

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bad Honnef im
Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Honnef	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bad Honnef	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Honnef	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	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	50
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Beteiligungen	82
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Beteiligungsportfolio	83
2.3.1	Beteiligungsstruktur	84
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	85
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	86
2.4	Beteiligungsmanagement	88
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	88
2.4.2	Berichtswesen	90
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	91
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
3.	Hilfe zur Erziehung	94
3.1	Managementübersicht	94
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
3.3	Strukturen	97
3.3.1	Strukturkennzahlen	98
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	99
3.3.3	Präventive Angebote	100
3.4	Organisation und Steuerung	102
3.4.1	Organisation	102
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	103
3.4.3	Finanzcontrolling	103
3.4.4	Fachcontrolling	106
3.5	Verfahrensstandards	107
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	107
3.5.2	Prozesskontrollen	111
3.6	Personaleinsatz	113
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	114
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	115
3.7	Leistungsgewährung	117
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	117
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	126
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	137
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
4.	Bauaufsicht	145
4.1	Managementübersicht	145
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	146

4.3	Baugenehmigung	147
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	147
4.3.2	Rechtmäßigkeit	150
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	152
4.3.4	Geschäftsprozesse	153
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	154
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	156
4.3.7	Personaleinsatz	160
4.3.8	Digitalisierung	163
4.3.9	Transparenz	164
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	166
5.	Vergabewesen	169
5.1	Managementübersicht	169
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	171
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	172
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	172
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	176
5.4	Sponsoring	178
5.5	Bauinvestitionscontrolling	181
5.6	Nachtragswesen	185
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	185
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	187
5.7	Maßnahmenbetrachtung	189
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	190
	Kontakt	193

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Honnef

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Bad Honnef erreicht 2017 bis 2019 und in der Planung 2020 ausgeglichene Jahresergebnisse und unterliegt nicht mehr einem **Haushaltssicherungskonzept (HSK)**. Der Haushaltsplan 2021 hingegen ist von den Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt und stellt auch in der mittelfristigen Planung durchweg negative Jahresergebnisse dar, ohne jedoch eine erneute HSK-Pflicht auszulösen. Die Auswirkungen hat die Stadt entsprechend der Bilanzierungshilfe des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zwischen 2021 und 2024 als außerordentliche Erträge veranschlagt. Dieser Betrag wird ab 2025 zu höheren Abschreibungen oder zu einer Eigenkapitalreduzierung führen.

Die positive Entwicklung seit 2017 ist vor allem Resultat guter konjunktureller Rahmenbedingungen, aber auch eigener **Konsolidierungsmaßnahmen**. Hierzu gehört beispielsweise die 2017 erfolgte deutliche Anhebung der Grundsteuer B. Seither hat die Stadt allerdings nur noch **wenige weitere Maßnahmen** ergriffen, um den steigenden Aufwendungen Rechnung zu tragen. Der positive Einfluss der konjunkturellen Entwicklung wird am strukturellen Ergebnis deutlich. Dem Jahresergebnis 2019 von rund 0,9 Mio. Euro steht ein in einer Modellrechnung ermitteltes **strukturelles Ergebnis** von minus 0,9 Mio. Euro gegenüber. Hierin sind schwankenden Erträge der Gewerbesteuer sowie Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs bereinigt. Es besteht also erneut ein hoher Handlungsdruck zu weiterer Haushaltskonsolidierung. Zudem besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche **Risiko**, dass sich weitere Rückgänge der Gewerbesteuer einstellen. Die Planung der Personalaufwendungen mit nur geringem Anstieg ohne weitere Personalaufwandskonsolidierung ist ebenfalls mit Risiken behaftet.

Bis 2019 hat die Stadt einen Teil ihrer **Verbindlichkeiten** reduziert. Dennoch liegen die Gesamtverbindlichkeiten in der Konzernbetrachtung mit 4.104 Euro je Einwohner nah am 3. Quartilwert der verglichenen Kommunen – fast 75 Prozent der verglichenen Kommunen haben also

geringere Verbindlichkeiten je Einwohner. Gleichwohl ist die Stadt Bad Honnef Ende 2019 aufgrund ihrer **guten Eigenkapitalausstattung** und einer Eigenkapitalquote 1 von 30,4 Prozent noch weit von einer Überschuldung entfernt.

Der Schuldenstand wird sich in den kommenden Jahren aufgrund der vorgesehenen **Investitionen** wieder erhöhen. Der Haushaltsplan 2021 stellt inklusive des mittelfristigen Planungszeitraums bis 2024 ein Investitionsvolumen von 69 Mio. Euro bei einer hohen Netto-Neuverschuldung von 25,2 Mio. Euro dar. Die gpaNRW sieht den Vermögenserhalt grundsätzlich positiv, da der Gebäudebestand in Teilbereichen bereits hohe Anlagenabnutzungsgrade und einen Investitionsstau aufweist.

Bad Honnef überträgt investive Auszahlungsermächtigungen einmal und veranschlagt ansonsten im darauffolgenden Jahr neu. Damit gehört Bad Honnef zu den Kommunen, die vergleichsweise geringe **Ermächtigungsübertragungen** bilden, allerdings zeigt sich ein stetiger Anstieg des veranschlagten Investitionsvolumens. In den letzten Jahren konnten Investitionen aufgrund der personellen Situation in den technischen Dienststellen sowie aufgrund der Auftragslage der Unternehmen nicht umgesetzt werden konnten. Aus Sicht der gpaNRW sollten Investitionen nur im tatsächlich umsetzbaren Umfang eingeplant werden. Insbesondere Investitionen im freiwilligen Bereich sind möglichst zu vermeiden, bis der Investitionsstau behoben ist. Zudem sollte die Stadt sollte ihre Finanzkraft weiter verbessern, um den Schuldenanstieg zu begrenzen.

Die **Haushaltssteuerung** erfolgt sachgerecht auf Basis fristgerecht erstellter Jahresabschlüsse, monatlicher Budgetberichte und Mitteilungen an die Politik zur Haushaltsausführung. Lediglich die Haushaltssatzungen wurden bisher leicht verspätet im 1. Quartal des Haushaltsjahres beschlossen. Die Stadt holt derzeit die noch fehlenden **Gesamtabschlüsse** nach. Diese sollten künftig innerhalb der Frist von neun Monaten aufgestellt werden, um dem Rat einen zeitnahen Überblick auch über die Entwicklung des Konzerns Stadt Bad Honnef zu verschaffen, denn die wirtschaftliche Bedeutung der elf **Beteiligungen** ist hoch.

In Relation zur Stadt Bad Honnef selber bilanzieren diese sowohl ein hohes Anlagevermögen als auch hohe Verbindlichkeiten und erzielen sogar höhere Erträge als der Kernhaushalt. Die Beteiligungen entlasten den städtischen Haushalt um 1,2 Mio. Euro jährlich. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit auf einem mittleren Niveau. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich in der Gesamtschau mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Honnef nur teilweise. Die Stadt Bad Honnef hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor, jedoch nicht an zentraler Stelle und nur teilweise digitalisiert. Nach den Kommunalwahlen sollten den **Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern** Schulungen angeboten und Unterstützung durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen geleistet werden.

Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren der **Hilfen zur Erziehung** ist 2018 vergleichsweise niedrig, allerdings mit steigender Tendenz. Positiv wirkt sich die **geringe Falldichte** aus, die durch eine intensive Zugangssteuerung mit einem hohen Beratungsanteil im Vorfeld der erzieherischen Hilfen erreicht wird. Darüber hinaus erzielt das Jugendamt durch die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe **mehr Kostenerstattungen je Hilfefall**. Negativ wirken sich die **erhöhten Aufwendungen je Hilfefall** aus. Grund hierfür sind mehr Aufwendungen bei den flexiblen ambulanten Hilfen und der ambulanten Eingliederungshilfe. Im stationären Bereich wirkt sich der geringere Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen belastend aus.

Um die Aufwendungen weiter zu senken, sollte das Jugendamt einzelne Hilfearten im Rahmen des **Finanzcontrollings** genauer auswerten und analysieren. Hierzu ist zunächst eine Anpassung der eingesetzten Fachsoftware notwendig. **Interne Prozesskontrollen** sind bei auffälligen Hilfearten zur vertiefenden Analyse der Standards und Verfahrensweisen empfehlenswert. Aus den Entwicklungen in den einzelnen Hilfearten sollten konkrete Zielvorgaben erarbeitet, korrespondierende Maßnahmen entwickelt und diese zu einem auch politisch getragenen **Gesamtkonzept** gebündelt werden.

Eine verstärkte wirkungsorientierte Ausrichtung des **Fachcontrollings** ist sinnvoll. Gute Voraussetzungen für eine optimale Wirkung des einzelnen Hilfefalls schafft das Jugendamt durch gute Verfahrensstandards, verbindliche Regelungen zum Hilfeplanverfahren und eine gute Fallsteuerung. Durch ein sozialraumorientiertes Monitoring könnten bedarfsgerechte Maßnahmen noch genauer abgeleitet und die Wirkung von Präventionsmaßnahmen noch gezielter hinterfragt werden. Hierfür ist eine **langfristige Betrachtung von Entwicklungen** in den verschiedenen Hilfen zur Erziehung erforderlich. Hierfür sind kontinuierliche Auswertungen eines dezidierten **Finanzcontrollings** erforderlich.

Die Bearbeitungszeiten der Genehmigungsverfahren der **Bauaufsicht** sind lang, die maßgeblichen Fristen der Landesbauordnung werden daher nicht immer eingehalten. Die durchschnittlichen Gesamtlaufrzeiten der **Prozessabläufe** im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren sind jeweils höher als in allen anderen bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Anträge konnten nicht ermittelt werden. Diese Laufzeiten sollten künftig ausgewertet werden, insbesondere vor dem Hintergrund eines hohen Anteils zurückgenommener und damit potenziell mangelbehafteter Bauanträge.

Die interne **Steuerung und Organisation** könnte noch verbessert werden. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut im Prozessablauf. Nicht ermittelt werden konnte jedoch, wie viele Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet werden. Dieser Leistungswert erlaubt – gerade angesichts der langen Bearbeitungszeiten – einen ersten Rückschluss auf die Angemessenheit des Personaleinsatzes. Daher sollten die für die Sachbearbeitung von Bauanträgen eingesetzten Stellenanteile künftig erhoben werden. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten bietet die noch voranzutreibende **Digitalisierung**. Eine Digitalisierung der Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnte eine Verringerung der Bearbeitungszeiten ermöglichen. Auch der Altakten-Bestand sollte sukzessiv digitalisiert werden.

Das **Vergabewesen** ist durch die vorhandene zentrale Vergabestelle grundsätzlich gut aufgestellt. Durch die 2021 eingeführte Vergabemanagementsoftware wird eine einheitliche Abwicklung der Verfahren unterstützt und Dokumentationspflichten erfüllt. Die eingesehenen Vergabevermerke entsprachen bislang nicht immer den vergaberechtlichen Anforderungen. Die Vorgaben des **Korruptionsbekämpfungsgesetzes** setzt die Stadt Bad Honnef im Wesentlichen um. Es fehlten zum Prüfungszeitpunkt allerdings eine Dienstweisung hierfür sowie eine Schwachstellenanalyse. Beides befand sich zum Prüfungszeitpunkt jedoch in der Vorbereitung. Auch über schriftliche Regelungen zum **Sponsoring** verfügt die Stadt Bad Honnef bisher nicht. Die gpaNRW empfiehlt auch hierfür eine Dienstweisung.

Um dem Gebot aus der Kommunalverfassung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Bad Honnef ein systematisches **Bauinvestitionscon-**

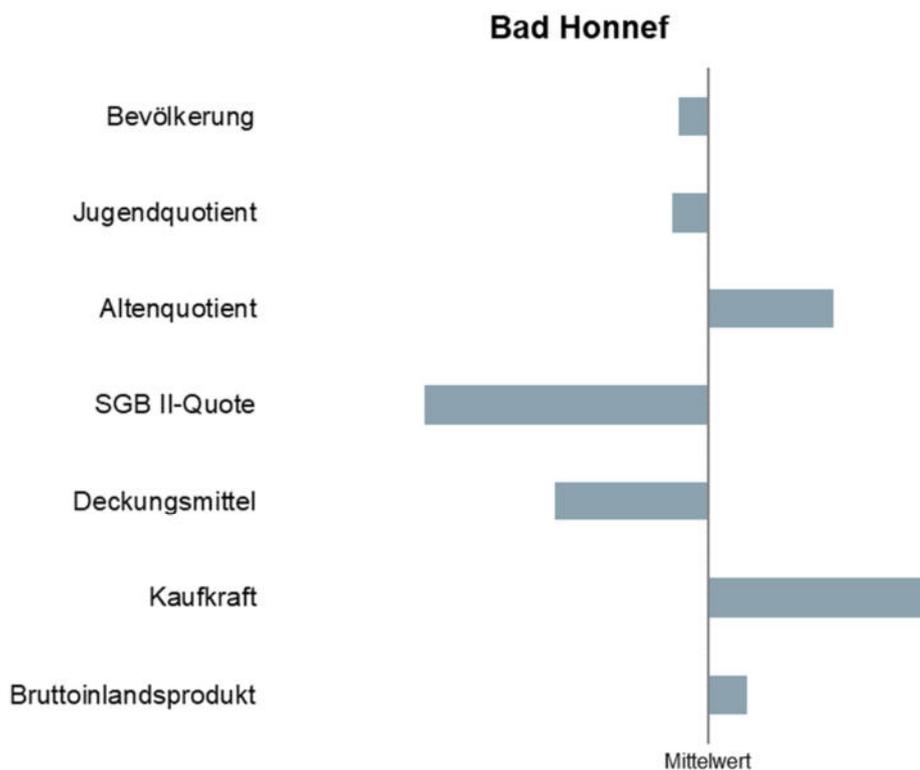
trolling einrichten. Die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind überdurchschnittlich hoch. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Bad Honnef ihre **Nachträge** künftig systematisch nach Umfang und Gründen auswerten.

0.2 Ausgangslage der Stadt Bad Honnef

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bad Honnef. 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 Bad Honnef 2018



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

Die Stadt Bad Honnef ist eine im Rhein-Sieg-Kreis gelegene mittlere kreisangehörige Stadt, in der 25.708 Einwohner² (Stand 31. Dezember 2017) leben. Diese Einwohnerzahl ist die Bezugsgröße der in diesem Bericht für das Vergleichsjahr 2018 gebildeten einwohnerbezogenen Kennzahlen. Das Stadtgebiet ist mit einer Gesamtfläche von 45,11 qkm vergleichsweise klein. Bemerkenswert ist die Teilung in drei Stadtteile und einen Stadtbezirk: neben den in Tallage am Rhein gelegenen Ortsteilen Stadtmitte, Selhof und Rhöndorf liegt der Stadtbezirk Aegidienberg ca. 10 km von der Stadtmitte entfernt und von dieser räumlich durch das Siebengebirge getrennt in einer Höhenlage.

Wie bereits im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2014 ausgeführt, führen die topografischen Gegebenheiten dazu, dass weiterer Wohnraum, aber auch weitere Gewerbeflächen außerhalb der bereits vorhanden kleinen Siedlungsfläche von lediglich 11,4 qkm kaum mehr angeboten werden können. Eine Flächenausweitung sieht der geänderte Regionalplan nicht vor. Zugleich bewirkt die verkehrsgünstige Lage im Großraum Bonn eine hohe Nachfrage und ein entsprechend hohes Preisniveau des Wohnungsmarktes. Die attraktive Lage am Rhein und am Naturpark Siebengebirge tun ihr Übriges, bewirken aber auch eine hohe Anziehungswirkung für Tagesgäste.

Der Bevölkerungsprognose von IT.NRW folgend würde die Einwohnerzahl bis 2040 gegenüber dem 31. Dezember 2017 um 3,4 Prozent auf dann 24.831 Einwohner abnehmen. Diese Prognose wird von der zuletzt beobachtbaren Entwicklung noch nicht gestützt; die aktuellste verfügbare Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2019 liegt bei 25.812 und damit etwas höher als 2017.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich jedoch aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Infolge eines unterdurchschnittlichen Jugendquotienten³ von 30,9 Prozent und eines überdurchschnittlichen Altenquotienten⁴ von 42,0 Prozent sind die Einwohner der Stadt Bad Honnef im Durchschnitt bereits vergleichsweise alt. Nach der Prognose von IT.NRW wird der Jugendquotient bis 2040 leicht auf 29,2 Prozent zurückgehen. Deutlich zunehmen dürfte jedoch der Altenquotient, der für 2040 mit 60,4 Prozent prognostiziert wird. Im Ergebnis wäre die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter bis 2040 um mehr als 1.700 Einwohner rückläufig. Die mit dem demografischen Wandel verbundenen Herausforderungen, aber auch die von der Stadt hierzu ergriffenen Maßnahmen wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfung ausführlich dargestellt.

Mit einer Kaufkraft⁵ je Einwohner von 30.148 Euro im Jahr 2018 liegt Bad Honnef deutlich über dem Mittelwert von 24.087 Euro und gehört damit zu den drei kaufkraftstärksten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Einzelhandelszentralität⁶ 2017 liegt bei 92,2 Prozent. Eine Zentralitätskennziffer von unter 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft ab- als zufließt; Trotz der Nähe zur kreisfreien Stadt Bonn gelingt es der Stadt, die Kaufkraft in höherem Maße als bei den meisten Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises in der Stadt zu halten. Begünstigt wird

² nach IT.NRW

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-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Presse/IHK-Branchenreport_Einzelhandel_2017.pdf

Bad Honnef hier durch die zahlreichen Tagesgäste. Insofern könnte sich hier die aus der Corona-Pandemie resultierenden Einschränkungen belastend auswirken.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Bad Honnef, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise gering. Die SGB II-Quote beträgt 5,7 Prozent und liegt damit deutlich unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Dies ist zum einen ein Indikator für vergleichsweise geringe soziale Belastungen, wirkt sich zum anderen aber auch auf die Kaufkraft je Einwohner – die die Transferleistungen ebenfalls beinhaltet – günstig aus.

Die Höhe der Deckungsmittel⁷ ist ein Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 liegt in Bad Honnef bei 1.276 Euro je Einwohner und damit deutlich unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro). Wie bereits bei der überörtlichen Prüfung 2014 gehört Bad Honnef damit zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den geringsten Deckungsmitteln. Gegenüber dem Aufkommen der Jahre 2008 bis 2011 von durchschnittlich 1.023 Euro bedeutet dies zwar einen 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. Bad Honnef befindet sich darüber hinaus aufgrund des geringeren Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz in einer Wettbewerbssituation mit den Kommunen im benachbarten Bundesland um die Ansiedlung neuer Gewerbesteuerzahler.

Das nur auf Kreisebene darstellbare Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem fällt mit 70.462 Euro etwas höher aus als im Mittel der Vergleichskommunen (67.455 Euro). Hierbei fallen jedoch auch die teils wirtschaftsstärkeren anderen kreisangehörigen Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises ins Gewicht.

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.

Punktuell wurden einzelne Empfehlungen aufgegriffen und umgesetzt, z. B. in Gestalt regelmäßiger Gebührenbedarfsberechnungen und Maßnahmen, die aus der Prüfung des Bereichs Sicherheit und Ordnung resultieren. Eine weitergehende Befassung mit den Ergebnissen – durch Aufträge aus der Politik an die Verwaltung oder eine systematische Bearbeitung der Empfehlungsliste, z. B. hinsichtlich der Umsetzbarkeit – hat nicht stattgefunden.

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

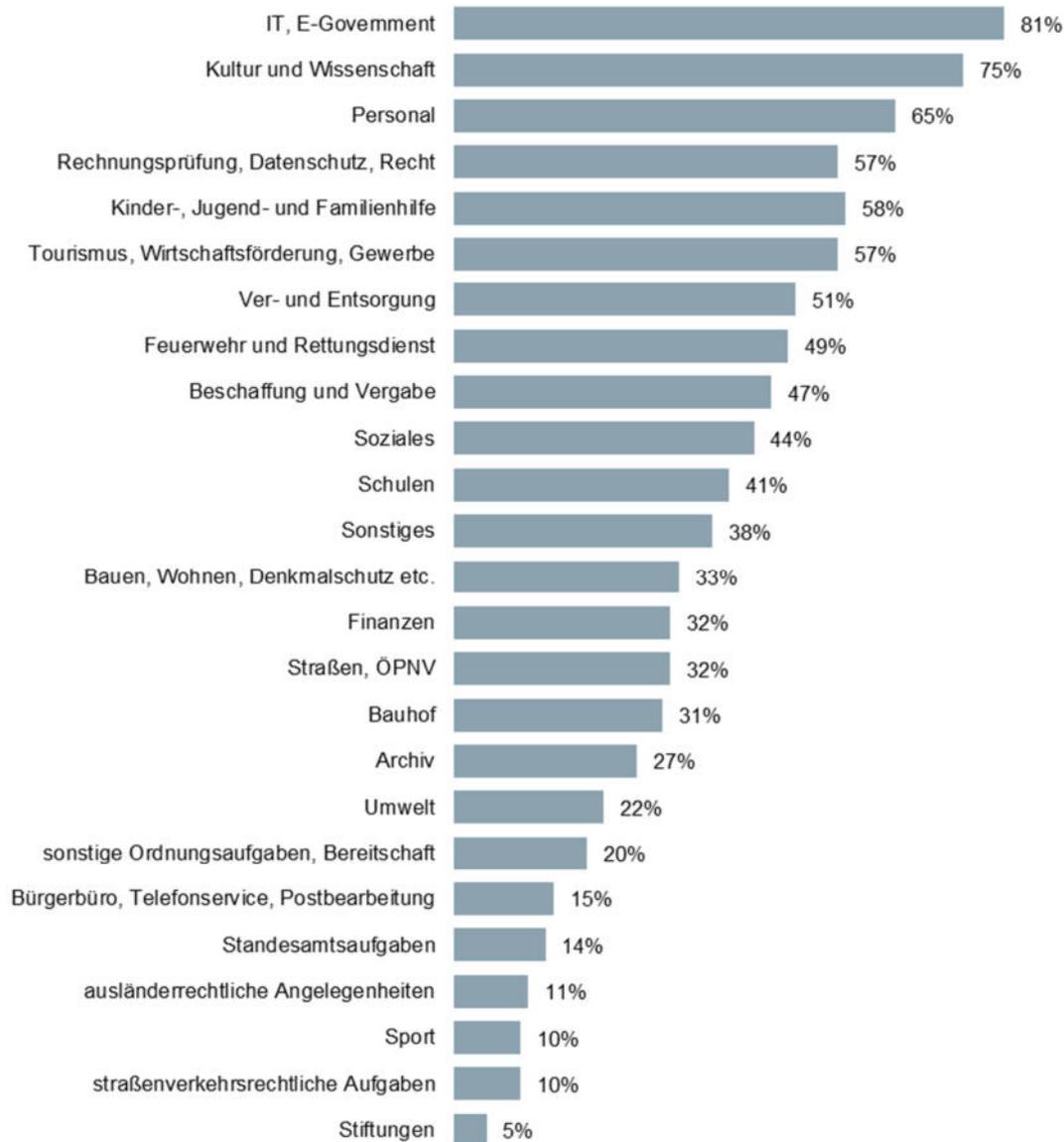
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 81 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

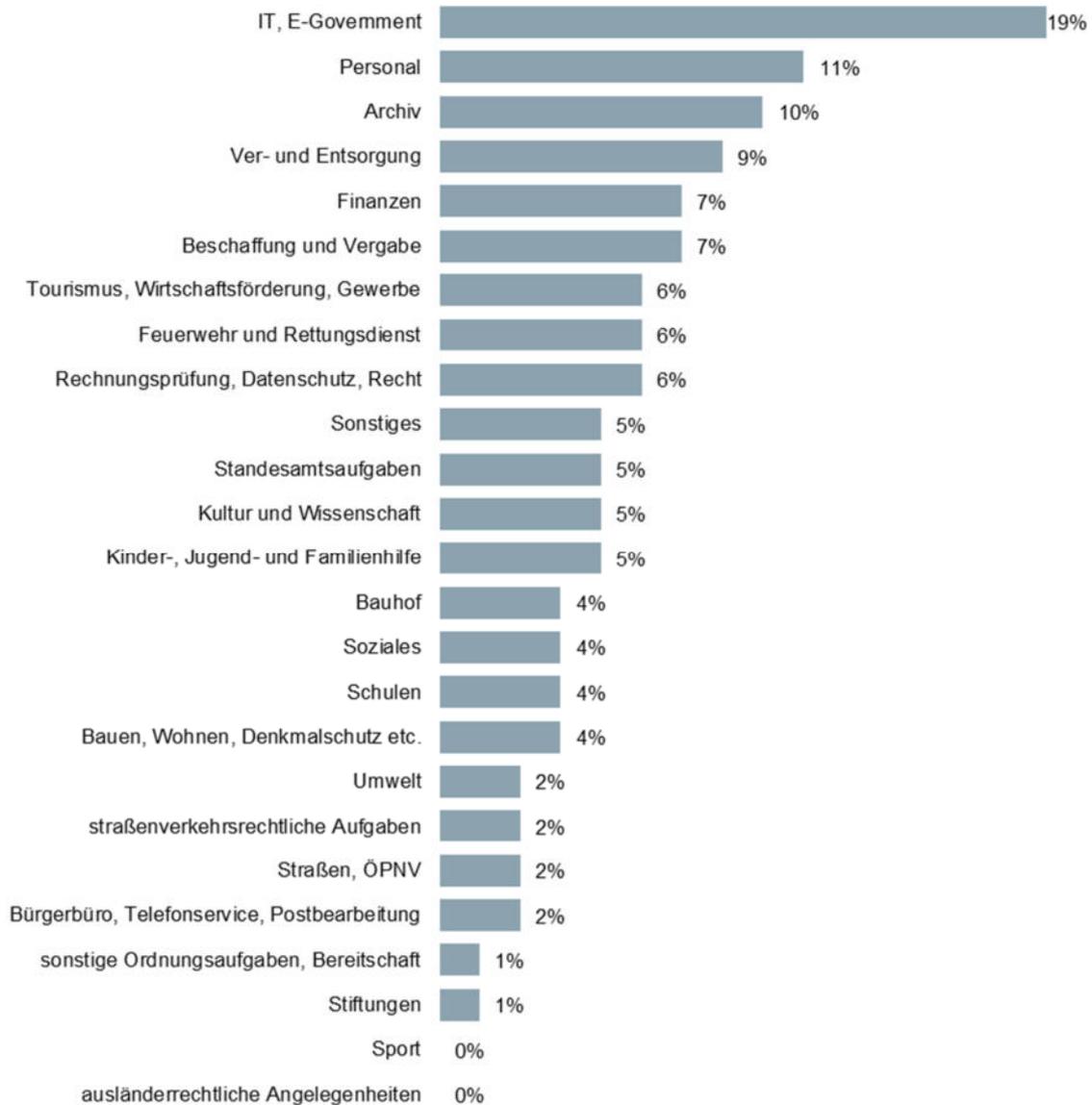


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



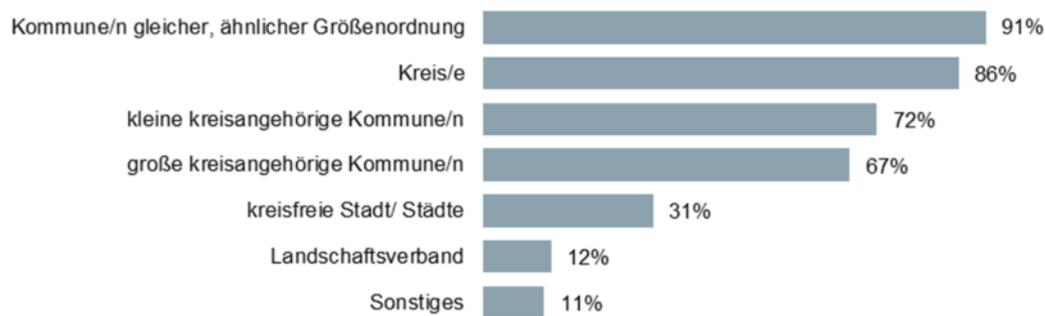
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch.

Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

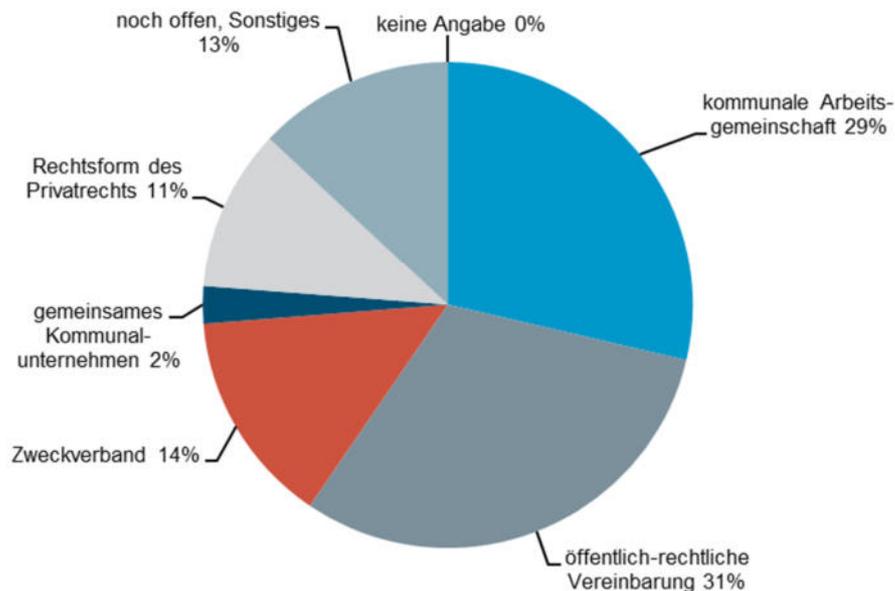


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

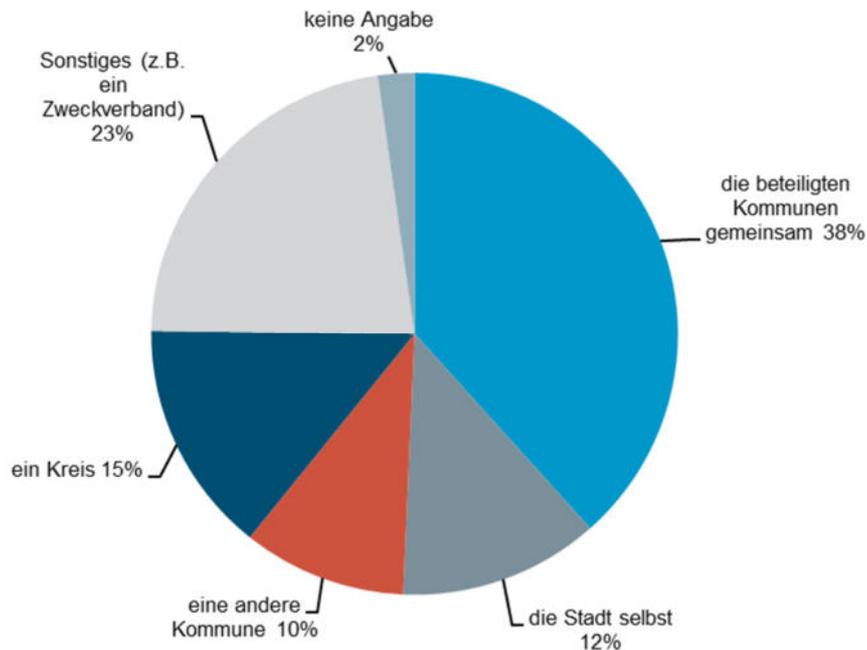


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020



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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



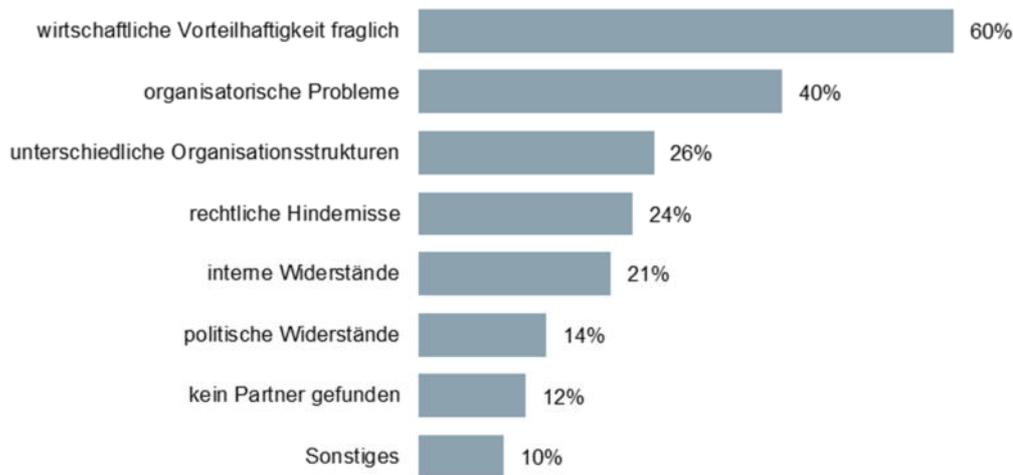
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Honnef

Die Stadt Bad Honnef arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit den benachbarten Kommunen und dem Rhein-Sieg-Kreis zusammen. Insgesamt bestehen elf interkommunale Kooperationen, in acht Fällen auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen. Auch landesweit ist die öffentlich-rechtliche-Vereinbarung die am häufigsten vorgefundene Rechtsform. Daneben beteiligt sich Bad Honnef an zwei kommunalen Arbeitsgemeinschaften, eine Kooperation findet in einer Gesellschaft des Privatrechts (regio iT GmbH) statt.

Die Stadt Bad Honnef deckt mit ihren Kooperationen Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So bestehen beispielsweise über die regio iT GmbH mehrere Kooperationen, Projekte und Fachverfahren im IT-Bereich. Im Handlungsfeld Kultur und Wissenschaft betreiben die Städte Bad Honnef und Königswinter eine gemeinsame Volkshochschule. Weitere Kooperationen mit Königswinter bestehen in den Handlungsfeldern Feuerwehr/Rettungsdienst, Schule sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Mit der Übertragung der bautechnischen Prüfung auf den Rhein-Sieg-Kreis sowie die Wahrnehmung der Aufgaben des IT-Sicherheitsbeauftragten durch die Stadt Sankt Augustin ist auch das Aufgabenfeld Rechnungsprüfung, Datenschutz und Recht vertreten.

Wie auch bei fast allen Vergleichskommunen besitzt für die Stadt Bad Honnef 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. Die bisher mit den interkommunalen Kooperationen gemachten Erfahrungen sind in Bad Honnef positiv. Eine Evaluation der interkommunalen Zusammenarbeit hinsichtlich des Erreichens der damit verbundenen Zielsetzungen hat bisher jedoch nicht stattgefunden.

Die Stadt Bad Honnef sieht weitere mögliche Handlungsfelder für interkommunale Kooperationen. Hinsichtlich eines gemeinsamen Fördermittelmanagers der Kommunen Eitorf, Niederkassel, Alfter, Meckenheim, Swisttal, Ruppichteroth und Bad Honnef sind erste Überlegungen bereits angestellt. Aufgrund der Corona-Pandemie ruht dieses Vorhaben derzeit, soll aber weiterverfolgt werden. Daneben ist beabsichtigt, den Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe an den Rhein-Sieg-Kreis abzugeben. Auch hier steht die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund, da Bad Honnef künftig für diesen selten eintretenden Fall keine Ressourcen mehr vorhalten muss. Hiermit würde Bad Honnef dem Beispiel weiterer Kommunen des Kreises folgen. Ferner bestehen erste Überlegungen, die Administration der im Jugendamt eingesetzten Fachsoftware künftig in Kooperation mit einer Partnerkommune zu gewährleisten (siehe hierzu den Teilbericht Hilfe zur Erziehung).

Zusammenfassend beurteilt die gpaNRW die bisherigen Aktivitäten der Stadt Bad Honnef positiv; die Handlungsperspektive besteht nun darin, die beabsichtigten und begonnenen Aktivitäten fortzuführen. Hierbei ist es allerdings von wesentlicher Bedeutung, die beabsichtigten, aber auch die bestehenden Kooperationen regelmäßig auf das Erreichen der in sie gesetzten Erwartungen und Ziele zu evaluieren.

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.

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bad Honnef haben wir im Zeitraum von Juli 2020 bis März 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bad Honnef die Vergleichsjahre 2018 und – soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen bereits eine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand – auch 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2019 sowie die Haushaltsplanungen 2020 und 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung. Gesamtabchlüsse lagen bis 2015 vor und wurden in der Finanzprüfung berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Antonius Keils
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Christina Hasse

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ein Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfungsergebnisse hat am 27. April 2021 stattgefunden.

