

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Frechen im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Frechen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Frechen	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Frechen	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
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	39
1.3.4 Eigenkapital	42
1.3.5 Schulden und Vermögen	44
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	64
2.	Beteiligungen	71
2.1	Managementübersicht	71
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	72
2.3	Beteiligungsportfolio	72
2.3.1	Beteiligungsstruktur	73
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	74
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	75
2.4	Beteiligungsmanagement	77
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	78
2.4.2	Berichtswesen	79
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	81
3.	Hilfe zur Erziehung	82
3.1	Managementübersicht	82
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
3.3	Strukturen	84
3.3.1	Strukturkennzahlen	84
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	85
3.3.3	Präventive Angebote	86
3.4	Organisation und Steuerung	87
3.4.1	Organisation	88
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	89
3.4.3	Finanzcontrolling	90
3.4.4	Fachcontrolling	91
3.5	Verfahrensstandards	92
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	92
3.5.2	Prozesskontrollen	99
3.6	Personaleinsatz	100
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	102
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	102
3.7	Leistungsgewährung	103
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	103
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	112
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	123
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	124
4.	Bauaufsicht	129
4.1	Managementübersicht	129
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
4.3	Baugenehmigung	131

4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	131
4.3.2	Rechtmäßigkeit	134
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	135
4.3.4	Geschäftsprozesse	136
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	137
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	139
4.3.7	Personaleinsatz	141
4.3.8	Digitalisierung	144
4.3.9	Transparenz	145
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	147
5.	Vergabewesen	151
5.1	Managementübersicht	151
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	153
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	153
5.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	155
5.3.3	Allgemeine Korruptionsprävention	156
5.4	Sponsoring	159
5.5	Bauinvestitionscontrolling	160
5.6	Nachtragswesen	162
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	163
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	165
5.7	Maßnahmenbetrachtung	167
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	168
	Kontakt	170

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Frechen

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Im Betrachtungszeitraum von 2013 bis 2018 konnten die Haushalte zumindest fiktiv ausgeglichen werden. Auch der Haushaltsplan 2019 sieht einen fiktiven Ausgleich vor, der Haushaltsplan 2020 jedoch beinhaltet eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage. Infolge einer positiven Prognose für das Jahresergebnis 2019 unterliegt Frechen **keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen** nach § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die **Jahresergebnisse** der Stadt Frechen hängen stark von der Gewerbesteuer und den Wechselwirkungen mit den Schlüsselzuweisungen ab. Zwischen 2013 und 2018 erreichte die Stadt in vier Jahren positive Ergebnisse von insgesamt rund 19,5 Mio. Euro. Die Jahre 2014 und 2016 hingegen schloss sie mit Fehlbeträgen in zusammengerechnet annähernd gleicher Höhe ab. Dem Jahresergebnis 2018 von rund 1,0 Mio. Euro steht ein in einer Modellrechnung ermitteltes strukturelles Ergebnis von minus 7,5 Mio. Euro gegenüber.

Die **Haushaltsplanung** der Stadt Frechen geht für die Jahre 2020 bis 2023 von hohen Defiziten aus. Sie erwartet für 2023 ein Defizit von 4,2 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung ist vorsichtig, unterliegt aber gesamtwirtschaftlichen **Risiken**. Zusätzliche Risiken, z. B. infolge zu optimistischer Planungsparameter, sind nicht ersichtlich. Die gpaNRW wertet die vorsichtige Planung in Anbetracht der stark schwankenden Gewerbesteuererträge positiv.

Die gute **Eigenkapitalausstattung** der Eröffnungsbilanz 2009 hat sich um rund 8 Prozent auf 218 Mio. Euro im Jahresabschluss 2018 verschlechtert. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 46,17 Prozent gehört die Stadt Frechen im Jahr 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung.

Die Stadt Frechen hat die gute Ertragslage auch dazu genutzt, **Schulden** abzubauen und konnte Investitionen weitgehend aus Eigenmitteln finanzieren. Im Jahr 2018 sind die Schulden mit 2.904 Euro je Einwohner geringer als bei den meisten mit Frechen verglichenen Kommunen.

Aus dem **Vermögen** ergeben sich trotz teilweise hoher Anlagenabnutzungsgrade noch keine Risiken, allerdings bringen die mittelfristig vorgesehenen Schulbaumaßnahmen einen erheblichen Mitteleinsatz mit sich. Die Selbstfinanzierungskraft Frechens reicht zur Finanzierung des Investitionsprogramms nicht aus. Dies führt bis 2023 zu einer annähernden Verdoppelung der Investitionskredite. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt beim **Schulneubau** neben pädagogische Aspekte auch auf wirtschaftliche Folgen von großzügig geplanten Schulbauten achten.

Im Zusammenhang mit den vorgesehenen Investitionsmaßnahmen ist zu berücksichtigen, dass die Übertragung **investiver Auszahlungsermächtigungen** in den betrachteten Jahren zugekommen hat. Die Stadt Frechen sollte nur Maßnahmen einplanen, die im Haushaltsjahr auch mit den gegebenen Kapazitäten abgewickelt werden können.

Die **Haushaltssteuerung** erfolgt sachgerecht auf Basis fristgerecht erstellter Jahresabschlüsse. Hinsichtlich der laufenden Mittelbewirtschaftung hat die Stadt bislang nur ein geringes Steuerungserfordernis gesehen, da die Finanzausstattung aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung ausreichend war. Infolgedessen musste die Stadt Frechen in den vergangenen Jahren nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen. Positiv ist, dass die Politik bedarfsgerecht zu Jahresergebnisprognosen und zum Stand von Investitionsmaßnahmen regelmäßig unterrichtet wird. **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** erfolgen in Frechen dezentral. Durch Zielvorgaben, mit einer zentralen Informationsdatei und mit einem Berichtswesen zur Information der Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung könnte die Stadt ihr Fördermittelmanagement weiter verbessern.

Die wirtschaftliche Bedeutung der **Beteiligungen** und deren Auswirkungen auf den Haushalt sind gering. Die Stadt kann nur auf drei der neun Beteiligungen beherrschenden Einfluss ausüben, eine weitere unterliegt maßgeblichem Einfluss. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hinsichtlich Datenerhebung und -vorhaltung sowie dem Berichtswesen niedrige Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Frechen nur teilweise. Die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse sowie die Wirtschaftspläne der Beteiligungen sollten zukünftig möglichst digital im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden. Dies betrifft auch die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen der bedeutenden Beteiligungen.

Die **Beteiligungsberichte** sollten künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen oder Risiken für die bedeutenden Beteiligungen Ad-hoc-Mitteilungen erstellt werden. Künftig ist auch der Zweckverband Südlicher Randkanal in den Beteiligungsbericht aufzunehmen, da er eine bedeutsame Beteiligung darstellt.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** erreicht die Stadt Frechen einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Ein hoher Anteil **ambulanter Hilfen** wirkt sich günstig auf den Fehlbetrag je Einwohner aus. Besonderen Einfluss nehmen auch die **stationären Aufwendungen** je Hilfefall. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen.

Eine Verbesserung von **Organisation und Steuerung** könnte durch die Definition einer Gesamtstrategie gelingen, in die die bereits vorhandenen Produktziele der Hilfen zur Erziehung künftig einzubetten sind. Im Rahmen des **Fachcontrollings** besteht derzeit kein strukturiertes Verfahren zur Messung der Wirksamkeit, weder trügerspezifisch noch nach Hilfearten. Mit dem jährlich aufgestellten Tätigkeitsbericht ist das **Finanzcontrolling** bereits gut aufgestellt. Das Fach- und Finanzcontrolling sollte um steuerungsrelevante Kennzahlen ergänzt werden und Aussagen insbesondere zur Wirksamkeit sowie den Laufzeiten der erzieherischen Hilfen bereitstellen können. Fallbezogen wird die Wirksamkeit der Hilfen in jedem Hilfeplangespräch bewertet.

Der Ablauf des **Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung** sind standardisiert und ausführlich beschrieben. Nach Möglichkeit sollten trägerübergreifende Auswertungen vorgenommen und das Anbieterverzeichnis um diese Erfahrungswerte ergänzt werden.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Frechen verfügt über effektive Prozessabläufe. Die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsprozesse unterschreiten die Orientierungsgröße von zwölf Wochen ab Antragseingang. Eine gut unterstützende Fachsoftware ermöglicht den Beschäftigten vergleichsweise hohe Leistungswerte. Hinsichtlich steuerungsrelevanter Auswertungen ist die Fachsoftware in Teilbereichen limitiert. So kann beispielsweise nicht nach einfachen oder normalen Genehmigungsverfahren differenziert werden. Interkommunale Vergleiche konnten daher für die Stadt nicht aufgestellt werden. Eine gute Datenlage ist jedoch Voraussetzung für die **Steuerung** der Genehmigungsverfahren. Sie sollte daher verbessert bzw. erst geschaffen werden.

Weitere Entwicklungsmöglichkeiten bietet die noch voranzutreibende **Digitalisierung**. Wenn die Stadt ihre Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens digitalisiert, ermöglicht dies ggf. eine weitere Verringerung der Bearbeitungszeiten. Auch der vorhandene Aktenbestand sollte sukzessive digitalisiert werden. Zur Korruptionsprävention sollte ein Vier-Augen-Prinzip durch entsprechende Unterschriftsbefugnisse eingeführt werden.

Das **Vergabewesen** der Stadt Frechen ist insgesamt sehr gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet. Durch die Nutzung einer Vergabemanagementsoftware wird der gesamte Workflow rechtssicher durchgeführt und dokumentiert. Die Stadt Frechen erarbeitet derzeit ein Konzept zur **Korruptionsprävention**. Bisher fehlte eine Dienstanweisung mit Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten und eine Schwachstellenanalyse. Auch sollten die Beschäftigten künftig regelmäßig zu dem Thema sensibilisiert werden. Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Frechen in einer Dienstanweisung getroffen.

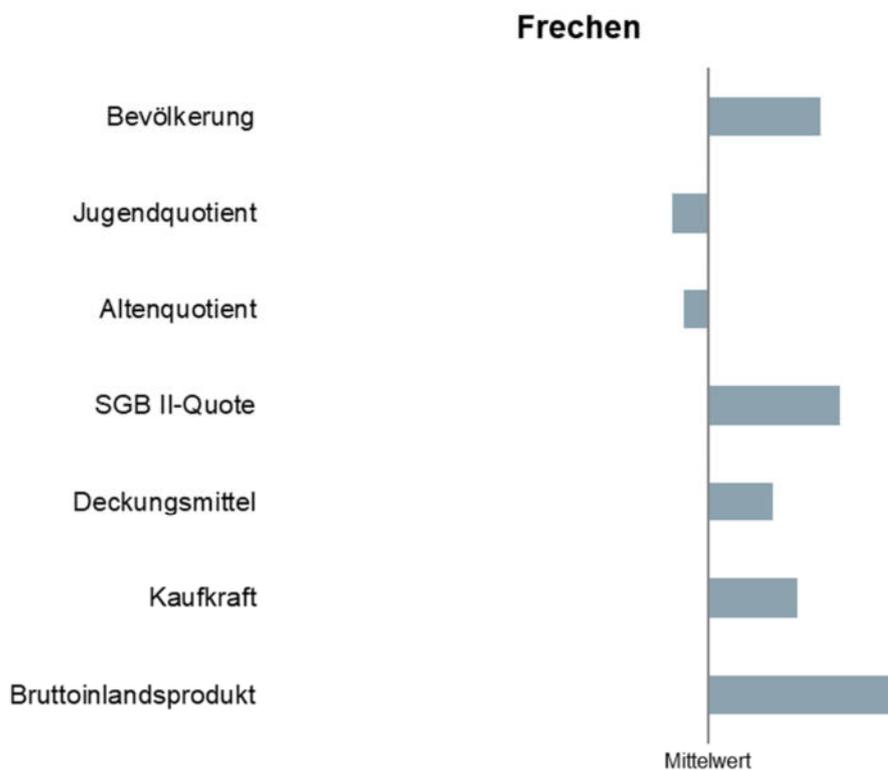
Einzelne Elemente eines **Bauinvestitionscontrollings** hat die Stadt Frechen bereits eingeführt und mit einer Umorganisation umgesetzt. Sie konzentriert sich dabei bisher auf die Steuerung der Baukosten. Mit einem Change-Projekt sollen spezifische und übertragbare Lösungen für vergleichbare Bauprojekte gefunden werden. Bei der Betrachtung der **Nachträge** wird das Verbesserungspotenzial durch ein Bauinvestitionscontrolling deutlich. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten sind im Jahr 2019 höher als in allen Vergleichsstädten.

0.2 Ausgangslage der Stadt Frechen

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Frechen 2018



Die Stadt Frechen ist eine im Rhein-Erft-Kreis gelegene mittlere kreisangehörige Stadt mit neun Stadtteilen, in denen 52.212 Einwohner² (Stand 31. Dezember 2017) leben. Diese Einwohnerzahl ist die Bezugsgröße der in diesem Bericht für das Vergleichsjahr 2018 gebildeten einwohnerbezogenen Kennzahlen. Das vergleichsweise kleine Stadtgebiet umfasst eine Gesamtfläche von 45,11 qkm. Die hiermit verbundene hohe Bevölkerungsdichte, aber auch die verkehrstech-

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

² nach IT.NRW

nisch gute Lage im Großraum Köln hat die gpaNRW bereits im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2014 dargestellt. Hinzu kommt ein gegenüber Köln niedrigeres Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt.

Diese sowohl für Wohnungssuchende als auch für Unternehmen attraktive Lage führt zu einer positiven Bevölkerungsprognose von IT.NRW. Demnach würde die Einwohnerzahl gegenüber dem 31. Dezember 2017 bis 2040 um 12,8 Prozent auf dann fast 59.000 Einwohner zunehmen. Diese Prognose wird von der zuletzt beobachtbaren Entwicklung gestützt; die aktuellste verfügbare Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2019 liegt bei 52.439.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich jedoch aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Sowohl der Jugendquotient³ mit 34,1 Prozent als auch der Altenquotient⁴ von 35,7 Prozent sind im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich. Die Ursache hierfür liegt in dem hohen Anteil von Einwohnern im erwerbsfähigen Alter. Dieser Anteil spiegelt die Bedeutung Frechens als attraktiven Gewerbestandort mit vielen Arbeitsplätzen wider, aber auch die bereits genannte günstige Lage im Großraum Köln mit vielen Erwerbsmöglichkeiten hat eine hohe Attraktivität als Wohnort für Menschen im erwerbsfähigen Alter zur Folge.

Der hohe Anteil der potenziell im Erwerbsleben stehenden Menschen wirkt sich günstig auf die Kaufkraft⁵ je Einwohner aus, die mit 26.541 Euro im Jahr 2019 deutlich über dem Mittelwert von 24.087 Euro liegt. Nach wie vor gehört Frechen damit zu den kaufkraftstärksten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Einzelhandelszentralität⁶ liegt bei 135,5 Prozent. Eine Zentralitätskennziffer von über 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft zu- als abfließt; Trotz der Nähe zum Großraum Köln gelingt es der Stadt also, aufgrund des umfangreichen Einzelhandels die Kaufkraft in der Stadt zu halten. Die Stadt Frechen hat sich erfolgreich als Dienstleistungs- und Einzelhandelsstandort positioniert, aber auch Unternehmen der Logistik-, IT- und Medienbranche finden sich in Frechen.

Auch deswegen fällt das nur auf Kreisebene ermittelbare Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem mit 81.936 Euro wesentlich höher aus als im Mittel der Vergleichskommunen (67.455 Euro).

Bis zum Jahr 2040 werden nach den Prognosen von IT.NRW sowohl der Altenquotient als auch der Jugendquotient zunehmen, während die absolute Zahl der Altersgruppe der 20 bis unter 65-jährigen stagnieren dürfte. Dies bedeutet, dass der prognostizierte Bevölkerungszuwachs in erster Linie bei den jüngeren und älteren Altersgruppen stattfinden wird. Für eine Kommune wie Frechen bedeutet dies, dass sie sich noch stärker an den Ansprüchen sowohl jüngerer wie älterer Generationen ausrichten muss. Dies betrifft z. B. den auch in diesem Bericht thematisierten Bereich der erzieherischen Hilfen.

³ Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁴ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁵ Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

⁶ Quelle: https://www.ihk-koeln.de/upload/Internet_20_9642.pdf

Der Anteil der Einwohner der Stadt Frechen, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise hoch. Die SGB II-Quote beträgt 9,7 Prozent und liegt damit deutlich über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfung wurde in diesem Zusammenhang bereits darauf hingewiesen, dass besonderes Augenmerk auf die sich negativ entwickelnde örtliche Altersarmut zu legen sei. Insofern kommt dem steigenden Anteil älterer Menschen auch hier eine wesentliche Bedeutung zu, der sich im Haushalt der Stadt Frechen in steigenden Transferaufwendungen bemerkbar machen könnte.

Eine positive Entwicklung gegenüber der Prüfung 2014 zeigt sich bei den Deckungsmitteln⁷, die einen Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune darstellen. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 liegt in Frechen bei 1.662 Euro je Einwohner und damit etwas über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro). Gegenüber dem Aufkommen der Jahre 2008 bis 2011 von durchschnittlich 1.447 Euro bedeutet dies einen deutlichen Anstieg, der in den Kommunen des gleichen Segments jedoch noch stärker ausgefallen ist. Dies verdeutlicht, dass die kommunalen Haushalte in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert haben. Diesen Aspekt greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. Eine weitergehende Befassung mit den Ergebnissen hat nicht stattgefunden.

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

⁷ arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuern, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

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

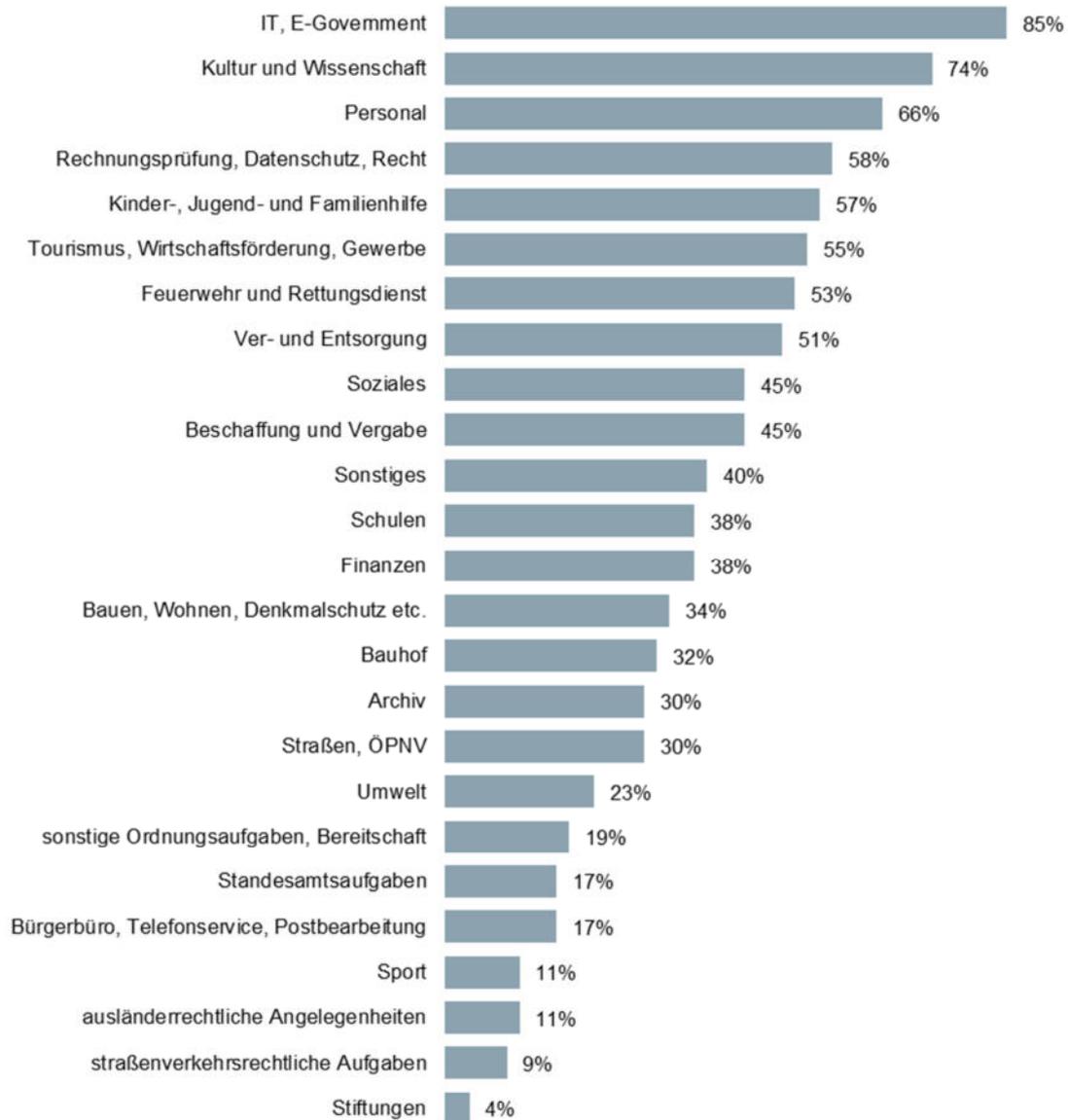
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



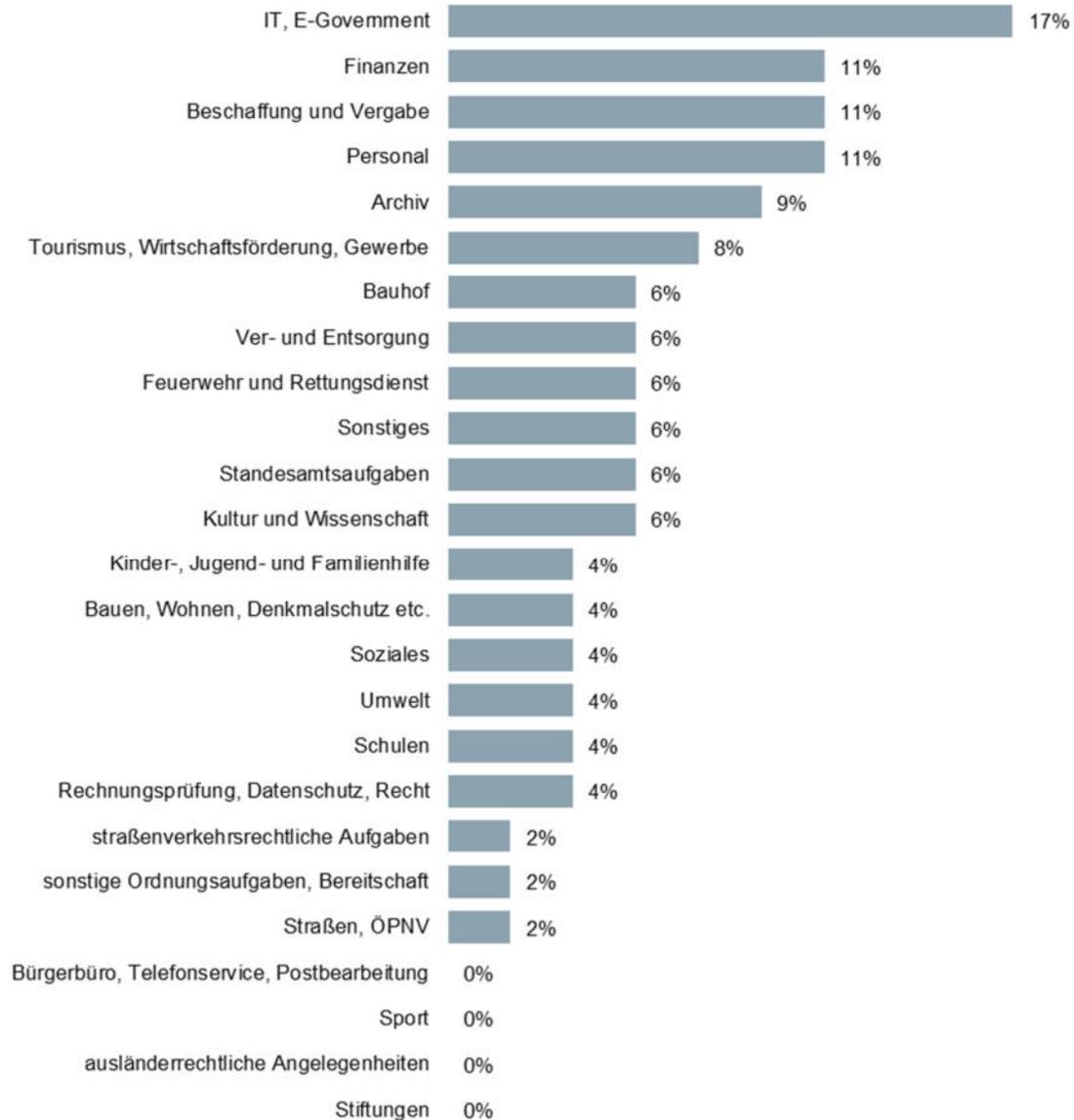
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Heraus-

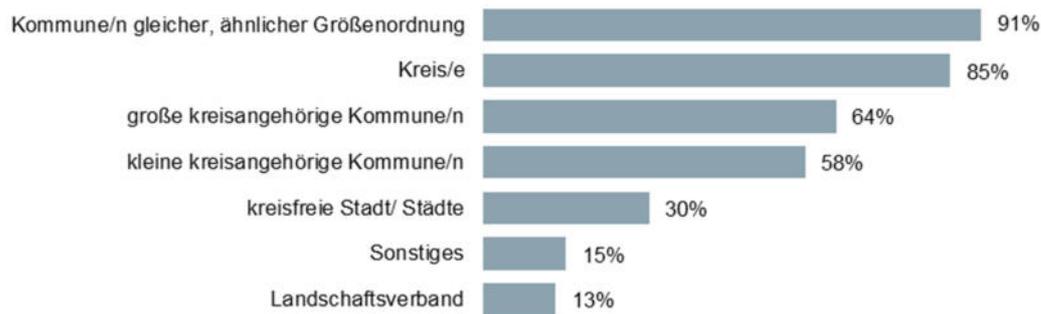
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

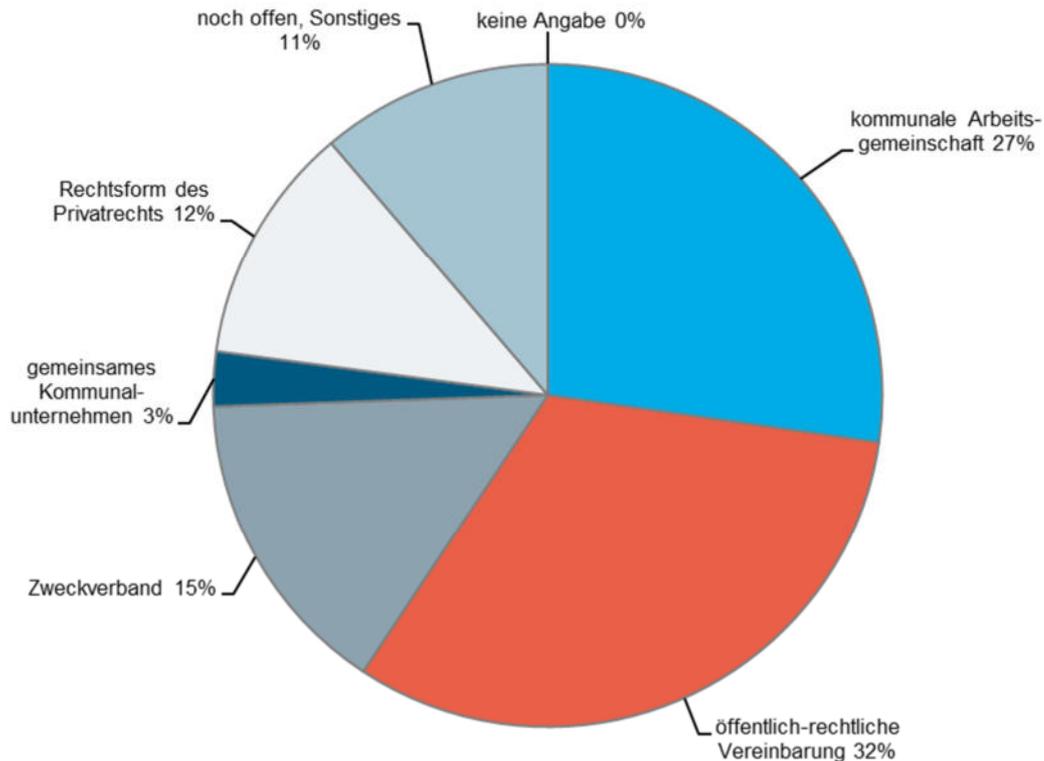


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

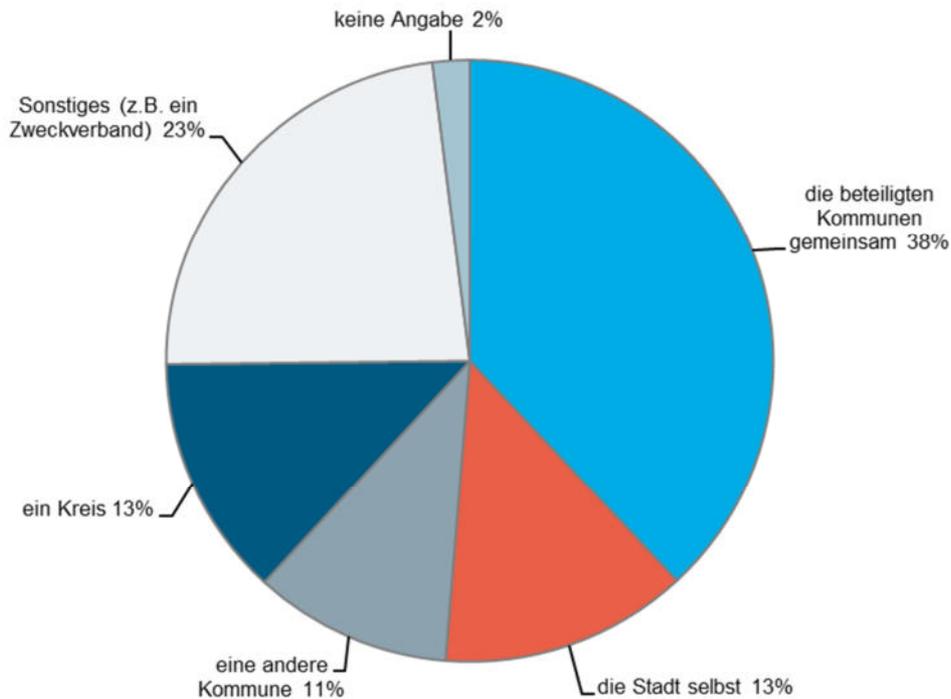


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020



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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

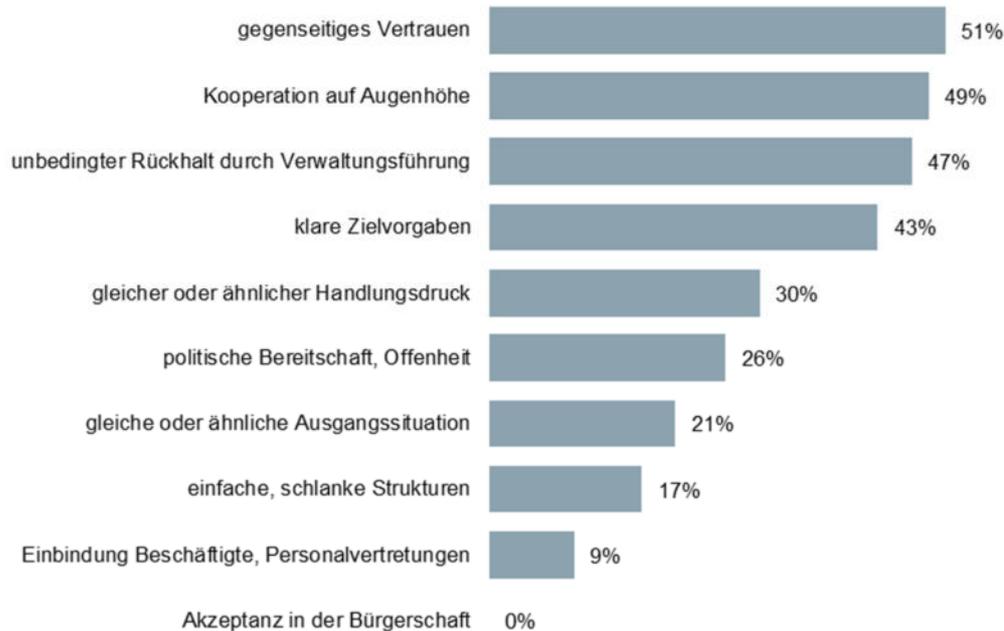
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



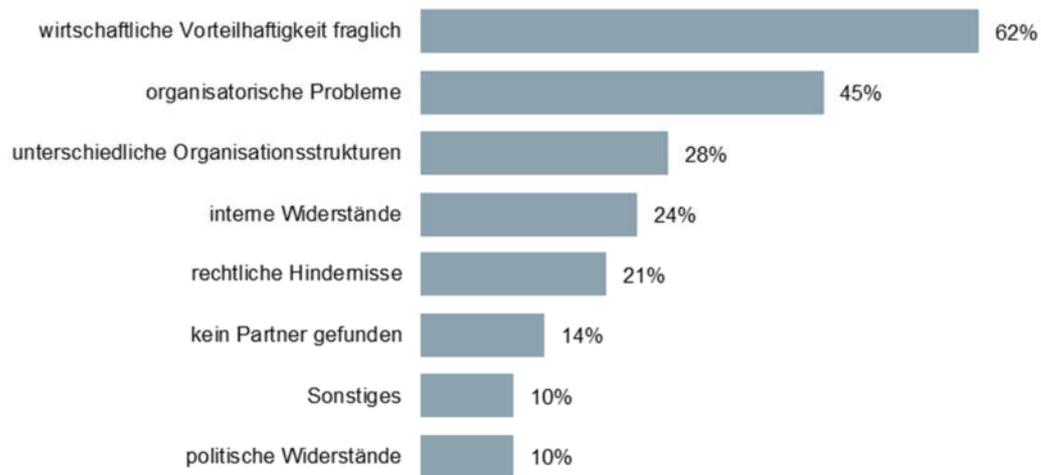
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

Die Stadt Frechen arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit den benachbarten Städten – inklusive der deutlich größeren Stadt Köln – zusammen, aber auch der Rhein-Erft-Kreis befindet sich unter den Kooperationspartnern. Insgesamt bestehen 19 interkommunale Kooperationen, überwiegend in der Betriebsform eines Zweckverbands. Die landesweit am häufigsten anzutreffende öffentlich-rechtliche-Vereinbarung ist hingegen deutlich unterrepräsentiert.

Die Stadt Frechen deckt mit ihren Kooperationen Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So bestehen beispielsweise über die kdVz Rhein-Erft-Rur mehrere Kooperationen und Projekte im IT-Bereich. Über die jeweiligen Landesverbände kooperiert die Stadt Frechen im Bereich von Kultur und Wissenschaft interkommunal. Mit Kooperationen in den Aufgabenfeldern Personal, Feuerwehr und Rettungsdienst, Ver- und Entsorgung sowie Soziales finden sich weitere Bereiche, in denen die Vergleichskommunen ebenfalls oft interkommunal zusammenarbeiten.

Wie auch bei fast allen Vergleichskommunen besitzt für die Stadt Frechen die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Daneben dienen die eingegangenen Kooperationen aber auch dem Ziel, die Aufgabenerledigung zu sichern und dabei deren Qualität sowie Service- und Bürgerorientierung zu verbessern. In diesem Zusammenhang sieht die Stadt Frechen die Richtlinie des Landes über die Förderung der Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen (Förderrichtlinie IKZ NRW) insofern kritisch, als nicht eine mögliche Förderung, sondern die sachliche/fachliche Sinnhaftigkeit im Vordergrund einer Entscheidung zur IKZ stehen sollte.

Es ist aus Sicht der gpaNRW empfehlenswert, die bestehenden Kooperationen regelmäßig auf das Erreichen der in sie gesetzten Erwartungen und Ziele zu evaluieren. Dies ist in Frechen bislang noch nicht standardisiert gegeben.

Die bisher mit den interkommunalen Kooperationen gemachten Erfahrungen sind in Frechen positiv. Besonders hervorzuheben ist dabei der Vergabeworkflow, den die gpaNRW im Teilbericht Vergabeweisen thematisiert, sowie die digitale Personalakte und die gemeinsame Grundausbildung von Feuerwehrbeamtinnen und -beamten. Schwierigkeiten treten nach Erfahrung der Stadt dann auf, wenn es darum geht, unterschiedliche Interessen und Standards zu vereinen. Daneben sei es als mittlere kreisangehörige Kommune grundsätzlich schwierig, als kleinerer Partner interkommunale Zusammenarbeit zu gestalten.

Die Stadt Frechen sieht weitere mögliche Handlungsfelder für interkommunale Kooperationen. Sie beabsichtigt, künftig die Beihilfe-Sachbearbeitung für weitere kreisangehörige Kommunen zu übernehmen; hierdurch soll erreicht werden, dass keine Beihilfestelle Fälle der eigenen Kommune bearbeitet.

