsplan erstellt und dem Beteiligungsmanagement der Stadt zukommen lässt. Hier sollte zusätzlich ein Fokus auf die Embricana Freizeit- und Sport-GmbH gelegt werden. Diese verursacht steigende Jahresfehlbeträge (vor Erträgen durch Gewinnabführung), welche nur durch die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Emmerich am Rhein GmbH ausgeglichen werden können. Sollten die Jahresfehlbeträge zukünftig steigen oder die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Emmerich am Rhein GmbH sinken kann dies zu Aufwendungen auch für die Stadt Emmerich am Rhein führen. Die Stadt sollte auch bei der Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH versuchen auf ein entsprechendes Berichtswesen hinzuwirken.

Im Rahmen der Ratssitzungen werden mündliche Berichte zu den einzelnen Gremiensitzungen von den Vertretern vorgetragen. In der jeweiligen Ratsvorlage sind die Beschlüsse der Sitzungen angehängt. Eine Analyse des Beteiligungsmanagements mit eventuellen Auswirkungen erfolgt nicht. Regelungen zu den Berichten, zum Beispiel welche Punkte kommunal von Bedeutung sind, existieren nicht.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein sollte auf eine unterjährige Berichterstattung der bedeutenden Beteiligungen an die Stadt hinwirken. Hieraus sollten vom

Beteiligungsmanagement unterjährige Berichte erstellt werden, die den Rat über bedeutende Themen sowie Prognosen und finanzielle Auswirkungen unterrichten.

Gemäß § 20 EigVO NRW sind die Betriebsleitungen der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen verpflichtet, dem Bürgermeister und dem Betriebsausschuss vierteljährlich Zwischenberichte zukommen zu lassen. Diese Berichte müssen über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans unterrichten. Die beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein und Kultur, Künste, Kontakte Emmerich am Rhein erstellen diese Berichte nicht. Eine unterjährige Steuerung der beiden Einrichtungen durch den Bürgermeister oder den Betriebsausschuss ist somit nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte darauf hinwirken, dass die beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein und Kultur, Künste, Kontakte Emmerich am Rhein zukünftig die gesetzlich geforderten Quartalsberichte nach §20 EigVO NRW erstellen.

Bei besonderem Informationsbedarf (Ad-hoc Mitteilung) informieren die Beteiligungen auskunftsgemäß den Bürgermeister. Dieser leitet die Informationen dann an die Kämmerin und das Beteiligungsmanagement weiter.

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

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** bietet für ihre Gremienvertreter keine eigenen Schulungen an. Lediglich die Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH schult ihre Aufsichtsratsmitglieder zu den Rechten und Pflichten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern für alle städtischen Vertreter anzubieten. Es sollte in einer solchen Schulung zusätzlich darauf eingegangen werden, welche Anforderungen und Erwartungen die Stadt an die Vertreter hat.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein erstellt keine Stellungnahmen. Bei besonderen Themen finden vor Sitzungen Gespräche zwischen dem Bürgermeister und dem Geschäftsführer der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH statt. Im Verwaltungsvorstand wird dann eine Verwaltungsmeinung gebildet und auch an die weiteren Gremienvertreter informell kommuniziert. Weitere Informationen erhalten die Gremienvertreter aus dem Rat nicht. Die Stadt Emmerich am Rhein hat in nahezu allen bedeutenden Beteiligungen bis zur dritten Beteiligungsebene Ratsmitglieder in Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder Beiräten. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll den Gremienvertretern weitergehende Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass die Gremienmitglieder die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse sowie finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden. Solche Stellungnahmen sind insbesondere für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter der Emmericher Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen mbH und ihrer Töchter sowie der Technische Werke Emmerich am Rhein GmbH von Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. Die Stadt sollte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zudem durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.	94	E1.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte darauf hinwirken, dass die Einladungen und Niederschriften sowie die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte diese Unterlagen analysieren. Vorteilhaft sind klare Regelungen zum Beispiel im Rahmen einer Beteiligungsrichtlinie. So haben die Beteiligungen klare Vorgaben und Kenntnis der Erwartungen der Stadt.	96
			E1.2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Beteiligungsmanagement zentralisieren und die Datenvorhaltung weiter digitalisieren. Es ist notwendig die Grunddaten an einer zentralen Stelle zu bündeln um einen Gesamtüberblick zu erhalten und die Beteiligungen zu managen.	96
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.	96	E2.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Beteiligungsberichte ab 2016 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen.	97
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Emmerich am Rhein sollte auf eine unterjährige Berichterstattung der bedeutenden Beteiligungen an die Stadt Emmerich am Rhein hinwirken. Hieraus sollten unterjährige Berichte erstellt werden, die den Rat über bedeutende Themen sowie Prognosen und finanzielle Auswirkungen unterrichten.	97
			E2.3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte darauf hinwirken, dass die beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein und Kultur, Künste, Kontakte Emmerich am Rhein zukünftig die gesetzlich geforderten Quartalsberichte nach §20 EigVO NRW erstellen.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emmerich am Rhein ergeben.	98	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zudem durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.	99

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Emmerich am Rhein ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine sehr geringe Kinderarmut soziostrukturell begünstigt. Gleichzeitig leben in Emmerich am Rhein weniger Einwohner unter 21 Jahren als in anderen Städten.

Trotz der positiven Rahmenbedingungen und einer gut etablierten Präventionsarbeit erreicht die Stadt Emmerich am Rhein eine leicht überdurchschnittliche Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung. Das belastet den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2018. Die Stadt Emmerich am Rhein verzeichnet unter den bisher 78 Kommunen einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 826 Euro und positioniert sich damit über dem dritten Viertelwert.

Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen für die Träger und Leistungsanbieter bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Aus diesem Grund ist neben dem Einwohnerbezug auch die Beurteilung der Aufwendungen pro Hilfefall von großer Bedeutung.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich. Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall derzeit den Median bilden, sind die Aufwendungen bei den stationären Hilfen leicht unterdurchschnittlich. Der geringe Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt wirkt sich allerdings negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

Über eine Gesamtstrategie verfügt das Jugendamt bisher noch nicht. Erste Überlegungen zur Entwicklung einer Strategie sind allerdings vorhanden.

Um die Hilfen zur Erziehung auch wirkungsorientiert und wirtschaftlich steuern zu können, sollte die Stadt Emmerich am Rhein ihre Controlling-Tätigkeiten dringend ausbauen. Um die Effizienz und Effektivität des Jugendamtes messen und transparent darstellen zu können, sollte das Fach- und das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen ausgebaut und regelmäßig entsprechend ausgewertet werden.

Gleichzeitig sollte das Jugendamt Verfahrensstandards und Abläufe für alle Prozesse verbindliche vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren.

Insbesondere vor dem landesweiten Trend der steigenden Aufwendungen aus dem Bereich der Hilfe zur Erziehung sollte das Jugendamt, neben dem Ausbau der Controlling-Tätigkeiten, weitere wirtschaftliche Aspekte in den Verfahrensstandards einfließen lassen und entsprechend verschriftlichen.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>9</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.

<sup>9</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

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

### 3.3 Strukturen

- Die Stadt Emmerich am Rhein hat eine geringe Kinderarmut. Der Anteil Alleinerziehender im SGB II Bezug ist leicht überdurchschnittlich.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Emmerich am Rhein** ist dem Jugendamtstyp fünf und der Belastungsklasse drei nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>10</sup> zugeordnet. Damit ist Emmerich am Rhein eine der Kommunen in NRW unter 50.000 Einwohner mit einer geringen Kinderarmut.

Laut AKJ Bericht 2019 haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut.

Die Stadt Emmerich am Rhein gehört zu den Kommunen, die eine geringe Kinderarmut verzeichnen. Damit steht der überwiegende Teil der kreisangehörigen Kommunen genauso gut oder sogar besser da.

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

<sup>10</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Emmerich am Rhein im Jahr 2018

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,01	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	./.	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,53	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst diesen Anteil an der Gesamtbevölkerung von Emmerich am Rhein.

In **Emmerich am Rhein** beträgt der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren 20,0 Prozent und liegt unterhalb des Medians. Der geringe Anteil kann sich begünstigend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut Angaben der Stadt ist die demografische Entwicklung zwischen 2016 und 2020 recht stabil. Insgesamt ist ein Bevölkerungswachstum von unter einem Prozent zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren jedoch um knapp zwei Prozent zurückgegangen. Diese Entwicklung kann sich auf den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund“ wirken sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Alleinerziehende müssen häufig Mehrbelastungen gerecht werden. Hierdurch kann es zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten kommen, so dass vermehrt ambulante oder stationäre Hilfen in Anspruch genommen werden. Der Anteil der Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in Emmerich am Rhein mit 19,5 Prozent überdurchschnittlich. Das kann sich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

#### → Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.

Das Jugendamt der **Stadt Emmerich am Rhein** kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen auf gesamtstädtischer Ebene. Allerdings fehlen für eine differenzierte Auswertung konkrete Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.

Dennoch sind dem Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein die örtlichen Besonderheiten in den einzelnen Stadtteilen bekannt. Für die erste Einschätzung der Problemlagen werden zunächst hilfsweise die Meldungen über die Kindeswohlgefährdungen einbezogen. Darüber hinaus sind Auffälligkeiten oder besondere Vorkommnisse innerhalb der Stadtteile durch die enge Vernetzung der Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) vor Ort bekannt.

→ **Empfehlung**

Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

*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 Emmerich am Rhein** hat noch keine Präventionskonzepte verschriftlicht. Aber auch ohne verschriftlichte Präventionsketten im klassischen Sinne hält das Jugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen -auch für ältere Kinder und Jugendliche- in Kooperation mit einem Netzwerk von unterschiedlichen Akteuren vor Ort vor.

Bereits im Rahmen der „Frühen Hilfen“ hat das Jugendamt bedarfsgerechte und präventive Angebote entwickelt. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei, Familien frühzeitig über Angebote im unmittelbaren Umfeld zu informieren und bei Bedarf auch praktische Hilfestellung zu geben.

Seit 2010 hat die Stadt Emmerich am Rhein die ambulanten niedrigschwelligen Hilfen deutlich ausgeweitet. Bedarfe für unterschiedlichste Angebote werden zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern im Rahmen gemeinsamer Netzwerktreffen und ergänzten Arbeitsgruppen erörtert und Projekte auf den Weg gebracht.

Folgende Angebote wurden u.a. in den letzten Jahren für den Sozialraum entwickelt und etabliert:

- Familien- und Erziehungsberatungsstellen
- Willkommensbesuche durch den Kinderschutzbund
- Schwangerschaftsberatung
- Kurse für die gesunde Entwicklung des Kindes in den Familienbildungsstätten
- Familienfrühstück am Brink

In Emmerich am Rhein gibt es zudem verschiedene Angebote für ältere Kinder und Jugendliche, die hier nicht abschließend, sondern nur exemplarisch aufgezählt werden:

- eine städtische Einrichtung „Juca am Brink“ und
- eine Jugendwerkstatt und Beratungsstelle Check In.

Darüber hinaus sind die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) den Vertretern der Kindertageseinrichtungen und der Grundschulen incl. OGS<sup>11</sup> bekannt. Nach Einschätzung des Jugendamtes besteht hier ein guter Kontakt und Austausch.

Zudem besteht eine enge Zusammenarbeit mit den drei Erziehungs- und Familienberatungsstellen der Stadt Emmerich am Rhein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

- Die klare Organisation und die Ansiedlung des Jugendamtes und des Sachgebietes Schule und Sport in einem Fachbereich ermöglichen in Emmerich am Rhein Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.

Das Jugendamt und das Sachgebiet „Schule und Sport“ der **Stadt Emmerich am Rhein** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten eingerichtet und im Fachbereich 4 – Jugend, Schule und Sport angesiedelt. Da es sich bei beiden Bereichen teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. In Emmerich

<sup>11</sup> Offene Ganztagschule

am Rhein erfolgt ein enger inhaltlicher Austausch zwischen den Bereichen „Jugend“ und „Schule“. Zudem werden Maßnahmen gemeinsam durchgeführt und auch geplant.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist dem Jugendamt angesiedelt. Er ist zentral im Rathaus organisiert. Nebenstellen sind nicht vorhanden. Die Zuständigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt nach Buchstaben. Es wurden die Spezialdienste „Pflegekinderdienst (PKD)“ und „Jugendgerichtshilfe“ eingerichtet, um das für diese Gebiete erforderliche Fachwissen an einer Stelle zu bündeln. Zusätzlich haben sie zwei Mitarbeiter, die auf Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII spezialisiert sind und diese Fälle schwerpunktmäßig bearbeiten, aber darüber hinaus auch für andere Aufgaben zuständig sind.

Innerhalb des Jugendamtes gibt es regelmäßige Dienstbesprechungen:

- Kollegiale Beratung und
- Dienstbesprechung ASD (wöchentlich) usw.

Nach Auskunft des Jugendamtes dienen die Besprechungen zur Unterstützung der Kommunikationskultur innerhalb des Jugendamtes. Darüber hinaus gewährleisten sie aber auch, dass alle Fachkräfte schnell und vollumfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert werden.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind.

Die Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII ist in Emmerich am Rhein seit Jahren eine etablierte Arbeitsgemeinschaft.

Zusätzlich ist das Jugendamt in diversen weiteren örtlichen und überörtlichen Netzwerken und Arbeitskreisen aktiv. Weitere Informationen hierzu sind im Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“ zu finden.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → **Feststellung**

Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Emmerich am Rhein bisher nicht. Aktuell gibt es erste Überlegungen zur Entwicklung einer Strategie.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** hat zwar keine schriftlich ausformulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete. Erste

Grundlagen sind jedoch vorhanden. Sie ergeben sich in erster Linie aus den festgelegten Schwerpunkten über die Produktziele des Haushaltes.

Folgende Schwerpunkte wurden im Haushaltsplan 2021 formuliert:

- Fortführung der Kooperation mit den ambulanten Trägern der Jugendhilfe zur Qualitätsverbesserung
- Controlling im Bereich der ambulanten Hilfen bzgl. des Hilfeumfangs und der Hilfedauer
- Fortführung eines Fachcontrollings
- Entwicklung von Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD
- Begleitung von minderjährigen Ausländern im Rahmen der Hilfeplanung

Diese Ansätze bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Insgesamt betrachtet könnten die dargestellten Einzelelemente als Ausgangslage für eine Gesamtstrategie dienen. Anhand dieser könnten dann weitere Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechende Maßnahmen entwickelt werden. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

Regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung könnten zudem sicherstellen, dass die Ziele erreicht werden.

Laut Angaben des Jugendamtes haben bereits erste Gespräche zur Entwicklung einer Strategie stattgefunden. Eine konkrete Planung zur Umsetzung gibt es allerdings noch nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.

*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 Ent-*

*wicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

Das Finanzcontrolling obliegt in der **Stadt Emmerich am Rhein** der stellv. Fachbereichsleitung 4. Hier werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, ohne jedoch diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen würden, gibt es somit nicht.

Aber auch in diesem Bereich sind schon Einzelelemente vorhanden, die ein transparentes Finanzcontrolling mit aussagefähigen Kennzahlen möglich machen würden.

Jedes Quartal werden Soll-/Ist-Vergleiche des Budgets „401 – Jugend allgemein; 1.100.06.03.01 Ambulante und stationäre Hilfen“ zur Kostenkontrolle aufbereitet. Auch die Entwicklung der Fallzahlen nach Hilfearten wird ermittelt. Ein Quartalsbericht wird hierzu erstellt. Deutliche Abweichungen vom Plan werden hier entsprechend schriftlich dokumentiert.

Diese Berichte enthalten bislang noch keine Kennzahlen und schaffen somit derzeit keine transparente Darstellung des Ressourceneinsatzes und -verbrauchs. Abweichungsanalysen werden im Rahmen der Budgetkontrolle in den Quartalsberichten vorgenommen. Abweichungen werden dokumentiert und analysiert. Die isolierte Betrachtung der Aufwendungen kann jedoch zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Das Fehlen dieser erschwert eine wirkungsorientierte und wirtschaftliche Steuerung der Hilfe zur Erziehung.

Der Anstieg der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung belastet die kommunalen Haushalte massiv. Es ist daher sinnvoll, ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevanten Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.