Herne, den 08. Juni 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bad Honnef hat Dank einer umfassenden Haushaltskonsolidierung eine deutliche Verbesserung ihrer Haushaltslage erreicht. Steigende Defizite in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, eine verschlechterte konjunkturelle Lage und Folgekosten der Investitionen erschweren den künftigen Haushaltsausgleich. Ohne weitere umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen droht der Stadt Bad Honnef erneut der Eintritt in die Haushaltssicherung.	E1	Zum Ausgleich der steigenden Aufwendungen, insbesondere aus den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sollte die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit sie aufgrund der rückläufigen konjunkturellen Entwicklung nicht zurück in die Haushaltssicherung fällt.
F2	In Bad Honnef werden investive Auszahlungsermächtigungen einmal übertragen. Danach werden die Maßnahmen neu veranschlagt. Bisher wird nur etwas mehr als die Hälfte der geplanten Investitionen tatsächlich getätigt. Umfangreiche Neuveranschlagungen nicht getätigter Investitionen führen neben neuen Investitionen zu einem stark steigenden Volumen der Planansätze.	E2.1	Die Stadt sollte die Planung der Investitionen zeitlich priorisieren und nur die Investitionen veranschlagen, die realistisch umsetzbar sind.
		E2.2	Um die Ermächtigungsübertragungen verbindlich festzulegen, sollte die Stadt entsprechend § 22 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen erfolgen können.
F3	Fördermöglichkeiten werden in Bad Honnef von den jeweiligen Fachdiensten in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Darüber hinaus unterstützt die KommunalAgentur NRW die bereits gut ausgeprägte Fördermittelakquise. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt bisher nicht getroffen. Dies erschwert eine verbindliche Vorgehensweise. Eine zentrale Datei zu Fördermöglichkeiten ist ebenfalls nicht eingerichtet. Hierdurch fehlt der Gesamtüberblick über alle Förderungen.	E3	Die Stadt Bad Honnef sollte den Prozess zur Fördermittelakquise schriftlich festlegen. Sie sollte die Fördermöglichkeiten in einer zentralen Datei auflisten und mit den Maßnahmen der Stadt verknüpfen. So würde die Stadt mehr Transparenz zu Fördermitteln schaffen.
F4	Bisher musste die Stadt Bad Honnef nur vereinzelt Fördermittel zurückzahlen. Eine zentrale Datei zur Fördermittelbewirtschaftung und ein förderbezogenes Controlling	E4	Für die Fördermittelbewirtschaftung sollte ebenfalls eine zentrale Datei eingerichtet werden. Aus dieser sollten Berichte für Entscheidungsträger generiert werden, um

Feststellung		Empfehlung	
	sind bisher in Bad Honnef nicht eingerichtet. Hierdurch fehlt ein detaillierter Gesamtüberblick zu aktuellen aber auch zu bereits abgeschlossenen Förderprojekten für die weiterhin Zweckbindungen zu beachten sind.		einen aktuellen Gesamtüberblick zu erhalten. Dieser Überblick sollte dauerhaft erhalten bleiben, um auch in künftigen Jahren Zweckbindungen einzuhalten und das Rückforderungsrisiko zu minimieren.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Honnef ergeben.	E1.1	Die Stadt Bad Honnef sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden.
		E1.2	Die Stadt Bad Honnef sollte auf eine stärkere Zentralisierung und Digitalisierung der Unterlagen hinwirken.
F2	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Honnef ergeben.	E2	Die Stadt Bad Honnef sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. Ergänzend sollte die Stadt die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zudem durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Jugendamt hat keine ausreichende Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen. Das erschwert die strategische Steuerung.	E1	Die Stadt Bad Honnef sollte ein sozialraumorientiertes Monitoring als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung einrichten. Hiervon profitieren verschiedene Fachdienste. Das Jugendamt kann dadurch örtliche Belastungsfaktoren in Zusammenhang mit Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung analysieren. Das verbessert die Steuerung. Es können bedarfsgerechte Maßnahmen abgeleitet werden.
F2	Die präventiven Angebote des Jugendamtes schaffen gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Bad Honnef. Es sind erste positive Wirkungszusammenhänge auf die Hilfen zur Erziehung erkennbar. Für eine weitere Analyse von Wirkungszusammenhängen ist eine langfristige Betrachtung der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung erforderlich. Hierfür müssen entsprechende Daten aufbereitet werden.	E2	Die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung sollte langfristig betrachtet werden, um weitere Faktoren zur Wirksamkeit von Prävention in die Wirkungsanalysen einzubeziehen. Hierfür benötigt das Jugendamt dezidierte Auswertungsmöglichkeiten.
F3	Das Jugendamt hat bislang keine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung festgelegt. Das erschwert die Steuerung.	E3	Das Jugendamt sollte eine Gesamtstrategie mit konkreten messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und die Maßnahmen ggfs. angepasst werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes hat bereits gute Ansätze, kann allerdings noch stärker ausgeprägt werden. Es fehlen wichtige individuelle Auswertungsmöglichkeiten über die Jugendamtssoftware und Transparenz in der Budgetsteuerung.	E4	Die Stadt Bad Honnef sollte Lösungsmöglichkeiten finden, um die vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten der Jugendamtssoftware effektiv zu nutzen. Ggfs. käme in diesem Zusammenhang eine interkommunale Zusammenarbeit in Frage. Darüber hinaus sollte die Transparenz über die Zusammensetzung des Budgets der Hilfen zur Erziehung verbessert werden, damit das Jugendamt die Möglichkeit hat, das Budget effektiv zu steuern.
F5	Das Fachcontrolling ist hinsichtlich der Qualitätssicherung der Einzelhilfen gut ausgebaut. Was fehlt ist noch eine übergreifende Gesamtsicht der Wirkung von Hilfen, um die aktive Steuerung zu unterstützen.	E5	Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling auf grundsätzliche Aussagen zur Wirkung von Hilfen erweitern und hierüber ein Wissensmanagement aufbauen.
F6	Positive Erfolge in der Fallsteuerung zeigen sich in der Stadt Bad Honnef insbesondere durch die intensive Beratung im Vorfeld von Hilfen. Hierdurch konnte die Fall-dichte reduziert und Laufzeiten verringert werden. Handlungsmöglichkeiten hat das Jugendamt noch bei der Bewertung der Leistungsanbieter und einer Verkürzung der Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen.	E6.1	Das vorhandene Anbieterverzeichnis sollte sukzessive um Bewertungen der Träger ergänzt werden. Hierdurch werden Qualitätsaspekte verstärkt in die Arbeit einbezogen.
		E6.2	Um eine enge Zielausrichtung unter Begutachtung der erreichten Teilschritte nachzuhalten, sollten die Träger bei ambulanten Hilfen vierteljährlich Bericht erstatten.
F7	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) wird frühzeitig in die Hilfeplanung eingebunden und kann hierdurch zeitnah Kostenerstattungen geltend machen. Das beugt Einnahmeverlusten vor und hilft dabei, den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung zu reduzieren. Bislang sind noch keine Prozessabläufe und Standards für die WiJu festgeschrieben worden.	E7	Die Prozesse der WiJu sollten beschrieben und in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Das gibt Sicherheit für die Abläufe und definiert Standards.
F8	Das Jugendamt hat die Möglichkeit, Prozesse über die Jugendamtssoftware zu kontrollieren. Eine Ausweitung der Prozesskontrollen auf Aufgabenfelder mit hohen Aufwendungen ist sinnvoll, um hieraus neue Handlungsansätze abzuleiten.	E8	Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen mit dem Finanzcontrolling verknüpfen. Die hierfür notwendigen Programmierungen sollten vorgenommen werden. Für die Vorgehensweise in den Prozesskontrollen sollte das Jugendamt Verfahrensstandards festlegen.
F9	Das Jugendamt hat keine Personalrichtwerte für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle festgelegt. Dadurch kann das Jugendamt nicht flexibel auf Änderungen im Fallaufkommen reagieren.	E9	Das Jugendamt sollte einen eigenen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung ermitteln, der kontinuierlich entsprechend der Fallzahlen fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt den Personalbedarf individuell steuern.
F10	Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef hat mehr Personal im ASD für die Fallbearbeitung als andere Städte. Hierdurch kann mehr Zeit in eine intensive Beratung investiert werden. Durch die intensive Beratungsarbeit ist es dem Jugendamt gelungen,	E10	Da die Verteilung der Aufgabeninhalte im Jugendamt der Stadt Bad Honnef von den Richtwerten der gpaNRW abweicht, sollte das Jugendamt einen eigenen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt ist. Der Richtwert sollte regelmäßig anhand des Fallaufkommens fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
	das Fallaufkommen zu verringern und Laufzeiten zu verkürzen. Dadurch hält das Jugendamt den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung im Vergleich niedrig.		
F11	Das Jugendamt Bad Honnef hat auch in der WiJu mehr Personalressourcen zur Verfügung als andere Städte. Das schafft zeitliche Kapazitäten für eine intensive Prüfung von Kostenerstattungs- bzw. Kostenersatzansprüchen. Das Jugendamt konnte diesbezüglich in der Vergangenheit hohe Einnahmen verzeichnen. Das reduziert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	E11	Das Jugendamt sollte auch für die WiJu einen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt Bad Honnef abgestimmt ist. Der Personalrichtwert sollte kontinuierlich fortgeschrieben werden. Das verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz bei schwankendem Fallaufkommen
F12	Das Jugendamt hat eine mittlere Falldichte mit sinkender Tendenz bei den flexiblen ambulanten Hilfen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen 2018 sehr hoch und belasten damit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	E12	Aufgrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die flexiblen ambulanten Hilfen in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.
F13	Das Jugendamt hat eine niedrige Falldichte mit sinkender Tendenz in der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Während die Aufwendungen je Hilfefall 2018 noch im Median liegen; steigen sie 2019 deutlich an und tragen hiermit zu der Erhöhung des Fehlbetrages 2019 bei.	E13	Aufgrund der stark steigenden Aufwendungen bei der SPFH sollten die Hilfen im Rahmen von internen Prozesskontrollen genauer ausgewertet und analysiert werden.
F14	Bei unterdurchschnittlicher Falldichte in der Eingliederungshilfe hat das Jugendamt insbesondere im ambulanten Bereich hohe Aufwendungen je Hilfefall. Der Grund hierfür können teure Integrationshilfen sein. Die hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	E14	Das Jugendamt sollte die Aufwendungen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen separat ermitteln, um bei den deutlich steigenden Fallzahlen mehr Transparenz in das Aufgabenfeld zu bringen und die Wirtschaftlichkeit alternativer Möglichkeiten zu prüfen.
F15	Das Jugendamt hat zwar eine geringere Falldichte und weniger Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige als andere Städte; 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall aber deutlich an. Es fehlen Verfahrensstandards und Transparenz in dem Aufgabengebiet.	E15.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, Wiedervorlagefristen, Beteiligte (Jugendberufshilfe, etc.) teilweise gesonderte Verfahrensweisen erfordern, sollten hierfür eigene Standards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes festgelegt werden.
		E15.2	Es sollten separate Auswertungen zu den Fall- und Finanzdaten für die jungen Volljährigen in der Jugendamtssoftware eingerichtet werden. Hierdurch können die unterschiedlichen Anforderungen für junge Volljährige besser gesteuert werden.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die technischen Voraussetzungen für die Online-Abwicklung der Stellungnahmeverfahren sollten geprüft werden. Mit einer Schnittstelle kann das Verfahren optimiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F1	In Bad Honnef ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Der Gebührenrahmen wird regelmäßig aktualisiert. Möglichkeiten zur Erhöhung der Rechtssicherheit bestehen jedoch noch.	E1.1	Bereits getroffene Ermessensentscheidungen oder ein Kriterienkatalog hierzu sollten schriftlich fixiert und auf aktuellem Stand gehalten werden.
		E1.2	Der Fachdienst Bauordnung sollte über die vorhandene Schnittstelle in die Zahlungsabwicklung eingebunden werden.
F2	Die Stadt Bad Honnef hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software teilweise digital und führt parallel eine vollständige Papierakte.	E2	Genehmigungsanträge sollten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt gescannt und anschließend digital bearbeitet werden.
F3	Durch die eingesetzte Fachsoftware wird ein einheitliches Vorgehen im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens gewährleistet. Die interne Organisation mit Verwaltungs- und Technischen Sachbearbeitenden resultiert aus Zeiten, in denen Stellen nicht besetzt waren.	E3.1	Die Einbindung von Fachdiensten sollte nur erfolgen, wenn das aus sachlichen Gründen erforderlich ist. Damit werden personelle Ressourcen gespart und der Bearbeitungsvorgang verkürzt.
		E3.2	Die Organisation der Sachbearbeitung sollte geprüft und ggf. angepasst werden.
F4	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge in Bad Honnef bilden die neuen Maximalwerte.	E4.1	Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollte künftig immer eingetragen werden.
		E4.2	Statt Genehmigungsanträge ruhend zu stellen, sollten den Antragstellern empfohlen werden, diese zurückzunehmen.
		E4.3	Die Stadt Bad Honnef sollte den Personaleinsatz so steuern, dass sie die vorgegebenen Bearbeitungsfristen einhalten kann. Dies erhöht die Rechtssicherheit und verhindert Klageverfahren.
F5	Personalkennzahlen können in Bad Honnef nicht gebildet werden, da die dafür eingesetzten Stellenanteile nicht bekannt sind.	E5	Die Stellenanteile sollten ermittelt werden. Anschließend kann die Stadt Bad Honnef Personalkennzahlen berechnen und zur Steuerung nutzen.
F6	Die Stadt Bad Honnef nutzt eine fachspezifische Software. Per E-Mail geschickte Stellungnahmen können digital in diese Fachsoftware eingelesen werden. Die e-Bauakte sollte eingeführt werden. Der Bestand der Altakten ist bisher nicht digitalisiert. Dies führt bei notwendiger Einsichtnahme zu höherem Aufwand.	E6.1	Die Stadt Bad Honnef sollte ihre technischen Möglichkeiten nutzen und den gesamten Genehmigungsvorgang digital abwickeln. Sie sollte die e-Bauakte einführen. Dazu kann z.B. die vorhandene Software ergänzt werden.
		E6.2	Die Bauakten sollten digitalisiert werden. Anschließend können die Papierakten vernichtet werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Kennzahlen werden jährlich gebildet, sie dienen dem Fachdienst Bauordnung aber nicht als Steuerungsgrundlage.	E7	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und damit die Steuerung des Bereichs unterstützen werden. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen ermittelt bzw. fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Bad Honnef wird sich mit der Einführung eines Vergabemanagementsystems organisatorisch verbessern. In ihrer Dienstanweisung für das Vergabewesen und der Vergabeordnung hat die Stadt notwendigen Regelungen weitgehend getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben formuliert.	E1.1	Die Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte in einigen Bereichen ergänzt bzw. präzisiert werden.
		E1.2	Der Prüfungsumfang für die Kooperation mit dem Rhein-Sieg-Kreis sollte sich nach dem Bedarf richten. Es sollte daher klar geregelt werden, welche Vergaben (und auch welche Schlussrechnungen) durch den Kreis geprüft werden sollen.
		E1.3	Der Rechnungsprüfung sollte die Schlussrechnungen der von ihr mitgezeichneten Vergaben immer erhalten und prüfen. Das sollte über den Rechnungsworkflow sichergestellt werden. So kann die Rechnungsprüfung die Mängel bei der Abwicklung der Vergaben oder der Nachträge feststellen und bei Bedarf die bautechnische Prüfung des Rhein-Sieg-Kreises in Anspruch nehmen..
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Bad Honnef im Wesentlichen erfüllt. Eine Dienstanweisung wird derzeit durch eine Arbeitsgruppe aufgestellt. Eine Schwachstellenanalyse soll folgen.	E2	Bei einer Schwachstellenanalyse sollten die Mitarbeiter eingebunden werden. Damit kann die Akzeptanz für das Thema erhöht werden.
F3	Die Stadt Bad Honnef plant, Regelungen zum Sponsoring mit der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zu erlassen.	E3	Die Stadt Bad Honnef sollte die Zuständigkeiten regeln und verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen.
F4	Die Stadt Bad Honnef betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC). Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht. Dennoch nutzt die Stadt mit einem strukturierten Projektmanagement einzelne Elemente eines BIC. So wurden z.B. bei der geplanten Sanierung des städt. Siebengebirgsgymnasium Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt.	E4.1	Wann die Projektsteuerung eingesetzt wird, sollte verbindlich geregelt werden.
		E4.2	Die Stadt Bad Honnef sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Bad Honnef hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen nicht geregelt. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E5.1	Durch die Zentrale Vergabestelle sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge erfolgen.
		E5.2	Die Stadt Bad Honnef sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Bad Honnef zeigen große Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen zu den ausgeführten Leistungen. Daneben fehlen rechtskonforme Vergabevermerke. Die stattdessen vorhandenen Checklisten dokumentieren die Vergabeentscheidungen nur unvollständig.	E6.1	Vergabevermerke sind zwingend für jede Vergabe anzufertigen. Prüfungsergebnisse von externen Planenden können dabei berücksichtigt werden.
		E6.2	Die Stadt Bad Honnef sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Rat beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Rates nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.
		E6.3	Ein Nachweis über die sogenannte ex-post- und die ex-ante-Veröffentlichung sollten sich auch in den Vergabeakten finden.
		E6.4	Die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte einer Vergabe sollten transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle vorliegen.
		E6.5	Die Stadt Bad Honnef sollte keinen Auftrag ohne eigene Vertragsbedingungen beauftragen. Bei der Baugrundsanierung war das der Fall.
		E6.6	Ein Abnahmeprotokoll sollte bei jeder Maßnahme schriftlich vorliegen.
		E6.7	Die Prüfung der Eignung der Unternehmen hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie die Abfrage des Vergaberegisters bzw. ein Gewerbezentralregisterauszug sollte dokumentiert werden.
		E6.8	Alle Nachträge müssen schriftlich beauftragt werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	□	▲	□ □

Mit dem Doppelhaushalt 2012/2013 hat die Stadt ein genehmigungsfähiges **Haushaltssicherungskonzept** (HSK) aufgestellt. Sie setzt die bereits in 2008 begonnene umfassende Haushaltskonsolidierung fort. Aufwandsseitig hat die Stadt lt. Darstellung des HSK für 2017 einen Konsolidierungsbeitrag von rund einer Mio. Euro erreicht. Die ohnehin schon geringen Aufwendungen werden mit dem HSK auf ein Minimum reduziert. Ende 2019 hat die Stadt – einschließlich des ausgelagerten Abwasserbetriebes – mit 2.600 Euro je Einwohner geringere ordentliche Aufwendungen als die meisten verglichenen Kommunen. Dies alleine reicht aber noch nicht aus, um den Haushalt auszugleichen.

Bereits in der letzten Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die **allgemeinen Deckungsmittel**⁹ der Stadt Bad Honnef am Minimalwert des interkommunalen Vergleichs liegen. Mit der deutlichen Hebesatzerhöhung für die Grundsteuer B in 2017 auf 730 v.H. und durch die positive konjunkturelle Entwicklung ist die **Ertragsschwäche** der Stadt vorerst **behoben**. Von 2016 bis 2018 steigen die Erträge aus Gemeinschaftssteuern¹⁰ und aus Realsteuern¹¹ um 4,8 Mio. Euro bzw. um 15,4 Prozent. Aufgrund dessen erreicht die Stadt im IST seit 2017 positive Jahresergebnisse. Sie **verlässt die Haushaltssicherung vorzeitig** in 2017 und erreicht den Haushaltsausgleich bzw. fiktiven Haushaltsausgleich in den darauffolgenden Jahren. In 2019 erzielt die Stadt im IST einen Jahresüberschuss von rund 855.000 Euro. In einer Modellrechnung hat die gpaNRW ermittelt, dass in 2019 bei einem durchschnittlichen konjunkturellen Verlauf ein Defizit von 860.000 Euro entstanden wäre.

Die Haushaltsplanung 2020 geht noch von einer weiterhin positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Insbesondere die optimistische Einschätzung der Gewerbesteuererträge bis 2023 birgt bei

⁹ Summe aus der Grund- und Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie der Schlüsselzuweisungen im arithmetischen Mittel der Jahre 2015 bis 2018 je Einwohner

¹⁰ Einkommens- und Umsatzsteueranteile, sonstige Gemeindesteuern, Ausgleichsleistungen

¹¹ Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer

einer konjunkturellen Abschwächung erhöhte haushaltswirtschaftliche Risiken. Pandemiebedingt ist die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung nicht eingetreten.

Dies hat die Stadt Bad Honnef im Haushaltsplan 2021 berücksichtigt. Von 2021 bis 2024 entstehen **durchschnittliche Defizite von 2,3 Mio. Euro**. Dabei hat die Stadt im gleichen Zeitraum bereits außerordentliche Erträge als **Bilanzierungshilfe** nach NKF-CIG¹² von durchschnittlich **fünf Mio. Euro** veranschlagt. Die Ausgleichsrücklage ist voraussichtlich in 2022 aufgebraucht. In der Haushaltsplanung 2021 kann der Wiedereintritt in die Haushaltssicherung noch vermieden werden.

Ab 2025 wird es voraussichtlich keine Bilanzierungshilfe mehr geben. Dann wird die Haushaltslage durch die Abschreibung der Bilanzierungshilfen bzw. die Buchung gegen das Eigenkapital verschlechtert.

Zudem belasten die Folgen der dauerhaft defizitären Ergebnisse der Vergangenheit die künftigen Haushalte. Hierzu zählen ein hoher Schuldenstand und ein bereits eingetretener Investitionsstau. Hinzu kommen die Folgekosten der künftigen Investitionen. Es besteht die Gefahr, dass die Stadt wieder in die Haushaltssicherung zurückfällt. Um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten, sollte die Stadt den bereits erfolgreich beschrittenen Konsolidierungskurs fortsetzen.

Bis 2019 hat die Stadt mit der verbesserten Finanzkraft einen Teil ihrer **Verbindlichkeiten** reduziert. Ende 2019 liegen die Schulden des Kernhaushalts, zu denen neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen gehören, bei 3.228 Euro je Einwohner. Dieser Wert liegt nah am Medianwert der verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Zusätzlich sind aber auch die ausgelagerten Schulden – insbesondere im Abwasserwerk – zu berücksichtigen. Ende 2018 liegen die Gesamtverbindlichkeiten in der Konzernbetrachtung mit 4.104 Euro je Einwohner nah am 3. Viertelwert der verglichenen Kommunen – fast 75 Prozent der verglichenen Kommunen haben einen geringeren Schuldenstand je Einwohner.

Dennoch ist die Stadt Ende 2019 aufgrund ihrer guten **Eigenkapitalausstattung** und einer Eigenkapitalquote 1 von 30,4 Prozent noch weit von einer Überschulung entfernt. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen¹³ ist die Eigenkapitalquote 1 von 22,7 Prozent¹⁴ in 2015 ebenfalls besser als in den meisten verglichenen Kommunen.

Der Schuldenstand wird sich in den kommenden Jahren wieder erhöhen. Nach der Darstellung im Vorbericht des Haushaltsplans 2020 geht die Stadt von einem **Investitionsstau** von über 35 Mio. Euro aus. Die Auszahlungen für Investitionen von 59 Mio. Euro im Zeitraum von 2021 bis 2023 kann die Stadt auch bei hohen Zuwendungen nicht mit eigenen Mitteln finanzieren.

¹² Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

¹³ Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef, Bad Honnefer Bäder, Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH, Bad Honnef AG

¹⁴ Daten und Vergleichszahlen aus dem letzten vorliegenden Gesamtabchluss des Jahres 2015

Der Haushaltsplan 2021 zeigt ein noch höheres **Investitionsvolumen** von 69 Mio. Euro bei einer hohen **Netto-Neuverschuldung von 25,2 Mio. Euro**. Die gpaNRW sieht den Vermögenserhalt grundsätzlich positiv. Die Stadt sollte ihre **Finanzkraft** aber weiter verbessern um den Schuldenanstieg zu begrenzen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

In Bad Honnef werden die **Haushaltssatzungen** bisher lediglich leicht verspätet im 1. Quartal beschlossen. Die **Jahresrechnungen** werden innerhalb der gesetzlichen Fristen beschlossen. Die Stadt holt derzeit die noch fehlenden **Gesamtabschlüsse** nach.

Mit monatlichen **Budgetberichten** informiert die Stadt ihre Fachdienste umfassend zur laufenden Haushaltsentwicklung. Die Eigenverantwortung der Fachdienste für die Budgets wird mit der neuen Dienstanweisung gestärkt.

Die im September und im Dezember gefertigten Mitteilungen zur Ausführung des Haushaltes und die zusätzlichen anlassbezogenen Vorlagen sind geeignet, den Rat angemessen über die Haushaltslage zu informieren.

Der Verlauf der bereinigten **Jahresergebnisse**¹⁵ zeigt von 2014 bis 2018 eine **positive Entwicklung**. Erhebliche eigene Konsolidierungsmaßnahmen haben wesentlich zu diesem Erfolg beigetragen.

Ab 2019 entwickeln sich die bereinigten Jahresergebnisse jedoch negativ. Dies ist teilweise mit der vorsichtigen Planung erklärbar. Es ist aber auch erkennbar, dass die Stadt nach Verlassen des HSK nur **wenige weitere Konsolidierungsmaßnahmen** ergreift. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse von 2014 bis 2023 um 8,5 Mio. Euro. Die stetig steigenden Aufwendungen für Soziales und Jugend tragen erheblich zu dieser Verschlechterung bei. Ohne diese Positionen liegt die Verschlechterung bei 3,6 Mio. Euro.

Im **Haushaltsplan 2021** erwartet die Stadt auch bei hohen Bilanzierungshilfen nach NKF-CIG deutlich höhere **Defizite** als in der Planung 2020. Es besteht also erneut ein hoher Handlungsdruck zur Haushaltskonsolidierung.

Investitionen konnten in vergangenen Jahren aufgrund der personellen Situation in den technischen Dienststellen sowie aufgrund der Auftragslage der Unternehmen nicht umgesetzt werden. Bad Honnef überträgt Ermächtigungen für investive Auszahlungen einmal. Wenn einmal übertragene Mittel nicht verausgabt werden, veranschlagt die Stadt die Investitionen im darauffolgenden Jahr neu. Dies führt zu einem stetigen Anstieg des veranschlagten Investitionsvolumens. Im Haushaltsplan 2021 veranschlagt die Stadt von 2021 bis 2024 durchschnittlich 17,2 Mio. Euro jährlich. Dies ist **dreimal mehr** als sie von 2014 bis 2019 durchschnittlich verausgabt hat.

¹⁵ Die Jahresergebnisse werden um die nicht von der Stadt beeinflussbaren Positionen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs bereinigt.

Aus Sicht der gpaNRW und auch im Sinne der Kommunalhaushaltsverordnung sollten Investitionen nur im tatsächlich umsetzbaren Umfang eingeplant werden. Daher wird empfohlen, **Prioritäten** zu setzen und Investitionen im freiwilligen Bereich möglichst zu vermeiden, bis der Investitionsstau behoben ist.

Darüber hinaus gibt die gpaNRW einige Empfehlungen zur noch besseren Ausschöpfung von Fördermitteln. Es sollte ein verbindlicher Prozess zur Fördermittelakquise festgelegt werden. Die Stadt sollte eine Förderdatenbank einrichten. So könnte sie einen besseren Gesamtüberblick für die Bewirtschaftung, für Informationen an die Politik und für die spätere Überwachung von Zweckbindungen erhalten.

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.

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Bad Honnef 2013 bis 2020

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

Zum Prüfungsende hat die **Stadt Bad Honnef** Haushaltsplan 2021 beschlossen. Die sich daraus ergebenden Tendenzen sind ebenfalls in dieser Prüfung berücksichtigt.

Derzeit erstellt die Stadt die Gesamtabstschlüsse 2016 bis 2018 im vereinfachten Verfahren. Endgültige Zahlen kann sie während des Prüfungszeitraums noch nicht vorlegen. Daher kann die gpaNRW zurzeit interkommunale Vergleiche nur eingeschränkt erstellen. Einzelne Kennzahlen, die üblicherweise aus dem Gesamtabstschluss entnommen werden, müssen für die aktuelle Prüfung hilfsweise ermittelt werden. Nach eigener Einschätzung wird die Stadt auch in kommenden Jahren weiterhin verpflichtet sein, einen Gesamtabstschluss zu erstellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Es ist der Stadt Bad Honnef gelungen das Haushaltssicherungskonzept (HSK) in 2017 vorzeitig zu verlassen. Die Stadt hat das Ziel erreicht, den Haushalt in den Jahren 2017 bis 2019 in Planung und Jahresrechnung auszugleichen. Im Haushaltsplan 2021 zeigen sich erhebliche Jahresdefizite im gesamten Finanzplanungszeitraum. Aufgrund der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG¹⁶ kann ein HSK vorerst vermieden werden.

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 Bad Honnef 2013 bis 2020

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Honnef 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.712	-2.291	-5.297	-1.130	1.617	3.016	855
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.065	774	0	0	1.617	4.633	4.633

¹⁶ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	54.527	54.633	50.120	49.015	49.273	49.373	50.264
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2712	-2.291	-774	0	1.617	3.016	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	-4.523	-1.130	0	0	855
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	199	106	10	25	258	100	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung		8,3	2,2	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	4,5	4,0	9,6	2,3	pos. Ergebnis		

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen. Die Jahresergebnisse 2017 und 2018 werden der Ausgleichsrücklage zugeordnet. Nach der neuen Regelung des § 96 Abs. 1 S.3 GONRW aus dem 2. NKFVG wird Jahresergebnis 2019 der allgemeinen Rücklage zum Ausgleich der Entnahme aus 2016 zugeordnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Honnef in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	23	-353	-538	-429
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.657	4.303	3.765	3.336
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	50.264	50.264	50.264	50.264
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	23	-353	-538	-429
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,6	1,0	0,8

Zahlen des Haushaltsplans 2020

Die Stadt erreicht in 2020 den Haushaltsausgleich ohne Veranschlagung eines globalen Minderaufwandes gem. § 75 Abs. 2 Satz 4 GO NRW. Aufgrund der positiven Entwicklung der Ausgleichsrücklage erreicht die Stadt den fiktiven Haushaltsausgleich auch in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023.

In der Haushaltsplanung 2020 sind die damals nicht vorhersehbaren Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie noch nicht berücksichtigt. Der Haushaltsplan 2021 zeigt deren negative Auswirkungen:

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Honnef in Tausend Euro 2021 bis 2024

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Ordentliches Ergebnis in Tausend Euro	-8.101	-8.623	-7.836	-6.204
Finanzergebnis in Tausend Euro	312	313	336	362
Außerordentliche Erträge in Tausend Euro	5.240	5.026	5.044	4.806
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.549	-3.285	-2.456	-1.036

Zahlen des Haushaltsplans 2021

Die ordentlichen Ergebnisse haben sich im Vergleich zur Planung 2020 deutlich verschlechtert. Zur Kompensation hat die Stadt die Möglichkeit der Bilanzierungshilfe des NKF-CIG genutzt und entsprechende außerordentliche Erträge veranschlagt. Im Zeitraum von 2021 bis 2024 sind dies in Summe 20,1 Mio. Euro. Dieser Betrag wird ab 2025 zu höheren Abschreibungen oder aber zu einer Eigenkapitalreduzierung führen.

Auch bei Berücksichtigung dieser außerordentlichen Erträge ergeben sich nach der vorläufigen Planung des Jahres 2021 deutlich schlechtere Jahresergebnisse als in der Planung 2020. Dies führt dazu, dass die Ausgleichsrücklage in 2022 aufgebraucht wird. Eine Verpflichtung zu einem HSK ergibt sich aus dem Haushaltsplan 2021 noch nicht.

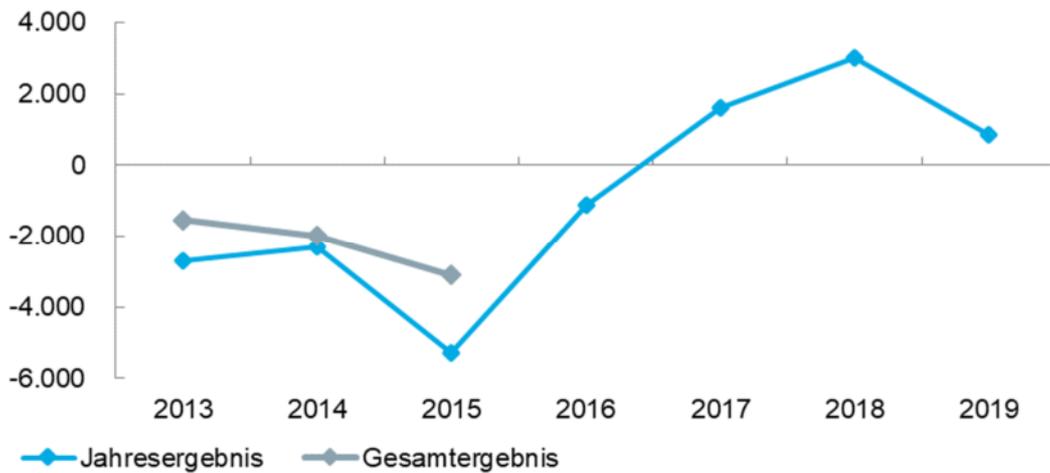
Die Stadt kann aber ab 2025 die hohen außerordentlichen Erträge aus der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG nicht mehr ansetzen. Daher sollte sie die Haushaltskonsolidierung wiederaufnehmen, um einen erneuten Eintritt ins HSK zu vermeiden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit dem Jahr 2017 kann die Stadt Bad Honnef ihre Haushalte ausgleichen. Diese positive Entwicklung ist vor allem auf steigende Steuererträge und eigene Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen.

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 Gesamtergebnisse Bad Honnef in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Jahresergebnisse des Kernhaushalts der **Stadt Bad Honnef** (blaue Linie) zeigen zunächst eine starke Negativentwicklung. In 2015 unterschreitet das Gewerbesteueraufkommen die Erwartung um 900.000 Euro. Ursächlich hierfür ist der Abgang eines Gewerbebetriebes sowie rückläufige Nachveranlagungen. Zudem erhöhen sich die Aufwendungen in 2015 um 1,2 Mio. Euro. Dies wird in erster Linie durch die Aufwandssteigerung im Asylbereich verursacht. Nach 2015 zeigt sich ein deutlicher Aufwärtstrend.

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW bereits festgestellt, dass die Stadt Bad Honnef über geringere allgemeine Deckungsmittel¹⁷ verfügt, als der Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dies liegt daran, dass Bad Honnef aufgrund der guten Sozialstruktur nur einen geringen Sozillastenansatz für die Berechnung des Finanzbedarfs der Schlüsselzuweisungen hat. Zudem hat die Stadt bis 2016 moderate Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer festgelegt.

Die Stadt hat diese Ertragsschwäche mittlerweile behoben. Sie hat den Hebesatz der Grundsteuer B ab 2017 von 520 v. H. auf 730 v.H. angehoben. In 2017 erzielt Bad Honnef 7,5 Mio. Euro aus dieser Steuerart. Dies sind 2,3 Mio. Euro mehr als in 2016. Zudem profitiert die Stadt von der guten konjunkturellen Entwicklung. Die Anteile der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sind von 2016 bis 2018 um 2,2 Mio. Euro gestiegen. Mit der Einführung einer gemeinsamen Elternbeitragssatzung für Kindertagesbetreuung und offene Ganztagschule ab dem 01. August 2016 werden die Elternbeiträge kombiniert erhoben und insgesamt erhöht. So erzielt die Stadt eine weitere Ertragsverbesserung von 438.000 Euro. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl ertragsseitiger Maßnahmen aus nahezu allen Produktbereichen.

¹⁷ Summe der Grund- und Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und der Umsatzsteuer sowie der Schlüsselzuweisungen

Auch aufwandsseitig hat die Stadt Bad Honnef Konsolidierungsbeiträge von fast einer Mio. Euro erreicht¹⁸. Die im eigenen Einflussbereich liegenden Maßnahmen sind im Abschnitt 1.4.2 „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ näher dargestellt.

- Die umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen und die positive konjunkturelle Entwicklung haben dazu geführt, dass Bad Honnef das HSK in 2017 verlassen kann.

Zum Prüfungszeitraum liegen Gesamtergebnisse bis einschließlich 2015 vor (graue Linie in der o.g. Grafik). Die Gesamtjahresergebnisse des Konzerns Stadt Bad Honnef fallen teilweise deutlich besser aus, als die Ergebnisse des Kernhaushalts. Der Konzern Stadt Bad Honnef besteht im Wesentlichen aus den folgenden Mehrheitsbeteiligungen:

- Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef – 100-prozentige Tochter der Stadt
- Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Freizeitbad Grafenwerth – 100-prozentige Tochter der Stadt
- Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH – 100-prozentige Tochter der Stadt
- Bad Honnef AG (Stadtwerke) – Anteil der Stadt 50,17 Prozent, daneben sind die Freizeitbad Grafenwerth mit 46 Prozent und die Gemeinde Unkel mit 3,83 Prozent beteiligt

Die besseren Konzernergebnisse werden im Wesentlichen durch die erheblichen Erträge aus der Strom und Gasversorgung der Bad Honnef AG erzielt. Die Bad Honnef AG hat 2015 ein positives Ergebnis von 4,2 Mio. Euro erwirtschaftet. Hiervon hat sie 1,2 Mio. Euro an die Stadt und eine Mio. Euro an die Freizeitbad Grafenwerth ausgeschüttet.

Neben den o.g. 1,2 Mio. Euro von der Bad Honnef AG profitiert der Kernhaushalt der Stadt von den Gewinnausschüttungen der Freizeitbad Grafenwerth von 135.000 Euro und des Abwasserwerks von 358.000 Euro¹⁹.

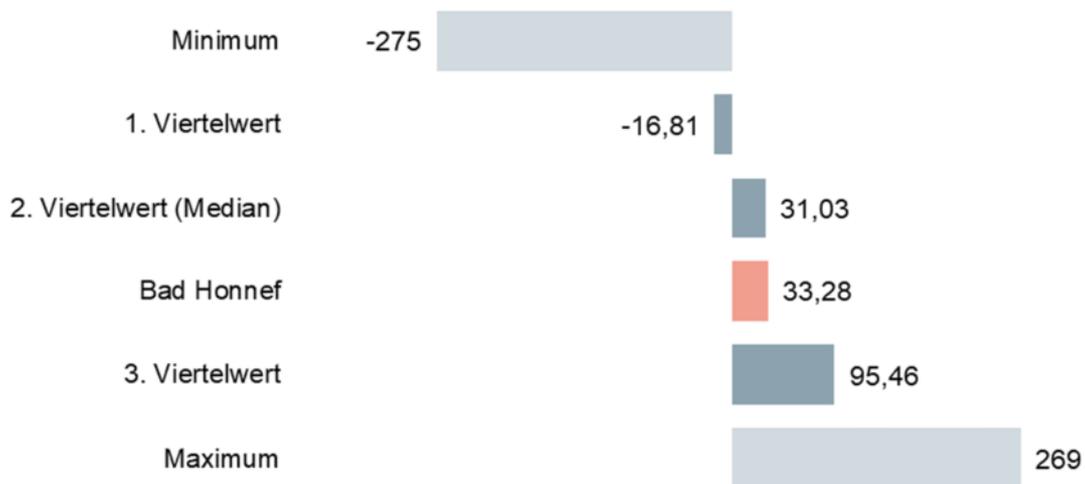
- Die Bad Honnef AG ermöglicht den Betrieb des Freizeitbades und entlastet darüber hinaus den Kernhaushalt der Stadt mit hohen Gewinnausschüttungen.

Die folgende Grafik zeigt das Jahresergebnis des Kernhaushalts im interkommunalen Vergleich:

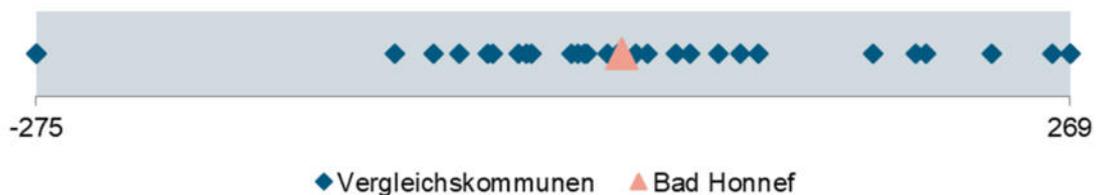
¹⁸ Darstellung der Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltsplan 2018 Seite 455

¹⁹ vergl. Kapitalkonsolidierung aus Jahresabschluss 2015 Seite 8

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Die Jahresergebnisse der meisten Kommunen haben sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. In 2014 liegt der Median der Jahresergebnisse je Einwohner noch bei -87,18 Euro. Bis zum Jahr 2018 steigt der Median kontinuierlich auf 53,46 Euro je Einwohner an. Der Medianwert entwickelt sich ab 2019 wieder rückläufig.

In Bad Honnef haben sich die Jahresergebnisse je Einwohner entsprechend der konjunkturellen Entwicklung und aufgrund eigener Konsolidierungserfolge ebenfalls deutlich verbessert. In den Jahren 2015 und 2016 liegen die Jahresergebnisse je Einwohner im interkommunalen Vergleich noch jeweils unterhalb des 1. Viertelwertes. Drei Viertel der Kommunen haben in diesen Jahren bessere Jahresergebnisse als Bad Honnef. Ab 2017 ist das Jahresergebnis der Stadt Bad Honnef dann besser als der Median – die meisten Kommunen haben seitdem schlechtere Jahresergebnisse je Einwohner als Bad Honnef.

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 liegt das Jahresergebnis je Einwohner in der Stadt Bad Honnef mit -114 Euro deutlich niedriger als in 2019. In der folgenden Modellrechnung werden die konjunkturellen Einflüsse, die zur positiven Ergebnisentwicklung geführt haben, ausgeblendet.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken,

wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind.

Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet.

Die von 2014 bis 2016 von der Stadt Bad Honnef gezahlte **Solidarumlage** nach dem Stärkungspaktgesetz wird **bereinigt** und nicht wieder als Durchschnittswert zugerechnet. Sie muss auch in Zukunft nicht mehr von der Stadt gezahlt werden. Es gibt **keine Sondereffekte**, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Daher ist eine Bereinigung in der Modellrechnung nicht erforderlich.

Das Ergebnis der Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Bad Honnef	
Jahresergebnis	855
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-18.403
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-17.547
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) der Jahre 2015 bis 2019	16.687
= strukturelles Ergebnis	-860

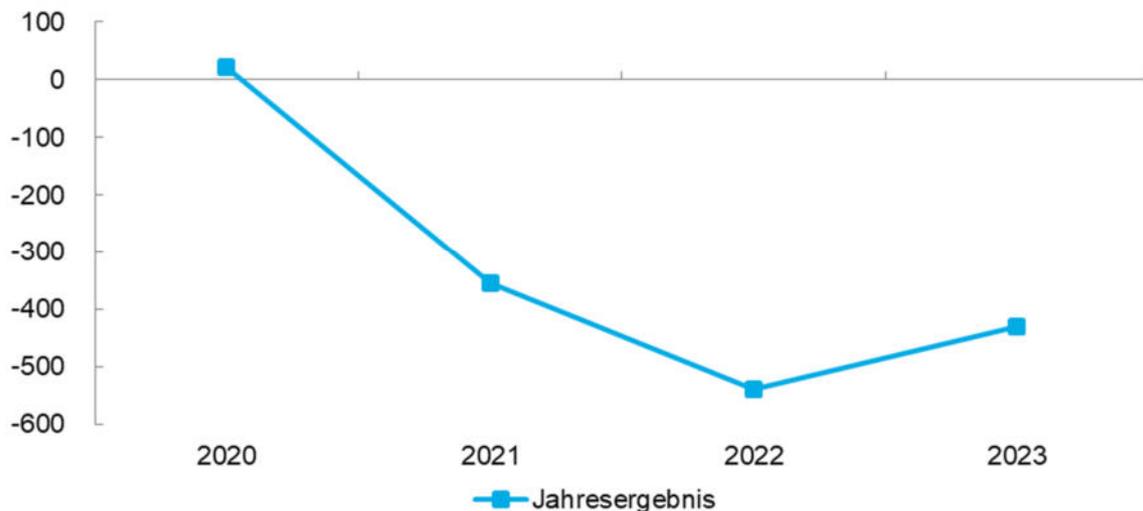
Die Modellrechnung des strukturellen Defizits zeigt für 2019 ein um 1,7 Mio. Euro schlechteres Ergebnis. Aus der Berechnung wird deutlich, dass die Stadt bei einer durchschnittlichen konjunkturellen Lage ein deutlich schlechteres Ergebnis erzielt hätte. Die im Haushaltsplan 2021 berücksichtigte rückläufige konjunkturelle Entwicklung führt zu entsprechend schlechteren Ergebnissen. Dies zeigt den erhöhten Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planungsgrundlagen 2020 sind nachvollziehbar. Aufgrund der optimistischen Annahme zur Gewerbesteuerentwicklung ergibt sich ein erhöhtes konjunkturbedingtes haushaltswirtschaftliches Risiko. Auch die Annahmen zur Personalaufwandsentwicklung bergen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Ansonsten sind aus der Haushaltsplanung keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken ersichtlich
- Die Stadt erreicht im Planjahr 2020 letztmalig einen echten Haushaltsausgleich im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 GO. In der mittelfristigen Finanzplanung von 2021 bis 2023 gelingt nach der Haushaltsplanung 2020 ein fiktiver Haushaltsausgleich. Nach dem zum Prüfungsende vorliegenden Haushaltsplan 2021 verschlechtern sich die Ergebnisse deutlich. Ein fiktiver Haushaltsausgleich ist nur noch in 2021 möglich. Ab 2022 verringert sich die allgemeine Rücklage. Ein HSK ist noch nicht erforderlich.

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 Bad Honnef in Tausend Euro 2020 bis 2023



Jahresergebnisse aus der Haushaltsplanung 2020

Die **Stadt Bad Honnef** plant nach dem Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von rund 430.000 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 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	7.635	7.595	-40	-0,1
Gewerbesteuer*	11.130 (10.468)	14.780	3.650 (4.312)	7,3 (9,0)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer*	16.030 (14.668)	19.230	3.200 (4.562)	4,7 (7,0)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	1.977 (1.600)	1.909	-68 (309)	-0,9 (4,5)
Öffentlich rechtliche Leistungsentgelte	4.657	4.821	164	0,9
Sonstige ordentliche Erträge	2.973	2.083	-890	-8,5
Übrige Erträge	15.744	15.597	-147	-0,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	13.192	14.052	860	1,6
Versorgungsaufwendungen	1.372	2.158	786	12,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.166	8.963	-203	-0,6
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierung Fonds Deutsche Einheit) *	1.687 (1.571)	1.209	-478 (-362)	-8,0 (-6,3)
Allgemeine Kreisumlage *	10.617 (10.071)	12.470	1.853 (2.399)	4,1 (5,5)
Übrige Aufwendungen	23.258	27.592	4.334	4,4

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 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 **Stadt Bad Honnef** hat den von 2017 bis 2019 geltenden Hebesatz der **Grundsteuer B** von 730 v.H. in 2020 auf 715 v.H. gesenkt. Der Haushaltsansatz 2020 ist auf der Grundlage der Grundsteuermessbeträge und dieses Hebesatzes berechnet. Bis 2023 rechnet die Stadt bei

gleichbleibendem Hebesatz mit einem Anstieg der Erträge um 150.000 Euro auf 7,6 Mio. Euro. Die Mehrerträge sind aufgrund von Neubaugebieten, die derzeit entwickelt werden, und aufgrund zu erwartender Innenverdichtungen nachvollziehbar. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko ergibt sich nicht.