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-Durchschnittswerten⁸. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

⁸ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 Frechen wurde von Februar bis Oktober 2020 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir in der Stadt Frechen überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen bereits eine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2019 dargestellt. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die Haushaltsplanungen 2019 und 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung. Der letzte Gesamtabschluss liegt für das Jahr 2010 vor – hinsichtlich der Jahre 2011 bis 2018 befindet sich Frechen im Verzug.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Antonius Keils
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görgen
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Christina Hasse

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand der Stadt Frechen am 26. November 2020 über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 26. Februar 2021

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Frank Breidenbach
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung hat die Stadt Frechen in den vergangenen Jahren nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich stetig. Bei einer sich verschlechternden Wirtschaftslage droht ein erheblicher Ertragsausfall. Dies wird den künftigen Handlungsspielraum einschränken, wenn die Stadt keine umfassende Haushaltskonsolidierung einleitet.	E1	Die Stadt Frechen sollte eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung in Angriff nehmen, um den Eintritt in die Haushaltssicherung zu vermeiden. Hierbei sollte die Stadt die umfangreichen freiwilligen Aufwendungen, die von der gpaNRW aufgezeigten Konsolidierungsmöglichkeiten und als letztes Mittel auch Steuererhöhungen bei den Realsteuern in Betracht ziehen.
F2	Die Stadt Frechen nimmt in 2018 deutlich umfangreichere Ermächtigungsübertragungen vor als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als im Haushaltsplan veranschlagt sind. Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Stadt dieses Risiko nun minimiert, indem sie die Ermächtigungsübertragungen ab dem Haushaltsjahr 2020 durch Neuveranschlagungen reduziert.	E2	Die Stadt Frechen sollte im neuen Haushaltsplan nur Maßnahmen einplanen, für die absehbar ist, dass sie im Haushaltsjahr abgewickelt werden können, damit die Auszahlungen mit der Kreditermächtigung korrespondieren.
F3	Das Vorgehen der Stadt Frechen eignet sich, um Fördermittel erfolgreich zu akquirieren. Schriftliche Festlegungen zu Zielen, Zuständigkeiten und Prozessen gibt es derzeit nicht. Die ab 2021 geplante Standardprüfung zu Fördermitteln bei Haushaltsanmeldungen wird die Fördermittelakquise weiter verbessern.	E3.1	Die Stadt Frechen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E3.2	Die Stadt Frechen sollte festlegen, welche Zuständigkeiten und Prozesse bei einer geänderten Organisation der Fördermittelakquise gelten.
F4	Das Vorgehen der Stadt Frechen bei der investiven Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, um Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Frechen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Die Fördermittelstelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Frechen ergeben.	E1.1	Das Beteiligungsmanagement sollte die Wirtschaftspläne für alle bedeutenden Beteiligungen – d.h. auch für den Zweckverband Südlicher Randkanal – erheben und vorhalten.
		E1.2	Die Stadt Frechen sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen künftig digitalisiert im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.
F2	Das Berichtswesen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Frechen ergeben.	E2.1	Der Zweckverband Südlicher Randkanal ist zukünftig in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.
		E2.2	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Darüber hinaus sollte die Stadt Frechen sicherstellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken eine Ad-hoc-Berichterstattung für die bedeutenden Beteiligungen erfolgt.
Hilfe zur Erziehung			
F1	In der Stadt Frechen gibt es keine offiziell formulierte Gesamtstrategie für den Bereich der erzieherischen Hilfen. Es bestehen allerdings Zielvereinbarungen im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sowie Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele.	E1	Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung entwickeln. Dabei können die bereits bestehenden Produktziele zu Steuerungszwecken in die Gesamtstrategie eingebunden werden.
F2	Die Stadt Frechen erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht für den Jugendhilfeausschuss. Der Tätigkeitsbericht umschreibt ausgiebig die Fallzahlenentwicklung in den einzelnen Hilfearten sowie den gesamten Transferaufwand. Kennzahlen werden jedoch nicht berücksichtigt. Die gpaNRW sieht beim Finanzcontrolling an mancher Stelle noch Optimierungspotenzial. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse können die wirtschaftliche Steuerung des Fachdienstes unterstützen.	E2	Die Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte das benötigte Auswertungsprogramm anschaffen und zukünftig den Tätigkeitsbericht um hilfespezifische Aufwendungen und Kennzahlen ergänzen. Als mögliche Kennzahlen können die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten ausgewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.
F3	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein übergreifendes, strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen, besteht in Frechen nicht.	E3	Die Stadt Frechen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auf die Hilfearten bezogen durchgeführt werden. Außerdem sollten die Laufzeiten der Hilfen ausgewertet und analysiert werden. Die Ergebnisse sollten in den Tätigkeitsbericht aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Einzelne Hilfen sind als Flussdiagramme abgebildet, dies jedoch nicht selbsterklärend.	E4	Die graphische Darstellung im Flussdiagramm sollte angepasst werden. Das Flussdiagramm sollte selbsterklärend sein. Dabei sollten einzelne Prozessschritte stichpunktartig beschrieben werden.
F5	Die Stadt Frechen hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren ausgiebig formuliert. Lediglich die Rückkehroption in den elterlichen Haushalt wird oberflächlich beschrieben.	E5	Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen. Hierzu sollte der Fachdienst klar definieren, wie Rückführungsarbeit in Frechen durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann der Fachdienst in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.
F6	Im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Der Fachdienst sollte das papierhafte Anbieterverzeichnis in ein digitales Anbieterverzeichnis ändern. Neben den Leistungen und Entgeltvereinbarungen sollten Erfahrungswerte mit den freien Trägern hinterlegt sein. Die in Frechen praktizierten Standards zu Laufzeitbegrenzungen sollten verschriftlicht und bei Bedarf um ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden.
F7	Prozesskontrollen werden im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales konsequent umgesetzt. Lediglich die Wiedervorlage im Fachverfahren bietet Verbesserungsmöglichkeiten.	E7	Der Fachdienst sollte die Wiedervorlagefunktion im Fachverfahren optimieren. Die Wiedervorlage sollte als Pflichtfeld deklariert sein. Zusätzlich sollte das Fachverfahren automatisiert eine Meldung an die Fachkraft geben, wann ein Hilfeplangespräch turnusmäßig ansteht. Nach Möglichkeit sollten die Teamleitungen/Abteilungsleitung eine Übersicht im Fachverfahren haben, welche Wiedervorlage bei welchem Mitarbeiter ansteht.
F8	Die Stadt Frechen hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept.	E8	Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte den Standard der Rückführungsarbeit und Verselbstständigung nach eigenen Vorgaben klar definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die technischen Voraussetzungen für die Online-Abwicklung der Stellungnahmeverfahren sollten geprüft werden. Mit einer Schnittstelle kann das Verfahren optimiert werden.
		E0.2	Die Stadt Frechen sollte prüfen, ob sie eine 3D-Rundumsicht integrieren kann. Ortsbesichtigungen könnten damit auf ein Minimum reduziert werden.
F1	In Frechen ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Der Gebührenrahmen berücksichtigt ggf. nicht den tatsächlichen bei der Stadt Frechen anfallenden Aufwand.	E1	Der Aufwand für die Bearbeitung der Baugenehmigungsanträge sollte regelmäßig ermittelt werden. Auf dieser Grundlage sollte der in der Fachsoftware hinterlegte Gebührenrahmen überprüft und ggf. angepasst werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	In Frechen sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden. Inwieweit sich dies in einem geringen Anteil zurückgewiesener oder zurückgenommener Bauanträge widerspiegelt, ist mit den verfügbaren Daten nicht ermittelbar.	E2	Die Anzahl der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Anträge sollte erfasst werden.
F3	Die Stadt Frechen hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software digital und führt parallel eine vollständige Papierakte.	E3	Genehmigungsanträge sollten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt digital bearbeitet werden.
F4	Durch die eingesetzte Fachsoftware wird ein einheitliches und effektives Vorgehen im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens gewährleistet. Es bestehen allerdings Verbesserungsmöglichkeiten bei der Korruptionsprävention, insbesondere, weil das Vieraugenprinzip nicht sichergestellt ist.	E4	Der Schutz vor Korruption sollte durch organisatorische Maßnahmen erhöht werden. Ergänzend sollten die Unterschriftsbefugnisse geändert und das Vieraugenprinzip sichergestellt werden.
F5	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge liegen in Frechen nicht getrennt nach den Verfahrensarten vor. Ein interkommunaler Vergleich musste daher entfallen. Der Vergleich der hilfsweise ermittelten Gesamtlaufzeit beider Verfahren legt den Schluss nahe, dass die Laufzeiten unterdurchschnittlich sind.	E5	Die Laufzeiten sollten künftig differenziert nach den Verfahrensarten ausgewertet werden. Hierzu ist es ggf. erforderlich, die Fachsoftware anzupassen.
F6	Die Stadt Frechen nutzt eine fachspezifische Software. Per E-Mail geschickte Stellungnahmen können nicht digital in diese Fachsoftware eingelesen werden. Der Bestand der Altakten ist bisher nicht digitalisiert. Dies führt bei notwendiger Einsichtnahme zu höherem Aufwand.	E6	Die Bauakten sollten digitalisiert werden. Anschließend können die Papierakten vernichtet werden.
F7	Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Frechen derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.	E7	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen ermittelt bzw. fortgeschrieben werden. Durch die erwartete Erhöhung der Antragseingänge sollten besonders die Personalkennzahlen beachtet werden.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Frechen erarbeitet derzeit mit interner und externer Unterstützung ein Korruptionspräventionskonzept. Bisher fehlten u. a. eine Dienstanweisung und eine systematische Schwachstellenanalyse. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.	E1.1	Die Stadt sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufstellen. Darin sollten u. a. Verhaltensregeln für Verdachtsfälle aufgestellt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Frechen sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korrup-tionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Ab-ständen wiederholen. Ergänzt werden sollte diese durch nachprüfbare Sicherungs-maßnahmen. Dabei sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.
F2	Die Stadt Frechen verfügt über aktuelle Regelungen zum Sponsoring. Sie setzt es zurückhaltend ein. Die Dienstanweisung sollte um wenige Punkte ergänzt werden.	E2	In die Dienstanweisung sollte die allgemeine zeitliche Befristung und Regelungen für Kostenrisiken bei Sponsoringleistungen aufgenommen werden.
F3	Die Stadt Frechen hat, mit Ausnahme der vergaberechtlichen Aspekte, keine Rege-lungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und der Gründe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. Die Stadt ist in diesem Bereich nicht optimal aufgestellt.	E3	Aufgrund des Umfangs und der Anzahl der Nachträge sollte die Stadt Frechen ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichun-gen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F4	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Frechen zeigen zum Teil große Ab-weichungen zwischen den ausgeschriebenen zu den ausgeführten Leistungen. Die Vergaben sind ordnungsgemäß dokumentiert.	E4.1	Die Stadt Frechen sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfah-rens nicht zusätzlich vom Ausschuss Bauen und Vergabe beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Ausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.
		E4.2	Die Eignung von Bieter bzw. Bewerber ist auch bei freihändigen Vergaben und be-schränkten Ausschreibungen zu dokumentieren.
		E4.3	Nachträge bzw. geänderte Leistungen sollten jeweils schriftlich geprüft und begrün-det werden.
		E4.4	Bei der Rechnungsprüfung sind die vereinbarten Vertragsbedingungen und die ak-tuelle Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) zu beachten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Seit der Einführung des NKF gelingt es der Stadt Frechen, ihre Haushalte ohne Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) zu erstellen. Frechen hat überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuererträge. Aufgrund dessen hat die Stadt in den Jahren 2013 bis 2018 von der guten konjunkturellen Lage besonders profitiert. Im Vergleichsjahr 2018 erreicht sie ein positives Jahresergebnis, das im interkommunalen Vergleich dem Median entspricht.

Die **Jahresergebnisse** der Stadt Frechen unterliegen starken Schwankungen. Im Jahr 2014 hat die Stadt zum letzten Mal einen ausgeglichenen Haushalt erreicht. In der aktuellen Haushaltsplanung 2020 ist die Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen. Aufgrund der guten Prognose zum Jahresergebnis 2019 hat die Kommunalaufsicht aber keine Aufsichtsmaßnahmen ergriffen.

Die Stadt hat in den letzten Jahren vorwiegend in Schulen, Kindertagesstätten und in Wohnraum für Asylbewerber investiert. Zudem hat sie eine neue Feuer- und Rettungswache errichtet. Diese **Investitionen** konnte sie aufgrund ihrer guten Selbstfinanzierungskraft weitgehend mit eigenen Mitteln tätigen.

Die Stadt Frechen hat die hohen Erträge auch dazu genutzt, **Schulden** abzubauen und Mittel für Pensionsfonds anzusparen. So ist es der Stadt gelungen, ihre gute Eigenkapitalausstattung weitgehend zu erhalten. Im Jahr 2018 sind die Schulden mit 2.904 Euro je Einwohner geringer als bei den meisten mit Frechen verglichenen Kommunen. Dies sieht die gpaNRW positiv.

Diese bisher positive Situation wird sich in den kommenden Jahren voraussichtlich deutlich verschlechtern. Aufgrund der vorsichtigen Kalkulation der Erträge rechnet die Stadt von 2020 bis

2023 mit negativen Jahresergebnissen. Im aktuellen Haushalt sind die **Risiken** aus der mittlerweile absehbaren konjunkturellen Abschwächung noch nicht berücksichtigt. Wenn keine Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden, ist der Eintritt in die Haushaltssicherung und der Verlust der Handlungsspielräume zu befürchten. Die in diesem Bericht gezeigten **Handlungsmöglichkeiten** bei freiwilligen Aufgaben im Gebäudeportfolio und zudem auch bei den Realsteuerhebesätzen sollte die Stadt nutzen.

In den Jahren 2020 bis 2023 steht die Stadt vor weiteren großen Herausforderungen. Viele junge Familien ziehen insbesondere aus Köln nach Frechen, weil die Stadt verkehrsgünstig gelegen ist. Zudem hat sie günstigeren Mietwohnraum und bietet Baugrundstücke zu niedrigeren Preisen an als Köln. Infolgedessen muss die Stadt ihre Schulen erweitern. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt beim **Schulneubau** nicht nur auf pädagogische Aspekte, sondern auch auf wirtschaftliche Folgen von großzügig geplanten Schulbauten achten.

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

Aufgrund der künftig voraussichtlich rückläufigen Selbstfinanzierungskraft werden für die anstehenden Investitionen erhebliche **Kreditaufnahmen** erforderlich. Auch aus diesem Grund sollte die Stadt ihren Haushalt konsolidieren.

1.1.2 Haushaltssteuerung

In der Stadt Frechen wird die Haushaltsentwicklung intensiv beobachtet. Die Politik wird bedarfsgerecht informiert. Seit dem Jahr 2018 werden die **Jahresabschlüsse** fristgerecht erstellt. Bisher hat die Stadt Frechen nur ein geringes unterjähriges Steuererfordernis gesehen, da die Finanzausstattung aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung ausreichend war. Dies könnte sich im Fall einer konjunkturellen Abschwächung grundlegend ändern.

Derzeit erreicht die Stadt positive Jahresergebnisse bei vergleichsweise niedrigen Hebesätzen für Grundsteuern. Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse⁹ zeigt, dass steigende Aufwendungen in Frechen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen, sondern im Wesentlichen durch steigende Erträge im nicht beeinflussbaren Bereich ausgeglichen werden. Dies sind insbesondere die Gewerbesteuer und die Anteile an der Einkommensteuer.

Bei rückläufigen Erträgen sollte die Stadt eine umfangreiche **Haushaltskonsolidierung** einleiten. Hierbei sollte sie zunächst aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen in Betracht ziehen. Als letztes Mittel kann sie auch auf eine Anhebung der **Hebesätze** zurückgreifen. Insbesondere bei der Grundsteuer B ist noch erhebliches Konsolidierungspotenzial möglich.

Die Investitionen können überwiegend nicht mehr im gleichen Jahr, in dem sie geplant sind, durchgeführt werden. Seit 2016 verausgabt die Stadt weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze für Investitionen. Infolgedessen steigen die **Ermächtigungsübertragungen** an. Im Jahr 2018 betragen die Ermächtigungsübertragungen 20,4 Mio. Euro. Dieser Betrag beträgt bereits 78,2 Prozent des regulären Haushaltsansatzes der Auszahlungen für Investitionen. Die

⁹ Entwicklung ohne Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und ohne Sondereffekte

Stadt schränkt seit dem Jahresabschluss 2019 die Übertragung ein. Größere Maßnahmen, die sich bereits mehrfach verzögert haben, werden mittlerweile neu veranschlagt. Damit korrespondieren die Veranschlagungen des Haushalts wieder mit der Kreditermächtigung. Dies sieht die gpaNRW positiv.

Die Verantwortung für die Akquise und die Bewirtschaftung von **Fördermitteln** liegt in Frechen bei den jeweiligen Produktverantwortlichen. Hierdurch ist die fachliche Qualität von Antragstellung und Verwendungsnachweis gegeben. Grundsätzlich wird der Bedarf an förderfähigen Projekten kritisch geprüft. Zudem berücksichtigt die Stadt die Wirtschaftlichkeit im Verhältnis zum Nutzen der Förderprojekte. Durch Zielvorgaben, mit einer zentralen Datei und mit einem Berichtswesen könnte die Stadt ihr Fördermittelmanagement weiter verbessern.

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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Frechen 2013 bis 2020

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2020	bekannt gemacht			HPI

Die **Stadt Frechen** hat für die Jahre 2011 bis 2018 noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Daher kann die gpaNRW zurzeit interkommunale Vergleiche nur eingeschränkt erstellen. Einzelne Kennzahlen, die üblicherweise aus dem Gesamtabschluss entnommen werden, müssen für die aktuelle Prüfung hilfsweise ermittelt werden.

1.3.1 Haushaltsstatus

- In den Jahresrechnungen 2013 bis 2018 und im Haushaltsplanjahr 2019 erreicht die Stadt Frechen ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte. Der Haushaltsplan 2020 beinhaltet eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die mittelfristige Finanzplanung ab 2020 lässt erwarten, dass in den kommenden Jahren keine rechtlich ausgeglichenen Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW aufgestellt werden können.

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 Frechen 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt	X		X		X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X		X			X	
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								X

Haushaltsstatus bis einschließlich 2018 lt. Ist-Ergebnis der Jahresrechnungen, ab 2019 lt. Haushaltsplanung

Jahresergebnisse und Rücklagen Frechen 2013 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.058	-4.453	8.386	-15.103	9.030	1.019
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	12.370	7.916	16.303	1.200	10.230	11.249
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	203.509	202.381	203.108	206.606	206.746	206.667
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.058	-4.453	8.386	-15.103	9.030	1.019
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw.	0	-1.128	727	3.699	140	206

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
§ 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro						
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	-202	0	-285
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehl Betragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	2,1	pos. Ergebnis	6,9	pos. Ergebnis	

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

Unter Berücksichtigung des Ist-Ergebnisses 2018 und der Plan-Ergebnisse ab 2019 stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Jahresergebnisse und Rücklagen Frechen in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-10.868	-8.341	-4.539	-5.232	-4.192
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	381	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	206.667	198.707	194.167	188.935	184.744
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-10.868	-381	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-7.960	-4.539	-5.232	-4.192
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	3,9	2,3	2,7	2,2
Fehl Betragsquote in Prozent	5,0	4,0	2,3	2,7	2,2

Die Ausgleichsrücklage der **Stadt Frechen** wird nach dieser Betrachtung in 2020 aufgebraucht. Die ab 2020 geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage bedarf der Genehmigung nach § 75 Abs. 4 GO NRW durch die Kommunalaufsicht.

Die Stadt Frechen hat das Jahresergebnis 2019 mit der Anzeige des Haushalts 2020 im Februar 2020 ergänzend prognostiziert. Danach werden in 2019 deutlich höhere Steuererträge als geplant erwartet. Im Jahresabschluss 2019 wird nach dieser Prognose ein Überschuss von rund 3,5 Mio. Euro erwartet. Die Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

Jahresergebnisse und Rücklagen Frechen nach Prognose 2019 in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.500	-8.341	-4.539	-5.232	-4.192

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	14.749	6.408	1.868	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	206.667	206.667	206.667	203.304	199.112
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	3.500	-8.341	-4.539	-1.868	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	-3.363	-4.192
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			2,6	2,1

Durch das positive Jahresergebnis 2019 wird zwar zunächst eine Erhöhung der Ausgleichsrücklage erzielt. Aufgrund der in den Folgejahren erwarteten negativen Ergebnisse ist diese aber im Jahr 2022 wieder aufgebraucht. Es verbleibt eine nach § 75 Abs. 4 Satz 1 GO NRW zu genehmigende Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage. Die Kommunalaufsicht hat aufgrund der noch guten Gesamtsituation keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ergriffen und die Genehmigung nach § 75 Abs. 4 Satz 2 GO NRW erteilt.

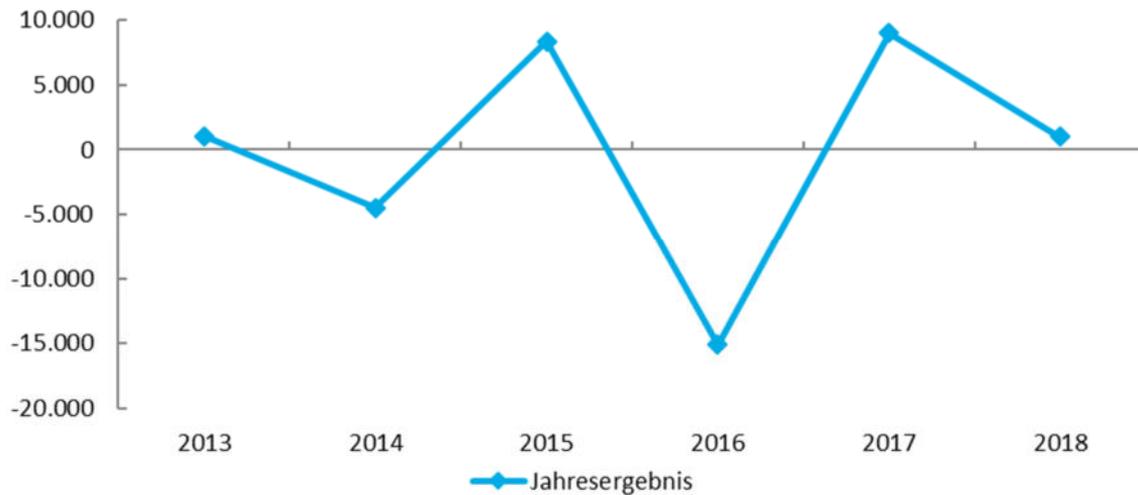
Aufgrund der aktuell absehbaren konjunkturellen Verschlechterung ist zu befürchten, dass in den kommenden Jahren wesentlich höhere Defizite entstehen, als im Haushalt des Jahres 2020 erwartet werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Frechen erreicht im Zeitraum von 2013 bis 2018 aufgrund der guten konjunkturellen Lage in vier von sechs Jahren positive Jahresergebnisse. Mit Ausnahme der Jahre 2017 und 2018 ist die Stadt abundant. In einer Modellrechnung hat die gpaNRW ein strukturelles Ergebnis von -4,3 Mio. Euro ermittelt. Aus Sicht der gpaNRW besteht somit ein Konsolidierungsbedarf.

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 Frechen in Tausend Euro 2013 bis 2018 (Ist)



In der Zeitreihe können die Gesamtjahresergebnisse der Stadt Frechen aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse nicht ergänzend dargestellt werden.

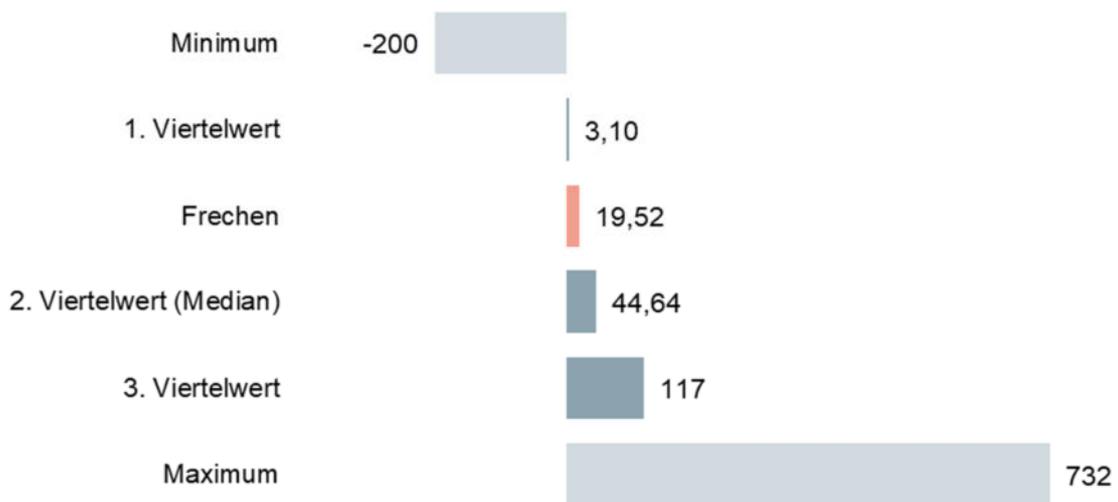
Aufgrund der anhaltend guten wirtschaftlichen Gesamtsituation erreicht die **Stadt Frechen** in vier von sechs Jahren positive Ergebnisse. Die Stadt Frechen hat lediglich 2017 und 2018 Schlüsselzuweisungen erhalten. Ansonsten ist die Stadt im gesamten Betrachtungszeitraum abundant.

Die gpaNRW hat bereits in der letzten überörtlichen Prüfung starke Schwankungen der Jahresergebnisse festgestellt. Diese entstehen infolge der großen Abhängigkeit der Stadt von Gewerbesteuererträgen. Die jeweilige Ertragslage der örtlichen Unternehmen hat maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse.

Das auffällig negative Ergebnis des Jahres 2016 steht im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen. Im Haushaltsplan 2016 war ursprünglich ein noch deutlich größeres Defizit von fast 26 Mio. Euro eingeplant. Im Jahresabschluss verringerte sich das Defizit insbesondere aufgrund der positiven Gewerbesteuerentwicklung auf -15 Mio. Euro.

Die gpaNRW vergleicht das Jahresergebnis je Einwohner des letzten vorliegenden Jahresabschlusses 2018 mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder 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 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet.

Zudem haben wir einen für das Jahresergebnis 2018 wesentlichen einmaligen Sondereffekt bereinigt: Der Rhein-Erft-Kreis hat eine Verbesserung seines Jahresergebnisses 2016 durch geringere KdU-Aufwendungen für Flüchtlinge an die Kommunen in 2018 weitergeleitet. Darüber hinaus hat der Kreis die Erstattung aus der LVR-Umlage 2017 in 2018 an die kreisangehörigen Kommunen weitergeleitet. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Frechen	
Jahresergebnis	1.019
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-46.699
Bereinigungen Sondereffekte	-2.368
= bereinigtes Jahresergebnis	-48.048
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	40.587
= strukturelles Ergebnis	-7.461

Das so errechnete strukturelle Ergebnis ist um rund 8,5 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis 2018. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer in der o.g. Tabelle in 2018 mit einem Betrag von 30,3 Mio. Euro bereinigt werden und mit dem Durchschnittswert von 27,1 Mio. Euro ersetzt werden. Da die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer stetig ansteigen und hier keine großen Schwankungen zu erwarten sind, ist in diesem Fall die Betrachtung mit den IST-Werten anstelle der Durchschnittswerte zutreffender.

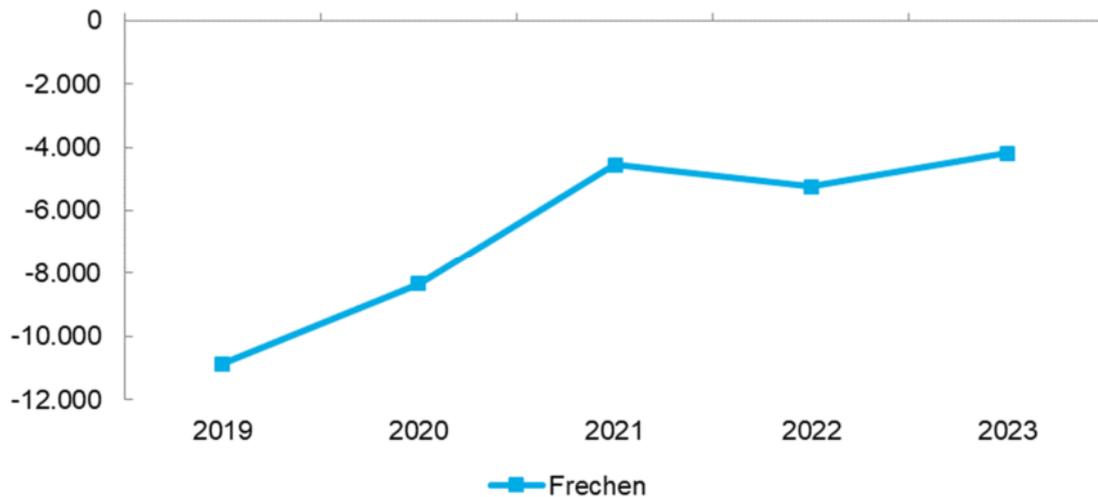
Bei Ansatz der Ist-Erträge für die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer ergibt die Berechnung des strukturellen Ergebnisses ein Defizit von 4,3 Mio. Euro. Dies deutet auf einen bestehenden Haushaltskonsolidierungsbedarf hin.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Haushaltsplanung der Stadt Frechen ist vorsichtig und minimiert Planungsrisiken. Hebesatzerhöhungen sind bis 2023 nicht vorgesehen. Die Stadt plant in den kommenden Jahren nur einen moderaten Anstieg der Erträge. Bei gleichzeitig steigenden hohen Aufwendungen ergeben sich negative Jahresergebnisse. Die gpaNRW wertet die vorsichtige Planung in Anbetracht der stark schwankenden Gewerbesteuererträge positiv.

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 Frechen in Tausend Euro 2019 bis 2023 (Plan)



Die **Stadt Frechen** geht nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für die Jahre 2020 bis 2023 von hohen Defiziten aus. Sie erwartet nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 auch nach Verbesserungen ein Defizit von 4,2 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	11.037	13.500	2.463	4,1
Gewerbesteuer*	36.764 (42.329)	42.000	5.236 (-329)	2,7 (-0,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuern*	30.300 (27.120)	37.545	7.245 (10.425)	4,4 (6,7)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	6.161 (4.374)	8.203	2.042 (3.829)	5,9 (13,4)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	22.829	18.635	-4.194	-4,0
öffentlich rechtliche Leistungsentgelte	29.270	32.456	3.186	2,1
Übrige Erträge	15.966	13.516	-2.449	-3,3
Aufwendungen				

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Personalaufwendungen	31.841	38.173	6.332	3,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	30.093	35.523	5.430	3,4
Bilanzielle Abschreibungen	10.284	10.323	39	0,1
Allgemeine Kreisumlage*	28.200 (30.779)	33.312	5.112 (2.533)	3,4 (1,6)
Übrige Transferaufwendungen ohne allgemeine Kreisumlage	36.941	39.655	2.714	1,4
Zinsen und sonstige Aufwendungen	1.838	2.170	332	3,4
Übrige Aufwendungen	14.478	10.891	-3.587	-5,5

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

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

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

Die Berechnung in der o.g. Tabelle zeigt in der mittelfristigen Finanzplanung **der Stadt Frechen** mit Ausnahme weniger Positionen moderate Steigerungsraten.

Im Haushaltsplan des Jahres 2020 werden die Steuererträge der mittelfristigen Finanzplanung des Haushalts 2019 zugrunde gelegt. Abweichungen zu den Orientierungsdaten ergeben sich für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer:

Die **Grundsteuer B** zeigt im Vergleich zum IST-Ergebnis 2018 höhere Steigerungsraten als im Orientierungsdatenerlass vorgesehen sind. Die Stadt Frechen erwartet eine Zunahme des Gebäudebestandes aufgrund von neuen Baugebieten. Derzeit wird ein Neubaugebiet mit 120 Grundstücken im Ortsteil Habelrath gemeinsam mit der RWE erschlossen. Darüber hinaus vergrößert sich der Wohnungsbestand durch Verdichtung in bestehenden Wohngebieten jährlich um durchschnittlich 65 Wohneinheiten. Weitere Baugebiete werden aktuell von der Stadtentwicklungsgesellschaft erschlossen. Frechen erwartet als Stadt in attraktiver Lage nahe Köln mit günstigen Verkehrsanbindungen und einem guten Arbeitsplatzangebot in den kommenden Jahren eine weitere Zunahme des Gebäudebestandes. Aufgrund dieser Entwicklung sind die höheren Steigerungsraten nachvollziehbar, ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW hier nicht.

Die Stadt Frechen erwartet für 2020 gegenüber den Finanzplanwerten des Vorjahres geringere **Gewerbsteuererträge** von 39,2 Mio. Euro. Bis 2023 plant die Stadt einen moderaten Anstieg

der Gewerbesteuererträge bis auf 42,0 Mio. Euro. Diese Ertragserwartung liegt im Bereich des Durchschnitts der Erträge aus 2014 bis 2018. Die gpaNRW sieht diese vorsichtige Kalkulation positiv, da haushaltswirtschaftliche Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung und aus unsteuerten Gewerbesteuererträge minimiert werden. Ein zusätzliches Risiko liegt auch hier nicht vor.

Die Stadt Frechen ermittelt die **Gemeindeanteile für Einkommensteuer** und für **Umsatzsteuer** anhand der Steuerschätzung und des für die Stadt Frechen geltenden Verteilungsschlüssels. Die Planungsansätze sind nachvollziehbar. Die Steigerung beinhaltet konjunkturbedingt allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen entwickeln sich rückläufig. Die Abrechnung des Solidaritätsbeitrages, die in der Vergangenheit regelmäßig zu Erstattungen führte, entfällt in den kommenden Jahren.

Bei den Aufwendungen für **Personal** rechnet die Stadt mit höheren Werten als in den Orientierungsdaten empfohlen wird. Die **Sach- und Dienstleistungen** werden entsprechend der erwarteten tatsächlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung von Preissteigerungen veranschlagt. Insofern bestehen zu beiden Aufwandsarten nur geringe allgemeine, nicht aber zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Der Anstieg der **allgemeinen Kreisumlage** korrespondiert mit der Entwicklung der großen Ertragspositionen der Gewerbesteuer und der Anteile an der Einkommensteuer. Die Stadt ermittelt den Ansatz anhand der Proberechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz und der vom Kreis angekündigten Umlagesätze. Aus Sicht der gpaNRW bestehen nur allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

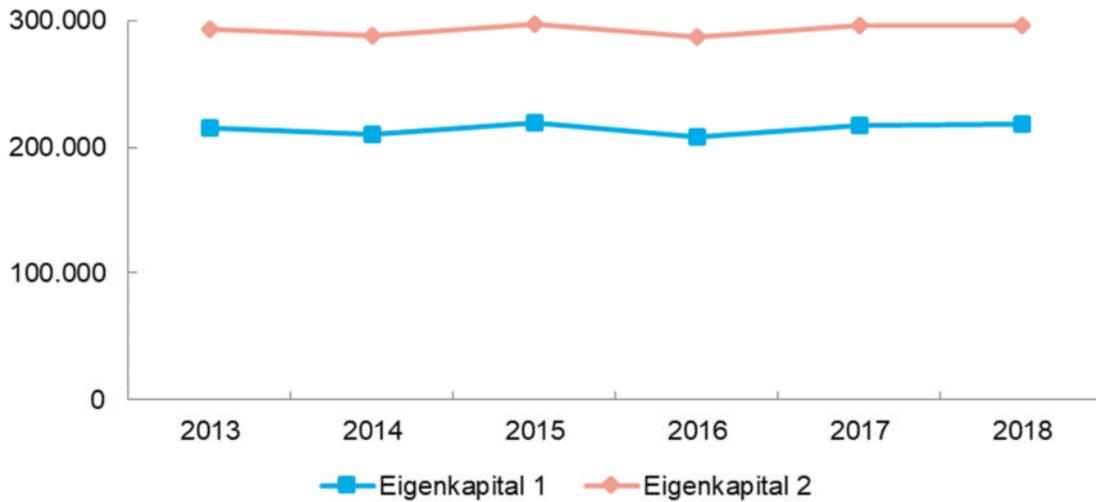
Die Stadt erwartet einen Anstieg der **Zinsbelastung**. Dieser geht einher mit der Erwartung einer steigenden Verschuldung. Die weiteren Aufwandspositionen sind unauffällig. Auch hier gibt es nur allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

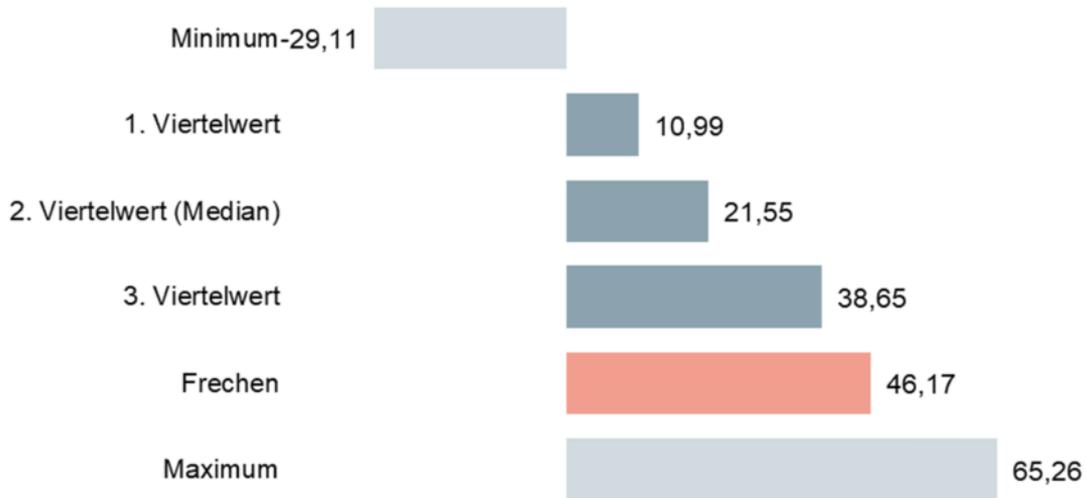
- Die gute Eigenkapitalausstattung der Eröffnungsbilanz hat sich seit dem Jahr 2009 um 18 Mio. Euro verschlechtert. Mit 218 Mio. Euro Eigenkapital und einer Eigenkapitalquote von über 46 Prozent ist Frechen im Jahr 2018 dennoch weit von einer Überschuldung entfernt. Nur wenn die Stadt künftig ausgeglichene Jahresergebnisse erreicht, kann sie ihre stabile Eigenkapitalausstattung erhalten.

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 Frechen in Tausend Euro 2013 bis 2018



Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bereits in der Eröffnungsbilanz hatte die **Stadt Frechen** eine gute Eigenkapitalquote 1 von 56,0 Prozent. Seit der Eröffnungsbilanz gab es fünf positive und fünf negative Jahresergebnisse. Insgesamt ist es der Stadt Frechen gelungen, das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz 2009 von 236 Mio. Euro weitgehend zu erhalten. Nach dem Jahresabschluss 2018 verfügt Frechen noch immer über Eigenkapital von rund 218 Mio. Euro. Sie hat damit 18 Mio. Euro bzw. 7,63 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals verloren.

Entsprechend gut ist auch die Eigenkapitalquote 2, die neben dem Eigenkapital 1 auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge enthält. Sie liegt in Frechen mit 62,7 Prozent deutlich höher als in den meisten mit Frechen verglichenen Kommunen (s. Tabelle 4 im Kapitel 1.5).

Dabei hat die Stadt auch von der guten konjunkturellen Lage der letzten Jahre profitiert. Bei einer rückläufigen konjunkturellen Entwicklung ist eine Haushaltskonsolidierung erforderlich, um ausgeglichene Jahresergebnisse und damit die gute Eigenkapitalausstattung zu erhalten.