### 3.4.4 **Fachcontrolling**

#### → **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein verfügt bislang über kein umfassendes Fachcontrolling. Einige Bestandteile sind allerdings bereits vorhanden. Die bisherigen Steuerungsgrundlagen können weiter optimiert 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.*

Das Fachcontrolling in **Emmerich am Rhein** obliegt der stellv. Leitung des Fachbereiches 4. Im Rahmen von wöchentlichen ASD-Dienstbesprechungen werden alle laufenden Hilfefälle, bei welchen ein Hilfeplangespräch stattgefunden hat oder es ein Veränderungsbedarf gibt, besprochen. Die Gespräche dienen insbesondere der Qualitätssicherung und der einheitlichen Fallbearbeitung. Ein weiteres Instrument sind ca. jährlich stattfindende Fachgespräche zwischen den Fachkräften des ASD und der ASD-Leitung zur Besprechung von ambulanten Hilfefällen die länger als 1,5 Jahre gewährt werden. Die Ergebnisse dieser Besprechungen werden schriftlich festgehalten.

Die Überprüfung der Wirksamkeit der Hilfe findet im Einzelfall bereits statt. Im Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele formuliert. Außerdem werden die geplanten Methoden des Trägers notiert. Die Träger erstellen vor der Hilfeplanfortschreibung einen Bericht, in dem sie sich auf die Ziele und die Zielerreichung beziehen. In der Fortschreibung des Hilfeplanes wird dann mit Träger und Familie die Erreichung der Ziele bewertet und es werden ggf. neue Ziele gesetzt.

Allerdings werden die gewonnenen Erkenntnisse nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet. Somit reichen diese Einzelmaßnahmen für ein umfassendes und transparentes Fachcontrolling noch nicht aus. Im Rahmen des Fachcontrollings sollten weitere Parameter regelmäßig überprüft und ausgewertet werden. Hierzu zählen beispielsweise die Überprüfung von Abbruchquoten, Laufzeiten oder Fachleistungsstunden einzelner Hilfearten, fallübergreifende Zielerreichung und trägerbezogene Auswertungen.

Diese Auswertungsmöglichkeiten könnten mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Die Fachcontrollingberichte sollten mit dem Finanzcontrolling zusammengeführt werden. Mit Hilfe dieser Berichte können somit auch qualitative Aussagen zu durchgeführten Maßnahmen getroffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling sollten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die unübersichtlich dargestellten Verfahrensstandards erschweren eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsdruck.

*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 Emmerich am Rhein** hat für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verbindliche Verfahrensstandards verschriftlicht, die allen Fachkräften digital zur Verfügung stehen. Eine systematische Zusammenführung der Einzelelemente zu einem Qualitätshandbuch ist derzeit noch nicht erfolgt.

Verfahrensstandards bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Allerdings sind die Verfahrensstandards und Prozesse des Jugendamtes der Stadt Emmerich am Rhein bislang eher pauschal gehalten und enthalten zudem keine Fristen oder Bearbeitungsdauern. Zudem ist die aktuelle Darstellungsform der Verfahrensstandards sehr unübersichtlich und sollte zur effektiveren und effizienteren Fallbearbeitung überarbeitet werden. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Emmerich am Rhein auch die einzelnen Prozesse detaillierter beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie Bearbeitungsdauern versehen.

Zur besseren Übersichtlichkeit könnten die Prozesse zusätzlich in Ablaufdiagrammen anschaulich dargestellt werden. Dies ist bisher nur teilweise vorhanden. Visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

Eine Aktualisierung der Verfahrensstandards würden zudem das Wissensmanagement unterstützen. Gerade in Verwaltungen mit geringer Personaldecke ist das fachliche Spezialwissen häufig bei vergleichsweise wenigen Personen gebündelt. Fallen diese Personen aus oder scheiden aus dem Dienst aus, bleiben oft Wissenslücken zurück.

Eine elektronische Aktenführung gibt es bisher noch nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.

### **3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren**

#### → **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren kann durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten optimiert werden.

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

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

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** hat noch kein systematisch zusammengeführtes Qualitäts-handbuch mit allen wichtigen Abläufen, Prozessen, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar erarbeitet<sup>12</sup>. Allerdings sind die Abläufe des Hilfeplanverfahrens, teilweise getrennt nach einzelnen Hilfearten, weitestgehend schriftlich geregelt. Zusammen mit dem hierzu ergänzend geführten Interview zeigt die Stadt Emmerich am Rhein ein schlüssiges Verfahren auf, welches den vorstehenden Mindest-Anforderungen gerecht wird.

Vor Beginn der Hilfe wird von dem potentiellen Leistungserbringer, insbesondere bei teil- und stationärer Hilfen, eine Leistungsbeschreibung und eine Entgeltabrechnung angefordert. Bei mehreren in Frage kommenden Leistungserbringern wird nach Aussage des Jugendamtes

<sup>12</sup> vgl. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“

grundsätzlich der Wirtschaftlichste ausgewählt. Allerdings ist oftmals nicht von mehreren Leistungserbringern ein Angebot vorhanden. Eine Auswahl nach Wirtschaftlichkeit ergibt sich hierdurch überwiegend nicht.

Die Überprüfung der Hilfepläne erfolgt in der Regel alle drei Monate bei ambulanten Hilfen und alle sechs Monate bei Eingliederungshilfen sowie stationären Unterbringungen im Rahmen von Hilfeplangesprächen.

Ein klassisches Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden in den Hilfeplangesprächen individuell erörtert und ggf. als Ziel festgehalten. In Abhängigkeit der Zielformulierung wird ein Träger ausgesucht, welcher dann zeitgleich mit der Familie arbeitet, um eine Rückführung so erfolgreich wie möglich zu gestalten.

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird im Laufe des Prozesses durch die ASD-Leitung überprüft. Um Fristversäumnisse zu vermeiden bzw. Fortschreibungen der Hilfepläne zu überwachen, führt jede Fachkraft eine eigene separate Wiedervorlage.<sup>13</sup>

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.

### **3.5.1.2 Fallsteuerung**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein kann die Qualität der Fallsteuerung verbessern.

*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.*

<sup>13</sup> vgl. Kapitel „3.5.2 Prozesskontrollen“

- *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.*

Unverzüglich nach dem ersten Kontakt erfolgt eine allgemeine Beratung der Betroffenen durch die Fachkräfte des ASD.<sup>14</sup> Sie beinhaltet auch Informationen über mögliche entstehende Aufwendungen im Rahmen der Kostenbeitragerhebung.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt im Rahmen der Entscheidungsphase. Ein klassisches Anbieterverzeichnis mit den unterschiedlichen Trägern, deren Leistungsangebote und auch Kosten gibt es in **Emmerich am Rhein** nicht. In der Regel wird während der kollegialen Beratung der geeignetste Leistungsanbieter im Erfahrungsaustausch mit den Kollegen ausgewählt. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der Wirtschaftlichste ausgewählt.

Laut Aussage des Jugendamtes besteht mit den Anbietern der HzE ein enger Kontakt. Zudem müssen die Hilfeanbieter zu jedem Hilfeplangespräch einen schriftlichen Bericht vorlegen. Bei Unregelmäßigkeiten oder bei drohenden Abbrüchen informieren die Anbieter die Fachkräfte des ASD umgehend. Im direkten Gespräch mit allen Beteiligten analysiert dann das Jugendamt, ob die Akzeptanz der Hilfen noch gegeben ist oder ggf. Änderungen erfolgen sollen.

Im Rahmen der regelmäßigen Hilfeplangespräche wird dort, wo es fachlich vertretbar ist, auf die Reduzierung von Fachleistungsstunden hingewirkt.

#### → **Empfehlung**

Um die Trägerauswahl transparenter zu gestalten, sollte die Stadt Emmerich am Rhein ein digitales Anbieterverzeichnis aufbauen. Es sollte neben den bisherigen Erfahrungswerten und den angebotenen Leistungen auch zwingend eine Aufstellung über die damit verbundenen Kosten enthalten.

### **3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Die gpaNRW bemängelt die fehlenden Verfahrensstandards.

*Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von*

<sup>14</sup> Bei Kindeswohlgefährdungen wird ein separates Verfahren eingeleitet.

*Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.*

Bei der **Stadt Emmerich am Rhein** stellen die Kostenerstattungen ca. 81 Prozent aller Erträge für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 1.037.000 Euro. Bezogen auf die 202 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Erstattungen von 5.133 Euro pro Hilfeplanfall.

### Kostenerstattungen HzE 2018

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen gesamt je Hilfeplanfall HzE in Euro	5.131	0,00	4.941	6.260	8.443	12.419	76
Kostenerstattungen (ohne UMA) je Hilfeplanfall in Euro	4.433	0,00	2.373	3.751	4.637	9.832	66
Kostenerstattung UMA je Hilfeplanfall UMA in Euro	26.436	0,00	24.945	45.039	58.511	150.825	66

Bei den Kostenerstattungen je Hilfeplanfall erreicht Emmerich am Rhein einen Wert über dem ersten Viertelwert. Ursächlich für dieses Bild sind die unterdurchschnittlichen Kostenerstattungen bei UMA mit Erstattungen nur knapp über dem ersten Viertelwert. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus.

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein grundsätzlich durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Diese wird in Emmerich am Rhein frühzeitig eingebunden um die Zuständigkeit zu klären.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. Laut Angaben des Jugendamtes hat im Jahr 2018 ein personeller Wechsel in der WJH stattgefunden. Eine nahtlose Besetzung der Stelle war dabei nicht möglich. Die Kostenerstattungsansprüche konnten daher nicht durchgehend zeitnah bearbeitet werden.

Um sicherzustellen, dass die Forderungen letztendlich auch tatsächlich vereinnahmt werden, werden diese mit Bescheiderstellung in die Finanzsoftware gebucht. So ist gewährleistet, dass das Mahnverfahren ggf. automatisiert ausgelöst wird.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es derzeit noch keine schriftlichen Verfahrensstandards. Diese sollte die Stadt Emmerich am Rhein auch für diesen Bereich entwickeln und schriftlich festhalten. Neben dem Wissensmanagement erleichtern die Verfahrensstandards auch die Einarbeitung neuer Fachkräfte und machen zudem den Arbeitsablauf transparenter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen besteht aus Sicht der gpaNRW ebenfalls noch Verbesserungsmöglichkeit.

*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 prozessintegrierten Kontrollen beziehen sich auf Kontrollen in den Arbeitsabläufen aus Dienstanweisungen oder gesetzlich vorgegebenen Kontrollhandlungen, wie der Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII. Hierfür hat das Jugendamt der Stadt **Emmerich am Rhein** eine hohe Priorität festgelegt. Prioritäten in der Fallbearbeitung werden von den verantwortlichen Fachkräften fallabhängig selbst gesteuert. Hierzu gibt es keine festgelegten Standards. Rückstände werden mit der Jugendamtsleitung besprochen und diese entscheidet nach Akteneinsicht, was priorisiert bearbeitet werden muss

Die Software des Jugendamtes führt durch die Falleingabe mit Plausibilitätsprüfungen. Wenn Eingaben im Fall fehlen, ist eine weitere Bearbeitung nicht möglich. Im System werden die Daten und Fristen sowie die Verfahrensbeteiligten für das Hilfeplangespräch eingegeben, die dann auch auswertbar sind. Bei einem Fallanstieg erfolgen automatisierte Meldungen. Die Fallbelastung pro Mitarbeiter wird ebenfalls über das System ermittelt.

Durch die Fachbereichsleitung oder deren Stellvertretung werden die administrativen Aufgaben für die Software wahrgenommen.

Prozessunabhängige Kontrollen finden durch unabhängige Stellen, wie z.B. das Rechnungsprüfungsamt statt und gehören nicht zu den prozessintegrierten Kontrollen innerhalb der Leistungsgewährung. Im Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein finden keine standardisierten prozessunabhängigen Kontrollen statt. Die Fallkontrollen erfolgen durch die Leitungen des ASD. Vorgaben gibt es dazu nicht. Das Rechnungsprüfungsamt führte im Vergleichsjahr 2018 keine Prüfungen im Jugendamt durch.

Jede Fachkraft führt eine eigene separate Wiedervorlage, um Fristversäumnisse zu vermeiden bzw. Fortschreibungen der Hilfepläne zu überwachen. Eine allgemeine Wiedervorlage, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es in Emmerich am Rhein nicht.

→ **Empfehlung**

Bei der geplanten Entwicklung von Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen

sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können.

## 3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD wurde letztmalig 2012 bzw. 2013 durch einen externen Anbieter durchgeführt. Eine detaillierte Personalbemessung für die WiJu ist nicht vorhanden.

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

Die Personalstruktur im Jugendamt der **Stadt Emmerich am Rhein** war in den letzten Jahren von Fluktuationen geprägt. Die offenen Stellen im Jugendamt werden zeitnah und ohne Befristung wiederbesetzt, sofern eine qualifizierte Fachkraft gefunden werden kann. Als Grundlage für die Personalbemessung dienen interne Richtwerte. Die Phasen der unbesetzten Stellen sind kompensiert worden. Es wird zunehmend schwieriger, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu binden. Durch den demografischen Wandel verbessern sich die beruflichen Möglichkeiten für einen Großteil der Beschäftigten. Der sich entwickelnde Arbeitnehmermarkt bietet erweiterte Chancen der beruflichen Verwirklichung, insbesondere bei den Fachkräften. Eine grundsätzlich abnehmende Bindungsbereitschaft an einen Arbeitgeber und steigende Wechselbereitschaft erhöhen die Fluktuationsdynamik.

Daher ist rechtzeitig eine Personalbedarfsplanung notwendig, die die Übergangsphase des Personalwechsels unterstützt. Dazu zählen die rechtzeitige Nachbesetzung von Stellen, Erstellen von Einarbeitungskonzepten und die damit verbundene Sicherung des vorhandenen Wissens.

Für die Einarbeitung von neuen Kolleginnen und Kollegen im ASD gibt es ein Einarbeitungskonzept. Eine Personalbedarfsplanung im Jugendamt ist bisher nicht vorhanden.

## Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	27	9,88	25,25	29,64	36,96	64,10	79
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	144	48,42	109	131	166	943	79

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

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Ein externer Anbieter hat letztmalig 2012 bzw. 2013 für das Jugendamt der **Stadt Emmerich am Rhein** eine detaillierte Personalbemessung für den ASD durchgeführt. Laut Angaben des Jugendamtes stimmen Soll und Ist der Personalausstattung aktuell überein.

Im Jahr 2018 waren 7,5 Vollzeit-Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die 202 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 27 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein im interkommunalen Vergleich unter dem Median von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

### 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 Emmerich am Rhein** 1,8 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz und bearbeitete damit 202 Hilfeplanfälle. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen somit 144 Hilfeplanfälle. Damit liegt die Stadt Emmerich am Rhein oberhalb des von der gpaNRW ermittelten Richtwertes und auch im interkommunalen Vergleich liegt sie über dem Median. Eine Personalbemessung für die WiJu hat bisher nicht stattgefunden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Stellenvolumen der WiJu regelmäßig ermitteln.

Die WiJu wird bereits jetzt schon frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Allerdings sind bisher noch keine Kernprozesse für die WiJu mit mittleren Bearbeitungszeiten erfasst worden.

Dem Bereich der WiJu kommt eine sehr hohe Bedeutung zu. Neben der finanziellen Freigabe der Hilfen ist auch ein strukturiertes Controlling mit Überprüfung der Aufwendungen, Laufzeiten, Verweildauern etc. der Hilfen von Bedeutung. Die Arbeitsweise und frühzeitige Einbindung der WiJu in die Hilfeplangespräche sollte im Rahmen der Erstellung eines Qualitäts-Handbuches mit beschrieben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte in einem Qualitäts-Handbuch des Jugendamtes Kernprozesse, Teilprozesse, Arbeitsabläufe und mittlere Bearbeitungszeiten für die WiJu des Jugendamtes aufnehmen.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der hohe Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Helfefall, den geringen Anteil an ambulanten Helfefällen und die erhöhte Falldichte zurückzuführen.