Die Stadt hat den **Gewerbesteuer**hebesatz zuletzt in 2015 auf 428 v.H. angehoben. Sie veranschlagt die Erträge von 2020 bis 2023 mit diesem Hebesatz. Bei gleichbleibendem Hebesatz erwartet die Stadt nach den Erkenntnissen zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2020 weitere Ertragssteigerungen:

Entwicklung der Gewerbesteuererträge Bad Honnef

	Ist 2018	Ist 2019	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023
Gewerbesteuerertrag in Euro	11.492.933	11.129.884	12.505.000	13.500.000	14.392.000	14.780.000
Hebesatz v.H.	428	428	428	428	428	428
Ertrag je Hebesatzpunkt in Euro	26.853	26.004	29.217	31.542	33.626	34.533
Steigerung je Hebesatzpunkt gegenüber Vorjahr		-3,16%	12,36%	7,96%	6,61%	2,70%

Von 2015 bis 2019 liegen die Gewerbesteuererträge durchschnittlich bei 10,5 Mio. Euro (s. vorherige Tabelle). Die Planung der Gewerbesteuererträge für 2020 geht von einer weiteren konjunkturellen Verbesserung aus. Die Stadt erwartet, dass die hohen Erträge bis 2023 weiter ansteigen werden. Dabei liegen die Steigerungsraten oberhalb der Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses. Es besteht ein erhöhtes konjunkturbedingtes allgemeines Risiko.

Im Lauf des Jahres 2020 hat sich infolge der Corona-Pandemie ein nicht vorhersehbarer Rückgang der konjunkturellen Lage eingestellt. Die Stadt Bad Honnef hat zum Prüfungszeitpunkt im Vergleich zum Haushaltsansatz 2020 über eine exakte Einzelfallermittlung Mindererträge aus der Gewerbesteuer von 3,2 Mio. Euro festgestellt. Im Haushaltsplan 2021 geht sie konsequenterweise mit einer Veranschlagung von 9,5 Mio. Euro von deutlich geringeren Gewerbesteuererträgen aus.

Die **Anteile an der Einkommensteuer** sind anhand der Mai-Steuerschätzung und der für Bad Honnef geltenden Schlüsselzahl veranschlagt. Für die mittelfristige Finanzplanung bis 2023 hat die Stadt die Steigerungsdaten des Orientierungsdatenerlasses zugrunde gelegt. Bei der Veranschlagung der **Umsatzsteueranteile** hat die Stadt eine entsprechende Ansatzermittlung vorgenommen. Hierbei hat die Stadt auch die aktuellen Regelungen des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 berücksichtigt. Es werden nur allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken gesehen.

Zu den **Öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** – wie Verwaltungs-, Benutzungs-, Bauprüfungs-, Musikschul- und Friedhofsgebühren, Elternbeiträgen für Kindergärten/OGS etc. – erwartet die Stadt nur geringe Ertragssteigerungen. Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** geht die Stadt Bad Honnef sogar von einem Ertragsrückgang aus. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht zu erwarten.

Bei den **Personalaufwendungen** berücksichtigt die Stadt bereits bekannte Anpassungen der Dienst- und Versorgungsbezüge und Tarifabschlüsse für die Jahre 2019 bis 2021. In den darauffolgenden Jahren bis 2023 verwendet die Stadt die Steigerungsrate von einem Prozent. Die Stadt Bad Honnef plant derzeit keinen Stellenabbau um den Personalaufwand zu senken. Sie erwartet Einspareffekte aus der Fluktuation von Beschäftigten. Freiwerdende Stellen werden neu bewertet. Neubesetzungen erfolgen zudem mit Beschäftigten, die eine geringere Besoldung bzw. Vergütung aufgrund einer niedrigeren Erfahrungsstufe erhalten. Planerisch versucht die Stadt damit eine Begrenzung des Anstiegs der Personalaufwendungen auf ein Prozent zu erreichen. Die Entwicklung der Vergangenheit und die für 2020 und 2021 bereits höher eingeplanten Steigerungen lassen befürchten, dass die Annahme für 2022 und 2023 nicht eingehalten werden kann. Die gpaNRW sieht in der mittelfristigen Planung bis 2023 daher ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den **Versorgungsaufwendungen** geht die Stadt Bad Honnef von höheren Steigerungsraten aus. Zu dieser Position besteht lediglich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Der Aufwand für **Sach- und Dienstleistungen** ist in 2023 um über 200.000 Euro niedriger eingeplant, als im Ist-Ergebnis 2019. Hierzu ist zu berücksichtigen, dass in 2019 mit 9,16 Mio. Euro besonders hohe Aufwendungen entstanden sind. Im Vergleich zu 2018 sind insbesondere die Aufwendungen für die Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden gestiegen. In der Jahresrechnung 2019 wird der Mehraufwand mit 548.000 Euro im Wesentlichen für Sanierung des Rathauses und der Schulen sowie mit 532.000 Euro für Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen beziffert.

Von 2015 bis 2019 liegt der Sach- und Dienstleistungsaufwand durchschnittlich bei 8,4 Mio. Euro jährlich – also um 500.000 Euro niedriger als in 2023 geplant. Daher besteht nur ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Zu den **Steuerbeteiligungen** hat die Stadt berücksichtigt, dass die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit ab 2020 entfällt. Die Gewerbesteuerumlage ist korrespondierend zu den Ertragserwartungen aus der Gewerbesteuer veranschlagt. Es besteht nur ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

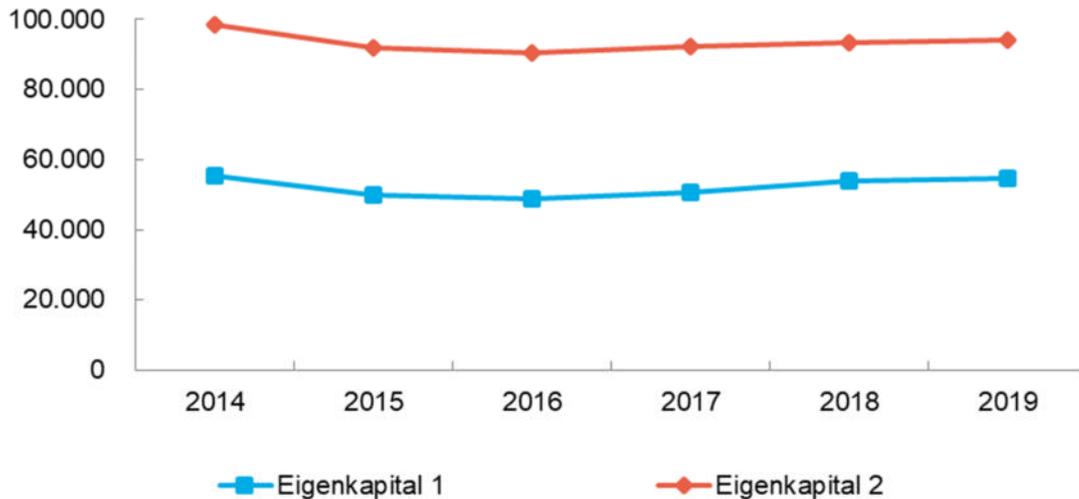
Die **Allgemeine Kreisumlage** ist entsprechend der vom Kreis mitgeteilten Umlagesätze und der Erwartungen der Umlagekraft veranschlagt. Es besteht nur ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

1.3.4 Eigenkapital

→ Durch konsequente Haushaltskonsolidierung und die gute konjunkturelle Entwicklung ist es der Stadt Bad Honnef gelungen, das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz weitgehend zu erhalten. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 30,4 Prozent ist die Stadt noch weit von einer Überschuldung entfernt.

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

Eigenkapital Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019



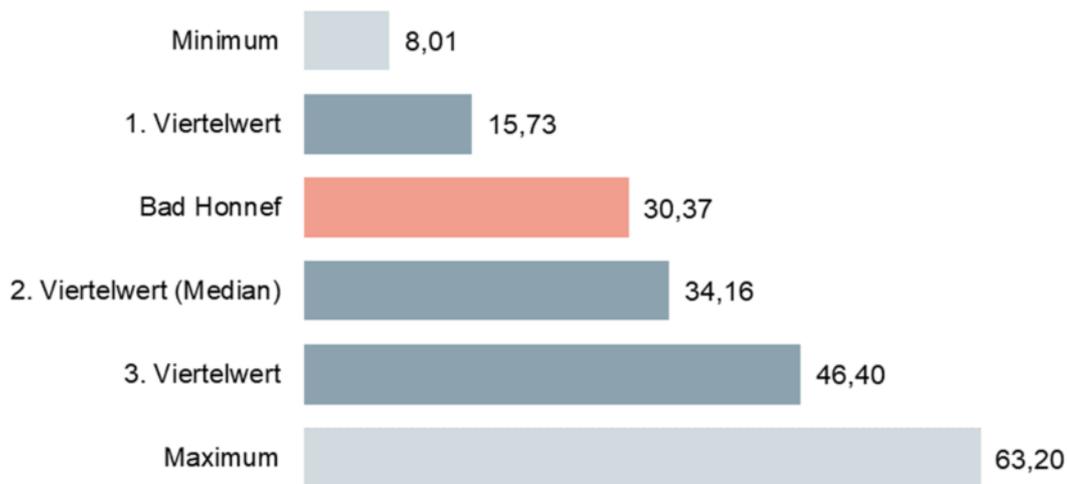
Zur Eröffnungsbilanz in 2009 verfügte die **Stadt Bad Honnef** über ein Eigenkapital 1 von rund 59,3 Mio. Euro. In der letzten überörtlichen Prüfung zeichnete sich ab, dass sich das Eigenkapital verringert. Die negativen Ergebnisse der Jahre 2013 bis 2016 haben zu einem deutlichen Eigenkapitalverzehr geführt. Ab 2017 erzielt die Stadt Jahresüberschüsse. Das Eigenkapital 1 liegt Ende 2019 bei 54,9 Mio. Euro. Damit hat die Stadt seit der Eröffnungsbilanz lediglich 4,5 Mio. Euro Eigenkapital 1 verloren.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden zu einer erheblichen Eigenkapitalreduzierung führen. Im **Haushaltsplan 2021** prognostiziert die Stadt, dass sich das Eigenkapital 1 bis 2024 auf 46,3 Mio. Euro verringert.

Das Eigenkapital 2 (Eigenkapital 1 zuzüglich der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge) beträgt in der Eröffnungsbilanz noch 99,5 Mio. Euro. Bis 2019 reduziert es sich um 5,5 Mio. Euro auf 94 Mio. Euro. In diesem Zeitraum hat die Stadt mehr Sonderposten aufgelöst als neu gebildet. Dieser Entwicklung sollte die Stadt Bad Honnef durch eine konsequente Ausschöpfung von Fördermitteln begegnen. Nähere Ausführungen hierzu enthält der Abschnitt 1.4.4 „Fördermittelmanagement“.

Die Entwicklung des Eigenkapitals ist im Anhang in Tabelle 4 detailliert dargestellt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Die Medianwerte der Eigenkapitalquote 1 liegen von 2014 bis 2018 bei über 80 verglichenen Werten konstant zwischen 26 und 28,4 Prozent. In diesen Jahren liegt die Kennzahl in Bad Honnef entsprechend dem allgemeinen Trend im Bereich von 27,6 bis 32,5 Prozent jeweils leicht oberhalb des Medianwertes. Durch konsequente Haushaltskonsolidierung hat die Stadt Bad Honnef erreicht, dass die Eigenkapitalquote 1 bis einschließlich 2018 besser ist als in den meisten verglichenen Kommunen.

In 2019 haben viele Kommunen in geringerem Maße investiert. Stattdessen haben sie verstärkt Schulden abgebaut. Dementsprechend ist der Medianwert der Eigenkapitalquote 1 auf 34,16 Prozent gestiegen. Bad Honnef hat dagegen in 2019 stärker investiert und die Verschuldung erhöht, so dass die Eigenkapitalquote 1 im interkommunalen Vergleich unter den Medianwert abfällt. Schulden, Vermögen und Investitionen werden in den folgenden Kapiteln näher dargestellt.

Aufgrund der noch guten Eigenkapitalausstattung ist die Stadt Bad Honnef noch weit von einer Überschuldung entfernt. Die in 2020 eingeplanten Fehlbeträge hätten das Eigenkapital nur geringfügig verringert. Durch die Corona-Pandemie hat sich die Situation wie bereits beschrieben deutlich verschlechtert. Die Stadt Bad Honnef sollte ihr Eigenkapital mit einem dauerhaften Haushaltsausgleich sichern.

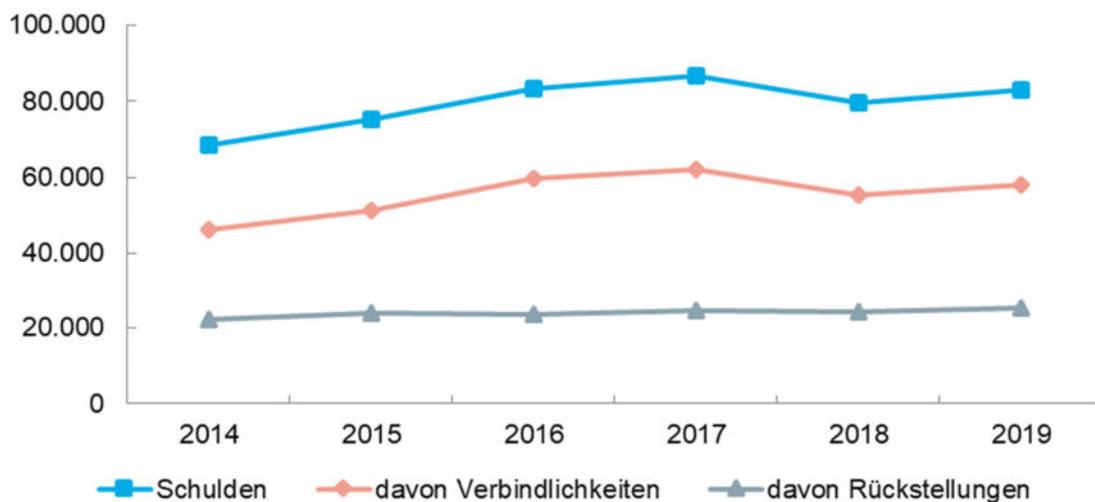
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen ist der Schuldenstand verglichen mit anderen Kommunen nah am 3. Viertelwert. Hohe Investitionsauszahlungen und die schlechtere Finanzlage werden in den kommenden Jahren steigende Schulden nach sich ziehen. Die Belastungen daraus schränken die Handlungsfähigkeit der Stadt in Zukunft ein.
- Die nominelle Verschuldung liegt im Kernhaushalt bei 83 Mio. Euro. Zieht man hiervon die liquiden Mittel und die Forderungen ab, so erhält man eine um 9,8 Mio. Euro geringere effektive Verschuldung. Die geringere Effektivverschuldung ist nur vorübergehend, da die Liquiditätsbestände durch die schlechtere Finanzlage aufgezehrt werden.
- Die Handlungsfähigkeit der Stadt wird durch den bestehenden Investitionsstau eingeschränkt.

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. In der folgenden Zeitreihe ist zunächst die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt dargestellt:

Schulden Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Zusammensetzung der Schulden, sowie deren Entwicklung von 2014 bis 2019 ist im Anhang in Tabelle 5 detailliert dargestellt.

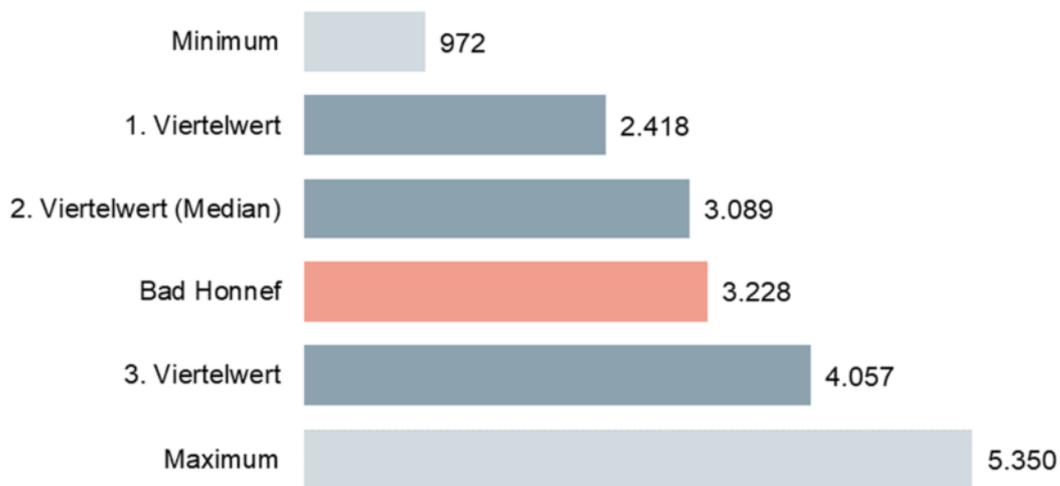
Dank der guten Ergebnisentwicklung ist es der Stadt Bad Honnef gelungen, den Stand der **Verbindlichkeiten** ab dem Jahr 2017 zu reduzieren. Dennoch gelingt es nicht, die zuvor negative Entwicklung von 2014 bis 2017 zu kompensieren. Die Verbindlichkeiten sind von 2014 bis 2019

um 11,8 Mio. Euro auf 57,8 Mio. Euro angestiegen. Diese Steigerung von 2014 bis 2019 teilt sich in die folgenden wesentlichen Positionen auf:

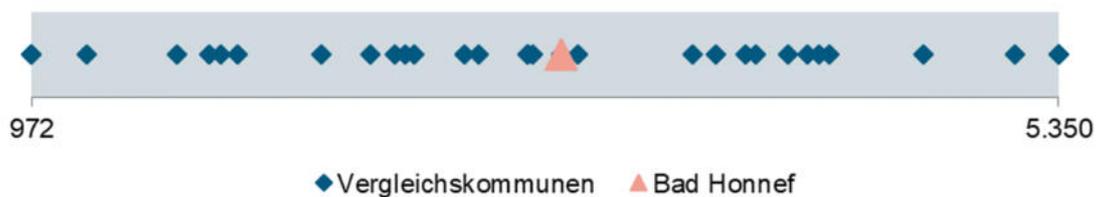
- Kredite für Investitionen steigen um 3,5 Mio. Euro auf 27,8 Mio. Euro
- Kredite zur Liquiditätssicherung steigen um 2,3 Mio. Euro auf 19,2 Mio. Euro
- Erhaltene Anzahlungen steigen um 4,2 Mio. Euro auf sechs Mio. Euro an.

Die **Rückstellungen** steigen im o.g. Zeitraum um 2,8 Mio. Euro auf 25,1 Mio. Euro an. Nähere Ausführungen enthält der Abschnitt 1.3.5.3 „Rückstellungen“.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



Die in diesem Vergleich enthalten 29 Werte verteilen sich wie folgt:



Die noch moderaten Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Bad Honnef werden in den kommenden Jahren deutlich ansteigen. Im Haushalt 2020 ist von 2020 bis 2023 noch eine Kreditaufnahme von 29,6 Mio. Euro eingeplant. Abzüglich der Kredittilgung von 12,3 Mio. Euro im gleichen Zeitraum ergibt sich eine Netto-Neuerschuldung von 17,3 Mio. Euro.

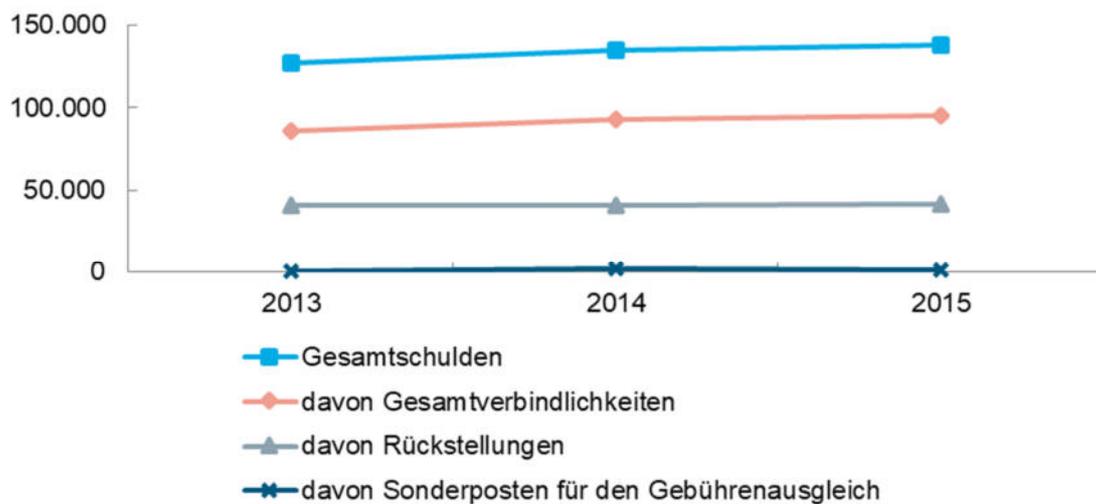
Die in **Haushalt 2021** noch umfangreicher geplanten Investitionen und die deutlich schlechtere Finanzlage führen zu einer erheblich höheren Neuverschuldung. Die Finanzplanung des Haushaltsplans 2021 sieht von 2021 bis 2024 eine **Netto-Neuerschuldung von 25,2 Mio. Euro** vor.

- Die geplante Netto-Neuverschuldung liegt lt. Haushaltsplan 2020 von 2020 bis 2023 bei 17,3 Mio. Euro bzw. 676 Euro je Einwohner. Im Haushaltsplan 2021 wird ein Anstieg um 25,2 Mio. Euro bzw. rund 980 Euro je Einwohner erwartet.

Die Stadt Bad Honnef hat im Haushalt 2020 keine Reduzierung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung geplant. Infolge der pandemiebedingten Verschlechterung der Finanzlage muss die Stadt nun verstärkt Liquiditätskredite aufnehmen. Die Stadt geht davon aus, dass die Liquiditätskredite in 2021 um 8,4 Mio. Euro auf 26,3 Mio. Euro²⁰ ansteigen. Auch wenn derzeit Erträge aus Negativzinsen erzielt werden, könnte sich bei einer Änderung der Zinspolitik der Europäischen Zentralbank ein haushaltswirtschaftliches Risiko aus dem hohen Bestand der Kredite zur Liquiditätssicherung ergeben.

Bisher hat Bad Honnef Gesamtabschlüsse lediglich bis 2015 erstellt. Ergänzend zur o.g. Darstellung der Schulden des Kernhaushalts stellt die gpaNRW die Entwicklung der Gesamtschulden und den interkommunalen Vergleich der Schulden je Einwohner auf Basis der Gesamtabschlüsse dar:

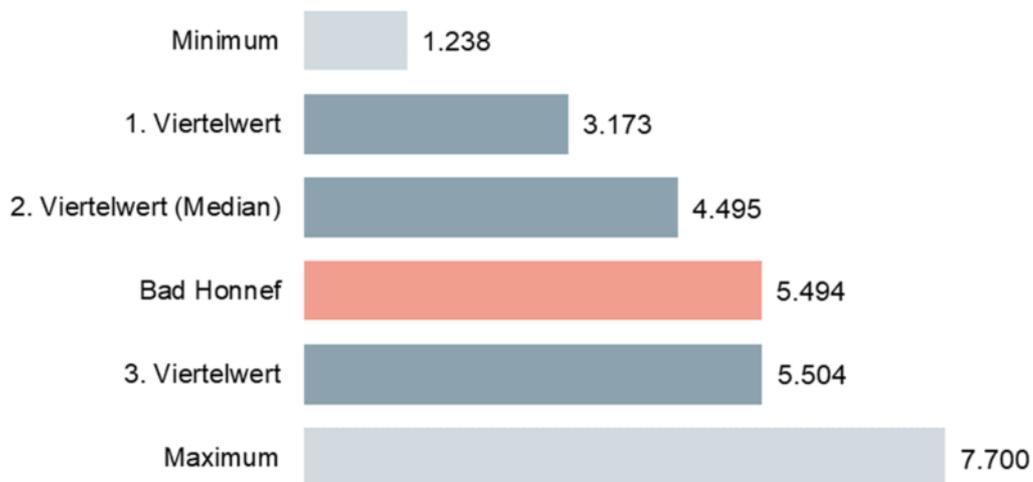
Gesamtschulden Bad Honnef in Tausend Euro 2013 bis 2015



Die Gesamtschulden steigen von 2013 bis 2015 um 10,9 Mio. Euro auf 137,8 Mio. Euro an. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts steigen im gleichen Zeitraum um 7,6 Mio. Euro an und haben damit einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung.

²⁰ Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten S. 454 des Haushaltsplans 2021

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen:

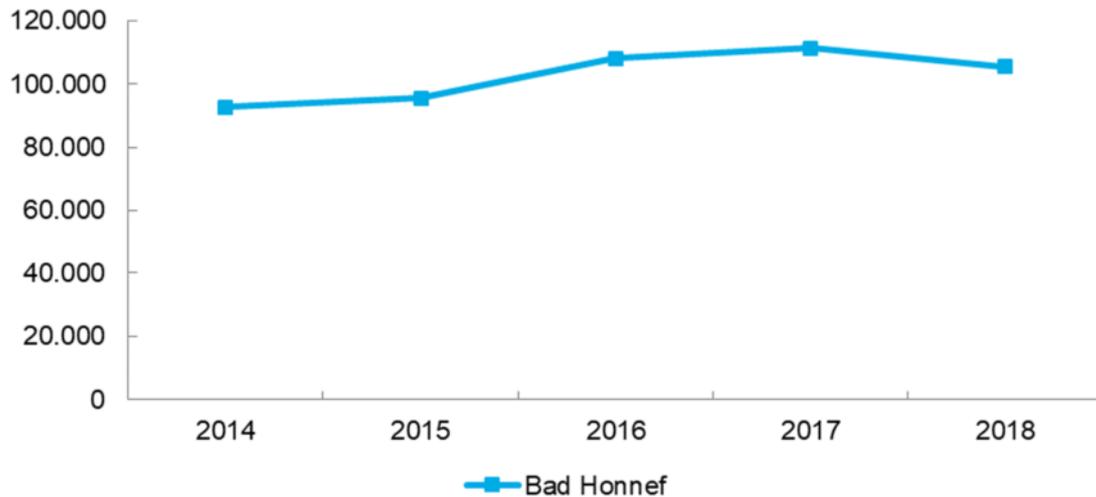


Die Stadt Bad Honnef hat fast die Hälfte der Schulden in die Beteiligungen ausgelagert. Im letzten vorliegenden Gesamtabschluss 2015 ist eine Gesamtverschuldung von 137,8 Mio. Euro bilanziert. Hierin sind lediglich 75,2 Mio. Euro aus dem Kernhaushalt enthalten. Eine detailliertere Analyse auch der darauffolgenden Jahre kann aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse lediglich für die Verbindlichkeiten durchgeführt werden.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen 2013 bis 2015 verwendet. 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 hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

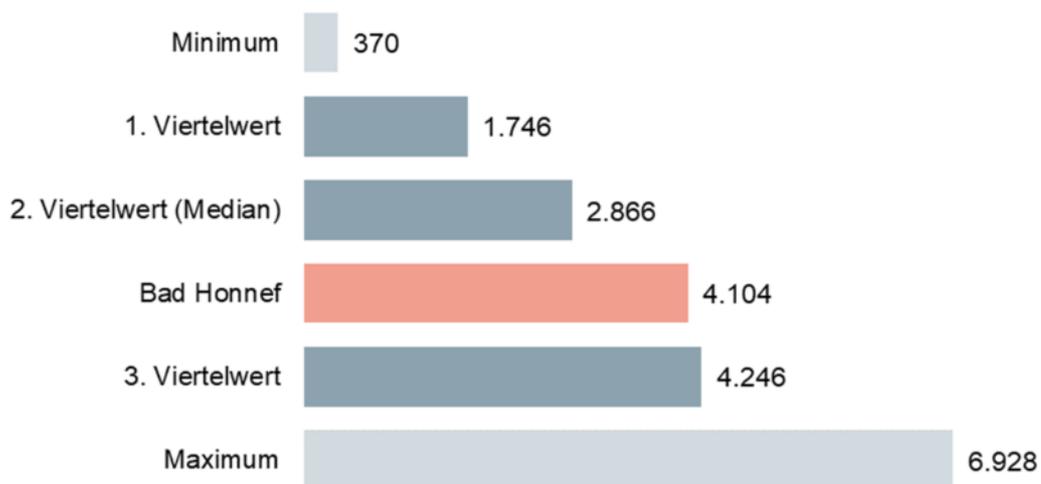
Gesamtverbindlichkeiten Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2018



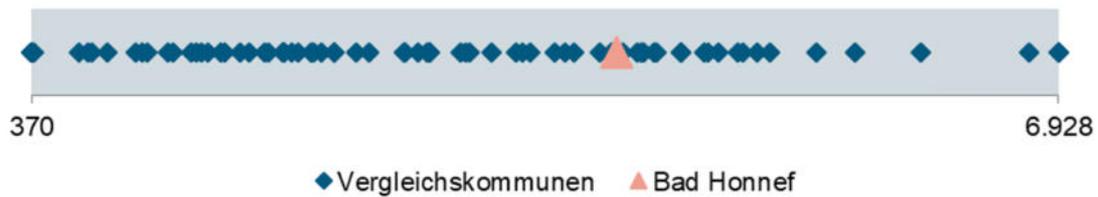
Einschließlich der Beteiligungen steigen die Verbindlichkeiten im Eckjahresvergleich von 2014 und 2018 um 12,8 Mio. Euro auf 105,5 Mio. Euro an. Alleine im Kernhaushalt steigenden die Verbindlichkeiten in diesem Zeitraum um 9,4 Mio. Euro. Ab 2017 reduziert die Stadt Verbindlichkeiten im Kernhaushalt. Dem stehen steigende Verbindlichkeiten im Abwasserbereich gegenüber. Die Tabellen 7 und 8 im Anhang enthalten eine detaillierte Darstellung der einzelnen Beträge, aus denen sich die Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzen.

Der interkommunale Vergleich erfolgt für das Jahr 2018, da zu den Beteiligungen die Daten nur bis einschließlich 2018 vorliegen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten schlechtere Position zeigt die Situation der Verbindlichkeiten der Stadt Bad Honnef zutreffender. Bad Honnef hat einen hohen Kreditbestand im Abwasserbetrieb, der auch durch die ungünstige Topografie und durch die Erschließung der verstreut liegenden Orte im Höhengebiet entstanden ist. Diese Verbindlichkeiten sind zwar gebührenfinanziert - belasten aber letztlich die Einwohner der Stadt. Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, inwieweit die künftigen Investitionen zu weiteren Verbindlichkeiten führen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Bad Honnef in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.936	1.365	1.215	1.662
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.921	-10.434	-4.977	-1.217
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-8.985	-9.069	-3.762	445
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.621	8.067	2.364	-1.683
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-364	-1.003	-1.399	-1.238

Werte der Haushaltsplanung 2020

In 2020 bis 2023 plant die Stadt umfangreiche Investitionen. Die einzelnen Investitionen sind im Abschnitt 1.3.5.5 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ näher beschrieben.

Die o.g. Tabelle der Haushaltsplandaten 2020 zeigt, dass von 2020 bis 2022 eine Neuverschuldung von über 19 Mio. Euro eingeplant ist. Dies entspricht einem Betrag von 739 Euro je Einwohner. Nach der Planung 2020 können die Investitionen ab 2023 aus eigenen Mitteln finanziert werden.

Die Salden der **Finanzrechnung des Haushaltsplans 2021** zeigen dagegen eine deutliche Verschlechterung:

Salden der Finanzrechnung Bad Honnef in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.345	-5.632	-4.613	-3.522
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.268	-13.183	-11.382	-5.884
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-15.612	-18.814	-15.995	-9.405
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.255	9.579	6.820	1.529
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-8.357	-9.235	-9.174	-7.876

Werte Haushaltsplan 2021

In allen Planjahren gibt es hohe negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt ist nicht mehr in der Lage Schulden zu reduzieren bzw. Investitionen mit eigenen Mitteln zu finanzieren.

Zudem enthält der Gesamtfinanzplan 2021 höhere **negative Salden aus Investitionstätigkeit** als der Gesamtfinanzplan 2020. Im Gesamtfinanzplan 2021 ist die Summe der negativen Salden aus Investitionstätigkeit aller Planjahre mit **-40,7 Mio. Euro** um 13,2 Mio. Euro höher als in der Vorjahresplanung. Folglich erwartet die Stadt – wie bereits dargestellt – einen entsprechend starken Schuldenanstieg.

Es ist zu befürchten, dass die umfangreichen Investitionsmaßnahmen innerhalb der jeweiligen Planjahre nicht umgesetzt werden können. Im Abschnitt 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ wird dargestellt, in welchem Umfang Investitionen in Bad Honnef erfahrungsgemäß umgesetzt werden können.

- Die Stadt Bad Honnef muss von einer stark steigenden Verschuldung ausgehen, wenn es ihr nicht gelingt die Salden der Finanzrechnung weiter zu verbessern.

1.3.5.3 Rückstellungen

- Aufgrund der fehlenden Gegenfinanzierung schränken die Pensionsauszahlungen die zukünftige Selbstfinanzierungskraft ein.

Die Ende 2019 bilanzierten Rückstellungen von 25,1 Mio. Euro bestehen zu über 90 Prozent aus Pensionsrückstellungen. Die Höhe dieser Rückstellungen ist von der Stadt Bad Honnef kaum beeinflussbar. Ende 2019 bilanziert die Stadt Bad Honnef zur Gegenfinanzierung lediglich rund 492.000 Euro für Pensionsfonds.

Aus rechtlichen Gründen ist bei gleichzeitiger Kreditaufnahme eine Geldanlage nicht zulässig. Die Stadt sollte die Gegenfinanzierung verbessern, sobald sie die Liquiditätskredite abgebaut hat.

Des Weiteren bilanziert die Stadt Bad Honnef Instandhaltungsrückstellungen von 1,8 Mio. Euro. Eine nähere Darstellung des Instandhaltungsbedarfs folgt im Abschnitt 1.3.5.5 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“.

Die Stadt hat zur Verringerung der Rückstellungen im HSK vorgesehen, Überstunden und Urlaubsansprüche deutlich zu reduzieren. Ab September 2017 gibt es die Vorgabe, den Übertrag der Überstunden in den Folgemonat auf 30 sowie die Minderstunden auf 10 Stunden zu begrenzen. Ab 2018 erfolgt keine automatische Übertragung von Resturlaub in das Folgejahr für tariflich Beschäftigte. So hat die Stadt die sonstigen Rückstellungen von 2014 bis 2019 um über 200.000 Euro auf 400.000 Euro verringert.

Die Entwicklung der Rückstellungen von 2014 bis 2019 ist im Anhang in Tabelle 9 dargestellt.

1.3.5.4 Effektivverschuldung

- Die Stadt Bad Honnef hat die bessere Liquiditätslage nicht vollständig zur Reduzierung der Schulden eingesetzt. Die höheren Liquiditätsbestände führen zu einer geringeren Effektivverschuldung. Die Liquidität wird allerdings in 2020 und 2021 voraussichtlich vollständig verbraucht.

Stellt man den Schulden die liquiden Mittel und die Forderungen gegenüber, so erhält man die effektiven Schulden:

Effektive Schulden in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	46.015	51.369	59.812	61.929	55.404	57.846
+ Rückstellungen	22.289	23.844	23.632	24.572	24.104	25.107
Schulden	68.304	75.213	83.444	86.501	79.507	82.953
./. liquide Mittel	3.202	5.205	7.124	10.886	6.445	6.028
./. Forderungen	3.343	2.664	3.724	3.416	3.387	3.760
Effektive Schulden	61.759	67.344	72.596	72.199	69.676	73.165
Effektive Schulden je Einwohner	2.486	2.685	2.830	2.809	2.710	2.847

Die Schulden der Stadt Bad Honnef steigen im o.g. Zeitverlauf um 14,6 Mio. Euro an. Gleichzeitig steigt auch der Bestand an liquiden Mitteln um 2,8 Mio. Euro an. Einschließlich des leicht steigenden Forderungsbestandes steigen die effektiven Schulden im o.g. Zeitraum lediglich um 11,4 Mio. Euro. Die Effektivverschuldung je Einwohner somit um 381 Euro je Einwohner bzw. 11,8 Prozent niedriger als die Schulden je Einwohner.

Die in den vergangenen Jahren angesparten liquiden Mittel werden in 2020 und 2021 aufgrund der verschlechterten Finanzlage voraussichtlich vollständig aufgebraucht.

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.

Anlagenabnutzungsgrade

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		GND Bad Honnef	J. RND Bad Honnef 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2019
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	60	41	32	5.615.992
Verwaltungsgebäude	40	80	60	28	53	2.042.837
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	50	27	46	382.000
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	22	63	1.827.557
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	10	83	5.541.851
Schulsporthallen	40	60	50	5	90	966.399
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	23	62	3.693.696
Abwasserkanäle	50	80	50	18	65	23.884.355
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	20	60	45.659.424

Bei den Gebäuden ergeben sich insbesondere für Schulen und für Schulturnhallen erhöhte Abnutzungsgrade. Die Gebäudezustände sind der Stadt Bad Honnef bekannt. An den nahezu abgeschriebenen Gebäuden hat die Stadt in den letzten Jahren Unterhaltungsmaßnahmen in unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Diese haben zu einem guten Zustand beigetragen, aber die Restnutzungsdauer nicht verlängert. Zum Erhalt der Gebäude plant die Stadt von 2020 bis 2023 erhebliche weitere Sanierungsmaßnahmen. Sie hat darüber hinaus erhebliche Investitionsbedarfe festgestellt.

Die Investitionsquoten der Stadt Bad Honnef liegen von 2014 bis 2019 im Durchschnitt bei 126 Prozent. In den genannten Jahren stehen dem Werteverzehr²¹ von 28,2 Mio. Euro Investitionen von 31,5 Mio. Euro gegenüber. In diesen Investitionen ist ein wesentlicher Anteil für neu errichtete Gebäude enthalten, insbesondere für neue Kindertagesstätten und Flüchtlingsunterkünfte.

²¹ = Abgänge des Anlagevermögens + Abschreibungen auf das Anlagevermögen

Mit diesen Investitionen wird der Gebäudebestand erweitert, das bis dahin bestehende Gebäudevermögen wird aber nicht verbessert.

Aufgrund dessen ist auch bei erheblichen Investitionsauszahlungen in der Vergangenheit ein erheblicher Investitionsstau in den Bestandsgebäuden entstanden. Das technische Gebäudemanagement schätzt diesen Investitionsstau Ende 2019 auf 11,9 Mio. Euro.

Für die Planung der Investitionen an Straßen verwendet die Stadt ein Punktesystem. Die zeitliche Abfolge der Investitionen wird anhand der Straßenzustände, der Unterhaltungsaufwände und anhand erforderlicher Kanalsanierungsvorhaben priorisiert. Ende 2019 beziffert die Stadt auch hier einen Sanierungsstau von rund 21,9 Mio. Euro.

Hinzu kommt der Investitionsstau bei Ingenieurbauwerken von 1,2 Mio. Euro.

- Der Investitionsstau des Anlagevermögens im Kernhaushalt liegt nach Einschätzung der Stadt Bad Honnef in der Haushaltsplanung 2020 bei 35 Mio. Euro.

Von 2014 bis 2019 liegen die Auszahlungen für Investitionen im Durchschnitt bei 5,3 Mio. Euro. Ende 2017 hat die Stadt das HSK verlassen. Seitdem plant sie umfangreichere Investitionen. Die geplanten Investitionen 2020 bis 2023 liegen im Durchschnitt bei 14,8 Mio. Euro jährlich. Die Investitionen erfolgen überwiegend, um den Investitionsstau des für Pflichtaufgaben benötigten Anlagevermögens zu reduzieren. Die finanziell bedeutsamsten Maßnahmen sind:

- Sanierung des Rathauses
- Energetische Sanierung Siebengebirgsgymnasium
- Über 30 KAG-Maßnahmen an Straßen und Gehwegen

Die geplanten Auszahlungen für Investitionen liegen von 2020 bis 2023 in der Summe bei 59,3 Mio. Euro. Sie sind deutlich höher als die Abschreibungen, die in diesem Zeitraum nur mit 18,4 Mio. Euro eingeplant sind. Im **Haushalt 2021** plant die Stadt noch umfangreichere Investitionen. Die Investitionsquoten liegen in den Jahren 2021 bis 2024 durchschnittlich über 340 Prozent.

- Bad Honnef tätigt umfangreiche Investitionen, um den Investitionsstau zu beheben. Die gpaNRW sieht dies positiv, da Risiken aus Folgeschäden aufgrund unterlassener Investitionen verringert werden.

Die Stadt nimmt aber auch wieder Investitionen im freiwilligen Bereich in Angriff:

- Baumaßnahmen am Kurhaus
- Kapitalerhöhung der Beteiligung an den Bad Honnefer Bädern von 4,5 Mio. Euro zur Unterstützung des Baus eines Lehrschwimmbeckens
- Gestaltung diverser Freianlagen
- Stadion Menzenberger Straße

Die im Anschluss an die Investitionen entstehenden laufenden Aufwendungen werden die künftigen Haushalte der Stadt belasten. Hierfür werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Aus diesem Grund sollte die Stadt Bad Honnef Investitionen im freiwilligen Bereich begrenzen, um die Haushaltsbelastung kommender Jahre zu reduzieren.

Problematisch erscheint auch, dass die Stadt die geplanten Investitionen aus personellen Gründen voraussichtlich nicht in vollem Umfang leisten kann. Im Abschnitt 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ ist der bisher tatsächlich leistbare Umfang der Investitionen näher beschrieben.

Ein Großteil des Vermögens ist in Bad Honnef in die Eigenbetriebe ausgelagert. Der Eigenbetrieb Abwasser hat in 2019 4,5 Mio. Euro in das Abwasservermögen investiert. Dies ist mehr als die Summe der Abschreibungen und Anlageabgänge von 3,9 Mio. Euro. Der Abwasserbetrieb hat das Ziel die Vermögenswerte zu erhalten. Das Investitionsprogramm wird mit Hilfe regelmäßiger Kanaluntersuchungen per Kamera und einer Einstufung der Schäden in Schadensklassen festgelegt. In 2020 sind weitere Investitionen von 5,2 Mio. Euro geplant. Die gpaNRW sieht es positiv, dass der Eigenbetrieb das Risiko des Investitionsstaus durch stetige Investitionen verringert.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bad Honnef 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 Bad Honnef hat die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung in den vergangenen Jahren überschritten. Die Jahresrechnungen werden innerhalb der gesetzlichen Fristen beschlossen. Die Information zur Haushaltsausführung ist in Bad Honnef in einem strukturierten Verfahren geregelt. Dieses Verfahren ist geeignet, Führungskräfte und Politik zeitnah und umfassend zu informieren.