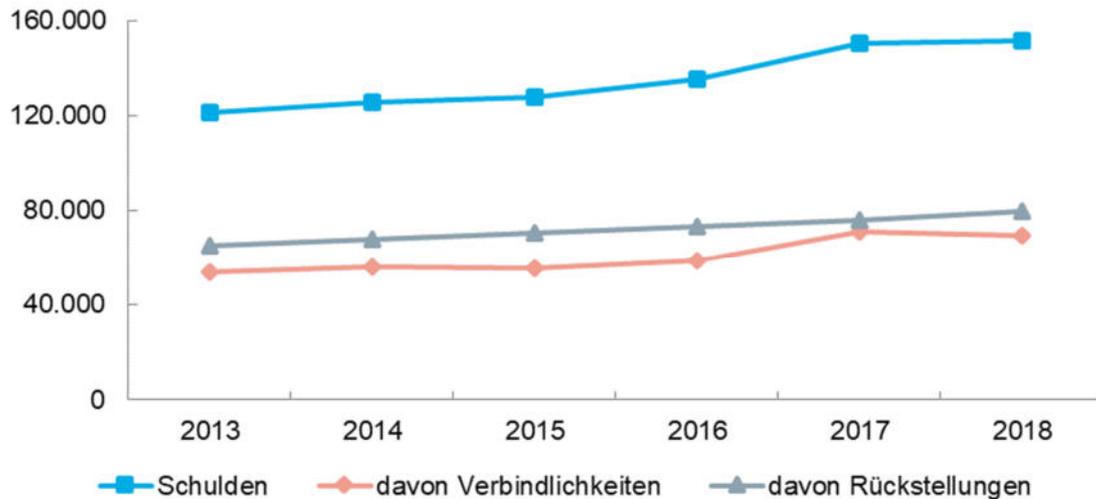
1.3.5 Schulden und Vermögen

- In den Jahren 2005 bis 2015 hat die Stadt Frechen ihre Verbindlichkeiten deutlich reduziert. Sie hat Investitionen überwiegend aus eigenen Mitteln finanziert. Zudem trifft sie Vorsorge für künftige Pensionslasten. Dies sieht die gpaNRW positiv.
- Steigende Schülerzahlen erfordern in den nächsten Jahren Schulneu- und -umbauten. Hierbei hat Frechen einen hohen Standard bei der Planung der Raumausstattung. Aber auch die Gebäudezustände der Sporthallen und des Straßennetzes erfordern künftig erhebliche Investitionen. Das Volumen der Investitionskredite wird sich bis 2023 fast verdoppeln. Dies wird die Gestaltungsmöglichkeiten in der Zukunft einschränken, wenn die Stadt ihre Selbstfinanzierungskraft nicht verbessert.

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

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

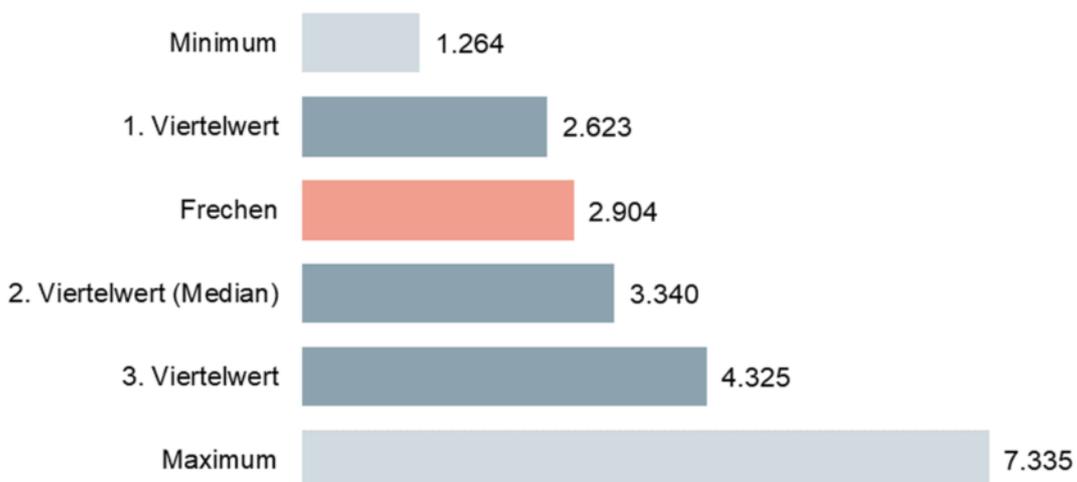
Schulden Frechen in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Verbindlichkeiten der **Stadt Frechen**, die Ende 2018 69,4 Mio. Euro betragen, bestehen im Wesentlichen aus Krediten für Investitionen von 54,3 Mio. Euro. Danach folgen erhaltene Anzahlungen mit einem Volumen von 6,3 Mio. Euro und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen mit 5,3 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung von lediglich 200.000 Euro resultieren aus dem Programm „Gute Schule 2020“. Ansonsten benötigt die Stadt Frechen bislang keine Kassenkredite.

Die Rückstellungen bestehen Ende 2018 im Wesentlichen aus Pensionsrückstellungen von 75,1 Mio. Euro und sonstigen Rückstellungen von 3,7 Mio. Euro. Die Höhe der Rückstellungen ist kaum beeinflussbar.

Schulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Frechen hat einen vergleichsweise niedrigen Schuldenstand erreicht, weil sie in den Jahren 2005 bis 2015¹⁰ ihre Kredite für Investitionen von 67,3 Mio. Euro auf 41 Mio. Euro reduziert hat. Die Stadt hat die konjunkturbedingt gute Finanzlage der letzten Jahre zum Schuldenabbau genutzt. Investitionen können zudem überwiegend mit eigenen Mitteln finanziert werden. Dies sieht die gpaNRW positiv.

Diese positive Entwicklung des Schuldenstandes kann in den kommenden Jahren voraussichtlich nicht fortgeführt werden. Teilweise werden bereits jetzt Investitionen zeitlich geschoben. Eine ausführliche Darstellung hierzu folgt im Abschnitt 1.4.3 - Ermächtigungsübertragungen.

Frechen ist ein attraktiver Wohnort mit einem guten Arbeitsplatzangebot in verkehrsgünstiger Lage und direkter Nachbarschaft zu Köln. Aufgrund dessen ist die Einwohnerzahl in den letzten Jahren stetig gestiegen. IT.NRW prognostiziert, dass die Einwohnerzahl, die Ende 2018 noch bei 52.400 liegt, bis 2040 auf über 61.000 ansteigt. Familien mit schulpflichtigen Kindern haben einen hohen Anteil an den Zuzügen nach Frechen. Aufgrund steigender Schülerzahlen sind erhebliche Investitionen in Schulen erforderlich. Diese sind nach der mittelfristigen Finanzplanung des Haushalts 2020 nur zum Teil aus eigenen Mitteln finanzierbar. Die umfangreichsten Investitionen sind:

- Schulraumversorgung der Johannesschule mit einem fortgeschriebenen Ansatz aus dem Jahr 2019 von 8,2 Mio. Euro zuzüglich geplanter Investitionen in den Jahren 2020 und 2021 von insgesamt 3,5 Mio. Euro
- Neubau der Lindenschule mit einem fortgeschriebenen Ansatz aus dem Jahr 2019 von 12,5 Mio. Euro zuzüglich geplanter Investitionen im Jahr 2020 von einer Mio. Euro
- Bestandssanierung/Neubau/Erweiterung der Burgschule mit einem fortgeschriebenen Ansatz aus dem Jahr 2019 von 1,1 Mio. Euro zuzüglich geplanter Investitionen in den Jahren 2021 bis 2023 von insgesamt 14,6 Mio. Euro
- Überplanung des Gymnasiums mit einem fortgeschriebenen Ansatz aus dem Jahr 2019 von 300.000 Euro zuzüglich geplanter Investitionen in den Jahren 2020 bis 2023 von insgesamt 5,2 Mio. Euro
- Modernisierung der Dreifeldhalle des Gymnasiums mit dem fortgeschriebenen Ansatz aus dem Jahr 2019 von 500.000 Euro zuzüglich insgesamt vier Mio. Euro Investitionen in den Jahren 2020 bis 2021

¹⁰ vergl. Darstellung im Haushaltsplan 2020 Seite 18

- Überplanung der Liegenschaft Realschule mit einem Planvolumen von 9,5 Mio. Euro in den Jahren 2020 bis 2023

Hinzu kommen Investitionen in die Abwasserbeseitigung, die aufgrund gesetzlicher Regelungen getätigt werden müssen. Auch in die Verkehrsflächen investiert die Stadt fast in Höhe der jährlichen Abschreibungen. Dies trägt zum Erhalt des Straßenvermögens bei. Eine weitere Analyse folgt im Abschnitt 1.3.5.5.

In den genannten beiden Bereichen stehen folgende bedeutende Investitionen an:

- Regenwasserbehandlung Frechen-Süd mit einem Volumen von 6,4 Mio. Euro
- Abwasserbeseitigung – rund 4,4 Mio. Euro für den Sammler in der Holzstraße
- Straßensanierungs- und Gestaltungsmaßnahmen mit einem Gesamtinvestitionsumfang von 11,7 Mio. Euro.

Die Stadt erwartet in der Darstellung des Haushaltsplans 2020, dass die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in den nächsten Jahren um 28,7 Mio. Euro auf über 83 Mio. Euro ansteigen. Hinzu kommen die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

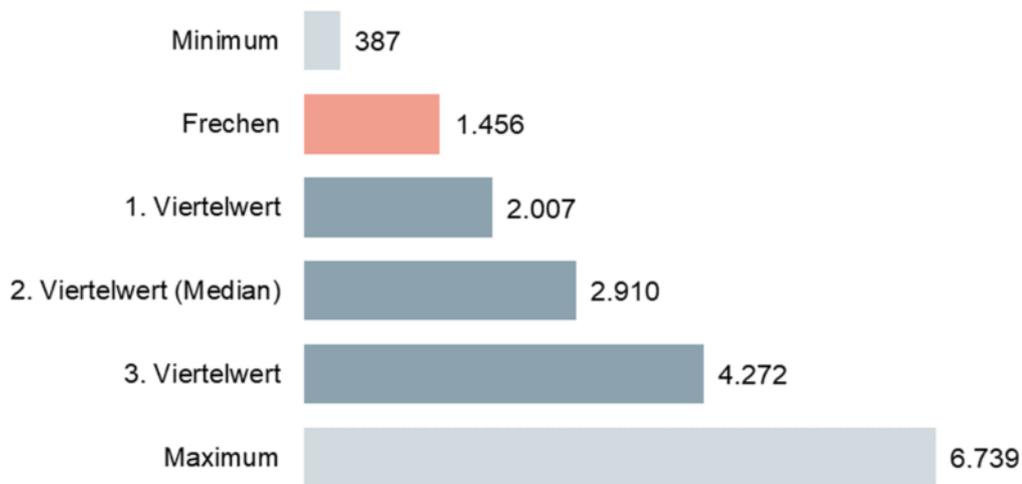
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Frechen in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahl	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Frechen	66.538	78.495	76.024

Die Summe der **Verbindlichkeiten** der **Mehrheitsbeteiligungen** ist in den vergangenen Jahren von 8,5 Mio. Euro auf 7,3 Mio. Euro zurückgegangen. Ihr Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten liegt Ende des Jahres 2018 nur bei 9,6 Prozent.

Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Unter den bisher verglichenen Kommunen gibt es nur vier Kommunen, die noch niedrigere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner haben. Der bereits dargestellte Zuwachs der Verschuldung bis 2023 von 28,7 Mio. Euro entspricht einem Betrag von rund 560 Euro je Einwohner. Danach werden die Verbindlichkeiten immer noch eine moderate Höhe haben.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Frechen in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	10.792	5.908	21.156	-6.260	22.764	9.234
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.157	-7.500	-3.594	-15.560	-18.683	-9.811
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	2.636	-1.592	17.562	-21.820	4.082	-577
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-2.659	-1.006	-2.242	7.827	7.976	-2.226
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-24	-2.598	15.319	-13.993	12.057	-2.803

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigen – entsprechend den Jahresergebnissen – große Schwankungen. Von 2013 bis 2018 verfügt die Stadt über eine gute Selbstfinanzierung

mit einem Saldo von durchschnittlich 10,6 Mio. Euro. Hierdurch kann die Stadt in diesem Zeitraum Investitionen überwiegend aus eigenen Mitteln finanzieren.

Aufgrund des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit im Jahr 2016 und der höheren Investitionen in 2016 und 2017 hat die Stadt in diesen beiden Jahren Kredite für Investitionen von jeweils rund zehn Mio. Euro aufgenommen.

Für die kommenden Jahre zeigt sich nach der aktuellen Haushaltsplanung aufgrund der vorsichtig eingeschätzten konjunkturellen Entwicklung in Verbindung mit den hohen geplanten Investitionen ein anderer Verlauf:

Salden der Finanzrechnung Frechen in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.202	180	4.035	3.553	4.704
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.990	-14.180	-16.412	-18.143	-11.982
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-14.191	-13.999	-12.377	-14.590	-7.277
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.124	10.057	8.331	10.504	2.706
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.067	-3.943	-4.046	-4.086	-4.572

Die Planwerte zeigen von 2019 bis 2023 einen durchschnittlichen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 2,05 Mio. Euro – also 8,55 Mio. Euro weniger als im Durchschnitt der Jahre zuvor.

Insbesondere aufgrund der positiven Entwicklung der Steuererträge erwartet die Stadt Frechen im Jahresabschluss 2019 voraussichtlich einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von rund 9,7 Mio. Euro. Der durchschnittliche Saldo der Jahre 2019 bis 2023 betrage dann 4,4 Mio. Euro und läge immer noch um 6,2 Mio. Euro niedriger als der Durchschnittswert der Jahre 2013 bis 2018.

Zum Zeitpunkt der Planung des Haushalts 2020 war die Corona-Pandemie in 2020 noch nicht absehbar. Infolge der Pandemie ist mit einer konjunkturellen Verschlechterung zu rechnen.

Demgegenüber stehen hohe negative Salden aus Investitionstätigkeit von durchschnittlich -14,5 Mio. Euro. Wenn der zu befürchtende konjunkturelle Rückgang eintritt, muss die Stadt Frechen in den Jahren 2020 bis 2023 voraussichtlich wesentlich höhere Kreditaufnahmen als die bisher eingeplanten rund 44,4 Mio. Euro tätigen. Diese Verbindlichkeiten werden künftige Haushalte der Stadt Frechen belasten. Um den Anstieg der Verschuldung zu begrenzen, sollte die Stadt Frechen ihre Selbstfinanzierungskraft verbessern. Dies kann sie durch Einsparung in den Bereichen, die von der gpaNRW aufgezeigt werden oder durch eine Anhebung von Steuerhebesätzen erreichen.

1.3.5.3 Rückstellungen

Wie in den meisten Kommunen entfällt in Frechen der wesentliche Anteil der Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen. Im Jahr 2018 sind von den gesamten Rückstellungen von 79,3 Mio. Euro alleine 75,1 Mio. Euro Pensionsrückstellungen

Zur Gegenfinanzierung der Rückstellungen erwirbt die Stadt Frechen jährlich für 750.000 Euro Vermögensanlagen bei zwei Banken. Ende 2018 hat die Stadt bereits einen Betrag von 23,3 Mio. Euro angespart. Die gpaNRW sieht diese Liquiditätsvorsorge positiv, da die Stadt ihre Selbstfinanzierungskraft zur Auszahlung der Pensionen in kommenden Jahren auf diese Weise sichert.

1.3.5.4 Effektivverschuldung

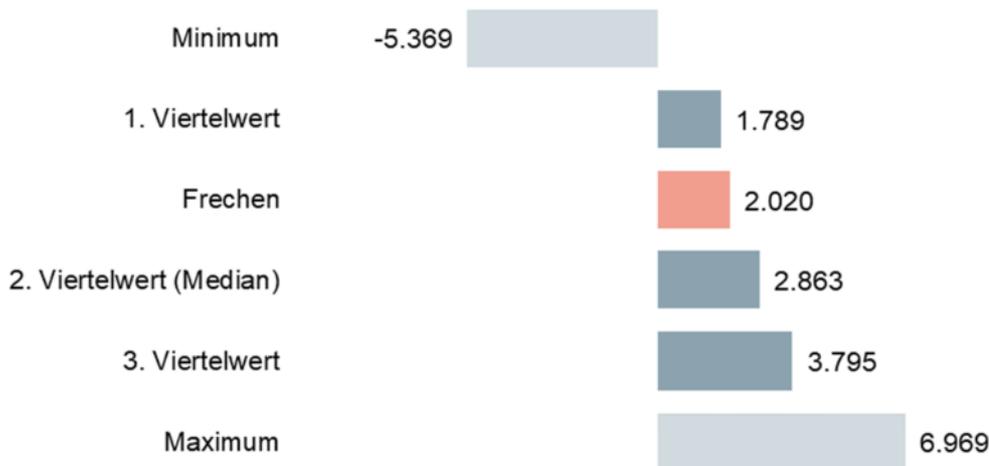
Den Schulden stehen in Frechen liquide Mittel und andere Vermögenspositionen gegenüber, die liquidiert werden können. Daher erweitert die gpaNRW die Analyse der Schulden um diese Positionen. In der folgenden Tabelle werden die effektiven Schulden ermittelt, indem liquide Mittel und Forderungen von den Schulden abgezogen werden. Darüber hinaus werden sonstige Vermögensgegenstände, Wertpapiere des Anlagevermögens und Ausleihungen abgezogen, um die erweiterte Effektivverschuldung zu ermitteln.

Erweiterte effektive Schulden in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	53.716	56.138	55.421	58.967	70.917	69.423
+ Rückstellungen	65.421	67.878	70.593	73.524	76.221	79.528
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.315	1.920	1.983	3.070	3.189	2.688
Schulden	121.453	125.935	127.997	135.561	150.327	151.639
- liquide Mittel	4.197	2.274	17.494	3.819	16.426	13.324
- Forderungen	4.579	6.326	7.126	6.464	6.847	6.702
Effektive Schulden	112.677	117.335	103.378	125.277	127.054	131.614
- sonstige Vermögensgegenstände	1.665	557	1.233	1.068	1.054	1.029
- Wertpapiere des Anlagevermögens	18.505	19.255	21.089	21.839	22.589	23.339
- Ausleihungen	1.603	1.461	1.237	1.036	876	743
Erweiterte Effektivverschuldung	90.904	96.061	79.818	101.334	102.535	106.502

Betrachtet man ausschließlich die Entwicklung der Schulden, so stellt man im Zeitverlauf einen Anstieg von 30,2 Mio. Euro fest. Im Vergleich dazu steigt die erweiterte Effektivverschuldung von 2013 bis 2018 aber nur um 15,6 Mio. an. Insbesondere die Entwicklung der liquiden Mittel und der Wertpapiere des Anlagevermögens tragen hierzu bei. Die Wertpapiere des Anlagevermögens dienen der Gegenfinanzierung der unter 1.3.5.3 dargestellten Pensionsrückstellungen. Die künftig zu leistenden nicht beeinflussbaren finanziellen Verpflichtungen sind durch die Wertpapiere zumindest zum Teil abgedeckt.

Erweiterte Effektivverschuldung je Einwohner 2018



Die Kennzahl erweiterte Effektivverschuldung je Einwohner ist in Frechen um 884 Euro geringer als die Kennzahl Schulden je Einwohner. Ende 2018 hat die Stadt im interkommunalen Vergleich noch eine moderate Positionierung zwischen dem ersten und dem zweiten Viertelwert.

1.3.5.5 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Das Vermögen der **Stadt Frechen** besteht im Wesentlichen aus Sachanlagen. Im Jahr 2018 hat das Sachanlagevermögen mit rund 401 Mio. Euro einen Anteil von fast 85 Prozent an der Bilanzsumme von 472 Mio. Euro. Die Anlagenabnutzungsgrade der wesentlichen Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens zeigen Ende 2018 eine unterschiedliche Ausprägung:

Anlagenabnutzungsgrad 2018

Vermögensgegenstand	GND *		GND Kom-mune	./ RND Kommune 31.12.2018	Anlagen-abnutzungs-grad	Restbuch-wert 31.12.2018
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	19	76	9.918.003
Verwaltungsgebäude	40	80	80	23	71	4.420.093
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten (Stadtsaal, SportZ)	40	80	69	25	64	3.740.873
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	36	40	23.575.887
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	34	58	38.222.838
Schulsporthallen	40	60	50	9	83	2.681.024
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	67	16	11.053.417
Sporthallen	40	60	50	29	43	4.802.785
Abwasserkanäle	50	80	80	44	45	27.810.250
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	15	63	45.767.920

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer; * NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die höheren Anlagenabnutzungsgrade bei Wohnbauten, dem Rathaus und den Schulsporthallen deuten auf einen künftigen Investitionsbedarf hin. Die Stadt hat die Wohnbauten in den vergangenen Jahren umfangreich saniert. Die Restnutzungsdauer ist zwar niedrig, die Gebäude sind aber nach Auskunft der Stadt in einem guten Zustand. Auch die Verwaltungsgebäude befinden sich in einem guten Zustand. Größere Investitionen sind derzeit nicht erforderlich.

Entwicklung Investitionsquote Frechen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	12.704	14.606	6.161	23.470	24.221	13.378
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr in Tausend Euro						
Abgänge AV	1.012	1.759	1.484	766	1.182	366
+ Abschreibungen AV	9.545	9.701	9.719	10.027	10.138	10.284
= Werteverzehr AV gesamt	10.557	11.461	11.203	10.793	11.320	10.651
Investitionsquote in %	120	127	55	217	214	126

Von 2013 bis 2018 hat die Stadt Bruttoinvestitionen von rund 114 Mio. Euro getätigt. Die wesentlichen Investitionen erfolgten für Schulen, Tageseinrichtungen für Kinder, eine neue Feuer- und Rettungswache, Unterkünfte für Asylbewerber sowie für das Straßen- und Kanalnetz.

Die **Investitionsquote** liegt in den Jahren 2013 bis 2018 im Durchschnitt bei 150 Prozent. Die Stadt Frechen hat die gute Finanzkraft der letzten Jahre genutzt, um ihr Vermögen mit einer geringen Neuverschuldung zu erhalten und zu erweitern. Die gpaNRW sieht die Investitionen positiv, die dem Werterhalt des Anlagevermögens dienen oder notwendigerweise für hinzukommende Aufgaben getätigt werden müssen.

Um die künftigen Investitionen an Schulen zu steuern, wird derzeit ein neuer **Schulentwicklungsplan** vorbereitet. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der steigenden Schülerzahlen Schulneu- und -erweiterungsbauten erforderlich sind. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Stadt Frechen in allen Schulformen überdurchschnittlich große Schulflächen je Klasse zur Verfügung stellt.

Die Stadt setzt die umfangreiche Flächenausstattung bei ihren Planungen fort. Das großzügige **Raumprogramm** sieht vor, dass beispielsweise zu jedem Klassenraum grundsätzlich ein Nebenraum in gleicher Größe vorgehalten wird. Diese pädagogisch sicher wünschenswerte Ausstattung ist in den meisten Kommunen nicht üblich. Auf die Folgekosten eines umfangreichen Flächenangebotes hat die gpaNRW bereits im letzten Prüfbericht hingewiesen.

Gebäudeflächen belasten die Jahresergebnisse durch Abschreibungen, Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen. Daher sollte der Umfang der Gebäudefläche aus wirtschaftlichen Gründen geringgehalten werden. Dies ist in Frechen teilweise nicht der Fall.

Die Stadt Frechen sollte für künftige Schulneu- und -erweiterungsbauten ein Raumprogramm mit einem geringeren Standard verwenden, um die Investitionsauszahlungen und damit die Verschuldung sowie die Folgekosten in künftigen Haushaltsjahren zu verringern.

Seit der letzten Prüfung hat die Stadt ihren Gebäudebestand nicht reduziert. Im Gegenteil: Neu- und Erweiterungsbauten sind aufgrund neuer Aufgaben und Standards hinzugekommen. Hierzu zählen die neue Feuer- und Rettungswache, Kindertageseinrichtungen, Asylbewerberunterkünfte und auch Schulneubauten. Hierdurch ist die Haushaltsbelastung aus dem städtischen Gebäudevermögen gestiegen.

Grundsätzlich sollte eine Stadt ihre Gebäudeflächen auf das notwendige Maß begrenzen. In der letzten Prüfung haben wir bereits festgestellt, dass die Stadt Frechen zu den meisten Gebäudegruppen ein vergleichsweise sparsames Flächenangebot vorhält. In den freiwilligen Bereichen - wie Sporthallen und Kultureinrichtungen - bietet die Stadt ihren Einwohnern jedoch deutlich mehr Flächen an als andere Kommunen. Die Stadt Frechen sollte die Gebäudeflächen im freiwilligen Bereich auf das notwendige Maß begrenzen, um Belastungen für die künftigen Haushalte zu verringern.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Frechen hält die gesetzlichen Fristen zu den Jahresrechnungen seit 2018 ein. Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung werden dagegen überschritten. Insbesondere durch die verspäteten Gesamtabchlüsse fehlen Informationen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns Stadt Frechen.
- Die Verwaltung beobachtet die für den Haushalt wesentlichen schwankungsanfälligen Gewerbesteuererträge laufend. Sie unterrichtet die Politik bedarfsgerecht zu Jahresergebnisprognosen und zum Stand von Investitionsmaßnahmen. Die Stadt Frechen erkennt so Fehlentwicklungen frühzeitig, um Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Frechen** hat die **Haushaltssatzungen** 2018 bis 2020 jeweils vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres beschlossen. Im Januar des Folgejahres hat die Stadt die Haushaltssatzungen der genannten Jahre bei der Kommunalaufsicht angezeigt. In den Jahren 2015 bis 2017 erfolgten die Anzeigen bei der Kommunalaufsicht jedoch erst im zweiten Quartal oder später. Damit wird die Frist des § 80 Abs. 5 Satz 2 GO NRW in allen Jahren – wie in fast allen Städten - überschritten.

Die **Jahresrechnungen** der Jahre 2015 bis 2017 wurden erst im jeweils übernächsten Jahr, das auf das Haushaltsjahr folgt, festgestellt. In diesen Jahren hat die Stadt die Frist des § 96 Abs. 1 Satz 1 GO NRW nicht eingehalten. Die Jahresrechnung 2018 konnte dagegen innerhalb der Frist vor Ende des Jahres 2019 festgestellt werden.

Die Stadt hat für die Jahre ab 2011 keine **Gesamtabchlüsse** erstellt. Die Stadt Frechen macht von den Regelungen des Gesetzes zur Beschleunigung der kommunalen Gesamtabchlüsse Gebrauch. Sie erstellt derzeit den Gesamtabchluss 2018. Die Gesamtabchlüsse des Haushaltsjahres 2017 und der Vorjahre wird sie der Anzeige des Gesamtabchlusses 2018 beifügen.

Aufgrund der haushaltswirtschaftlich großen Bedeutung der Gewerbesteuer erstellt die Kämmerei einen wöchentlichen **Steuerertragsbericht**. Hierdurch ist die Verwaltung frühzeitig über größere Änderungen informiert. Darüber hinaus gibt es hausinterne Auswertungen als Information für alle Dienststellen. Diese werden monatlich und zusätzlich auf Anforderung erstellt. Nach

Auskunft der Kämmerei sind die Haushaltsansätze in der Regel auskömmlich. Daher wird aktuell nur ein geringes Steuerungserfordernis gesehen.

Die Politik wird in den jeweiligen Sitzungen des Haupt- Finanz- und Personalausschusses (HPFA) informiert. Zu großen Investitionsmaßnahmen erläutert die Verwaltung die aktuellen Projektstände. Ab Mitte des Jahres prognostiziert die Verwaltung zudem in jeder Sitzung des HPFA in einer eigenen Vorlage das voraussichtliche Ergebnis des Haushaltsjahres.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung hat die Stadt Frechen in den vergangenen Jahren nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich stetig. Bei einer sich verschlechternden Wirtschaftslage droht ein erheblicher Ertragsausfall. Dies wird den künftigen Handlungsspielraum einschränken, wenn die Stadt keine umfassende Haushaltskonsolidierung einleitet.

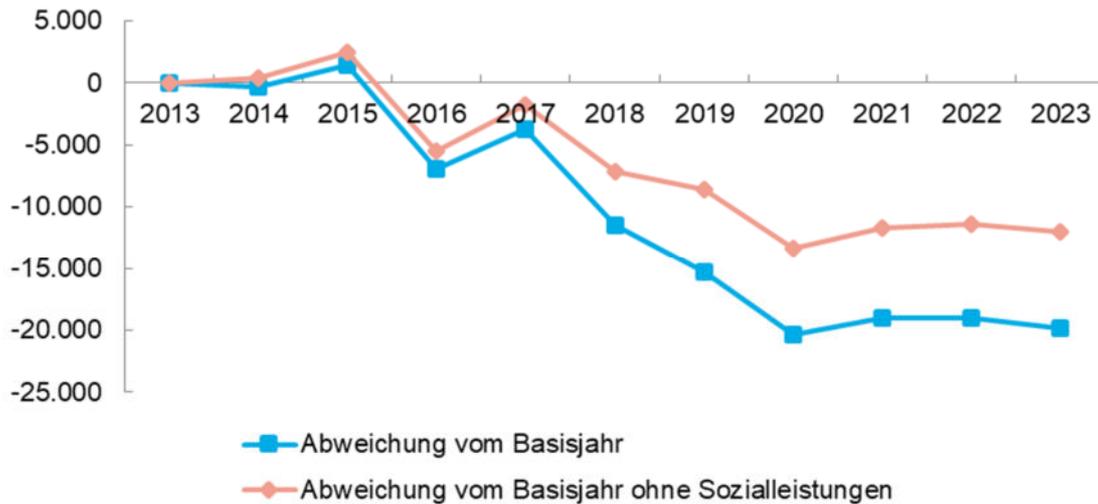
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Frechen in Tausend Euro 2013 bis 2023



2013 bis 2018 Ist-Werte; ab 2019 Planwerte

Das bereinigte Jahresergebnis der **Stadt Frechen** entwickelt sich insgesamt negativ. In 2017 zeigt sich die positive Auswirkung der Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B. Die bereinigten Ist-Ergebnisse verschlechtern sich vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2018 um 11,5 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2023 ergibt sich entsprechend der Haushaltsplanung 2020 eine Gesamtverschlechterung von 19,8 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass steigende Aufwendungen nicht in ausreichendem Maße mit eigenen Konsolidierungsbemühungen ausgeglichen werden.

Im Umkehrschluss bedeutet dies auch, dass die bisher teilweise positiven Jahresergebnisse zum großen Teil aufgrund der guten Entwicklung der hier bereinigten, nicht beeinflussbaren Gewerbesteuern und Anteile an den Einkommensteuern erreicht werden.

In Frechen haben stark steigende **Sozialleistungen** – wie in fast allen Städten – einen wesentlichen Anteil an der Verschlechterung der Jahresergebnisse. Wenn man die Ergebnisse der Produktbereiche 5 und 6 ebenfalls bereinigt, dann ergibt sich im Ist-Ergebnis vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2018 immer noch eine negative Trendentwicklung von 7,2 Mio. Euro. Einschließlich der Planwerte ergibt sich von 2013 bis 2023 eine negative Trendentwicklung von rund zwölf Mio. Euro jährlich, die im Einflussbereich der Stadt Frechen entsteht.

Die Stadt Frechen hat bisher aufgrund der **guten konjunkturellen Lage** keinen großen Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung gesehen. Dies sollte sich jedoch aufgrund der jetzt absehbaren Entwicklung grundlegend ändern. Bei einem deutlichen Gewerbesteuerrückgang und stagnierenden Einkommensteueranteilen ist der Eintritt in die Haushaltssicherung zu befürchten. In Anbetracht dessen besteht ein dringender Handlungsbedarf für eine umfassende Haushaltskonsolidierung.

→ **Empfehlung**

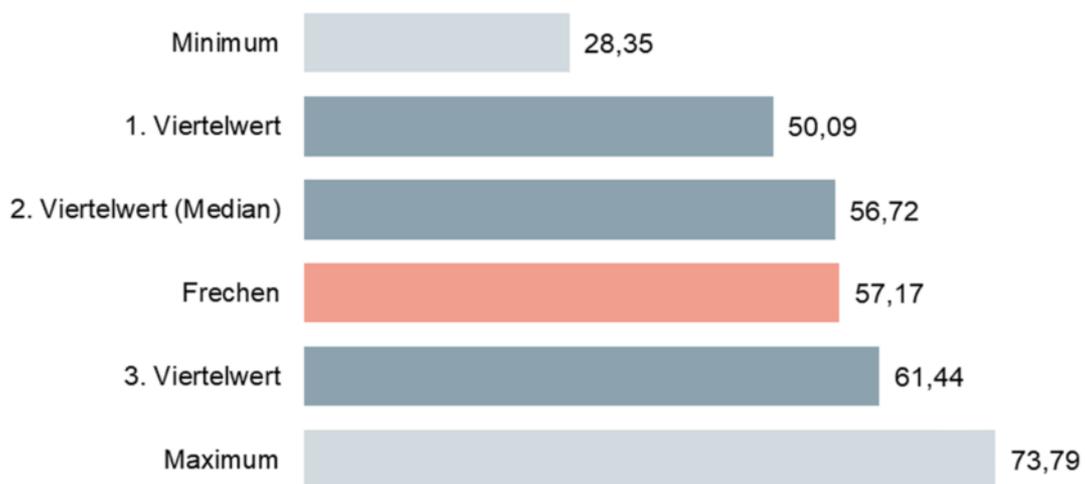
Die Stadt Frechen sollte eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung in Angriff nehmen, um den Eintritt in die Haushaltssicherung zu vermeiden. Hierbei sollte die Stadt die umfangreichen freiwilligen Aufwendungen, die von der gpaNRW aufgezeigten Konsolidierungsmöglichkeiten und als letztes Mittel auch Steuererhöhungen bei den Realsteuern in Betracht ziehen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Der folgende interkommunale Vergleich der Netto-Steuerquote des Jahres 2018 verdeutlicht, dass die **Stadt Frechen** stärker von Steuererträgen abhängig ist, als die meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen:

Netto-Steuerquote 2018



Nettosteuerquote = (Steuererträge – GewSt-Umlage - Finanzierungsbeitrag Fonds Dt. Einheit) / (ordentliche Erträge – GewSt-Umlage - Finanzierungsbeitrag Fonds Dt. Einheit) x 100

Von den absehbaren wirtschaftlichen Verschlechterungen ist Frechen demzufolge auch stärker betroffen als die meisten anderen Kommunen. Bevor die Stadt ihre Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Dennoch ist davon auszugehen, dass auch eine deutliche Hebesatzerhöhung für den künftigen Haushaltsausgleich unumgänglich ist.

Die Stadt Frechen hat die **Hebesätze** in den Jahren 2013 und 2017 erhöht. Derzeit liegen die Hebesätze der Stadt Frechen oberhalb der fiktiven Hebesätze des GFG. Insbesondere die deutliche Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B von 420 v.H. auf 520 v.H. im Jahr 2017 hat zu einer Ertragsverbesserung von rund 2 Mio. Euro geführt. Bei dieser Steuerart hätte die Stadt am ehesten die Möglichkeit große Ertragsausfälle zu kompensieren.

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

Hebesätze 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Frechen	Rhein-Erft-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	310	341	355	296
Grundsteuer B	520	577	580	547
Gewerbsteuer	490	484	477	417

Frechen hat bei den Grundsteuern im Gegensatz zu den Gewerbesteuern im o.g. Vergleich zu anderen Kommunen niedrige Hebesätze. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde zum Haushaltsjahr 2020 zudem auf 300 v.H. gesenkt. Bei dieser eher unbedeutenden Steuerart führt dies zu einem Ertragsausfall von 2.000 Euro jährlich.

Ergänzend zum o.g. Vergleich ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Frechen in Konkurrenz zur direkt angrenzenden Stadt Köln steht. Die Stadt Köln hat sowohl bei der Grundsteuer B mit 415 v.H als auch bei der Gewerbsteuer mit 475 v.H. niedrigere Hebesätze. Dies erschwert die Haushaltskonsolidierung über eine Hebesatzerhöhung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Frechen nimmt in 2018 deutlich umfangreichere Ermächtigungsübertragungen vor als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als im Haushaltsplan veranschlagt sind. Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Stadt dieses Risiko nun minimiert, indem sie die Ermächtigungsübertragungen ab dem Haushaltsjahr 2020 durch Neuveranschlagungen reduziert.

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

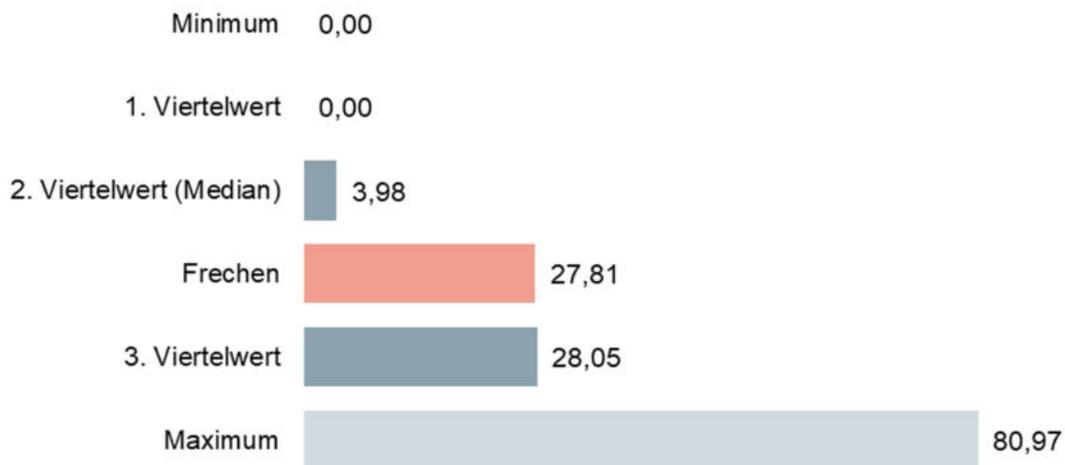
Eine Kommune hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Stadt Frechen** hat die Grundsätze zu Ermächtigungsübertragungen in § 35 ihrer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung festgelegt. Die Regelungen der Dienstanweisung orientieren sich an der alten Fassung des § 22 GemHVO. Die Stadt überträgt Aufwendungen im Wesentlichen für Bauunterhaltungsmaßnahmen, die zeitlich geschoben werden müssen maximal für ein Jahr:

Ordentliche Aufwendungen Frechen 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	135.872	137.480	161.890	151.973	157.352
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	102	376	949	2.054	1.452
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,07	0,27	0,59	1,35	0,92
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	137.598	141.076	162.839	154.056	159.125
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,07	0,27	0,58	1,33	0,91
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	135.823	146.821	158.284	148.792	151.837
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,71	104	97,20	96,58	95,42

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



Auch wenn Übertragungen von ordentlichen Aufwendungen nur in Ausnahmefällen erfolgen, hat Frechen mit 27,81 Euro je Einwohner weit über dem Medianwert liegende Ermächtigungsübertragungen je Einwohner.

Ermächtigungen für investive Auszahlungen werden in Frechen maximal für zwei Jahre übertragen. Soweit die Investitionen dann noch nicht durchgeführt sind, werden sie neu veranschlagt. In den letzten Jahren ist Anzahl und Höhe der Ermächtigungsübertragungen dennoch deutlich angestiegen:

Investive Auszahlungen Frechen 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	28.024	20.692	22.209	34.100	26.006
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	8.103	15.135	24.679	19.286	20.352

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	28,91	73,24	111	56,55	78,24
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	36.138	35.798	46.892	53.388	46.364
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	22,42	42,28	52,63	36,12	43,90
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	15.243	29.102	19.819	23.327	13.895
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	42,18	81,30	42,27	43,69	29,97

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Die umfangreichen Ermächtigungsübertragungen werden nur teilweise im Folgejahr in Anspruch genommen. Verglichen mit den Ist-Auszahlungen zeigt sich, dass seit 2016 weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze auch verausgabt werden.