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

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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung der **Stadt Emmerich am Rhein** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Budgets „401 – Jugend allgemein; 1.100.06.03.01 Ambulante und stationäre Hilfen“ des Haushaltsplanes der Stadt Emmerich am Rhein gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

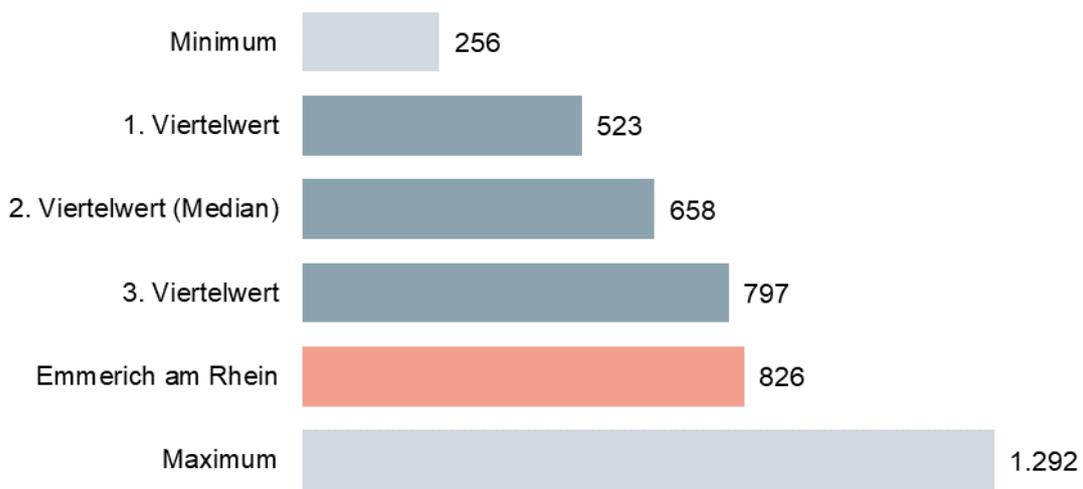
Die Abbildung einer Zeitreihe für die Jahre von 2015 bis 2017 ist nicht möglich. Aufgrund des sehr hohen Aufwandes bei der Ermittlung der Grunddaten konnte die Stadt Emmerich am Rhein nur für das Vergleichsjahr 2018 valide Zahlen zur Verfügung stellen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2018 bei rund 5 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen von ca. 4,9 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

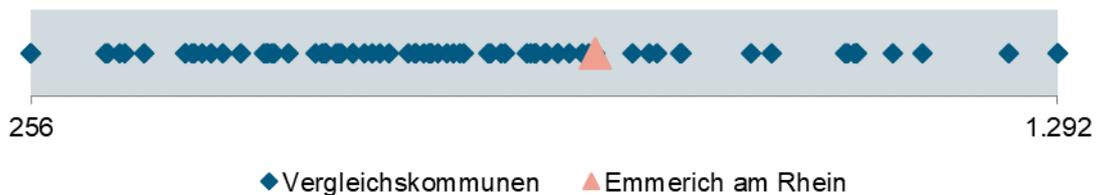
Ertragsseitig sind die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) nach § 89d SGB VIII die Position mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund eine Mio. Euro vereinnahmt werden.

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

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

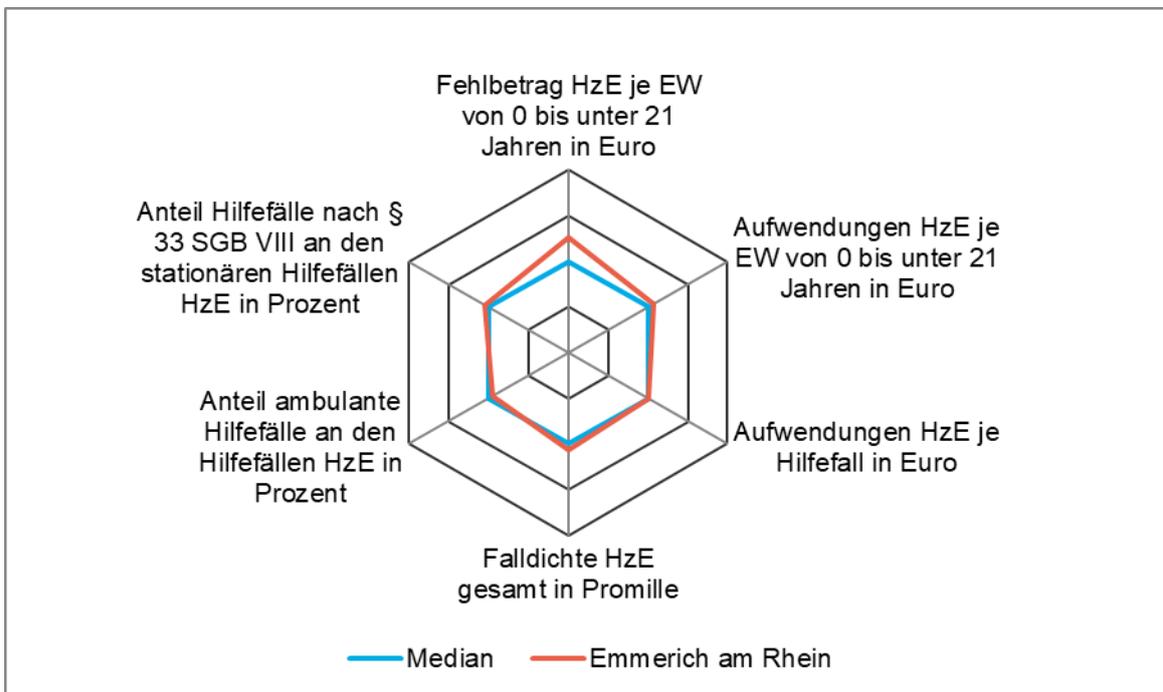


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 78 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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 Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Stadt Emmerich am Rhein weist 2018 überdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 744 Euro und eine überdurchschnittliche Falldichte auf. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen gesamt ist allerdings vergleichsweise hoch.

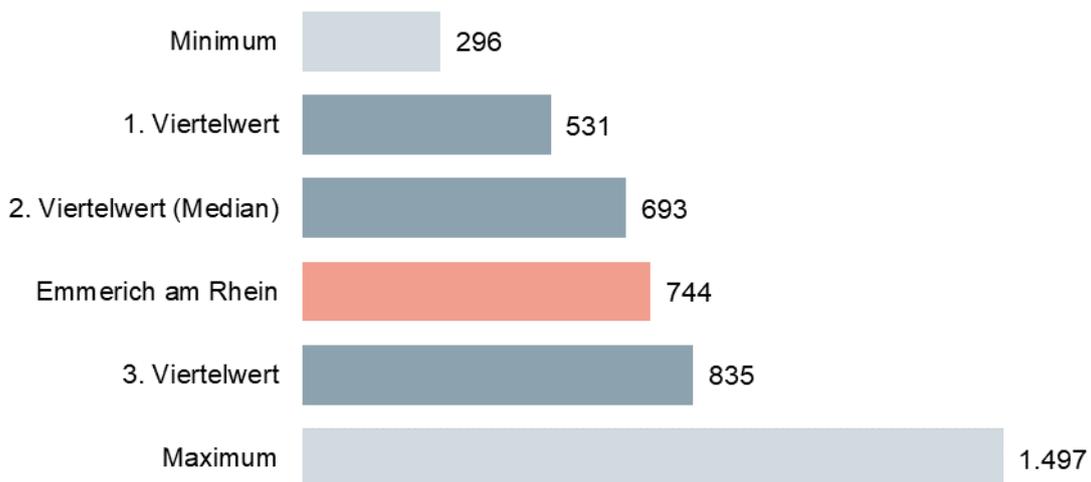
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

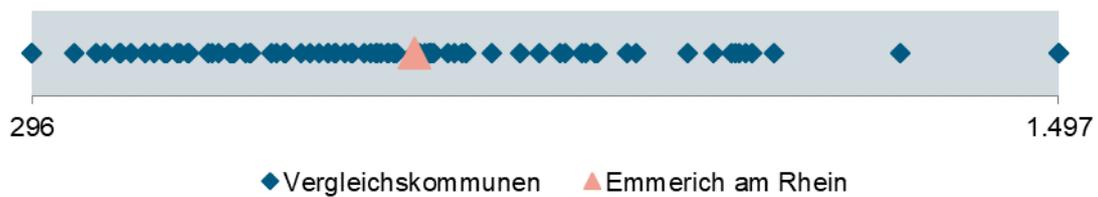
In 2018 wurden in **Emmerich am Rhein** keine ambulanten erzieherischen Hilfen mit eigenem Personal eingesetzt. Eigene Einrichtungen der Erziehungshilfe unterhält die Stadt ebenfalls nicht.

Bezogen auf die 6.171 Einwohner der 0 bis unter 21-Jährigen hat die Stadt Emmerich am Rhein im Vergleichsjahr 2018 Aufwendungen von 744 Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 81 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

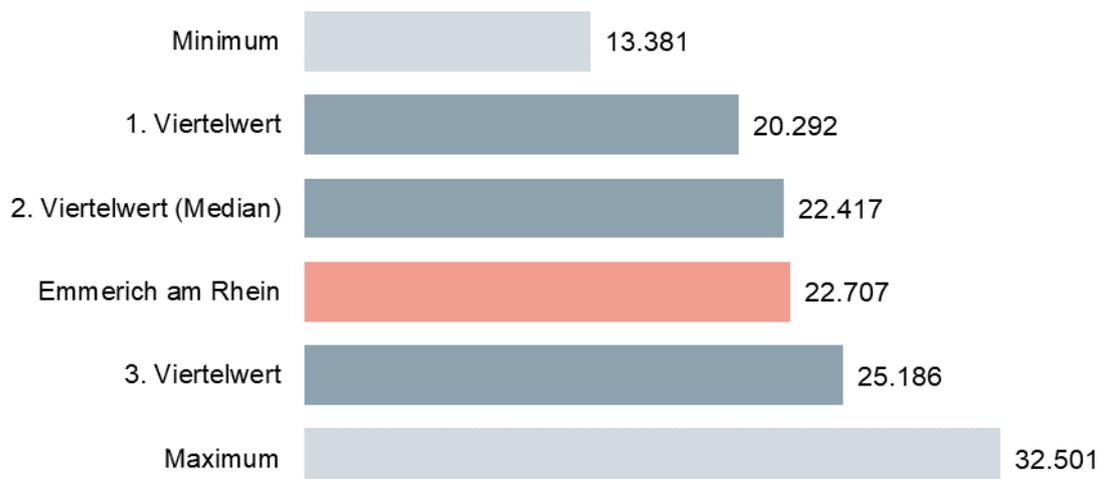


Durch den unauffälligen Anteil der Jugendeinwohner ist die Stadt Emmerich am Rhein im Vergleich zu den anderen Kommunen gleicher Größenordnung nicht benachteiligt.

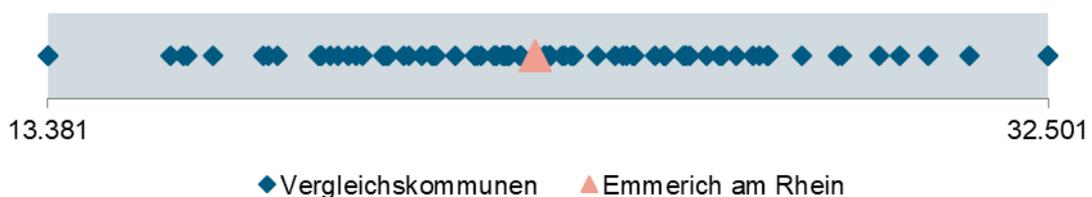
Entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation sind aus diesem Grund neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In Emmerich am Rhein wurden 2018 insgesamt 107 ambulante und 95 stationäre Fälle bewilligt.

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

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 81 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hier positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein leicht über dem Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben geringere Aufwendungen je Hilfefall.

Zur weiteren Analyse betrachtet die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt.

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

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.602	6.642	9.562	10.602	11.981	17.844	81
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.286	26.974	33.754	37.613	40.765	48.631	81

Für die ambulanten Aufwendungen hat die Stadt Emmerich am Rhein 2018 Transferaufwendungen von rund 1,1 Mio. Euro für die insgesamt 107 Hilfefälle erbracht. Das entspricht einem Anteil von rund 24 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 53 Prozent der Fälle. Bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall stellt die Stadt Emmerich am Rhein den aktuellen Median aller Vergleichskommunen.

Für den stationären Bereich hat die Stadt Emmerich am Rhein rund 3,5 Mio. Euro für 95 Hilfefälle aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von 76 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für 47 Prozent der Fälle. Bezogen auf die Aufwendungen von 36.300 Euro pro Hilfefall positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein unter dem Median. Damit sind die Aufwendungen für die stationären Hilfefälle günstiger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

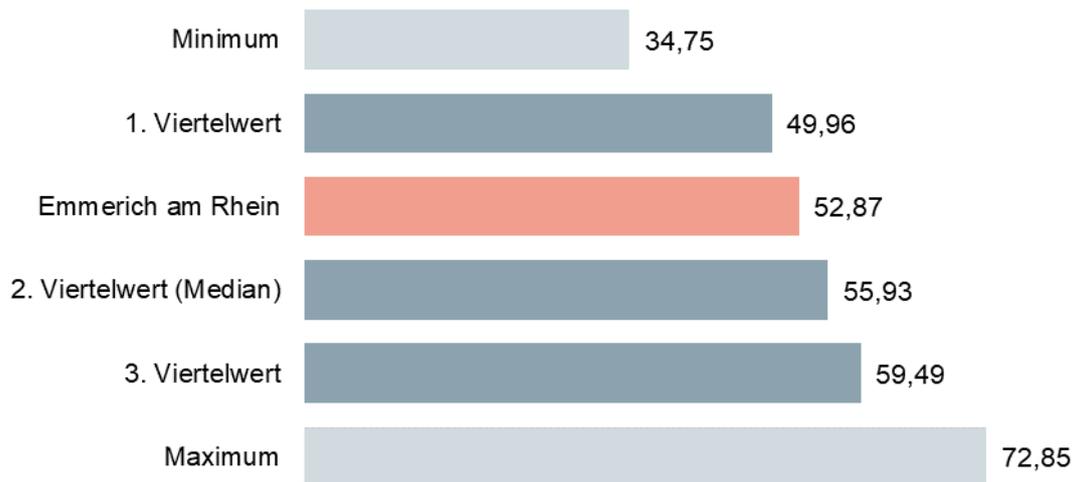
Die nur leicht überdurchschnittlichen Aufwendungen bezogen auf die Einwohner und auch auf die ambulanten und stationären Hilfefälle zeigen, dass die reinen Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung den Fehlbetrag HzE nicht massiv belasten.

Die prozentuale Verteilung der ambulanten und stationären Hilfefälle wird im folgenden Kapitel 3.7.1.2 „Anteil ambulanter Hilfefälle“ weiter ausgeführt.

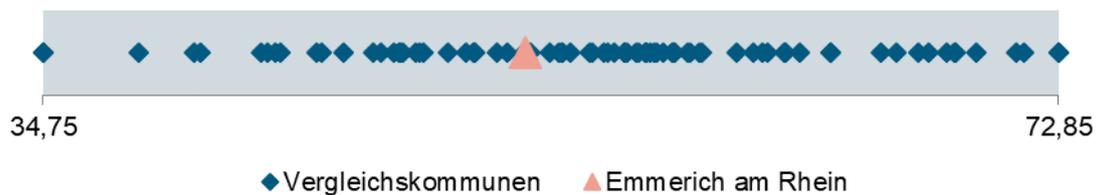
### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der geringe Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 81 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Emmerich am Rhein** hat einen vergleichsweise geringen Anteil ambulanter Hilfefälle. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, weil dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können.

Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle wirkt sich aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

An dieser Stelle wäre die Darstellung einer aktuellen Entwicklung der ambulanten Hilfefälle hilfreich gewesen. Die Anzahl der Hilfefälle konnte jedoch nur für das Jahr 2018 zur Verfügung gestellt werden.

Greift man nun hilfsweise auf den dargestellten Anteil ambulanter Hilfen aus der überörtlichen Prüfung des Vergleichsjahres 2012 zurück, ist eine tendenziell negative Entwicklung zu erkennen. So ist seit 2012 ein Rückgang des Anteils von rund 7 Prozent zu verzeichnen.

In Emmerich am Rhein gilt schon seit Jahren der Grundsatz, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Stationäre Maßnahmen gelten als die letzte mögliche Maßnahme, die das Jugendamt ergreifen kann. Es wird also zunächst immer geprüft, ob ambulante Maßnahmen ausreichend sein könnten. Im Regelfall ist also vor einer stationären Maßnahme immer eine ambulante Hilfe installiert. So soll der Anteil der ambulanten Maßnahmen erhöht und kostenintensive stationäre Fälle vermieden werden. Dennoch ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle vergleichsweise gering. Insbesondere vor dem Hintergrund des landesweiten Trends der steigenden Aufwendungen für die stationären Hilfefälle sollte die Stadt Emmerich am Rhein weitere Maßnahmen ergreifen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle zu erhöhen.