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 Bad Honnef** hat die Haushaltssatzung 2014 erst am 10. April 2014 beschlossen. Seit dem Jahr 2015 gelingt es, die Haushaltssatzungen im ersten Quartal des Jahres zu beschließen und der Kommunalaufsicht anzuzeigen. Damit werden die in § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW genannten Fristen aber immer noch überschritten. Den Haushalt 2020 hat die Stadt bereits am 12. Dezember 2019 beschlossen und am 23. Dezember 2019 bei der Kommunalaufsicht angezeigt.

Seit dem Jahr 2015 werden die Jahresabschlüsse der Stadt Bad Honnef innerhalb der in § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW und § 96 Abs. 1 GO NRW genannten Fristen aufgestellt, dem Rat zugeleitet und beschlossen.

- Die Führungskräfte werden mit der monatlichen Vorstellung der Budgetberichte im Verwaltungsvorstand umfassend zur Ausführung des Haushalts informiert.

In Bad Honnef führt die Kämmerei mit den jeweiligen Fachdiensten regelmäßige Budgetgespräche zur Haushaltsentwicklung. Hierdurch wird sichergestellt, dass möglichst viele Informationen zu Budgetabweichungen und Risiken frühzeitig bekannt werden.

Beginnend ab März des jeweiligen Jahres werden monatliche Budgetberichte nach einem festgelegten Prozessablauf erstellt. In den Berichten werden die aktuellen Ist-Aufwendungen der Sachkonten und die Prognose zum Jahresende detailliert dargestellt. Die jeweils für die Budgets zuständigen Fachdienste werden so regelmäßig und vorausschauend über die Budgetentwicklungen informiert. Absehbare Budgetabweichungen werden von den Fachdiensten erläutert. Bei Unterdeckungen werden von den Fachdiensten Kompensationsvorschläge vorgestellt.

- Mit der umfassenden Budgetverantwortung wird das Eigeninteresse der Fachdienstleitungen für eine wirtschaftliche Mittelverwendung und für ein kontinuierliches Finanzcontrolling gestärkt.

Die Stadt Bad Honnef hat die seit 2008 bestehende Dienstanweisung zur Budgetierung und zum Finanzcontrolling ab 2020 erweitert. Die Budgets werden an den Organisationseinheiten orientiert zusammengestellt. Die Budgetverantwortung und das Finanzcontrolling sind Aufgabe der Fachdienstleitung. Diese ist auch budgetverantwortlich für die jeweiligen Personalaufwendungen. Dies kann zu einem effizienteren Personaleinsatz und zu einer verbesserten Aufgabenkritik beitragen.

Die Information zur Haushaltsausführung ist ebenfalls Aufgabe des Budgetverantwortlichen. Nach § 4 der Dienstanweisung zur Budgetierung und zum Finanzcontrolling der Stadt Bad Honnef müssen die Budgetverantwortlichen unter anderem

- die Ausführung der Budgets mit Hilfe des Budgetberichts sowie der Budgetauskünfte unterjährig überwachen,
- die Entwicklung im Haushaltsgespräch kommunizieren und dokumentieren sowie
- Rechenschaft für die Budgets ablegen.

Der Rat der Stadt Bad Honnef erhält im September und im Dezember eine Mitteilung zur Ausführung des Haushaltes. In der Mitteilung wird neben dem aktuellen Bewirtschaftungsstand auch das voraussichtliche Jahresergebnis prognostiziert. Zudem wird über den Stand der wesentlichen Investitionen informiert. Hierdurch verfügt der Rat vor Eintritt in die Haushaltsplanung über die erforderlichen Informationen zur aktuellen Haushaltsentwicklung.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Bad Honnef hat Dank einer umfassenden Haushaltskonsolidierung eine deutliche Verbesserung ihrer Haushaltslage erreicht. Steigende Defizite in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, eine verschlechterte konjunkturelle Lage und Folgekosten der Investitionen erschweren den künftigen Haushaltsausgleich. Ohne weitere umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen droht der Stadt Bad Honnef erneut der Eintritt in die Haushaltssicherung.

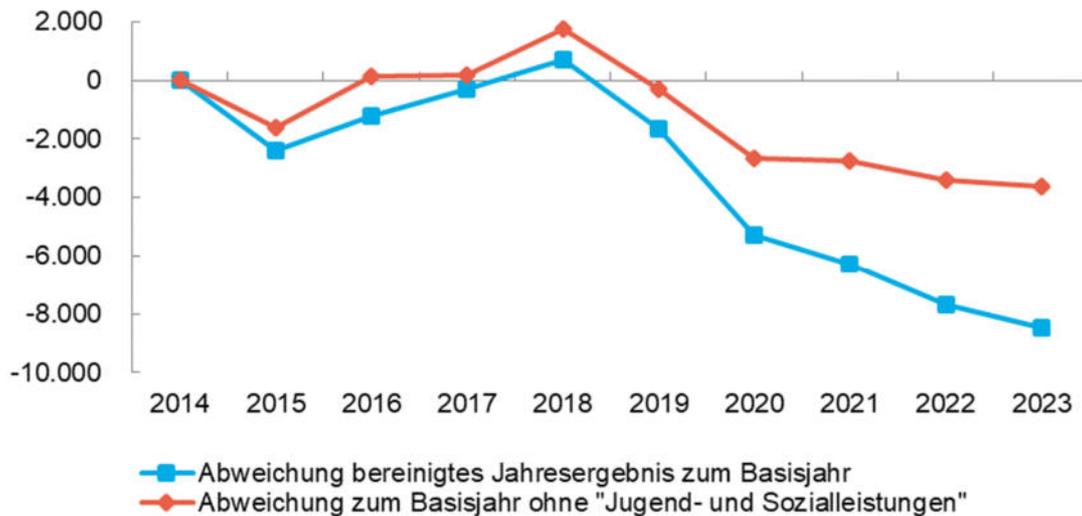
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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, der Solidarumlage nach dem StPaktG 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 2014 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 13 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2023



Bis 2019 Ist-Ergebnisse ab 2020 Planwerte aus der Haushaltsplanung 2020

Aus dem Verlauf der Linien in der o.g. Grafik ist die zusätzliche Belastung des Haushalts aus dem Zuzug der Flüchtlinge in 2015 erkennbar. Ebenso wird deutlich, dass die Stadt Bad Honnef von 2015 bis 2018 erhebliche Konsolidierungsanstrengungen im eigenen Einflussbereich unternommen hat. Im Vergleich zum Basisjahr 2014 verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis in 2018 um rund 700.000 Euro. Ohne die gestiegenen Defizite der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (rote Linie) verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis bis 2018 sogar um über 1,7 Mio. Euro.

Beispielhaft sind hier die finanziell bedeutsamsten Maßnahmen, die zu diesem Erfolg beigetragen haben, aufgelistet:

- Änderung Elternbeiträge für Kindertagesbetreuung und OGS ab 2016 – Konsolidierungserfolg 438.000 Euro jährlich
- Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung des Abwasserbetriebes ab 2015 – Konsolidierungserfolg 230.000 Euro jährlich
- Gewinnabführung vom Freizeitbad beginnend 2011 – Konsolidierungserfolg 2017: 200.000 Euro
- Erhöhung der Grundsteuer B in mehreren Schritten - Mehrerträge im Vergleich zu 2014 einschließlich der letzten Erhöhung 2017: 3,3 Mio. Euro jährlich

Ertragsseitig beziffert die Stadt im HSK den Konsolidierungserfolg bis 2017 mit 5,1 Mio. Euro. Aber auch auf der Aufwandsseite hat die Stadt Bad Honnef eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt. Auch hier stellen wir beispielhaft die finanziell bedeutsamsten Maßnahmen und den für 2017 bezifferten Konsolidierungserfolg dar:

- Wegfall der Kosten für Altersteilzeitmitarbeiter ohne Nachbesetzung – 123.000 Euro

- Projekt: Einsparmöglichkeiten von Bewirtschaftungskosten – 200.000 Euro
- Projekt: Einsparmöglichkeiten bei sonstigen Sach- und Dienstleistungen – 290.000 Euro

Insgesamt erreicht Bad Honnef über die Konsolidierungsmaßnahmen eine Reduzierung des Aufwandes von rund einer Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich der ordentlichen Aufwendungen je Einwohner hat die Stadt in 2019 mit 2.273 Euro einen niedrigeren Wert als drei Viertel der verglichenen Kommunen. Bezieht man den in vielen anderen Kommunen nicht ausgelagerten Abwasserbereich mit ein, so hat Bad Honnef mit 2.600 Euro je Einwohner immer noch geringere ordentliche Aufwendungen als die meisten verglichenen Kommunen.

- Bis zum Jahr 2018 kann die Stadt Bad Honnef erhebliche Aufwandssteigerungen mit Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich kompensieren.

Im Jahr 2019 hat die Stadt die Konsolidierungsmaßnahmen gelockert. Der Hebesatz der Grundsteuer B wird um 5 v.H. auf 715 v.H. gesenkt. Für 2019 und im Haushaltsplan 2020 sind nur noch die folgenden Konsolidierungsmaßnahmen vorgesehen:

- Fortführung der drei strategischen Projekte
 - Führen und Regeln (Schulung Führungskräfte, Gesundheitsmanagement, Dienst-anweisungen, die mittelbar zu Einsparungen führen sollen)
 - Strategische Stadtentwicklung (InHK / ISEK – Ausschöpfen von Fördermöglichkeiten)
 - Verwaltung 4.0 (Digitalisierung, Prozessbeschreibungen und Wissenstransfer für eine effektivere Aufgabenerledigung)
- Anpassung der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren (ab 2020)
- Anpassung der Sportstättenbenutzungsgebühr (ab 2021)
- Anpassung der Friedhofsgebührensatzung (ab 2021)

Diese Maßnahmen werden voraussichtlich nicht ausreichen, um den in der o.g. Grafik dargestellte Abwärtstrend aufzuhalten. Nach den Werten der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsplans 2020 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse von 2014 bis 2023 um 8,5 Mio. Euro. Ohne Jugend- und Sozialleistungen liegt die Verschlechterung bei 3,6 Mio. Euro. Dies zeigt einen erheblichen Konsolidierungsbedarf. Der Konsolidierungsdruck ist aufgrund der negativen konjunkturellen Entwicklung ab 2021 weiter gestiegen.

→ **Empfehlung**

Zum Ausgleich der steigenden Aufwendungen, insbesondere aus den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sollte die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit sie aufgrund der rückläufigen konjunkturellen Entwicklung nicht zurück in die Haushaltssicherung fällt.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Die Stadt Bad Honnef hat nach einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung auf der Aufwandsseite und bei vielen Ertragsarten auch erhebliche Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern vorgenommen, um den Haushalt auszugleichen.

Vergleich Hebesätze Bad Honnef 2014 und 2019

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
2014	230	420	423
2019	280	730	428
Erhöhung v.H. absolut	50	310	5
Erhöhung in Prozent	21,7	73,8	1,2

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

Hebesätze 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Bad Honnef	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	280	336	355	296
Grundsteuer B	730	617	580	547
Gewerbsteuer	428	489	477	417

Die Stadt Bad Honnef hat für die Grundsteuer B einen höheren Hebesatz als die Vergleichskommunen. Ab 2020 hat sie den Hebesatz für diese Steuerart auf 715 v.H. gesenkt. Für die Grundsteuer A und für die Gewerbsteuer hat sie dagegen moderate Hebesätze festgelegt. Bezüglich der Gewerbsteuer besteht eine Konkurrenz zu niedrigen Hebesätzen in den angrenzenden Rheinland-Pfälzischen Kommunen. Aus diesem Grund legt die Stadt für diese Steuerart einen niedrigen Hebesatz fest.

Wie bereits erwähnt, werden sich die Rahmenbedingungen für den Haushaltsausgleich in den kommenden Jahren für alle Kommunen verschlechtern. Daher ist davon auszugehen, dass die meisten Kommunen in den nächsten Jahren weitere Hebesatzanhebungen vornehmen müssen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ Feststellung

In Bad Honnef werden investive Auszahlungsermächtigungen einmal übertragen. Danach werden die Maßnahmen neu veranschlagt. Bisher wird nur etwas mehr als die Hälfte der ge-

planten Investitionen tatsächlich getätigt. Umfangreiche Neuveranschlagungen nicht getätigter Investitionen führen neben neuen Investitionen zu einem stark steigenden Volumen der Planansätze.

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 Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises hat die Genehmigungen der Haushalte und der Haushaltssicherungskonzepte von 2014 bis 2016 mit Auflagen bezüglich der Ermächtigungsübertragungen verbunden. Danach soll die **Stadt Bad Honnef** Ermächtigungsübertragungen möglichst gar nicht oder nur sehr zurückhaltend vornehmen. Diese Auflagen gelten mit dem Verlassen des HSK ab 2017 nicht mehr.

In Bad Honnef erfolgen keine Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen.

Die **Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit** sind von 2014 bis 2019 etwas niedriger als die geplanten Ansätze. Die Stadt hat lediglich in 2018 und 2019 Auszahlungsermächtigungen übertragen, die im Zusammenhang mit bereits erteilten Aufträgen stehen.

Bad Honnef folgt damit Vorgaben der Aufsichtsbehörde, nur sehr restriktiv Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen. In den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen erfolgen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit entweder keine oder nur geringe Ermächtigungsübertragungen.

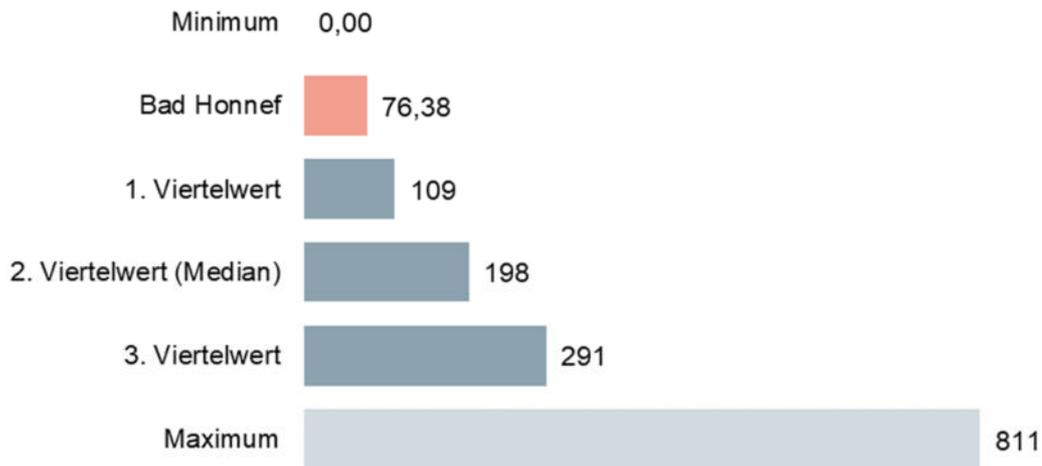
Investive Auszahlungen Bad Honnef 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.073	4.530	11.307	7.745	10.159	16.952
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.024	750	803	2.403	0	1.963
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	25,1	16,6	7,5	31,0	0,0	11,6
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.096	5.280	11.453	10.148	10.159	18.915
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	20,1	14,2	7,0	23,7	0,0	10,4
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.241	3.032	7.283	5.874	3.547	8.530
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	63,6	57,4	63,6	57,9	34,9	45,1

Ab 2016 steigen die geplanten Investitionsauszahlungen der Stadt Bad Honnef deutlich an. Die Ist-Ergebnisse liegen jedoch deutlich darunter. Dies liegt daran, dass die Stadt aus personellen Gründen bisher tatsächlich nur einen Teil der geplanten Investitionen tätigen kann. Der Grad

der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist in Bad Honnef von 2014 bis 2019 durchschnittlich nur bei 54 Prozent.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

In der Stadt Bad Honnef werden die in § 13 KomHVO genannten Grundsätze bezüglich der Kostenvorausberechnungen beachtet. Die **Bauzeitpläne** werden bei der Veranschlagung der Investitionsauszahlungen jedoch **zu optimistisch** eingeschätzt.

Die Controllingstelle der Stadt Bad Honnef hat bereits mehrfach auf die Diskrepanz zwischen fortgeschriebenen Ansätzen und tatsächlicher Umsetzung hingewiesen. In der Mittelveranschlagung hat die Stadt diese Hinweise aber nicht berücksichtigt. Politik und Fachdienststellen haben sich mit ihrem Bestreben, noch ausstehende Investitionsauszahlungen zeitnah zu erledigen, in der Haushaltsplanung 2021 erneut durchgesetzt.

Im Abschnitt 1.3.5.5 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ ist bereits dargestellt, dass das geplante Investitionsvolumen im Haushaltsplan 2021 noch umfangreicher ist, als in der Planung 2020. Von 2021 bis 2024 liegen die Auszahlungen für Investitionen bei durchschnittlich 17,25 Mio. Euro. Die o.g. Tabelle „Investive Auszahlungen Bad Honnef 2014 bis 2019“ zeigt, dass im IST durchschnittlich nur 5,3 Mio. Euro jährlich umgesetzt werden konnten.

Demnach ist zu erwarten, dass der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes künftig noch geringer wird. Die Stadt Bad Honnef kann dieser Entwicklung nur entgegenwirken, indem sie ihr Planungsverhalten ändert oder indem es ihr gelingt, die personelle Situation bei den ausführenden Stellen in der Verwaltung zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Planung der Investitionen zeitlich priorisieren und nur die Investitionen veranschlagen, die realistisch umsetzbar sind.

Die Stadt Bad Honnef hat Ermächtigungsübertragungen bei Investitionen bis 2017 aufgrund der Vorgaben der Kommunalaufsicht nur zurückhaltend durchgeführt. Die Stadt hat die Praxis nicht verbrauchte Auszahlungsermächtigungen nur einmalig zu übertragen auch danach beibehalten. Eine wiederholte Ermächtigungsübertragung wird nicht durchgeführt. Stattdessen werden die Auszahlungsansätze neu veranschlagt. Dies trägt wesentlich dazu bei, dass sich das Volumen der geplanten Investitionen stetig erhöht.

Eigene Regelungen für Ermächtigungsübertragungen sind in Bad Honnef nicht schriftlich fixiert.

→ **Empfehlung**

Um die Ermächtigungsübertragungen verbindlich festzulegen, sollte die Stadt entsprechend § 22 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen erfolgen können.

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**

Fördermöglichkeiten werden in Bad Honnef von den jeweiligen Fachdiensten in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Darüber hinaus unterstützt die KommunalAgentur NRW die bereits gut ausgeprägte Fördermittelakquise. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt bisher nicht getroffen. Dies erschwert eine verbindliche Vorgehensweise. Eine zentrale Datei zu Fördermöglichkeiten ist ebenfalls nicht eingerichtet. Hierdurch fehlt der Gesamtüberblick über alle Förderungen.

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.

In Bad Honnef sind die jeweiligen Fachdienste gehalten, Fördermöglichkeiten für geplante Investitionen und für Unterhaltungsmaßnahmen zu prüfen. Zudem achtet die Kämmerei darauf, dass Fördermöglichkeiten ausgeschöpft werden. Schriftliche Festlegungen oder strategische Zielsetzungen gibt es hierfür jedoch nicht.

Infolge gewachsenen Praxis mit einer dezentral durchgeführten Fördermittelakquise gibt es in Bad Honnef keinen Gesamtüberblick zu den Förderungen. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine zentrale Datei zu Fördermöglichkeiten geführt werden. Mit der Datei würde die Stadt eine einheitliche Informationsbasis für alle Fachabteilungen schaffen. In dieser Datei sollten alle Fördermöglichkeiten aufgelistet werden. Die von der Stadt durchgeführten Maßnahmen sollten in Verbindung mit den jeweiligen Förderungen dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte den Prozess zur Fördermittelakquise schriftlich festlegen. Sie sollte die Fördermöglichkeiten in einer zentralen Datei auflisten und mit den Maßnahmen der Stadt verknüpfen. So würde die Stadt mehr Transparenz zu Fördermitteln schaffen.

Die Stadt Bad Honnef nutzt das „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“ der KommunalAgentur NRW. Die wesentliche Unterstützung des Fachnetzwerkes besteht in der

- Identifizierung geeigneter Fördermittel für die jeweiligen Projekte,
- Unterstützung bei der Projektkonzeption und der Maßnahmenplanung sowie der
- Hilfe bei der Strukturierung der Projektschritte.

Seitens der Politik, der Verwaltung und des Fachnetzwerkes werden Fördermöglichkeiten ermittelt, für die dann die entsprechenden Anträge gestellt werden. Die Stadt überlegt zudem in interkommunaler Zusammenarbeit die Leistungen eines Fördermanagers zu nutzen, um die Fördermöglichkeiten noch besser auszuschöpfen.

In der Vergangenheit hat die Stadt vereinzelt Förderanträge gestellt, die aufgrund der begrenzten Fördermittel nicht erfolgreich waren. Ob eine frühere oder aussagekräftigere Antragstellung zum Erfolg beigetragen hätte kann aus Sicht der Stadt nicht beurteilt werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Bisher musste die Stadt Bad Honnef nur vereinzelt Fördermittel zurückzahlen. Eine zentrale Datei zur Fördermittelbewirtschaftung und ein förderbezogenes Controlling sind bisher in Bad Honnef nicht eingerichtet. Hierdurch fehlt ein detaillierter Gesamtüberblick zu aktuellen aber auch zu bereits abgeschlossenen Förderprojekten für die weiterhin Zweckbindungen zu beachten sind.

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 Bad Honnef werden Fördermittelabruf, -bewirtschaftung und Verwendungsnachweise ebenfalls in der Verantwortung der Fachdienste durchgeführt. Die Stadt erstellt die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig. Die Fördergeber haben in der Vergangenheit nur vereinzelt Fördermittel zurückgefordert.

Ein Fördercontrolling, in dem der Fortschritt aller Maßnahmen ausgehend von den Bewilligungsbescheiden dokumentiert wird, ist in Bad Honnef nicht eingerichtet. Aktuell wird die monetäre Fördermittelbewirtschaftung über den monatlichen Budgetbericht in der Verwaltungsführung und mit politischen Gremien kommuniziert. Ein umfassender Gesamtüberblick mit einer lückenlosen Dokumentation fehlt derzeit.

Die Stadt sollte aus Sicht der gpaNRW auch für das Fördermittelcontrolling eine zentrale Datei führen. Diese könnte mit der o.g. Datei für die Fördermittelakquise verbunden werden. Sie sollte folgende Informationen enthalten:

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

Mit Hilfe dieser Datei würde die Stadt einen Gesamtüberblick über die aktuell bewirtschafteten Fördermittel erhalten. Aus der Datei könnte sie Controllingberichte erstellen und Entscheidungsträger sowie politische Gremien detailliert informieren.

Darüber hinaus sollte die Stadt die Informationen aus der Datei dauerhaft vorhalten. Insbesondere die Zweckbindungsfristen sollten dauerhaft zentral überwacht werden, um das Rückforderungsrisiko zu minimieren.

Um die Datei zu pflegen, Fristen zu überwachen und die erforderlichen Berichte zu generieren, könnte die Stadt eine zentrale Stelle einrichten. Diese würde neue Fördermöglichkeiten in der Verwaltung kommunizieren, Unterstützung bei den Anträgen leisten und ein Controlling der Fördermittelbewirtschaftung durchführen. Die eigentliche Bewirtschaftung mit Mittelabrufen und Verwendungsnachweisen sollte aufgrund der fachlichen Kenntnisse durch die Fachdienste erfolgen.

→ **Empfehlung**

Für die Fördermittelbewirtschaftung sollte ebenfalls eine zentrale Datei eingerichtet werden. Aus dieser sollten Berichte für Entscheidungsträger generiert werden, um einen aktuellen

Gesamtüberblick zu erhalten. Dieser Überblick sollte dauerhaft erhalten bleiben, um auch in künftigen Jahren Zweckbindungen einzuhalten und das Rückforderungsrisiko zu minimieren.

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	Die Stadt Bad Honnef hat Dank einer umfassenden Haushaltskonsolidierung eine deutliche Verbesserung ihrer Haushaltslage erreicht. Steigende Defizite in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, eine verschlechterte konjunkturelle Lage und Folgekosten der Investitionen erschweren den künftigen Haushaltsausgleich. Ohne weitere umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen droht der Stadt Bad Honnef erneut der Eintritt in die Haushaltssicherung.	62	E1	Zum Ausgleich der steigenden Aufwendungen, insbesondere aus den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sollte die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, damit sie aufgrund der rückläufigen konjunkturellen Entwicklung nicht zurück in die Haushaltssicherung fällt.	64
F2	In Bad Honnef werden investive Auszahlungsermächtigungen einmal übertragen. Danach werden die Maßnahmen neu veranschlagt. Bisher wird nur etwas mehr als die Hälfte der geplanten Investitionen tatsächlich getätigt. Umfangreiche Neuveranschlagungen nicht getätigter Investitionen führen neben neuen Investitionen zu einem stark steigenden Volumen der Planansätze.	65	E2.1	Die Stadt sollte die Planung der Investitionen zeitlich priorisieren und nur die Investitionen veranschlagen, die realistisch umsetzbar sind.	68
			E2.2	Um die Ermächtigungsübertragungen verbindlich festzulegen, sollte die Stadt entsprechend § 22 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen erfolgen können.	68
F3	Fördermöglichkeiten werden in Bad Honnef von den jeweiligen Fachdiensten in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Darüber hinaus unterstützt die KommunalAgentur NRW die bereits gut ausgeprägte Fördermittelakquise. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Stadt bisher nicht getroffen. Dies erschwert eine verbindliche Vorgehensweise. Eine zentrale Datei zu Fördermöglichkeiten ist ebenfalls nicht eingerichtet. Hierdurch fehlt der Gesamtüberblick über alle Förderungen.	68	E3	Die Stadt Bad Honnef sollte den Prozess zur Fördermittelakquise schriftlich festlegen. Sie sollte die Fördermöglichkeiten in einer zentralen Datei auflisten und mit den Maßnahmen der Stadt verknüpfen. So würde die Stadt mehr Transparenz zu Fördermitteln schaffen.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Bisher musste die Stadt Bad Honnef nur vereinzelt Fördermittel zurückzahlen. Eine zentrale Datei zur Fördermittelbewirtschaftung und ein förderbezogenes Controlling sind bisher in Bad Honnef nicht eingerichtet. Hierdurch fehlt ein detaillierter Gesamtüberblick zu aktuellen aber auch zu bereits abgeschlossenen Förderprojekten für die weiterhin Zweckbindungen zu beachten sind.	69	E4	Für die Fördermittelbewirtschaftung sollte ebenfalls eine zentrale Datei eingerichtet werden. Aus dieser sollten Berichte für Entscheidungsträger generiert werden, um einen aktuellen Gesamtüberblick zu erhalten. Dieser Überblick sollte dauerhaft erhalten bleiben, um auch in künftigen Jahren Zweckbindungen einzuhalten und das Rückforderungsrisiko zu minimieren.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	100	92,08	99,29	101	103	110	29
Eigenkapitalquote 1	30,37	8,01	15,73	34,16	46,40	63,20	29
Eigenkapitalquote 2	52,00	32,17	47,48	57,17	70,14	86,86	29
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	30,16	0,06	25,24	31,64	35,74	48,29	29
Abschreibungsintensität	7,05	2,69	5,17	7,02	8,60	12,69	28
Drittfinanzierungsquote	53,82	12,32	47,22	55,24	66,64	93,66	27
Investitionsquote	194	29,41	69,57	112	144	327	28
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	76,21	68,70	83,38	90,54	98,27	109	29
Liquidität 2. Grades	30,17	8,64	35,92	93,89	198	583	29
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,16	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	18,06	2,03	3,45	6,24	9,44	19,90	29
Zinslastquote	1,50	0,00	0,60	1,16	1,82	6,33	29
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	65,01	32,39	47,18	55,18	59,72	72,28	28
Zuwendungsquote	13,84	11,05	14,86	19,82	24,91	37,39	29
Personalintensität	22,58	13,13	17,21	20,04	23,14	31,24	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,69	10,91	15,69	17,58	21,70	31,64	29
Transferaufwandsquote	47,59	37,05	40,07	43,31	46,70	58,24	29

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) Bad Honnef in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-5.297	-1.130	1.617	3.016	855	
Gewerbesteuern (4013)	7.941	11.118	10.658	11.493	11.130	10.468
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	13.374	13.808	14.606	15.519	16.030	14.668
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.280	1.319	1.642	1.784	1.977	1.600
Ausgleichsleistungen (405)	1.343	1.367	1.436	1.470	1.524	1.428

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	785	0	45	166
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	
Summe der Erträge	23.938	27.611	29.126	30.266	30.707	28.329
Steuerbeteiligungen (534)	905	1.594	1.886	1.784	1.687	1.571
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	9.953	10.029	9.467	10.288	10.617	10.071
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	85	45	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	10.944	11.668	11.353	12.073	12.304	11.642
Saldo	12.994	15.943	17.773	18.193	18.403	16.687

Tabelle 4: Eigenkapital Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 1	55.407	50.120	49.015	50.890	54.006	54.898
Sonderposten für Zuwendungen	26.949	26.597	26.479	27.199	25.671	25.781
Sonderposten für Beiträge	16.020	15.357	14.860	14.266	13.672	13.333
Eigenkapital 2	98.376	92.074	90.353	92.354	93.350	94.011
Bilanzsumme	170.468	171.081	177.563	182.534	176.665	180.787

Tabelle 5: Schulden Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	24.348	24.580	25.800	28.156	27.891	27.805
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	17.000	21.500	28.000	28.237	19.237	19.237
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	780	800	1.043	1.059	1.514	1.468
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	770	763	1.012	470	1.233	1.412
Sonstige Verbindlichkeiten	1.277	1.347	1.346	827	991	1.871
Erhaltene Anzahlungen	1.840	2.380	2.610	3.180	4.538	6.052
Verbindlichkeiten	46.015	51.369	59.812	61.929	55.404	57.846
Rückstellungen	22.289	23.844	23.632	24.572	24.104	25.107
Schulden	68.304	75.213	83.444	86.501	79.507	82.953

Tabelle 6: Gesamtschulden Bad Honnef in Tausend Euro 2013 bis 2015

Grundzahlen	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	86.055	92.747	95.476
Rückstellungen	40.834	40.659	41.200
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	1.403	1.112
Gesamtschulden	126.889	134.809	137.788

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Bad Honnef in Tausend Euro 2013 bis 2015

Grundzahlen	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	60.523	61.987	62.665
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	14.659	17.000	22.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.006	2.885	3.224
Sonstige Verbindlichkeiten	6.094	9.034	5.208
Erhaltene Anzahlungen	1.774	1.840	2.380
Gesamtverbindlichkeiten	86.055	92.747	95.476

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Bad Honnef in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	59.812	61.929	55.404
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	131	40	92
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	81	65	53
Forderungen gegenüber Sondervermögen	36	46	47
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	48.479	49.549	50.288
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	108.044	111.327	105.500

* Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef, Bad Honnefer Bäder, Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH, Bad Honnef AG

Tabelle 9: Rückstellungen Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	20.424	21.714	21.604	22.084	22.273	22.874
Instandhaltungsrückstellungen	1.256	1.666	1.605	2.010	1.483	1.836
Sonstige Rückstellungen	609	465	423	477	347	397
Pensionsrückstellungen	22.289	23.844	23.632	24.572	24.104	25.107

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-2.291	-5.297	-1.130	1.617	3.016	855
Gewerbesteuer	9.987	7.941	11.118	10.658	11.493	11.130
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.378	13.374	13.808	14.606	15.519	16.030
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.212	1.280	1.319	1.642	1.784	1.977
Ausgleichsleistungen	1.257	1.343	1.367	1.436	1.470	1.524
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	785	0	45
Summe der Erträge	24.834	23.938	27.611	29.126	30.266	30.707
Gewerbesteuerumlage	827	665	809	964	914	922
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	803	240	786	923	870	764
Allgemeine Kreisumlage	9.515	9.953	10.029	9.467	10.288	10.617
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	107	85	45	0	0	0
Summe der Aufwendungen	11.252	10.944	11.668	11.353	12.073	12.304
Saldo der Bereinigungen	13.582	12.994	15.943	17.773	18.193	18.403
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.873	-18.291	-17.073	-16.156	-15.176	-17.547
Abweichung vom Basisjahr	0	-2.417	-1.200	-283	697	-1.674

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bad Honnef in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen 2014	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	23	-353	-538	-429
Gewerbesteuer	12.506	13.500	14.392	14.780
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.676	17.310	18.245	19.230
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.115	2.134	1.870	1.909
Ausgleichsleistungen	1.564	1.595	1.640	1.694
Schlüsselzuweisungen vom Land	435	0	0	0
Summe der Erträge	33.295	34.539	36.147	37.613
Gewerbesteuerumlage	1.023	1.104	1.177	1.209
Allgemeine Kreisumlage	11.082	11.620	11.954	12.470
Summe der Aufwendungen	12.105	12.724	13.131	13.679
Saldo der Bereinigungen	21.191	21.815	23.016	23.934
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.168	-22.168	-23.554	-24.363
Abweichung vom Basisjahr	-5.294	-6.295	-7.681	-8.490

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bad Honnef in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.873	-18.291	-17.073	-16.156	-15.176	-17.547
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-474	-730	-859	-220	-90	-473
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-5.739	-6.306	-6.676	-6.461	-7.166	-7.120
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.660	-11.255	-9.538	-9.476	-7.920	-9.954
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.594	122	185	1.740	-293

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bad Honnef in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.168	-22.168	-23.554	-24.363
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-669	-757	-996	-1.084
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-8.152	-8.993	-9.493	-10.000
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-12.346	-12.418	-13.065	-13.279
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-2.686	-2.758	-3.404	-3.618

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Honnef 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 Bad Honnef verfügt über eine übersichtliche Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an elf Unternehmen beteiligt. Auf vier dieser Unternehmen übt sie einen beherrschenden Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden alle unmittelbar gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist hoch. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren konstant. Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt um 1,2 Mio. Euro jährlich. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit auf einem mittleren Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Honnef nur teilweise.

Die Stadt Bad Honnef hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor, jedoch nicht an zentraler Stelle und nur teilweise digitalisiert.

Die Stadt Bad Honnef hat lediglich die Beteiligungsberichte und Gesamtabschlüsse bis 2015 in den Rat eingebracht. Die Stadt sollte die zukünftigen Gesamtabschlüsse innerhalb der Frist von neun Monaten aufstellen, um dem Rat einen zeitnahen Überblick über die Entwicklung des Konzerns Stadt Bad Honnef zu verschaffen.

Die Kämmerin berichtet halbjährlich an den Rat über Veränderungen der Dividende der Bad Honnef AG. Zusätzlich wird einmal jährlich durch den Vorstand der Bad Honnef AG ausführlich im Rahmen einer Ratssitzung berichtet.

Die Stadt Bad Honnef bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Bad Honnef Optimierungspotenzial. Sie sollte nach den Kommunalwahlen Schulungen, mindestens zu den Rechten und Pflichten des Aufsichtsrates, anbieten und ihre Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt elf Beteiligungen, welche alle unmittelbar gehalten werden. Auf vier Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem niedrigen Niveau.

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

Die **Stadt Bad Honnef** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt elf Unternehmungen in sechs verschiedenen Rechtsformen beteiligt. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform. Alle elf Beteiligungen werden unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden.

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

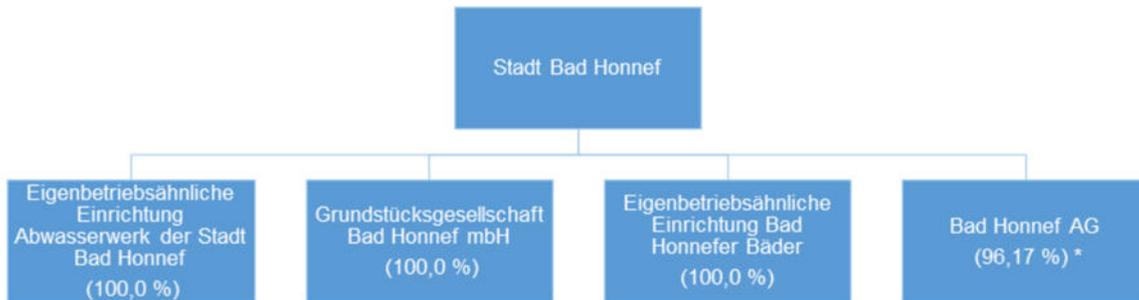
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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



* Die Stadt Bad Honnef hält 50,17 % und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bad Honnefer Bäder 46 % an der Bad Honnef AG

Bis zum 31. Dezember 2018 hatte die Stadt Bad Honnef an der Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH eine Beteiligungsquote von 51,0 Prozent. Zum 31. Dezember 2018 hat die Stadt Bad Honnef die Anteile der beteiligten Banken übernommen und ist nun zu 100,0 Prozent beteiligt. Zum Prüfungszeitpunkt ist die Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH nicht operativ tätig. Es erfolgt aktuell eine Neuausrichtung, um zukünftig für die Stadt die Grundstücksvermarktung zu übernehmen.

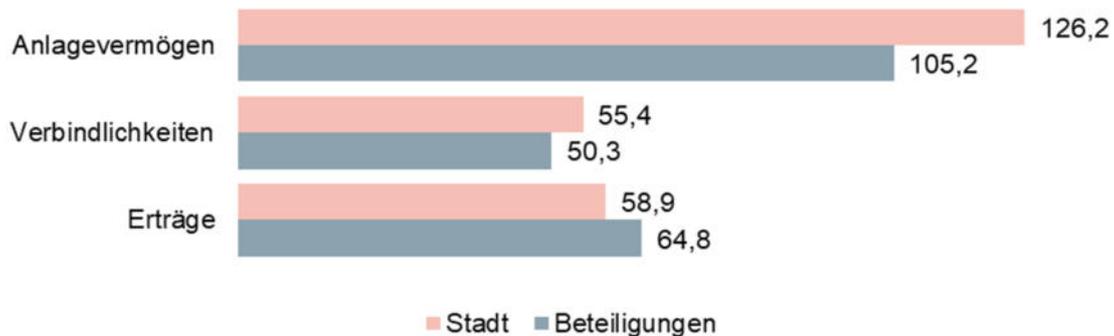
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Bad Honnef generieren im Vergleich zur Stadt hohe Erträge. Die Verbindlichkeiten und das Anlagevermögen befinden sich ebenso auf einem hohen Niveau. Hieraus ergibt sich eine hohe wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Von besonderer Bedeutung sind gleichermaßen die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef und die Bad Honnef AG.

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

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 nur etwas weniger Anlagevermögen als die Stadt Bad Honnef in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt mit 65,4 Mio. Euro ein wesentlicher Teil auf das Kanalnetz des Abwasserwerks der Stadt Bad Honnef. Des Weiteren liegt mit 35,1 Mio. Euro das restliche Anlagevermögen insbesondere in der Bad Honnef AG für technische Anlagen in den Sparten Elektrizität, Gas und Wasser.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen in 2018 nur etwas weniger als die Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen 43,2 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten des Abwasserwerks der Stadt Bad Honnef. Seit 2016 steigen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen leicht an.

Die Beteiligungen überschreiten das Ertragsvolumen der Stadt. Die meisten Erträge werden mit 52,4 Mio. Euro durch die Bad Honnef AG erwirtschaftet. Diese werden im Wesentlichen durch den Strom- und Gasverkauf realisiert.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Bad Honnef wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um 1,2 Mio. Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen der Stadt Bad Honnef haben jährlich Auswirkungen auf einem mittleren Niveau 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 Bad Honnef** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	260	265	249
Steuererträge	475	403	405
Konzessionsabgaben	1.252	1.305	1.271
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.631	1.456	1.661
Sonstige Erträge	44	21	517
Gesamtsumme	3.663	3.450	4.103

Insgesamt generiert die Stadt in 2018 7,0 Prozent ihrer ordentlichen Erträge²² aus Finanz und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der überwiegende Anteil entfällt auf Gewinnausschüttungen und Dividenden. Die Bad Honnef AG schüttet in 2018 1,0 Mio. Euro an die Stadt sowie 0,9 Mio. Euro an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bad Honnefer Bäder aus. Aufgrund dieser Ausschüttung an die Bad Honnefer Bäder kann dieser Betrieb wiederum 70 Tausend Euro an die Stadt ausschütten. Das Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef schüttet jährlich eine Eigenkapitalverzinsung an die Stadt aus. Die Konzessionsabgaben werden ausschließlich durch die Bad Honnef AG geleistet.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.469	2.532	2.501
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	3	21	53
Verlustübernahmen und -abdeckungen	6	0	3
Sonstige Aufwendungen	3	11	14
Gesamtsumme	2.480	2.564	2.571

Insgesamt generiert die Stadt 4,6 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen spürbaren Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Im Wesentlichen sind dies Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen, die gleichermaßen auf das Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef sowie die Bad Honnef AG entfallen. Es handelt sich

²² Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

hierbei zum einen um Abwassergebühren und zum anderen um die Aufwendungen für den Bezug von Strom, Gas und Wasser.

Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren um 1,2 Mio. Euro.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, sind unter anderem das Abwasserwerk und der Betrieb Bad Honnefer Bäder für das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Honnef 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 und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen 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 Bad Honnef 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 Bad Honnef** liegt zentral im Stabsbereich kaufmännisches Gebäudemanagement und Liegenschaften und wird hier von der Geschäftsbereichsleitung wahrgenommen.

Die Stadt Bad Honnef hält die Grunddaten, wie zum Beispiel Gesellschaftsverträge und Satzungen, dezentral beim jeweiligen Vertreter des Verwaltungsvorstandes vor. Es fehlen die Grunddaten der Kleinstbeteiligungen. Anstellungsverträge für Geschäftsführer liegen bei der Stadt nicht vor. Für die Bad Honnef AG ist der Anstellungsvertrag im Aufsichtsrat verfügbar. Hier ist der Bürgermeister Mitglied und hat somit Zugriff.