Der niedrige Grad der Inanspruchnahme entsteht, weil sich viele Investitionen zeitlich verschieben. Bei Investitionen an Gebäuden hat die Stadt in den letzten Jahren oftmals Planänderungen vor und während der Bauphasen vorgenommen. Gründe hierfür sind beispielsweise nicht planbare Asbestentsorgungen und die ungeplante Inanspruchnahme von Gebäuden durch die Flüchtlingsaufnahme im Jahr 2015.

Maßnahmen der Abwasserbeseitigung können aufgrund personeller Engpässe in der Verwaltung oft nur verzögert umgesetzt werden. Hinzu kommt die Auslastung der Bauunternehmen. Die Stadt hat Ausschreibungen bereits mehrfach wiederholt, weil zu wenige oder gar keine Angebote abgegeben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Frechen sollte im neuen Haushaltsplan nur Maßnahmen einplanen, für die absehbar ist, dass sie im Haushaltsjahr abgewickelt werden können, damit die Auszahlungen mit der Kreditermächtigung korrespondieren.

In Frechen sind steigende Ermächtigungsübertragungen bisher unproblematisch. Die Investitionen können aufgrund der guten Liquiditätslage überwiegend mit eigenen Mitteln getätigt werden. Kreditaufnahmen sind nur in geringem Umfang erforderlich:

Kreditermächtigungserschöpfungsgrad 1 in Prozent

	2014	2015	2016	2017	2018
Ermächtigung für die Aufnahme von Investitionskrediten (lt. Haushaltssatzung) in Tausend Euro	17.000	12.830	16.000	26.000	20.600
Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen in Tausend Euro	0	1.527	10.054	10.000	0
Kreditermächtigungserschöpfungsgrad 1 in Prozent	0,00	11,90	62,83	38,46	0,00

Bei einer negativen Entwicklung der Liquiditätslage und hohen Ermächtigungsübertragungen könnte eine zu geringe Kreditermächtigung problematisch werden. Die Stadt hat diese Problematik erkannt. Sie wird im Jahresabschluss 2019 Ermächtigungsübertragungen einschränken. Die für die Investitionen verantwortlichen Dienststellen müssen dann den zeitlichen Ablauf der Investitionstätigkeit und die 2020 erforderlichen Mittel begründen. Nur in dieser Höhe erfolgt eine Ermächtigungsübertragung.

Die Stadt Frechen verwendet zur Ermittlung ihres Kreditbedarfs das Schema aus der Handreichung für Kommunen für das Neue Kommunale Finanzmanagement¹¹. Danach wird der Kreditbedarf anhand der Planwerte der Auszahlungen und Einzahlungen des zu planenden Haushaltsjahres berechnet. Bereits vorhandene oder voraussichtliche Ermächtigungsübertragungen werden nicht berücksichtigt.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Das Vorgehen der Stadt Frechen eignet sich, um Fördermittel erfolgreich zu akquirieren. Schriftliche Festlegungen zu Zielen, Zuständigkeiten und Prozessen gibt es derzeit nicht. Die ab 2021 geplante Standardprüfung zu Fördermitteln bei Haushaltsanmeldungen wird die Fördermittelakquise weiter verbessern.

¹¹ 7. Auflage, vgl. Seiten 945 ff.

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

Die **Stadt Frechen** hat keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Strategische Vorgaben, z.B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

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

Zur Fördermittelakquise gibt es in Frechen eine seit Jahren geübte Vorgehensweise. Die Fachdienste prüfen grundsätzlich, ob es für investive und nicht investive Maßnahmen Fördermittel gibt. Hierbei berücksichtigen sie vor allem zwei Aspekte: Ist die Maßnahme für die Aufgabe erforderlich? Wie wirtschaftlich ist die Maßnahme auch unter Berücksichtigung der Fördermittel? Wenn diese beiden Fragen positiv beantwortet werden können, prüfen die Fachdienste die Fördermöglichkeiten detailliert. Sie melden dann die zu erwartenden Fördermittel in der Haushaltsplanung an. Die Stadt hat damit einen umfassenden Überblick über mögliche Förderprojekte.

Die Förderakquise durch die jeweiligen Produktverantwortlichen in den Fachdiensten hat den Vorteil, dass fachliche Förderfragen beispielsweise zur Energieeinsparverordnung in der entsprechenden Fachabteilung besser beantwortet werden können. Darüber hinaus führt die Kämmererei der Stadt regelmäßige Fördergespräche mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Zudem beantragt sie die Fördermittel aus Kommunalinvestitionsprogrammen von Bund und Land.

Mit Blick auf den Strukturwandel und den Breitbandausbau plant die Stadt Frechen, die Fördermittelakquise teilweise an einer Stelle bei der Wirtschaftsförderung zu konzentrieren. Dies könnte den Vorteil bringen, einen noch besseren Gesamtüberblick über die Fördermöglichkeiten zu gewinnen. Es könnte auch dazu beitragen, die in Einzelfällen kurzen Antragsfristen für Fördermittel besser in den Blick zu nehmen und ggf. auch mehrere Fördermittel in einzelnen Maßnahmen zusammenzuführen. Ab dem Jahr 2021 wird die Stadt die Prüfung von Fördermöglichkeiten als Pflichtbestandteil der Haushaltsanmeldung einführen. Dies wird die Akquise weiter verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Frechen sollte festlegen, welche Zuständigkeiten und Prozesse bei einer geänderten Organisation der Fördermittelakquise gelten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Das Vorgehen der Stadt Frechen bei der investiven Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, um 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.

In **Frechen** sind die Produktverantwortlichen und ihre Abteilungsleitungen in Zusammenarbeit mit der Kämmerei für die Einhaltung der Förderbedingungen verantwortlich. Zeitliche und inhaltliche Abweichungen, die sich im Verlauf der Umsetzung von Maßnahmen ergeben, werden frühzeitig verwaltungsintern und mit den Fördermittelgebern kommuniziert. Dies trägt dazu bei, dass die Stadt bisher nur in wenigen Einzelfällen – wenn die Maßnahme ganz entfallen ist – Fördermittel zurückgezahlt hat. Zudem gewährleistet die eindeutige Zuordnung der Verantwortung den rechtzeitigen Fördermittelabruf und die Einhaltung der Förderbedingungen.

Bislang fehlt der Stadt eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt.

→ **Empfehlung**

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

Ein förderbezogenes Controlling in Form eines Berichtswesens hat die Stadt Frechen bislang nicht etabliert.

→ **Empfehlung**

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung hat die Stadt Frechen in den vergangenen Jahren nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich stetig. Bei einer sich verschlechternden Wirtschaftslage droht ein erheblicher Ertragsausfall. Dies wird den künftigen Handlungsspielraum einschränken, wenn die Stadt keine umfassende Haushaltskonsolidierung einleitet.	55	E1	Die Stadt Frechen sollte eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung in Angriff nehmen, um den Eintritt in die Haushaltssicherung zu vermeiden. Hierbei sollte die Stadt die umfangreichen freiwilligen Aufwendungen, die von der gpaNRW aufgezeigten Konsolidierungsmöglichkeiten und als letztes Mittel auch Steuererhöhungen bei den Realsteuern in Betracht ziehen.	57
F2	Die Stadt Frechen nimmt in 2018 deutlich umfangreichere Ermächtigungsübertragungen vor als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als im Haushaltsplan veranschlagt sind. Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Stadt dieses Risiko nun minimiert, indem sie die Ermächtigungsübertragungen ab dem Haushaltsjahr 2020 durch Neuveranschlagungen reduziert.	58	E2	Die Stadt Frechen sollte im neuen Haushaltsplan nur Maßnahmen einplanen, für die absehbar ist, dass sie im Haushaltsjahr abgewickelt werden können, damit die Auszahlungen mit der Kreditemächtigung korrespondieren.	60
F3	Das Vorgehen der Stadt Frechen eignet sich, um Fördermittel erfolgreich zu akquirieren. Schriftliche Festlegungen zu Zielen, Zuständigkeiten und Prozessen gibt es derzeit nicht. Die ab 2021 geplante Standardprüfung zu Fördermitteln bei Haushaltsanmeldungen wird die Fördermittelakquise weiter verbessern.	61	E3.1	Die Stadt Frechen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	62
			E3.2	Die Stadt Frechen sollte festlegen, welche Zuständigkeiten und Prozesse bei einer geänderten Organisation der Fördermittelakquise gelten.	62

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Das Vorgehen der Stadt Frechen bei der investiven Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, um Rückforderungen zu vermeiden.	62	E4.1	Frechen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	63
			E4.2	Die Fördermittelstelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	63

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,80	91,93	98,85	102	104	114	60
Eigenkapitalquote 1	46,17	-29,11	10,99	21,55	38,65	65,26	60
Eigenkapitalquote 2	62,74	-11,32	38,68	52,87	65,00	82,87	60
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	35,72	0,04	28,71	34,18	39,20	59,83	60
Abschreibungsintensität	6,77	0,64	5,92	7,16	8,57	14,23	60
Drittfinanzierungsquote	51,40	9,69	47,35	53,71	62,46	82,82	60
Investitionsquote	126	21,49	69,19	99,70	136	305	60
Finanzlage							

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagendeckungsgrad 2	91,51	32,50	72,45	84,58	92,86	120	60
Liquidität 2. Grades	105	6,98	27,71	44,04	102	610	60
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	14,3	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,85	1,26	5,07	9,66	14,95	42,03	60
Zinslastquote	1,21	0,01	0,75	1,31	1,76	4,00	60
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	57,17	28,35	50,09	56,72	61,44	73,79	60
Zuwendungsquote	15,06	5,87	13,71	17,36	23,87	38,68	59
Personalintensität	20,97	8,22	18,20	21,40	22,43	29,77	60
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,82	7,16	13,93	16,37	18,09	29,12	60
Transferaufwandsquote	42,90	39,37	43,21	46,76	48,66	74,37	60

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Frechen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-4.453	8.386	-15.103	9.030	1.019	./.
Gewerbesteuern	39.351	51.986	37.940	45.604	36.764	42.329
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	23.861	26.063	26.910	28.465	30.300	27.120
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.109	3.802	3.918	4.879	6.161	4.374
Ausgleichsleistungen	2.424	2.617	2.664	2.798	2.870	2.674
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	1.435	3.874	1.062
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1.489	1.550	1.704	3.380	2.674	2.159
Summe der Erträge	70.234	86.018	73.135	86.562	82.643	79.718
Steuerbeteiligungen	5.993	7.838	5.711	6.357	5.070	6.194
Allgemeine Kreisumlage	29.110	31.958	36.355	28.270	28.200	30.779
Summe der Aufwendungen	35.104	39.796	42.067	34.627	33.270	36.972
Saldo	35.131	46.223	31.069	51.935	49.373	42.746

Tabelle 4: Eigenkapital Frechen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	210.298	219.411	207.806	216.976	217.916
Eigenkapital 1	210.298	219.411	207.806	216.976	217.916
Sonderposten für Zuwendungen / Beiträge	77.643	78.429	79.581	79.118	78.177
Eigenkapital 2	287.941	297.840	287.387	296.094	296.093
Bilanzsumme	436.685	448.355	446.680	472.072	471.968

Tabelle 5: Schulden Frechen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	41.935	40.990	48.812	56.560	54.348
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.300	0	0	200	200
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	4	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.683	4.335	4.267	3.683	5.294
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	2.986	840	3.090	410
Sonstige Verbindlichkeiten	4.230	2.843	1.729	2.589	2.907
Erhaltene Anzahlungen	3.987	4.268	3.319	4.795	6.263
Verbindlichkeiten	56.138	55.421	58.967	70.917	69.423
Rückstellungen	67.878	70.593	73.524	76.221	79.528
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.920	1.983	3.070	3.189	2.688
Schulden	125.935	127.997	135.561	150.327	151.639

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Frechen in Tausend Euro 2016 bis 2018

	2016	2017	2018
Grunddaten Kernhaushalt			
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	58.967	70.917	69.423
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	958	839	714
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	8.529	8.416	7.315
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein

	2016	2017	2018
Wenn ja, in welcher Höhe?	./.	./.	./.
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	66.538	78.495	76.024

* SEG Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Frechen, Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen, Stadtbetrieb Frechen GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Frechen in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	1.058	-4.453	8.386	-15.103	9.030	1.019
Gewerbesteuer	38.534	39.351	51.986	37.940	45.604	36.764
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	22.577	23.861	26.063	26.910	28.465	30.300
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.014	3.109	3.802	3.918	4.879	6.161
Ausgleichsleistungen	2.449	2.424	2.617	2.664	2.798	2.870
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	1.435	3.874
Erstattung Solidarbeitrag	4.617	1.489	1.550	1.704	3.380	2.674
Summe der Erträge	71.191	70.234	86.018	73.135	86.562	82.643
Steuerbeteiligungen Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	5.923	5.993	7.838	5.711	6.357	5.070
Allgemeine Kreisumlage	24.988	29.110	31.958	36.355	28.270	28.200
Summe der Aufwendungen	30.911	35.104	39.796	42.067	34.627	33.270
Saldo der Bereinigungen	40.280	35.131	46.223	31.069	51.935	49.373
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	2.368
Bereinigtes Jahresergebnis	-39.222	-39.584	-37.836	-46.171	-42.905	-50.721

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Abweichung vom Basisjahr	0	-362	1.386	-6.949	-3.683	-11.499

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Frechen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Bereinigtes Jahresergebnis	-39.584	-37.836	-46.171	-42.905	-50.721
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.901	-1.294	-838	-1.816	-1.726
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-14.595	-15.503	-16.260	-15.835	-18.307
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-23.088	-21.039	-29.074	-25.255	-30.689
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	446	2.495	-5.539	-1.720	-7.155

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Frechen 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 Frechen** ist in 2018 an neun Unternehmungen beteiligt. Auf drei dieser Beteiligungen übt sie beherrschenden Einfluss aus. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur niedrig. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Frechen bewegt sich auf einem mittleren Niveau. Hier sind im Vergleich zum Kernhaushalt der Stadt Frechen insbesondere die Verbindlichkeiten von Bedeutung. Die Auswirkungen durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt sind geprägt durch Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit der Stadtbetrieb Frechen GmbH. Insgesamt sind die Auswirkungen jedoch gering.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Frechen nur teilweise. Insgesamt entspricht das Beteiligungsmanagement derzeit eher einer Beteiligungsverwaltung, als dass es ein aktives Beteiligungsmanagement betreibt. In folgenden Bereichen bestehen daher noch Handlungsmöglichkeiten:

Die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse sowie die Wirtschaftspläne der Beteiligungen sollten zukünftig möglichst digital im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden.

Bei dem Zweckverband Südlicher Randkanal handelt es sich um eine bedeutende Beteiligung. Daher sollten für diesen in Zukunft auch die Wirtschaftspläne angefordert werden. Darüber hinaus ist der Zweckverband Südlicher Randkanal künftig in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger zeitnah über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen oder Risiken für die bedeutenden Beteiligungen Ad-hoc-Mitteilungen erstellt werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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 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 niedrige 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

- Die Beteiligungsstruktur umfasst insgesamt neun Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von vier Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.

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 Frechen** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt neun Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei lediglich eine Beteiligung mittelbar auf der zweiten Ebene gehalten wird. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligung somit bis in die zweite Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligung möglich ist. Die Beteiligungen werden in vier verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

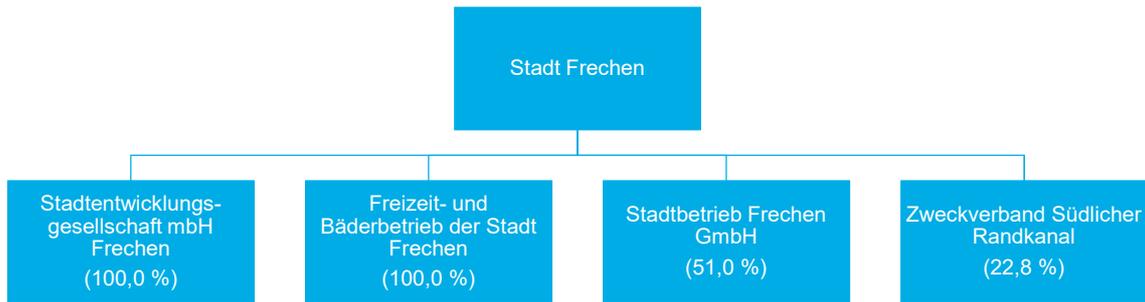
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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



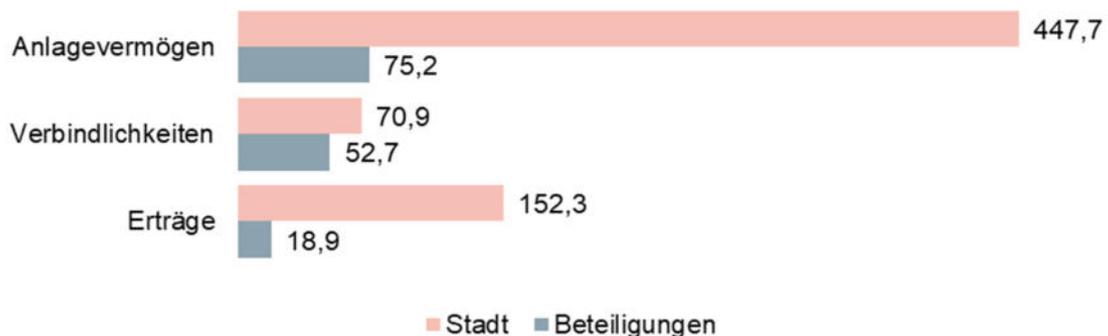
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Frechen halten ein vergleichsweise niedriges Anlagevermögen und generieren geringe Erträge. Lediglich die von den Beteiligungen bilanzierten Verbindlichkeiten sind im Vergleich zur Stadt hoch. Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen damit auf einem mittleren Niveau.

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 Frechen** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



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

Die Beteiligungen halten in 2018 weniger als ein Fünftel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Frechen in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der überwiegende Anteil auf den Zweckverband Südlicher Randkanal und seine Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Das übrige Anlagevermögen liegt vor allem im Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind nur um ein Viertel geringer als die Verbindlichkeiten der Stadt. Damit sind sie vergleichsweise hoch. Die Verbindlichkeiten entfallen mit 49,7 Mio. fast vollständig auf Kreditverbindlichkeiten. Insbesondere der Zweckverband Südlicher Randkanal hält Investitionskredite in einem hohen Umfang. In der Zeit von 2016 bis 2018 haben sich diese um insgesamt 1,8 Mio. Euro reduziert. Damit konnte der kontinuierliche Abbau der Kredite aus den Vorjahren fortgesetzt werden. Neben dem Zweckverband Südlicher Randkanal bestehen auch bei dem Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Diese konnten im Zeitraum von 2016 bis 2018 ebenfalls um insgesamt 0,6 Mio. Euro abgebaut werden.

Eine Gegenüberstellung der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen etwas mehr als ein Zehntel so viele Erträge erwirtschaften wie die Stadt. Die meisten Erträge werden durch den Stadtbetrieb Frechen erzielt. Dabei handelt es sich insbesondere um Erträge, die für erbrachte Dienstleistungen gegenüber der Stadt Frechen erzielt werden.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Frechen wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit rund 10,8 Mio. Euro belastet. Der Großteil der Aufwendungen entfällt auf Leistungen der Stadtbetrieb Frechen GmbH. Diesen stehen entsprechende Gebührenerträge gegenüber, sodass sie den kommunalen Haushalt nicht belasten. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Frechen somit niedrige 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 Frechen** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.277	1.220	1.098
Steuererträge	359	501	510
Konzessionsabgaben	96	133	123
Gewinnausschüttungen und Dividenden	613	704	792
Sonstige Erträge	457	588	388
Gesamtsumme	2.801	3.146	2.910

Der größte Anteil an den Erträgen aus Beteiligungen entfällt auf Erträge aus Leistungsbeziehungen. Diese erzielt die Stadt gegenüber der Stadtbetrieb Frechen GmbH für die Gestellung von Personal und der GWG Wohnungsgesellschaft mbH Rhein-Erft aus Mieterträgen für städtische Wohnungen. Darüber hinaus erzielt die Stadt jährlich bedeutende Erträge aus Gewinnausschüttungen, die vollständig auf die Stadtbetrieb Frechen GmbH entfallen. Weitere Erträge erzielt die Stadt aus Konzessionsabgaben von der Gasversorgungsgesellschaft mbH Rhein-Erft sowie aus Steuererträgen der Beteiligungen.

Insgesamt generiert die Stadt 1,9 Prozent ihrer Erträge¹³ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	12.359	12.419	12.430
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.513	1.202	1.289
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	27	0	0
Gesamtsumme	13.899	13.620	13.719

Die Aufwendungen aus Beteiligungen werden bestimmt von den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Davon entfällt der ganz überwiegende Teil auf die Stadtbetrieb Frechen GmbH. Diese tritt als konzerninterner Dienstleister auf und erbringt auf Basis von Leistungsverträgen umfangreiche Leistungen für die Stadt. Dazu zählen die Abfallbeseitigung, die Straßenreinigung, die Unterhaltung von Grünanlagen sowie die Unterhaltung des städtischen Infrastrukturvermögens. Ein Großteil dieser Aufwendungen fließt in die Gebührenkalkulation bzw. -abrechnung der Stadt ein. Infolgedessen kann die Stadt diese Aufwendungen über entsprechende Gebührenerträge refinanzieren.

Darüber hinaus beinhalten die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen unter anderem die Entgelte für den Bezug von Erdgas durch die Gasversorgungsgesellschaft mbH Rhein-Erft sowie die Kosten für erbrachte Leistungen durch die Kommunale Datenverarbeitungszentrale

¹³ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

Rhein-Erft-Rur. Die Aufwendungen aus Zuschüssen und Umlagen beinhalten einerseits die jährliche Umlage des Zweckverbands Südlicher Randkanal. Andererseits ist darin der jährliche Zuschuss an den Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen enthalten. Dieser wird in den Folgejahren aufgrund der Freibadsanierungen weiter steigen.

Insgesamt generiert die Stadt 9,0 Prozent ihrer Aufwendungen¹⁴ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen hohen Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Zum überwiegenden Teil handelt es sich dabei um Aufwendungen für erbrachte Leistungen durch die Stadtbetrieb Frechen GmbH, die über Gebühren refinanziert werden können. Für unsere weitere Betrachtung sind diese gedanklich außen vor zu lassen, da sie den kommunalen Haushalt nicht belasten.

Ohne die Berücksichtigung dieser Aufwendungen ergibt sich nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen in 2018 eine geringe Belastung des kommunalen Haushalts. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein ähnliches Bild. In den Folgejahren steigen die Zuschüsse an den Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen von 950 Tausend Euro in 2018 auf bis zu 2,5 Mio. Euro in 2021. Infolgedessen wird die Belastung durch Aufwendungen aus Beteiligungen voraussichtlich zunehmen.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	988	839	714
Bürgschaften (Stand 31.12.)	1.028	969	787
Gesamtsumme	2.016	1.808	1.501

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Stadt Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Gesellschafterdarlehen hat die Stadt der Stadtbetrieb Frechen GmbH gewährt. Bürgschaften wurden für die GWG Wohnungsgesellschaft mbH Rhein-Erft übernommen. Den eingeschlagenen Weg zur Reduzierung der Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen. So kann das städtische Risiko für einen möglichen Ausfall weiter minimiert werden.

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 wer-

¹⁴ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Aufwendungen, ausgenommen der sonstigen Aufwendungen aus weitergeleiteten Gebühren an die Stadtbetrieb Frechen GmbH.

den zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frechen 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 teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Frechen 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 Frechen** ist zentral im Fachdienst 2 „Finanzen“ angesiedelt. Die Stadt hält dort die grundlegenden Unternehmensdaten der Beteiligungen vor. Diese umfassen insbesondere die Gesellschaftsverträge und Satzungen der Beteiligungen. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen der Beteiligungen sind dagegen nicht hinterlegt. Alle relevanten Informationen zu den Anstellungsverträgen der Geschäftsführungen – wie Befristungen oder Zielvereinbarungen – sind für die bedeutenden Beteiligungen jedoch bekannt. Dies wird sichergestellt, indem die Bürgermeisterin oder Mitglieder des Verwaltungsvorstandes selbst in den Gremien der Beteiligungen vertreten sind und somit über entsprechende Informationen Kenntnis erlangen.

Die Gremien der Beteiligungen sind mit Vertretern aus dem Rat, sachkundigen Bürgern sowie mit Verwaltungsvertretern besetzt. Eine vollständige Liste der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wird im Zentralbereich 16 „Büro für Ratsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung“

geführt und fortlaufend aktualisiert. Das Beteiligungsmanagement hat somit die Möglichkeit, auf Nachfrage kurzfristig über die aktuellsten Daten zu verfügen.

Die Jahresabschlüsse verwahrt das Beteiligungsmanagement für alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen. Die Wirtschaftspläne werden dagegen nur für die Mehrheitsbeteiligungen angefordert. Neben den Mehrheitsbeteiligungen zählt auch der Zweckverband Südlicher Randkanal zu den bedeutenden Beteiligungen. Für diesen verfügt das Beteiligungsmanagement demnach nicht über die Möglichkeit, Plan-Ist-Analysen durchzuführen bzw. die Qualität der Planung zu bewerten.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Wirtschaftspläne für alle bedeutenden Beteiligungen – d.h. auch für den Zweckverband Südlicher Randkanal – erheben und vorhalten.

Insgesamt liegen die grundlegenden Unternehmensdaten der Beteiligungen sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne vorwiegend in Papierform vor. Nur teilweise werden die Unterlagen digital vorgehalten. Dies erschwert für das Beteiligungsmanagement die Möglichkeit, jederzeit kurzfristig auf alle notwendigen Informationen der Beteiligungen zugreifen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Frechen sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen künftig digitalisiert im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Frechen 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 Frechen** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2018 erstellt. Dabei erfolgte die Erstellung der Berichte überwiegend bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres. Der Beteiligungsbericht 2018 wurde dagegen erst im zweiten Quartal 2020 vorgelegt, was auf personelle Gründe zurückzuführen ist. Somit wurden die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger erst mit einer deutlichen Verzögerung über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informiert. Im Beteiligungsbericht sind alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Stadt Frechen enthalten, mit Ausnahme des Zweckverbands Südlicher Randkanal. Nach § 117 GO NRW a.F. hat die Stadt im Beteiligungsbericht ihre wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung zu erläutern. Diese Erläuterungspflicht besteht unabhängig von der Rechtsform, in der die Beteiligungen gehalten werden. Infolgedessen sind auch die Zweckverbände in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Der Zweckverband Südlicher Randkanal ist zukünftig in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Frechen quartalsweise Zwischenberichte für den Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen gemäß § 20 EigVO NRW. Diese werden dem Betriebsausschuss, der Bürgermeisterin und dem Kämmerer zur Kenntnis vorgelegt. Darüber hinaus wird ein jährlicher Risikobericht für den Freizeit- und Bäderbetrieb der Stadt Frechen erstellt. Dieser umfasst die identifizierten Risiken, eine Bewertung dieser Risiken und zeigt Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken.

Weitere regelmäßige Berichte der Beteiligungen zur Information der Gremienvertreter, des Rates oder der Verwaltungsführung werden von der Stadt Frechen nicht erstellt. Es werden auch keine unterjährigen Berichte mit Prognosen oder der Überprüfung von Zielen der Beteiligungen verfasst. Ebenso werden im Falle wesentlicher Planabweichungen oder Risiken keine unverzüglichen Ad-hoc-Berichte erstellt.

Angesichts der niedrigen Anforderungen aus dem Beteiligungsportfolio ist es nach Ansicht der gpaNRW ausreichend, wenn den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern alle wichtigen Informationen über den Beteiligungsbericht bereitgestellt werden. Dieser stellt Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen her und kann Grundlage für strategische Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen sein. Dazu ist es jedoch erforderlich, dass der Beteiligungsbericht innerhalb des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt wird. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger möglichst zeitnah über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden. Abgesehen von der Standardberichterstattung ist sicherzustellen, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich über Entwicklungen informiert wird, die den Bestand oder die Ziele der bedeutenden Beteiligungen gefährden oder gefährden könnten (Ad-hoc-Bericht).

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Darüber hinaus sollte die Stadt Frechen sicherstellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken eine Ad-hoc-Berichterstattung für die bedeutenden Beteiligungen erfolgt.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Frechen ergeben.	78	E1.1	Das Beteiligungsmanagement sollte die Wirtschaftspläne für alle bedeutenden Beteiligungen – d.h. auch für den Zweckverband Südlicher Randkanal – erheben und vorhalten.	79
			E1.2	Die Stadt Frechen sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen künftig digitalisiert im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.	79
F2	Das Berichtswesen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Frechen ergeben.	79	E2.1	Der Zweckverband Südlicher Randkanal ist zukünftig in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.	80
			E2.2	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Darüber hinaus sollte die Stadt Frechen sicherstellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken eine Ad-hoc-Berichterstattung für die bedeutenden Beteiligungen erfolgt.	80

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Frechen hat einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag für „Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner“ von 0 bis unter 21 Jahren. Der vergleichsweise niedrige Fehlbetrag wird in erster Linie durch den hohen Anteil ambulanter Hilfefälle beeinflusst. Frechen zählt zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle. Zusätzlich sind auch die Aufwendungen für die stationären Hilfen in Frechen sehr niedrig.

Das Jugendamt der Stadt Frechen verfügt bereits über Produktziele in den Hilfen zur Erziehung. Diese Produktziele fließen jedoch nicht in eine von Verwaltung und Politik getragene Gesamtstrategie ein.

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes ist konzeptionell bereits gut aufgestellt. Jährlich erstellt der Fachdienst einen Tätigkeitsbericht, der sehr ausführlich das vergangene Haushaltsjahr beschreibt. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Tätigkeitsbericht um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. Zusätzlich sollten Laufzeiten über die erzieherischen Hilfen ausgewertet werden. Diese Auswertung ist aufgrund eines fehlenden Auswertungsprogrammes im Fachverfahren des Jugendamtes jedoch nicht möglich. Der Fachdienst sollte das Auswertungsprogramm anschaffen, um weitere steuerungsrelevante Aspekte zu analysieren.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungsträger eine Tischvorlage, aus der konkret hervorgeht, in welchem Umfang und in welcher Form die Hilfen erbracht worden sind. In den Hilfeplangesprächen werden zudem der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch alle Beteiligten bewertet. Kontrollen sind im Verfahrensablauf des Fachdienstes standardisiert hinterlegt. Jedes Hilfeplangespräch wird auf dem Dienstweg der Fachdienstleitung übermittelt.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung in Frechen sind standardisiert und ausführlich beschrieben. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich nur geringfügige Optimierungsmöglichkeiten. So könnte der Leitfaden im ASD die Rückführungsarbeit deutlicher hervorheben. Das in Frechen papierhafte Anbieterverzeichnis sollte digitalisiert werden. Nach Möglichkeit sollte der Fachdienst trägerübergreifende Auswertungen vornehmen und das Anbieterverzeichnis um diese Erfahrungswerte ergänzen.

Die Stadt Frechen hat eine über Jahre gewachsene Struktur im Bereich der Prävention. Der Fachdienst legt Wert auf Präventionsangebote, welche entlang der Bildungskette junger Menschen geplant und angebotsübergreifend miteinander verzahnt werden. Der Fachdienst „Jugend, Familie und Soziales“ ist organisatorisch dem gleichen Dezernat zugeordnet wie der Fachdienst „Bildung, Freizeit und Kultur“. Die enge Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule hilft Angebote weiterzuentwickeln und diese beständig zu optimieren.

Die Personalgewinnung für den Sozialen Dienst der Stadt Frechen verläuft größtenteils problemlos. Die Einarbeitung neuer Fachkräfte erfolgt anhand des Seminars „Neu im ASD“ sowie einer engmaschigen Begleitung. Eine Personalbemessung nach eigenem Schema für den Sozialen Dienst liegt vor. Das Bemessungsverfahren in Frechen weicht dabei von Richtwert der gpaNRW ab. Eine Vollzeit-Stelle in Frechen bearbeitet aktuell durchschnittlich 27 Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII. Die gpaNRW geht von einem Personalrichtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle aus.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁵ 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.

¹⁵ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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

- Der unterdurchschnittliche Anteil Alleinerziehender in der Stadt Frechen ist ein soziostrukturell begünstigendes Merkmal.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Frechen** ist dem Jugendamtstyp 9 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁶ zugeordnet. Dies bedeutet, dass die Kinderarmut in der Stadt Frechen gering ist. Eine geringe Kinderarmut kann sich begünstigend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Frechen im Jahr 2020

Kennzahlen	Frechen	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	19,57	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	5,3	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,0	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

¹⁶ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen unterdurchschnittlich. Die Prognosen von IT.NRW für die Stadt Frechen sehen eine Steigerung der Einwohnerzahlen der 0 bis unter 21-jährigen von aktuell 10.219 auf knapp 11.600 Einwohner im Jahr 2040 voraus. Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales beurteilt die Entwicklung der Einwohnerzahlen zurückhaltender. Zwar befindet sich die Stadt Frechen in einer angrenzenden Lage zur Stadt Köln, jedoch sind verfügbare Bauflächen für das Einwohnerwachstum aktuell nicht vorhanden. Im Gespräch ist seit einigen Jahren das Baugebiet „Grube Carl“ mit einem Einwohnerpotenzial von nahezu 3.000 Einwohnern. Das Baugebiet befindet sich noch im Planfeststellungsverfahren, so dass mit einer Erschließung erst in einigen Jahren zu rechnen ist.

Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Frechen ist mit 5,3 Prozent vergleichsweise hoch. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung.¹⁷

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 71 Prozent und damit 15 Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (56 Prozent)¹⁸. Bezogen auf den Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug der Stadt Frechen zeigt sich im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ein begünstigendes Bild. Dies kann einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Der Stadt Frechen liegen sozialraumscharfe Auswertungen der Strukturen vor. Die Informationen verwendet die Stadt zu Steuerungszwecken.

Die **Stadt Frechen** ist seit 2019 eine von drei Pilotkommunen im Rhein-Erft-Kreis, welche am Projekt „Strategische Sozialraumplanung des Rhein-Erft-Kreises“ teilnehmen. Die strategische Sozialraumplanung beschäftigt sich dabei mit den Themenfeldern:

¹⁷ LWL: HzE Bericht 2019, S. 7, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

¹⁸ LWL: HzE Bericht 2019, S. 8, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

- Demographische Entwicklung im Rhein-Erft-Kreis unter besonderer Berücksichtigung von Zuwanderung und Alterung der Bevölkerung,
- ökonomische Lage der Bevölkerung des Kreises mit Blick auf die Situation im Bereich der Beschäftigten und Transferleistungen sowie
- Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen, Familien, Alleinerziehenden und der älteren Bevölkerung unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Situation, der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen sowie der Kinder- und Jugendhilfe.¹⁹

Der Sozialbericht beschreibt sehr detailliert eine Vielzahl an Indikatoren und bewertet diese für jeden festgelegten Sozialraum. Die Bewertung der einzelnen Indikatoren fließt in ein sogenanntes Indikatorensystem ein. Um einen statistischen Mittelwert aller Indikatoren zu erhalten, wird der Statuswert eines Sozialraums betrachtet. In Frechen ist demnach der Sozialraum Innenstadt Süd besonders belastet. Dem Fachdienst sind diese Entwicklungen bereits seit Jahren bekannt.

Seit 2011 und damit bereits vor dem Sozialbericht des Rhein-Erft-Kreises hat die Stadt Frechen einen eigenen kommunalen Kinder- und Jugendförderplan erstellt. Der Jugendförderplan 2016 bis 2021 beschreibt für die einzelnen Sozialräume ausführlich die Einwohnerstatistik, differenziert nach relevanten Altersgruppen der Jugendhilfe, sowie Einrichtungen, Betreuungsstätten und Freizeitbereiche. Für jeden Sozialraum wird abschließend eine Übersicht erstellt, wie viele HzE-Fälle und Gesamtdelikte Jugendlicher und Heranwachsender bestehen. Auch der soziale Wohnungsbau wird hier berücksichtigt.

Im Gegensatz zum Kinder- und Jugendförderplan geht der Sozialbericht differenziert auf einzelne soziale Parameter ein. Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales hat bereits vor dem Sozialbericht des Rhein-Erft-Kreises die Konzepte Sozialraumteam und Quartiersmanagement entwickelt um die Vernetzung einzelner Akteure in den Quartieren zu verbessern. Die Stadt Frechen erhält hierdurch eine zusätzliche Sichtweise, wie die Förderung/Angebote der Jugendhilfe im Sozialraum zielgerichteter platziert werden können.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Frechen hat präventive Angebote entlang der Bildungskette junger Menschen entwickelt. Dabei legt die Stadt großen Wert auf die Zusammenführung einzelner Maßnahmen zu einem Netzwerk.

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.

¹⁹ Bericht Sozialraumplanung des Rhein-Erft-Kreises, unveröffentlicht

In der **Stadt Frechen** hat der Jugendhilfeausschuss im Jahr 2008 beschlossen, das Thema Frühe Hilfen und Prävention über die Einrichtung eines sozialen Frühwarnsystems zu stärken. In der Fachdebatte um wirksameren Kinderschutz erhielten Präventionsansätze ein starkes Gewicht. Das Team „Frühe Hilfen“ in Frechen sollte – so die Intention – mit ihren Angebotsstrukturen vor allem möglichst frühen Zugang zu sogenannten Risikofamilien erhalten. Ziel ist es, potenziell problematischen Erziehungs- und Entwicklungsverläufen präventiv entgegen zu wirken.

Bei dem Gesamtkonzept des Teams „Frühe Hilfen“ orientierte sich die Stadt Frechen in Inhalt und Ausstattung am „Kerpener Modell“. Die mit diesem Modell formulierten, primären Ziele waren wie folgt formuliert:

- Frühzeitige Erkennung von Risikopotentialen,
- Aufbau von Netzwerken und Standards,
- Nachhaltige Verbesserung kindlicher Entwicklungschancen,
- Verhinderung und Vorbeugung von Kindesmisshandlung und Vernachlässigung.

Analog zu dem Kerpener Modell und den darin enthaltenen Zielsetzungen hat die Stadt Frechen 2008 als einen Baustein des Präventionskonzeptes die Leistung „Frühe-Hilfen-Team“ ausgeschrieben und an den Trägerverbund „Familienhilfe Frechen“ vergeben. Ausgestattet ist das Team gemäß Konzept mit einer Hebamme / Kinderkrankenschwester, einer Familienpflegerin / Hauswirtschaftskraft sowie einer Sozialarbeiterin / Sozialpädagogin mit einem Gesamtumfang von 2,0 Stellen.

Als ergänzenden Teil der Präventionsstrategie der Jugendämter wurden vielfach auch sogenannte Babybegrüßungspakete in unterschiedlicher Form und Ausstattung entwickelt. Dies geschah ebenfalls vor dem Hintergrund, möglichst frühen Zugang zu Risikofamilien zu bekommen. Hilfs- und Unterstützungsangebote sollen frühestmöglich platziert werden.