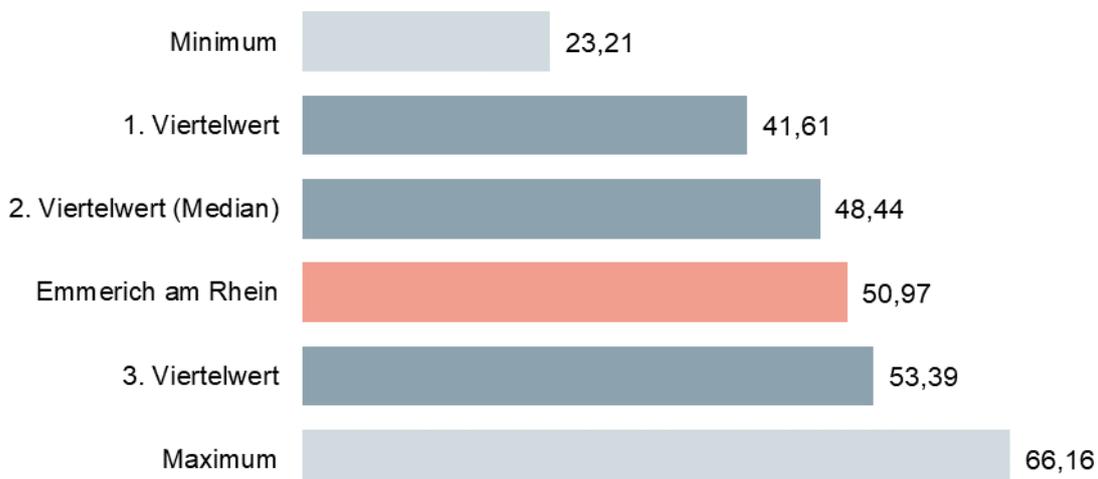
### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Emmerich am Rhein überdurchschnittlich. Dies wirkt sich entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

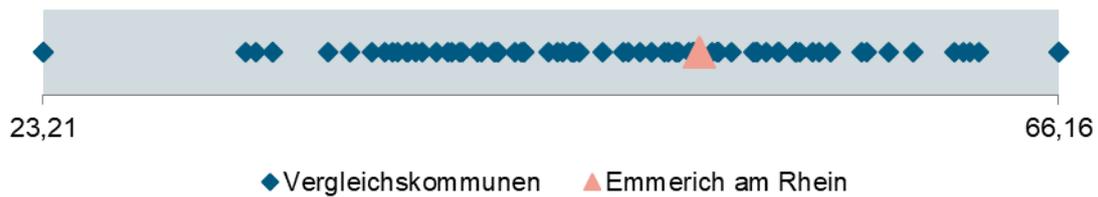
Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen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

In 2018 waren 49 der 95 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Emmerich am Rhein** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt demnach bei rund 51 Prozent.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 81 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der vergleichsweise hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Emmerich am Rhein ist grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Der hohe Anteil wirkt sich somit begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

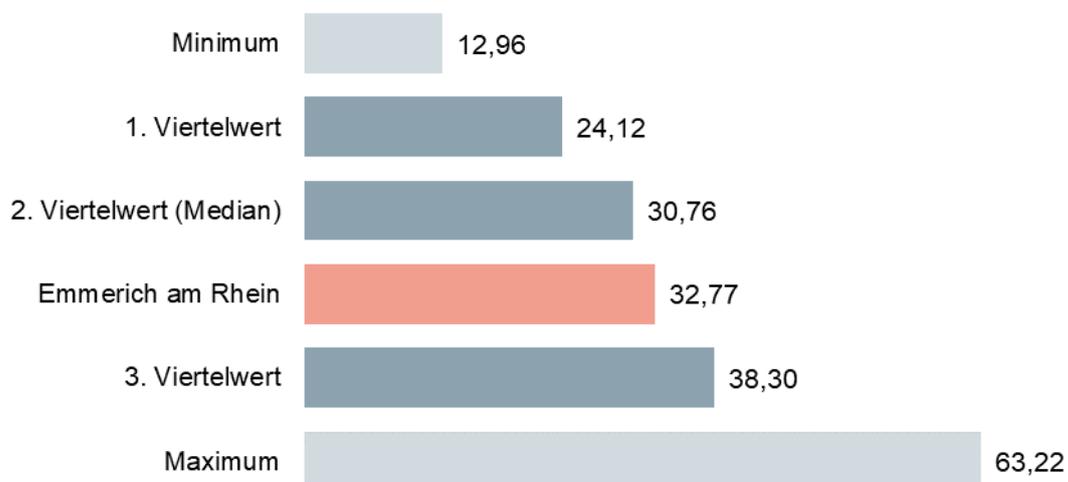
Vergleicht man den Anteil der Vollzeitpflegefälle auch hier wieder hilfsweise mit dem Anteil aus dem Jahr 2012 ist tendenziell ein leichte Steigerung zu erkennen. 2012 lag dieser noch bei rund 42 Prozent.

### 3.7.1.4 Falldichte

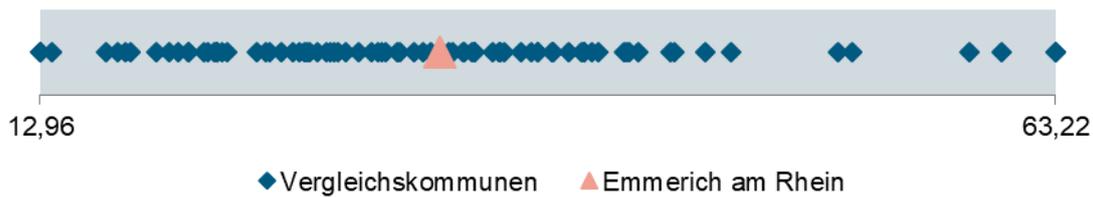
- Die Falldichte ist bei der Stadt Emmerich am Rhein leicht überdurchschnittlich. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

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

#### Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 81 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Emmerich am Rhein** positioniert sich im Jahr 2018 mit ihrer Falldichte von 32,8 Promille bei den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogen höchsten Fallzahlen. Die erhöhte Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Hier könnte die Stadt Emmerich am Rhein noch weitere Maßnahmen ergreifen, damit die Falldichte sinkt. Beispielhaft ist hier die Auswertung von Laufzeiten oder die Verbesserung von Rückführung und Verselbstständigung zu nennen.

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

Die 202 Hilfeplanfälle der **Stadt Emmerich am Rhein** verteilen sich 2018 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

#### Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle
Flexible erzieherische Hilfen gem. § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	10
Soziale Gruppenarbeit gem. § 29 SGB VIII	9
Erziehungsbeistand gem. § 30 SGB VIII	9
Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII	24
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	48
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	34
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	49
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	19

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes der **Stadt Emmerich am Rhein** in 2018 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII) und der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII).

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend diese beeinflussenden Hilfen.

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

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

Die Stadt Emmerich am Rhein leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in folgendem Um- fang:

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

Kennzahl	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.298	1.381	6.231	8.417	10.109	18.415	68
Anteil Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Hil- fefällen HzE in Pro- zent	4,98	0,00	1,71	5,19	9,70	34,06	80
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	1,63	0,00	0,42	1,63	3,01	14,62	80

Die Aufwendungen für die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII betragen 2018 in Emmerich am Rhein absolut rund 94.000 Euro. Bezogen auf die 10 Hilfefälle positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein mit 9.298 Euro über dem Median.

Die Hilfen werden durch freie Träger durchgeführt. Ambulante Anbieter sind in einem begrenz- ten Umfang vorhanden, so dass die Trägersauswahl nur schwer flexibel gestaltet werden kann. Laut Angaben des Jugendamtes konnten hier bisher immer Lösungen gefunden werden. Im Schnitt werden rund 12 bis 16 Fachleistungsstunden monatlich bewilligt und die Laufzeit beträgt in den meisten Fällen nicht mehr als 18 Monate.

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

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

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

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

Kennzahl	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.928	5.022	7.449	8.924	10.242	17.819	75

Die Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) je Hilfefall liegen in **Emmerich am Rhein** zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Damit positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Aufwendungen je Hilfefall.

Die Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII gestalten sich unauffällig.

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

Kennzahl	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	65,22	11,59	50,86	65,76	75,00	100	64
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	34,78	0,00	25,00	34,24	49,14	88,41	64

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

#### → Feststellung

Die unterdurchschnittlichen Kosten für den Bereich der Vollzeitpflege wirken sich entlastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt und damit auch auf den Fehlbetrag aus. Gleichzeitig gibt es aktuell nicht genügend Pflegefamilien und professionellen Erziehungsstellen werden in Anspruch genommen.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes oder 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 oder Jugendliche.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** wendete 2018 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 734.000 Euro für insgesamt 48 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 15.117 Euro.

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

Kennzahl	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,97	23,21	41,61	48,44	53,39	66,16	81
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.117	9.932	13.236	15.962	19.031	25.937	81
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	7,87	1,78	5,13	6,59	7,87	15,36	81

Damit hat die Stadt Emmerich am Rhein 2018 geringere Aufwendungen je Hilfefall als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Falldichte ist überdurchschnittlich und auch der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt über dem Median.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat ein Spezialgebiet „Pflegekinderdienst (PKD)“ eingerichtet. Der Pflegekinderdienst ist u.a. zuständig für die Auswahl, Vermittlung, Beratung, Fortbildung und Betreuung von Pflegeeltern.

Laut Jugendamt gibt es in Emmerich am Rhein nicht genügend Pflegefamilien.

Dies zeigt sich auch in dem Anteil von den „normalen Pflegeverhältnissen“ zu den „besonderen Pflegeverhältnissen“. Über 30 Prozent der in 2018 betreuten Hilfefälle waren in sogenannten professionellen Erziehungsstellen untergebracht. Die Kosten hierfür belaufen sich nach Einschätzung des Jugendamtes auf ca. 3.500 Euro pro Monat. Somit sind diese Pflegeverhältnisse deutlich teurer als normale Pflegeverhältnisse. Dennoch ist diese Form der Unterbringung günstiger als eine Heimunterbringung.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt jedoch durch das Jugendamt vor Ort. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Erstattungsanspruch gegen das Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist.

Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat in knapp 66 Prozent der Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern. Dieser Wert liegt über dem dritten Viertelwert.

Die Pflegeverhältnisse in Emmerich am Rhein sind in der Regel auf Dauer angelegt. Das zeigen auch die Verweildauern der Hilfefälle. 50 Prozent der Fälle haben eine Verweildauer von über 36 Monaten.

**Laufzeiten der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII**

Kennzahl	Em-merich am Rhein	Minimum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monaten an den stationären Hilfen in Prozent	50,00	0,00	28,01	43,88	53,46	100	68

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um im stationären Bereich weiterhin möglichst viele Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege unterbringen zu können. Die Unterbringung von Kindern in normalen Pflegeverhältnissen sollte grundsätzlich vorrangig geprüft und entsprechend umgesetzt werden. Ggf. sollten diese Familien dann mit weiteren Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist. Kostenintensive Pflegeverhältnisse könnten in der Folge vermieden werden. Das wiederum würde sich positiv auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall auswirken und letztendlich auch den Fehlbetrag senken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte im Bereich der Vollzeitpflege ihre Akquise und Werbung für potenzielle Pflegefamilien verstärken.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein hat bei der Heimerziehung überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Auswahl der Träger könnte transparenter gestaltet werden.

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

Bei der **Stadt Emmerich am Rhein** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 48 Prozent der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung dar. Das sind

absolut ca. 2,2 Mio. Euro. Bezogen auf die 34 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 65.736 Euro pro Hilfefall.

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

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

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.736	48.567	56.167	61.141	67.194	88.444	81
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,44	1,28	3,51	4,79	6,32	10,08	81
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	26,09	0,00	8,11	14,29	22,22	54,55	67

Die Heimerziehung ist in der Regel eine sehr kostenintensive stationäre Hilfe. Emmerich am Rhein positioniert sich bei den Aufwendungen je Hilfefall zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

26 Prozent der Fälle haben zudem eine vergleichsweise lange Verweildauer. Diese Kennzahl liegt über dem dritten Viertelwert.

Die Kombination aus einer erhöhten Falldichte und die vergleichsweise lange Verweildauer erhöht die Aufwendungen je Hilfefall und belastet in direkter Folge den Fehlbetrag.

In Emmerich am Rhein gilt der Grundsatz der „familienerhaltenden Hilfe“. Nach Auskunft des Jugendamtes wird folglich vor jeder Heimunterbringung intensiv geprüft, ob ambulante Hilfen wirksam genug sein könnten. Deshalb geht einer Heimerziehung in der Regel auch immer eine ambulante Hilfe voraus.

Die Hilfepläne der Heimfälle werden mindestens halbjährlich geprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben. Eine Kontrolle der Hilfeplanprotokolle wird durch die ASD-Leistung vorgenommen. Konkrete Ziele mit zu erreichenden Teilzielen werden gemeinsam mit den Beteiligten formuliert und bei Bedarf angepasst. Die Gespräche hierzu finden immer in der Einrichtung statt.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Emmerich am Rhein nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob beispielsweise eine Rückführung möglich ist. Dies wird mit den Trägern entsprechend kommuniziert und in der Regel in Zusammenarbeit mit den betroffenen Familien dann auch umgesetzt.

Ein Verselbständigungskonzept hat die Stadt Emmerich am Rhein ebenfalls nicht. Jedoch beginnen die Träger in der Regel ab dem 16. bzw. 17. Lebensjahr mit der Verselbstständigung und es erfolgt eine Unterbringung in Trägerwohnungen.

Wie schon bereits im Kapitel „3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfen“ erläutert, steigen die Aufwendungen für die Heimunterbringungen landesweit. Vor diesem Hintergrund könnte die Stadt Emmerich am Rhein ein Anbieterverzeichnis anlegen, in dem die Einrichtungen nach Träger, Einrichtungsart, Ort, Kosten und Betreuungsschlüssel aufgeführt sind. Dieses Anbieterverzeichnis könnte zudem um eigene Erfahrungswerte ergänzt werden. Mit Hilfe dieses Verzeichnisses könnte die Stadt Emmerich am Rhein trägerbezogene Auswertungen erstellen. Das würde eine transparente Entscheidung unter Einbindung wirtschaftlicher Aspekte erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte für die Heimunterbringung ein Anbieterverzeichnis anlegen und bei Bedarf trägerbezogene Auswertungen erstellen. Dieses Vorgehen würde den Entscheidungsprozess transparenter werden lassen. Daneben würde auch die wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt.

### 3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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.

Bei der **Stadt Emmerich am Rhein** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2018 ca. 16 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 722.000 Euro. Bezogen auf die 49 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 14.737 Euro pro Hilfefall.

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

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

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.737	6.685	12.428	14.859	21.615	34.678	80
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.540	2.381	10.614	12.091	15.810	27.647	80

Kennzahlen	Em-merich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	43.766	25.168	55.074	66.881	85.653	145.609	60
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	16.082	3.189	14.657	17.848	21.561	47.014	65
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	82,02	3,35	40,02	48,65	65,10	100	71

Die Stadt Emmerich am Rhein positioniert sich mit den Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII gesamt knapp unter dem Median.

Auffällig im Bereich der ambulanten Hilfen ist der hohe Anteil der Integrationshelfer (I-Helfer) bzw. der Schulbegleitung. Die Aufwendungen liegen dabei aber unter dem Median.

Einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es in Emmerich am Rhein nicht. Aufgrund der steigenden Anzahl von Anträgen und der komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigungen hat das Jugendamt aber ein Eingangsmanagement etabliert.

Die Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 35a SGB VIII lehnen sich an die gesetzlichen Vorgaben von SGB VIII und SGV XI an. Ein entsprechendes Ablaufschema mit Benennung von Fristen wurde entwickelt. Neben persönlichen Gesprächen mit den Beteiligten und schriftlichen Stellungnahmen der Schulen, erfolgt bei den I-Helfern zusätzlich noch eine Hospitation vor Ort in der Schule.