Das Beteiligungsmanagement erhält alle Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen der Mehrheitsbeteiligungen und der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft für den Rhein-Sieg-Kreis mbH (Anteil: 2,4 Prozent). Diese Unterlagen werden von den Beteiligungen direkt an das Beteiligungsmanagement übersandt, sodass ein Zeitverzug durch die Weiterleitung über Gremienmitglieder ausgeschlossen ist.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden von den Mehrheitsbeteiligungen automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt. Die Jahresabschlüsse der Beteiligungen unter 20,0 Prozent Beteiligungsquote werden nicht für alle Beteiligungen vorgehalten. Diese Jahresabschlüsse werden erst im Rahmen der Gesamtabschlusserstellung angefordert. Aufgrund der Verzögerung der Gesamtabschlüsse liegen diese nicht zeitnah vor. Um Informationen über die Lage und Entwicklung der Beteiligungen zu haben und auf Veränderungen reagieren zu können, ist es notwendig, auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote zeitnah nach ihrer Erstellung zu erhalten und zu analysieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden.

Das Beteiligungsmanagement ist zwar zentralisiert, jedoch werden einige Daten noch dezentral bei den Vertretern des Verwaltungsvorstandes vorgehalten. Die Unterlagen der Beteiligungen im Beteiligungsmanagement werden zumeist noch analog abgelegt. Für die Mehrheitsbeteiligungen werden die Daten eingescannt und auf einem zentralen Laufwerk verwaltet. Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken, die Unterlagen der Beteiligungen digital zur Verfügung gestellt zu bekommen. Hierdurch sind ein schnellerer Zugriff und eine bessere Auswertbarkeit gegeben.

Die Gremienbesetzungen sowie die Daten der Gremienvertreter werden zentral im Ratsinformationssystem vorgehalten und aktualisiert. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte auf eine stärkere Zentralisierung und Digitalisierung der Unterlagen hinwirken.

2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Honnef 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 Bad Honnef** fügt die Beteiligungsberichte ihrem Gesamtabschluss bei. Zum Prüfungszeitpunkt lag lediglich der Gesamtabschluss und folglich auch nur der Beteiligungsbericht für 2015 vor. Ziel der Stadt ist es, die noch ausstehenden Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte unter Anwendung der bestehenden Vereinfachungsregelung bis zum 31. Dezember 2021 nachzuholen. Grundlage dieser Vereinfachungsregelung ist das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften. Danach können Gemeinden der Anzeige des Gesamtabschlusses 2018 bei der Aufsichtsbehörde die Gesamtabschlüsse inklusive der Beteiligungsberichte der Jahre bis 2017 beifügen, soweit für diese noch keine Anzeige erfolgt ist. Die Stadt Bad Honnef bildet im Rahmen des Haushaltsplanes lediglich die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den Haushalt sowie eine grafische Übersicht aller Beteiligungen ab.

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

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

Bei Erstellung eines Gesamtabschlusses ist es ab 2019 nicht mehr gesetzlich gefordert einen Beteiligungsbericht anzuhängen. In einem Gesamtabschluss wird ein guter Blick auf den Stand sowie die Entwicklung des Konzerns, im Wesentlichen der im Vollkonsolidierungskreis befindlichen Unternehmen, geworfen.

Für das Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef sowie Bad Honnefer Bäder werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes.

Die Stadt Bad Honnef erstellt keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Sie hat keine Vorgaben an die Beteiligungen zu einem unterjährigen Berichtswesen. Bei der Bad Honnef AG ist der Bürgermeister im Aufsichtsrat und bei der aktuell noch nicht operativ tätigen Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH ist der Geschäftsbereichsleiter 3 der Geschäftsführer. Zu Planabweichungen wird in den entsprechenden Gremiensitzungen berichtet. Durch die Übersendung der Niederschriften an das Beteiligungsmanagement ist ein Informationsfluss sichergestellt. Das

Beteiligungsmanagement teilt lediglich der Kämmerei Abweichungen bei den Gewinnausschüttungen der Bad Honnef AG mit. Diese Ergebnisse werden halbjährlich im Rahmen des Haushaltscontrollings durch die Kämmerin dem Rat zur Verfügung gestellt. Zusätzlich wird in der ersten Sitzung nach der Sommerpause durch den Vorstand der Bad Honnef AG dem Rat ausführlich zur aktuellen Entwicklung berichtet. Dies ist wichtig, da der Betrieb Bad Honnefer Bäder unter anderem durch die Gewinnausschüttungen der Bad Honnef AG finanziert wird. Fallen die Gewinnausschüttungen geringer als geplant aus, werden möglicherweise Verlustübernahmen durch die Stadt notwendig.

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

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Honnef ergeben.

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

Die **Stadt Bad Honnef** bietet für ihre Gremienvertreter keine Schulungen an. Auch die Beteiligungen, insbesondere die Bad Honnef AG, schulen ihre Aufsichtsratsmitglieder nicht. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Es sollte in einer solchen Schulung zusätzlich darauf eingegangen werden, welche Anforderungen und Erwartungen die Stadt an die Vertreter hat.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Honnef erstellt Stellungnahmen für den Bürgermeister als Gremienvertreter in der Bad Honnef AG. Außerdem werden in Einzelfällen Stellungnahmen vorbereitet. Die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter des Rates erhalten keine Stellungnahmen. Für das Abwasserwerk sowie die Bad Honnefer Bäder werden Entscheidungen mit dem Bürgermeister vorbesprochen und fließen in die Beschlussvorlagen des Betriebsausschusses bzw. des Rates ein. Hierdurch ist eine Einflussnahme der Stadt sichergestellt.

Die Ratsmitglieder können sich vom Beteiligungsmanagement unterstützen lassen. Dies wird jedoch nur selten angenommen. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertretern weitergehende Unterstützung zu bieten. Über

Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass die Gremienmitglieder die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse sowie finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden. Solche Stellungnahmen sind insbesondere für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter der Bad Honnef AG sowie zukünftig der Grundstücksgesellschaft Bad Honnef mbH von Bedeutung.

→ **Empfehlung**

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

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Honnef ergeben.	88	E1.1	Die Stadt Bad Honnef sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden.	89
			E1.2	Die Stadt Bad Honnef sollte auf eine stärkere Zentralisierung und Digitalisierung der Unterlagen hinwirken.	89
F2	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Honnef ergeben.	91	E2	Die Stadt Bad Honnef sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. Ergänzend sollte die Stadt die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zudem durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.	92

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Das Jugendamt Bad Honnef hat bei guten Sozialstrukturen einen **niedrigen Fehlbetrag** (Aufwand minus Ertrag) der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren, allerdings mit steigender Tendenz.

Positiv wirkt sich insbesondere die **geringe Falldichte** aus. Möglich wird das in Bad Honnef durch eine intensive Zugangssteuerung mit einem hohen Beratungsanteil im Vorfeld der erzieherischen Hilfen. Das vermeidet einerseits Hilfeplanfälle und führt andererseits zu einer passgenauen Vermittlung in Leistungsangebote. Hierdurch können Hilfen schneller beendet werden. Darüber hinaus erzielt das Jugendamt auch **mehr Kostenerstattungen je Hilfefall**. Durch gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen konnte das Jugendamt in der Vergangenheit hohe Nachzahlungen erwirken.

Negativ wirken sich die **erhöhten Aufwendungen je Hilfefall** aus. Grund hierfür sind im ambulanten Bereich höhere Aufwendungen bei den flexiblen Hilfen und der ambulanten Eingliederungshilfe. Im stationären Bereich wirkt sich der geringere Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen nachteilig aus.

Um die **Aufwendungen** weiter zu **senken**, sollte das Jugendamt einzelne Hilfearten genauer auswerten und analysieren. Die Möglichkeiten hierzu bietet die vorhandene Jugendamtssoftware. Die Umsetzung scheitert bislang daran, dass dem Jugendamt keine spezifischen Ressourcen für die Fachadministration der Jugendamtssoftware zur Verfügung stehen. Notwendige Programmierungen können deshalb nicht ausgeführt werden; die steuerungstechnischen Möglichkeiten der Software bleiben ungenutzt. Hier sollte die Stadt Bad Honnef nach adäquaten Lösungsmöglichkeiten suchen. Die Hilfen zur Erziehung sind mit einem hohen Budget verbunden; insofern lohnen sich differenzierte Auswertungsmöglichkeiten, um Transparenz zu schaffen und gezielte Maßnahmen zur Gegensteuerung abzuleiten.

Bei Hilfearten, die im Finanzcontrolling auffällig sind, sollte das Jugendamt die Standards und Verfahrensweisen über **interne Prozesskontrollen** vertiefend analysieren.

Aus den Entwicklungen in den einzelnen Hilfearten sollte das Jugendamt konkrete Zielvorgaben erarbeiten und Maßnahmen entwickeln, die zu einem **Gesamtkonzept** gebündelt werden. Verwaltungsführung und Politik sollten das Gesamtkonzept mittragen. Wesentliche Entwicklungen in den Hilfearten sollte das Jugendamt in den jährlichen HzE-Bericht aufnehmen.

Das Fachcontrolling sollte verstärkt **wirkungsorientiert** ausgerichtet werden. Gute Voraussetzungen für eine optimale Wirkung schafft das Jugendamt im einzelnen Hilfefall durch gute Verfahrensstandards, verbindliche Regelungen zum Hilfeplanverfahren und eine gute Fallsteuerung. Die Hilfen zur Erziehung sollten zusätzlich übergeordnet in Zusammenhang zu einem sozialraumorientierten Monitoring gebracht werden. Hiermit können bedarfsgerechte Maßnahmen noch genauer abgeleitet und die Wirkung von Präventionsmaßnahmen kann noch gezielter hinterfragt werden. Hierfür ist eine **langfristige Betrachtung von Entwicklungen** in den verschiedenen Hilfen zur Erziehung erforderlich. Das wiederum geht nur in Verbindung mit kontinuierlichen Auswertungen eines dezidierten Finanzcontrollings.

Insgesamt gesehen zeigt sich ein **positives Gesamtbild** für die Hilfen zur Erziehung bei der Stadt Bad Honnef. Das Jugendamt kann den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung bei einem guten Leistungsspektrum vergleichsweise niedrig halten.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik²³ 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

²³ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

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

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

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

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

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

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

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

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

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

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

Um Entwicklungen nachzuvollziehen und deutliche Veränderung zu analysieren, betrachtet die gpaNRW Daten im Zeitvergleich der Jahre 2016 bis 2019. Das interkommunale Vergleichsjahr ist bislang noch das Jahr 2018, weil sich die gpaNRW bei den Finanzdaten auf die Jahresrechnungen der Kommunen bezieht. Aktuellere Daten lagen zum Prüfzeitpunkt nicht für alle Vergleichskommunen vor. Sofern möglich werden aber erkennbare Entwicklungen in den Bericht einbezogen.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 43 Städten mittlerer Größenklasse. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen, bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen konkret benannt.

Die Auswertungen der überörtlichen Prüfung sind nicht mit denen des jährlichen HzE-Berichtes des Jugendamtes vergleichbar, weil es Unterschiede in der Erfassung der Daten – z.B. bei der Ermittlung der Fallzahlen und bei der Zuordnungssystematik - gibt.

3.3 Strukturen

- Die Stadt Bad Honnef ist im interkommunalen Vergleich nicht verstärkt durch soziale Rahmenfaktoren belastet. Das kann das Leistungsspektrum des Jugendamtes positiv beeinflussen.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen²⁴ der **Stadt Bad Honnef** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bad Honnef im Jahr 2018

Kennzahlen	Bad Honnef	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	19,22	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	k. A.	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	14,6	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die **Stadt Bad Honnef** positioniert sich bei dem Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Anteil. Das kann das Leistungsspektrum des Jugendamtes positiv beeinflussen. Laut den Prognosedaten von IT.NRW sinkt die Zahl der Einwohner in der Alterskasse zudem in den nächsten Jahren:

Entwicklung Einwohner 0 bis unter 21 Jahre²⁵

Altersgruppe	2020	2025	2030	2035	2040
0 bis unter 21 Jahre	4.748	4.434	4.267	4.186	4.056

Quelle: IT.NRW – Bevölkerungsprognose

Allerdings gibt es nach Angaben des Jugendamtes das kommunalpolitische Ziel, die Einwohnerzahl um 3.000 Einwohnerinnen und Einwohner zu steigern. Das Jugendamt bewegt sich jugendhilfeplanerisch auf einer mittelfristigen Planungszeitachse von rund fünf bis sechs Jahren und bezieht hierbei jeweils aktuelle Tendenzen mit ein.

²⁴ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2017), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

²⁵ Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Bad Honnef stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

Der Anteil der Jugendarbeitslosigkeit ist für die Stadt Bad Honnef nicht in den zentralen Erfassungsdaten hinterlegt und kann somit nicht in die Analyse zu den strukturellen Gegebenheiten einbezogen werden.

Bei dem Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug gehört die Stadt Bad Honnef zu den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Anteil. Mit den Kriterien „alleinerziehend“ und „SGB II-Bezug“ sind zwei Faktoren gegeben, die zu einer deutlichen Belastung von Eltern und somit auch zu einem erzieherischen Fehlverhalten führen können. Durch den geringeren Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist die Stadt Bad Honnef weniger belastet als andere Städte.

Ein weiteres wesentliches Kriterium für Hilfen zur Erziehung ist die Kinderarmut. Die Stadt Bad Honnef ist dem Jugendamtstyp sechs²⁶ und der Belastungsklasse vier²⁷ nach der Statistik der AKJ TU Dortmund²⁸ zugeordnet. Hiernach ist die Stadt in einem sehr geringen Umfang durch Kinderarmut belastet.

Im Stadtgebiet gibt es keine örtlichen Besonderheiten wie z.B. soziale Brennpunkte, die erkennbaren Einfluss auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung haben.

Insgesamt gesehen liegen im interkommunalen Vergleich keine benachteiligenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen für Bad Honnef vor.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat keine ausreichende Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen. Das erschwert die strategische Steuerung.

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

Die Jugendhilfeplanung für die erzieherischen Hilfen erfolgt bei der **Stadt Bad Honnef** durch die Teamleitung des Allgemeinen Sozialen Dienstes in Zusammenarbeit mit der Jugendamtsleitung. Für die Bereiche „frühe Hilfen und präventiver Kinderschutz“ ist die Stabsstelle des Fachdienstes zuständig.

Die Hilfen zur Erziehung sind mit hohen Aufwendungen verbunden. Deshalb ist es sinnvoll, gebündelte Informationen über die Strukturdaten zur Unterstützung der strategischen Steuerung aufzubereiten.

Für Auswertungen zu den Sozialstrukturen nutzt das Jugendamt Daten von IT.NRW. Diese sind allerdings nicht konkret auf die Sozialräume des Stadtgebietes abgestimmt. Um Hilfen zur Er-

²⁶ Diese Kategorie beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n und einer sehr geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 4).

²⁷ Jugendamtsbezirke der Belastungsklasse vier weisen auf der Grundlage des errechneten Indexes eine sehr geringe Kinderarmut auf.

²⁸ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

ziehung bedarfsgerecht zu planen, ist ein sozialraumorientiertes Monitoring zweckmäßig. Hierfür gibt es kostenlose online-basierte Verfahren. Grundvoraussetzung ist die Pflege der Daten. Da die sozialraumorientierten Daten für verschiedene Bereiche der Verwaltung (z.B. Soziales, Bildung, Sport, Städtebauplanung, etc.) sinnvoll sind, sollte die Daten an einer zentralen Stelle der Verwaltung (Querschnittsamt) erhoben und gebündelt werden. So kann die Stadt Bad Honnef übergeordnete Gesamtstrategien (siehe auch Ziffer 3.4.2 Gesamtstrategie und Steuerung) entwickeln. Für das Jugendamt besteht der Vorteil, dass kleinräumige Auswertungen zur Demografie, zur sozialen Lage (z.B. Arbeitslosigkeit, Migration, Bedarfsgemeinschaften, etc.), zur Bildung oder zur Gesundheit gezielte Informationen darüber geben, wo Prävention und Unterstützungsleistungen sinnvoll sind. Gegebenenfalls kann eine Auswertung entsprechender Daten auch im Rahmen des Geoinformationssystems erfolgen, das in der Stadt Bad Honnef im Aufbau ist.

Die Auswertungen zu den Strukturdaten sollten insbesondere auch in konkreten Zusammenhang zu den Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung gesetzt werden. Gute Ansätze zeigt das Jugendamt beispielsweise bei der Verknüpfung von Rahmendaten (Hilfeempfänger mit Wanderungsgeschichte, geschlechter- und altersspezifische Inanspruchnahme der verschiedenen Hilfearten, wirtschaftliche Situation) mit dem Leistungsbezug im jährlichen HzE-Bericht des Jugendamtes²⁹. Allerdings werden aus den Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung in Verbindung mit den strukturellen Rahmenbedingungen bislang keine strategischen Handlungsansätze abgeleitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte ein sozialraumorientiertes Monitoring als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung einrichten. Hiervon profitieren verschiedene Fachdienste. Das Jugendamt kann dadurch örtliche Belastungsfaktoren in Zusammenhang mit Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung analysieren. Das verbessert die Steuerung. Es können bedarfsgerechte Maßnahmen abgeleitet werden.

3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Die präventiven Angebote des Jugendamtes schaffen gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Bad Honnef. Es sind erste positive Wirkungszusammenhänge auf die Hilfen zur Erziehung erkennbar. Für eine weitere Analyse von Wirkungszusammenhängen ist eine langfristige Betrachtung der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung erforderlich. Hierfür müssen entsprechende Daten aufbereitet werden.

Präventive Angebote und Netzwerkarbeit können einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte eine Stadt bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

²⁹ Stadt Bad Honnef, Jugendamt, jährlicher Bericht Hilfen zur Erziehung

Das Jugendamt **Bad Honnef** arbeitet im Bereich der Prävention mit einem breit aufgestellten Angebot der „Frühen Hilfen“. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss von verschiedenen Einrichtungen, Institutionen und Personen aus der Kinder- und Jugendhilfe, dem Gesundheitswesen, der Elternbildung und Beratungsstellen. Alle Akteure kooperieren mit dem Ziel, gute Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern in Bad Honnef sicherzustellen³⁰.

Im Bereich Kinderschutz hat das Jugendamt mit allen im Stadtgebiet niedergelassenen Trägern der freien Jugendhilfe verbindliche Kooperationsvereinbarungen getroffen. Kooperationsvereinbarungen bestehen auch mit allen Jugendverbänden. Die Steuerung erfolgt mit einem Stellenanteil von 0,90 Vollzeit-Stellen durch die Koordinierungsstelle „Frühe Hilfen/Präventiver Kinderschutz“ im Jugendamt.

Die Stadt Bad Honnef hat somit insbesondere bis zur Einschulung ein tragfähiges Präventionskonzept geschaffen. Aber auch darüber hinaus gibt es Kooperationen, beispielsweise mit Schulen, Erziehungsberatungsstellen, kinder- und jugendtherapeutischen Einrichtungen oder der Polizei. Für den weiteren Ausbau der Präventionskette arbeitet das Jugendamt derzeit insbesondere an der Ausweitung des Präventionskonzeptes auf die Grundschulen und den Offenen Ganztag.

Bei dem Thema Prävention stellt sich immer auch die Frage nach der Wirksamkeit. Durch frühzeitige und niederschwellige Angebote versucht das Jugendamt Bad Honnef Hemmschwellen für die Inanspruchnahme von Leistungen abzubauen. Der Erfolg zeigt sich nach eigener Aussage darin, dass die Hilfeleistungen inzwischen früher und vorbehaltloser angenommen werden. Das Image in der Bevölkerung konnte verbessert werden.

Ein Rückschluss auf die Wirksamkeit der präventiven Maßnahmen kann in Bad Honnef beispielsweise in Zusammenhang mit der kontinuierlich sinkenden Falldichte des Jugendamtes gezogen werden (siehe Ziffer 3.7.1.4 Falldichte). Zwar kann Prävention durch mehr Akzeptanz des Jugendamtes in der Bevölkerung zunächst zu einem höheren Fallaufkommen führen; langfristig gesehen sollte die Falldichte in den Hilfen zur Erziehung aber sinken. Das ist in Bad Honnef insbesondere auch in Verbindung mit der intensivierten Zugangssteuerung des Jugendamtes durch mehr Beratungsleistungen im Vorfeld (siehe Ziffer 3.5.1.2 Fallsteuerung) der Fall.

Weitere Rückschlüsse auf die Wirksamkeit können auch in Bezug auf eine Verlagerung von stationären zu ambulanten Hilfen (siehe Ziffer 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfen) und einer Verringerung von Aufwendungen je Hilfsfall durch weniger kostenintensive Hilfen (siehe Ziffer 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung) gezogen werden. Hierfür ist eine langfristige Betrachtung der Entwicklungen in den Hilfen zur Erziehung erforderlich. Die erforderlichen Voraussetzungen hierfür müssen über die Jugendamtssoftware geschaffen werden (siehe Ziffer 3.4.3 Finanzcontrolling).

→ **Empfehlung**

Die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung sollte langfristig betrachtet werden, um weitere Faktoren zur Wirksamkeit von Prävention in die Wirkungsanalysen einzubeziehen. Hierfür benötigt das Jugendamt dezidierte Auswertungsmöglichkeiten.

³⁰ Stadt Bad Honnef, Flyer Frühe Hilfe

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Die Stadt Bad Honnef bündelt die Bereiche Jugend, Schule und Soziales in einem gemeinsamen Geschäftsbereich. Hierdurch können die Aufgabenfelder gut vernetzt werden. Das Jugendamt ist zentral organisiert. Das optimiert die Abläufe. Die Bürgernähe ist durch niederschwellige Zugänge sichergestellt.

Die Organisation eines Jugendamtes sollte klare Strukturen und gute Kommunikationswege aufweisen. Mögliche Synergien sollten genutzt werden. In der Aufbauorganisation sollte möglichst eine gemeinsame Gliederung der Bereiche Jugend, Schule und Soziales auf Dezernats-ebene erfolgen. Hierbei werden mit Kindern und Jugendlichen gleiche Zielgruppen angesprochen.

Die **Stadt Bad Honnef** hat die Bereiche Jugend, Schule und Soziales zusammen in dem Geschäftsbereich 2 – Bürgerdienste – gebündelt. Dadurch, dass mit Kindern und Jugendlichen gleiche Zielgruppen angesprochen werden, nutzt das Jugendamt bestehende Synergien gut aus.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist im Team „Beratung und Hilfen“ angegliedert. Der ASD arbeitet zentral vom Rathaus aus. Die zentrale Organisationsform sichert schnelle Kommunikationswege und einheitliche Abläufe. So findet beispielsweise mindestens einmal pro Woche eine „Regel-Teamsitzung“ statt. Die Bürgernähe ist durch verschiedene Anlaufstellen und niederschwellige Zugänge der präventiven Arbeit und die Familien- und Erziehungsberatungsstelle (gemeinsame interkommunale Beratungsstelle der Städte Bad Honnef und Königswinter) sichergestellt.

Eine Spezialisierung gibt es im Bereich des Pflegekinderdienstes. Darüber hinaus arbeitet das Jugendamt in einzelnen Aufgabenfeldern (z.B. bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen oder in der Eingliederungshilfe) mit Vertiefungsgebieten, um dem speziellen Fachwissen gerecht zu werden.

Die Organisation des Jugendamtes ist gut strukturiert und klar gegliedert und ermöglicht hierdurch reibungslose Abläufe.

Grundsätzlich hat die ASD-Leitung die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über alle ASD-Fachkräfte inklusive Pflegekinderdienst. Die Gesamtverantwortung (Stellenplan, Ausschreibungen, Stellenbeschreibungen, Personalbudget) übernimmt die Fachdienstleitung/Jugendamtsleitung. Eingeschränkt wird das Jugendamt bei der Budgetplanung allerdings durch eine fehlende Transparenz (siehe Ziffer 3.4.3 Finanzcontrolling).

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat bislang keine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung festgelegt. Das erschwert die Steuerung.

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

Die Hilfen zur Erziehung sind mit einem hohen Haushaltsvolumen verbunden und deshalb ein wichtiges Themenfeld für strategische Zielsetzungen. Die **Stadt Bad Honnef** hat bislang eher pauschale Zielformulierungen für die erzieherischen Hilfen festgelegt (z.B. Beratung und Prävention vor Hilfeleistung / wenn Hilfeleistung, dann ambulant vor stationär / professioneller Umgang mit dem Thema Eingliederungshilfe). Weitere Zielsetzungen des Jugendamtes ergeben sich in erster Linie einzelfallbezogen auf operativer Ebene.

Wie im weiteren Berichtsverlauf deutlich wird, hat Bad Honnef bei geringer Falldichte erhöhte Aufwendungen je Hilfefall. Eine übergeordnete Gesamtstrategie wäre daher z.B. die Verringerung der Aufwendungen je Hilfefall auf den Median der Vergleichsstädte. Aus der Zielvorgabe sind Teilziele (z.B. Verringerung der Aufwendungen für die ambulante Eingliederungshilfe) und entsprechende Maßnahmen (z.B. Erarbeitung von Strategien für Integrationshilfen) abzuleiten. Ob und in welchem Umfang die Maßnahmen greifen, sollte wiederum an dem Zielerreichungsgrad gemessen werden. Wichtig ist, dass Verwaltungsführung und Politik hierbei an einem Strang ziehen und geschlossen hinter den Zielvorgaben stehen.

Gemeint ist dabei nicht, dass das Jugendamt im individuellen Einzelfall von den bisherigen qualitativen Anforderungen abweichen soll, um Kosten zu sparen. Es geht in diesem Zusammenhang um übergeordnete Strategien, die grundsätzlich dabei helfen sollen, kostengünstige Möglichkeiten für effektive Hilfen zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte eine Gesamtstrategie mit konkreten messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und die Maßnahmen ggfs. angepasst werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes hat bereits gute Ansätze, kann allerdings noch stärker ausgeprägt werden. Es fehlen wichtige individuelle Auswertungsmöglichkeiten über die Jugendamtssoftware und Transparenz in der Budgetsteuerung.

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 für die erzieherischen Hilfen ist im Jugendamt der **Stadt Bad Honnef** bei der Teamleitung „Leistungen und Finanzierung“ angesiedelt. Mit der eingerichteten Jugendamtssoftware hat das Jugendamt grundsätzlich ein gutes Werkzeug für die Steuerung.

Darüber hinaus hat das Jugendamt ein Kennzahlensystem erarbeitet, das steuerungsrelevante Informationen liefert. Folgende Kennzahlen sind vorgesehen:

- Anteil laufender und neu begonnener Hilfeplanfälle je auf Einwohner (mit Unterteilung nach Altersgruppen)
- Durchschnittliche Laufzeiten (mit Unterteilung nach ambulant und stationär)
- Anteil von Hilfen vor Entstehung eines Hilfeplanfalles
- Anteil ambulanter Hilfen
- Prozentualer Anteil geplanter Beendigungen mit Zielerreichungsgrad
- Prozentualer Anteil ungeplanten Beendigungen
- Kosten je Hilfeplanfall bezogen auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (mit Unterteilung nach ambulant und stationär)
- Kosten je Hilfeplanfall (mit Unterteilung nach ambulant und stationär)

Die Kennzahlen bilden eine gute Grundlage für die strategische Steuerung. Einige der Kennzahlen werden auch bereits gebildet und ausgewertet und fließen in den jährlichen HzE-Bericht des Jugendamtes ein³¹.

Allerdings kann das Jugendamt wegen fehlender Programmierung in der Jugendamtssoftware nicht alle Kennzahlen dezidiert erheben. So kann das Jugendamt zwar beispielsweise sagen, dass ambulante oder stationäre Aufwendungen grundsätzlich steigen, aber die Steigerung nicht

³¹ Stadt Bad Honnef, Jugendamt, jährlicher HzE-Bericht

explizit auf die einzelnen Hilfearten herunterbrechen. Ein wichtiger Teilbereich, der beispielsweise komplett in der Programmierung fehlt, sind die jungen Volljährigen. Entsprechende Auswertungen sind aber wichtig, um genau dort zu steuern, wo die Steigerung entsteht.

Die Jugendamtssoftware ist modular und konfigurierbar aufgebaut. Für die spezielle Programmierung sind entsprechende Anwenderkenntnisse erforderlich. In den ersten beiden Jahren nach Erwerb der Software ist die Stadt Bad Honnef der Empfehlung des Herstellers gefolgt und hat 0,50 Vollzeit-Stellen für eine qualifizierte Fachadministration im Jugendamt bereitgestellt. Nachdem der damalige Stelleninhaber die Stadt Bad Honnef verlassen hat, ist die Stelle allerdings in den allgemeinen Support der EDV-Abteilung überführt worden. Für die speziellen Erfordernisse der Jugendamtssoftware stehen nach Angaben der Jugendamtsleitung keine Ressourcen mehr zur Verfügung. Erforderliche Programmanpassungen müssen durch den Einkauf der Dienstleistung langfristig geplant werden. Kurzfristige wünschenswerte Anpassungen bzw. die Programmierung individueller Auswertungen sind nicht möglich. Auch die Datenerfassung für die Prüfung der gpaNRW ist hierdurch deutlich erschwert worden und musste - trotz der Möglichkeiten des Programmes - teilweise händisch erfolgen.

Auf der Grundlage der vorhandenen Möglichkeiten erstellt das Jugendamt regelmäßige Auswertungen. Die Auswertungen werden durch Ergebnisprognosen (Hochrechnung der Aufwendungen und der Erträge der Hilfen zur Erziehung) ergänzt. Anhand der Daten werden wöchentliche Budgetberichte erstellt. Mindestens einmal im Jahr wird ein Gesamtbericht gefertigt. Adressaten sind neben den Mitarbeitenden der Verwaltungsvorstand und der Jugendhilfeausschuss. Eine Verknüpfung der finanziellen zu den fachlichen Entwicklungen stellt das Jugendamt durch wöchentliche Dienstbesprechungen der Teamleitungen „Beratung und Hilfen“ und „Leistungen und Finanzierung“ her.

Monatlich finden Budgetbesprechungen mit der Geschäftsbereichsleitung und der Kämmerei statt. Darüber hinaus gibt es Quartalsgespräche zwischen der Jugendamtsleitung und der Kämmerei. Die Gesamtbudgetverantwortung liegt bei der Jugendamtsleitung. Hierbei wird das Finanzcontrolling dadurch erschwert, dass der Jugendamtsleitung eine Gesamtübersicht über die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung fehlt. Beispielsweise liegt zwar die Budgetverantwortung für das Personal bei der Fachdienstleitung; es fehlt aber Transparenz darüber, wie hoch die Personalaufwendungen tatsächlich sind. Auch fehlt eine Übersicht darüber, welche sonstigen Aufwendungen noch auf das Produkt der Hilfen zur Erziehung umgelegt werden. Der Haushalt setzt sich somit aus Faktoren zusammen, die das Jugendamt nicht direkt steuern kann; trotzdem sind die Budgetvorgaben einzuhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte Lösungsmöglichkeiten finden, um die vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten der Jugendamtssoftware effektiv zu nutzen. Gegebenenfalls käme in diesem Zusammenhang eine interkommunale Zusammenarbeit in Frage. Darüber hinaus sollte die Transparenz über die Zusammensetzung des Budgets der Hilfen zur Erziehung verbessert werden, damit das Jugendamt die Möglichkeit hat, das Budget effektiv zu steuern.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling ist hinsichtlich der Qualitätssicherung der Einzelhilfen gut ausgebaut. Es fehlt noch eine übergreifende Gesamtsicht der Wirkung von Hilfen, um die aktive Steuerung zu unterstützen.

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 übernimmt im Jugendamt der Stadt Bad Honnef die Leitung des Teams „Beratung und Hilfen“. Das Fachcontrolling erstreckt sich auf die Vorgaben und Abläufe der Verfahrensstandards und die Umsetzung in den Hilfeplanverfahren. Darüber hinaus werden die Dateneingabe und die Datenpflege in der Jugendamtssoftware überprüft.

Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden im internen monatlichen Qualitätszirkel des Jugendamtes thematisiert. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Qualitätszirkels sind alle Teamleitungen, die Stabsstelle „Frühe Hilfen/präventiver Kinderschutz“ und die Jugendamtsleitung. Bei Bedarf werden Sondersitzungen des Qualitätszirkels anberaumt. Ziel des Qualitätszirkels ist die allgemeine Qualitätssicherung und die Qualitätskontrolle. Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeit zieht das Jugendamt der Stadt Bad Honnef beispielsweise durch die Auswertung der Gründe für unplanmäßige Beendigungen von Hilfen³².

Weitere Hinweise auf die Wirkung von Hilfen könnten beispielsweise trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, trägerbezogene Auswertungen zur Verweil- oder Betreuungsdauer oder der geleisteten Fachleistungsstunden geben. Grundsätzliche Aussagen zur Wirksamkeit der Hilfen sollte das Jugendamt zusammenfassen, analysieren und hieraus ein Wissensmanagement aufbauen. Aus den Erkenntnissen können genauere Vorgaben – beispielsweise für präventive Maßnahmen oder für das Leistungsangebot der freien Träger – konzipiert werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling auf grundsätzliche Aussagen zur Wirkung von Hilfen erweitern und hierüber ein Wissensmanagement aufbauen.

³² HzE-Bericht 2019, Ziffer 3.5 – Unplanmäßige Beendigung von Hilfen zur Erziehung

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef hat vorbildliche Prozess- und Qualitätsstandards für die Arbeit erarbeitet.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Das Jugendamt der **Stadt Bad Honnef** definiert die Qualitäts- und Verfahrensstandards für alle wesentlichen Bereiche der erzieherischen Hilfen in einem Handbuch³³. Während viele Jugendämter Leistungen zu Prozessbeschreibungen extern einkaufen, erbringt das Jugendamt Bad Honnef dies aus eigener Kraft. Das erfordert viele zeitliche bzw. personelle Ressourcen. Allerdings identifizieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dadurch auch besser mit den Prozessstandards.

Erforderliche Änderungen von Prozessen erarbeitet die Teamleitung „Beratung und Hilfen“ zusammen mit den Teammitgliedern. Das Ergebnis wird den anderen Teamleitungen und der Jugendamtsleitung im Qualitätszirkel vorgestellt und dort verabschiedet. Die Mitarbeitenden sind somit in den Evaluationsprozess eingebunden. Beschlossene Änderungen werden in das Handbuch aufgenommen.

Inhaltlich entsprechen die erarbeiteten Standards des Jugendamtes vollständig den Anforderungen. Ziele, Abläufe und Verantwortlichkeiten sind klar und übersichtlich dargestellt. Die Inhalte sind einheitlich aufgebaut und ermöglichen hierdurch ein schnelles Auffinden. Textliche Ausführungen sind durch Ablaufdiagramme ergänzt und bieten somit auch visuell eine schnelle und gute Übersicht. Das Handbuch ist elektronisch abrufbar.

Die Teamleitung „Beratung und Hilfen“ stellt sicher, dass die Prozesse aus dem Qualitätshandbuch eingehalten werden (siehe Ziffer 3.4.4 Fachcontrolling). Für die Einhaltung der Prozessstandards an der Schnittstelle zwischen ASD und Wirtschaftlicher Jugendhilfe (WiJu) ist darüber hinaus die Teamleitung „Leistungen und Finanzierung“ mitverantwortlich.

Bei der Umsetzung der Prozess- und Verfahrensstandards unterstützt die Jugendamtssoftware. Das Verfahren ermöglicht eine elektronische Aktenführung und bietet Transparenz über alle erbrachten Leistungen inklusive dazugehörigen Leistungsanbietern und den damit verbundenen Aufwendungen. Im Moment führt das Jugendamt parallel noch eine Handakte. Zwar hat die Einführung der E-Akte in Bad Honnef bereits begonnen; die Einführung wird aber zentral gesteuert. In einem ersten Schritt werden kleinere Ämter mit weniger Anforderungen integriert. Die Einbindung des Jugendamtes ist zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen.

³³ Stadt Bad Honnef, Verfahrensabläufe im Team „Beratung und Hilfen“ – Jugendamt, Version 2020

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren sind im Qualitätshandbuch des Jugendamtes verbindlich geregelt.

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 Zuständigkeiten, Ziele und Abläufe, Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden.

Die **Stadt Bad Honnef** hat die Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch des Jugendamtes verbindlich geregelt³⁴. Die Standards entsprechen den Anforderungen. Erforderliche Vordrucke zum Hilfeplanverfahren sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt.

Die Entscheidung zur Einleitung einer Hilfe wird in der Entscheidungskonferenz (EK) getroffen. Teilnehmer der EK sind die fallführende Fachkraft, die ASD-Leitung, die Fachkraft der WiJu, die Teamleitung der WiJu und bei besonders kostenintensiven Fällen (Auslandsunterbringung, stationäre Eingliederungshilfe, Hilfen für junge Volljährige) die Jugendamtsleitung. Das Jugendamt investiert viel Zeit in eine intensive Anamnese und Diagnostik, um eng am tatsächlichen Bedarf zu arbeiten, und individuelle Hilfen zu installieren.

In der EK werden auch Hilfen verlängert oder eingestellt. Durch die Teilnahme mehrerer Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ist ein neutrales Meinungsbild gesichert. Zudem sichert die Teilnahme der WiJu neben der Zuständigkeitsprüfung auch die wirtschaftliche Betrachtungsweise. Wenn möglich werden ambulante Hilfen den stationären Hilfen grundsätzlich vorgezogen.

Positiv ist insbesondere zu werten, dass die voraussichtlichen Kosten der Hilfen im Vorfeld der EK ermittelt werden und somit Teil der Hilfeplanung und der damit verbundenen Dokumentation sind. Das schafft Transparenz und fördert das Kostenbewusstsein.

Die Hilfeplanung erfolgt zielorientiert anhand von SMART-Zielen (spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert). Die Einhaltung der SMART-Ziele wird durch das Fachcontrolling und den Qualitätszirkel (siehe Ziffer 3.4.4. Fachcontrolling) sichergestellt.

Ob die installierten Hilfen weiterhin geeignet und notwendig sind, wird in der Regel halbjährlich im Rahmen der Hilfeplangespräche überprüft.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

Positive Erfolge in der Fallsteuerung zeigen sich in der Stadt Bad Honnef insbesondere durch die intensive Beratung im Vorfeld von Hilfen. Hierdurch konnte die Falldichte reduziert und Laufzeiten verringert werden. Handlungsmöglichkeiten hat das Jugendamt noch bei der Bewertung der Leistungsanbieter und einer Verkürzung der Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen.

³⁴ Stadt Bad Honnef, Verfahrensabläufe im Team „Beratung und Hilfen“ – Jugendamt, Version 2020, Seite 36 ff.

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

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

Das Jugendamt der **Stadt Bad Honnef** hat 2019 die Zugangssteuerung verbessert. Seitdem erfolgt vor der Einleitung von Hilfen zur Erziehung eine intensiviertere Beratung. Die tatsächliche Notwendigkeit eines Hilfeplanverfahrens kann hierdurch genauer überprüft werden. Im Vorfeld zur Bewilligung finden mehrere kollegiale Beratungen innerhalb des ASD-Teams statt. Der Erfolg zeigt sich an der sinkenden Falldichte (siehe Ziffer 3.7.1.4 Falldichte). Darüber hinaus konnte das Jugendamt Laufzeiten bei den ambulanten Hilfen verkürzen. Die Laufzeiten sind von 18 Monaten auf 13 Monate reduziert worden³⁵. Einen weiteren Erfolg erzielt das Jugendamt dadurch, dass im Vergleich zum Landesdurchschnitt weniger Hilfen unplanmäßig beendet werden³⁶.

Die frühzeitige Einbindung der WiJu im Rahmen der Entscheidungskonferenz ist bereits im vorherigen Kapitel (siehe 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren) thematisiert worden.

Für die Auswahl des passenden Leistungsanbieters steht dem Jugendamt in der Fachsoftware eine Anbieterdatenbank zur Verfügung. In der Datenbank sind die Leistungs- Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen der Träger hinterlegt. Das Jugendamt wählt den passenden Leistungsanbieter anhand des konkreten individuellen Bedarfs aus. Sollten mehrere Angebote zur Verfügung stehen, geben Kostenaspekte den Ausschlag für die Entscheidung. Das Jugendamt nimmt dann das günstigste Angebot.

Ergänzt werden kann das Anbieterverzeichnis noch durch Bewertungen der Träger. Denkbar sind beispielsweise Bewertungen zur Zusammenarbeit, zur Qualität der Arbeit, zur Einschätzung der Effizienz, etc. Hierbei helfen trägerbezogene Aussagen zu Verweildauern oder Abbrüchen oder zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden. Die Bewertungen sollten zentral

³⁵ Vergleich HzE-Berichte des Jugendamtes 2018, Seite 19, 1. Absatz und 2019, Seite 18, 1. Absatz

³⁶ HzE-Bericht des Jugendamtes 2019, Seite 22, Ziffer 3.5 Unplanmäßige Beendigung von Hilfen

gesammelt und ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage können Klassifizierungen der Träger durchgeführt werden. Die internen Beurteilungen können darüber hinaus für die gemeinsamen Gespräche zur Qualitätsentwicklung verwendet werden.

→ **Empfehlung**

Das vorhandene Anbieterverzeichnis sollte sukzessive um Bewertungen der Träger ergänzt werden. Hierdurch werden Qualitätsaspekte verstärkt in die Arbeit einbezogen.

Bei der Hilfeplanung arbeiten Jugendamt, Leistungsempfänger und Leistungserbringer eng zusammen. Die Anzahl der Fachleistungsstunden wird in der Entscheidungskonferenz festgelegt. Die Fachleistungsstunden werden reduziert, wenn der Fall es zulässt. Eine Reduzierung der Stunden kann ohne Entscheidungskonferenz erfolgen; eine Steigerung muss hierüber legitimiert werden. Die Steigerung ist in der Regel zeitlich begrenzt. Die Häufigkeit der Kontakte wird individuell je Hilfefall vereinbart, im Hilfeplanprotokoll festgeschrieben und kontrolliert. Die freien Träger geben in ihrer Berichterstattung eine genaue Auflistung der erbrachten Leistungen in den Fachleistungsstunden an.

Für die Berichterstattung der freien Träger gibt es fachliche Standards. Die Berichterstattung ist an den Zielvorgaben der Hilfeplanung ausgerichtet. In der Regel muss der Bericht des freien Trägers 14 Tage vor dem Hilfeplangespräch im Jugendamt vorliegen. Die Hilfeplangespräche finden überwiegend halbjährlich statt. Bei jungen Volljährigen oder Fällen mit besonderen Problematiken erfolgt eine Fortschreibung vierteljährlich bzw. orientiert am tatsächlichen Bedarf.