Wesentlicher Bestandteil des Frechener Netzwerkes ist der eigens erstellte Familienwegweiser mit vielen hilfreichen Hinweisen, Adressen und Ansprechpartnern. Der Familienwegweiser der Stadt gibt den Bürgern einen detaillierten Überblick über Leistungsangebote im Stadtgebiet. Informationen um die Geburt, anstehende Behördengänge, die Situation der Kinderbetreuung oder Freizeitangebote werden umfangreich beschrieben. Die dazugehörigen Kontaktpersonen werden inklusive Ihrer Kontaktdaten benannt.

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

- Der Organisationsaufbau des Fachdienstes 5 „Jugend, Familie und Soziales“ mit dem Fachdienst 4 „Bildung, Freizeit und Kultur“ in einem Dezernat ermöglicht der Stadt Frechen Synergien, da die gleichen Adressatengruppen angesprochen werden.

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

Der Fachdienst 5 „Jugend, Familie und Soziales“ und der Fachdienst 4 „Bildung, Freizeit und Kultur“ der **Stadt Frechen** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten im gleichen Dezernat angesiedelt. Da beide Fachdienste teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. In der Stadt Frechen erfolgt ein enger inhaltlicher Austausch zwischen den Fachdiensten Jugend und Schule. Das Jugendamt Frechen bringt sich auf verschiedenen Ebenen konstruktiv ein, um die Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule weiterzuentwickeln und beständig zu optimieren. Die regelmäßige Teilnahme der Jugendhilfe an dem örtlichen sowie interkommunalen (Rhein-Erft-Kreis) Qualitätszirkeln für den Offenen Ganzttag sowie die standardisierte Teilnahme an den Schulleiterkonferenzen ist Teil des örtlichen Standards. Im Rahmen der regelmäßigen Zusammenarbeit entstanden beispielsweise Produkte wie ein Handlungsleitfaden zur Hospitation am Bildungsort Schule oder eine seitens der Jugendhilfe konzipierte Fortbildungsreihe zu verschiedenen Schnittstellenthemen in der Zusammenarbeit mit der Offenen Ganzttagsschule. Eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule hat, laut Aussage der Stadt Frechen, in der Regel einen positiven Effekt auf die Steuerung von erzieherischen Hilfen.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung 5.57 „Soziale Dienste“ des Fachdienstes 5 angesiedelt und sozialräumlich organisiert. Insgesamt gibt es elf Sozialräume. Der ASD ist zentral im alten Rathaus untergebracht. Dort sind auch die Spezialdienste Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe mit Fachstelle unbegleitete minderjährige Ausländer und Eingliederung nach § 35a angesiedelt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist ebenfalls dort verortet.

Zwischen der Fachdienstleitung und der Abteilungsleitung Soziale Dienste besteht ein engmaschiger, wöchentlich stattfindender Informationsaustausch. Darüber hinaus finden 14-tägige große Dienstbesprechungen zwischen der Abteilungsleitung Soziale Dienste, den Fachkräften des ASD inkl. den Fachkräften der Spezialdienste statt.

Zusätzlich finden wöchentliche Sitzungen zwischen dem Dezernenten und den Fachdienstleitungen der beiden Fachdienste „Jugend, Familie und Soziales“ und „Bildung, Freizeit und Kultur“ statt. Inhaltlich werden strategische Bereiche des Fachdienstes „Jugend, Familie und Soziales“ besprochen. Hilfeplanfälle werden in Einzelfällen anlassbezogen besprochen.

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. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Die Stadt Frechen hat eine seit Jahren etablierte Planungsstruktur für die Arbeitsgruppen nach § 78 SGB VIII. Hierzu bestehen die drei Planungsgruppen

- Familienunterstützende Leistungen/Soziale Dienste,
- Erziehung, Bildung, Betreuung und
- Kinder- und Jugendförderung.

Die drei Planungsgruppen sprechen unterschiedliche Akteure der Jugendhilfe an. Der Adressatenkreis der Teilnehmer ist dabei genau festgelegt. In Frechen werden die Ergebnisse der Planungsgruppen nicht isoliert betrachtet, sondern in der sogenannten Vollversammlung inhaltlich zusammengeführt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

In der Stadt Frechen gibt es keine offiziell formulierte Gesamtstrategie für den Bereich der erzieherischen Hilfen. Es bestehen allerdings Zielvereinbarungen im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sowie Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele.

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.

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales der **Stadt Frechen** hat bislang keine Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Die interne Strategie des Fachdienstes orientiert sich dabei am SGB VIII. Ziel ist es, Eltern in ihrem Erziehungsauftrag bestmöglich zu unterstützen.

Innerhalb der Stadtverwaltung haben einzelne Fachdienste Ziele für ihre Produkte festgelegt. Für die Abteilung Soziale Dienste bestehen vier konkrete Ziele. Beispielhaft wird an dieser Stelle das Ziel „90 Prozent der bewilligten Hilfen gemäß § 41 SGB VIII entsprechen Ende 2019 den festgelegten Standards einer (frühzeitigen) Hilfe- und Perspektivplanung“ beschrieben. Die Zielbeschreibung legt fest, dass die fallverantwortliche Fachkraft, spätestens drei Monate vor Erreichen der Volljährigkeit, einen Beschluss zur Hilfeplankonferenz bezüglich einer weitergehenden Hilfe gemäß § 41 SGB VIII herbeiführt. Im Zielcontrolling konnte festgestellt werden, dass 100 Prozent der Fälle, häufig bereits mehr als sechs Monate vor Erreichen der Volljährigkeit, unter Einhaltung der Standards bearbeitet wurden. Im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales erfolgt eine jährliche Evaluation der definierten Ziele. Dabei wird genau überprüft, ob die Ziele beibehalten oder modifiziert werden müssen.

→ Empfehlung

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung entwickeln. Dabei können die bereits bestehenden Produktziele zu Steuerungszwecken in die Gesamtstrategie eingebunden werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Frechen erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht für den Jugendhilfeausschuss. Der Tätigkeitsbericht umschreibt ausgiebig die Fallzahlenentwicklung in den einzelnen Hilfearten sowie den gesamten Transferaufwand. Kennzahlen werden jedoch nicht berücksichtigt. Die gpaNRW sieht beim Finanzcontrolling an mancher Stelle noch Optimierungspotenzial. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse können die wirtschaftliche Steuerung des Fachdienstes unterstützen.

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

Das Finanzcontrolling im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales der **Stadt Frechen** ist bei der Abteilungsleitung Soziale Dienste und der Fachdienstleitung 5 angesiedelt. Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales erstellt bereits seit einigen Jahren den Tätigkeitsbericht Soziale Dienste. Der Tätigkeitsbericht umschreibt sehr ausführlich

- die Personalstruktur und Zuständigkeiten,
- die demographische Entwicklung im Berichtsjahr,
- die Aufgaben des ASD inkl. der dazugehörigen Fallzahlen,
- die Aufgaben der Spezialdienste nebst Fallzahlen,
- die Bereiche Inobhutnahmen (§42 SGB VIII) und die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (§42a SGB VIII),
- die Langzeitentwicklung der Fallzahlen seit 2006,
- Ausgaben der erzieherischen Hilfen und abschließend
- einen Ausblick auf die Tätigkeitsschwerpunkte des kommenden Jahres.

Bislang erfolgt im Tätigkeitsbericht keine direkte Verknüpfung von Fallzahlen und Aufwendungen. Die Aufwendungen der erzieherischen Hilfen werden im Tätigkeitsbericht zum Ende des Berichtes erwähnt. Kennzahlen werden nicht gebildet. Dies liegt primär daran, dass das beste-

hende Fachverfahren keine Funktion im Sinne eines Auswertungsprogrammes bietet. Die Auswertungsmöglichkeit muss zusätzlich angeschafft und in das Fachverfahren implementiert werden.

Unterjährige Auswertungen im Sinne eines Budgetberichts erstellt der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales nicht. Über das Auswertungsprogramm wäre dies zukünftig möglich.

Neben dem jährlichen Tätigkeitsbericht führt die Abteilungsleitung eine Liste, in der jeder Hilfeplanfall nach § 36 SGB VIII aufgeführt wird. Die Liste beinhaltet neben den Namen des Leistungsempfängers Angaben über die gewährte Hilfe, den Leistungserbringer, die genehmigten Fachleistungsstunden, den Beginn und das Ende der Hilfe. Die manuelle Pflege dieser Liste wird als sehr arbeitsintensiv beschrieben. Einfache Auswertungen aus dem Fachverfahren sind nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte das benötigte Auswertungsprogramm anschaffen und zukünftig den Tätigkeitsbericht um hilfespezifische Aufwendungen und Kennzahlen ergänzen. Als mögliche Kennzahlen können die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten ausgewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein übergreifendes, strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen, besteht in Frechen nicht.

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

Das Fachcontrolling der **Stadt Frechen** war bis 2018 organisatorisch bei der ASD-Leitung und dem Fachdienstleiter verortet. Im Rahmen einer Umstrukturierung im ASD und mit Einführung von zwei Teamleitungen wurde das Fachcontrolling für ambulante Hilfen auf die Teamleitungen übertragen.

Jegliche Hilfeplangespräche gemäß § 36 SGB VIII werden mindestens eine Woche vor dem Termin des Hilfeplangesprächs an die Abteilungsleitung/Teamleitung gesendet. Hier erfolgt eine Beurteilung der gewählten Hilfe und den damit verbundenen Zielen. Durch diesen Verfahrensschritt ist gewährleistet, dass die Abteilungsleitung, bei ambulanten Hilfen die Teamleitungen, ihre Funktion im Fachcontrolling wahrnehmen kann.

Die in Frechen definierten und in Kapitel 3.5 dieses Berichts näher thematisierten Verfahrensstandards sollen die qualitative Zielerreichung und die damit verbundene Wirksamkeit im Rahmen der Hilfeplanung positiv beeinflussen. Im Rahmen der Hilfeplanung werden bei jeder neu begonnenen Hilfe Ziele festgelegt. Bei der Fortschreibung der Hilfe und bei jedem Wechsel der Hilfeart wird der Grad der Zielerreichung überprüft. Nach Beendigung einer Hilfe bewerten die

ASD-Fachkraft, der Leistungsempfänger und der Leistungserbringer die Hilfe. Dabei wird der Hilfeverlauf dahingehend analysiert, ob die im Hilfeplan festgelegten Ziele erreicht wurden. Die Beendigung der Hilfe kann auch durch einen Abbruch ausgelöst werden, wenn beispielsweise der Leistungsempfänger nicht an der Problemlösung mitwirkt. Die Fachkraft prüft, ob beispielsweise mithilfe eines Trägeraustauschs oder eines Wechsels der Hilfeart die Akzeptanz erhöht und Abbrüchen entgegengewirkt werden kann.

Der in jeder Hilfeplanung durchgeführte Abgleich aus Zielformulierung und Zielerreichung wird in Frechen nicht strukturiert einzelfallübergreifend ausgewertet. Die Erkenntnisse werden nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet. Die Information aus einem solch strukturierten Vorgehen könnten für die jährlichen Qualitätsdialoge genutzt werden. In den Qualitätsdialogen könnte das bestehende Leistungsangebot besser analysiert und neue Leistungsangebote konzipiert werden. Die gewonnenen Informationen könnten in den bereits bestehenden Tätigkeitsbericht aufgenommen werden. Der bereits gute Tätigkeitsbericht würde somit noch eine inhaltliche Aufwertung erhalten.

Standardisierte Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung wie zum Beispiel Kostenhierarchien und Laufzeitbegrenzungen sind im Verfahrensschritt der Hilfestellung standardisiert hinterlegt. Die Laufzeiten der Hilfen sind, wie bereits beschrieben, nur bedingt nicht auswertbar. Lediglich bei Eingabe des Hilfeplanbeginns und Hilfeplanendes in der Excelliste könnte eine sehr aufwendige Auswertung erfolgen. Durch das Auswertungsprogramm wären Laufzeitauswertungen standardisiert möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Frechen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auf die Hilfearten bezogen durchgeführt werden. Außerdem sollten die Laufzeiten der Hilfen ausgewertet und analysiert werden. Die Ergebnisse sollten in den Tätigkeitsbericht aufgenommen werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Die Stadt Frechen hat die Prozess- und Qualitätsstandards umfangreich beschrieben.

→ **Feststellung**

Einzelne Hilfen sind als Flussdiagramme abgebildet, dies jedoch nicht selbsterklärend.

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 Frechen** hat die Prozess und Qualitätsstandards im Leitfaden Arbeitsabläufe ASD sowie weiteren ergänzenden Dokumenten beschrieben (z.B. Anhang Prozessbeschreibung, Bestandsaufnahme Prozessqualität).

Der Leitfaden Arbeitsabläufe ASD untergliedert sich sehr ausführlich in unterschiedliche Bereiche und Arbeitsabläufe des ASD. Begonnen wird mit organisatorischen Rahmenbedingungen. Hierzu zählen z.B. die festen Besprechungstermine für ASD-Fachkräfte (Hilfeplankonferenz, Teamsitzung, „ASD aktuell“, Dienstbesprechungen und Supervision), Arbeitszeiten, Dienstreisen usw.

Nachfolgend beschreibt der Leitfaden das System des Tagesdienstes im ASD. Der Tagesdienst ist eine wesentliche Funktion, welche die Erreichbarkeit der Sozialen Dienste sicherstellt. Im ASD wurde ein rollierendes Schichtsystem entwickelt, um die telefonische Erreichbarkeit während der Dienstzeiten zu gewährleisten. Die inhaltliche Ausgestaltung des Tagesdienstes und der Bedarfsklärung/des Erstgesprächs wird unter dem Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung tiefergehend betrachtet.

Weitere inhaltliche Betrachtungsebenen des Leitfaden Arbeitsabläufe ASD sind (nicht abschließend aufgezählt)

- Ablauf Hilfeplanverfahren (Kapitel 3.5.1.1),
- Grundlagen und Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII,
- Vorgehen bei Kindeswohlgefährdungen gemäß § 8a SGB VIII und dem daraus resultierenden Ablauf „Vorgehen bei Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII“,
- Verpflichtung zur Pflege der HzE-Statistik sowie
- Kooperationsvereinbarungen zum Kinderschutz.

Neben dem Leitfaden hat der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales die Prozessqualität für

- vorhandene Qualitätskriterien,
- vorhandene Bewertungsverfahren,
- vorhandene Qualitätsmerkmale in Bezug auf Kinderschutz und
- Qualitätsmerkmale zur Sicherung von Kinderrechten

beschrieben. Der Fachdienst beschreibt hierbei die wesentlichen Erfolgsfaktoren für passgenaue erzieherische Hilfen in der Stadt Frechen. Dabei wird jedes der vier genannten Kriterien bewertet auf die internen Abläufe („organisationsbezogen“), die qualitative Arbeit („pädagogische Fallarbeit“) und auf externe Faktoren („umweltbezogen“).

Für einzelne erzieherische Hilfen, wie beispielsweise die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, hat der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales Prozessabläufe beschrieben und zusätzlich in ein Flussdiagramm²⁰ überführt. Ebenfalls verweist der Fachdienst auf die

²⁰ Onpulson: Definition Flussdiagramm, <https://www.onpulson.de/lexikon/flussdiagramm/>, Download 15. September 2020

benötigten Dokumente innerhalb der einzelnen Prozessschritte. Dies ist positiv zu bewerten. Im Flussdiagramm arbeitet der Fachdienst mit Kürzeln und verweist auf die beschriebenen Prozessschritte. Fristen zur Bearbeitung der einzelnen Prozessschritte verwendet man nicht.

→ **Empfehlung**

Die graphische Darstellung im Flussdiagramm sollte angepasst werden. Das Flussdiagramm sollte selbsterklärend sein. Dabei sollten einzelne Prozessschritte stichpunktartig beschrieben werden.

Die ausführlichen Prozessbeschreibungen sollten nur als Unterstützung dienen. Zusätzlich sollten innerhalb einzelner Prozessschritte Bearbeitungsfristen berücksichtigt werden. Perspektivisch sollten die Flussdiagramme für alle erzieherischen Leistungen erstellt werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Frechen hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren ausgiebig formuliert. Lediglich die Rückkehroption in den elterlichen Haushalt wird oberflächlich beschrieben.

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 Frechen** hat den Ablauf der Hilfeplanung über den Leitfaden „Arbeitshilfe ASD“ und den Prozessablauf „Bewilligungsverfahren einer Hilfe zur Erziehung“ umfangreich beschrieben.

Bürger, freie Träger und Institutionen können telefonisch oder persönlich mit dem ASD in Kontakt treten. Sobald die Fallzuständigkeit für das Jugendamt Frechen geklärt ist, erfolgt umgehend die erste Kontaktaufnahme. Diese kann entweder im Jugendamt der Stadt oder bei der Familie vor Ort stattfinden.

. Die Fachkraft des ASD beachtet während des Klärungsprozesses, dass die Personensorgeberechtigten sowie das Kind und/oder der Jugendliche beteiligt werden. Um den sozialpädagogischen Bedarf abzuschätzen wird eine gründliche Arbeit der Fachkräfte vorausgesetzt. In dieser Klärungsphase sollen neben individuellen Faktoren (Verhaltensauffälligkeiten des Kindes, psychiatrische Diagnostik) auch die Sozialraumfaktoren (Konfliktthemen in der Familie, Schule und andere Institutionen) berücksichtigt werden.

Ist die Phase der Informationsgewinnung abgeschlossen, schätzt die Fachkraft den erzieherischen Bedarf ein und wählt den hierfür geeigneten Anbieter aus. Nicht jeder Fall in Frechen wird in der Hilfeplankonferenz beraten. Die Stadt Frechen hat den Verfahrensablauf nach der erforderlichen Hilfe unterteilt.

Für niedrighschwellige Hilfen, gemäß der Definition des Fachdienstes, wird ein vereinfachtes Hilfeplanverfahren angewandt. Für diese Hilfearten wird keine Hilfeplankonferenz durchgeführt. Vielmehr wird der erzieherische Bedarf zwischen der Fachkraft und der Teamleitung des ASD reflektiert. Nach der erfolgten Reflektion wird der Antrag genehmigt. Eine Kopie der Akte geht auf dem Dienstweg an die Abteilungsleitung Soziale Dienste und die Fachdienstleitung. Eine weitere Kopie geht an die Wirtschaftliche Jugendhilfe, die Leistungsberechtigten und die Leistungserbringer.

Alle anderen Hilfen werden in einer Hilfeplankonferenz beraten. Der Ablauf hierfür ist verbindlich geregelt. Spätestens drei Tage vor Durchführung der Hilfeplankonferenz muss der Vordruck „Vorlage Hilfeplankonferenz“ der Abteilungsleitung und Fachdienstleitung vorliegen. In der Hilfeplankonferenz wird der erzieherische Bedarf reflektiert. Kommen die Fachkräfte/Abteilungsleitung zur gleichen Meinung wie die fallführende Fachkraft, so wird die Hilfe genehmigt. Auch hier gehen Kopien des Vorgangs an alle Beteiligten Am Ende der Hilfeplankonferenz erstellt die Abteilungsleitung eine Ergebnisliste zu den beschlossenen Maßnahmen, den Bewilligungszeiträumen sowie Anbietern und stellt diese den beteiligten Fachkräften zur Verfügung. Mit erfolgter Beschlussfassung erstellt die Fachkraft den Hilfeplan. Der Hilfeplan wird an die Abteilungsleitung bzw. Fachdienstleitung zwecks Genehmigung geschickt (bei teilstationären bzw. stationären Leistungen). Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme findet durch dieses Vorgehen eine besondere Berücksichtigung. Kostenintensive teilstationäre und stationäre Maßnahmen werden immer durch die Fachdienstleitung genehmigt.

Am Ende des internen Beratungsprozesses werden alle Beteiligten über die geeigneten Hilfsangebote informiert. Dabei wird den Beteiligten das Ergebnis der fallführenden Fachkraft vorgestellt. Die fallführende Fachkraft berücksichtigt dabei das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger. Durch die bereits vorliegende Unterschrift der Teamleitung (vereinfachtes Verfahren), bzw. der Abteilungs- und Fachdienstleitung (alle anderen Hilfepläne) ist die Hilfe bereits bewilligt. Den notwendigen Bewilligungsbescheid verschickt die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Zwischen der Fachkraft, den Leistungserbringer und Leistungsbezieher wird im ersten Hilfeplangespräch eine Zielformulierung durchgeführt. Wesentlicher Bestandteil zur Überprüfung der Zielformulierung ist die Fortschreibung des Hilfeplans. Die Hilfeplanfortschreibung in Frechen erfolgt mindestens halbjährlich, bei jungen Volljährigen sogar vierteljährlich. In diesen Hilfeplangesprächen wird genau überprüft, wie die gemeinsam formulierten Ziele bislang umgesetzt wurden. Aus dieser Überprüfung kann eine gleichbleibende Fortschreibung oder eine Änderung der Zielformulierung erfolgen. Auch ein Wechsel der Hilfeart kann das Ergebnis der Hilfeplanfortschreibung sein.

Der Leitfaden „Arbeitsabläufe“ beschreibt nur oberflächlich, wie die mögliche Rückkehroption in der Stadt Frechen geprüft und durchgeführt wird. Lediglich unter den Ausführungen zur Inobhutnahme wird das Thema Rückkehr in den elterlichen Haushalt beschrieben. Dabei sind die Bedingungen festzulegen, unter welchen Voraussetzungen eine Rückkehr möglich ist. Ein eigenes Konzept zur Rückkehrarbeit besteht in Frechen nicht. Laut Aussage der Stadt Frechen wird bei der Wahl des Leistungserbringers darauf geachtet, dass die Rückkehrarbeit Bestandteil der Leistungsbeschreibung ist.

→ **Empfehlung**

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen. Hierzu sollte der Fachdienst klar definieren, wie Rückführungsarbeit in Frechen durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann der Fachdienst in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*

- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Frechen** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese Prozesse sind größtenteils im Leitfaden „Arbeitsabläufe ASD“ beschrieben.

Die fachliche Zugangssteuerung erfolgt in der Phase des Erstgespräches bzw. der Bedarfsklärung. Im Erstgespräch ist bereits die Fallzuständigkeit festgelegt. Die fallführende Fachkraft führt den Erstkontakt in einem persönlichen Gespräch durch. Ziel ist eine gründliche Anamnese des Falles. Dabei versucht die Fachkraft möglichst alle beteiligten Institutionen durch Gespräche, Stellungnahmen und Diagnostikberichte einzubeziehen. Die Koordination der einzelnen Gespräche mit unterschiedlichen Teilnehmern bedarf gewisser zeitlicher Kapazitäten. Selten besteht nach nur einem Gespräch der Entschluss, welche Hilfe die notwendige und geeignete Hilfe ist.

Im Rahmen der fachlichen Zugangssteuerung gibt es in Frechen die klare Vorgabe erstmals zu prüfen, ob z.B. eine Unterstützung durch „Netzwerkaktivierung“ der Familie, Nachbarschaft, Freunde und/oder weiteren relevanten Personen Abhilfe schaffen kann. Kommt dies nicht zum Tragen, prüft die Fachkraft, welche ambulanten Maßnahmen die Erziehungskraft der Familie stärken können. Erst wenn die Entscheidung getroffen ist, dass ambulante Maßnahmen nicht ausreichen, werden teilstationäre oder stationäre Maßnahmen in Betracht gezogen.

Wird eine erzieherische Hilfe beantragt, so schaltet die fallführende Fachkraft frühzeitig die Wirtschaftliche Jugendhilfe ein. Diese klärt umgehend die örtliche Zuständigkeit. Erst danach kann die Fachkraft den Hilfeplan einleiten. Für die Zusammenarbeit zwischen dem ASD und der wirtschaftlichen Jugendhilfe wurde eine Checkliste erstellt. Diese beinhaltet die wesentlichen Informationen, welche die Wirtschaftliche Jugendhilfe zur Prüfung des Hilfefalles und etwaiger Kostentstattungsansprüche benötigt. Das Zusammenwirken zwischen ASD und wirtschaftlicher Jugendhilfe wird vor Ort als sehr positiv beschrieben. Durch die räumliche Nähe können Fälle direkt besprochen und geklärt werden.

Die Auswahl des passenden Leistungsanbieters erfolgt in Frechen anhand eines papierhaften Anbieterverzeichnisses. Dieses Anbieterverzeichnis beinhaltet die Leistungsvereinbarungen und Entgelte der freien Träger. Neben dem papiergeführten Anbieterverzeichnis recherchieren die Fachkräfte nach freien Plätzen auf einer speziellen Internetplattform. Auf dieser erhalten die Mitarbeiter jedoch keine Informationen über die Leistungsentgelte. Diese werden im direkten Zusammenwirken zwischen dem Träger und der Fachkraft besprochen.

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales hat bislang keinen strukturierten Prozess um die Wirkung einzelner Hilfen trügerspezifisch auszuwerten. Laut Aussage des Fachdienstes versuchen die Fachkräfte die Kosten einzelner Maßnahmen auf das notwendige Maß zu reduzieren. Gerade im stationären Kontext sind die Mitarbeiter zu Vergleichen angehalten. Durch den Wegfall der Rahmenvereinbarung im Jahr 2012 wird es für die Fachkräfte immer schwieriger, Kinder und Jugendliche kostengünstig in Einrichtungen unterzubringen. Anders sieht es im ambulanten Bereich in Frechen aus. Hier ist man laut eigener Aussage gut aufgestellt. Durch die pauschale

Finanzierung eines Trägerverbundes im Rahmen der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII versucht Frechen vorrangig freie Plätze beim Trägerverbund zu belegen.

In Frechen besteht ein enger Austausch zwischen den Fachkräften des ASD und den Fachkräften der freien Träger. Der Leitfaden „Arbeitsabläufe ASD“ beschreibt den Frechener Standard bei der Hilfeplanfortschreibung. Die fallführende Fachkraft lädt alle Beteiligten rechtzeitig für die Hilfeplanfortschreibung ein. Für die Zusammenarbeit zwischen ASD und Leistungserbringer gibt es klare Vorgaben. Jeder Leistungserbringer muss ca. 21 Tage vor dem Hilfeplangespräch die Leistungsdokumentation schriftlich einreichen. Ein standardisierter Vordruck nach einheitlichen Vorgaben besteht nicht. Der Fachdienst hat aber Mindeststandards an das Berichtswesen der freien Träger gesetzt. So wird erwartet, dass neben dem Stundennachweis auch die inhaltliche Arbeit mit den Leistungsempfängern beschrieben wird. Nur so kann seitens der Fachkraft des ASD beurteilt werden, ob die durchgeführten Arbeiten den Zielen des Hilfeplans entsprechen. Dieser Abgleich wird dann nochmal während des Hilfeplangesprächs, zwischen allen Beteiligten, durchgeführt. Anhand des Zielcontrollings wird geprüft, ob die Hilfe weiterlaufen, geändert oder beendet werden sollte. Kommen die Beteiligten zu dem Entschluss, dass das bislang bewilligte Maß an Hilfe (z.B. die Anzahl der Fachleistungsstunden) nicht auskömmlich ist, besteht die Möglichkeit auf dem „kleinen Dienstweg“ eine Erhöhung der Fachleistungsstunden zu bewirken. Hierfür verwendet die Fachkraft einen vorgegebenen Vordruck. Dieser geht, zusammen mit der Fallakte, an die Abteilungsleitung mit der Bitte, diesen zu prüfen und zu bewilligen. Danach wird der Vorgang an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weitergeleitet.

Im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales bestehen klare mündliche Vorgaben über die Laufzeiten der Maßnahmen. Schriftliche Standards zum Umgang mit Laufzeiten bestehend marginal (im vereinfachten Hilfeplanverfahren sechs Monate). Über die Anzahl an Fachleistungsstunden besteht keine Vorgabe. Der gelebte Standard zur Bewilligung von Hilfen in Frechen besagt, dass stationäre Maßnahmen in der Regel für ein Jahr, ambulante Maßnahmen für sechs Monate bewilligt werden. Im Bereich der jungen Volljährigen ist der Bewilligungszeitraum auf drei Monate begrenzt. Das Vorgehen der Stadt zu Laufzeitbegrenzungen ist positiv zu bewerten. Der Fachdienst hat bislang keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden vorgegeben. Dies hängt unter anderem mit der pauschal finanzierten Sozialpädagogischen Familienhilfe zusammen. Der größte Anteil an ambulanten Hilfefällen ist jedoch den flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zugeordnet.

→ **Empfehlung**

Der Fachdienst sollte das papierhafte Anbieterverzeichnis in ein digitales Anbieterverzeichnis ändern. Neben den Leistungen und Entgeltvereinbarungen sollten Erfahrungswerte mit den freien Trägern hinterlegt sein. Die in Frechen praktizierten Standards zu Laufzeitbegrenzungen sollten verschriftlicht und bei Bedarf um ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Prüfschritte der örtlichen und Sachlichen Zuständigkeit sowie die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sind in Frechen standardisiert und werden konsequent umgesetzt.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Frechen** ist in den Prozess der Hilfeplanung eingebunden. Neben einer direkten Teilnahme an den Hilfeplankonferenzen (optional möglich) erhält die Wirtschaftliche Jugendhilfe jede Akte in Kopie. Um eine einheitliche Arbeitsweise zu gewährleisten wurde eine Checkliste erstellt, welche Unterlagen die Wirtschaftliche Jugendhilfe benötigt. Dies soll primär dazu führen, dass etwaige Nachfragen seitens der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bei den Fachkräften reduziert werden.

Zur Prüfung der örtlichen Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche gegenüber Dritten hat der Fachdienst eine Checkliste entworfen, welche eine einheitliche Vorgehensweise sicherstellen soll. Die Checkliste wird zu jedem Hilfefall geführt. Durch den Einsatz dieser Checkliste wird sichergestellt, dass die Prüfung der örtlichen Zuständigkeit sowie der Kostenerstattungsansprüche zu jedem Hilfefall durchgeführt wird.

Kommt es in Frechen zu einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit, ist hierfür auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe verantwortlich. Im gesamten Rhein-Erft-Kreis gibt es einen einheitlichen Standard bei der Übernahme von Hilfen zur Erziehung. Die Prüfung der Zuständigkeit wird durch die übernehmende Wirtschaftliche Jugendhilfe durchgeführt. Die aufnehmende und die abgebende Wirtschaftliche Jugendhilfe vereinbaren einen Termin zur Fallübernahme. Die Kontaktaufnahme obliegt dem aufnehmenden Jugendamt. Der Zuständigkeitswechsel sollte nach drei Monaten abgeschlossen sein. Der im Rhein-Erft-Kreis vereinbarte Standard soll auch bei Fallübergaben über die Kreisgrenzen hinaus Anwendung finden.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Prozesskontrollen werden im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales konsequent umgesetzt. Lediglich die Wiedervorlage im Fachverfahren bietet Verbesserungsmöglichkeiten.

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.

Prozessintegrierte Kontrollen werden in der **Stadt Frechen** durch den klar strukturierten Verfahrensablauf des Hilfeprozesses durchgeführt. Für jede Hilfeart ist ein Prozessablauf schriftlich beschrieben. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird durch die Führungskräfte der Sozialen Dienste und der Fachdienstleitung sichergestellt. Jede beantragte Hilfe wird durch Genehmigung der Teamleitung oder Abteilungs-/Fachdienstleitung vorgenommen. Der Prozessablauf garantiert, dass das 4-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Neben den prozessintegrierten Kontrollen bestehen im Fachdienst prozessunabhängige Kontrollen. Die Abteilungsleitung Soziale Dienste wie auch die Fachdienstleitung kontrollieren stichprobenartig die geführten Fallakten. Dabei wird geprüft, ob die in Frechen definierten Standards eingehalten werden.

Die Anlage eines Hilfefalls im Fachverfahren ist wie ein Workflow gestaltet. Dabei sind manche Felder als Pflichtfelder deklariert. Nur durch Eingabe dieser Felder kann der Mitarbeiter den Fall abschließen. Das eingesetzte Fachverfahren unterstützt dabei die Mitarbeiter, so dass alle notwendigen Informationen im Fachverfahren hinterlegt werden. Wesentliche Vordrucke können direkt aus dem Fachverfahren generiert werden.

Ein wichtiger Aspekt in der Arbeit der Sozialen Dienste ist die regelmäßige Durchführung der Hilfeplangespräche. Hierfür besitzt das Fachverfahren eine Wiedervorlagefunktion. Die Mitarbeiter können den Termin des nächsten Hilfeplangesprächs eintragen. Zusätzlich sind die Mitarbeiter angehalten, Termine im Outlook-Kalender zu pflegen. Eine zentrale Übersicht über anstehende Hilfeplangespräche ist automatisiert nicht vorhanden. Auch gibt das Fachverfahren den Mitarbeitern keine Information über anstehende Hilfeplangespräche.

Für die Pflege des Fachverfahrens gibt es IT-Koordinatoren. Diese sind dafür verantwortlich, Berechtigungen im Fachverfahren einzuräumen und ebenso zu löschen. Beide Male bedarf es einer Meldung des Fachdienstes. Die Änderungen werden dann umgehend umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Der Fachdienst sollte die Wiedervorlagefunktion im Fachverfahren optimieren. Die Wiedervorlage sollte als Pflichtfeld deklariert sein. Zusätzlich sollte das Fachverfahren automatisiert eine Meldung an die Fachkraft geben, wann ein Hilfeplangespräch turnusmäßig ansteht. Nach Möglichkeit sollten die Teamleitungen/Abteilungsleitung eine Übersicht im Fachverfahren haben, welche Wiedervorlage bei welchem Mitarbeiter ansteht.

3.6 Personaleinsatz

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

- Die Stadt Frechen verfügt über keine detaillierte Personalbemessung. Als Grundlage für die interne Personalbedarfsübersicht dient in Ansätzen der Personalrichtwert der gpaNRW.
- Der große Stellenwert der Einarbeitung im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales lässt sich anhand unterschiedlicher Einarbeitungsbausteine erkennen. Dies erleichtert neuen Fachkräften den Einstieg im ASD.

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

Die **Stadt Frechen** verfügt über kein detailliertes Personalbemessungsverfahren. Mit der Organisationsabteilung der Stadt besteht die Vereinbarung, dass die Stellen anhand eines Personalkorridors bemessen werden. Dieser Personalkorridor ist in Anlehnung an den gpaNRW-Richtwert entstanden und beträgt in Frechen 28 bis 32 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Anhand einer Excelliste werden die Fallzahlen zum Ende des Haushaltsjahres, unter Bildung eines Mittelwertes im 3-Jahresvergleich, in Bezug zum Fallzahlenkorridor gesetzt.

Die Stadt Frechen summiert sowohl die laufenden, als auch die beendeten Hilfefälle zu einem Jahresergebnis und berechnet anhand des 3-Jahres-Mittelwertes den Personalbedarf für das kommende Jahr mit einem Korridor von 28 bis 32 Hilfefällen zum Ende jeden Jahres. Im Zuge der internen Vereinbarung zwischen Fachamt, Organisation und Personalabteilung ist dieses Verfahren unbürokratisch und wirkt so einer Überlastung der Mitarbeitenden entgegen. Der Fachdienst bewertet das vorhandene Verfahren sehr positiv.

Fluktuationen im ASD entstehen laut Aussage des Fachdienstes Jugend, Familie und Soziales vor allen Dingen durch Schwangerschaften. Die angewandte Personalbemessung der Stadt berücksichtigt laut eigener Aussage einen rechnerischen Teil der Fluktuation über die Korridorbildung. Hierbei kann es vorkommen, dass zu Beginn eines Jahres der Fallzahlenschlüssel 1:28 beträgt, durch Weggang einer Fachkraft dann aber auf 1:32 zunimmt. Die Korridorbildung kann in Teilen als Puffer ungeplanter Fluktuation dienen, sofern der Fallzahlenschlüssel unter dem gpaNRW-Richtwert von 1:30 liegt.

Im ASD der Stadt Frechen gibt es keine Wiederbesetzungssperre. Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales versucht, vakante Stellen möglichst zeitnah auszuschreiben. In der Regel gelingt der Stadt eine zeitnahe Besetzung der offenen Stellen. Um zukunftsorientiert zu agieren hat die Stadt Frechen zwei Plätze als duales Studium für den ASD geschaffen. Eine Stelle soll perspektivisch in der Jugendförderung und eine Stelle im ASD eingerichtet werden.

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales legt großen Wert auf eine qualifizierte Einarbeitung der neuen Fachkräfte. Jede neue Fachkraft erhält das Seminar „Neu im ASD“ an der Fachhochschule in Münster. Die Erfahrungen des Fachdienstes Jugend, Familie und Soziales mit diesem Seminar sind sehr positiv. Neben dem Seminar erhält jede neue Fachkraft einen Einarbeitungsplan. Der Einarbeitungsplan legt Themengebiete, z.B. Hilfeplanung/Dokumentation oder Hospitation Eingliederungshilfe, fest. Ebenso werden feste Ansprechpartner benannt. Diese zeichnen am Ende ab, dass das Themengebiet erklärt/bearbeitet wurde. Neben dem Einarbeitungsplan besteht in Frechen der Leitfaden „Arbeitsabläufe im ASD – Eine Orientierungs- und Einarbeitungshilfe“. Dieser Leitfaden beschreibt sehr umfangreich die Abläufe im ASD, ähnlich

eines Qualitätshandbuches. Hier sind wesentliche Informationen über die Arbeitsweise des ASD zusammengefasst und schriftlich niedergelegt. Die Fachkräfte haben somit die Möglichkeit, Verfahrensabläufe im ASD nachzulesen.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	27	14	25	30	37	64	35
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	171	58	117	151	179	375	35

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.

Die **Stadt Frechen** verfügt über kein detailliertes Personalbemessungsverfahren. Die Personalbemessung erfolgt angelehnt an den Richtwert der gpaNRW, wie bereits beschrieben. Im Berichtsjahr 2018 waren im ASD 12,8 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt. Bezogen auf 341 Hilfeplanfälle entspricht dies nach dem Bemessungsverfahren der gpaNRW 27 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Dies ist ein unterdurchschnittlicher Wert.

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.

In **Frechen** ist eine Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durchschnittlich für 171 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Personalrichtwerts der gpaNRW. Ein Personalbemessungsverfahren für die Wirtschaftliche Jugendhilfe besteht nicht.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Frechen hat im Jahr 2018 einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag. Der Fehlbetrag wird durch den hohen Anteil ambulanter Hilfefälle und niedrigen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall positiv beeinflusst.