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

Kennzahl	Em-merich am Rhein	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Me-dian)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	7,94	1,44	2,95	4,08	6,75	15,01	81

Damit hat die Stadt Emmerich am Rhein je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren deutlich mehr Fälle nach §35a SGB VIII als ein Großteil der Vergleichskommunen.

Das Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein arbeitet vor Ort bereits mit Poollösungen, sofern sie möglich sind. In der Realität bedeutet dies, dass sich zwei Kinder ggf. einen I-Helfer teilen. Letztmalig wurde im Jahr 2017 eine interne Untersuchung zur weiteren Umsetzung von Poollösungen durchgeführt. Diese Berechnungen haben weiterhin die Entscheidung des Jugendamtes unterstützt keine weitergehende Lösung ins Auge zu fassen.

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

#### → Feststellung

In der Stadt Emmerich am Rhein machen die Hilfen für junge Volljährige einen vergleichsweise durchschnittlichen Anteil an den Hilfen zur Erziehung aus. Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind unauffällig. Verfahrensstandards und Kernprozesse sind für die Hilfeart noch nicht entwickelt worden.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Bei der **Stadt Emmerich am Rhein** wurden im Jahr 2018 rund neun Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der Jungen Volljährigen erbracht.

Die Stadt Emmerich am Rhein leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.234	10.776	24.101	27.793	31.826	60.106	80
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	9,27	0,94	7,55	9,42	11,89	18,51	80
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.873	934	6.261	8.245	12.125	27.793	77
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	31,57	0,00	24,33	37,05	47,20	74,58	80
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	39.167	10.776	33.518	39.324	46.566	99.741	80
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	12.817	4.929	10.746	13.589	18.310	38.806	69
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	43.260	25.372	40.431	48.594	55.244	90.820	73

Bei den Aufwendungen je Hilfefall erreicht Emmerich am Rhein einen Wert über dem Median. Ursächlich für dieses Bild ist der weit unterdurchschnittliche Anteil an ambulanten Hilfen und der hohe Anteil an stationären Hilfen mit Aufwendungen nur knapp unter dem Median.

**Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung nach Verweildauer**

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	85,71	0,00	22,35	50,00	72,92	100	62
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	6,07	25,00	42,14	80,00	62
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	14,29	0,00	0,00	9,09	33,33	69,91	62
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	8,90	100	62

Bei den Hilfen für Junge Volljährige liegt die Verweildauer (24 bis 36 Monate) über dem Median und damit über dem Wert von mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Grundsätzlich sollten die Hilfen für junge Volljährige möglichst kurz gewährt werden.

Bisher gibt es noch keine besonderen Verfahrensstandards für Hilfen für Junge Volljährige. Die Hilfen werden einzelfallabhängig und in der Regel maximal bis zum 21. Lebensjahr gewährt. Ein Verselbständigungskonzept gibt es in Emmerich am Rhein nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte auch für die Hilfen für Junge Volljährige Verfahrensstands und Kernprozesse entwickeln und diese in einem Qualitäts-Handbuch aufnehmen. Dabei sollten Begrenzungen der Verweildauern und Verselbständigungskonzepte enthalten sein.

**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.

- Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE ist in Emmerich am Rhein vergleichsweise niedrig. Die Aufwendungen je Hilfefall für UMA sind aber vergleichsweise hoch.

Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer ist in der **Stadt Emmerich am Rhein** aktuell rückläufig. Für 6,41 UMA-Fälle hat die Stadt in 2018 knapp 292.900 Euro aufgewendet. Sämtliche UMA-Fälle sind dabei im stationären Bereich.

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

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

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	45.693	14.679	29.649	40.318	47.404	98.984	79
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,17	0,00	5,31	6,97	9,44	24,79	81

Auffällig sind hier die vergleichsweise hohen Aufwendungen für UMA je Hilfefall. Hier positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Fall. Dies ist auf wenige teure stationäre Maßnahmen für die Unterbringung der UMA zurückzuführen.

In 2018 entfallen in Emmerich am Rhein 6,41 von rund 202 Hilfefällen auf UMA. Die Stadt hat einen vergleichsweise niedrigen Anteil UMA an den gesamten HzE-Hilfefällen.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen</b>					
F1	Die Stadt Emmerich am Rhein greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.	105	E1	Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.	106
F2	Die Stadt Emmerich am Rhein bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	106	E2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.	107
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F3	Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verfügt die Stadt Emmerich am Rhein bisher nicht. Aktuell gibt es erste Überlegungen zur Entwicklung einer Strategie.	108	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.	109
F4	Die Stadt Emmerich am Rhein kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	109	E4	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevanten Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden.	110

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Jugendamt der Stadt Emmerich am Rhein verfügt bislang über kein umfassendes Fachcontrolling. Einige Bestandteile sind allerdings bereits vorhanden. Die bisherigen Steuerungsgrundlagen können weiter optimiert werden.	110	E5	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling sollten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.	111
<b>Verfahrensstandards</b>					
F6	Die unübersichtlich dargestellten Verfahrensstandards erschweren eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsdruck.	111	E6	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Standards und Abläufe für alle Prozesse verbindlich vorgeben und in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixieren. Eine elektronische Aktenführung sollte zur Verbesserung der Arbeitsabläufe ebenfalls forciert werden.	112
F7	Das Hilfeplanverfahren kann durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten optimiert werden.	112	E7	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.	114
F8	Die Stadt Emmerich am Rhein kann die Qualität der Fallsteuerung verbessern.	114	E8	Um die Trägerauswahl transparenter zu gestalten, sollte die Stadt Emmerich am Rhein ein digitales Anbieterverzeichnis aufbauen. Es sollte neben den bisherigen Erfahrungswerten und den angebotenen Leistungen auch zwingend eine Aufstellung über die damit verbundenen Kosten enthalten.	115
F9	Die Stadt Emmerich am Rhein bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Die gpaNRW bemängelt die fehlenden Verfahrensstandards.	115	E9	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen.	117
F10	Die Stadt Emmerich am Rhein verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen besteht aus Sicht der gpaNRW ebenfalls noch Verbesserungsmöglichkeit.	117	E10.1	Bei der geplanten Entwicklung von Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.2	Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können.	118
<b>Personaleinsatz</b>					
F11	Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD wurde letztmalig 2012 bzw. 2013 durch einen externen Anbieter durchgeführt. Eine detaillierte Personalbemessung für die WiJu ist nicht vorhanden.	118	E11.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Stellenvolumen der WiJu regelmäßig ermitteln.	119
			E11.2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte in einem Qualitäts-Handbuch des Jugendamtes Kernprozesse, Teilprozesse, Arbeitsabläufe und mittlere Bearbeitungszeiten für die WiJu des Jugendamtes aufnehmen.	120
<b>Leistungsgewährung</b>					
F12	Die unterdurchschnittlichen Kosten für den Bereich der Vollzeitpflege wirken sich entlastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt und damit auch auf den Fehlbetrag aus. Gleichzeitig gibt es aktuell nicht genügend Pflegefamilien und professionellen Erziehungsstellen werden in Anspruch genommen.	131	E12	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte im Bereich der Vollzeitpflege ihre Akquise und Werbung für potenzielle Pflegefamilien verstärken.	133
F13	Die Stadt Emmerich am Rhein hat bei der Heimerziehung überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Auswahl der Träger könnte transparenter gestaltet werden.	133	E13	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte für die Heimunterbringung ein Anbieterverzeichnis anlegen und bei Bedarf trägerbezogene Auswertungen erstellen. Dieses Vorgehen würde den Entscheidungsprozess transparenter werden lassen. Daneben würde auch die wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt.	135
F14	In der Stadt Emmerich am Rhein machen die Hilfen für junge Volljährige einen vergleichsweise durchschnittlichen Anteil an den Hilfen zur Erziehung aus. Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind unauffällig. Verfahrensstandards und Kernprozesse sind für die Hilfeart noch nicht entwickelt worden.	137	E14	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte auch für die Hilfen für Junge Volljährige Verfahrensstandards und Kernprozesse entwickeln und diese in einem Qualitäts-Handbuch aufnehmen. Dabei sollten Begrenzungen der Verweildauern und Verselbständigungskonzepte enthalten sein.	138

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	30.279	30.968	30.852	30.845
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	5.142	5.246	5.186	5.181
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	6.119	6.306	6.227	6.171

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	6.376.642
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	./.	./.	744
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	22.707
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	1.133.614
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	10.602
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	3.458.740
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	36.286
<b>Falldichte HzE gesamt</b>				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	./.	./.	./.	32,77
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	52,87
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	50,97

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	93.720
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	10
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	192.248
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	24
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	./.	./.	734.371
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	49
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	./.	./.	2.207.409
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	34
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	./.	./.	722.111
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	49

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	./.	./.	566.888
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	19
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)				18,94
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	./.	292.889
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	6

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Bauaufsicht**

Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein verfügt über einen effektiven Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Das Vieraugenprinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt Emmerich am Rhein hat bisher keine verbindlichen Regelungen in Form von Dienst- oder Arbeitsanweisungen für Entscheidungsprozesse und Verantwortungsbereiche erlassen.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Bearbeitungsdauer bei Baugenehmigungsverfahren hält die Bauaufsicht der Stadt in der Regel ein. Sie erreicht bei den Kennzahlen für die Laufzeiten im einfachen Genehmigungsverfahren gute Werte.

Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein hat im Vergleichsjahr mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als in den meisten Vergleichskommunen. Im Vorjahr lagen die Fälle je Vollzeit-Stelle ebenfalls hoch. Laut Aussage der Bauaufsicht wird sich die Kennzahl in den nächsten Jahren relativieren. Im Betrachtungszeitraum mussten die Sachbearbeitungen Personalengpässe kompensieren.

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Emmerich am Rhein noch nicht weit vorangeschritten. Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen Kennzahlen findet aktuell nicht statt. Es fehlt somit eine wesentliche Grundlage für personelle und organisatorische Entscheidungen. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen.

### 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 Emmerich am Rhein** lebten im Jahr 2019 nach den Zahlen von IT.NRW 30.748 Einwohner. Die Stadt Emmerich am Rhein untergliedert sich in zehn Ortsteile. Im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist die Fläche der Stadt mit 80,40 km<sup>2</sup> überdurchschnittlich groß. Die Zahl der Einwohner im Jahr 2019 liegt dagegen unter dem Durchschnitt.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	61	31	54	64	75	124	73
Fälle je qkm	2	1	2	3	4	15	73
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,99	1,78	6,42	9,20	12,84	40,94	50
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	78,84	53,54	81,07	85,66	90,16	96,77	50
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	12,17	0,00	1,36	4,42	8,86	25,61	73

Bei der Betrachtung der Fallzahlen je 10.000 Einwohner positioniert sich die Stadt Emmerich am Rhein am Median. Dies bedeutet, dass rund 50 Prozent der Vergleichskommunen höhere und 50 Prozent geringere Fallzahlen je Einwohner ausweisen. Die Stadt Emmerich am Rhein weist in nächster Zeit keine neuen Baugebiete aus. Dies kann in den Folgejahren zu einem verminderten Bauantragsaufkommen führen. Laut Aussage der Bauaufsicht erfolgen in Emmerich vermehrt Überplanung von Gebieten, da keine Strukturen für neue Baugebiete vorhanden sind. Die Überplanung finden im einfachen sowie auch im normalen Baugenehmigungsverfahren statt. Beim Fallaufkommen im Verhältnis zur Gemeindefläche je qkm orientiert sich die Stadt am ersten Viertelwert. Dies bedeutet, dass die Stadt weniger Bauanträge pro qkm bearbeitet, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Insoweit spiegelt sich hier die gegenüber den Vergleichskommunen unterdurchschnittliche Einwohnerzahl und überdurchschnittliche Gebietsfläche wider.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt im oberen Bereich. Freistellungsverfahren stellen für die Errichtung von Wohngebäuden geringer und mittlerer Höhe in Gebieten gültiger Bebauungspläne eine Möglichkeit dar, Baugesuche schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Dies stellt einen Vorteil für die Bürger dar und entlastet gleichzeitig die Mitarbeiter der Bauaufsicht.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus.

Die Anzahl der Stellungnahmen im Baugenehmigungsverfahren nimmt erfahrungsgemäß Einfluss auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren. Daher ist es von Bedeutung, im Zuge der Antragsbearbeitung nur die tatsächlich notwendigen Beteiligungen durchzuführen.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	2	3	6	40
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	2	41
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2	1	2	2	4	7	49

Die Stadt Emmerich am Rhein holt je Baugenehmigungsverfahren durchschnittlich zwei Stellungnahmen ein. Die Stadt beschränkt die Stellungnahmen auf das notwendige Maß, dies zeigt die geringe Anzahl von eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Stadt Emmerich am Rhein hält die gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben in der Regel ein.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Emmerich am Rhein** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages ein. Die Bauaufsicht bearbeitet vorrangig die Fristeinhaltung der Vorprüfung auch in Urlaubszeiten oder während Krankheitsausfällen. Im Rahmen der Vorprüfung holt die Bauaufsicht Entscheidungen und Stellungnahmen parallel ein.

Die sechs-Wochen-Frist gemäß § 64 Absatz 2 BauO NRW hält die Stadt Emmerich am Rhein in der Regel ein. In seltenen Fällen macht die Stadt von der Verlängerungsregelung gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW Gebrauch. Dies passiert dann, wenn Stellungnahmen Dritter nicht rechtzeitig eingehen.

Die Bauaufsicht betrachtet Einzelfallbezogen, ob ein Angrenzer benachrichtigt werden muss. Sollte dies notwendig sein, wird die Benachrichtigung schriftlich durchgeführt. In den meisten Fällen bespricht die Sachbearbeitung der Bauaufsicht mit dem Antragsteller solche Überprüfungen vorab in der Bauberatung. Entsprechend reichen die Antragsteller im laufenden Verfahren ein Genehmigungsschreiben der Angrenzer ein. Ersatzweise setzen die Antragsteller und Angrenzer ihre eigenhändige Unterschrift auf die Baupläne, sodass eine Benachrichtigung entfällt (§ 72 Abs. 2 BauO NRW).

Um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten, überwacht die Bauaufsicht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW immer. Hierzu erfasst sie Wiedervorlagen in der eingesetzten Fachsoftware. Der Außendienstmitarbeiter führt Kontrollen vor Ort durch. Große Sonderbauten werden in Emmerich am Rhein vom jeweiligen Sachbearbeiter überwacht. Laut Aussage der Bauaufsicht, hat die Erfahrung gezeigt, dass sich dadurch Unstimmigkeiten und Fragen vermeiden lassen.

Für eine gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen gibt es in Emmerich am Rhein ein Prüfungsschema. Die Bauaufsicht bespricht in der wöchentlichen Baubesprechung Ermessensentscheidungen und stimmt das Vorgehen dieser Fälle ab.

In Emmerich am Rhein gibt es keinen Kriterienkatalog mit gesammelten Ermessensentscheidungen. Ein Kriterienkatalog für gleichgelagerte Fälle könnte für die Sachbearbeitungen hilfreich sein, um einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Darüber hinaus stellt ein Kriterienkatalog sicher, dass Erfahrungswissen z.B. bei Fluktuation innerhalb der Bauaufsicht erhalten bleibt. Zudem dient ein Kriterienkatalog auch einer umfangreichen Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Als Vorlage der bestehenden Gebührensatzung dient der Stadt Emmerich am Rhein die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Durch die Erhebung von Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Inwieweit die Festsetzung tatsächlich den entstandenen Aufwand abdeckt, sollte die Stadt nachgehend überprüfen.

#### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ In Emmerich am Rhein ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge unauffällig.

*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	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,24	17,54	65
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,41	0,00	2,27	4,17	6,73	20,00	70

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 aktualisiert. Mit dieser Änderung ist die Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen nicht mehr möglich. Werden nun Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion). Der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge bezieht sich somit auf die Anträge aus 2018. Diese muss die Bauaufsicht 2019 noch nach dem alten Baurecht beurteilen. In der Stadt Emmerich am Rhein waren davon keine Fälle mehr vorhanden.

In der **Stadt Emmerich am Rhein** ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge im interkommunalen Vergleich unauffällig. Laut Aussage der Bauaufsicht hat diese in den letzten Jahren vermehrt festgestellt, dass institutionelle Bauantragsberechtigte (Architekten, Planer etc.) häufig nicht genehmigungsfähige Anträge einreichen. Die Kontrolle und Vorprüfung von unreifen Bauanträgen sowie die Mengen an Nachforderungen etc. bindet zusätzlich zu den allgemeinen Aufgaben Arbeitskapazitäten der Bauaufsicht.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind – entweder durch eine umfassende Bauberatung oder durch einen umfangreichen und verständlichen Internetauftritt der Bauaufsicht.