Das Jugendamt sollte die Vorgaben für die Berichterstattung bei ambulanten Hilfen auf einen vierteljährlichen Turnus verkürzen. Eine engmaschige Berichterstattung ermöglicht ein frühzeitiges Agieren bei Änderungen der geplanten Zielvorgaben. Auch bei den stationären Hilfen ist eine enge Berichterstattung sinnvoll, allerdings sind hier die Prozesse oftmals langwieriger und zeitintensiver. Deshalb ist hier die Berichterstattung im Rahmen der halbjährlichen Fortschreibung im Hilfeplanverfahren oftmals ausreichend.

→ **Empfehlung**

Um eine enge Zielausrichtung unter Begutachtung der erreichten Teilschritte nachzuhalten, sollten die Träger bei ambulanten Hilfen vierteljährlich Bericht erstatten.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) wird frühzeitig in die Hilfeplanung eingebunden und kann hierdurch zeitnah Kostenerstattungen geltend machen. Das beugt Einnahmeverlusten vor und hilft dabei, den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung zu reduzieren. Bislang sind noch keine Prozessabläufe und Standards für die WiJu festgeschrieben worden.

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

Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gehört zum Aufgabenbereich der WiJu. Die WiJu ist im Team "Leistungen und Finanzierung" des Jugendamtes angesiedelt. Sie wird frühzeitig im Rahmen der Entscheidungskonferenz in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Innerhalb der Einzelhilfen gehört die Zuständigkeitsprüfung zum ersten Teilprozess „Klärung“ und ist somit als Standard definiert. Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft.

Im interkommunalen Vergleich der Kostenerstattungen je Hilfefall erzielt das Jugendamt folgende Positionierung:

Kostenerstattungen je Hilfefall 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattung je Hilfefall	11.751	1.525	4.172	5.738	8.894	12.178	38

Das Jugendamt **Bad Honnef** positioniert sich bei den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Kostenerstattungen je Hilfefall. Die hohen Kostenerstattungen hängen mit gerichtlichen Entscheidungen über Zuständigkeitsverhandlungen mit anderen bzw. vorrangigen Leistungsträgern zusammen. Insofern handelt es sich teils um periodenfremde Erstattungen für einen Aufwand aus Vorjahren. Aber auch in den anderen Jahren liegen die Kostenerstattungen je Hilfefall jeweils im dritten Viertelwert. Die hohen Erstattungen reduzieren den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Bislang sind die Kernprozesse der WiJu aufgrund von fehlenden zeitlichen Ressourcen noch nicht in die Prozessbeschreibungen des Jugendamtes aufgenommen worden. Das ist aber beabsichtigt.

→ Empfehlung

Die Prozesse der WiJu sollten beschrieben und in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Das gibt Sicherheit für die Abläufe und definiert Standards.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Das Jugendamt hat die Möglichkeit, Prozesse über die Jugendamtssoftware zu kontrollieren. Eine Ausweitung der Prozesskontrollen auf Aufgabenfelder mit hohen Aufwendungen ist sinnvoll, um hieraus neue Handlungsansätze abzuleiten.

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.

Alle Hilfeplanfälle unterliegen in **Bad Honnef** einer regelmäßigen Prozesskontrolle. Diese erfolgt in folgenden Teilschritten:

- Eingangssteuerung (intensive kollegiale Beratung im Team des ASD inkl. ASD-Leitung sowie Auseinandersetzung/Aushandlung der Hilfen zwischen der WiJu und dem ASD in der Entscheidungskonferenz),
- Regelmäßige individuelle Hilfeplanung und Anpassung der Ziele bereits bewilligter Hilfen,
- Änderungen von Hilfearten bzw. Erhöhung von Fachleistungsstunden ausschließlich über erneute Entscheidungskonferenz,
- Fortlaufende Prozessevaluation im monatlich stattfindenden Qualitätszirkel.

Auch durch die Jugendamtssoftware der Stadt Bad Honnef sind bereits verschiedene Kontrollmechanismen implementiert. Beispielsweise ermöglicht die Fachsoftware unterschiedliche Plausibilitätsprüfungen mit Fehlerlisten. Es gibt ein Wiedervorlagensystem, das auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes oder des Erreichens der Altersgrenze aufmerksam macht. Darüber hinaus führt die ASD-Leitung eine Wiedervorlageliste zu allen Hilfeplanrelevanten Fällen.

Es gibt klare Vorgaben zur Erfassung der Daten und zur Datenqualität. Diese ergeben sich aus den Prozess- und Verfahrensstandards. Aus der Jugendamtssoftware werden quartalsmäßig Fehlerlisten generiert. Die Mitarbeitenden sind im Rahmen von Inventurtagen dazu angehalten, die Daten zu pflegen und Fehler zu korrigieren. Zudem erfolgt in der Regel quartalsmäßig eine Überprüfung der Standards in der Großdatenbank durch die Teamleitung „Beratung und Hilfen“. Auffälligkeiten werden mit jedem einzelnen Mitarbeitenden besprochen.

Die vorgenannten Maßnahmen beziehen sich in erster Linie auf die Einzelhilfen.

Zusätzlich sollte das Jugendamt die Prozesskontrollen mit dem Finanzcontrolling verknüpfen. Auffällige Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten sollten zum Anlass genommen werden, diese genauer zu prüfen. Das ist mit der vorhandenen Jugendamtssoftware grundsätzlich möglich und aus Sicht des Jugendamtes auch wünschenswert. Dies erfordert aber Programmierungen, die derzeit wegen der fehlenden Fachadministration nicht erstellt werden können (siehe Berichtsteil 3.4.3 Finanzcontrolling).

Das Jugendamt sollte bei den Prozesskontrollen außerdem auch Aufgabenfelder mit erhöhtem Korruptionsrisiko berücksichtigen. Für die Prozesskontrollen sollten schriftliche Verfahrensstandards und Checklisten erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen mit dem Finanzcontrolling verknüpfen. Die hierfür notwendigen Programmierungen sollten vorgenommen werden. Für die Vorgehensweise in den Prozesskontrollen sollte das Jugendamt Verfahrensstandards festlegen.

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat keine Personalrichtwerte für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle festgelegt. Dadurch kann das Jugendamt nicht flexibel auf Änderungen im Fallaufkommen reagieren.

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

Der Personalschlüssel des Jugendamtes der **Stadt Bad Honnef** ist ausreichend, um eine qualitativ sehr gute Bearbeitung der Hilfefälle sicherzustellen. Darüber hinaus können Vertretungstätigkeiten aufgefangen werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch die gpaNRW waren alle Stellen besetzt; es gab allerdings auch krankheitsbedingte Ausfälle und Engpässe.

Die Fluktuation ist auch im Jugendamt Bad Honnef generell ein Thema. Vakante Stellen werden aber sofort wiederbesetzt. Hierbei wird auch in Bad Honnef der Fachkräftemangel zu einem immer größeren Problem. Eine intensive Einarbeitung ist bei fast jeder Neueinstellung erforderlich. Allerdings profitieren neue Kräfte von den gut aufbereiteten Verfahrensstandards des Jugendamtes. Die Qualität der Arbeit wird grundsätzlich durch Qualifizierungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichergestellt. Teilweise fehlt der Stadt aber das Geld für erforderliche Fortbildungen.

Die Personalentwicklungs- und -bedarfsplanung wird zentral von der Personalabteilung gesteuert. Insofern hat das Jugendamt hier keinen eigenen Spielraum. Das Jugendamt setzt aber Leistungsanreize über die leistungsorientierte Bezahlung (LOB). Diesbezüglich werden jährlich individuelle Ziele mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vereinbart.

Der Personalaufwand je Hilfefall liegt in Bad Honnef bei 3.753 Euro und damit leicht über dem Median der Vergleichsstädte von 3.687 Euro.

Das Jugendamt hat bislang keine Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung festgelegt. Ziel- oder Richtwerte in der Fallbearbeitung haben den Vorteil, dass das Jugendamt schnell auf Änderungen in den Anforderungen reagieren kann. Hierfür sollten die Tätigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prozentual nach Schwerpunkten aufgeteilt werden. Das ermöglicht die individuelle Festsetzung von Richtwerten.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte einen eigenen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung ermitteln, der kontinuierlich entsprechend der Fallzahlen fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt den Personalbedarf individuell steuern.

Die gpaNRW vergleicht nachfolgend den Personaleinsatz im ASD und in der WiJu interkommunal. Hierbei 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

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef hat mehr Personal für die Fallbearbeitung im ASD als andere Städte. Hierdurch kann mehr Zeit in eine intensive Beratung investiert werden. Durch die intensive Beratungsarbeit ist es dem Jugendamt gelungen, das Fallaufkommen zu verringern und Laufzeiten zu verkürzen. Dadurch hält das Jugendamt den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung im Vergleich niedrig.

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

In 2018 hatte das Jugendamt der Stadt Bad Honnef rund acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD. Der Pflegekinderdienst ist in diesen Stellen mit 0,70 Vollzeit-Stellen enthalten.

Personaleinsatz 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	10	10	25	30	37	64	40

Die Stadt Bad Honnef stellt den neuen Minimumwert bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

In 2019 ist eine Vollzeit-Stelle reduziert worden. Zuvor hatte das Jugendamt eine Vollzeit-Stelle „eigene ambulante Hilfe“. Dies hat sich als uneffektiv und in Verbindung mit den Anforderungen an Vertretungsregelungen etc. als schwer umsetzbar erwiesen. Deshalb ist die Stelle aus dem Stellenplan gestrichen worden. Die bearbeitete Fallzahl je Stelle steigt auf 11 Hilfeplanfälle. Insofern ist das Jugendamt Bad Honnef im Vergleich zu anderen Städten personell sehr gut ausgestattet.

Hierbei muss berücksichtigt werden, dass das Jugendamt der Stadt Bad Honnef ein kleines Jugendamt ist. Derzeit arbeiten sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD (incl. 0,70 Vollzeit-Stellen im Pflegekinderdienst). Es müssen gegenseitige Vertretungen bei Ausfallzeiten (Krankheit, Urlaub, etc.) gewährleistet sein.

Der Personaleinsatz ist immer auch in Gesamtzusammenhang mit dem Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung zu sehen (siehe Ziffer 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren). Der Fehlbetrag liegt in Bad Honnef unter Berücksichtigung der Personalaufwendungen sehr niedrig. Das ist

wiederum auf die niedrige Falldichte in Verbindung mit den kurzen Laufzeiten der Hilfen zurückzuführen, die aus der intensiven Beratungsarbeit des Jugendamtes resultieren. Wenn hierdurch Fälle vermieden oder reduziert werden können, lohnt sich ggfs. auch ein verstärkter Personaleinsatz. Beispielsweise liegt der Aufwand für eine Heimunterbringung in Bad Honnef 2019 bei rund 76.000 Euro; der Personalaufwand pro Stelle liegt bei rund 44.000 Euro.

Die gpaNRW hat für die Stellenausstattung des ASD einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Er liegt bei 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle und entspricht aktuell dem Median. Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten, insbesondere Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 50 SGB VIII, 50 Prozent für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII einschließlich Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII. Für Verwaltungstätigkeiten (Dienstbesprechungen, Rüstarbeitszeiten) sollte der Anteil nicht über zehn Prozent liegen, weitere zehn Prozent entfallen auf einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum. Der Richtwert bezieht sich ausschließlich auf die Hilfeplanverfahren, weil diese von den Abläufen bei den Städten vergleichbar sind.

Wie bereits ausgeführt, liegt in Bad Honnef ein Schwerpunkt der Tätigkeit des ASD auf der Durchführung von Beratungen, sodass gemäß den Aussagen des Jugendamtes deutlich mehr als 30 Prozent der Arbeitszeit hierfür aufgewendet werden. Es werden eine Vielzahl von umfangreichen Beratungen durchgeführt, welche in der Folge zur Vermeidung von Hilfeplanfällen führen und somit nicht in die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle“ einfließen. Darüber hinaus haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes in Bad Honnef auch zusätzliche Aufgaben. Beispielsweise bearbeiten die Fachkräfte des ASD die Mitteilungen zu den Kinderfrüherkennungsuntersuchungen und es wird ein eigenes Sozial- und Kompetenztraining im Rahmen des Aufgabenfeldes „Jugendhilfe im Strafverfahren“ durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Da die Verteilung der Aufgabeninhalte im Jugendamt der Stadt Bad Honnef von den Richtwerten der gpaNRW abweicht, sollte das Jugendamt einen eigenen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt ist. Der Richtwert sollte regelmäßig anhand des Fallaufkommens fortgeschrieben werden.

Entsprechende Ansätze hatte das Jugendamt in der Vergangenheit mit der geplanten Festlegung von mittleren Bearbeitungszeiten auch bereits. Allerdings konnte dies bislang wegen fehlender personeller Ressourcen auf der Leitungsebene nicht weiterverfolgt werden.

3.6.2 **Wirtschaftliche Jugendhilfe**

→ **Feststellung**

Das Jugendamt Bad Honnef hat auch in der WiJu mehr Personalressourcen zur Verfügung als andere Städte. Das schafft zeitliche Kapazitäten für eine intensive Prüfung von Kostenerstattungs- bzw. Kostenersatzansprüchen. Das Jugendamt konnte diesbezüglich in der Vergangenheit hohe Einnahmen verzeichnen. Das reduziert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfgewährung. Der Personalschlüssel der WiJu sollte

ausreichend sein, um Zuständigkeiten zeitnah zu prüfen und Kostenerstattungen konsequent zu verfolgen.

In 2018 hatte das Jugendamt der Stadt Bad Honnef 1,5 Beschäftigte in der WiJu im Einsatz.

Personaleinsatz 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	53	53	112	142	177	375	40

Die Stadt Bad Honnef stellt im interkommunalen Vergleich den aktuellen Minimumwert. 2019 verringert sich die Leistungskennzahl auf 51 bearbeitete Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

Auch für die WiJu hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Fällen je Vollzeit-Stelle und damit im Bereich des Medians. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Um den Richtwert zu erreichen, müsste das Jugendamt mit 0,54 Vollzeit-Stellen in der WiJu arbeiten. Das würde dazu führen, dass die WiJu beispielsweise bei Krankheit oder Urlaub handlungsunfähig wird.

Durch den geringen Fallschlüssel hat die WiJu die Möglichkeit, vermehrt zeitliche Ressourcen in die Geltendmachung von Kostenerstattungen und Kostenersatzansprüche zu investieren. Insbesondere durch die gerichtliche Geltendmachung von Kostenerstattungen und intensive Zuständigkeitsverhandlungen mit anderen bzw. vorrangigen Leistungsträgern konnte das Jugendamt in der Vergangenheit hohe Erstattungsbeiträge vereinnahmen. Das zahlt sich aus. Wie im Kapitel 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche ausgeführt ist, verzeichnet das Jugendamt im Vergleich hohe Einnahmen aus Kostenerstattungen. Das wiederum reduziert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte auch für die WiJu einen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt Bad Honnef abgestimmt ist. Der Personalrichtwert sollte kontinuierlich fortgeschrieben werden. Das verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz bei schwankendem Fallaufkommen

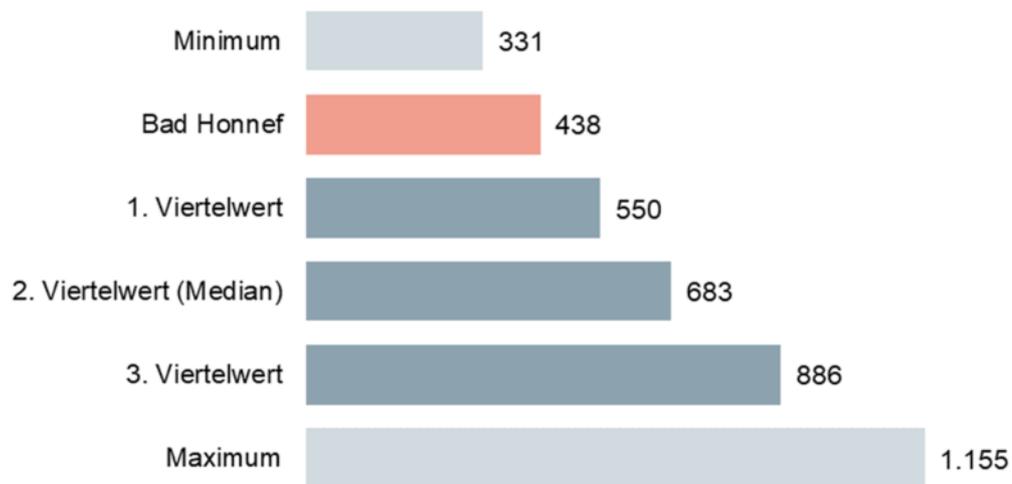
3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Bad Honnef erzielt bei guten strukturellen Voraussetzungen im Vergleich einen niedrigen Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung. Das ist positiv zu sehen. Ursächlich hierfür ist neben mehr Einnahmen aus Kostenerstattungen insbesondere die geringe Falldichte.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung stellt den Aufwand der Hilfen zur Erziehung abzüglich der Erträge dar. Hierbei hat die gpaNRW definiert, welche Aufwendungen und Erträge in den interkommunalen Vergleich einbezogen werden. Die Daten sind nach den Vorgaben der gpaNRW von der **Stadt Bad Honnef** ermittelt worden. Für das Vergleichsjahr 2018 liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in Bad Honnef bei 2.165.134 Euro. Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag ins Verhältnis zu den 4.940 Jugendeinwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre. Der Fehlbetrag liegt bei 438 Euro.



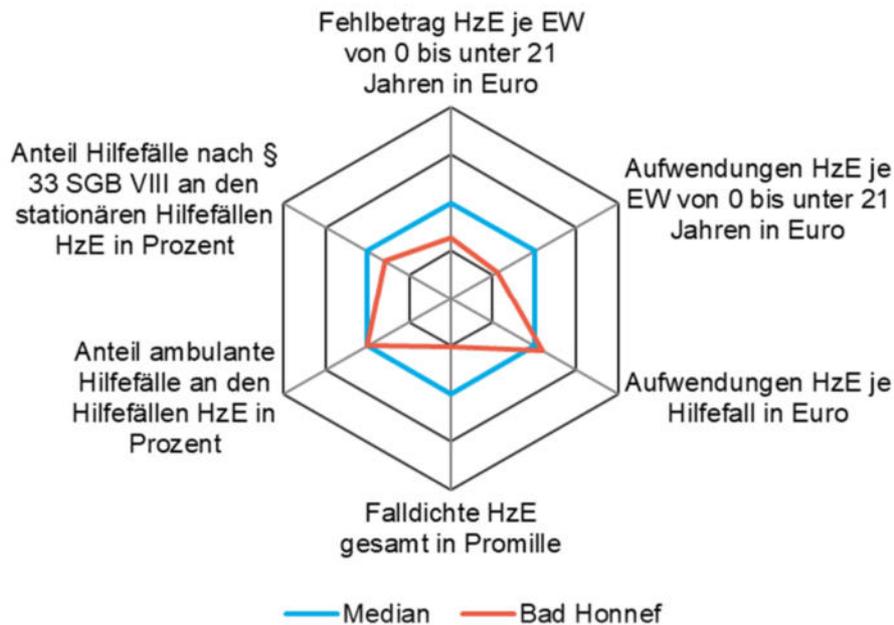
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 42 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei guten strukturellen Rahmenbedingungen erzielt die Stadt Bad Honnef einen niedrigen Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung. In 2019 steigt der Fehlbetrag durch mehr Transferleistungen an die freien Träger auf 471 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an. Um den steigenden Aufwendungen entgegenzuwirken, hat das Jugendamt die Steuerungsmaßnahmen intensiviert (z.B. Änderung der Zugangssteuerung, Evaluation der Prozessstandards, Fort- und Weiterbildungen des ASD und der WiJu, etc.).

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 Hilfsfall“ beeinflusst.

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

- Die geringe Falldichte ist in Bad Honnef ursächlich dafür, dass das Jugendamt einen niedrigen Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung hat.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

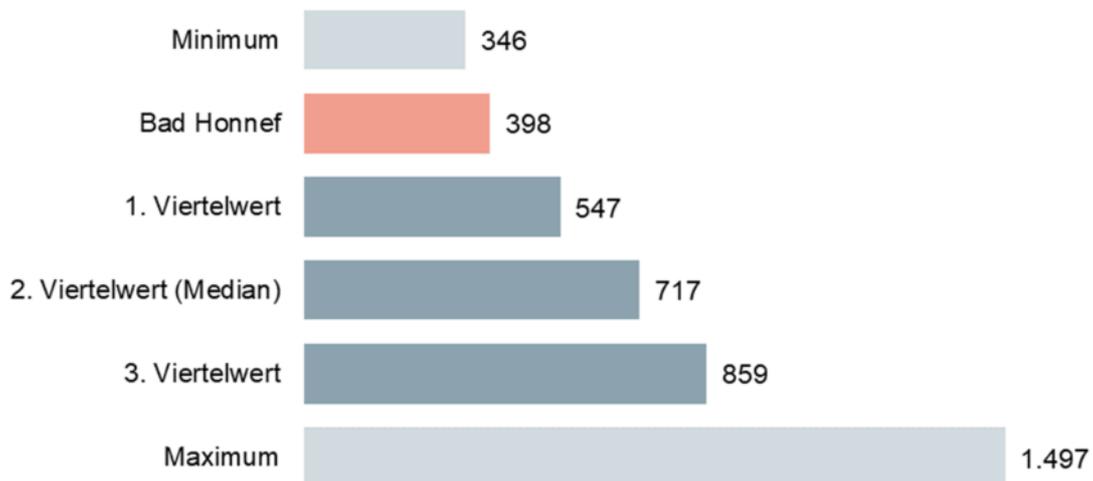
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Die Kennzahl betrachtet nur die Aufwandsseite. Kostenerstattungen sind hierbei nicht eingerechnet.

- Die Stadt Bad Honnef gibt zwar für den einzelnen Hilfefall mehr Geld aus als andere Städte; durch die niedrige Falldichte bleiben die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aber im ersten Viertelwert.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung setzen sich in erster Linie aus den Transferaufwendungen an die freien Träger zusammen. In 2018 hatte das Jugendamt der **Stadt Bad Honnef** noch eine Vollzeit-Stelle für eigene ambulante erzieherische Hilfen eingesetzt. Für diese Stelle sind die Personalaufwendungen der entsprechenden Entgeltgruppe auf Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten eingerechnet worden. Die Aufwendungen belaufen sich auf insgesamt 1.965.747 Euro. Bezogen auf die 4.940 Jugendeinwohner liegt der Transferaufwand je Jugendeinwohner bei 398 Euro.

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



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

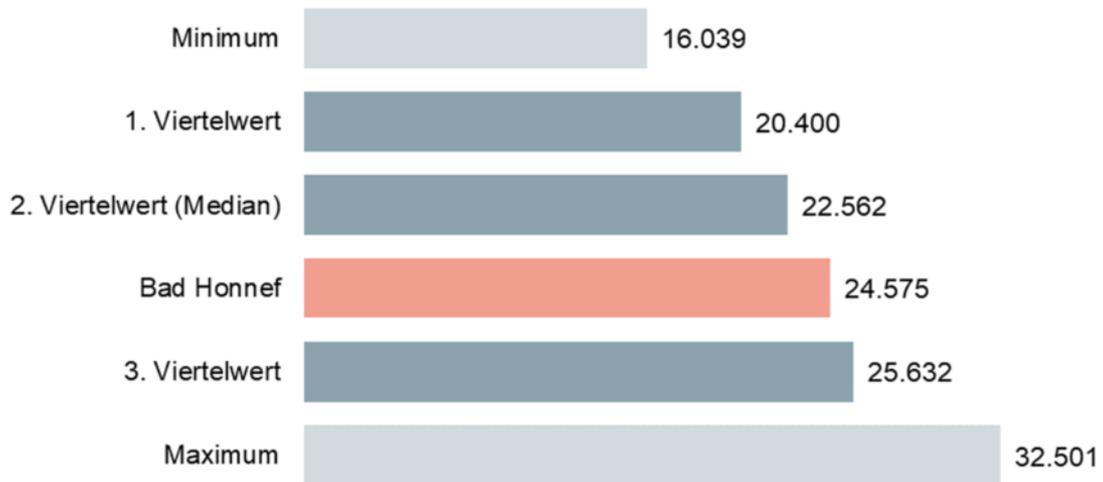


In 2019 fallen die Personalaufwendungen für die eigene Stelle im ambulanten Dienst des Jugendamtes weg. Dafür erhöhen sich die Transferleistungen an die freien Träger (insbesondere durch mehr Aufwendungen bei den Heimunterbringungen, der ambulanten Eingliederungshilfe und der stationären Leistungen für junge Volljährige) um rund 537.000 Euro. Die Transferleistungen je Jugendeinwohner steigen auf 504 Euro an.

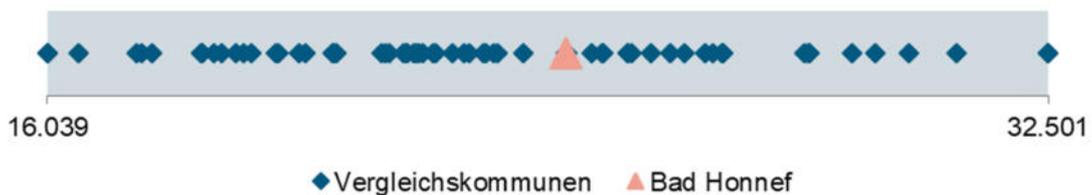
Entscheidend für die weitere Beurteilung der Aufwendungen ist neben dem Einwohnerbezug auch die fallbezogene Betrachtung. Die gpaNRW bezieht nachfolgend die Aufwendungen für

die Leistungserbringung von 1.965.747 Euro auf die rund 80 Hilfeplanfälle. Es ergeben sich Aufwendungen je Hilfeplanfall in Höhe von 24.575 Euro.

Aufwendungen HzE je Hilfeplanfall in Euro 2018



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



In 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfeplanfall auf 32.831 Euro an und übersteigen damit den Maximalwert des Jahres 2018. Im Vergleich zur letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2012) hat sich das Jugendamt in den Aufwendungen je Hilfeplanfall damit deutlich verschlechtert. Damals lagen die Aufwendungen je Hilfeplanfall noch bei rund 12.000 Euro. Allerdings zeigt der Median der Vergleichsstädte, dass auch bei anderen Städten die Aufwendungen deutlich angestiegen sind.

Das Jugendamt gibt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich mehr Geld je Hilfeplanfall aus als andere Städte.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.755	7.412	9.929	11.045	11.840	16.677	43
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.577	27.502	34.695	38.356	42.104	47.329	43

Grund hierfür sind im ambulanten Bereich insbesondere teure flexible ambulante Hilfen und hohe Aufwendungen bei der ambulanten Eingliederungshilfe. Im stationären Bereich hat das Jugendamt einen geringeren Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen.

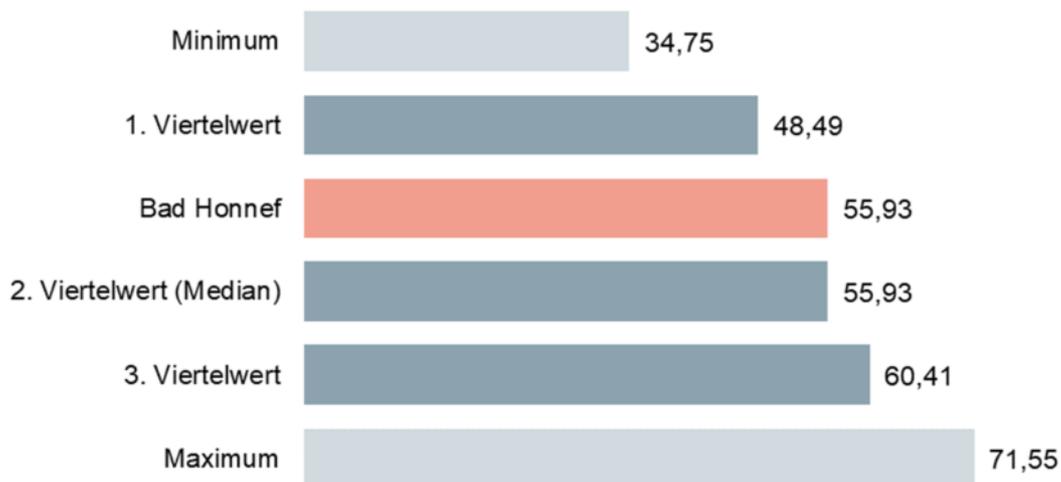
Ein Nachteil besteht für das Jugendamt auch darin, dass Bad Honnef (bis auf eine Einrichtung) keine stationären Träger im eigenen Stadtgebiet hat. Das Jugendamt ist somit auf Angebote in anderen Städten angewiesen und hat damit auch keinen Einfluss auf die jeweiligen Entgeltverhandlungen. Das Jugendamt nutzt insbesondere Anbieter aus den umliegenden größeren Kommunen, Kreisen oder kreisfreien Städten. Die Entgelt- und Leistungsvereinbarungen werden dann in der Regel mit dem örtlich zuständigen Jugendamt vereinbart. Bei Anbietern ohne entsprechende „Grundsatzvereinbarung“ verhandelt Bad Honnef individuell mit dem Leistungsanbieter. Aktuell führt das Jugendamt Gespräche mit dem Rhein-Sieg-Kreis, in denen es um die Delegation der Aushandlung von Entgeltvereinbarungen an das Kreisjugendamt geht (siehe hierzu im Vorbericht das Kapitel 0.3. Interkommunale Zusammenarbeit).

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

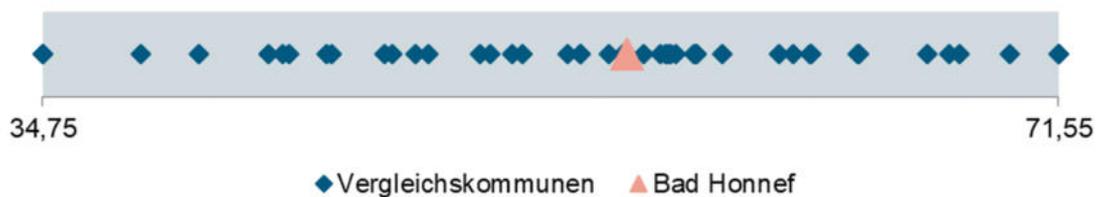
- Der durchschnittliche Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen wirkt neutral auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

In 2018 waren rund 45 der insgesamt 80 Hilfeplanfälle der **Stadt Bad Honnef** ambulante Hilfen. Das entspricht einem Anteil von 56 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



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



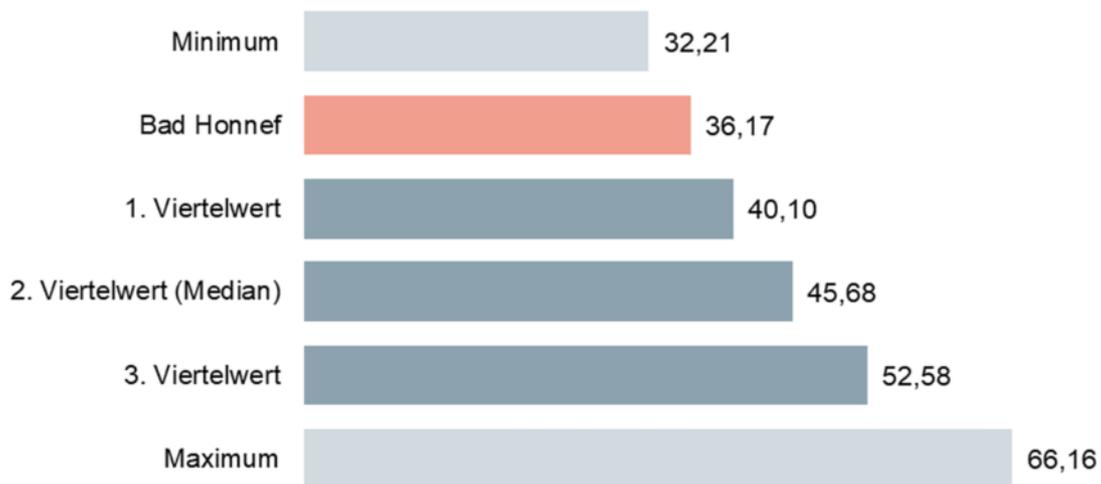
In der letzten Prüfung der gpaNRW (Vergleichsjahr 2012) lag der Anteil der ambulanten Hilfen mit rund 57 Prozent geringfügig höher. Die Verringerung des Anteils ist auf die UMA zurückzuführen. UMA müssen bis zur Verselbständigung oftmals stationär untergebracht werden. In 2018 waren von den rund 16 UMA insgesamt 14 stationäre Fälle. In 2019 sinkt der Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen bei insgesamt rückläufigen Fallzahlen weiter auf 54 Prozent.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Bad Honnef hat einen geringen Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Da Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als andere stationäre Hilfen, belastet das den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Darüber hinaus werden viele Pflegefamilien von anderen Städten in Anspruch genommen. Trotzdem ist das Angebot an Vollzeitpflege für den eigenen Bedarf nach Aussage des Jugendamtes ausreichend.

In 2018 waren rund 13 der insgesamt 35 stationären Fälle Vollzeitpflegefälle.

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



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



Fälle in Vollzeitpflege kosten deutlich weniger als andere stationäre Hilfen. Deshalb wirkt sich der geringe Anteil der Vollzeitpflege nachteilig auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2012) lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen mit rund 23 Prozent noch deutlich niedriger. Das Jugendamt hat zwischenzeitlich aktiv an dem Ausbau von Pflegefamilien gearbeitet.

Allerdings wird ein Großteil der Plätze bei Pflegefamilien von anderen Städten genutzt. Die Zuständigkeit für diese Hilfefälle geht nach Ablauf von zwei Jahren auf die Stadt Bad Honnef über. Das Jugendamt erhält hierfür eine Kostenerstattung. In 2018 waren neun der rund 13 Fälle in Vollzeitpflege Fälle mit Kostenerstattungsanspruch. Die Fälle aus anderen Städten erhöhen die Quote der Vollzeitpflege; sie sind aber im Zugang nicht aktiv durch das Jugendamt der Stadt Bad Honnef gesteuert. In 2019 bleibt der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen bei rund 36 Prozent; es kommt jedoch ein weiterer Fall mit Kostenerstattungsanspruch hinzu.

Nach Aussage der Stadt Bad Honnef ist das Platzangebot für den bestehenden Bedarf an Vollzeitpflege derzeit ausreichend. In den verbleibenden Fällen ist ein sozialpädagogischer Bedarf gegeben, der nicht durch die Vollzeitpflege abgedeckt werden kann.

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

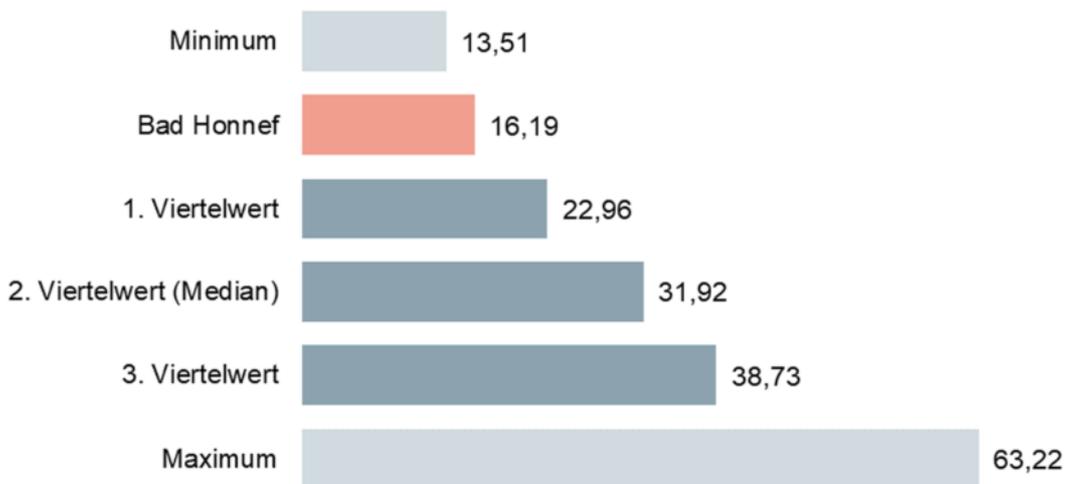
3.7.1.4 Falldichte

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren.

- Die Stadt Bad Honnef hat bei guten Sozialstrukturen im Vergleich die zweitniedrigste Falldichte. Das wirkt sich deutlich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Die Stadt Bad Honnef hat in 2018 rund 80 Hilfeplanfälle. Bezogen auf 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre liegt die Falldichte bei 16,19 Hilfeplanfällen.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



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



Die Stadt Bad Honnef hat im Vergleich die zweitniedrigste Falldichte. Die Falldichte hat sich – trotz steigender UMA-Zahlen – im Vergleich zur letzten Prüfung 2012 weiter verringert. In der letzten Prüfung lag die Falldichte noch bei rund 22 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Auch 2019 setzt sich die sinkende Tendenz der Falldichte weiter fort. Die Falldichte sinkt auf rund 15 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2016	2017	2018	2019
ambulante Hilfefälle	59	51	45	41
stationäre Hilfefälle	41	38	35	35
Hilfefälle gesamt	100	89	80	76

Obwohl die Anzahl der UMA bis 2018 kontinuierlich ansteigt, sinken die Fallzahlen sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. In 2019 sind auch die UMA-Zahlen wieder rückläufig. Insofern zeigt sich im Zeitvergleich eine sehr positive Entwicklung der Fallzahlen für das Jugendamt der Stadt Bad Honnef.

Ein Grund für die sinkende Falldichte liegt beispielsweise darin, dass das Jugendamt mehr personelle Ressourcen hat, um wichtige Beratungsleistungen zu erbringen. Hierdurch greifen Hilfen im Vorfeld von Hilfen zur Erziehung. Es können mehr Hilfeplanverfahren vermieden werden. Darüber hinaus können Hilfen passgenauer eingerichtet werden. So konnte das Jugendamt Laufzeiten im ambulanten Bereich von 18 Monaten auf 13 Monate reduzieren³⁷.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die gpaNRW vergleicht nachfolgend schwerpunktmäßig einzelne Hilfearten interkommunal. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

- Die Stadt Bad Honnef hat 2018 Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei der Vollzeitpflege, der Heimunterbringung und der ambulanten Eingliederungshilfe gefolgt von der Sozialpädagogischen Familienhilfe.

Die 80 Hilfeplanfälle des Jahres 2018 verteilen sich in der Stadt Bad Honnef wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2018 (gerundet)	Anteil 2018 in Prozent	Anzahl der Fälle 2019 (gerundet)	Anteil 2019 in Prozent
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	8	10,00	5	6,58
Erziehungsberatung § 28 – ambulant	0	0,00	0	0,00
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	0	0,00	0	0,00
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	3	3,75	1	1,32
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	12	15,00	9	11,84
Tagesgruppe § 32 – ambulant	1	1,25	3	3,95
Vollzeitpflege § 33 – stationär	13	16,25	13	17,11

³⁷ Vergleich HZE-Bericht des Jugendamtes 2018, Seite 19, 1. Absatz und HZE-Bericht 2019, Seite 18, 1. Absatz

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2018 (gerundet)	Anteil 2018 in Prozent	Anzahl der Fälle 2019 (gerundet)	Anteil 2019 in Prozent
Heimunterbringung § 34 – stationär	13	16,25	15	19,74
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – ambulant	4	5,00	0	0,00
Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – stationär	1	1,25	1	1,32
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	13	16,25	19	25,00
Eingliederungshilfe § 35 a – stationär	3	3,75	2	2,63
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	4	5,00	3	3,95
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	5	6,25	5	6,58
gesamt	80	100	76	100

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

→ Feststellung

Das Jugendamt hat eine mittlere Falldichte mit sinkender Tendenz bei den flexiblen ambulanten Hilfen. Die Aufwendungen je Hilfsfall liegen 2018 sehr hoch und belasten damit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

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.

Im Jugendamt der **Stadt Bad Honnef** werden flexible ambulante Hilfen in der Regel in Zusammenhang mit Unterbringungen in Vollzeitpflege oder bei Eingliederungshilfen gewährt, um den erzieherischen Bedarf zu ergänzen.

Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

Fallzahlen Flexible erzieherische Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	1,59	0,00	0,47	1,62	2,68	12,20	43

Es zeigt sich eine hohe Spannweite bei der Anwendung der Hilfeform in den Städten. Die Falldichte der Stadt Bad Honnef liegt im Bereich des Median. Die Falldichte reduziert sich 2009 auf 1,09 Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre.

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

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Helfefall in Euro	18.415	1.381	6.307	8.368	10.818	18.415	36

Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef hat 2018 die höchsten Aufwendungen je Helfefall. Bis einschließlich 2018 hatte das Jugendamt noch eine eigene Vollzeit-Stelle für flexible ambulante Hilfen. Der entsprechende Personalaufwand fließt in die Kennzahl mit ein und führt zu dem maximalen Aufwand je Helfefall. Aufgrund von fehlenden Vertretungsregelungen und vielen krankheitsbedingten Ausfällen hat sich die Stelle als unwirtschaftlich erwiesen. Sie ist deshalb aus dem Stellenplan gestrichen worden.

Seit 2019 wird die Aufgabe ausschließlich durch freie Träger durchgeführt. Die Aufwendungen je Helfefall sinken 2019 auf 12.304 Euro, liegen damit aber immer noch vergleichsweise hoch. Nach Aussage des Jugendamtes werden die ambulanten Hilfen zunehmend komplexer und sind oftmals auch in Zusammenhang mit Kinderschutzmaßnahmen installiert. Die Hilfen werden hierbei von den Eltern eher als Zwang wahrgenommen und sind teilweise arbeits- und zeitintensiver als freiwillige Hilfen.

Für das Leistungsangebot steht dem Jugendamt grundsätzlich ein ausreichendes Angebot an geeigneten Leistungsanbietern zur Verfügung. Im Schnitt werden sieben Fachleistungsstunden gewährt. Die Dauer der Leistungsgewährung beträgt durchschnittlich 18 Monate.