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

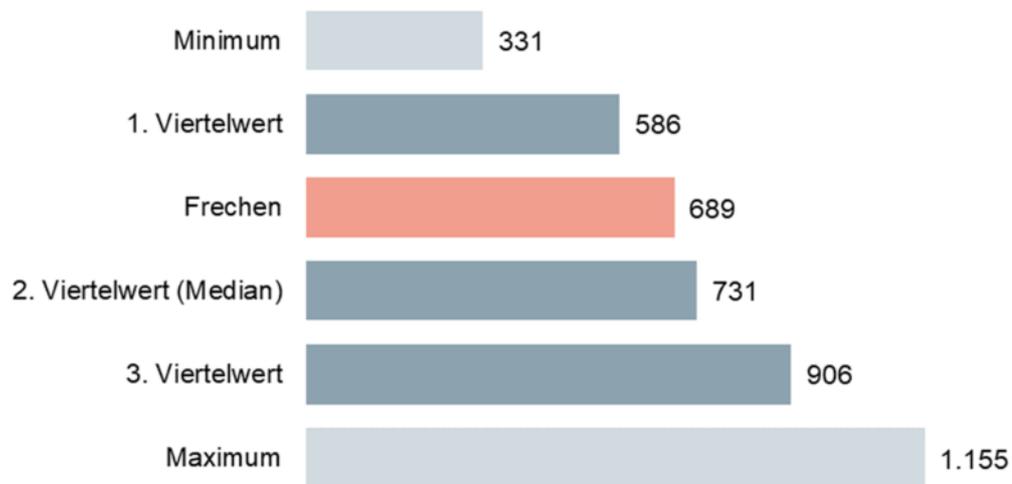
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab.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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Frechen** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte 06.03.01 „ambulante und teilstationäre Hilfen“ sowie 06.03.02 „stationäre Hilfen“ des Haushaltplanes der Stadt Frechen gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Frechen hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung hat sich bei der Stadt Frechen im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 von 6,25 Mio. Euro um rund 13 Prozent auf 7,04 Mio. Euro erhöht. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen von 2015 bis 2018 um rund 18 Prozent auf 6,5 Mio. Euro.

Ertragsseitig ist die Kostenerstattung für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter gemäß § 89a SGB VIII die Position mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund 1,01 Mio. Euro vereinnahmt werden.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 34 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

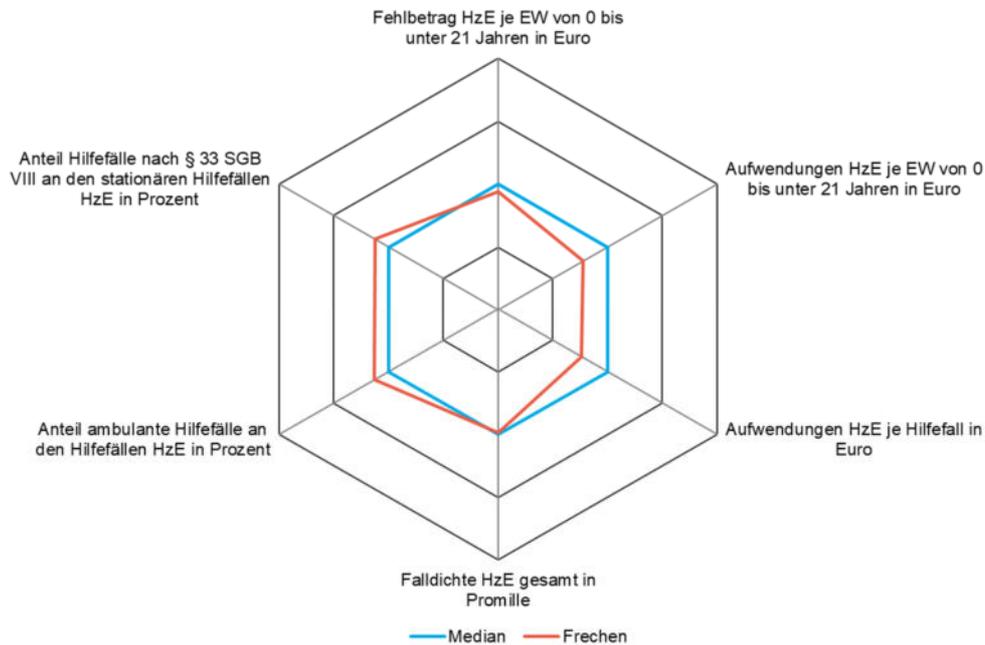


Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2015	2016	2017	2018
630	757	656	689

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

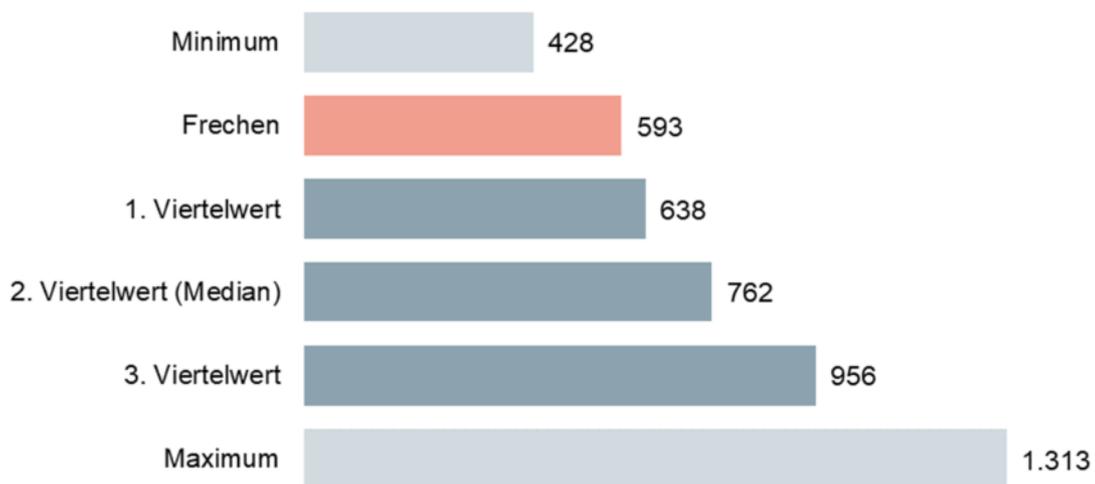
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

- ➔ Die Stadt Frechen hat sehr niedrige Aufwendungen HzE je Helfefall im interkommunalen Vergleich. Durch einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle und gute Steuerungsmaßnahmen werden die Aufwendungen positiv beeinflusst.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen.



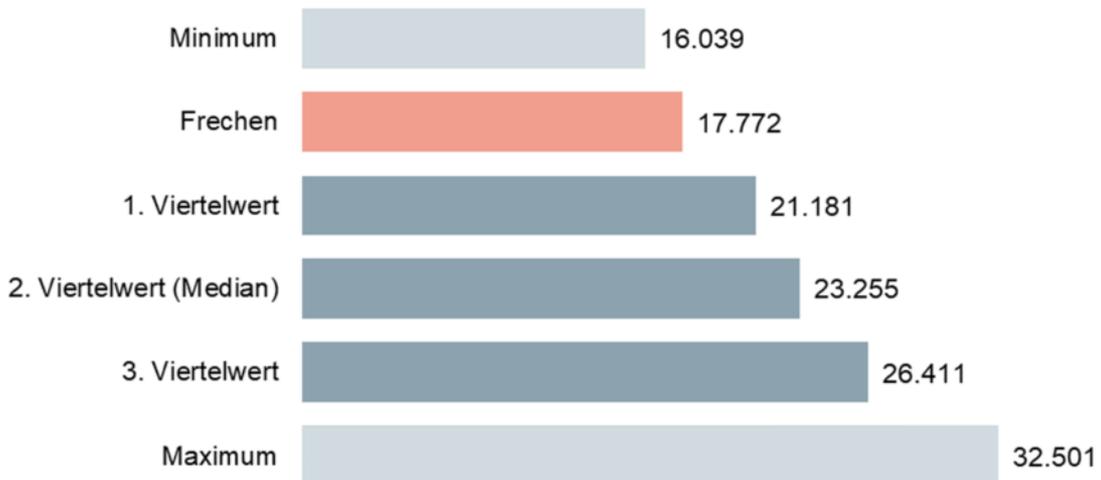
Die Stadt Frechen positioniert sich mit den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren beim Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Wert. Die niedrigen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren bestätigen sich auch im Zeitreihenvergleich.

Aufwendungen HzE je Einwohner 0 bis unter 21 Jahren

2015	2016	2017	2018
512	641	639	593

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen sind neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 wurden in Frechen insgesamt 341 Hilfefälle bearbeitet, davon waren 214 Fälle ambulant und 127 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen.



Aufwendungen HzE je Hilfefall

2015	2016	2017	2018
16.129	19.276	19.759	17.772

Die steigenden Aufwendungen je Hilfefall HzE sind auf die 2016 und 2017 hohen Fallzahlen der unbegleiteten minderjährigen Ausländer zurückzuführen. Der durchschnittliche Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verursachte 2016 Aufwendungen von 103.360 Euro, 2017 von 60.297 Euro.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.154	7.412	9.929	11.045	11.840	16.677	35
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.526	28.548	34.695	38.367	41.684	47.329	35

Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall in Frechen haben unterschiedliche Gründe. Ein bereits beschriebener Grund ist die engmaschige Begleitung der Hilfen. Durch die kurzen Bewilligungszeiträume (ambulant sechs Monate, stationär zwölf Monate) müssen die Fachkräfte engmaschig die Hilfen begleiten. Die Verlängerung der Hilfen wird durch die Fachdienstleitung bewilligt und muss gesondert begründet werden.

Die Stadt Frechen verfolgt zudem den Ansatz, ambulante vor stationären Leistungen zu platzieren. Der sehr hohe Anteil ambulanter Hilfefälle spiegelt dies wieder. Auf diesen Vorsatz ausgerichtet wurde das Hilfeplanverfahren um das bereits beschriebene vereinfachte Hilfeplanverfahren ergänzt. Dieser, laut Aussage der Stadt präventive Ansatz, bewirkt, dass die Fachkräfte des ASD schnell und unbürokratisch ambulante Hilfen (§ 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII) in Krisensituationen implementieren können. Die Erfahrungen der Stadt mit diesem Vorgehen werden als erfolgreich eingestuft.

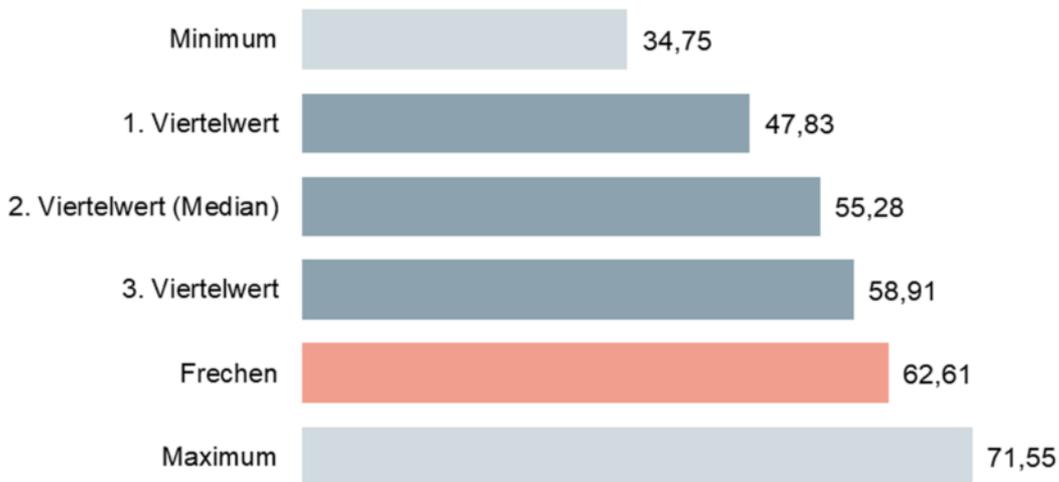
Des Weiteren hat die Stadt eine pauschalfinanzierte Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII eingerichtet. Über einen Trägerverbund, bestehend aus vier Trägern, kann ein nahezu ausreichendes Kontingent an Leistungen bereitgestellt werden. Die Aufwendungen je Hilfefall sind sehr niedrig. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel 3.7.2.2.

Die niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfefall von 30.526 Euro haben nochmals einen besonderen Einfluss auf die niedrigen Aufwendungen HzE je Hilfefall. Von 127,51 Hilfeplanfällen entfallen 65,67 Hilfeplanfälle auf die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Die Vollzeitpflege ist die günstigste Form der stationären Unterbringung und kostet in Frechen 9.932 Euro je Hilfefall. Dies ist interkommunal der niedrigste Wert. Detaillierte Ausführungen zur Vollzeitpflege folgen in Kapitel 3.7.2.4.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen positiven Einfluss auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall und den Fehlbetrag HzE.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Frechen** hat mehr ambulante Hilfefälle als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle im Jahr 2018 bestätigt sich auch in den Jahren 2015 bis 2018. Der Anteil steigt von 59,31 Prozent in 2015 auf 62,61 Prozent im Jahr 2018. Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle steht in Korrelation zu den strategischen Maßnahmen der Fachdienstes 5, ambulante Hilfen niedrigschwellig einzusetzen. Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle nimmt Einfluss auf die niedrigsten Aufwendungen HzE je Hilfefall im interkommunalen Vergleich.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

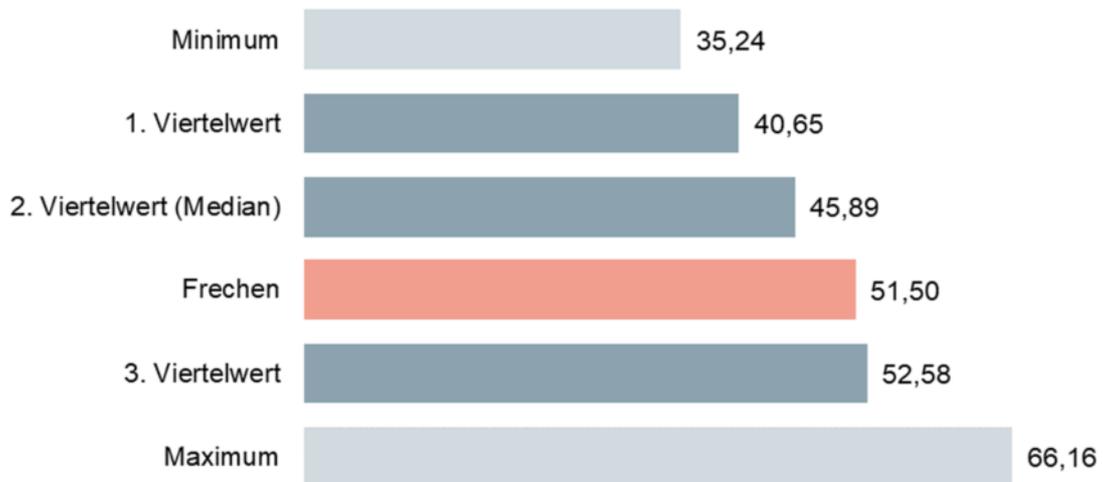
- ➔ Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familien-

system. 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.

Im Jahr 2018 waren 66 von 128 stationären Hilfefällen bei der **Stadt Frechen** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen.



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

2015	2016	2017	2018
46,98	46,69	46,12	51,50

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt im Zeitverlauf von 2015 bis 2017 eine konstante Entwicklung. Die Steigerung im Jahr 2018 ist auf einen Anstieg der Vollzeitpflegefälle zurückzuführen bei gleichbleibenden stationären Hilfefällen. Die Jahre 2016 und 2017 sind geprägt durch steigende Fallzahlen für Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer. In Frechen erfolgt die Unterbringung der UMA²¹ überwiegend in der Heimunterbringung oder in betreuten Wohngruppen.

²¹ Unbegleitete minderjährige Ausländer

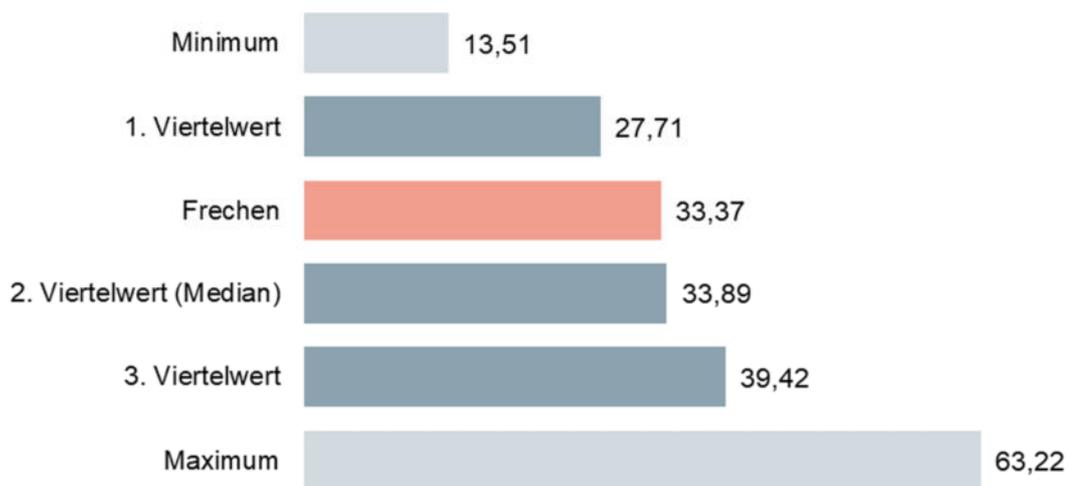
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.4.

3.7.1.4 Falldichte

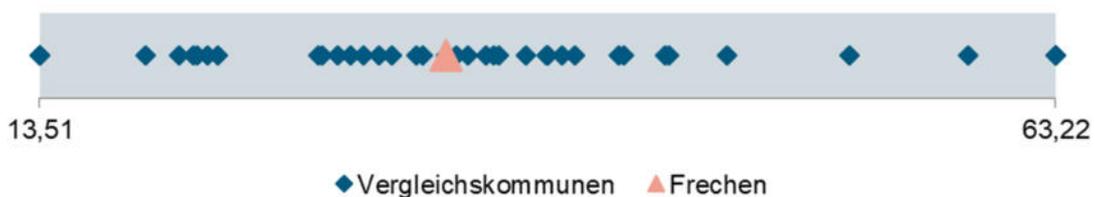
- Die Falldichte liegt auf mittleren Niveau und wirkt sich nicht belastend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfe zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte 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 35 Kommunen eingeflossen.



Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfefälle	186,91	209,59	197,84	213,50
stationäre Hilfefälle	128,25	126,01	129,91	127,51
Hilfefälle gesamt	315,16	335,60	327,75	341,01

Im Zeitreihenverlauf der Jahre 2015 bis 2018 steigen die gesamten Hilfefälle um rund 26 Hilfefälle. Die Steigerung ist exakt auf die Steigerung der ambulanten Hilfefälle zurückzuführen. Die steigenden Fallzahlen im ambulanten Kontext sind auf den präventiven ambulanten Ansatz der Stadt Frechen zurückzuführen. Auch die konstanten stationären Hilfefälle sind sehr positiv zu bewerten. Unter dem Aspekt der steigenden stationären Fallzahlen im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Ausländer sind diese konstanten Fallzahlen noch positiver zu bewerten.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

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

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

Kennzahl	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.191	1.381	5.972	8.117	10.422	17.906	30

Die erhöhten Aufwendungen der flexiblen ambulanten Hilfen je Hilfefall im Jahr 2018 bestätigten sich auch im Zeitreihenvergleich wie unten anstehende Tabelle verdeutlicht:

Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2015 bis 2018

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.900	10.969	15.003	12.191

Laut Aussage der Stadt Frechen werden Leistungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, wie bereits unter Kapitel 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren, als niedrighschwelliges Angebot angesehen und im Rahmen der vereinfachten Hilfeplanung abgewickelt. Dieser „präventive Ansatz“ der Stadt Frechen wird durch den Fachdienst 5 sehr positiv bewertet. Laut eigener Aussage ist die Stadt in der Lage, kostspielige stationäre Hilfen größtenteils zu vermeiden. Die ASD-Fachkräfte sind imstande, Familien in Notsituation schnell zu helfen. Hierfür steht ein ausreichendes Angebot an Leistungen freier Träger zur Verfügung.

Dass das vereinfachte Hilfeplanverfahren in Frechen häufig Anwendung findet zeigt sich auch in der Falldichte.

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



Lediglich drei Kommunen im interkommunalen Vergleich haben eine noch höhere Falldichte als die Stadt Frechen. Die hohe Falldichte und die hohen Aufwendungen je Hilfefall spiegeln sich auch in den Aufwendungen im Einwohnerbezug wieder. Lediglich zwei Kommunen haben noch höhere Aufwendungen als die Stadt Frechen.

Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Einwohner 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2018



Eine Möglichkeit die hohen Aufwendungen je Hilfefall tiefergehend zu analysieren bietet sich in der Auswertung der einzelnen Laufzeiten. Der Stadt Frechen war es in der Prüfung nicht möglich Laufzeiten aus dem Fachverfahren auszuwerten. Auch dies begründet sich im fehlenden Auswertungsprogramm im Fachverfahren.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall § 31 SGB VIII werden durch die pauschale Finanzierung des Trägerverbundes begünstigt. Die im Konzept der ambulanten Erziehungshilfen definierten und gelebten Standards zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sind positiv zu bewerten.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.713	5.199	8.059	9.803	11.098	13.046	32

Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall § 31 SGB VIII sind auf eine strukturelle Besonderheit der **Stadt Frechen** zurückzuführen. Bereits seit dem Jahr 1983 besteht das Konzept der ambulanten Erziehungshilfen der Stadt Frechen. Über einen Zusammenschluss von vier Trägern werden die Sozialpädagogische Familienhilfe und die Erziehungsbeistandschaft angeboten. Der Trägerverbund wird von der Stadt Frechen pauschal finanziert. Im Jahr 2018 betragen die gesamten Aufwendungen 421.233 Euro für 62,75 Hilfeplanfälle.

Im Konzept der ambulanten Erziehungshilfen der Stadt Frechen wird die inhaltliche Arbeit im Rahmen der Sozialpädagogischen Familienhilfe und Erziehungsbeistand beschrieben. Dabei beschreibt man die Ziele der Hilfe, die Zielgruppen, die Methoden und Arbeitsschwerpunkte, den Ablauf der Hilfen sowie die Vernetzung zu anderen Trägern der Jugendhilfe. Ein wichtiger Bestandteil um die Wirksamkeit der Hilfen zu messen ist die im Konzept beschriebene Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Dabei differenziert man zwischen Strukturqualität (z.B. die Vernetzung im Sozialraum), der Prozessqualität (z.B. Absprachen mit dem Jugendamt) und der Ergebnisqualität. Gerade die Ergebnisqualität ist von besonderer Bedeutung. Es erfolgt eine fortlaufende Evaluation der Arbeit anhand folgender Kriterien:

- Umsetzung des Hilfeplanes,
- Dokumentation des Hilfeverlaufs,
- Befragung der Hilfeempfänger und
- Jahresbericht.

Neben der Evaluation der laufenden Tätigkeiten ist die Qualitätsentwicklung fest verankert. Unter Qualitätsentwicklung sind die Punkte Zufriedenheit der Mitarbeiter, fachliche Entwicklungen und strategische Entwicklungsziele festgelegt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2018

Kennzahl	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	26.403	12.379	24.473	33.279	37.678	55.310	29

Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall Tagesgruppe wirken begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall HzE. Leistungserbringer der Tagesgruppe ist ebenfalls der Trägerverbund in Frechen

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die im Vergleich niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege resultieren aus dem Umstand, dass die kostenintensiven professionellen Erziehungsstellen nicht unter den Leistungen den § 33 SGB VIII geführt werden. Diese Leistungen werden unter der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII abgebildet.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.932	9.932	13.872	18.407	20.572	26.274	35

Im Jahr 2018 betragen die Aufwendungen für Vollzeitpflege 652.204 Euro für 65,67 Hilfefälle. Die hier dargestellten Aufwendungen und Hilfefälle betreffen lediglich die Vollzeitpflege in einer Pflegefamilie. In der Stadt Frechen sind die Hilfefälle für Unterbringungen in professionellen Erziehungsstellen (meist ein Elternteil mit sozialpädagogischer Ausbildung) den Leistungen des § 34 SGB VIII zugeordnet. Die professionellen Erziehungsstellen sind um ein Vielfaches kostenintensiver als die normale Form der Vollzeitpflege. Dies erklärt die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege im interkommunalen Vergleich. Die genauen Fallzahlen und Aufwendungen für professionelle Erziehungsstellen kann die Stadt systembedingt nicht auswerten.

Falldichte nach § 33 SGB VIII in Promille 2018

Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6,43	2,98	5,86	7,16	8,32	15,36	35

Die unterdurchschnittliche Falldichte im Bereich Vollzeitpflege ist einerseits auf die Besonderheit der fehlenden Hilfefälle für professionelle Erziehungsstellen zurückzuführen andererseits auf die insgesamt niedrigen Fallzahlen im stationären Kontext. Die Stadt Frechen hat im interkommunalen Vergleich nicht mehr Hilfefälle in Vollzeitpflege als andere Kommunen.

Falldichte HzE stationär in Promille 2018

Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12,48	7,43	12,34	13,78	18,67	28,28	35

Wie bereits unter Kapitel 3.7.1.3 beschrieben gehört die Stadt Frechen zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Dieser hohe Anteil ist nicht auf eine hohe Falldichte im Bereich § 33 SGB VIII zurückzuführen. Vielmehr gibt es in der Stadt Frechen wenige stationäre Hilfefälle. Dies zeigt sich in der Falldichte HzE für stationäre Hilfefälle. Frechen hat eine deutlich unterdurchschnittliche Falldichte.

Die Hilfefälle nach § 33 SGB VIII werden in Frechen nicht durch die Mitarbeiter des ASD bearbeitet. Die Stadt hat hierfür mit dem Pflegekinderdienst einen Spezialdienst eingerichtet. Der Pflegekinderdienst ist mit einem Stellenumfang von 1,8 Vollzeit-Stellen ausgestattet. Zu den Aufgaben des Pflegekinderdienstes gehören die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien. Laut Aussage der Stadt Frechen wird es zunehmend schwieriger, geeignete Pflegefamilien zu finden. Im Rahmen der Akquise werden Flyer, Infoveranstaltungen, der Internetauftritt der Stadt sowie Pressemitteilungen genutzt. Sofern sich potenzielle Pflegeeltern bei der Stadt melden, durchlaufen diese ein Bewerbungsverfahren. Das Bewerbungsverfahren wurde im Rhein-Erft-Kreis harmonisiert. Alle Jugendämter nutzen einen identischen Ablauf. Die potenziellen Pflegeeltern müssen einen 17-seitigen Fragebogen ausfüllen. Als Anlage zum Fragebogen sind des weiteren ärztliche Bescheinigungen, Führungszeugnisse, Gehaltsabrechnungen und persönliche Lebensberichte beizufügen. Zusätzlich werden persönliche Informations- und Beratungsgespräche mit den Bewerbern geführt. Sofern die Bewerber alle benötigten Unterlagen eingereicht haben und der Pflegekinderdienst die Aufnahme eines Pflegekindes positiv bewertet, müssen die Pflegeeltern ein Vorbereitungsseminar durchlaufen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

- Die gute Steuerung des Fachdienstes spiegelt sich in der niedrigen Falldichte für § 34 SGB VIII wieder. Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall werden durch die Zuordnung der professionellen Erziehungsstellen zu den Leistungen des § 34 SGB VIII positiv beeinflusst.
- **Feststellung**
Die Stadt Frechen hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept.

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

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

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

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	56.545	51.026	56.688	61.423	67.676	88.444	35
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	4,93	1,95	3,59	4,98	7,05	10,08	35
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	279	136	220	296	459	584	35

Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung werden durch die Zuordnung der professionellen Erziehungsstellen positiv beeinflusst. Laut Vorgaben der gpaNRW werden die professionellen Erziehungsstellen dem § 33 SGB VIII zugeordnet. Die Stadt Frechen konnte aus dem Fachverfahren keine Auswertung vornehmen, wie viele Hilfefälle in Heimerziehung den Erziehungsstellen zuzuordnen sind. Im Jahr 2018 sind Aufwendungen in Höhe von 2.851.017 Euro für 50,42 Hilfefälle (inkl. Erziehungsstellen) entstanden.

Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen § 34 SGB VIII gesamt	2.376.878	3.540.271	3.329.726	2.851.017
davon Aufwendungen für UMA	874	996.811	961.422	636.141
Hilfefälle § 34 SGB VIII gesamt	57,33	53,93	54,91	50,42
davon Hilfefälle für UMA	0	8,83	12,50	5,25

Die Entwicklung der Fallzahlen wirkt sich positiv auf die Falldichte aus. Trotz steigender Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Ausländer in den Jahren 2016 und 2017 sinken die gesamten Hilfefälle. Obwohl die professionellen Erziehungsstellen in den Hilfefällen der Heimerziehung

enthalten sind, ist die Falldichte unterdurchschnittlich. Dies bestätigt sich auch in den Vergleichsjahren 2016 und 2017. Die niedrige Falldichte in Frechen ist sehr positiv zu bewerten.

Einen belastenden Faktor für die Aufwendungen je Hilfefall § 34 SGB VIII bilden die Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Ausländer im Jahr 2018. Ein Hilfefall kostet im Jahr 2018 rund 121.000 Euro. Im Jahr 2017 betragen die Aufwendungen je Hilfefall noch 76.914 Euro. Hintergrund der hohen Aufwendungen im Jahr 2018 sind die stark rückläufigen Hilfefälle. Von 2017 auf 2018 sinken die Hilfefälle um 7,25. Diese Hilfen wurden übergeleitet in Maßnahmen nach § 41 SGB VIII. Gleichzeitig wurden noch Abschlussrechnungen der Träger verbucht, so dass im Jahr 2018 ein rechnerisch schlechtes Ergebnis je Hilfefall entsteht.

Auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen der Heimerziehung korrelieren mit der Falldichte. Die Stadt Frechen hat unterdurchschnittliche Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dies wirkt begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.

Die Fallzahlen der Heimerziehung sind im besonderen Maße abhängig von Steuerungsmechanismen und örtlichen Gegebenheiten. In der Stadt Frechen existiert die klare Vorgabe, dass stationäre Maßnahmen als letztes Mittel anzusehen sind. Diese Vorgabe wird durch den klaren Prozessablauf gefestigt. Jegliche notwendige stationäre Hilfe wird – nach erfolgter Hilfeplankonferenz – von der ASD-Leitung und der Fachdienstleitung gegengezeichnet und genehmigt. Die Bewilligung einer stationären Maßnahme erfolgt generell befristet für zwölf Monate. Innerhalb des Bewilligungszeitraumes erfolgt eine engmaschige Hilfeplanung. Auch hier gilt der Standard, dass die Hilfeplangespräche alle sechs Monate zu führen sind. Im Regelfall erfolgen die Hilfeplangespräche im Heim. Die Fachkraft des ASD ist dadurch in der Lage, die örtlichen Gegebenheiten anzuschauen und zu bewerten. Die gpaNRW befürwortet dieses Vorgehen.

In jedem stationären Hilfefall wird zu Beginn der Hilfeplanung eine mögliche Rückkehroption geprüft. Bei der Auswahl des Leistungsanbieters wird darauf geachtet, dass die Rückkehrarbeit konzeptioneller Bestandteil der Leistungsvereinbarung ist. Sofern die Rückkehroption in die Herkunftsfamilie besteht, wird seitens des Jugendamtes im besonderen Maße versucht, einen Platz in einer ortsnahen Einrichtung zu erhalten. Laut Aussage des Fachdienstes wird dies jedoch zunehmend schwieriger. Angaben, wie viele Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie beendet wurden, konnte die Stadt nicht machen. Ebenfalls waren die Laufzeiten der Hilfefälle nicht auswertbar. Auch dies begründet sich wieder im fehlenden Auswertungsprogramm. Die Verselbstständigung wird in Frechen nicht standardisiert durchgeführt. Jeder Fall wird individuell besprochen und die Verselbstständigung eingeleitet. Vorgaben für die Fachkräfte des ASD bestehen nicht.

→ **Empfehlung**

Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte den Standard der Rückführungsarbeit und Verselbstständigung nach eigenen Vorgaben klar definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.

3.7.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die niedrigen ambulanten Aufwendungen je Helfefall werden durch die örtliche Trägerstruktur positiv beeinflusst. Klare Verfahrensschritte unterstützen die Fachkräfte in der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung wird in Frechen seit 2018 durch einen Spezialdienst durchgeführt. Hospitationen am Bildungsort Schule werden größtenteils verpflichtend durchgeführt.

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

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die **Stadt Frechen** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	9.834	9.180	13.139	16.835	22.950	34.678	34
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	6.707	6.707	10.731	13.026	16.483	25.184	34
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	145.609	30.596	59.372	67.154	90.029	145.609	25
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	6.472	6.472	14.534	16.136	19.988	47.014	28
Anteil Helfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Helfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	69,09	18,85	47,15	59,35	78,34	90,40	32
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	4,35	1,51	3,29	4,74	6,83	15,01	35

Die Aufwendungen je Helfefall Eingliederungshilfe sind in nahezu allen Bereichen niedrig. Bei den ambulanten Aufwendungen je Helfefall Eingliederungshilfe verzeichnet die Stadt Frechen

den niedrigsten Wert im interkommunalen Vergleich. Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales verbucht die ambulanten Aufwendungen differenziert, wenn es sich um Leistungen für Integrationshelfer handelt. Dies ist unter Steuerungsaspekten positiv zu bewerten. Ein Grund für die niedrigen ambulanten Aufwendungen kann im quantitativ guten Angebot von Leistungen für Integrationshelfer gesehen werden. Die Integrationshelfer machen rund 70 Prozent der ambulanten Hilfefälle aus.

Die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall Integrationshelfer im interkommunalen Vergleich werden nicht nur durch das am Markt verfügbare Angebot positiv beeinflusst. Einfluss nimmt auch ein seit Jahren praktizierter Standard der Stadt im Bereich Lese-Rechtschreib-Schwäche und Dyskalkulie. Ein Träger im Stadtgebiet²² führt seit Jahren diese Leistungen aus. Dabei wird methodisch nicht in Einzelgesprächen gearbeitet. Vielmehr erfolgt der „Unterricht“ im Gruppenarbeiten. Dieses Verfahren wird seitens des Fachdienstes pädagogisch positiv bewertet. Finanzwirtschaftlich nimmt es merklichen Einfluss auf die Aufwendungen. Je Hilfefall Lese-Rechtschreib-Schwäche und Dyskalkulie zahlt die Stadt eine monatliche Pauschale von 200 Euro. Wie hoch der Anteil dieser Krankheiten an den gesamten ambulanten Fallzahlen ist, kann nicht ausgewertet werden.

Im Bereich der stationären Aufwendungen je Hilfefall Eingliederungshilfe bildet die Stadt Frechen den Maximalwert. Hierbei handelt es sich um einen Hilfefall. Weitere stationäre Hilfefälle gibt es nicht. Laut Aussage der Stadt Frechen ist nicht damit zu rechnen, dass die Aufwendungen sinken. Vielmehr sind die durchgeführten Leistungen pädagogisch notwendig.

Seit dem Jahr 2018 gibt es den Spezialdienst Eingliederungshilfe mit einem Stellenumfang von 0,5 Vollzeit-Stellen. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung für Anträge auf Schulintegrationshilfe wird durch die Jugendämter im Rhein-Erft-Kreis nach einem eigenen Standard durchgeführt („Handreichung zum einheitlichen Umgang der Jugendämter des Rhein-Erft-Kreises mit Anträgen zur Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in Form von Schulintegrationshilfen“). Die Handreichung beschreibt unter anderem die Prozessschritte zur Antragsstellung. Für die Jugendämter werden alle benötigten Anschreiben (Schule, KiTa usw.), Stellungnahmen und Fragebögen standardisiert bereitgestellt.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht. Auch hierfür besteht im Rhein-Erft-Kreis ein gemeinsam erarbeiteter Leitfadens. Ziel des Leitfadens ist es, einerseits Kriterien für die Notwendigkeit einer Hospitation zu definieren, andererseits eine Übersicht über den Prüfprozess der Teilhabebeeinträchtigung zu geben. Wird ein Antrag auf eine Schulintegrationshilfe gestellt, so erfordert die Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung, aus Sicht der Jugendhilfe, eine Möglichkeit zur Hospitation in der Schule. Bevor es zur Hospitation in der Schule kommt, muss in einem ersten Schritt eine Stellungnahme der Schule zum Antrag der Eltern auf Gewährung von Eingliederungshilfe abgegeben werden. Sofern es sich um die Krankheitsbilder Lese-Rechtschreib-Schwäche, Dyskalkulie oder Autismus handelt, muss keine vertiefte Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im Rahmen einer Hospitation durchgeführt werden. Bei allen anderen psychischen Störungen gemäß ICD-10-Klassifizierung der Weltgesundheitsorganisation²³ ist eine

²² vgl. http://lrsundlernen.de/leistungen/leistungen_therapie.shtml

²³ Deutsches medizinisches Institut im Internet. <https://www.dimdi.de/static/de/klassifikationen/icd/icd-10-gm/kode-suche/htmlgm2019/>, Stand 28. September 2020

Hospitation notwendig. Wird diese Hospitation durch die Schulleitung abgelehnt erfolgt eine Ablehnung des Antrags auf Eingliederungshilfen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.7 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die guten Verfahrensstandards der Stadt wirken sich auf die Falldichte für junge Volljährige aus. Keine Stadt im Vergleich hat prozentual weniger Hilfefälle. Von den gewährten Hilfen sind die meisten ambulante Hilfefälle. Dies führt zu den zweitniedrigsten Aufwendungen je Hilfefall im Vergleich.

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

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.473	18.427	26.643	29.791	35.207	49.428	34
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,98	3,98	7,57	9,89	12,44	18,28	35
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.333	2.430	6.558	9.035	12.528	23.787	32
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	66,86	0,00	20,15	36,81	43,66	73,21	35
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.864	28.656	34.405	40.779	46.199	69.002	34
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	./.	4.929	10.410	14.999	21.412	38.806	30
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	30.864	29.193	40.431	45.283	54.012	79.452	33

In der Stadt Frechen sind im Jahr 2018 Aufwendungen in Höhe von 250.867 Euro für 13,58 Hilfefälle entstanden. Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales hat die Voraussetzungen an

die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige klar definiert. In Frechen erhalten junge Volljährige Leistungen, wenn es einen fachlich begründeten erzieherischen Bedarf gibt und die erforderliche Mitwirkungsbereitschaft des jungen Volljährigen zu erkennen ist. Die jungen Volljährigen werden seitens der Fachkräfte engmaschig betreut. Hilfeplangespräche und Bewilligungszeitraum der Hilfen sind jeweils auf drei Monate festgelegt. Die Verselbstständigung wird in jedem Hilfefall individuell geplant und ist fester Bestandteil der dreimonatlich stattfindenden Hilfeplangespräche. Diese engmaschige Begleitung zeigt sich einerseits im Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den gesamten Hilfefällen und andererseits an der Falldichte. In Frechen sind lediglich vier Prozent der Hilfefälle für junge Volljährige. Dies ist der niedrigste Anteil im interkommunalen Vergleich. Dieser Anteil bestätigt sich in der Falldichte.

Falldichte § 41 SGB VIII Promille 2018

Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8,82	5,07	14,45	19,28	24,78	41,78	34

Die Stadt Frechen hat die zweitniedrigste Falldichte im interkommunalen Vergleich. Die niedrige Falldichte im Jahr 2018 bestätigt sich in den Vorjahren. Frechen zählt jeweils zu den Städten mit der niedrigsten Falldichte. Besonders hervorzuheben ist, dass bei der niedrigen Falldichte der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen § 41 SGB VIII sehr hoch ist.

Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent 2018



Im Vergleich zeigt sich, dass lediglich eine Kommune einen höheren Anteil ambulanter Hilfefälle hat. Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle § 41 SGB VIII führt zu den zweitniedrigsten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall. Diese betragen 18.473 Euro. Weiteren positiven Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall nehmen die niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfefall. Der Heimfall § 41 SGB VIII kostet die Stadt im Jahr 2018 30.864 Euro.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Ausländer resultieren aus den hohen Aufwendungen der Heimunterbringung im Jahr 2018.

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.

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

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	56.461	20.636	29.571	42.951	53.368	98.984	35
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,76	3,40	5,59	6,58	8,82	16,31	35

Die rückläufigen Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Ausländer zeigen sich sowohl in den Transferaufwendungen, als auch in den Hilfefällen.

Aufwendungen und Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2018

	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen für UMA	1.011	1.016.028	1.040.126	724.389
Hilfefälle für UMA	0,00	9,83	17,25	12,83

Besonderen Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall UMA nehmen die Hilfefälle der Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer. Aufwendungen von 636.141 Euro stehen 5,25 Hilfefälle gegenüber. Dies entspricht einem Aufwand von 121.170 Euro je Hilfefall (detaillierte Beschreibung unter Kapitel 3.7.2.5). Laut Aussage der Stadt Frechen handelt es sich hierbei um schwer traumatisierte Flüchtlinge, welche einen intensiven erzieherischen Bedarf haben. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall belasten jedoch nicht den kommunalen Haushalt. Das Landesjugendamt erstattet in der Regel 100 Prozent der Aufwendungen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	In der Stadt Frechen gibt es keine offiziell formulierte Gesamtstrategie für den Bereich der erzieherischen Hilfen. Es bestehen allerdings Zielvereinbarungen im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sowie Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele.	89	E1	Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung entwickeln. Dabei können die bereits bestehenden Produktziele zu Steuerungszwecken in die Gesamtstrategie eingebunden werden.	89
F2	Die Stadt Frechen erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht für den Jugendhilfeausschuss. Der Tätigkeitsbericht umschreibt ausgiebig die Fallzahlenentwicklung in den einzelnen Hilfearten sowie den gesamten Transferaufwand. Kennzahlen werden jedoch nicht berücksichtigt. Die gpaNRW sieht beim Finanzcontrolling an mancher Stelle noch Optimierungspotenzial. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse können die wirtschaftliche Steuerung des Fachdienstes unterstützen.	90	E2	Die Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte das benötigte Auswertungsprogramm anschaffen und zukünftig den Tätigkeitsbericht um hilfesspezifische Aufwendungen und Kennzahlen ergänzen. Als mögliche Kennzahlen können die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten ausgewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.	91
F3	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein übergreifendes, strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten oder trägerspezifisch zu messen, besteht in Frechen nicht.	91	E3	Die Stadt Frechen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auf die Hilfearten bezogen durchgeführt werden. Außerdem sollten die Laufzeiten der Hilfen ausgewertet und analysiert werden. Die Ergebnisse sollten in den Tätigkeitsbericht aufgenommen werden.	92
Verfahrensstandards					
F4	Einzelne Hilfen sind als Flussdiagramme abgebildet, dies jedoch nicht selbsterklärend.	92	E4	Die graphische Darstellung im Flussdiagramm sollte angepasst werden. Das Flussdiagramm sollte selbsterklärend sein. Dabei sollten einzelne Prozessschritte stichpunktartig beschrieben werden.	94
F5	Die Stadt Frechen hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren ausgiebig formuliert. Lediglich die Rückkehroption in den elterlichen Haushalt wird oberflächlich beschrieben.	94	E5	Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen. Hierzu sollte der Fachdienst klar	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				definieren, wie Rückführungsarbeit in Frechen durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann der Fachdienst in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.	
F6	Im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	96	E6	Der Fachdienst sollte das papierhafte Anbieterverzeichnis in ein digitales Anbieterverzeichnis ändern. Neben den Leistungen und Entgeltvereinbarungen sollten Erfahrungswerte mit den freien Trägern hinterlegt sein. Die in Frechen praktizierten Standards zu Laufzeitbegrenzungen sollten verschriftlicht und bei Bedarf um ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden.	98
F7	Prozesskontrollen werden im Fachdienst Jugend, Familie und Soziales konsequent umgesetzt. Lediglich die Wiedervorlage im Fachverfahren bietet Verbesserungsmöglichkeiten.	99	E7	Der Fachdienst sollte die Wiedervorlagefunktion im Fachverfahren optimieren. Die Wiedervorlage sollte als Pflichtfeld deklariert sein. Zusätzlich sollte das Fachverfahren automatisiert eine Meldung an die Fachkraft geben, wann ein Hilfeplangespräch turnusmäßig ansteht. Nach Möglichkeit sollten die Teamleitungen/Abteilungsleitung eine Übersicht im Fachverfahren haben, welche Wiedervorlage bei welchem Mitarbeiter ansteht.	100
Leistungsgewährung					
F8	Die Stadt Frechen hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept.	117	E8	Der Fachdienst Jugend, Familie und Soziales sollte den Standard der Rückführungsarbeit und Verselbstständigung nach eigenen Vorgaben klar definieren und niederschreiben. Bestenfalls sollten die Standards in einem eigenen Konzept zusammengeführt werden.	118

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	51.510	51.999	52.171	52.212
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.473	8.565	8.657	8.679
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.923	10.084	10.142	10.219

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	5.083.137	6.468.866	6.476.109	6.060.316
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	512	641	639	593
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	16.129	19.276	19.759	17.772
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.813.520	1.938.129	2.088.520	2.167.902
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.703	9.247	10.557	10.154
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.269.617	4.530.737	4.387.589	3.892.414
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	25.494	35.955	33.774	30.526
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	31,76	33,28	32,32	33,37
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	59,31	62,45	60,36	62,61
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	46,98	46,69	46,12	51,50

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	819.325	953.452	1.053.956	1.072.849
Anzahl der Hilfefälle	75,17	86,92	70,25	88,00

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	427.098	410.618	429.998	421.223
Anzahl der Hilfefälle	64,58	71,75	69,92	62,75
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	317.177	332.525	290.510	270.630
Anzahl der Hilfefälle	9,75	9,50	10,42	10,25
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	643.882	640.448	702.028	652.204
Anzahl der Hilfefälle	60,25	58,83	59,92	65,67
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	2.376.878	3.540.271	3.329.726	2.851.017
Anzahl der Hilfefälle	57,33	53,93	54,91	50,42
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	10.455	28.619	45.791	104.697
Anzahl der Hilfefälle	1,00	1,67	3,83	5,92
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	328.435	301.923	317.327	436.829
Anzahl der Hilfefälle	34,08	37,42	42,00	44,42
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	157.799	258.990	306.773	250.867
Anzahl der Hilfefälle	12,00	14,58	16,50	13,58
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	8,28	9,60	11,11	8,82

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.011	1.016.028	1.040.126	724.389
Anzahl der Hilfefälle	0,00	9,83	17,25	12,83

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Frechen 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 Frechen verfügt bereits über **effektive Prozessabläufe**. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW 2018) und die sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW 2018 werden nach Angabe der Stadt immer eingehalten.

Bei der Sachbearbeitung von Bauanträgen erreicht sie eine **vergleichsweise hohe Fallzahl je Vollzeit-Stelle**. Der Overheadanteil ist gering, da die Stelle des Sachgebietsleitenden im Betrachtungszeitraum noch nicht besetzt war. Zur Korruptionsprävention sollte ein Vieraugenprinzip eingeführt werden. Die Unterschriftsbefugnisse sollten dahingehend geändert werden.

Die Stadt Frechen arbeitet bei der Bauaufsicht mit einer Fachsoftware, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwar gut unterstützt, aber in einzelnen Bereichen **keine statistischen Auswertungen** ermöglicht. So ist z. B. nicht bekannt, welche Genehmigungsarten (einfache oder normale Genehmigungsverfahren) bearbeitet wurden. Interkommunale Vergleiche konnten daher für die Stadt nicht aufgestellt werden. Eine plausible Datenlage ist Voraussetzung für die Steuerung der Genehmigungsverfahren. Sie sollte daher verbessert bzw. geschaffen werden.

Die Bearbeitungszeiten lassen sich nicht differenziert nach einfachen oder normalen Genehmigungsverfahren auswerten. Ein interkommunaler Vergleich nach der gpaNRW-Systematik war so nicht möglich. Die **durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten** sind tendenziell unterdurchschnittlich. Künftig sollten alle Laufzeiten automatisch erfasst und regelmäßig ausgewertet werden.

Weitere **Entwicklungsmöglichkeiten** bietet die noch voranzutreibende **Digitalisierung**. Wenn die Stadt ihre Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens digitalisiert, ermöglicht dies ggf. eine weitere Verringerung der Bearbeitungszeiten. Auch die Altakten sollten digitalisiert werden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Frechen** ist nach Angaben von IT.NRW mit 52.473 Einwohnern²⁴ im Vergleich eine nach der Einwohnerzahl überdurchschnittlich große mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Fläche ist mit 45,06 qkm dagegen vergleichsweise klein: sie liegt knapp über den unteren Viertelwert. Neben der Wohnbebauung entfallen in Frechen wesentliche Flächenanteile auf Gewerbebetriebe

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	49	31	54	64	75	124	74
Fälle je qkm	6	1	2	3	4	15	74
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	1,78	6,42	9,20	12,84	40,94	50
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	53,54	81,07	85,66	90,16	96,77	50
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,00	0,00	1,32	4,37	8,57	25,61	74

Frechen kann die Fallzahlen nicht differenziert nach Antragsarten auswerten. Bezogen auf die Anzahl der Einwohner liegen im Vergleichsjahr vergleichsweise wenige Anträge vor. In Relation zur Gemeindefläche hingegen ist die Fallzahl deutlich höher. Beide Kennzahlen korrespondieren mit den strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Frechen. In 2008 wurde zuletzt ein größerer Bebauungsplan aufgestellt. Die Bebauung des Cremer-Breuer-Geländes, des Atriums oder das Wohngebiet „Auf dem Rotental“ (beide im Stadtteil Königsdorf) sind abgeschlossen. Neben diesen Baugebieten erfolgten Nachverdichtungen der Bebauung in innerstädtischer Lage. Es handelte sich überwiegend um Wohnbebauung mit Tiefgaragen.

Die Kennzahlen werden sich künftig gravierend ändern, da ab dem Jahr 2022 120 Wohneinheiten (WE) im Stadtteil Habelrath geplant sind. Mit der Grube Carl wird voraussichtlich ab 2024 ein neuer Stadtteil entwickelt. Hier sind 1.320 WE in den nächsten 20 Jahren geplant. Davon werden ab 2022 450 WE mit einer Kindertagesstätte und einer Grundschule mit Zweifach-Sporthalle realisiert. Dazu kommen rund 15 Hektar innenstadtnahe Industrieflächen, rund 30

²⁴ nach Angabe von IT.NRW für das Jahr 2019

Hektar der stillgelegten Brikettfabrik und 18 Hektar Gewerbegebiet auf heutigen Ackerflächen, die in den nächsten Jahren bebaut werden sollen.

Baugenehmigungsverfahren von Gewerbebetrieben benötigen oft mehrere Stellungnahmen oder Gutachten von internen oder externen Ämtern oder Behörden. Der Fachdienst 9 (Stadtplanung, Bauordnung und Geo-Informationen) und das Umweltamt des Rhein-Erft-Kreises werden in der Regel bei Neubaumaßnahmen beteiligt. Interne Stellungnahmen – von Stadtplanung, Stadtentwässerung, Verkehrsinfrastruktur oder den vorbeugenden Brandschutz - werden in Frechen regelmäßig eingeholt.

Bei Freistellungen wird in der Regel nur die Stadtplanung beteiligt. Es wird dabei geprüft, ob das Städtebaurecht eingehalten wird.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen kann große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren haben. Stellungnahmen müssen in Frechen nur vergleichsweise selten eingeholt werden. Dies trifft in besonderem Maße auf extern einzuholende Stellungnahmen zu.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,49	0,26	1,27	1,75	2,66	6,31	43
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,18	0,14	0,59	0,93	1,24	2,44	44
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1,66	0,85	1,92	2,54	4,00	6,89	52

Bei Bauvorhaben, die innerhalb eines Bebauungsplans liegen, benötigt die Bauaufsicht seltener interne Stellungnahmen. Frechen weist zahlreiche Flächen mit B-Plan aus – die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen ist in diesen Fällen einfacher. Schon der Antragstellende kann die Rahmenbedingungen für sein Vorhaben im Vorfeld klären, zumal die aktuellen Bebauungspläne auf der städtischen Homepage online einsehbar sind. Die Bebauungsplanübersicht ist nach Ortsteilen geordnet. Nach Angabe der Stadt verstoßen Baugenehmigungsanträge häufig gegen das Bauplanungsrecht.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gemäß BauO NRW 2018 auf zwei Monate begrenzt. Geht die Stellungnahme nicht fristgerecht ein, fragt die Bauaufsicht der Stadt Frechen ggf. nach. Bei den internen Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Fachdienste innerhalb von zwei Wochen antworten. Diese Frist wird in der Regel eingehalten. Die jeweiligen Bearbeitungszeiten können ausgewertet werden, allerdings sind sie nicht durchgängig plausibel. Die Fachsoftware erfasst eingehende Stellungnahmen nicht automatisiert, sondern erst nach

Bestätigung durch den Sachbearbeitenden. Eine entsprechende Schnittstelle für das automatisierte Einlesen der Stellungnahmen in der Fachsoftware fehlt.

→ **Empfehlung**

Die technischen Voraussetzungen für die Online-Abwicklung der Stellungnahmeverfahren sollten geprüft werden. Mit einer Schnittstelle kann das Verfahren optimiert werden.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, ob die jeweiligen Fachdienste die Stellungnahme mit einem eindeutigen Fazit abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet dabei weniger Aufwand für die Bauaufsicht. In Frechen wird das u.a. durch die Verwendung von Formblättern erreicht. Diese wurden gemeinsam mit den betroffenen Fachdiensten entwickelt. Damit wurde die Bearbeitungszeit der Stellungnahme verkürzt.

Ein wesentlicher Grund für die vergleichsweise geringe Zahl intern eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen ist das städtische Geoinformations-System (GIS), das die Stadt Frechen in den letzten Jahren inklusive einer Online-Auskunft aufgebaut hat. In diesem Programm sind für nahezu das gesamte Stadtgebiet u. a.

- die vorhandene Bebauung,
- die vorhandenen Bebauungspläne,
- Straßen und Wege,
- Luftbilder,
- Höhenlinien,
- Katasterkarten,
- das Kanalkataster und
- öffentliche Grünflächen

eingetragen.

Mit der GIS-Auskunft hat die Stadt Frechen die Bauaufsicht technisch gut aufgestellt. Neben der Bauaufsicht werden damit auch andere beteiligte Fachdienste entlastet.

Eine 3D-Rundumsicht, die einige Kommunen ergänzend verwenden, steht in Frechen nicht zur Verfügung. Zwar gibt es eine Straßenansicht und eine Vogelperspektive, es ist jedoch nicht möglich, einen Straßenzug auch von der Rückseite zu erfassen. Für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge könnte die Sachbearbeitung damit feststellen, wie die Umgebung des Antragortes aussieht und welche Fachdienste betroffen sind. Unnötige Anfragen würden so vermieden. Auch Ortsbesichtigungen könnten oft entfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Frechen sollte prüfen, ob sie eine 3D-Rundumsicht integrieren kann. Ortsbesichtigungen könnten damit auf ein Minimum reduziert werden.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

In Frechen ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Der Gebührenrahmen berücksichtigt ggf. nicht den tatsächlichen bei der Stadt Frechen anfallenden Aufwand.

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

Die **Stadt Frechen** hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 Eingang des Bauantrages (§ 69 BauO NRW 2000) nach eigener Aussage immer ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Daher wird die Stadt Frechen bei Beibehaltung der bisherigen Praxis die Frist auch künftig einhalten können. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 71 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht gleichzeitig ein. Die Voraussetzung hierfür ist eine ausreichende Anzahl der vorhandenen Antrags-Exemplare. Drei davon werden immer angefordert. Sollten im Einzelfall mehr Exemplare benötigt werden, erfährt dies der Antragstellende mit der Eingangsbestätigung. Die Kommunikation mit den Dienststellen erfolgt per Mail und per Telefon.

Die in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Sechs-Wochen-Frist nach Eingang des Bauantrags wird in Frechen ebenfalls eingehalten. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt nach § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000 in der Regel nicht. Dazu gibt sie den Antragstellenden den Hinweis, vor Baubeginn die Nachbarzustimmung selbst einzuholen.

Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt immer. Ein Besuch auf der Baustelle ist damit nicht unbedingt verbunden, es sei denn, dass ein Hinweis dazu in der Verwaltung eingeht oder ein Baukontrolleur auf einen vorzeitigen Baubeginn aufmerksam wird. Eine Verpflichtung für die Kommune aufgrund der BauO NRW besteht nicht.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitenden stellt die Stadt über ihre Fachsoftware sicher. Der Workflow ist so eingerichtet, dass die Arbeitsschritte eindeutig vorgegeben sind. Daneben gibt es regelmäßige und anlassbezogene abteilungsinterne Besprechungen. Ändert sich z. B. durch neue Gerichtsurteile die Rechtsprechung, werden alle Mitarbeitenden darüber informiert.

Die Überprüfung im Vieraugenprinzip soll zum einen eine höhere Rechtssicherheit herstellen und zum anderen möglicher Korruption vorbeugen. Bei der Stadt Frechen ist das im Bearbeitungsablauf der Genehmigungsanträge nicht explizit verankert. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden eigenverantwortlich bearbeitet. Mehr findet sich dazu im Berichtsabschnitt Geschäftsprozesse.

Der Gebührenrahmen ist in der Fachsoftware hinterlegt. Eine Anpassung ist zum 01. Januar 2020 erfolgt. Der tatsächliche Bearbeitungsaufwand sollte in Abständen ermittelt werden, um eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung ermöglichen zu können.

→ **Empfehlung**

Der Aufwand für die Bearbeitung der Baugenehmigungsanträge sollte regelmäßig ermittelt werden. Auf dieser Grundlage sollte der in der Fachsoftware hinterlegte Gebührenrahmen überprüft und ggf. angepasst werden.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In Frechen sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden. Inwieweit sich dies in einem geringen Anteil zurückgewiesener oder zurückgenommener Bauanträge widerspiegelt, ist mit den verfügbaren Daten nicht ermittelbar.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die **Stadt Frechen** hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. So gibt es u.a. für alle Genehmigungsarten Beschreibungen, damit der Antragstellende schnell die richtige Antragsart feststellen kann. Auch gibt es zu jeder Genehmigungsart Listen, welche Unterlagen vorliegen müssen. Daneben gibt es einen Link zu entsprechenden Formularen. Sie können online ausgefüllt und ausgedruckt werden.

Der Anteil der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Bauanträge kann für Frechen nicht angegeben werden, die Zahlen liegen nicht vor. Sie sollten erfasst und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Anträge sollte erfasst werden.

Zur Orientierung hier die aktuellen Vergleichszahlen:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	k. A.	0,00	0,00	0,00	1,24	17,54	65
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	k. A.	0,00	2,27	4,17	6,73	20,00	70

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr

möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Die Stadt Frechen setzt die Vorgaben der neuen BauO NRW konsequent um. Es kommt nach Auskunft der Stadt allerdings nicht oft vor, dass unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge eingereicht werden. Im Vorfeld werden die Antragsteller umfassend beraten, in Beratungsgesprächen und per Telefon. Die BauO NRW schreibt vor, dass der Antragsteller zeitnah über seinen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert wird. Er erhält in Frechen eine Nachlieferungsfrist von in der Regel vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht nach, gilt der Antrag als zurückgenommen.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie auch als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Antragstellenden in der Regel gut informiert sind. Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen: Internet, Flyer und Beratungsbroschüren. In Frechen sind diese Informationen vorhanden. Daneben werden die Bauinteressierten ausführlich beraten.

Vorgespräche bei der Bauberatung werden dokumentiert und stehen bei einem späteren Antrag zur Verfügung. Auskünfte zu bereits gestellten Anträgen geben die jeweiligen Sachbearbeitenden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Frechen hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software digital und führt parallel eine vollständige Papierakte.

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 bei der **Stadt Frechen** in der Bauaufsicht eingesetzte Software bietet für alle Arten der Genehmigungsverfahren Checklisten an, mit denen die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung von Bauanträgen geführt werden. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeitenden können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. Fehlt ein Schritt, wird der Sachbearbeitende daran erinnert. Es sind ebenso Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Bisher erhält die Stadt Frechen alle Bauanträge in Papierform. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aus Sicht der Stadt Frechen aktuell nicht möglich, da insbesondere auch die technischen Voraussetzungen sowohl bei der Bauaufsicht als auch bei den Antragsstellern (digitaler Bauantrag) in der Regel nicht vorliegen.

Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und ausschließlich digital weiter zu bearbeiten. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt kann diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen.

→ **Empfehlung**

Genehmigungsanträge sollten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt digital bearbeitet werden.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Durch die eingesetzte Fachsoftware wird ein einheitliches und effektives Vorgehen im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens gewährleistet. Es bestehen allerdings Verbesserungsmöglichkeiten bei der Korruptionsprävention, insbesondere, weil das Vieraugenprinzip nicht sichergestellt ist.

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.

Bei der **Stadt Frechen** sind Checklisten bei allen Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Software strukturiert hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z. B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben.

Das Vieraugenprinzip für Entscheidungen ist bei der Stadtverwaltung Frechen nicht explizit vorgesehen. Für die einzelnen Verantwortungsbereiche wurde die „Besondere Geschäftsanweisung über die Organisation der Verwaltung der Stadt Frechen“ vom 01. Juni 2009 erlassen. Der Abschnitt 3.1 regelt die Unterschriftsbefugnisse im Schriftverkehr. Danach unterschreiben die Bediensteten alle Angelegenheiten, die sie bearbeiten. Damit soll der Geschäftsablauf beschleunigt und das Verantwortungsbewusstsein gestärkt werden.

Das Vieraugenprinzip hätte in den vergangenen Jahren auch nicht eingehalten werden können. Die Stelle des Abteilungsleitenden war unbesetzt. Die Vertretungsperson konnte aufgrund ihrer üblichen Aufgaben und den zusätzlichen Tätigkeiten, u.a. im Zusammenhang mit den politischen Gremien, nicht jede Genehmigung prüfen und mitzeichnen. Die Überprüfung im Vieraugenprinzip ist allerdings zu empfehlen. Diese soll zum einen eine höhere Rechtssicherheit herstellen und zum anderen möglicher Korruption vorbeugen.

Nach Eingang eines Genehmigungsantrages werden bei der Stadt Frechen die Grunddaten durch die Baukontrollierenden in der Fachsoftware erfasst und ein Aktenzeichen vergeben. Daneben wird eine Papierakte angelegt und der Antrag an den zuständigen Sachbearbeitenden weitergeleitet. In Frechen sind bei der Bauaufsicht zwei Sachgebiete (Stadtbezirke Nord und Süd) eingeteilt. Je nach Auslastung der Mitarbeitenden werden diese bei Bedarf flexibel eingesetzt. Die gelebte Flexibilität der Mitarbeitenden kann genutzt werden, die Korruptionsprävention zu erhöhen. Dazu könnten die Stadtbezirke zusammengelegt werden. Der Antragstellende weiß dann nicht, welchem Mitarbeitenden sein Antrag zugeteilt wird.

→ **Empfehlung**

Der Schutz vor Korruption sollte durch organisatorische Maßnahmen erhöht werden. Ergänzend sollten die Unterschriftsbefugnisse geändert und das Vieraugenprinzip sichergestellt werden.

Haben Vorgespräche zu dem Vorgang stattgefunden oder gibt es eine Bauvoranfrage, werden diese Informationen dem Vorgang beigelegt.

Der Antrag wird nun auf Vollständigkeit vorgeprüft. Dabei ist in Checklisten hinterlegt, welche Unterlagen vorhanden sein müssen. Eine einheitliche Arbeitsweise ist in Frechen damit gewährleistet.

Der Antragstellende erhält dann eine Eingangsbestätigung und die Benachrichtigung, welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Die offenen Anträge werden automatisch durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus.

Für alle Schreiben hat Frechen Standardbriefe in der Fachsoftware hinterlegt. Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig, wird der Antragsteller darüber mit Fristsetzung schriftlich informiert.

Sind die Unterlagen vollständig oder zumindest aussagekräftig, wird das Stellungnahmeverfahren eingeleitet. Die Stellungnahmen werden parallel eingeholt. Die hierfür notwendige Anzahl der Exemplare der Bauakten ist den Entwurfsverfassern in der Regel bekannt. In Ausnahmen wird er mit der Eingangsbestätigung darüber informiert, zusätzliche Exemplare einzureichen.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Wird bei diesem Prüfungsschritt festgestellt, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen, werden diese beim Antragstellenden zeitnah angefordert.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch die Sachbearbeitung geprüft. Bei negativem Ergebnis wird der Antrag daraufhin geprüft, ob der nach einer Umplanung genehmigungsfähig ist. Falls das ausgeschlossen ist, wird er gebührenpflichtig zurückgewiesen. Sind die Stellungnahmen positiv und kann der Antrag nach abschließender Prüfung genehmigt werden, erhält der Antragsteller die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge liegen in Frechen nicht getrennt nach den Verfahrensarten vor. Ein interkommunaler Vergleich musste daher entfallen. Der Vergleich der hilfsweise ermittelten Gesamtlaufzeit beider Verfahren legt den Schluss nahe, dass die Laufzeiten unterdurchschnittlich sind.

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.

Nicht alle Kommunen können die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt. Bei der **Stadt Frechen** werden die Laufzeiten weder nach Verfahrensart, noch nach Antragseingang oder Vollständigkeit differenziert und regelmäßig ausgewertet. Der Durchschnittswert der Gesamtlaufzeit wurde von Seiten der Stadt Frechen für die Prüfung ermittelt. Er beträgt für 2018 64 Kalendertage und für 2019 46 Kalendertage für alle Bauanträge.

→ **Empfehlung**

Die Laufzeiten sollten künftig differenziert nach den Verfahrensarten ausgewertet werden. Hierzu ist es ggf. erforderlich, die Fachsoftware anzupassen.

Ein interkommunaler Vergleich kann sachgerecht nur differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren vorgenommen werden. Um der Stadt Frechen eine Einordnung ihrer Laufzeiten zu geben, werden die Vergleichswerte im Folgenden komprimiert dargestellt. Liegen die Auswertungen in Frechen zu einem späteren Zeitpunkt vor, kann dann ein Vergleich erfolgen.

Laufzeiten Bauanträge 2019 in Kalendertagen

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k. A.	27	36	59	84	272	24
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	17	34	46	61	108	25
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k. A.	53	74	110	132	275	36
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	31	59	69	110	148	39

Die Gesamtlaufzeiten für alle Genehmigungsarten liegen in Frechen im unteren Viertel. In 2018 kann von einer Positionierung im mittleren Bereich ausgegangen werden. Der Median beträgt 2018 für normale Verfahren 111 Kalendertage und für die (damals noch) vereinfachten Verfahren 71 Kalendertage.

Folgende Faktoren haben begünstigenden Einfluss auf die Gesamtlaufzeiten in Frechen:

- Es gibt in Frechen Genehmigungsanträge, die innerhalb von wenigen Tagen abgeschlossen werden. Zeigt sich bei der Vorprüfung, dass die Unterlagen vollständig und aussagekräftig sind, wird der Antrag direkt bearbeitet. Diese Arbeitsorganisation ist bürgerfreundlich, aber entspricht nicht den Empfehlungen zur Korruptionsprävention. Die von der gpaNRW empfohlene Anwendung des Vieraugenprinzips wird die Bearbeitungszeiten nur minimal verlängern.
- Bei allen Verfahrensarten erfolgt vor Antragstellung eine intensive Abstimmung mit bzw. Beratung des Bauwilligen und des Entwurfsverfassers durch die Bauaufsicht. Wird der Antrag dann gestellt, kann er kurzfristig genehmigt werden.
- Die Stellungnahmeverfahren haben ebenfalls Einfluss. Entsprechende Kennzahlen und Hinweise finden sich im Berichtsabschnitt Strukturelle Rahmenbedingungen.
- In Frechen sind Bebauungspläne aktuell auf der städtischen Homepage einsehbar. Sie reduzieren den Bearbeitungsaufwand, da der Entwurfsverfasser sich vorab informieren kann, was genehmigungsfähig ist.
- Ein weiterer Faktor ist, dass die Bauaufsicht die neue BauO NRW 2018 konsequent anwendet. Wie groß der Einfluss ist kann ermittelt werden, wenn die Bearbeitungszeiten bei den Genehmigungsverfahren von 2018 und 2019 gegenübergestellt werden.

Die Unterschiede zwischen der Gesamt- und der Laufzeit ab Vollständigkeit zeigen, ob die Nachlieferung von Unterlagen längere Zeit erfordert.

Mit der neuen BauO NRW 2018 wurde mit der Rücknahmefiktion die Frist begrenzt, die der Antragsteller zur Vervollständigung seines Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine einmalige Frist zur Nachbesserung. Reicht der Antragsteller die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen. In Frechen wird diese Regelung konsequent angewandt.

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 Frechen erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen überdurchschnittliche Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Grund dafür sind die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide. Hier werden je Vollzeit-Stelle deutlich mehr Anträge bearbeitet, als das bei fast allen Vergleichskommunen der Fall ist.

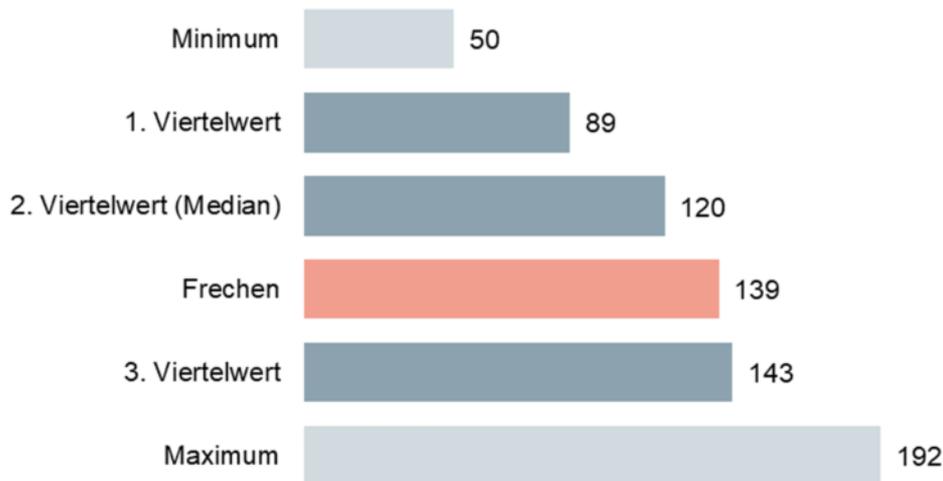
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Bei der **Stadt Frechen** ist der Bereich 61 – Stadtplanung, Bauordnung und Geo-Information im Fachdienst 9 eingegliedert. Im Sachgebiet 61.2 – Bauordnung - werden neben den Baugenehmigungsanträgen u.a. die Bauberatung, der Denkmalschutz- und die Denkmalpflege, aber auch ordnungsbehördliche Verfahren bearbeitet. Weiter ist der Bereich mit der baurechtlichen Prüfung und Erteilung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG), der Bearbeitung und Prüfung von Grundstücksteilungsanträgen und Anträgen auf Zweckentfremdung von Wohnraum beschäftigt. In der Bauberatung werden neben der allgemeinen Antragsberatung auch Auskünfte im Rahmen des Bau- und Planrechts, aus dem Bauaktenarchiv, dem Baulastenregister, dem Altlastenregister oder Satzungen erteilt. Für Baukontrollen und Abnahmen ist das Sachgebiet 61.2 ebenfalls zuständig.

Der Bereich Bauordnung hat insgesamt sieben Mitarbeitende.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (u.a. auch Gebührenbescheide erstellen und Anträge archivieren etc.). Dabei haben wir alle Vollzeit-Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben hat die Stadt Frechen herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In die nachfolgende Kennzahl sind somit 2,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,03 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Frechen führt ihre Personalkennzahl insbesondere auf die langjährige Routine der Sachbearbeitende und das strukturierte Arbeiten zurück. Die Genehmigungsanträge werden nach Aufwand, nicht nach der Eingangs-Reihenfolge bearbeitet.

Weitere Kennzahlen 2019

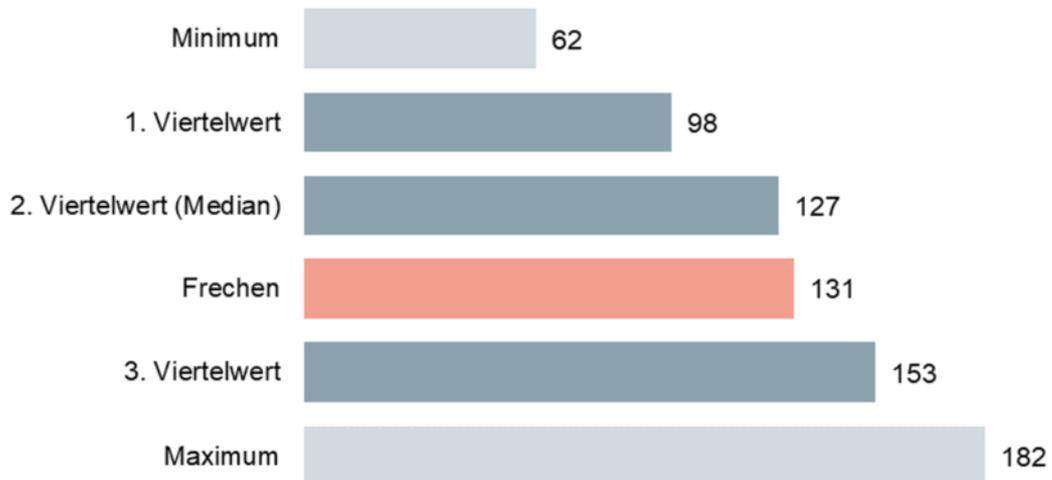
Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen	k. A.	5,65	22,19	33,94	61,34	450	42
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	1,48	1,48	7,75	13,79	18,92	28,20	73

Wie viele Anträge in Frechen zum 01. Januar unerledigt waren, lässt sich aufgrund der Datenlage nicht ermitteln. Der Overheadanteil ist minimal, da die Stelle länger nicht besetzt war.

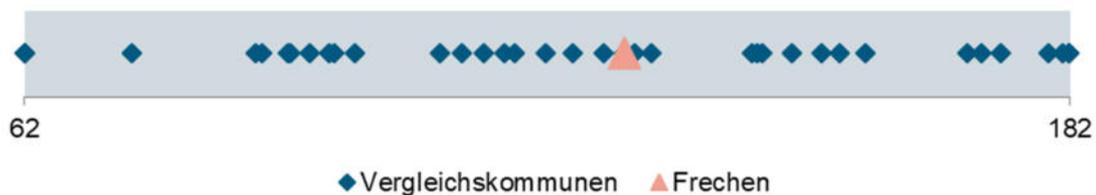
Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019“ hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwie-

rige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Frechen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen je Vollzeit-Stelle ein überdurchschnittliches Ergebnis.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte Frechen 2018 0,04 Vollzeit-Stellen und 2019 0,05 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil beträgt in beiden Jahren 0,01 Vollzeit-Stelle. Es handelte sich in 2018 um 24 und in 2019 um 22 Bauvoranfragen.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Frechen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	220	5	47	95	138	233	34
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	16,67	0,00	9,45	18,07	25,00	45,45	30

Die Bauvoranfrage ist eine Möglichkeit um zu erfahren, ob die Bebauung eines Grundstücks erlaubt ist. Sie ist nicht zwingend notwendig, kann in bestimmten Fällen aber sinnvoll sein. Die Stadt Frechen hat hierfür im Vergleichsjahr weniger Personal eingesetzt als die meisten Vergleichskommunen, da nur 22 Bauvoranfragen zu bearbeiten waren. Dadurch ergibt sich für die Vorbescheide ein hoher Kennzahlenwert. Die Stadt begründet die hohe Fallzahl damit, dass es ausführliche Beratungs- und Abstimmungsgespräche mit dem Bauwilligen gibt. Auch gibt es bei Bedarf Vorabstimmungen mit anderen Fachdiensten. Der Bauwillige soll auch vor Erwerb eines Grundstücks oder einer Immobilie Rechtssicherheit erhalten, sein Bauvorhaben umsetzen zu können.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Frechen nutzt eine fachspezifische Software. Per E-Mail geschickte Stellungnahmen können nicht digital in diese Fachsoftware eingelezen werden. Der Bestand der Altakten ist bisher nicht digitalisiert. Dies führt bei notwendiger Einsichtnahme zu höherem Aufwand.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Frechen** verwendete eine fachspezifische Software. Sie enthält zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragsteller.

Neue Bauanträge werden in Frechen in Papierform eingereicht. Versuchsweise wurden im Rahmen der Corona-Maßnahmen ab März 2020 Anträge auch digital angenommen. Das hat sich nicht bewährt und findet auch nicht mehr statt. Es werden je Antrag bei einfachen Verfahren drei Exemplare eingereicht. Reicht das voraussichtlich nicht, richtet sich die Anzahl nach dem Bedarf, der sich aus den einzuholenden Stellungnahmen ergibt. Der Antragstellende wird darüber dann informiert.

Der angelegten Akte wird nach Eingang ein Aktenzeichen zugeordnet, aufgrund dessen die Akte gefunden werden kann. Zudem ist in der eingesetzten Software hinterlegt, wo sich die Akte zum jeweiligen Zeitpunkt befindet. Mit der neuen BauO NRW 2018 mussten in der vorhandenen Software die Checklisten und Textbausteine angepasst werden.

Elektronisch eingereichten Bauanträge kann die Bauaufsicht nicht annehmen. Die eingesetzte Software lässt dies nicht zu. Entsprechend leitet die Bauaufsicht den Vorgang nicht elektronisch an die zu beteiligenden Stellen weiter. In der Folge antworten diese ebenfalls analog. Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann.

Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des 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. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen.

Die Bauakten werden bisher nicht digitalisiert, sondern im Archiv gelagert. Dadurch entsteht ein vermeidbarer Aufwand, diese bei Bedarf einzusehen.

→ **Empfehlung**

Die Bauakten sollten digitalisiert werden. Anschließend können die Papierakten vernichtet werden.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Frechen derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die **Stadt Frechen** hat sich als strategisches Ziel für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht gesetzt, dass die Klagequote so gering wie möglich sein soll. Operative Ziele liegen nicht vor.

Um das Erreichen des Zieles messen zu können, werden allerdings keine Zielkennzahlen gebildet. Frechen erfasst jedes Quartal die Anzahl der Befreiungen und der Vorbescheide. Daneben wird die Anzahl der Klagen erfasst.

Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal- und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht derzeit nicht als Steuerungsgrundlage. In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass veränderte Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten häufig keinen Impuls für eine Veränderung in der Personalausstattung geben. In Frechen sollten besonders die Personalkennzahlen im Fokus stehen, da mit den oben genannten neuen Bebauungsbereichen sich die Anzahl der eingehenden Bauanträge deutlich erhöhen wird.

Auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit kann anhand von Kennzahlen gemessen und mit Hilfe von Zielen verbessert werden. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus unserer Sicht wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personalkennzahlen.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Frechen eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personalkennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

Mit Hilfe dieser und der Kennzahlen aus diesem Bericht kann die Stadt Frechen auf eintretende Veränderungen reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen ermittelt bzw. fortgeschrieben werden. Durch die erwartete Erhöhung der Antragseingänge sollten besonders die Personalkennzahlen beachtet werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

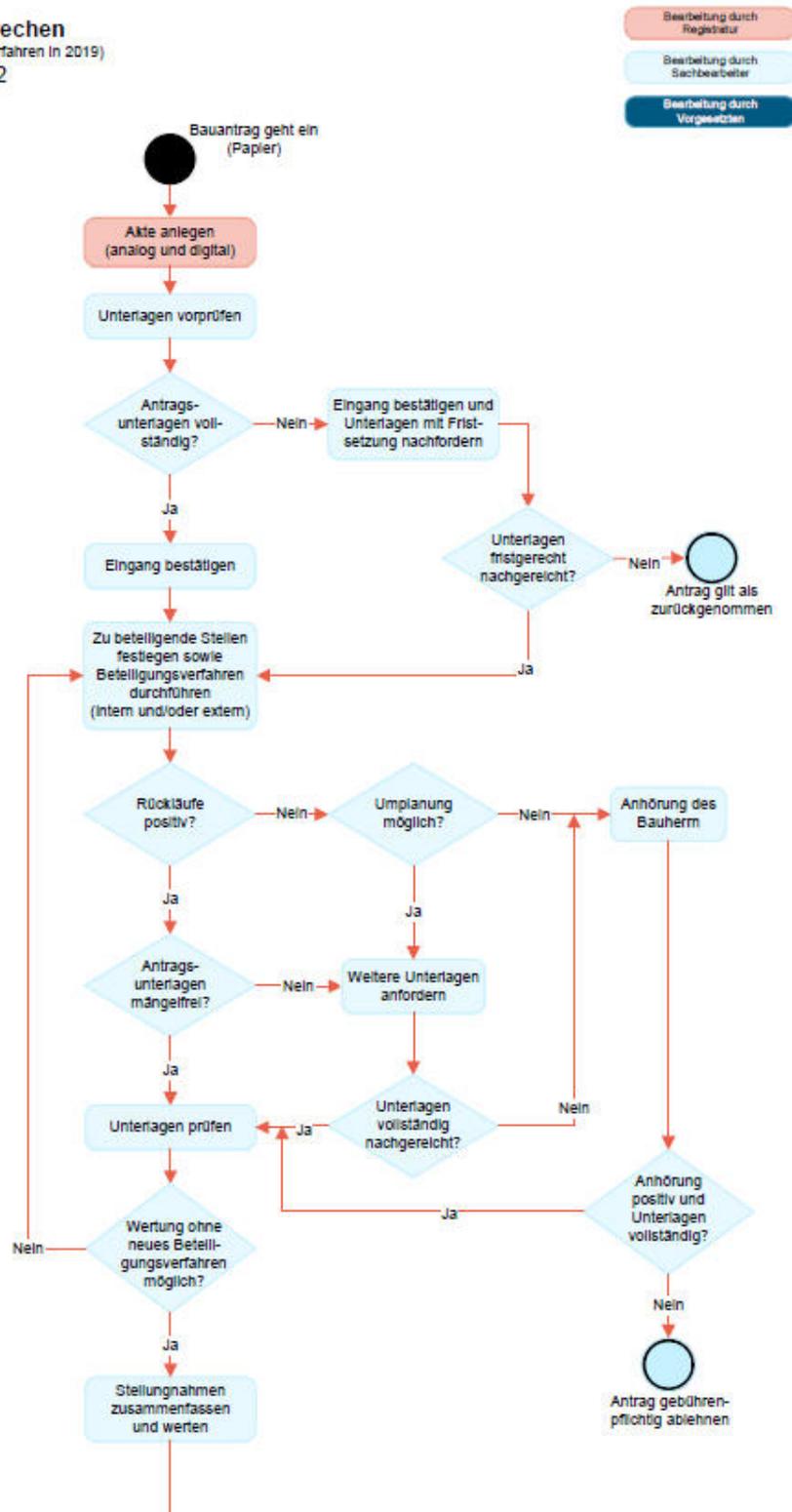
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die technischen Voraussetzungen für die Online-Abwicklung der Stellungnahmeverfahren sollten geprüft werden. Mit einer Schnittstelle kann das Verfahren optimiert werden.	133
			E0.2	Die Stadt Frechen sollte prüfen, ob sie eine 3D-Rundumsicht integrieren kann. Ortsbesichtigungen könnten damit auf ein Minimum reduziert werden.	133
F1	In Frechen ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Der Gebührenrahmen berücksichtigt ggf. nicht den tatsächlichen bei der Stadt Frechen anfallenden Aufwand.	134	E1	Der Aufwand für die Bearbeitung der Baugenehmigungsanträge sollte regelmäßig ermittelt werden. Auf dieser Grundlage sollte der in der Fachsoftware hinterlegte Gebührenrahmen überprüft und ggf. angepasst werden.	135
F2	In Frechen sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden. Inwieweit sich dies in einem geringen Anteil zurückgewiesener oder zurückgenommener Bauanträge widerspiegelt, ist mit den verfügbaren Daten nicht ermittelbar.	135	E2	Die Anzahl der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Anträge sollte erfasst werden.	135
F3	Die Stadt Frechen hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software digital und führt parallel eine vollständige Papierakte.	136	E3	Genehmigungsanträge sollten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt digital bearbeitet werden.	137
F4	Durch die eingesetzte Fachsoftware wird ein einheitliches und effektives Vorgehen im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens gewährleistet. Es bestehen allerdings Verbesserungsmöglichkeiten bei der Korruptionsprävention, insbesondere, weil das Vieraugenprinzip nicht sichergestellt ist.	137	E4	Der Schutz vor Korruption sollte durch organisatorische Maßnahmen erhöht werden. Ergänzend sollten die Unterschriftsbefugnisse geändert und das Vieraugenprinzip sichergestellt werden.	138

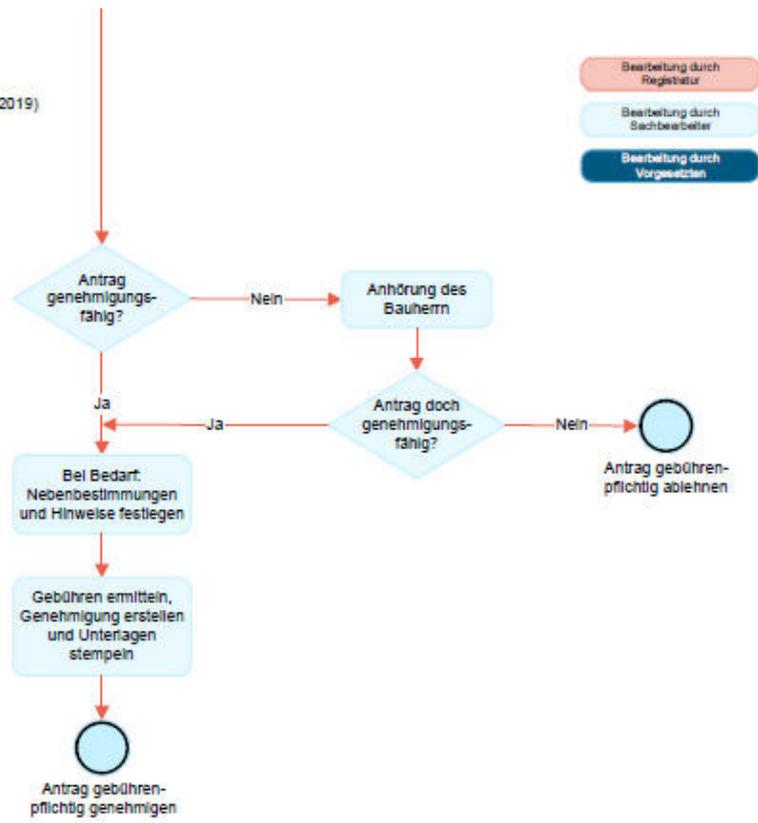
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge liegen in Frechen nicht getrennt nach den Verfahrensarten vor. Ein interkommunaler Vergleich musste daher entfallen. Der Vergleich der hilfsweise ermittelten Gesamtlaufzeit beider Verfahren legt den Schluss nahe, dass die Laufzeiten unterdurchschnittlich sind.	139	E5	Die Laufzeiten sollten künftig differenziert nach den Verfahrensarten ausgewertet werden. Hierzu ist es ggf. erforderlich, die Fachsoftware anzupassen.	139
F6	Die Stadt Frechen nutzt eine fachspezifische Software. Per E-Mail geschickte Stellungnahmen können nicht digital in diese Fachsoftware eingelesen werden. Der Bestand der Altakten ist bisher nicht digitalisiert. Dies führt bei notwendiger Einsichtnahme zu höherem Aufwand.	144	E6	Die Bauakten sollten digitalisiert werden. Anschließend können die Papierakten vernichtet werden.	145
F7	Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Frechen derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.	145	E7	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen ermittelt bzw. fortgeschrieben werden. Durch die erwartete Erhöhung der Antragseingänge sollten besonders die Personalkennzahlen beachtet werden.	146

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Frechen
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Frechen
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2019)
Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Frechen 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 Vergabewesen der Stadt Frechen ist insgesamt sehr gut organisiert. Sie hat eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Durch die Nutzung einer Vergabemanagementsoftware zur Abwicklung der Vergabeverfahren wird der gesamte Workflow rechtssicher durchgeführt und dokumentiert. Diese revisionssichere IT-Lösung kann anderen Kommunen als Beispiel dienen.

Die Maßnahmen zur **Vorbeugung gegen Korruption** werden bei der Stadt Frechen aus aktuellem Anlass zurzeit ergänzt. Bisher fehlte eine Dienstanweisung mit Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten und eine Schwachstellenanalyse. Auch sollten die Beschäftigten regelmäßig zu dem Thema sensibilisiert werden. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW setzt die Stadt Frechen im Wesentlichen um. Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Frechen in einer Dienstanweisung getroffen. Sie sollte um einige wenige Regelungen ergänzt werden.

Um dem Gebot aus der Kommunalverfassung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, will die Stadt Frechen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) einrichten. Mit einem **Change-Projekt** sollen spezifische und übertragbare Lösungen für vergleichbare Bauprojekte gefunden werden. Einzelne Elemente eines BIC hat die Stadt bereits eingeführt und mit einer Umorganisation umgesetzt. Sie konzentriert sich dabei bisher auf die Steuerung der Baukosten.

Die Betrachtung der **Nachträge** der Stadt Frechen zeigt eine überdurchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert. Es findet bislang keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Frechen ihre Nachträge künftig systematisch auswerten.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Stadt der Bedarfsfeststellung und -planung mehr Zeit einräumen sollte. So könnten hohe Abweichungen vom Auftragsoll zukünftig verringert werden. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden Kosten- und Projektlaufzeitplanungen zudem transparenter.

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 Frechen 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

- Die Organisation des Vergabewesens ist in Frechen sehr gut aufgestellt. Die Vergabeverfahren werden rechtssicher durchgeführt und dokumentiert. Der Vergabeworkflow wurde digitalisiert. Damit kann die zentrale Vergabestelle anderen Kommunen als positives Beispiel dienen.

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.

Die **Stadt Frechen** hat die Servicestelle Vergabemanagement im Fachdienst 2 „Finanzen“ eingerichtet. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Wahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren
- Bekanntmachungen gemäß §§ 27, 28 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), §§ 12, 20 Abs. 3 VOB/A, §§ 37 – 40 Vergabeverordnung (VgV),
- Informationen gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A,
- zentrale Zusammenstellung und Versand der Bieterunterlagen,
- Kommunikation mit den Bietern,
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,
- Zentrale Durchführung der Submission einschließlich Kennzeichnung (Perforierung, entfällt bei elektronischen Angeboten) und erster Plausibilitätskontrolle,
- Formelle Prüfung der Angebote,
- Erstellung eines Preisspiegels, wenn dieser nicht über AVA-Programme oder aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung von einem Dritten erstellt wird,
- Teilnahme an Bietergesprächen, insbesondere Verhandlungen und Aufklärungen,
- Kontrolle und Verwaltung aller vergaberelevanter Termine, insbesondere Angebots- und Bindefristen, nicht aber der Ausführungsfristen,
- Durchführung von Ortsterminen mit den Bietern,
- Fertigung des Auftragsschreibens,
- Erstellung der Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG („Vergaberegister“),
- Anfragen an das Gewerbezentralregister,
- Führung und Auswertung der Vergabedatenbank („Bewerberkartei“),
- Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens von Beginn an,
- Bearbeitung von Vergabebeschwerden,
- Einrichtung und ständige Pflege der Bewerberkartei,
- Erstellung und Aktualisierung der Vergabedienstanweisung sowie die
- Erstellung und Pflege aller für die Durchführung der Vergabeverfahren erforderlichen einheitlichen Formulare und Vordrucke zur Vereinheitlichung der Vergabeverfahren.

Die Servicestelle Vergabemanagement arbeitet seit dem 01. Januar 2017 für die Vergabe der Bau-, Liefer- und Dienstleistungen mit einem digitalen Vergabesystem. Für die freiberuflichen Leistungen wurde es am 01. Januar 2019 eingeführt.

Geregelt ist das in der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Frechen (DA Vergabe), die zum 01. Oktober 2020 in Kraft getreten ist. Bis zu diesem Zeitpunkt galt die Dienstanweisung zur Festlegung der Zuständigkeiten und Durchführung der Vergabeverfahren bei der Stadt Frechen in der Fassung vom 03. April 2013. Die Neufassung der DA Vergabe wurde u. a. erforderlich, da im nationalen und europäischen Vergaberecht in den vergangenen Jahren zahlreiche Änderungen erfolgt sind. Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems und der Digitalisierung des gesamten Vergabevorgangs bei der Stadt Frechen wurde der Vergabeworkflow angepasst und wird nun in der DA Vergabe abgebildet. Der Vergabeworkflow wurde gemeinsam mit der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale (KDVZ) entwickelt. Dabei werden alle Schritte der Vergabe revisions sicher dokumentiert. Das Rechnungsprüfungsamt war bei der Entwicklung des Workflows beteiligt.

Alle externen Vorgänge bildet die Servicestelle Vergabemanagement über den Vergabemarktplatz NRW ab. Dabei handelt sich um eine internetbasierte Anwendung, die vom Anbieter stets aktuell gehalten wird.

5.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

- Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist über den Vergabeworkflow nicht nur in alle Vergabeverfahren eingebunden. Die vollständige Ausführung des Workflows ist nur mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes möglich. Dadurch wird eine wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren sichergestellt.

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.

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt der **Stadt Frechen** wird über den Vergabeworkflow in alle Vergaben eingebunden. Die vollständige Ausführung des Workflows ist nur mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes möglich. Die neue DA Vergabe regelt die Beteiligung der Rechnungsprüfung im § 44. In der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Frechen vom 29. April 2015 sind die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten geregelt.

Geprüft werden alle Vergaben ab einem Netto-Auftragswert über 7.500 Euro. Die Auftragserteilung kann nur mit der Zustimmung der Rechnungsprüfung erfolgen – das ist im Vergabeworkflow eingerichtet. Auf eine Teilnahme an Submissionsterminen wird in der Regel verzichtet, da die personellen Ressourcen dafür oft nicht reichen. Das Rechnungsprüfungsamt erlangt automatisiert Kenntnis von den Eröffnungsterminen. Eine Prüfung erfolgt spätestens, sobald der Vergabevermerk vorliegt. Grundsätzlich kann es jeden Vergabeschritt am PC verfolgen – mit der Information, welche Person was wann zum Vergabevorgang beigetragen hat.

Die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes erstreckt sich auch auf die Prüfung von Nachtragsleistungen (§ 11 der Rechnungsprüfungsordnung) und die Teilnahme an Abnahmetermi nen. Eine Wertgrenze für Nachträge ist nicht definiert. Das heißt, dass alle Nachträge dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt werden müssen.

In Fragen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz ist das Rechnungsprüfungsamt grundsätzlich eingebunden.

5.3.3 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Stadt Frechen erarbeitet derzeit mit interner und externer Unterstützung ein Korruptionspräventionskonzept. Bisher fehlten u. a. eine Dienstanweisung und eine systematische Schwachstellenanalyse. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁵ 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 Frechen** hat bereits eigene Erfahrungen mit Korruptionsfällen machen müssen. Der Stadtrat hat beschlossen, dass das Rechnungsprüfungsamt die gesamte Verwaltung auf Korruptionsanfälligkeit prüft. Dann soll ein umfassendes Konzept mit präventiven Maßnahmen erstellt werden.

²⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Bisher gab es bei der Stadtverwaltung keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption. Auch Regelungen, wie im Fall eines Korruptionsfalles oder -verdachts vorgegangen werden soll, sind nicht schriftlich fixiert. Bei der Stadtverwaltung ist ein Korruptionsbeauftragter eingesetzt, der den Mitarbeitenden bei Fragen und mit Hinweisen zur Seite steht. Als Ansprechpartner für die Bediensteten steht künftig zusätzlich auch ein Anwaltsbüro zur Verfügung.

Die Meldung von Verdachtsfällen ist für den Anzeigenden regelmäßig mit einer großen Hemmschwelle verbunden und stellt eine erhebliche Belastung dar. Um den Bediensteten den Konflikt zu erleichtern, sollte bei der Kommune Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein.

Es sollte in der Dienstanweisung eindeutig regelt sein, an welche Stelle (z. B. direkter Vorgesetzter, Korruptionsschutzbeauftragter, Bürgermeister) und wie der Bedienstete (z. B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular) den Verdachtsfall mitteilen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufstellen. Darin sollten u. a. Verhaltensregeln für Verdachtsfälle aufgestellt werden.

Die Mitarbeitenden werden nicht regelmäßig zu dem Thema sensibilisiert. Das sollte künftig geschehen.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Diese wurden bei der Stadt Frechen in der Richtlinie über das Verbot der Annahme von Vergünstigungen im § 4 Abs. 2 definiert. Als besonders gefährdet gelten danach die Bereiche, die

- Aufträge vergeben,
- Fördermittel bewilligen,
- über Genehmigungen, Gebote und Verbote entscheiden,
- andere Verwaltungsakte erlassen,
- Abgaben, Gebühren und Beiträge festsetzen oder erheben oder
- Kontrolltätigkeiten ausüben.

Eine systematische Schwachstellenanalyse ist bisher nicht erfolgt. Damit sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, 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)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Frechen sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Ergänzt werden sollte diese durch nachprüfbar Sicherungsmaßnahmen. Dabei sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.

Für den Fachdienst, bei dem die oben genannten Korruptionsfälle aufgetreten sind, wurde mit externer Hilfe eine detaillierte Schwachstellenanalyse durchgeführt. Für Vergaben in diesem Bereich hat sich der Fachdienst interne Richtlinien aufgestellt. Für die übrigen Organisationseinheiten ist ebenfalls eine Schwachstellenanalyse geplant. Im Übrigen hat die Stadtverwaltung bereits signalisiert, die Empfehlungen der gpaNRW umzusetzen.

Regelungen für die Annahme von Geschenken oder Vergünstigungen sind in der „Richtlinie über das Verbot der Annahme von Vergünstigungen“ vom 11. März 2008 enthalten. Demnach dürfen Beschäftigte Belohnungen oder Geschenke sowie Bewirtungen oder andere Vergünstigungen nicht annehmen. Einmalige und geringwertige Aufmerksamkeiten sind erlaubt.

Die Mitglieder der Gremien der Kommune sind verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Stadt Frechen veröffentlicht eine detaillierte Auflistung auf ihrer Homepage. Sie kommt damit den Bestimmungen des § 16 KorruptionsbG nach. Geregelt hat sie das in der Ehrenordnung des Rates der Stadt Frechen vom 25. Juni 2014. Zusätzlich werden nach jeder Kommunalwahl neue Ratsmitglieder in einer Veranstaltung zu den Bestimmungen des KorruptionsbG informiert.

Der § 17 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Stadt Frechen setzt diese Bestimmung um. Eine Regelung ist in der Ehrenordnung des Rates vom 25. Juni 2014 getroffen.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Unternehmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Frechen gemäß dem § 8.3 der DA Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle an die Informationsstelle gestellt. Im Vergabeworkflow wird das mit dem Zeitpunkt der Abfrage und dem Ergebnis dokumentiert.

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 Frechen verfügt über aktuelle Regelungen zum Sponsoring. Sie setzt es zurückhaltend ein. Die Dienstanweisung sollte um wenige Punkte ergänzt werden.

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 Frechen** hat am 05. Juli 2019 die „Richtlinien bei Sponsoring und Zuwendungen an die Stadt Frechen“ erlassen. Darin sind die verschiedenen Sponsoringleistungen definiert. Im Absatz „Grundsätze und Definition“ hat die Stadt sich u. a. dafür ausgesprochen, Sponsoring zurückhaltend einzusetzen. Das Ansehen der Stadt und der Verwaltung darf in der Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt werden.

Schriftliche Sponsoringverträge sind in Frechen vorgeschrieben. Eventuelle Zusatz- oder Folgekosten (z. B. Unterhaltungsaufwand oder Verkehrssicherungspflichten) sind im Vertrag darzustellen. Eine allgemeine zeitliche Befristung der Sponsoringleistungen schreibt die Dienstanweisung nicht vor, das wird jedoch in den Verträgen geregelt. Die Leistungen beziehen sich in der Regel auf einzelne Veranstaltungen, z. B. mit Werbebannern oder der Nennung des Sponsors auf Plakaten. Leistungen wie die Bepflanzung von Grünflächen o.ä. werden in Frechen nicht gesponsert. In der Dienstanweisung ist nicht geregelt, wer ein eventuelles Kostenrisiko durch Nebenkosten trägt. Die Haftungsrisiken für die Verwaltung sind in den verwendeten Standardverträgen begrenzt.

→ **Empfehlung**

In die Dienstanweisung sollte die allgemeine zeitliche Befristung und Regelungen für Kostenrisiken bei Sponsoringleistungen aufgenommen werden.

Jährlich wird der Rat in einem Bericht über die Sponsoringleistungen informiert. Dargestellt werden darin Geld-, Sach- und Dienstleistungen ab 50 Euro.

Organisatorisch war die Bearbeitung von Sponsoringleistungen bis zum 30. November 2019 im Büro für Ratsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung angesiedelt. Seitdem ist der Fachdienst Finanzen verantwortlich. Auch muss vor jedem rechtsverbindlichen Vertragsabschluss der Fachdienst Finanzen beteiligt werden. Die korrekte steuerliche und haushaltsmäßige Behandlung soll damit sichergestellt werden.

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.

- Die Stadt Frechen möchte dauerhaft ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einrichten. Ein Change-Projekt soll spezifische und übertragbare Lösungen für vergleichbare Bauprojekte schaffen. Für einzelne Baumaßnahmen wurden bereits Lenkungsgruppen und Projektsteuerer eingesetzt.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Dafür ist eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling ist ein Instrument, um größere Baumaßnahmen zu steuern. Der Ablauf besteht aus sieben Phasen:

- Projektauftrag und -initiative, Bedarf (u. a. Bedarfsermittlung)
- Projektdefinition (u. a. Aufstellen eines Nutzungsprogramms; Aufstellen von Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnung, gegebenenfalls vergleichend für Alternativen)
- Vorentwurfsplanung (u. a. Erarbeitung eines endgültigen Baukonzeptes)
- Entwurfsplanung und Haushaltsentscheidung (u. a. Erarbeitung der Entwurfsplanung gemäß HOAI)
- Ausführungsvorbereitung (u. a. Erarbeitung der Genehmigungs- und Ausführungsplanung sowie die Vorbereitung der Vergabe)
- Ausführung (u. a. Ausschreibung und Vergabe)
- Erfolgskontrolle (u. a. Dokumentation und kritische Würdigung von Planung, Ausführung und Funktionsfähigkeit, Beurteilung der Zielerreichung)

Jede Phase beinhaltet eine Bewertung der Zielerreichung und Entscheidungen durch den Verwaltungsvorstand.

Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Bei der **Stadt Frechen** werden regelmäßig Baumaßnahmen mit einem erheblichen finanziellen Aufwand umgesetzt. Der Gesamtbetrag der Investitionen beläuft sich in diesem Zusammenhang regelmäßig auf mehrere Millionen Euro pro Jahr.

Für einzelne Baumaßnahmen wurden seit 2015 bereits Projektorganisationen im Sinne eines Bauinvestitionscontrollings eingesetzt. Bei der Johannes-, der Burg- und der Lindenschule z. B. gab es eine Projektorganisation (Projektlenkungsgruppe) und teilweise auch einen Projektsteuernden zur Planung und Umsetzung der baulichen Standortentwicklung.

Um eine dauerhafte Projektorganisation zu entwickeln, hat die Stadt Frechen 2019 das Bauprojekt „Überplanung Realschule“ ausgewählt. Als „Change-Projekt“ sollte anhand eines realen und zugleich beispielhaften Bauprojekts spezifische und übertragbare Lösungen für vergleichbare Projektabläufe geschaffen werden. Die Realschule eignet sich dafür gut, da sie einen starken Zulauf an Schülern und Schülerinnen hat und der Raumbedarf stetig steigt. Gleichzeitig ist die Bausubstanz in den alten Gebäudeteilen in einem schlechten Zustand. Nach der Prüfung verschiedener Ausführungsvarianten (Sanierung und Erweiterung des Schulgebäudes im laufenden Schulbetrieb, Interimslösung an anderem Standort oder Neubau an neuem Standort) wurde der Neubau an einem neuen Standort beschlossen.

Projektbeteiligte sind bei diesem Change-Projekt u.a.

- die Eigentümerin,
- eine Projektlenkungsgruppe für die Projekt-Gesamtsteuerung,
- der Verwaltungsvorstand,
- die Projektleitung und
- verschiedenen Serviceleistungen. Das sind z.B. die Serviceleistung Öffentlichkeitsarbeit und Projektkommunikation, die Organisation in der Projektinitialisierungsphase und das Baucontrolling.
- Daneben gibt es weitere Teilprojektleitungen,
- ein projektbegleitendes Change-Team und
- das Projektmanagementteam.

Das gesamte Projekt wird extern begleitet und unterstützt. Die Projektaufgaben und -ziele wurden auf die einzelnen Akteure verteilt und diese auch namentlich benannt. Der Raumbedarfsermittlung wurde besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Über den Schulentwicklungsplan hinaus wurden verschiedene Szenarien geprüft, die z.B. die Entwicklung der Baugebiete oder die Ependler aus dem benachbarten Köln berücksichtigt.

Der Projekttablauf orientierte sich im Folgenden an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure HOAI und wurde durchgängig mit einem Kostencontrolling begleitet. Wöchentlich finden Projekttreffen statt, bei denen alle Beteiligten u.a. kurz über ihre Zielerreichung informiert. Alle Projektbeteiligten sind so immer auf aktuellem Wissensstand. Zusätzlich wird regelmäßig in den politischen Ausschüssen berichtet.

- Die Projektorganisationen bei der Realschule entspricht in weiten Teilen einem strukturierten Bauinvestitionscontrolling.

Nun plant die Stadt Frechen, dauerhaft ein BIC einzuführen. Mit der Organisationsverfügung vom 01. Dezember 2019 wird im Fachdienst 2 – Finanzen eine neue Abteilung 24 – Kaufmännisches Immobilienmanagement gebildet. Die Mitarbeitenden kommen aus der Abteilung 65 – Gebäudewirtschaft und der aufgelösten Abteilung 62 – Kommunale Liegenschaften und Wirtschaftsförderung.

Das künftige Bauinvestitionscontrolling bei der Stadt Frechen soll folgende Aufgaben erfüllen:

- Unterstützung der Finanz- und Kostenplanung für Hochbauprojekte
- Baubegleitende Kosten- und Budgetkontrollen
- Kostenanalyse und Berichterstattung
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling gibt es in Frechen (noch) nicht. Zunächst sollen Erfahrungen mit dem Change-Projekt gesammelt werden. Nach Abschluss ist eine Evaluation geplant, bevor ein allgemein gültiges Bauinvestitionscontrolling etabliert wird.

Hochbaumaßnahmen werden bisher in Frechen in der Regel durch die Abteilung „Projektmanagement Hochbau“ geplant und abgewickelt. Abhängig vom Bautyp, der Komplexität der Baumaßnahme und den geplanten Kosten werden Projektsteuerer eingesetzt. Das finanzielle Baucontrolling wird durch die Abteilung „Kaufmännisches Immobilienmanagement“ wahrgenommen.

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt prüft und begleitet den gesamten Vorgang. Dazu müssen nach § 13 RPO die Vor- und die Ausführungsplanung mit u. a. Planungskonzept mit Alternativen und Kostenberechnung dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt werden. Ab 250.000 Euro besteht für das Rechnungsprüfungsamt Prüfungspflicht, es erstellt eine gutachterliche Stellungnahme.

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 Frechen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten ist in der Stadt Frechen im Vergleich maximal. Das gilt auch für die Bauaufträge.

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.

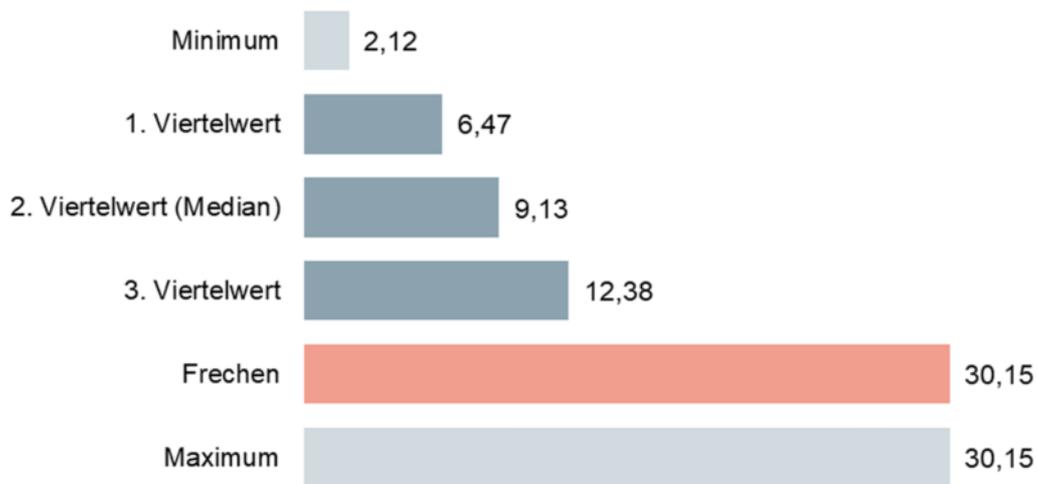
Die Stadt Frechen hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 insgesamt 34 schlussgerechnete Maßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.066.353	
Abrechnungssummen	8.811.135	
Summe der Unterschreitungen	360.812	5,1
Summe der Überschreitungen	2.105.594	29,8

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Frechen zwölf Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Die Netto-Auftragssumme betrug 2.633.305 Euro. Es kam zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 793.941 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Frechen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



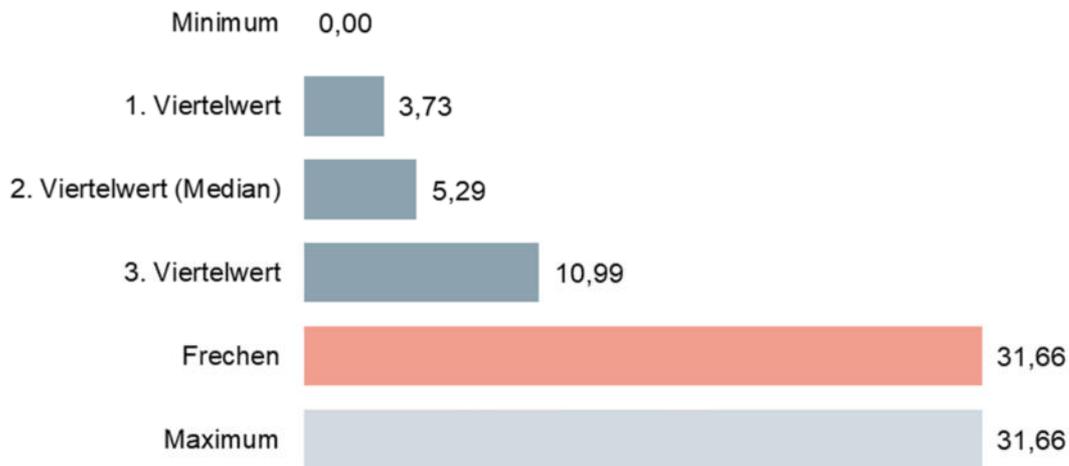
In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Die sollte sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass die Überschreitungen bei den Bauaufträgen im Vergleich maximal sind. Bei einer Auftragssumme von 2.170.773 Euro wurde diese um 31,66 Prozent überschritten.

Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte 2019 (nur Bauaufträge)



Auch in den Jahren 2017 und 2018 hat die Stadt Frechen Abweichungen zu verzeichnen. Sie rechnete 2017 Baumaßnahmen in Höhe von rund 0,84 Millionen Euro ab. Die Auftragswerte wurden dabei insgesamt um 18,22 Prozent überschritten. In 2018 wurden die Auftragswerte um 14,20 Prozent überschritten. Die Abrechnungssumme war in diesem Jahr 3,1 Mio. Euro netto.

Im interkommunalen Vergleich liegen alle Ergebnisse im oberen Viertel. Die hohen Abweichungen legen nahe, dass die Organisation des Nachtragswesens verbessert werden kann bzw. sollte. Darauf geht die gpaNRW im Folgenden näher ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Frechen hat, mit Ausnahme der vergaberechtlichen Aspekte, keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und der Gründe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. Die Stadt ist in diesem Bereich nicht optimal aufgestellt.

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 Beauftragung von Nachträgen, Auftragsänderungen bzw. Erweiterungen hatte die **Stadt Frechen** bisher in ihrer Dienstanweisung unter Ziffer 8 geregelt – allerdings nur für freiberufliche Leistungen. Mit dem elektronischen Vergabeworkflow und der neuen Dienstanweisung Vergabe ändert sich das. Nachträge werden nun wie neue Aufträge behandelt. Nachzulesen ist das im Abs. 36. Damit müssen auch Begründungen für Nachträge angegeben werden. In einigen Fällen wurden aber die Nachträge zum Anlass genommen, Vertragsinhalte zu überprüfen und anzupassen. So wurden nach Angabe der Stadt die zahlreichen Nachträge zum Zweijahres-Vertrag Straßenunterhaltung 2017-2019 dazu genutzt, diese Leistungen in das Leistungsverzeichnis für den Zwei-Jahres-Vertrag Straßenunterhaltung 2020-2021 aufzunehmen und so künftig Nachträge zu vermeiden.

Die Gründe für Nachtragsleistungen erfasst die Stadt Frechen nicht zentral.

Ein zentrales Nachtragsmanagement gibt es nicht. Der zeitliche Ablauf bei den Baumaßnahmen in Frechen ist in der Regel sehr eng getaktet, sodass die Planungsreife nicht immer gegeben ist. Diese ist aber die Voraussetzung für eine Leistungsbeschreibung nach VOB. Die Stadt Frechen sollte auf ihre externen Planenden einwirken, dass diese zum Ausschreibungszeitpunkt die Leistungsbeschreibungen ggf. aktualisieren. Das sollte auch in den Ingenieurverträgen festgelegt werden.

Die Notwendigkeit von Nachträgen dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Akten. Hierzu erfolgt auch eine fachtechnische Prüfung durch den zuständigen Fachdienst. Das Rechnungsprüfungsamt prüft Nachträge nach festgelegten Wertgrenzen.

Die Stadt Frechen führt eine förmliche Beauftragung der Nachträge gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B durch. Nachträge werden im Vergabeworkflow durch die Vergabestelle und das Rechnungsprüfungsamt geprüft. Zusätzlich stimmt der Ausschuss für Bauen und Vergabe den Nachträgen zu. Dadurch entsteht bei der Beauftragung ein vermeidbarer zeitlicher Verzug.

Eine zentrale Dokumentation von Mengenabweichungen oder eine hierauf fußende Analyse führt die Stadt Frechen nicht durch.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit eines Fachdienstes unterstützen und die Transparenz in Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nachträgen auch für die Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen erheblich von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Interessant ist dies auch dann, wenn in einzelnen Fachbereichen regelmäßig die Abrechnungssummen deutlich niedriger als der eigentliche Auftragswert ausfallen. Dies könnte ein Indiz darauf sein, dass schon in der Ausschreibung Mängel vorliegen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des Umfangs und der Anzahl der Nachträge sollte die Stadt Frechen ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Frechen erarbeitet derzeit mit interner und externer Unterstützung ein Korruptionspräventionskonzept. Bisher fehlten u. a. eine Dienstanweisung und eine systematische Schwachstellenanalyse. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.	156	E1.1	Die Stadt sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufstellen. Darin sollten u. a. Verhaltensregeln für Verdachtsfälle aufgestellt werden.	157
			E1.2	Die Stadt Frechen sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Ergänzt werden sollte diese durch nachprüfbar sichere Sicherungsmaßnahmen. Dabei sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.	158
Sponsoring					
F2	Die Stadt Frechen verfügt über aktuelle Regelungen zum Sponsoring. Sie setzt es zurückhaltend ein. Die Dienstanweisung sollte um wenige Punkte ergänzt werden.	159	E2	In die Dienstanweisung sollte die allgemeine zeitliche Befristung und Regelungen für Kostenrisiken bei Sponsoringleistungen aufgenommen werden.	159
Nachtragswesen					
F3	Die Stadt Frechen hat, mit Ausnahme der vergaberechtlichen Aspekte, keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und der Gründe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. Die Stadt ist in diesem Bereich nicht optimal aufgestellt.	165	E3	Aufgrund des Umfangs und der Anzahl der Nachträge sollte die Stadt Frechen ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen im Blick behalten.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F4	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Frechen zeigen zum Teil große Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen zu den ausgeführten Leistungen. Die Vergaben sind ordnungsgemäß dokumentiert.		E4.1 Die Stadt Frechen sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Ausschuss für Bauen und Vergabe beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Ausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.	
			E4.2 Die Eignung von Bieter bzw. Bewerber ist auch bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen zu dokumentieren.	
			E4.3 Nachträge bzw. geänderte Leistungen sollten jeweils schriftlich geprüft und begründet werden.	
			E4.4 Bei der Rechnungsprüfung sind die vereinbarten Vertragsbedingungen und die aktuelle Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) zu beachten.	

→ 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