Auf der städtischen Internetseite findet der Bauwillige unter der Rubrik „Dienstleistung“ unter „Bauen und Wohnen“ Informationen zu verschiedenen Themenbereichen der Bauaufsicht. Der Bauwillige erhält Informationen zur Zuständigkeit sowie die Ansprechpartner wie nachfolgend dargestellt:

- Bauvoranfrage,
- Baurechtliche Beratung,
- Baugenehmigung,
- Eintragung Baulast,
- Bauakteneinsicht etc.

In der jeweiligen Rubrik sind Begriffsdefinitionen (Grundstücke, Bebauungsplan, Baulast und Bauantrag etc.) ausgeführt.

#### 4.3.4 Geschäftsprozesse

##### → **Feststellung**

Die Bauaufsicht hat bisher keine klaren Regelungen von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen in einer Dienstanweisung erfasst.

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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** nutzt für das Baugenehmigungsverfahren eine Fachsoftware. Diese leitet die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anhand systemgestützter Bearbeitungsbögen durch den Prozess eines Bauantrags. Hierzu gehören einfache und normale Baugenehmigungsverfahren sowie das Freistellungsverfahren. Die Bearbeitungsbögen unterstützen die Sachbearbeitungen dabei, Fälle sicher abzuwickeln und keine Verfahrensschritte zu vergessen. Bauanträge gehen bei der Stadt derzeit nur in Papierform ein. Es gibt bisher keine Möglichkeit, diese in digitaler Form zu übermitteln oder hochzuladen. Bisher erfolgt deshalb auch die Aktenführung noch nicht komplett digital. Daher entsteht in der Bauaufsicht ein Medienbruch bei der Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Software. Die Bauaufsicht erhält Stellungnahmen zum Teil per Mail. Die Stadt plant, dieses Verfahren künftig zu digitalisieren. Bisher sind die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht in Emmerich am Rhein nicht schriftlich, in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung, geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar z. B. in einer Dienst- oder Arbeitsanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, um Handlungssicherheit zu schaffen.

#### 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.

- Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Emmerich am Rhein schlank, effektiv und durch das Vier-Augen-Prinzip rechtssicher gestaltet.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

Der Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens in der Stadt Emmerich am Rhein verläuft effizient.

Nach der Sichtung des Bauantrages durch die Dezernatsleitung erfolgt die Weiterleitung an die Registratur. Diese legt den Fall an, vergibt die Aktenzeichen und versendet eine allgemeine Eingangsbestätigung. Die Vollständigkeitsprüfung sowie die derzeit möglichen Beteiligungen erfolgen parallel durch die Sachbearbeitung.

Die weiteren Prozessschritte nimmt, mit Ausnahme der Kontrollwege im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips, ausschließlich die Sachbearbeitung wahr. Bei Unklarheiten im Workflow z.B. bei Abweichungen, Ausnahmen, Befreiungen oder unbekannte Rechtsfragen, beteiligt die Sachbearbeitung die Leitung. In Fällen, in denen die Sachbearbeitung Mängel im Bauantrag feststellt, wird ein Vier-Augen-Prinzip wahrgenommen. Die Sachbearbeitung übergibt den Vorgang dem Verwaltungsmitarbeiter. Die Leitung prüft den Vorgang ebenfalls nochmal in Bezug auf seine

Nichtgenehmigungsfähigkeit. Sodann erhält die Verwaltungsfachkraft den Vorgang. Diese übernimmt im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Anhörung und die weiteren Schritte bis zur Heilung des Verstoßes. Sie bereitet die Antragsrücknahme oder die Ablehnung vor. Wird ein Antrag genehmigungsfähig stellt die Leitung im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips die Rechtmäßigkeit der Baugenehmigung und die korrekte Festsetzung der Gebühren sicher. Die Genehmigung, Ablehnung oder Rückgabe erfolgt dann auf der Sachbearbeitungsebene. Die Registratur übernimmt die weiteren Schritte wie die Siegelung und Versendung der Unterlagen. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte auch bei Einsetzen der Rücknahmefiktion Gebühren erheben. Möglich wäre, die Gebühren bereits mit der Nachforderung festzusetzen. Laut Aussage der Stadt Emmerich am Rhein ist beabsichtigt ab dem 1. Januar 2021 Gebühren im Rahmen der Rücknahmefiktion zu erheben.

#### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

##### → Feststellung

Die Laufzeiten der Bauanträge liegen im einfachen Genehmigungsverfahren unter der durchschnittlichen Laufzeit von 84 Kalendertagen. Die Stadt Emmerich am Rhein erhebt keine Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren.

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

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

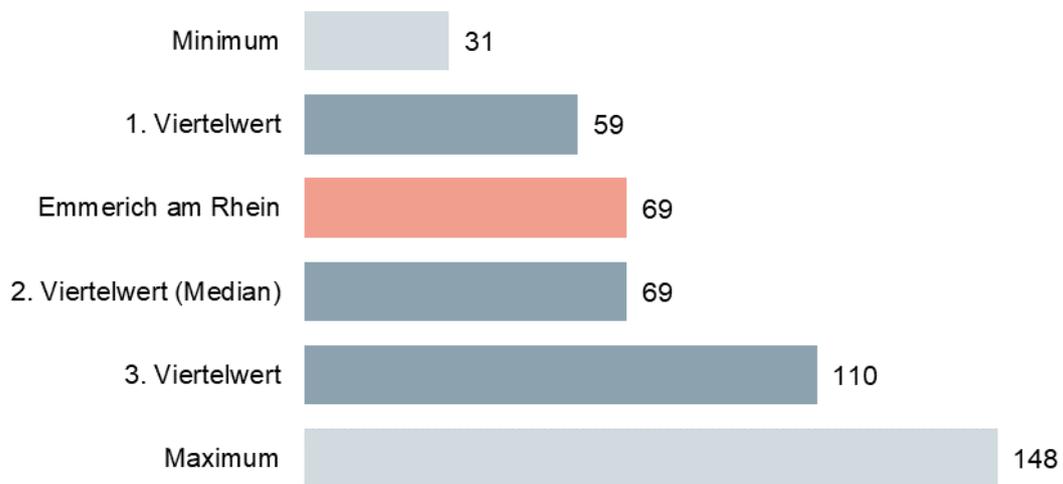
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

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

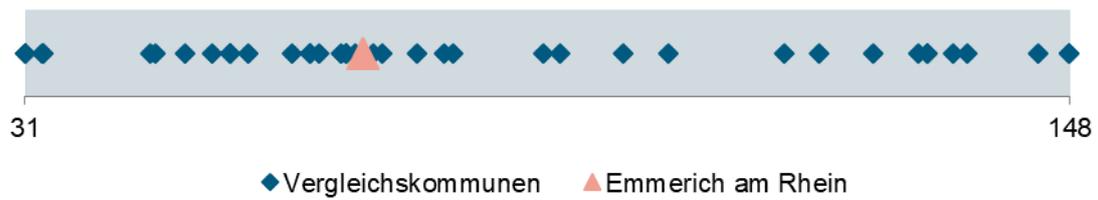
In der Regel gehen Bauanträge nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Emmerich am Rhein** ein. In diesen Fällen fordert die Sachbearbeitung entsprechende Unterlagen nach. Beteiligungen interner und externer Stellen können erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragsteller vorliegen.

Die Stadt Emmerich am Rhein erfasst die Laufzeiten von Bauanträgen im einfachen Genehmigungsverfahren, die Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang sowie ab Vollständigkeit des Antrags. Die Bauaufsicht erfasst keine Laufzeiten des normalen Genehmigungsverfahrens.

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

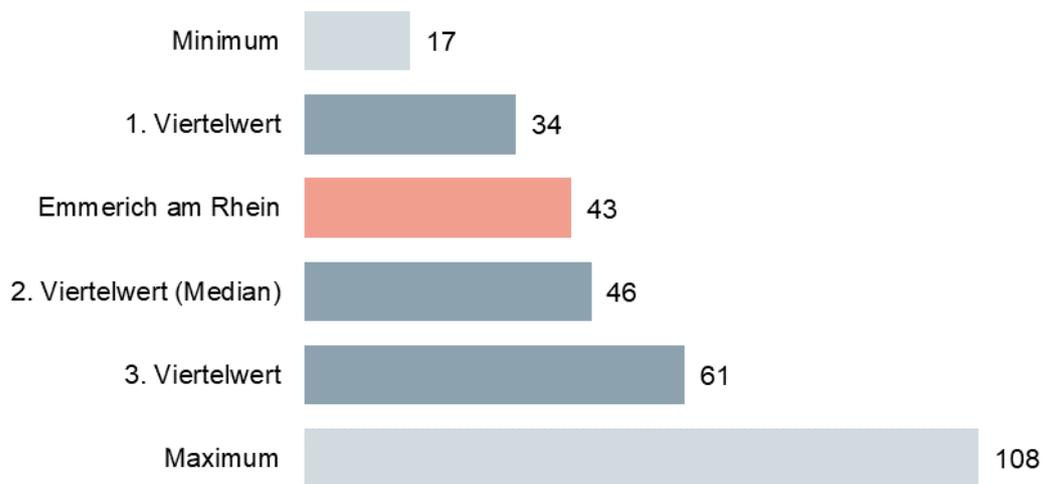


In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

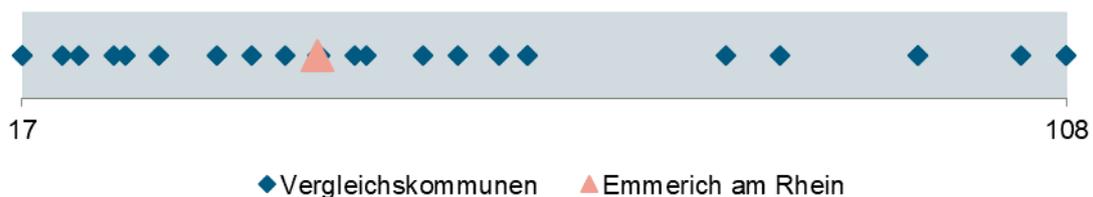


Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht im einfachen Genehmigungsverfahren im Jahr 2019 eine kürzere Laufzeit als rund die Hälfte der Vergleichskommunen. Die kurzen Laufzeiten bestätigen einen effizienten Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens.

### Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht auch bei der Laufzeit ab Vollständigkeit des Bauantrags einen durchschnittlich guten Wert. Die Stadt hat somit eine kürzere Laufzeit ab Vollständigkeit des Antrags als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt auch die Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zu erfassen und auszuwerten.

### 4.3.7 Personaleinsatz

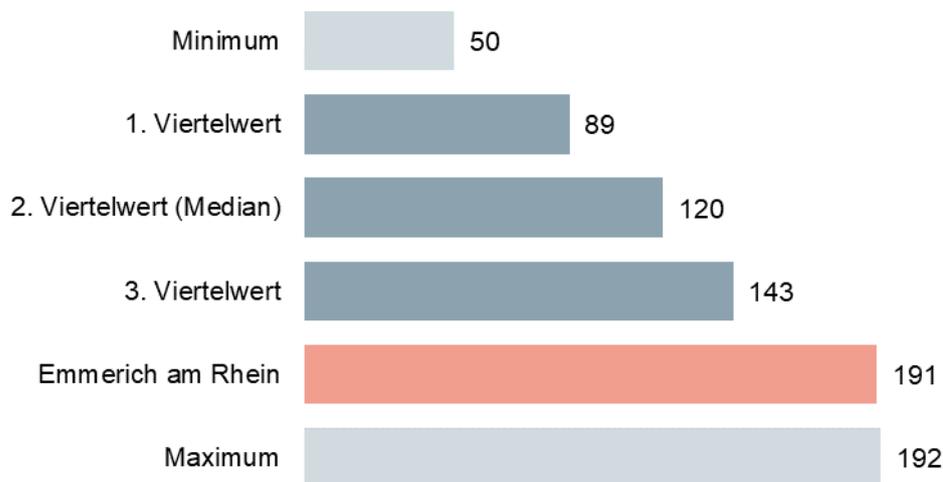
Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ Die Stadt Emmerich am Rhein erreicht bei der Bearbeitung der Bauanträge überdurchschnittliche Leistungswerte.

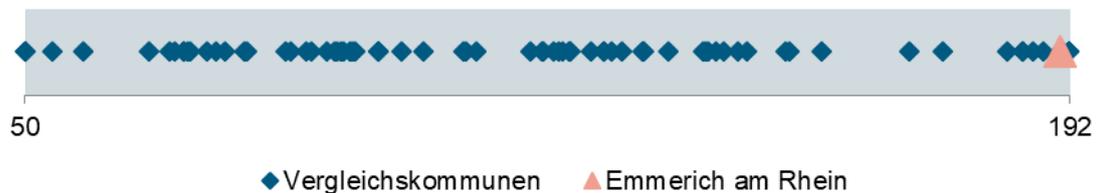
*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Die **Stadt Emmerich am Rhein** setzt für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich der Bauaufsicht 1,12 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,32 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 Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. In die nachfolgende Leistungskennzahl fließen somit 1,12 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ein. Im Jahr 2019 bearbeitete die Bauaufsicht 156 Fälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Emmerich am Rhein bildet derzeit im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Wert ab. Im Vorjahr gab es in Emmerich am Rhein ein ähnliches Bild. Laut Aussage der Stadt Emmerich am Rhein, wird sich in den kommenden Jahren die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle relativieren. Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein musste im Jahr 2018 und zum Teil in dem Betrachtungsjahr 2019 Personalausfälle kompensieren.

Die Personalkennzahl bezieht nachfolgende Parameter in die Berechnung ein:

- Summe der Bauanträge aus dem laufenden Jahr,
- Vorlagen Genehmigungsfreistellung sowie die
- förmliche Bauvoranfragen.

Bei dieser Kennzahl wurde keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind somit sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. In vergangenen Prüfungen hat sich bestätigt, dass für den interkommunalen Vergleich eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist.

Aus dem Verhältnis unerledigter Bauanträge des Vorjahres zu den im Jahr eingegangenen Bauanträgen lassen sich Rückschlüsse auf die Rückstände in der Bauaufsicht ziehen. Hieraus lässt sich über Jahre eine Tendenz erkennen, mit deren Hilfe sich die Personalausstattung in diesem Aufgabenfeld steuern lässt.

### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	27,11	5,65	22,19	33,94	61,34	450	42
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	22,22	2,73	8,00	13,09	19,12	28,20	72

Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein hat weniger unerledigte Bauanträge als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Ein unerledigter Bestand an Bauanträgen bedeutet, dass die Sachbearbeitungen der Bauaufsicht zum Alltagsgeschäft zusätzlich unerledigte Bauanträge abarbeiten. Laut Aussage der Bauaufsicht hat sich durch die personelle Situation bis zur zweiten Hälfte 2019 ein Bestand an unerledigten Fällen angesammelt. Zudem hatten Großprojekte in den vergangenen Jahren Zeit und Arbeitskraft gebunden. Die Bauaufsicht arbeitet derzeit daran, diesen abzuarbeiten. Nach der Einarbeitung neuer Mitarbeiter liegt die Priorität aktuell auf der Reduzierung der unerledigten Bestände.

Der Overhead-Anteil der Bauaufsicht fällt höher aus als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Laut Aussage der Stadt Emmerich am Rhein liegt dies an der Besonderheit, dass die Leitung der Bauaufsicht gleichzeitig als Overhead die juristische Begleitung der Bauverfahren begleitet. Nach eigener Aussage hat sich dieses Vorgehen in Emmerich bereits bewährt. Das Ziel, rechtssichere Entscheidungen zu treffen und Klageverfahren zu vermeiden, wurde hierdurch erreicht.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	100	5	45	90	133	233	33

Kennzahlen	Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	313	12	73	128	169	444	30
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A	2,73	8,00	13,90	19,12	28,20	72

Die Kennzahl Vorbescheide je Vollzeit-Stelle ist unauffällig. Die Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen ist höher als in den meisten Vergleichskommunen. Laut Aussage der Stadt relativiert sich durch die Schließung der personellen Lücke die Belastung ab dem Jahr 2020.

### 4.3.8 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein nutzt derzeit noch nicht alle Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte ist bisher das führende Medium.

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

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

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

Bisher nimmt die Bauaufsicht der **Stadt Emmerich am Rhein** Anträge für Baugenehmigungen nur in Papierform entgegen. Die technischen Voraussetzungen für die Annahme von elektronisch eingereichten Bauanträgen liegen aktuell nicht vor. Sonstige Eingänge wie Ergänzungen oder Nachreichungen zu Bauanträgen können digital erfolgen. Das Stellungnahmeverfahren läuft, wenn möglich in digitaler Form ab.

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. Zusätzlich entfallen die Postwege. Neben der Übernahme der von den Antragstellern einge-

reichten Daten in die Fachsoftware, können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte versuchen, zukünftig die Akten der Bauaufsicht ab Eingang digital zu führen. Sie sollte das Antragsverfahren vollständig digitalisieren.

### 4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungunterstützung.

*Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.*

Im Haushaltsplan der **Stadt Emmerich am Rhein** findet sich nachfolgende allgemeine Zielsetzung:

- Rechtssicherheit bei gleichzeitiger Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten und Handlungsspielräume,
- Bescheiderteilung innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Fristen trotz Zunahme der vielfach komplexen Fachfragen,
- Berücksichtigung der Belange der betroffenen Nachbarn.

Die Ziele der Stadt Emmerich am Rhein sind bisher mit keinen überprüfbaren Zielwerten hinterlegt. Im Rahmen eines Berichtswesens könnte die Stadt Zielwerte nachhalten.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachfolgende Kennzahlen vorgefunden. Mit deren Erfassung könnte die Stadt Emmerich am Rhein höhere Steuerungswirkung und Qualitätsverbesserung erzielen.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.

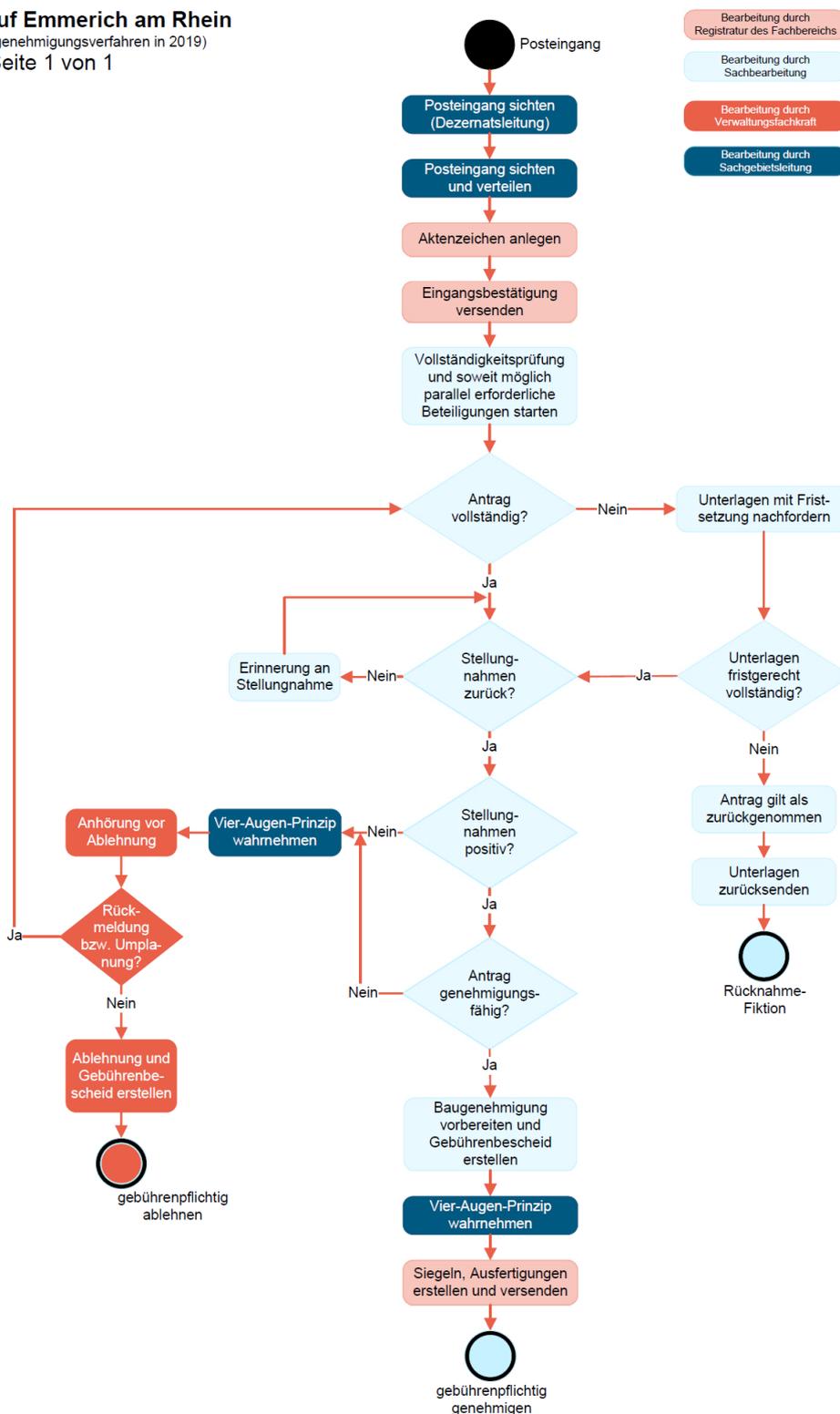
## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Bauaufsicht hat bisher keine klaren Regelungen von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen in einer Dienstanweisung erfasst.	151	E1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte die Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche klar z. B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, um Handlungssicherheit zu schaffen.	152
F2	Die Laufzeiten der Bauanträge liegen im einfachen Genehmigungsverfahren unter der durchschnittlichen Laufzeit von 84 Kalendertagen. Die Stadt Emmerich am Rhein erhebt keine Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren.	153	E2	Die gpaNRW empfiehlt auch die Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zu erfassen und auszuwerten.	155
F3	Die Stadt Emmerich am Rhein nutzt derzeit noch nicht alle Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte ist bisher das führende Medium.	158	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte versuchen, zukünftig die Akten der Bauaufsicht ab Eingang digital zu führen. Sie sollte das Antragsverfahren vollständig digitalisieren.	159
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Emmerich am Rhein bildet derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	159	E4	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ihre Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Dafür kann sie die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.	160

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Emmerich am Rhein**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Vergabewesen**

Das Aufgabenfeld „Vergabe“ ist in der Stadt Emmerich am Rhein gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienstanweisung erstellt, welche eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren unterstützt. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig in den Vergabeprozess eingebunden.

Die Stadt Emmerich am Rhein regelt die Korruptionsprävention in einer eigenständigen Richtlinie zur Vermeidung von Korruption. Die Stadt sollte eine erstmalige Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen (spätestens alle zwei Jahre) wiederholen. Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Person mit dem Amt der Korruptionsprävention betrauen, die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung als erster Ansprechpartner zur Verfügung steht und die rechtlichen Vorgaben betreut.

Die Stadt Emmerich am Rhein erhält derzeit keine Sponsoringleistungen. Die Stadt hat keine abschließenden Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen erlassen. Sie sollte zur rechtssicheren Abhandlung von Sponsoringleistungen ein Verfahren zum Umgang mit Spenden, Sponsoring und Werbung erstellen.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling ist in Emmerich am Rhein nicht vorhanden. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Betrachtung der Nachträge zeigt eine niedrige durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert. Insgesamt gehört Emmerich am Rhein zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil von Nachträgen an den Abrechnungssummen.

In der Stadt Emmerich am Rhein erfolgt kein zentrales Nachtragsmanagement. Das Rechnungsprüfungsamt führt eine Liste mit allen Maßnahmen und hat die Möglichkeit für diese die Nachträge auszuwerten. Die Stadt sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört zum Beispiel die systematische Auswertung der Nachträge nach Höhe und der beteiligten Unternehmen.

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

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

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

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

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

- Das Vergabewesen der Stadt Emmerich am Rhein ist gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienstanweisung erstellt, welche eine rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt.
- Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt ist regelmäßig in den Vergabeprozess eingebunden.

*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 vergabe-rechtlichem 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 Emmerich am Rhein** ist eine Zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Diese ist organisatorisch dem Fachbereich 1 – Zentrale Dienste – zugeordnet. Durch die ZVS ist die vergaberechtliche Fachkompetenz und die Beratung der anderen Bereiche in vergaberechtlichen Angelegenheiten zentral gebündelt. Zur Regelung des Vergabewesens hat die Stadt die „Dienstanweisung über die Vergabe von Bauleistungen sowie Liefer- und Dienstleistungen der Stadt Emmerich am Rhein“ erlassen. Diese hat den Stand vom 01. Dezember 2018.

Die Dienstanweisung regelt das Verfahren und die Zuständigkeiten für die Vergabe von Bauleistungen sowie von Liefer- und Dienstleistungen. Sie gilt ausnahmslos in nachfolgenden Bereichen:

- Fachbereiche und Organisationseinheiten der Stadt,
- eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen,
- Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein (KBE) sowie
- Kultur-Künste-Kontakte (KKK).

Die Dienstanweisung schreibt eine einheitliche Verfahrensweise im Vergabeverfahren vor. Dazu sind die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Bundes zu verwenden.

Die Dienstanweisung der Stadt beschreibt detailliert den Vergabeprozess. Diese enthält klare Ausführungen und Abgrenzungen der Zuständigkeiten der Organisationseinheit, der ZVS und der zentralen Submissionsstelle sowie dem Rechnungsprüfungsamt im Vergabeverfahren.

Die Bedarfsermittlung im Vergabeverfahren erfolgt durch die Organisationseinheiten, welche ebenso die Kostenschätzung sowie die Kostenkalkulation in Nettobeträgen erstellen. Übersteigt die Kostenschätzung 5.000 Euro netto ist die Zentrale Vergabestelle einzubinden. Die Organisationseinheit kann gemäß Dienstanweisung Direktaufträge für Liefer- und Dienstleistungen bis 1.000 Euro netto in eigener Zuständigkeit erteilen. Zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie zum Korruptionsschutz übernimmt die ZVS zum Teil Verfahren unter 5.000 Euro (netto). Die ZVS übernimmt Ausschreibungen in denen z.B. kleinere Arbeiten welche aus zeitlichen Gründen nicht zusammen ausgeschrieben wurden, aber an die selbe Firma vergeben werden und summiert über 5.000 Euro (netto) liegen.

In Fällen in denen die ZVS zuständig wird, ist die Veröffentlichung der beabsichtigten Vergabe durch die ZVS vorgesehen. Unter Beachtung der Binnenmarktrelevanz veröffentlicht die ZVS Beschaffungsabsichten mit einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro netto auf der Internetseite der Stadt.

Die Vorbereitung der auszuschreibenden Leistung übernimmt die jeweilige Organisationseinheit. Diese stellt die ausschreibungsrelevanten Unterlagen zusammen, dazu zählt laut Dienstanweisung nachfolgendes:

- Leistungsbeschreibung,
- Fristen: Bindefrist,
- Ausführungsbeginn/ -ende,
- Zuschlagskriterien (z. B. Preis, Energieeffizienz),
- Angaben zu Nebenangeboten,
- Forderung von Sicherheitsleistungen,
- Angaben über Vertragsstrafen,
- Bieterliste (beschränkte Ausschreibung / freihändige Vergabe (VOB) bzw. Verhandlungsverfahren (UVgO)).

Die ZVS prüft die Unterlagen auf Vollständigkeit. Sie stellt die Vergabeunterlagen zusammen und bestimmt die Wahl der Vergabeart.

Die Dienstanweisung beschreibt für jede Vergabeart das genaue Vorgehen. Die Angebotseröffnung erfolgt in Emmerich am Rhein durch die zentrale Submissionsstelle. Diese ist dem Fachbereich 5 – Stadtentwicklung – zugeordnet. Die formelle und rechnerische Prüfung obliegt der ZVS. Die fachliche Prüfung erfolgt durch die Organisationseinheit. Nach Prüfung der Angebote erfolgt durch die Organisationseinheit und durch die ZVS ein Vergabevorschlag. Bei Auftragssummen über 50.000 Euro netto ist der Vergabeausschuss zu beteiligen. Die Organisationseinheit leitet die Vorlage mit den erforderlichen Unterlagen über die ZVS und dem Rechnungsprüfungsamt an den Vergabeausschuss. Die örtliche Rechnungsprüfung erhält alle Vergaben von Lieferungen, Leistungen einschließlich Bauleistungen ab einem Auftragswert von 5.000 Euro bzw. 10.000 Euro (Eigenbetriebe). Das Rechnungsprüfungsamt erhält die vollständigen Vergabeunterlagen vor Mittelreservierung einschließlich eines Preisspiegels zur Mitzeichnung. Die Dienstanweisung beschreibt, dass das Rechnungsprüfungsamt bei Vergaben ab einem Auftragswert von 50.000 Euro die Vergabevorlagen einschl. der vollständigen Vergabeunterlagen vor Beschlussfassung unterzeichnen soll. Laut Aussage der ZVS und dem Rechnungsprüfungsamt erfolgt auch zwischen den oben beschriebenen Phasen bei Bedarf ein Austausch zu den Verfahren.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

- Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Vorgaben des KorruptionsbG in ihrer Richtlinie verbindlich aufgenommen.

- **Feststellung**

Die Stadt hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. In der Stadt Emmerich am Rhein gibt es keine Person, die mit dem Amt der Korruptionsprävention betraut ist. Sie hat bisher keine verbindlichen Regelungen zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW getroffen.

*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>15</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 Emmerich am Rhein** hat eine eigenständige „Richtlinie zur Vermeidung von Korruption bei der Stadt Emmerich Rhein“. In dieser Richtlinie hat die Stadt Emmerich am Rhein allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen. Die Richtlinie gilt für alle Organisationseinheiten der Stadt einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.

Die Stadt Emmerich am Rhein hat für die Korruptionsprävention keinen bestellten Ansprechpartner oder eine Vertrauensperson. Eine Person, welche in der Stadt mit dem Amt der Korruptionsprävention betraut ist, kann sinnvoll sein. So kann diese Person als Vertrauensperson Aufklärungs- und Beratungsfunktionen übernehmen sowie Hilfestellungen bei der Beurteilung von Verdachtsmomenten leisten

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Person mit dem Amt der Korruptionsprävention betrauen, die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung als erster Ansprechpartner zur Verfügung steht und die rechtlichen Vorgaben betreut.

Die Richtlinie der Stadt beschreibt in einem allgemeinen Teil den Begriff „Korruption“ und die verschiedenen Formen. Zudem sind in der Richtlinie nachfolgende Bereiche beschrieben:

- Korruptionsindikatoren,

<sup>15</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- Korruptionsanfällige Bereiche.

Die Stadt Emmerich am Rhein sieht die Aufklärungsarbeit als ein zentrales Instrument zur Vermeidung von Korruption. Aus diesem Grund erhalten die Beschäftigten der Stadtverwaltung regelmäßige Unterweisungen. Die Stadt hält zudem ein Fortbildungsangebot zum Thema „Korruption“ vor.

Die Richtlinie der Stadt Emmerich am Rhein regelt die Annahme von Geschenken. In dieser ist die Annahme von Geld – ohne Ausnahmen – verboten. Zudem ist die Annahme von Einladungen durch Dritte, zu denen eine dienstliche Beziehung im weitesten Sinne besteht (auch außerhalb der Dienstzeit) verboten. Erfrischungsgetränke und ein Imbiss sind bei Besprechungen grundsätzlich zulässig. In Situationen, in denen keine eindeutige Regelung vorgegeben ist schreibt die Richtlinie ein verantwortungsvolles Handeln der Beschäftigten vor.

Die Stadt hat eine Geringfügigkeitsgrenze von 40 Euro festgelegt. Die Annahme von Geschenken o.ä. darf nur erfolgen, wenn es sich um eine unbedeutende Aufmerksamkeit und Höflichkeit handelt und kein weitergehender Zweck erfolgt.

Die Richtlinie beschreibt, welche Annahmen bis zur Geringfügigkeitsgrenze erfolgen dürfen:

- Werbeartikel ohne besonderen Wert (Kalender, Kugelschreiber o.ä.),
- kleine Weihnachtspresents ohne besonderen Wert,
- übliche Bewirtung anlässlich dienstlicher Besprechungen,
- geringfügige Gutscheine und Vergünstigungen, die üblicherweise auch anderen gewährt werden.

Um die Korruptionsprävention auf dem neusten Stand zu halten, sollte die Stadt regelmäßig oder in einem bestimmten Turnus - spätestens alle zwei Jahre - 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.

Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt? Könnten diese auch in Emmerich am Rhein eine Gefahr darstellen?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Stadt bereits ergriffen? (z.B. Vier-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten oder Job-Rotation)
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

- Existieren „Einfallstore“ für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Die Stadt Emmerich am Rhein hat in der Richtlinie korruptionsanfällig Bereiche beschrieben, diese sind dort beispielhaft aufgeführt. Bisher wurde in der Stadt Emmerich am Rhein noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte erstmalig eine Schwachstellenanalyse durchführen und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen. Die Fortschreibung sollte sie als Regelung (Wiederholung spätestens alle zwei Jahre) in der Dienstanweisung ergänzen.

Der § 16 KorruptionsbG NRW regelt die Veröffentlichungspflicht der Gremienmitglieder, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen. Eine Veröffentlichung gem. § 16 KorruptionsbG NRW erfolgt auf der Internetseite der Stadt durch den Fachbereich zentrale Dienste.

Gemäß § 17 KorruptionsbG NRW hat der Bürgermeister die Pflicht, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz NRW (LBG NRW) vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Dieser Verpflichtung ist der Bürgermeister der Stadt Emmerich am Rhein am 12.05.2020 rückwirkend für das Jahr 2019 in der Ratssitzung nachgekommen. An diesem Vorgehen ist somit nichts zu beanstanden.

Eine gesonderte Regelung in einer Dienstanweisung zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW ist in der Stadt Emmerich am Rhein nicht vorhanden. Natürlich ergibt sich die Notwendigkeit grundsätzlich aus dem Gesetz. Es empfiehlt sich aber, zumindest den Zeitpunkt zu regeln, bis zu dem der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten offenlegen muss. Zudem gilt die Regelung aus § 17 KorruptionsbG NRW auch noch innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand. Insofern sollte die Stadt festlegen, welche Stelle in diesem Zeitraum kontrolliert, dass eine ausgeschiedene Bürgermeisterin bzw. ein ausgeschiedener Bürgermeister dieser Verpflichtung nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Regelungen zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW treffen.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das so genannte Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG NRW sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor einer Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Die Zuständigkeit bei Anfragen nach § 8 KorruptionsbG ist in der Dienstanweisung enthalten. Laut Aussage der Stadt obliegt die Zuständigkeit der Anfragen nach § 8 KorruptionsbG vor Beauftragung der zentralen Vergabestelle.

## 5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

### → Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein hat grundsätzliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Diese Rahmenbedingungen sind jedoch nicht abschließend.

*Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Die **Stadt Emmerich am Rhein** hat in der „Richtlinie zur Vermeidung von Korruption bei der Stadt Emmerich am Rhein“ den Themenbereich Sponsoring aufgenommen. Demnach sind Sponsoringleistungen grundsätzlich in Schriftform entweder durch einen Vertrag oder durch eine Dokumentation der Sponsoringvereinbarung zu verfassen. Jedes Sponsoring obliegt der Genehmigung des Bürgermeisters.

In Emmerich am Rhein gibt es keine weiteren Vorgaben für den Abschluss eines Sponsorings. Die Stadt sollte Modalitäten für beide Vertragsseiten im Rahmen eines Sponsoringvertrags festlegen. Grundsätzlich empfiehlt die gpaNRW, jeden Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Empfehlenswert ist demnach eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Bei unbefristeten Sponsoringverträgen muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten.

Darüber hinaus sollte die Stadt die Abwicklung eines Sponsoringvertrags kostenneutral halten. Sollten dennoch Nebenkosten anfallen, sollte die Stadt das Kostenrisiko dem Sponsor vertraglich übertragen. Bei Sponsoringverträgen sollte die Stadt die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors werden dadurch ausgeschlossen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme der Stadt offen zu legen. Daher sollte die Stadt einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen z.B. auf der Internetseite veröffentlichen. Bisher erstellt die Stadt Emmerich am Rhein keinen solchen Bericht. Laut Aussage der Stadt findet in der Kernverwaltung kein Sponsoring statt. Bei einem zukünftigen Sponsoring sollte der Bericht nachfolgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemit-teln,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Der Fachbereich Finanzen und Steuern sollte den jährlichen Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten erstellen und dem Rat der Stadt bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Themengebiet Sponsoring weiter ausarbeiten. Sie sollte einheitliche Vorgehensweisen im Bereich des Sponsorings festlegen und bei einem künftigen Sponsoring einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten erstellen und veröffentlichen.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emmerich am Rhein hat keine zentrale Stelle, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling findet aktuell nicht statt.

- Die Bedarfsfeststellung von Baumaßnahmen erfolgt in den Fachbereichen.

*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.*

Die **Stadt Emmerich am Rhein** betreibt derzeit kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Sie hat zudem keine diesbezügliche Dienstanweisung erlassen oder ähnliche Regelungen zur Durchführung eines Bauinvestitionscontrollings festgelegt. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachbereichen. Diese planen und besprechen die

anstehenden Maßnahmen. Der Fachbereich erstellt anhand der vorherigen Vergaben eine Kostenschätzung. Die Stadt führt zur Bedarfsdeckung Machbarkeitsstudien durch. Die Stadt erörtert sodann im Rahmen der Haushaltsberatungen die Machbarkeitsstudien.

Um ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling einzurichten, sollte die Stadt die eigenen Prozesse und Strukturen rund um die Projekte jedoch tiefergehend analysieren. Ein Bauinvestitionscontrolling ist dabei nicht nur als Instrument der Bauabteilungen zu verstehen um Projekte zu steuern und zu kontrollieren. Für ein effektives Bauinvestitionscontrolling ist ein optimales Zusammenspiel von allen an dem Projektbeteiligten Fachämtern innerhalb der Verwaltung sowie auch der politischen Gremien von besonderer Bedeutung. Ein optimales Zusammenspiel aller Projektbeteiligten ergibt sich durch eine übergreifende Planung und Ausführung der Projekte, welche diese über den gesamten Projektzeitraum fortführen.

In der Stadt Emmerich am Rhein machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtauszahlungen aus. Im Haushalt für das Jahr 2019 sind Aufträge für Baumaßnahmen in Höhe von rund 17,9 Mio. Euro eingeplant. Das sind 77 Prozent der Gesamtinvestitionen im Jahr 2019. Die Stadt Emmerich am Rhein konnte das Investitionsvolumen in den letzten Jahren nicht umsetzen. (Mehr zu diesem Thema siehe Finanzbericht Kapitel Ermächtigungsübertragungen 1.4.3.)

Die Stadt Emmerich am Rhein benötigt aufgrund ihrer Größe nicht grundsätzlich ein durchgängiges Bauinvestitionscontrolling für alle investiven Maßnahmen. Auch ist hierfür keine eigenständige Organisationseinheit erforderlich. Aufgrund des hohen Anteils der investiven Baumaßnahmen sollte die Stadt jedoch in einer Dienstanweisung regeln, in welchen Fällen ein Bauinvestitionscontrolling durchzuführen ist. Dabei sollte die Dienstanweisung Aussagen zu folgenden Fragen treffen:

- Berichtspflichten: Wer berichtet wann an wen?
- Wie sind Entscheidungsgremium und Investitionskonferenz zusammengesetzt?
- Wie sind die Aufgaben der für das BIC zuständigen Stelle definiert?
- In welche Phasen ist der Projektablauf eingeteilt?
- Wie sind die Projektphasen und die Beratungen in den Entscheidungsgremien mit den Beratungen in den politischen Gremien koordiniert?
- Welche Zuständigkeiten sind für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen festgelegt?
- Welche Termine und Verfahren sind für Kostenermittlungen (Herstellungs- und Folgekosten) einschließlich Submissionszeitpunkte festgelegt?
- Wie sind die Kostenermittlungen mit Finanz- und Haushaltsplanungen koordiniert?
- Wann und wie sollen ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) eingeschaltet werden?
- Wie ist zu verfahren, wenn kein Einvernehmen zwischen den Beteiligten hergestellt werden kann?

Ein Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für die Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was konkret geplant ist und was gebaut werden soll. Der Bauherr gibt die wesentlichen Ziele und Bedingungen vor. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emmerich am Rhein sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren. 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 sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Emmerich am Rhein 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 Emmerich am Rhein vergleichsweise gering.

*Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.*

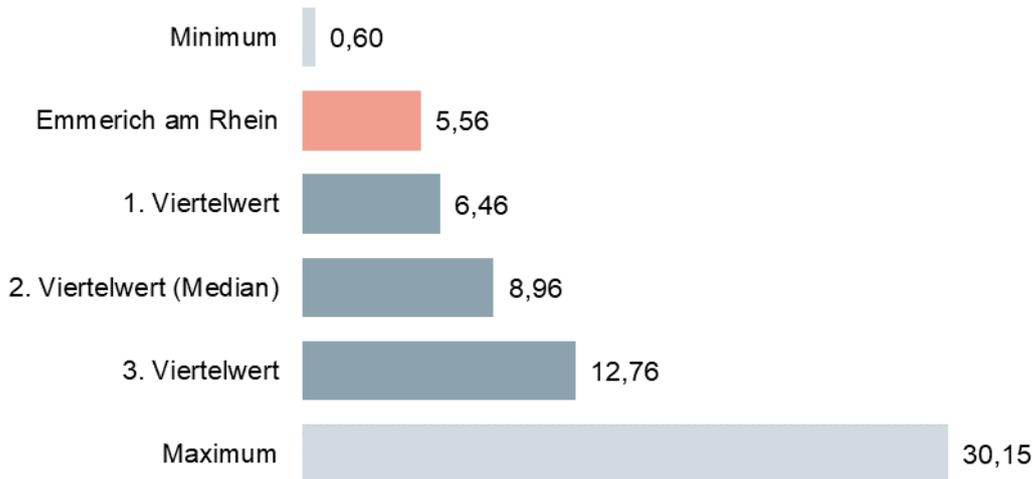
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

**Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019**

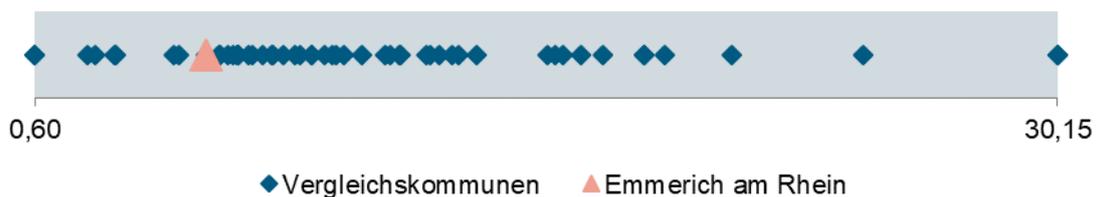
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.279.618	
Abrechnungssummen	2.360.585	
Summe der Unterschreitungen	71.223	3,12
Summe der Überschreitungen	152.190	6,68

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Emmerich am Rhein** 18 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 23.400 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Emmerich am Rhein wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019**



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



Die Stadt Emmerich am Rhein hat weniger Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert als die meisten Vergleichskommunen. Die Abweichungen entfallen zu ungefähr gleichen Teilen auf Überschreitungen und Unterschreitungen der Auftragssumme.

Im kumulierten Vergleich der seit 01. Januar 2017 abgerechneten Maßnahmen hatte die Stadt ein Nachtragsvolumen von rund 117.600 Euro. Dabei resultieren Nachträge bei der Stadt Emmerich am Rhein aus zwei Baumaßnahmen. Zum Teil liegt die Abrechnungssumme der Maßnahmen über dem Auftragswert. In diesen Fällen handelt es sich um Abweichungen von unter zehn Prozent zum Auftragswert. Im nachfolgenden Kennzahlenvergleich betrachtet die gpaNRW das Vergleichsjahr 2019.

#### Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2019

Emmerich am Rhein	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	1,09	3,09	5,41	20,09	51

Die Stadt Emmerich am Rhein bildet bei dem Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen den Minimalwert. Im Jahr 2019 gab es in der Stadt Emmerich keine dokumentierten Nachträge. Die Auftragserweiterungen lagen unter der Grenze von zehn Prozent.

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 Emmerich am Rhein könnten durch eine sorgfältige Planung und detaillierte Leistungsbeschreibung entstehen.

### 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → Feststellung

Die Stadt Emmerich am Rhein hat ein Nachtragsmanagement, welches nicht abschließend ist.

→ Eine Erfassung der Nachträge erfolgt im Rechnungsprüfungsamt.

*Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die Dienstanweisung der **Stadt Emmerich am Rhein** enthält Regelungen zum Umgang mit Nachträgen. Laut der Dienstanweisung ist die Notwendigkeit der Nachträge zu dokumentieren. Zudem ist für jeden Nachtrag ein Nachtragsangebot zu fertigen. Die Nachträge sind ab einer Summe von 5.000 Euro (netto) unverzüglich der ZVS und dem Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung vorzulegen. Die Dienstanweisung der Stadt schreibt vor, dass der zuständige Ausschuss über Nachträge ab zehn Prozent entscheidet, wenn dieser vorab über den Ursprungsauftrag beschieden hat. Des Weiteren ist der zuständige Ausschuss zu beteiligen, wenn der Nachtragsauftrag bzw. die Summe der Nachträge eine Summe von mind. 50.000 Euro erreicht. Dies gilt laut der Dienstanweisung auch in Fällen, in denen erst durch Addition von Erstauftrags- und Nachauftragssummen die 50.000 Euro Grenze erreicht wird. Laut Auskunft des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt sind Auftragserteilungen und Nachträge erst nach Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt sowie der ZVS zulässig. Das Rechnungsprüfungsamt führt eine Liste mit allen Maßnahmen. Dieses dient dem Rechnungsprüfungsamt auch als Nachtragsmanagement. In dieser Liste sind die Aufträge, Nachträge, Rechnungen und Abschlagsrechnungen etc. enthalten. Im Rahmen von Großaufträgen wertet die ZVS bei Bedarf Stichpunktartig die Nachträge verschiedener Firmen aus um auf aktuelle Begebenheiten zu reagieren.

In Emmerich am Rhein 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 Emmerich am Rhein sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge nach 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 bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Die Stadt hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. In der Stadt Emmerich am Rhein gibt es keine Person, die mit dem Amt der Korruptionsprävention betraut ist. Sie hat bisher keine verbindlichen Regelungen zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW getroffen.	167	E1.1	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte eine Person mit dem Amt der Korruptionsprävention betrauen, die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung als erster Ansprechpartner zur Verfügung steht und die rechtlichen Vorgaben betreut.	168
			E1.2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte erstmalig eine Schwachstellenanalyse durchführen und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen. Die Fortschreibung sollte sie als Regelung (Wiederholung spätestens alle zwei Jahre) in der Dienstanweisung ergänzen.	170
			E1.3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte Regelungen zum Umgang mit § 17 KorruptionsbG NRW treffen.	170
<b>Sponsoring</b>					
F2	Die Stadt Emmerich am Rhein hat grundsätzliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen festgelegt. Diese Rahmenbedingungen sind jedoch nicht abschließend.	171	E2	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte das Themengebiet Sponsoring weiter ausarbeiten. Sie sollte einheitliche Vorgehensweisen im Bereich des Sponsorings festlegen und bei einem künftigen Sponsoring einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten erstellen und veröffentlichen.	172
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F3	Die Stadt Emmerich am Rhein hat keine zentrale Stelle, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling findet aktuell nicht statt.	172	E3	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.	174

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Nachtragswesen</b>					
F4	Die Stadt Emmerich am Rhein hat ein Nachtragsmanagement, welches nicht abschließend ist.	176	E4	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge nach Höhe und der beteiligten Unternehmen.	177
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F5	Die Stadt Emmerich am Rhein hat die Fliesen- und Plattenlegearbeiten ohne vorausgehendes Vergabeverfahren vergeben. Damit verstößt sie gegen das Vergaberecht, weil es sich nicht um eine Auftragsweiterung handelt und somit keine Beauftragung aus dem ersten Leistungsverzeichnis ist		E5	Die Stadt Emmerich am Rhein sollte zukünftig für neue aber ähnliche Bauleistungen ein Ausschreibungsverfahren durchführen.	

## → 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