→ Empfehlung

Aufgrund der hohen Aufwendungen je Helfefall sollte das Jugendamt die flexiblen ambulanten Hilfen in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen 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)

→ Feststellung

Das Jugendamt hat eine niedrige Falldichte mit sinkender Tendenz in der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Während die Aufwendungen je Helfefall 2018 noch im Median liegen, steigen sie 2019 deutlich an und tragen hiermit zu der Erhöhung des Fehlbetrages 2019 bei.

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

Das Jugendamt der **Stadt Bad Honnef** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Sozialpädagogische Familienhilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	2,39	0,00	3,82	5,66	8,93	19,50	43

Es zeigt sich eine niedrige Falldichte im ersten Viertelwert. Die Falldichte sinkt darüber hinaus 2019 auf 1,84 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.602	5.199	8.006	9.625	10.900	13.046	40

In 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall deutlich auf 13.108 Euro an. Es sind weniger Fälle betreut worden, die aber deutlich mehr Aufwand verursacht haben.

Auch in dieser Hilfeform steht dem Jugendamt eine ausreichende Zahl an geeigneten Leistungsanbietern zur Verfügung. Es werden wie bei den flexiblen ambulanten Hilfen im Schnitt sieben Fachleitungsstunden für die durchschnittliche Dauer der Leistungsgewährung von 18 Monaten bewilligt.

→ Empfehlung

Aufgrund der stark steigenden Aufwendungen bei der SPFH sollten die Hilfen im Rahmen von internen Prozesskontrollen genauer ausgewertet und analysiert werden.

Die Entwicklung der Fallzahlen und der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Das Jugendamt Bad Honnef hat bei sehr niedriger Falldichte weniger Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall. Der geringe Anteil der vergleichsweise günstigen Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen wirkt sich nachteilig auf die stationären Aufwendungen je Hilfefall aus und belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Allerdings ist das Betreuungsangebot nach Aussage des Jugendamtes ausreichend, so dass in den verbleibenden Fällen ein anderer sozialpädagogischer Bedarf gegeben ist.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen

Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Die **Stadt Bad Honnef** hat einen eigenen Stellenanteil von 0,70 Vollzeit-Stellen für den Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Hierbei arbeitet der PKD im Vergleich mit einem niedrigen Betreuungsschlüssel von rund 19 Fällen je Vollzeitstelle. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei 37 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Sobald in der Entscheidungskonferenz das Votum für eine Vollzeitpflege getroffen worden ist, übernimmt die zuständige Sachbearbeiterin des PKD den Fall.

Es besteht eine Kooperationsgemeinschaft der Pflegekinderdienste der Stadtjugendämter Bad Honnef, Königswinter, Lohmar, Sankt Augustin, Siegburg und dem Kreisjugendamt Siegburg³⁸. Ziel ist die zuständigkeitsübergreifende Entwicklung von Qualitätsstandards. Es sind einheitliche Anforderungen an die Bewerberauswahl, die Vermittlung von Pflegekindern, das Hilfeplanverfahren und die Abläufe definiert worden. Hierbei liegt auch ein Fokus auf der frühen Verselbständigung älterer Pflegekinder; es werden Ziele für die Verselbständigung in den Hilfeplan eingearbeitet. Im Rahmen der Kooperation kann der Bedarf zur Belegung einer Pflegefamilie in anderen Jugendämtern angemeldet werden, wenn im eigenen Stadtgebiet keine geeignete Pflegefamilie bereit steht³⁹.

Das Angebot an geeigneten Pflegefamilien im eigenen Stadtgebiet ist nach Aussage von Bad Honnef derzeit ausreichend. Die Pflegefamilien, mit denen die Stadt Bad Honnef zusammenarbeitet, sind ausschließlich darauf ausgerichtet, Kinder auf Dauer aufzunehmen. Es gibt keine Bereitschaftspflegefamilien. Es kann dazu kommen, dass sozialpädagogisch qualifizierte Fachpflegestellen in Anspruch genommen werden. Das geschieht über einen freien Träger außerhalb des Stadtgebietes. In 2018 sind neun Pflegefamilien aus Bad Honnef von anderen Jugendämtern belegt worden.

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

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

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	2,58	2,58	5,31	6,68	7,99	15,36	43

Das Jugendamt Bad Honnef hat 2018 im interkommunalen Vergleich die niedrigste Falldichte bei der Vollzeitpflege. Von den 35 stationären Fällen waren rund 13 Fälle in Vollzeitpflege und davon wiederum neun Fälle Kostenerstattungsfälle aus anderen Städten. 2019 sinkt die Falldichte weiter geringfügig auf 2,53 Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre.

³⁸ Stadt Bad Honnef, Rahmenkonzeption Vollzeitpflege, Stand 03. Mai 2012

³⁹ Stadt Bad Honnef, Rahmenkonzeption Vollzeitpflege, Stand 03. Mai 2012, Anlage 4 Seite 34, Absatz 1

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	12.240	9.932	12.795	17.720	20.108	26.274	43

Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege liegen 2018 vergleichsweise niedrig und steigen auch 2019 nur leicht auf 12.770 Euro pro Hilfe-fall an. Bad Honnef hat im Vergleich zu anderen Städten keine Fachpflegestellen besetzt, die eine erhöhten Pflegesatz erfordern.

Im nachfolgenden Berichtsverlauf wird dargestellt, dass ein Fall in Heimunterbringung die Stadt Bad Honnef 2018 rund 59.000 Euro kostet. Die Vollzeitpflege ist somit deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Daher wirkt sich der geringe Anteil der Vollzeitpflege an den anderen stationären Hilfen deutlich negativ auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung aus – siehe auch Ziffer 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung.

Allerdings ist nach Aussage des Jugendamtes nicht davon auszugehen, dass weitere stationäre Hilfen durch mehr Vollzeitpflege vermieden werden können. Das Angebot an Pflegefamilien ist nach eigenen Angaben ausreichend. In den verbleibenden Fällen ist ein anderer sozialpädagogischer Betreuungsbedarf gegeben.

Die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

- Das Jugendamt hat für die Heimerziehung bei niedriger Falldichte mehr Aufwendungen je Hilfe-fall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Es werden überwiegend UMA in Heimunterbringung betreut. Die Aufwendungen für die UMA werden durch das Land erstattet. Bei den restlichen Fällen handelt es sich um sehr kostenintensive Fälle. Beispielsweise ist ein „Systemsprenger“ hierunter, der durch eine Intensivbetreuung erhebliche Aufwendungen verursacht.

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

In **Bad Honnef** wird eine Heimunterbringung in Anspruch genommen, wenn das Jugendamt eine mittelfristige Rückführung nicht ausschließt. Besteht keine Option auf eine mittelfristige Rückführung, versucht das Jugendamt das Kinder oder den Jugendlichen vorrangig in einer Vollzeitpflege unterzubringen. Die Prüfung von Rückkehroptionen ist bei einer Heimunterbringung Standard und Teil der Hilfeplanung. Rückführungen erfolgen in der Regel schrittweise. Sie werden in jedem Fall individuell mit allen Beteiligten abgestimmt. Während der Fremdunterbringung wird mit den Eltern weitergearbeitet. In der Regel sind einer Fremdunterbringung ambulante Hilfen vorgeschaltet.

Der persönliche Kontakt zwischen Hilfeempfänger und Jugendamt wird durch Telefonate, Videokonferenzen oder Besuche vor Ort aufrechterhalten. Beispielsweise finden auch die Hilfeplangespräche in den Einrichtungen statt. Bei der Wahl der örtlichen Gegebenheiten entscheidet das Jugendamt nach der geeigneten Hilfeart und der Verfügbarkeit spezifischer Angebote.

Die Hilfeplangespräche werden alle sechs Monate fortgeschrieben. Hierbei erfolgt eine Kontrolle über das Wiedervorlagesystem der Software und durch die Teamleitung. Im Rahmen der Hilfeplangespräche wird die Umsetzung der vereinbarten Ziele und Vereinbarungen überprüft.

Auch die frühe Verselbständigung ist Thema im Jugendamt. Sie wird über Verselbständigungskonzepte des Leistungserbringers aufgegriffen und im Rahmen der Hilfeplanung am individuellen Bedarf und Entwicklungsstand des jungen Menschen ausgereicht. Teilweise werden Verselbständigungswohngruppen freier Träger in Anspruch genommen. Die Verweildauer wird vom Jugendamt erfasst und nachgehalten.

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

Hilfefälle Heimerziehung nach § 34 SGB VIII

	2016	2017	2018	2019
Hilfefälle	15	12	13	15
Davon Hilfefälle UMA	3	5	10	11
Anteil UMA in Prozent	20	42	77	73

Die Stadt Bad Honnef hatte 2018 und 2019 überwiegend UMA in der Heimunterbringung. Mit einem Anteil von 77 Prozent UMA in Heimunterbringung bildet die Stadt Bad Honnef 2018 im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Durch die geringe Gesamtfalldichte ist der Anteil der UMA an den Hilfeplanfällen höher als in anderen Städten (siehe auch Ziffer 3.7.3 unbegleitete minderjährige Ausländer).

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

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	2,72	1,28	3,47	4,66	6,69	10,08	43

Trotz des hohen Anteils an UMA gehört Bad Honnef zu den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Falldichte in der Heimunterbringung. In 2019 steigt die Falldichte auf 3,02 Fälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre. Die im Vergleich niedrige Falldichte ist positiv zu sehen, weil Heimunterbringung eine der kostenintensivsten Hilfen zur Erziehung ist.

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

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	58.783	50.407	56.292	61.423	67.676	88.444	43

Die Stadt Bad Honnef hat weniger Aufwendungen für die Heimunterbringung als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das Jugendamt hat beispielsweise keine teuren Auslandsunterbringungen. Allerdings steigen die Aufwendungen je Hilfefall 2019 deutlich auf 75.627 Euro. Ein Grund hierfür ist ein sehr teurer „Systemsprenger“, der durch eine Intensivbetreuung erhebliche Aufwendungen verursacht.

Wie bereits im Kapitel 3.7.1.1 - Aufwendungen Hilfe zur Erziehung - dargestellt, gibt es bis auf eine stationäre Einrichtung in Bad Honnef keine weiteren stationären Träger. Das Jugendamt ist deshalb auf Leistungsangebote aus anderen Städten angewiesen. In der Regel schließen die dortigen Träger Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit ihren örtlich zuständigen Jugendämtern ab. Diese sind durch das Jugendamt Bad Honnef anzuerkennen. Insofern hat das Jugendamt Bad Honnef keinen Einfluss auf die Leistungssätze. Darüber hinaus ist es nach Aussage des Jugendamtes oftmals schwierig, überhaupt geeignete Leistungsanbieter zu finden, die den individuellen Anforderungen des Einzelfalles entsprechen. Teilweise erstreckt sich die Suche nach einem geeigneten Leistungsanbieter deshalb auf das gesamte Bundesgebiet. Durch die Unterversorgung an geeigneten Angeboten ist das Jugendamt Bad Honnef oftmals nicht dazu in der Lage, in vollem Umfang wirtschaftliche Kriterien anzusetzen. Allerdings wird dem Jugendamt durch den hohen Anteil der UMA in dieser Hilfeart der überwiegende Anteil der Aufwendungen vom Land erstattet.

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

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Bei unterdurchschnittlicher Falldichte in der Eingliederungshilfe hat das Jugendamt insbesondere im ambulanten Bereich hohe Aufwendungen je Hilfefall. Der Grund hierfür können teure Integrationshilfen sein. Die hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist. Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen

Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Bei der **Stadt Bad Honnef** bearbeiten grundsätzlich alle ASD-Mitarbeiter die Hilfefälle nach § 35 a SGB VIII. Darüber hinaus ist ein Mitarbeiter schwerpunktmäßig mit den besonderen Anforderungen der Eingliederungshilfe – insbesondere auch in Zusammenhang mit den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen des SGB IX – befasst. Die Prozessstandards sind im Qualitäts-handbuch des Jugendamtes definiert. Die medizinische/jugendpsychiatrische Notwendigkeit wird entsprechend der gesetzlichen Vorgaben festgestellt. Der professionelle Umgang mit der Eingliederungshilfe ist ein wichtiges strategisches Ziel der Stadt Bad Honnef. Neben den teilweise sehr komplexen Fallzusammenhängen der Teilhabeplanung steht hierbei insbesondere die Schulbegleitung im Fokus. Bei Bedarf einer Schulbegleitung oder eines Integrationshelfers führt das Jugendamt Hospitationen in der Schule und Lehrerbefragungen durch, um die Teilhabebeeinträchtigung zu prüfen.

Die Stadt Bad Honnef leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	3,24	1,48	2,96	4,08	6,67	15,01	43

Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren angestiegen. Auch 2019 erhöht sich die Falldichte weiter auf 4,26 Hilfeplanfälle je Einwohner bis unter 21 Jahren. Im Zeitvergleich von 2016 bis 2019 zeigt sich eine Steigerung von 69 Prozent.

Die überwiegende Zahl der Hilfen sind ambulante Eingliederungshilfen. In 2018 sind rund 81 Prozent der Fälle ambulante Fälle; in 2019 liegt der Anteil der ambulanten Fälle bei 92 Prozent.

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

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.115	8.111	12.927	16.835	22.950	34.678	42
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.324	6.707	10.983	13.026	16.615	25.184	42
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	56.797	30.596	57.342	67.154	88.352	145.609	31

Die Stadt Bad Honnef hat mehr Aufwendungen je Hilfefall bei der Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Da die stationären Aufwendungen je Hilfefall im ersten Viertel-

wert liegen, resultiert das aus den höheren Aufwendungen je Hilfefall bei den ambulanten Hilfen. Durch den hohen Anteil ambulanter Hilfen mit mehr Aufwendungen je Hilfefall steigen die Gesamtaufwendungen je Hilfefall in den dritten Viertelwert.

Ein Grund für die erhöhten Aufwendungen je Hilfefall bei den ambulanten Hilfen kann die Integrationshilfe/Schulbegleitung sein. Das Jugendamt muss hierfür kostenintensive Einzelhilfen in Anspruch nehmen. Für kostengünstigere Poollösungen stehen dem Jugendamt zu wenige Integrationshelfer/Schulbegleiter zur Verfügung. Bei den Poollösungen sind die Hilfen auf den Klassenverband und nicht auf den einzelnen Hilfeempfänger ausgerichtet. Das kann dabei helfen, Kosten zu reduzieren. Von den ambulanten Hilfefällen waren in 2018 rund 41 Prozent und in 2019 rund 45 Prozent Hilfen mit Integrationshilfen/Schulbegleitung.

Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef arbeitet weiterhin an Lösungen, um die Schulbegleitung effektiver auszugestalten. Derzeit bestehen Überlegungen, die Schulbegleitung mit der Offenen Ganztagsbetreuung zu kombinieren. Das ist allerdings von verschiedenen Rahmenfaktoren abhängig, die das Jugendamt noch genauer prüfen muss. Übergeordnetes Ziel der Stadt Bad Honnef ist es darüber hinaus aber in erster Linie, an einem Schulstandort nur jeweils einen Träger einzusetzen, der sich im Rahmen der Eingliederungshilfe sowohl um die Belange der Kinder- und Jugendhilfe als auch um die Belange der Sozialhilfe kümmert.

Um die Wirtschaftlichkeit geeigneter Maßnahmen zu hinterfragen, sollte das Jugendamt die Aufwendungen für Integrationshilfen/Schulbegleitung separat ermitteln. Entsprechende Programmierungen fehlen bislang in der Jugendamtssoftware und müssen händisch ermittelt werden (siehe Berichtsteil 3.4.3 Finanzcontrolling).

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Aufwendungen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen separat ermitteln, um bei den deutlich steigenden Fallzahlen mehr Transparenz in das Aufgabenfeld zu bringen und die Wirtschaftlichkeit alternativer Möglichkeiten zu prüfen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat zwar eine geringere Falldichte und weniger Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige als andere Städte; 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall aber deutlich an. Es fehlen Verfahrensstandards und Transparenz in dem Aufgabengebiet.

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 Bad Honnef** leistet Hilfen für junge Volljährige in der Regel maximal bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres. Einzige Ausnahme ist die Eingliederungshilfe für Behinderte. Hier kann es in wenigen Fällen dazu kommen, dass die Hilfe bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres geleistet werden muss.

Voraussetzung für die Bewilligung von Hilfen für junge Volljährige ist ein entsprechender Antrag des Hilfeempfängers mit einer einschlägigen Begründung. Darüber hinaus muss der Hilfebedarf objektiv festgestellt werden können. Bei der Bewilligung von Leistungen wird die Jugendamtsleistung eingebunden. Die Hilfen für junge Volljährige werden immer nur für sechs Monate bewilligt; dann wird ein neues Hilfeplangespräch anberaumt. Als Einrichtungen werden geeignete Institutionen mit entsprechenden Konzepten und Kapazitäten gesucht.

Hierbei spielt immer auch die Verselbständigung eine große Rolle. Verselbständigungskonzepte werden in jedem Fall mit den Beteiligten abgestimmt und im Hilfeplan konkret vereinbart. Hierbei werden beispielsweise Maßnahmen zur Erlangung einer Berufsausbildung als konkretes Ziel festgelegt. Unterstützung finden die jungen Volljährigen durch Angebote der Jugendsozialarbeit/-berufshilfe. Die Verweildauer in der Hilfe beträgt nach Angaben des Jugendamtes in der Regel nicht länger als 18 Monate. Ungeplante Abbrüche gibt es in der Hilfeform eher selten.

Bislang hat das Jugendamt noch keine gesonderten Verfahrensstandards für die jungen Volljährigen in das Qualitätshandbuch aufgenommen.

→ Empfehlung

Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, Wiedervorlagefristen, Beteiligte (Jugendberufshilfe, etc.) teilweise gesonderte Verfahrensweisen erfordern, sollten hierfür eigene Standards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes festgelegt werden.

Bei der Falldichte bezieht sich die gpaNRW in dieser Kennzahl auf die Anzahl der Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre. Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	10,21	5,07	13,67	18,96	24,34	41,78	42

Die Falldichte liegt niedrig und wird zudem durch die UMA beeinflusst. In 2018 sind in rund vier von neun Hilfefällen Hilfen für UMA geleistet worden. Das entspricht einem Anteil von 43 Prozent. In 2019 steigt der Anteil der UMA auf 49 Prozent (rund vier von acht Fällen). Hierbei ergibt sich im Zeitvergleich 2018/2019 eine Verlagerung bei den UMA von ambulanten zu stationären Hilfen.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.179	16.327	25.492	28.306	32.642	49.428	42
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.011	2.430	6.558	9.030	12.356	23.787	40

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	41.516	28.656	34.377	40.779	46.110	69.002	42

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen insgesamt vergleichsweise niedrig, weil die Stadt Bad Honnef mehr ambulante Hilfen in der Hilfeform hat, als andere Städte. 2018 liegt der Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen für junge Volljährige bei 46 Prozent. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei rund 37 Prozent. Zudem sind die ambulanten Hilfen für junge Volljährige im interkommunalen Vergleich eher günstig.

Die Aufwendungen für stationäre Hilfen liegen über dem Median. Das Jugendamt hat junge Volljährige im stationären Bereich überwiegend in Heimunterbringung untergebracht (2018 insgesamt 89 Prozent). Zudem sind die Fälle in Heimunterbringung teurer. Die Stadt Bad Honnef gibt pro Fall junger Volljähriger in Heimunterbringung 47.321 Euro aus; der Median liegt bei 45.283 Euro. Gründe hierfür sind auch in Zusammenhang mit den Ausführungen zu Ziffer 3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII zu sehen.

In 2019 steigen die Gesamtaufwendungen je Hilfefall für die jungen Volljährigen deutlich auf 41.108 Euro. Die Zahl der stationären Fälle für UMA steigt um 2,5 Fälle. Zudem handelt es sich hierbei um sehr kostenintensive Fälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall steigen auf rund 63.000 Euro und tendieren somit in Richtung des Maximalwertes für 2018.

Bislang stehen dem Jugendamt nicht genügend Auswertungsmöglichkeiten über die Jugendamtssoftware zur Verfügung, um die Hilfen für junge Volljährige separat zu unterteilen. Die jungen Volljährigen sind in den Gesamthilfen enthalten. Für die überörtliche Prüfung sind die erforderlichen Angaben manuell ermittelt worden. Hilfen für junge Volljährige erfordern andere Steuerungsmechanismen. Es stehen andere Anforderungen im Vordergrund. Gerade bei den deutlich steigenden Aufwendungen in dem Bereich sind separate Auswertungsmöglichkeiten wichtig.

→ **Empfehlung**

Es sollten separate Auswertungen zu den Fall- und Finanzdaten für die jungen Volljährigen in der Jugendamtssoftware eingerichtet werden. Hierdurch können die unterschiedlichen Anforderungen für junge Volljährige besser gesteuert werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Aufgrund der geringen Gesamtfalldichte hat die Stadt Bad Honnef bei den Hilfeplanfällen im Vergleich den höchsten Anteil an UMA. Der überwiegende Anteil der UMA ist in Heimunterbringung untergebracht.

Unbegleitete minderjährige Ausländer erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend

ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Die **Stadt Bad Honnef** hat Standards für die Bearbeitung der zugewiesenen UMA-Fälle in ihrem Qualitätshandbuch definiert. Die Fallzahlen orientieren sich an der vorgegebenen Quote. Die Unterbringung der zugewiesenen UMA erfolgt im Umfeld von Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis. Hier gibt es ausreichende Angebote.

Die Stadt Bad Honnef leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

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

Kennzahl	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	28,13	2,49	5,47	6,77	9,21	28,13	43

Aufgrund der niedrigen Gesamtfalldichte der Stadt Bad Honnef hat die Kommune bezogen auf alle Hilfeplanfälle den höchsten Anteil an Hilfefällen für UMA. In 2019 sind die UMA-Zahlen rückläufig; der Anteil sinkt auf 21 Prozent. Nach Angaben des Jugendamtes gehen die UMA-Zahlen auch aktuell weiter zurück.

UMA müssen bis zur Verselbständigung oftmals stationär untergebracht werden, weil multiple Problemlagen sonstige Hilfeformen erschweren. Von den 22,5 UMA waren 2018 insgesamt 11,5 UMA stationär untergebracht. Das entspricht einem Anteil von 51 Prozent. In rund 10 Fällen ist die stationäre Unterbringung in Form von Heimunterbringung erfolgt.

In 2019 steigt der Anteil der stationären Unterbringungen der UMA deutlich. Bei einer sinkenden Gesamtzahl auf 16 UMA waren 14 UMA stationär untergebracht. Das entspricht einem Anteil von 88 Prozent. Auch hier ist mit rund elf Fällen der überwiegende Anteil der stationären Unterbringung in Form von Heimunterbringung erfolgt.

Bemühungen der Stadt Bad Honnef, Gastfamilien für die UMA einzusetzen, hatten bislang wenig Erfolg. Obwohl sich vereinzelt Familien auf den Aufruf des Jugendamtes gemeldet hatten, waren die Anforderungen zu hoch (Sprachbarrieren, kulturelle Unterschiede, etc.). Die UMA mussten wieder in andere Hilfen vermittelt werden.

Dadurch, dass das Land Kostenerstattungen für die UMA leistet, sind die Aufwendungen für das Jugendamt der Stadt Bad Honnef kostenneutral.

Die Entwicklung der Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 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 – Hilfen zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Das Jugendamt hat keine ausreichende Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen. Das erschwert die strategische Steuerung.	99	E1	Die Stadt Bad Honnef sollte ein sozialraumorientiertes Monitoring als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung einrichten. Hiervon profitieren verschiedene Fachdienste. Das Jugendamt kann dadurch örtliche Belastungsfaktoren in Zusammenhang mit Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung analysieren. Das verbessert die Steuerung. Es können bedarfsgerechte Maßnahmen abgeleitet werden.	100
F2	Die präventiven Angebote des Jugendamtes schaffen gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Bad Honnef. Es sind erste positive Wirkungszusammenhänge auf die Hilfen zur Erziehung erkennbar. Für eine weitere Analyse von Wirkungszusammenhängen ist eine langfristige Betrachtung der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung erforderlich. Hierfür müssen entsprechende Daten aufbereitet werden.	100	E2	Die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung sollte langfristig betrachtet werden, um weitere Faktoren zur Wirksamkeit von Prävention in die Wirkungsanalysen einzubeziehen. Hierfür benötigt das Jugendamt dezidierte Auswertungsmöglichkeiten.	101
Organisation und Steuerung					
F3	Das Jugendamt hat bislang keine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung festgelegt. Das erschwert die Steuerung.	103	E3	Das Jugendamt sollte eine Gesamtstrategie mit konkreten messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und die Maßnahmen ggfs. angepasst werden.	103
F4	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes hat bereits gute Ansätze, kann allerdings noch stärker ausgeprägt werden. Es fehlen wichtige individuelle Auswertungsmöglichkeiten über die Jugendamtssoftware und Transparenz in der Budgetsteuerung.	103	E4	Die Stadt Bad Honnef sollte Lösungsmöglichkeiten finden, um die vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten der Jugendamtssoftware effektiv zu nutzen. Ggfs. käme in diesem Zusammenhang eine interkommunale Zusammenarbeit in Frage. Darüber hinaus sollte die Transparenz über die Zusammensetzung des Budgets der Hilfen zur Erziehung verbessert werden, damit das Jugendamt die Möglichkeit hat, das Budget effektiv zu steuern.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Fachcontrolling ist hinsichtlich der Qualitätssicherung der Einzelhilfen gut ausgebaut. Was fehlt ist noch eine übergreifende Gesamtsicht der Wirkung von Hilfen, um die aktive Steuerung zu unterstützen.	1064	E5	Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling auf grundsätzliche Aussagen zur Wirkung von Hilfen erweitern und hierüber ein Wissensmanagement aufbauen.	106
Verfahrensstandards					
F6	Positive Erfolge in der Fallsteuerung zeigen sich in der Stadt Bad Honnef insbesondere durch die intensive Beratung im Vorfeld von Hilfen. Hierdurch konnte die Falldichte reduziert und Laufzeiten verringert werden. Handlungsmöglichkeiten hat das Jugendamt noch bei der Bewertung der Leistungsanbieter und einer Verkürzung der Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen.	108	E6.1	Das vorhandene Anbieterverzeichnis sollte sukzessive um Bewertungen der Träger ergänzt werden. Hierdurch werden Qualitätsaspekte verstärkt in die Arbeit einbezogen.	110
			E6.2	Um eine enge Zielausrichtung unter Begutachtung der erreichten Teilschritte nachzuhalten, sollten die Träger bei ambulanten Hilfen vierteljährlich Bericht erstatten.	110
F7	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) wird frühzeitig in die Hilfeplanung eingebunden und kann hierdurch zeitnah Kostenerstattungen geltend machen. Das beugt Einnahmeverlusten vor und hilft dabei, den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung zu reduzieren. Bislang sind noch keine Prozessabläufe und Standards für die WiJu festgeschrieben worden.	110	E7	Die Prozesse der WiJu sollten beschrieben und in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Das gibt Sicherheit für die Abläufe und definiert Standards.	111
F8	Das Jugendamt hat die Möglichkeit, Prozesse über die Jugendamtssoftware zu kontrollieren. Eine Ausweitung der Prozesskontrollen auf Aufgabenfelder mit hohen Aufwendungen ist sinnvoll, um hieraus neue Handlungsansätze abzuleiten.	111	E8	Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen mit dem Finanzcontrolling verknüpfen. Die hierfür notwendigen Programmierungen sollten vorgenommen werden. Für die Vorgehensweise in den Prozesskontrollen sollte das Jugendamt Verfahrensstandards festlegen.	111
Personaleinsatz					
F9	Das Jugendamt hat keine Personalrichtwerte für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle festgelegt. Dadurch kann das Jugendamt nicht flexibel auf Änderungen im Fallaufkommen reagieren.	112	E9	Das Jugendamt sollte einen eigenen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung ermitteln, der kontinuierlich entsprechend der Fallzahlen fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt den Personalbedarf individuell steuern.	113
F10	Das Jugendamt der Stadt Bad Honnef hat mehr Personal im ASD für die Fallbearbeitung als andere Städte. Hierdurch kann mehr Zeit in eine intensive Beratung investiert werden. Durch die intensive Beratungsarbeit ist es dem Jugendamt gelungen, das Fallaufkommen zu verringern und Laufzeiten	114	E10	Da die Verteilung der Aufgabeninhalte im Jugendamt der Stadt Bad Honnef von den Richtwerten der gpaNRW abweicht, sollte das Jugendamt einen eigenen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt ist. Der Richtwert sollte regelmäßig anhand des Fallaufkommens fortgeschrieben werden.	115

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	zu verkürzen. Dadurch hält das Jugendamt den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung im Vergleich niedrig.				
F11	Das Jugendamt Bad Honnef hat auch in der WiJu mehr Personalressourcen zur Verfügung als andere Städte. Das schafft zeitliche Kapazitäten für eine intensive Prüfung von Kostenerstattungs- bzw. Kostenersatzansprüchen. Das Jugendamt konnte diesbezüglich in der Vergangenheit hohe Einnahmen verzeichnen. Das reduziert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	115	E11	Das Jugendamt sollte auch für die WiJu einen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt Bad Honnef abgestimmt ist. Der Personalrichtwert sollte kontinuierlich fortgeschrieben werden. Das verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz bei schwankendem Fallaufkommen	116
Leistungsgewährung					
F12	Das Jugendamt hat eine mittlere Falldichte mit sinkender Tendenz bei den flexiblen ambulanten Hilfen. Die Aufwendungen je Helfefall liegen 2018 sehr hoch und belasten damit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	127	E12	Aufgrund der hohen Aufwendungen je Helfefall sollte das Jugendamt die flexiblen ambulanten Hilfen in die internen Prozesskontrollen aufnehmen.	128
F13	Das Jugendamt hat eine niedrige Falldichte mit sinkender Tendenz in der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Während die Aufwendungen je Helfefall 2018 noch im Median liegen; steigen sie 2019 deutlich an und tragen hiermit zu der Erhöhung des Fehlbetrages 2019 bei.	128	E13	Aufgrund der stark steigenden Aufwendungen bei der SPFH sollten die Hilfen im Rahmen von internen Prozesskontrollen genauer ausgewertet und analysiert werden.	129
F14	Bei unterdurchschnittlicher Falldichte in der Eingliederungshilfe hat das Jugendamt insbesondere im ambulanten Bereich hohe Aufwendungen je Helfefall. Der Grund hierfür können teure Integrationshilfen sein. Die hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	133	E14	Das Jugendamt sollte die Aufwendungen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen separat ermitteln, um bei den deutlich steigenden Fallzahlen mehr Transparenz in das Aufgabenfeld zu bringen und die Wirtschaftlichkeit alternativer Möglichkeiten zu prüfen.	135
F15	Das Jugendamt hat zwar eine geringere Falldichte und weniger Aufwendungen je Helfefall für junge Volljährige als andere Städte; 2019 steigen die Aufwendungen je Helfefall aber deutlich an. Es fehlen Verfahrensstandards und Transparenz in dem Aufgabengebiet.	135	E15.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, Wiedervorlagefristen, Beteiligte (Jugendberufshilfe, etc.) teilweise gesonderte Verfahrensweisen erfordern, sollten hierfür eigene Standards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes festgelegt werden.	136

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
		E15.2	Es sollten separate Auswertungen zu den Fall- und Finanzdaten für die jungen Volljährigen in der Jugendamtssoftware eingerichtet werden. Hierdurch können die unterschiedlichen Anforderungen für junge Volljährige besser gesteuert werden.	137

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	25.654	25.705	25.708	25.816
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	4.120	4.102	4.018	3.924
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	5.145	5.123	4.940	4.934

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	1.965.747	k. A.
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	k. A.	398	k. A.
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	24.575	k. A.
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	570666	k. A.
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	12.755	k. A.
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	1.395.081	k. A.
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	39.577	k. A.

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k. A.	k. A.	16,19	15,35
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	55,93	53,58
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	k. A.	36,17	35,55

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

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	147.997	105.147	77.986	62.751
Anzahl der Hilfefälle	20,50	6,91	7,83	5,10
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	171.515	218.926	113.586	119.017
Anzahl der Hilfefälle	14,83	19,16	11,83	9,08
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	199.809	199.043	156.058	159.622
Anzahl der Hilfefälle	19,08	16,84	12,75	12,50
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	627.087	828.294	788.864	1.127.603
Anzahl der Hilfefälle	14,75	11,66	13,42	14,91

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	355.357	415.847	385.842	595.595
Anzahl der Hilfefälle	12,42	13,17	16,00	21,00
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	270.080	226.645	236.931	328.864
Anzahl der Hilfefälle	9,83	14,42	9,41	8,00
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	9,59	14,12	10,21	8,75
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Anzahl der Hilfefälle	11,30	16,52	22,50	15,83

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Honnef 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

Der Fachdienst Bauordnung der Stadt Bad Honnef verfügt über **Prozessabläufe**, die in Zeiten knapper personeller Ressourcen entwickelt wurden. Eine Folge sind lange Bearbeitungszeiten, daher sollten organisatorische Änderungen geprüft werden.

Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW) werden nach Angabe der Stadt immer eingehalten. Bei der Sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 ist das selten der Fall.

Die **durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten** ab Antragseingang sind maximal. Die Zeitpunkte der **Vollständigkeit der Bauanträge** sollte künftig immer erfasst und regelmäßig ausgewertet werden.

Da die Stellenanteile für die Sachbearbeitung von Bauanträgen nicht ermittelt werden konnten, kann die Kennzahl **Fälle je Vollzeit-Stelle** nicht berechnet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden. Zur Steuerung sind diese Informationen hilfreich und sollten vorliegen.

Die Stadt Bad Honnef arbeitet bei der Bauaufsicht mit einer Fachsoftware, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut unterstützt.

Weitere **Entwicklungsmöglichkeiten** bietet die noch voranzutreibende **Digitalisierung**. Der Fachdienst Bauordnung sollte die vorhandenen technischen Möglichkeiten optimaler einsetzen. Wenn die Stadt die e-Bauakte einführt und 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 Bad Honnef** ist nach Angaben von IT.NRW mit 25.816 Einwohnern⁴⁰ im Vergleich eine nach der Einwohnerzahl unterdurchschnittlich große mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Fläche ist mit 48,17 qkm vergleichsweise klein: sie liegt knapp über den unteren Viertelwert. Bad Honnef ist geografisch in zwei Bereiche gegliedert: der Hauptort mit Stadtmitte und den Ortsteilen Seldorf und Rhöndorf befindet sich in der Tallage und ist in der Fläche durch den Rhein und das Siebengebirge begrenzt. Aegidienberg mit seinen zahlreichen Ortsteilen ist ein eigener Stadtbezirk in Berglage. Er befindet sich östlich des Honnefer Stadtwaldes und wird von der Bundesautobahn 3 und der ICE-Neubaustrecke Köln - Frankfurt durchschnitten. Die Flächen sind eher landwirtschaftlich geprägt.

Neben der Wohnbebauung entfallen in Bad Honnef weitere städtische Flächen auf Gewerbebetriebe.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	67	31	55	67	77	113	42
Fälle je qkm	3,59	1,01	2,12	2,99	4,66	14,88	42
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,51	2,44	7,37	10,48	13,56	40,94	28
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	87	54	81	83	88	94	28
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,20	0,00	3,13	5,52	9,21	25,61	42

Bezogen auf die Anzahl der Einwohner liegen im Vergleichsjahr durchschnittlich viele Anträge vor. In Relation zur Gemeindefläche hingegen ist die Fallzahl höher. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Genehmigungsanträge 2019 um rund 20 Prozent zurückgegangen.

Neue Bebauungsgebiete kann die Stadt in Tallage kaum ausweisen. Die Flächen sind zu allen Seiten begrenzt, sodass nur Verdichtungen innerhalb der Bebauung möglich ist. Seit den 1960er Jahren liegt für die Tallage ein Bebauungs- bzw. Flächennutzungsplan vor. Seit 2019 gibt es aufgrund baurechtlicher Differenzen einen Nichtanwendungsbeschluss des Stadtrats.

⁴⁰ Stand: 31. Dezember 2018

Die Innenstadtlage ist nun zur Hälfte ein Bereich ohne Bebauungsplan (gemäß § 34 Baugesetzbuch). Eine Bebauung ist hier zulässig, wenn sie sich nach Art und Maß der Bebauung, der Bauweise und der überbauten Grundstücksfläche in die umliegende Bebauung einfügt. Das heißt, das geplante Gebäude muss vom Baustil, der Größe und der Anordnung auf dem Grundstück zur Straße in das Umfeld passen. Der Prüfaufwand für die Bauaufsicht (in Bad Honnef: der Fachdienst Bauordnung) ist daher bei Anträgen der Tallage deutlich gestiegen.

Im Stadtbezirk Aegidienberg, der Berglage, gibt es zurzeit fünf Bebauungsplanverfahren. Das Bebauungsplanverfahren 23.1B Höher Berg ist abgeschlossen. Hier sind Einfamilienhäuser im einfachen Genehmigungs- und im Freistellungsverfahren genehmigt worden.

Der Fachdienst Tiefbau für die Erschließung der Baugrundstücke wird bei allen Genehmigungsarten beteiligt. Da Bad Honnef im Naturpark Siebengebirge liegt, wird der Rhein-Sieg-Kreis mit den Genehmigungsbehörden für den Landschafts- und den Artenschutz oft einbezogen. Das gilt auch für das Brandschutzamt beim Kreis.

Bei Freistellungen wird in der Regel nur der Fachdienst 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. Im Vergleich liegt die Summe der Stellungnahmen je Bauantrag im mittleren Bereich. Wie viele davon intern oder extern eingeholt werden, konnte die Stadt nicht angeben. Künftig sollten diese Informationen erfasst und ausgewertet werden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k. A.	0,51	1,20	1,91	3,07	6,00	25
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k. A.	0,14	0,57	1,01	1,39	4,00	25
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2,52	0,85	1,99	2,56	4,56	7,00	30

Bei Bauvorhaben, die innerhalb eines Bebauungsplans liegen, benötigt der Fachdienst Bauordnung seltener interne Stellungnahmen. Auch der Antragstellende kann die Rahmenbedingungen für sein Vorhaben im Vorfeld klären, wenn er sich an den Fachdienst Stadtplanung wendet. Online sind B-Pläne nur in der Übersicht einsehbar.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gemäß BauO NRW 2018 auf zwei Monate begrenzt. Die stillschweigende Zustimmung bei Verstreichen der Frist wird in Bad Honnef angewendet.

Ausnahme davon sind die Stellungnahmen zum Landschafts- und dem Artenschutz. Hier fragt die Bauaufsicht der Stadt Bad Honnef ggf. nach. Bei den internen Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Fachdienste innerhalb von vier Wochen antworten. Diese Frist wird nach Angabe des Fachdienstes Bauordnung in der Regel eingehalten. Die jeweiligen Bearbeitungszeiten dafür können aus der Fachsoftware nicht ausgewertet werden. Die eingehenden Stellungnahmen werden nicht automatisiert in die Fachsoftware eingelesen. Eine entsprechende Schnittstelle dafür 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 Bad Honnef ist das nicht immer der Fall. Es werden zwar Formblätter verwendet, die aber noch überarbeitet werden müssen. Das Fazit der Fachdienste – genehmigungsfähig, genehmigungsfähig unter bestimmten Bedingungen oder nicht genehmigungsfähig – soll eindeutig ausfallen. Der Fachdienst Bauordnung sollte diese Formulare gemeinsam mit den betroffenen Fachdiensten entwickeln. Damit wird die Bearbeitungszeit der Stellungnahmen verkürzt.

Die Zahl intern eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen ist auch davon abhängig, welche Informationen dem Fachdienst Bauordnung intern zur Verfügung stehen. In der verwendeten Fachsoftware stehen die Module für die Baulasten und die Baudenkmäler zur Verfügung.

Ein Geoinformations-System (GIS) ist darüber hinaus hilfreich. In Bad Honnef ist es im Aufbau. Bereits vorhanden sind verschiedene thematische Karten, aus denen für das gesamte Stadtgebiet u. a.

- die vorhandene Bebauung,
- die vorhandenen Bebauungspläne,
- Straßen und Wege,
- Naturschutzgebiete, Gewässer und Überschwemmungsgebiete,
- Verdachtsflächen Artenschutz und Flora-Fauna-Habitat-Gebiete,
- klassifizierte Straßen und
- Altbergbaugebiete ersichtlich sind.

Sobald das GIS-System aufgebaut ist, wird der Fachdienst Bauordnung einfacher den Kreis der zu beteiligten Dienststellen festlegen können. Neben der Bauordnung werden damit auch andere beteiligte Fachdienste entlastet.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

In Bad Honnef ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Der Gebührenrahmen wird regelmäßig aktualisiert. Möglichkeiten zur Erhöhung der Rechtssicherheit bestehen jedoch noch.

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 Bad Honnef** 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. Der Paragraph besagt, dass die Bauaufsichtsbehörde innerhalb einer Woche nach Eingang des Bauantrages prüfen soll,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 69 und den Vorschriften der aufgrund des § 85 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,
- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und
- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

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 Bad Honnef bei Beibehaltung der bisherigen Praxis die Frist auch künftig einhalten können. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 71 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt der Fachdienst Bauordnung gleichzeitig, aber nicht zeitnah 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 im Vorfeld auf Anfrage oder mit der Eingangsbestätigung. Die Kommunikation mit den Fachdiensten erfolgt per Mail und per Telefon.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über einen Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden,

- wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 des Baugesetzbuches liegt, oder
- für das Bauvorhaben ein Vorbescheid (§ 71) erteilt worden ist, in dem über die Zulässigkeit des Vorhabens auf dem Grundstück, die Bebaubarkeit des Grundstücks, die Zugänge auf dem Grundstück sowie über die Abstandflächen entschieden wurde.

In Bad Honnef wird diese Frist selten eingehalten. Die Verlängerungsmöglichkeit dieser Frist muss häufig in Anspruch genommen werden. Ursächlich dafür sind nach Angabe der Verwal-

tung zahlreiche Altfälle. Auf die Arbeitsabläufe, die ebenfalls Hinweise auf die Bearbeitungsdauer der Anträge geben, wird im Berichtsabschnitt 4.3.6 (Laufzeit von Bauanträgen) eingegangen.

Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt nach § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000 nach Bedarf. Sie gibt den Antragstellenden den Hinweis, vor Baubeginn die Nachbarzustimmung selbst einzuholen. Erfolgt das nicht, kümmert sich der Fachdienst Bauordnung darum. Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt dagegen 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 sollte durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt sein. In Bad Honnef liegen die Vorgaben zum aktuellen Baurecht durch die verwendete Fachsoftware vor. In einem gemeinsamen digitalen Ordner werden alle Informationen gesammelt, die für alle Mitarbeitenden von Interesse sind. Eine Auflistung oder ein Kriterienkatalog z. B., in dem bereits getroffene Ermessensentscheidungen gesammelt werden, gibt es nicht. Diese sind wichtig, damit zum einen eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt ist und zum anderen Rechtssicherheit hergestellt wird. Der vorhandene digitale Ordner sollte daher ergänzt und regelmäßig aktualisiert werden.

→ **Empfehlung**

Bereits getroffene Ermessensentscheidungen oder ein Kriterienkatalog hierzu sollten schriftlich fixiert und auf aktuellem Stand gehalten werden.

Regelmäßige und anlassbezogene fachbereichsinterne Besprechungen unterstützen die einheitlichen Ermessensentscheidungen. In Bad Honnef finden dazu ein vierzehntägiges Jour-fixe statt. Ändert sich z. B. durch neue Gerichtsurteile die Rechtsprechung, sollten alle Mitarbeitenden darüber informiert werden. Die Überprüfung im Vier-Augen-Prinzip ist gerade dann besonders wichtig, wenn die Kriterien für Ermessensentscheidungen nicht detailliert beschrieben sind.

Bei der Stadt Bad Honnef ist das im Bearbeitungsablauf der Genehmigungsanträge nicht explizit verankert. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden eigenverantwortlich bearbeitet. Mehr findet sich dazu im Berichtsabschnitt 4.3.4 (Geschäftsprozesse).

Der Gebührenrahmen ist in der Fachsoftware hinterlegt. Er wird regelmäßig aktualisiert. Eine Schnittstelle zur Kämmerei ist vorhanden. Der Fachdienst Bauordnung könnte bei der Zahlungsabwicklung entlastet werden, wenn er die Sollstellungen für die Gebühren selbst eintragen würde. Die Nutzung von separaten Excel-Dateien könnte dann entfallen.

→ **Empfehlung**

Der Fachdienst Bauordnung sollte über die vorhandene Schnittstelle in die Zahlungsabwicklung eingebunden werden.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- In Bad Honnef sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden. Der Anteil der zurückgenommenen Anträge liegt dennoch über dem Median.

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 Bad Honnef** hält auf Ihrer Interseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. So gibt es u. a. für alle Genehmigungsverfahren Beschreibungen, damit der Antragstellende schnell die richtige Antragsart feststellen kann. Daneben gibt es einen Link zu entsprechenden Formularen. Sie können ausgefüllt und dann gedruckt werden.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58	17,54	37
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	7,93	0,00	2,52	4,81	8,01	20,00	39

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 Bad Honnef setzt die Vorgaben der neuen BauO NRW konsequent um. Es kommt nach Auskunft der Stadt allerdings 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 Bad Honnef eine Nachlieferungsfrist von in der Regel zwei 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 Bad Honnef sind diese Informationen online vorhanden. Daneben werden die Bauinteressierten telefonisch oder persönlich 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 Bad Honnef hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software teilweise 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 Bad Honnef** im Fachdienst Bauordnung 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 Bad Honnef Bauanträge in Papierform oder als Datei. Dateien werden dann ausgedruckt und weiterbearbeitet. Die rein digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist mit der eingesetzten Fachsoftware nicht möglich, da sie nicht den erforderlichen XBau-Standard hat. Auch fehlen oft die technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern. 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 gescannt und anschließend 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 Vorgehen im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens gewährleistet. Die interne Organisation mit Verwaltungs- und Technischen Sachbearbeitenden resultiert aus Zeiten, in denen Stellen nicht besetzt waren.

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

Das Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen ist bei der Stadtverwaltung Bad Honnef explizit vorgesehen. Es gibt eine amtsinterne Unterschriftenregelung. Schriftlich fixiert ist sie nicht, das sollte nachgeholt werden.

Die Überprüfung im Vieraugenprinzip ist seit 2020 im Prozessablauf verankert. Damit wird zum einen eine höhere Rechtssicherheit hergestellt und zum anderen möglicher Korruption vorgebeugt.

Nach Eingang eines Genehmigungsantrages werden bei der Stadt Bad Honnef die Grunddaten durch die Verwaltungssachbearbeitung in der Fachsoftware erfasst und ein Aktenzeichen vergeben. Daneben wird von diesen Mitarbeitenden eine Papierakte angelegt. Der Antragstellende erhält automatisiert eine Eingangsbestätigung. Eine Information über den eingegangenen Antrag erhält das Abwasserwerk zur Prüfung der Entwässerung und bei Bedarf die Fachdienste Stadtplanung und der Tiefbau wegen möglicher Straßenaufbrüche und der Ableitung des Regenwassers.

→ **Empfehlung**

Die Einbindung von Fachdiensten sollte nur erfolgen, wenn das aus sachlichen Gründen erforderlich ist. Damit werden personelle Ressourcen gespart und der Bearbeitungsvorgang verkürzt.

Ein weiterer Mitarbeitender der Verwaltungssachbearbeitung führt anschließend die formale Vollständigkeitsprüfung durch. Ist der Antrag unvollständig, erfolgt eine Rücksprache mit der Amtsleitung. Fehlende Unterlagen werden mit Fristsetzung angefordert. Wird die Frist überschritten erfolgt die Rücknahmefiktion. Für alle Schreiben hat Bad Honnef Standardbriefe in der Fachsoftware hinterlegt.

Liegt der Antrag vollständig vor, wird er an die technische Sachbearbeitung weitergeleitet. Die Aufteilung der Sachbearbeitung auf verschiedene Mitarbeitende wurde in Bad Honnef gewählt, da zeitweise die technische Sachbearbeitung personell unterbesetzt war. Mit Verwaltungssachbearbeitenden sollte die technischen Sachbearbeitenden entlastet werden. Das führte aber auch zu Verzögerungen in der Bearbeitung. Die Stadt sollte die interne Organisation des Fachdienst Bauordnung prüfen, da sich die personelle Situation 2020 entspannt hat. In vergleichbaren Kommunen werden z. B. Stellungnahmeverfahren bereits eingeleitet, wenn die Anträge aussagekräftig sind und die Vollständigkeit erwartet werden kann. Gegebenenfalls können die Verwaltungssachbearbeitenden auch nach Fortbildungsmaßnahmen einfache Anträge selbstständig bearbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Organisation der Sachbearbeitung sollte geprüft und ggf. angepasst werden.

In Bad Honnef sind beim Fachdienst Bauordnung zwei Bezirke (Stadt Bad Honnef in der Tal-lage und Aegidienberg in Berglage) eingeteilt. Je nach Auslastung der Mitarbeitenden werden diese bei Bedarf bezirksübergreifend eingesetzt. Haben Vorgespräche zu dem Vorgang stattgefunden oder gibt es eine Bauvoranfrage, werden diese Informationen dem Vorgang beigelegt.

Der Antrag wird nun durch die technische Sachbearbeitung geprüft und ein Prüfbericht erstellt. Dabei ist in Checklisten hinterlegt, welche Unterlagen vorhanden sein müssen. Eine einheitliche Arbeitsweise ist in Bad Honnef damit gewährleistet. Aus dem Prüfbericht ergibt sich, welche internen und ggf. externen Stellen eine Stellungnahme abgeben müssen. Nun 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 Ausnahmefällen wurden sie mit der Eingangsbestätigung darüber informiert, zusätzliche Exemplare einzureichen. Intern wird den beteiligten Fachdiensten eine Frist von vier Wochen gegeben. Die offenen Anträge werden automatisch durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus. Parallel 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 technische Sachbearbeitung geprüft. Bei negativem Ergebnis erfolgt eine Anhörung des Antragstellenden, auch wird der Antrag daraufhin geprüft, ob der nach einer Umplanung genehmigungsfähig ist. Falls das ausgeschlossen ist, wird er gebührenpflichtig abgelehnt. 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 in Bad Honnef bilden die neuen Maximalwerte.

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 vorliegt. Bei der **Stadt Bad Honnef** wurden nur bei einem geringen Anteil der Genehmigungsanträge diese Daten erfasst. In 2018 waren das 24, in 2019 23 Prozent. Diese Prozentsätze sind zu gering, als dass sie auf alle Anträge übertragen werden können. Gerade bei einem hohen Anteil an unvollständig vorgelegten Anträgen wie in Bad Honnef sollte der Zeitpunkt der Vollständigkeit immer erfasst werden. Das dient auch als Nachweis einer zügigen Bearbeitung.

→ **Empfehlung**

Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollte künftig immer eingetragen werden.

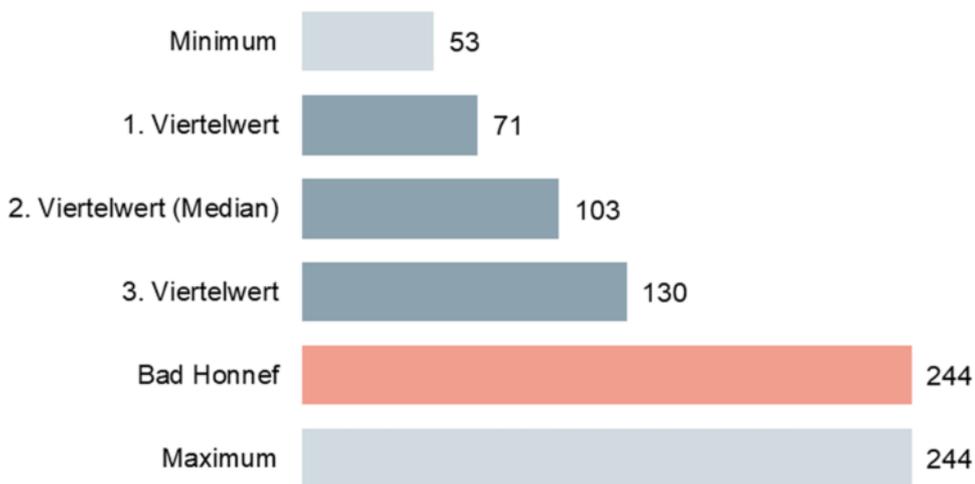
Die Laufzeiten können in Bad Honnef mit der eingesetzten Fachsoftware ausgewertet werden. Die Angaben entsprechen jedoch nicht der gpaNRW-Systematik. Programmseitig werden nur Arbeitstage gezählt. Der gpaNRW-Kennzahlenvergleich basiert auf Kalendertagen. Das sollte der Fachdienst Bauordnung bei künftigen Auswertungen und Vergleichen beachten. Die Differenz beträgt 40 Prozent. Für den Vergleich wurden die Werte aus Bad Honnef umgerechnet.

Laufzeiten Bauanträge 2019 in Kalendertagen

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k. A.	33	38	49	79	113	15
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	17	35	45	57	108	14
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	244	53	71	103	130	244	19
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	197	31	59	69	106	197	19

Die Gesamtlaufzeiten für alle Genehmigungsarten bilden in Bad Honnef den Maximalwert. In 2018 lagen die Gesamtlaufzeiten mit 175 Kalendertagen im oberen Viertel (Median = 124; Maximalwert = 206 Kalendertage). Die vereinfachten Verfahren waren mit 140 Kalendertagen maximal (Median = 77).

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



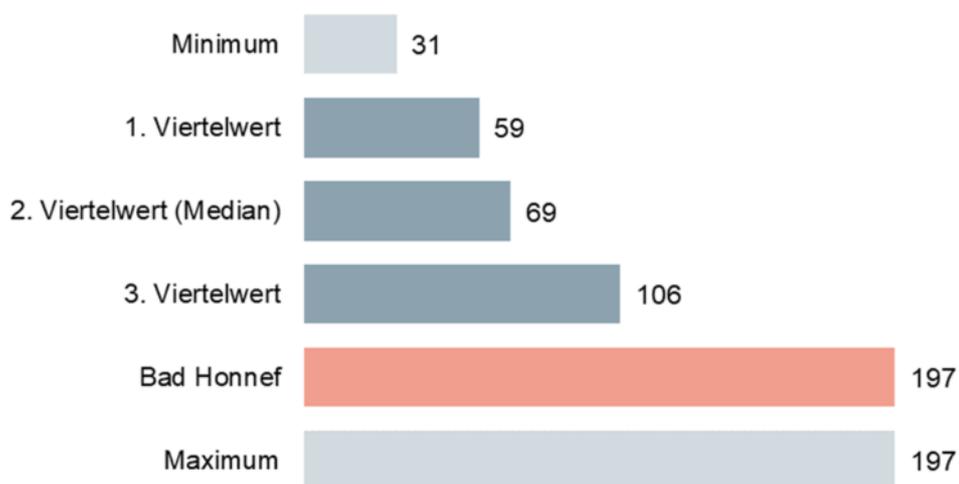
Die Zeit, in denen ein Antrag aus 2015 von Mitte 2016 bis Ende 2018 ruhend gestellt war, ist hier berücksichtigt. Das entspricht der Systematik der gpaNRW. In diesem Fall waren es 888 Kalendertage. Ohne diesen Friststopp beträgt die Gesamtlaufzeit in normalen Verfahren 2019 181 Kalendertage. Auch so würde die Kennzahl den neuen Maximalwert bilden.

Auch bei den einfachen Genehmigungsverfahren sind die Zeiten nicht abgezogen, in denen zwei Anträge ruhend gestellt waren. Es handelte sich um insgesamt 1.350 Kalendertage. Wären diese Zeiten unberücksichtigt, wäre die Gesamtlaufzeit bei den einfachen Verfahren mit 186 Kalendertagen ebenfalls maximal.

→ **Empfehlung**

Statt Genehmigungsanträge ruhend zu stellen, sollten den Antragstellern empfohlen werden, diese zurückzunehmen.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Folgende weitere Faktoren haben Einfluss auf die Gesamtlaufzeiten in Bad Honnef:

- Aufgrund der bis zu drei unbesetzten Stellen gibt es aus den Vorjahren Altfälle. Diese beeinflussen die Laufzeiten negativ.
- Die ruhend gestellten Anträge verlängern die Gesamtlaufzeiten, da diese nach gpaNRW-Systematik berücksichtigt werden.
- Genehmigungsanträge werden inhaltlich erst geprüft, wenn sie vollständig vorliegen. Das Stellungnahmeverfahren wird im Anschluss ausgelöst. Die Arbeitsorganisation fördert die schnellere Bearbeitung nicht. In vergleichbaren Kommunen erfolgt das Stellungnahmeverfahren bereits, wenn die Anträge aussagekräftig bzw. prüfbar vorliegen.
- In Bad Honnef können Bebauungspläne nicht auf der städtischen Homepage eingesehen, sondern nur angefordert werden. Sie könnten den Bearbeitungsaufwand reduzieren, da der Entwurfsverfasser sich vorab informieren könnte.

Geprüft werden sollte, ob der Fachdienst Bauordnung die neue BauO NRW 2018 konsequent anwendet. 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 der Fachdienst Bauordnung eine einmalige Frist zur Nachbesserung. Reicht der Antragsteller die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen. In den Vergleichskommunen haben sich die Laufzeiten teilweise verringert. In Bad Honnef nicht, wie die Gegenüberstellung der Bearbeitungszeiten bei den Genehmigungsverfahren von 2018 und 2019 zeigt:

Bearbeitungszeiten in Kalendertagen

Kennzahlen	Bad Honnef
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im einfachen Genehmigungsverfahren 2018	140
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im einfachen Genehmigungsverfahren 2019	197
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren 2018	175
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren 2019	244

Auch die Unterschiede zwischen der Gesamt- und der Laufzeit ab Vollständigkeit könnte zeigen, ob die Nachlieferung von Unterlagen im Zeitreihenvergleich längere Zeit erfordert. Informationen liegen dazu nur für wenige Anträge vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte den Personaleinsatz so steuern, dass sie die vorgegebenen Bearbeitungsfristen einhalten kann. Dies erhöht die Rechtssicherheit und verhindert Klageverfahren.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Personalkennzahlen können in Bad Honnef nicht gebildet werden, da die dafür eingesetzten Stellenanteile nicht bekannt sind.

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 Bad Honnef** ist der Fachdienst Bauordnung in dem Geschäftsbereich 3 – Städtebau – eingegliedert. Im Fachdienst Bauordnung werden neben den Baugenehmigungsanträgen u. a. die Bauberatung, der Denkmalschutz- und die Denkmalpflege, aber auch ordnungsbehördliche Verfahren bearbeitet. Die Verwaltungssachbearbeitung ist neben der Datenerfassung u. a. auch für Baulasten und Anhörungen zuständig.

Der Fachdienst Bauordnung hat insgesamt acht 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 Stellenanteile erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Es sind somit auch die Stellenanteile für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben werden herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

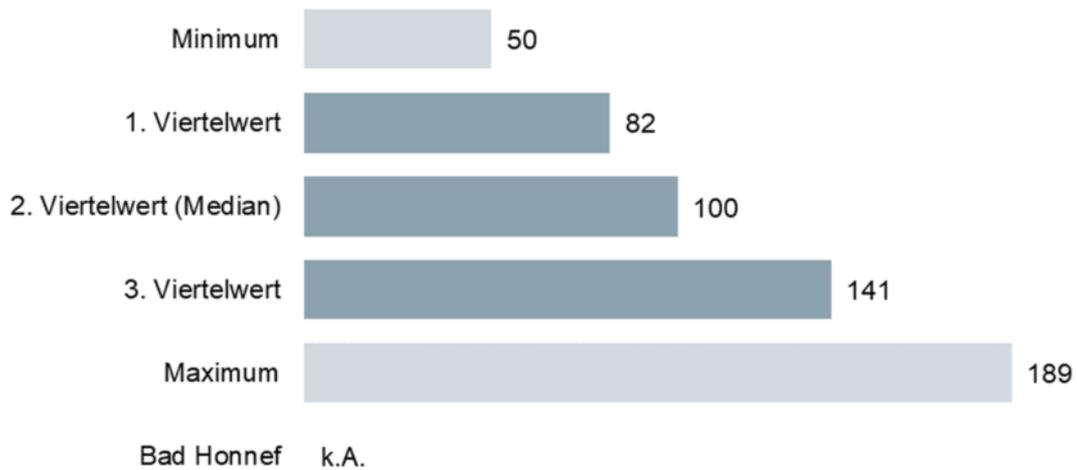
Bei der Stadt Bad Honnef sind an der Bearbeitung der Genehmigungsanträge sechs Mitarbeitende mit teils sehr kleinen Stellenanteilen beteiligt. Nachdem in 2018 mehrere Stellen unbesetzt waren, wurde der Verwaltungssachbereich personell ergänzt, um die technische Sachbearbeitung zeitlich zu entlasten. Wie groß die Stellenanteile tatsächlich sind, konnte die Stadt nicht ermitteln. Stellen- und Leistungsbeschreibungen der Mitarbeitenden liegen nicht vor. Die Personalstärke ist eine wesentliche Grundlage zur Steuerung der Aufgaben. Sie sollte für jeden Mitarbeitenden bekannt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stellenanteile sollten ermittelt werden. Anschließend kann die Stadt Bad Honnef Personalkennzahlen berechnen und zur Steuerung nutzen.

Eine Orientierung kann der interkommunale Vergleich liefern:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



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



Die Personalkennzahl alleine sagt jedoch noch nichts zu vorliegenden Rückständen aus. Der Bestand unerledigter Bauanträge ist von 2018 nach 2019 gestiegen. Viele Bauwillige haben zum Jahresende 2018 ihre Anträge eingereicht, die noch nach der BauO NRW 2000 genehmigt werden sollten. Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen etc. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich binden, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen	30,37	9,09	23,48	30,92	80,00	450	25
Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent	k. A.	2,73	7,47	11,59	17,11	30,16	40

Den Overheadanteil für die Aufgabenbereiche Baugenehmigungen und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019 kann Bad Honnef nicht benennen. Auch diese Kennzahl sollte ermittelt werden.

Grundsätzlich stellen wir vertiefend auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Da die Stellenanteile nicht bekannt sind, bilden wir auch die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen nur informativ ab.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung

Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	62	98	133	155	181	18

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

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 Bad Honnef hat 2019 30 Bauvoranfragen bearbeitet. Mit den dafür eingesetzten Stellenanteilen können die folgenden Kennzahlen ermittelt werden.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Bad Honnef	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k. A.	5	33	64	98	233	18
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k. A.	12	71	110	157	444	17
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	k. A.	0,00	11	19	22	45	17

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Bad Honnef nutzt eine fachspezifische Software. Per E-Mail geschickte Stellungnahmen können digital in diese Fachsoftware eingelesen werden. Die e-Bauakte sollte eingeführt 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.

Der Fachdienst Bauordnung der **Stadt Bad Honnef** verwendete eine fachspezifische Software. Sie enthält zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragstellenden.

Neue Bauanträge werden in Bad Honnef in der Regel in Papierform eingereicht. Seltener nutzen die Antragstellenden die Möglichkeit, ihre Anträge zusätzlich als Datei einzureichen. PDF-Dokumente werden dann ausgedruckt. Elektronisch eingereichte Bauanträge kann der Fachdienst Bauordnung nicht annehmen. Die eingesetzte Fachsoftware verfügt zwar über eine e-Akte, diese hat aber nicht den erforderlichen XBau-Standard. Dieser ist für die eingesetzte Fachsoftware verfügbar, der Einsatz sollte geprüft werden. Auch hat die Stadt Bad Honnef noch keine digitale Signatur eingerichtet.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Honnef sollte ihre technischen Möglichkeiten nutzen und den gesamten Genehmigungsvorgang digital abwickeln. Sie sollte die e-Bauakte einführen. Dazu kann z.B. die vorhandene Software ergänzt werden.

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.

Der Fachdienst Bauordnung leitet den Vorgang nicht elektronisch an die zu beteiligenden Stellen weiter. Diese antworten aber meist per Mail. 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.

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 noch nicht digitalisiert, sondern im Archiv gelagert. Die Digitalisierung ist geplant, ein Termin steht aber noch nicht fest. Durch die Archivierung der Papierakten 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 werden jährlich gebildet, sie dienen dem Fachdienst Bauordnung aber 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 Bad Honnef** hat sich keine strategischen Ziele für die Aufgabenerfüllung des Fachdienstes Bauordnung gesetzt. Sie hat aber Benchmarks vorgegeben und bildet diese neben den entsprechenden Kennzahlen in Haushaltsplan ab.

Bad Honnef erfasst jedes Jahr

- den Aufwandsdeckungsgrad in Prozent
- das ordentliche Ergebnis je Einwohner in Euro und das
- das gewichtete Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle

Die Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal- und Strukturkennzahlen) dienen dem Fachdienst Bauordnung dennoch nicht als Steuerungsgrundlage. In vielen überörtlichen Prüfun-

gen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass veränderte Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten häufig keinen Impuls für eine Veränderung in der Personalausstattung geben. Das gilt auch für die Stadt Bad Honnef.

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 Bad Honnef eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“
Personalkennzahlen	„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 Bad Honnef auf eintretende Veränderungen reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und damit die Steuerung des Bereichs unterstützt werden. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen ermittelt bzw. fortgeschrieben werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

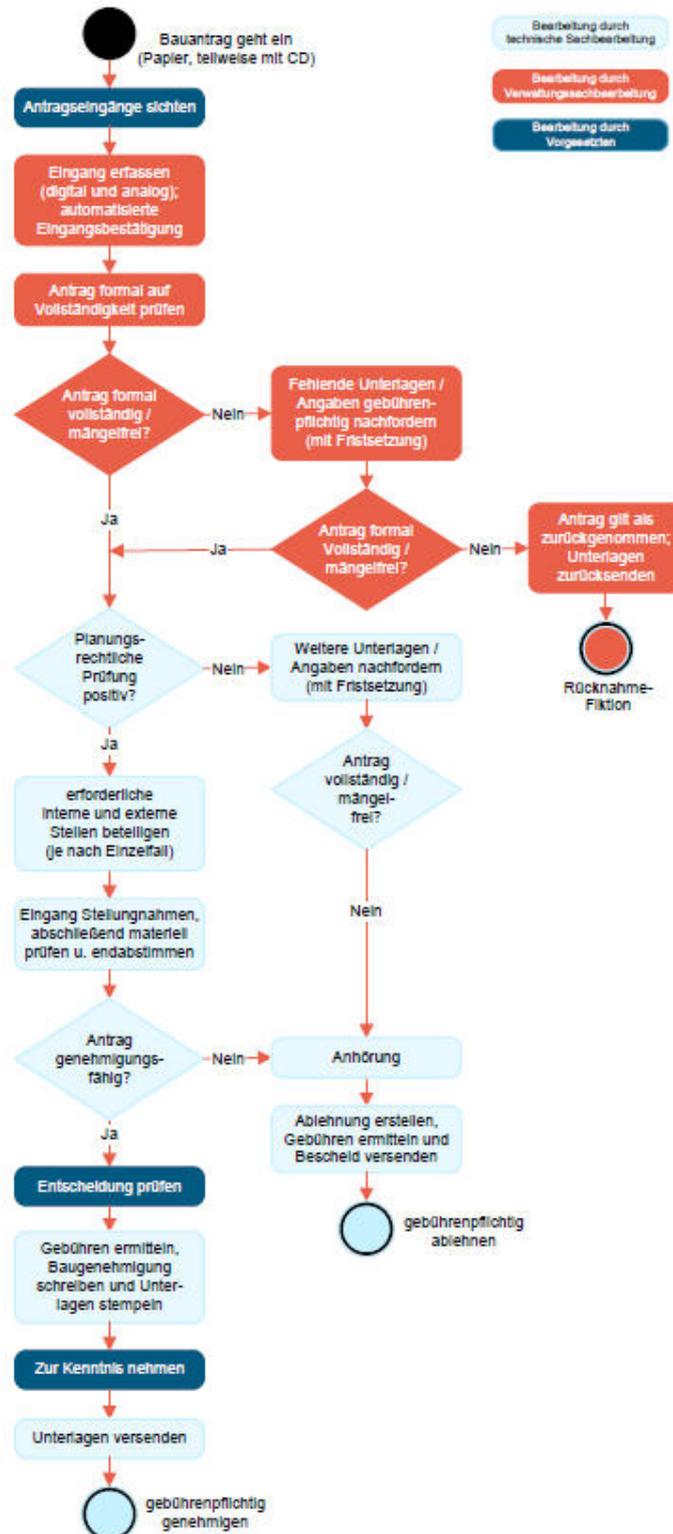
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

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.	149
F1	In Bad Honnef ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Der Gebührenrahmen wird regelmäßig aktualisiert. Möglichkeiten zur Erhöhung der Rechtssicherheit bestehen jedoch noch.	150	E1.1	Bereits getroffene Ermessensentscheidungen oder ein Kriterienkatalog hierzu sollten schriftlich fixiert und auf aktuellem Stand gehalten werden.	151
			E1.2	Der Fachdienst Bauordnung sollte über die vorhandene Schnittstelle in die Zahlungsabwicklung eingebunden werden.	151
F2	Die Stadt Bad Honnef hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software teilweise digital und führt parallel eine vollständige Papierakte.	153	E2	Genehmigungsanträge sollten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt gesannt und anschließend digital bearbeitet werden.	153
F3	Durch die eingesetzte Fachsoftware wird ein einheitliches Vorgehen im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens gewährleistet. Die interne Organisation mit Verwaltungs- und Technischen Sachbearbeitenden resultiert aus Zeiten, in denen Stellen nicht besetzt waren.	154	E3.1	Die Einbindung von Fachdiensten sollte nur erfolgen, wenn das aus sachlichen Gründen erforderlich ist. Damit werden personelle Ressourcen gespart und der Bearbeitungsvorgang verkürzt.	154
			E3.2	Die Organisation der Sachbearbeitung sollte geprüft und ggf. angepasst werden.	155
F4	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge in Bad Honnef bilden die neuen Maximalwerte.	156	E4.1	Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollte künftig immer eingetragen werden.	156
			E4.2	Statt Genehmigungsanträge ruhend zu stellen, sollten den Antragstellern empfohlen werden, diese zurücknehmen.	158

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Die Stadt Bad Honnef sollte den Personaleinsatz so steuern, dass sie die vorgegebenen Bearbeitungsfristen einhalten kann. Dies erhöht die Rechtssicherheit und verhindert Klageverfahren.	160
F5	Personalkennzahlen können in Bad Honnef nicht gebildet werden, da die dafür eingesetzten Stellenanteile nicht bekannt sind.	160	E5	Die Stellenanteile sollten ermittelt werden. Anschließend kann die Stadt Bad Honnef Personalkennzahlen berechnen und zur Steuerung nutzen.	161
F6	Die Stadt Bad Honnef nutzt eine fachspezifische Software. Per E-Mail geschickte Stellungnahmen können digital in diese Fachsoftware eingelesen werden. Die e-Bauakte sollte eingeführt werden. Der Bestand der Altakten ist bisher nicht digitalisiert. Dies führt bei notwendiger Einsichtnahme zu höherem Aufwand.	163	E6.1	Die Stadt Bad Honnef sollte ihre technischen Möglichkeiten nutzen und den gesamten Genehmigungsvorgang digital abwickeln. Sie sollte die e-Bauakte einführen. Dazu kann z.B. die vorhandene Software ergänzt werden.	163
			E6.2	Die Bauakten sollten digitalisiert werden. Anschließend können die Papierakten vernichtet werden.	164
F7	Kennzahlen werden jährlich gebildet, sie dienen dem Fachdienst Bauordnung aber nicht als Steuerungsgrundlage.	164	E7	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und damit die Steuerung des Bereichs unterstützen werden. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen ermittelt bzw. fortgeschrieben werden.	165

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Bad Honnef
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Honnef im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar. Das Prüfgebiet umfasst neben der Organisation des Vergabewesens u.a. die allgemeine Korruptionsprävention, das Sponsoring, das Bauinvestitionscontrolling und das Nachtragswesen. Somit sind verschiedene Fachdienste der Verwaltung in die Betrachtung einbezogen.

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die Stadt Bad Honnef hat eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Sie ist der Kämmerei der Stadt zugeordnet. Durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle ist sichergestellt, dass die Vergabemaßnahmen der Stadt Bad Honnef einheitlich abgewickelt werden. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Zudem muss das Fachwissen dafür nicht zusätzlich in den Bedarfsstellen vorgehalten werden. Um die Durchführung der Vergaben zu optimieren, hat die Stadt Bad Honnef die Prozessabläufe untersucht und eine Prozessbeschreibung erstellt.

Ab 2021 nutzt die Vergabestelle eine **Vergabemanagementsoftware** zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren. Die gpaNRW begrüßt diese Entscheidung, zumal damit die Vergabeverfahren transparent dokumentiert werden.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** erarbeitet die Stadt Bad Honnef derzeit eine Dienstanweisung. Es wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, die das erledigen soll. Sie soll auch eine Schwachstellenanalyse durchführen. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW setzt die Stadt Bad Honnef allerdings im Wesentlichen um.

Schriftliche Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Bad Honnef bisher nicht. Sie werden in der geplanten Dienstanweisung zur Korruptionsprävention berücksichtigt.

Um dem Gebot aus der Kommunalverfassung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Bad Honnef ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) einrichten. Hierdurch würde vor jeder Investitionsentscheidung u.a. eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchgeführt. Mit dem in der Verwaltung eingerichteten Projektmanagement sind einige Elemente eines BIC bereits vorhanden. Verbindlich geregelt oder vorgeschrieben ist dessen Anwendung jedoch nicht.

Die Betrachtung der **Nachträge** der Stadt Bad Honnef zeigt, dass die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert überdurchschnittlich ist. Es findet bislang keine Analyse des Umfangs und der Gründe für Nachträge statt. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Bad Honnef ihre Nachträge künftig systematisch auswerten.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Vergabevermerke nicht immer den Anforderungen des Vergaberechts entsprechen. Für jede Maßnahme wird eine Checkliste erstellt, die die Vergabevermerke allerdings nicht ersetzt.

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 Bad Honnef 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 gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Bad Honnef, die Vergabeverfahren mittels einer Vergabemanagementsoftware abzuwickeln.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Honnef wird sich mit der Einführung eines Vergabemanagementsystems organisatorisch verbessern. In ihrer Dienstanweisung für das Vergabewesen und der Vergabebestellung hat die Stadt notwendigen Regelungen weitgehend getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben formuliert.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der

Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Bei der **Stadt Bad Honnef** ist die zentrale Vergabestelle der Kämmerei zugeordnet. Sie wurde 2006 eingerichtet und hat die vorher vorhandene zentrale Submissionsstelle abgelöst.

Folgende Aufgaben werden von der zentralen Vergabestelle erfüllt:

- Wahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren;
- Information gemäß § 19 Abs. 5 VOB/A
- Einfluss auf die Bieterauswahl bei nicht öffentlichen Vergabeverfahren bzw. Abänderung der Bieterlisten
- Zentrale Zusammenstellung und Versand der Bieterunterlagen einschließlich kostenmäßiger Abwicklung
- zentrale Durchführung der Submission einschließlich Kennzeichnung (Perforierung) und erster Plausibilitätskontrolle
- Erstellung eines Vergabevorschlags durch die Vergabestelle unter Verwendung der Ergebnisse der formellen, rechnerischen, wirtschaftlichen und fachtechnischen Prüfung durch den zuständigen Fachdienst
- Erstellung der Anfragen gemäß § 8 KorruptionsbG und
- Information gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Bad Honnef die „Dienstanweisung für das Vergabewesen der Stadt Bad Honnef“ erlassen. Sie stammt aus dem Jahr 2017. Die Dienstanweisung Vergabe gilt für alle städtischen Geschäftsbereiche und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „Abwasserwerk der Stadt Bad Honnef“ und die „Bad Honnefer Bäder“. Neben der Dienstanweisung für das Vergabewesen hat die Stadt Bad Honnef eine Vergabeordnung aufgestellt. Sie datiert auf den 02. Februar 2017 und enthält u.a. Regelungen zum Vergabeausschuss, zur nachhaltigen Beschaffung und der Berücksichtigung von Sozialstandards und Umweltschutzkriterien, der Einleitung von Vergabeverfahren, der Vergabe von Honoraraufträgen oder der Beteiligung der Rechnungsprüfung.

Die Regelungen der Dienstanweisung für das Vergabewesen zu Wertgrenzen und Wahl der Verfahrensart stehen sinngemäß im Einklang mit den Vorgaben der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) (damals noch Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A).),

der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie den Kommunalen Vergabe-grundsätzen⁴¹ des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt. Die Vergaberechtsvorschriften als Grundlage der Dienstanweisung sind ebenfalls benannt.

Die Dienstanweisung sollte weitere Regelungen zu den Aufgaben der Bedarfsstelle (in der Dienstanweisung Fachdienst genannt) enthalten. Hinweise, dass u.a. eine Wirtschaftlichkeitsprüfung oder eine Kostenschätzung vor Ausschreibung vorliegen muss, finden sich nicht. Auch sollte geprüft werden, ob die Haushaltsmittel bereitstehen. Fristen, z.B. wann die Vergabestelle vor dem festgelegten Veröffentlichungs- oder Versandtermin die Vergabeunterlagen erhält, sind nicht definiert.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte in einigen Bereichen ergänzt bzw. präzi-siert werden.

Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt durch bzw. über die Verga-bestelle. Des Weiteren entscheidet die Vergabestelle über die abschließende Auftragsvergabe. Für die Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren sowie ggf. für die Bearbeitung von Vergaberügen und Meldungen nach § 5 KorruptionsbG ist die Vergabestelle ebenfalls ver-antwortlich. Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe der Bedarfsstellen.

Die Dienstanweisung für das Vergabewesen enthält Vorgaben zur Dokumentationspflicht der Vergaben. Auftragserweiterungen und Nachtragsaufträge sind in der Dienstanweisung in § 13 geregelt.

Die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle endete bisher in der Stadt Bad Honnef mit der Vorbereitung der Vergabe. Die Vergabe und die Abwicklung der Maßnahme obliegt dem jeweili-gen Fachdienst. Dieses fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B⁴² und doku-mentiert die Mängelbeseitigungen. Näheres hierzu findet sich im Kapitel „5.7 Maßnahmenbe-trachtung“. Seit 2021 ist die zentrale Vergabestelle auch für die formelle Prüfung der Angebote und die Zu- oder Absage an die Bietenden zuständig.

Um die Abläufe der Vergabevorgänge zu optimieren, hat die Stadt Bad Honnef eine Prozessbe-schreibung erstellt. Darin werden alle Arbeitsschritte transparent dargestellt und den Beteiligten (Vergabestelle, Fachdienste) klare Zuständigkeiten zugeordnet.

Die Stadt Bad Honnef hat bis Ende 2020 keine Software eingesetzt, welche die zentrale Verga-bestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren vollumfänglich unterstützt. Sie nutzt den „Vergabemarktplatz NRW“ als Plattform für die elektronische Durchführung der Vergabeverfah-ren. Seit März 2021 wird ein Vergabemanagement-System eingesetzt und verwaltungsweit ge-nutzt.

Die Software ist geeignet, die zentrale Vergabestelle bei der eVergabe zu unterstützen. Das Vergaberecht wird mit der Software unmittelbar in die Arbeitsabläufe integriert. Dies sowohl bei

⁴¹ vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabe-grundsätze - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168))

⁴² Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen

den EU-weiten wie auch bei den nationalen Vergabeverfahren. Die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen wird mit dem Vergabemanagementsystem deutlich erleichtert.

5.3.1.1 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

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.

→ Feststellung

Die Rechnungsprüfung der Stadt Bad Honnef ist zwar in das Vergabeverfahren eingebunden, kann aber aufgrund fehlender personeller Ressourcen seine Aufgaben nur in Stichproben wahrnehmen. Die vertraglich möglichen Unterstützungsleistungen durch den Rhein-Sieg-Kreis bei der Abwicklung bautechnischer Vergabeverfahren werden seitens der Stadt nur selten in Anspruch genommen.

Die Rechnungsprüfung der **Stadt Bad Honnef** ist dem Rat der Stadt unterstellt. Dienstvorgesetzter ist der Bürgermeister. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Rechnungsprüfung sind in der Rechnungsprüfungsordnung (RPO) der Stadt Bad Honnef vom 13. Oktober 2011 geregelt. Die Rechnungsprüfung prüft alle Vergaben ab einem Auftragswert von 15.000 Euro netto. Das ist aus der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung vom 10. Oktober 2019 ersichtlich.

Die Aufträge werden erst nach deren Zustimmung erteilt. Über die Submissionstermine wird die Rechnungsprüfung informiert, sie nimmt aber aufgrund der personellen Ressourcen nur sporadisch daran teil. Auch diese Aufgaben sollten in der Rechnungsprüfungsordnung oder der Dienstanweisung für das Vergabewesen schriftlich fixiert werden.

Da die Rechnungsprüfung keine bautechnischen Prüfungen vornehmen kann, wurde für diese Aufgabe eine Kooperation mit dem Rhein-Sieg-Kreis eingegangen. Der Kreis prüft auf Anforderungen Leistungsverzeichnisse oder Vergaben. Geregelt ist das in der Vereinbarung mit dem Rhein-Sieg-Kreis vom 03. Juli 2007. Die dafür bereitstehenden Mittel sind begrenzt. Auch werden die Leistungen des Kreises sehr selten in Anspruch genommen.

→ Empfehlung

Der Prüfungsumfang für die Kooperation mit dem Rhein-Sieg-Kreis sollte sich nach dem Bedarf richten. Es sollte daher klar geregelt werden, welche Vergaben (und auch welche Schlussrechnungen) durch den Kreis geprüft werden sollen.

In das Nachtragsmanagement ist die Rechnungsprüfung ab einem Auftragswert von 15.000 Euro netto eingebunden. Erst nach deren Mitzeichnung kann ein Nachtrag gebucht werden. Die Rechnungsprüfung kann Nachträge nur eingeschränkt beurteilen, da aus personellen Gründen keine technische Prüfung stattfinden kann. Entgegen der in vergleichbaren Kommunen üblichen Praxis prüft die Rechnungsprüfung auch Schlussrechnungen nicht. Sie werden ihr in der Regel nicht vorgelegt.

→ **Empfehlung**

Der Rechnungsprüfung sollte die Schlussrechnungen der von ihr mitgezeichneten Vergaben immer erhalten und prüfen. Das sollte über den Rechnungsworkflow sichergestellt werden. So kann die Rechnungsprüfung Mängel bei der Abwicklung der Vergaben oder der Nachträge feststellen und bei Bedarf die bautechnische Prüfung des Rhein-Sieg-Kreises in Anspruch nehmen.

Über die Abnahmetermine von Baumaßnahmen wird die Rechnungsprüfung nicht unterrichtet. Das sollte künftig geschehen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Bad Honnef im Wesentlichen erfüllt. Eine Dienstanweisung wird derzeit durch eine Arbeitsgruppe aufgestellt. Eine Schwachstellenanalyse soll folgen.

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 KorruptionsbG⁴³ 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.

⁴³ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Bei der **Stadt Bad Honnef** ist der Fachdienst Zentrale Dienste zuständig für die Korruptionsprävention. Die Stadt hatte bisher keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgestellt. Aktuell ändert sich das. Die Stadt hat 2019 eine Arbeitsgruppe Korruptionsprävention eingerichtet. Sie soll u.a. eine Dienstanweisung dazu erarbeiten. Ein Hinweis zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption finden sich derzeit in der allgemeinen Geschäfts- und Dienstanweisung der Stadt Bad Honnef. Danach ist es Aufgabe der Führungskräfte, die Beschäftigten zu belehren und aufzuklären. Ein Korruptionsbeauftragter ist seit 2004 bestellt, der den Mitarbeitenden bei allen Fragen und Hinweisen zur Seite steht.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. 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)

Eine solche Schwachstellenanalyse soll in Bad Honnef durch die Arbeitsgruppe Korruptionsprävention erarbeitet werden. Wann ein Ergebnis vorliegt, ist zum Zeitpunkt der Berichtserstellung Anfang 2021 nicht bekannt.

→ **Empfehlung**

Bei einer Schwachstellenanalyse sollten die Mitarbeiter eingebunden werden. Damit kann die Akzeptanz für das Thema erhöht werden.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in der allgemeinen Geschäfts- und Dienstanweisung enthalten. Demnach dürfen Beschäftigte Belohnungen und Geschenke nicht annehmen. Geringwertige Aufmerksamkeiten sind erlaubt.

Die Stadt Bad Honnef setzt die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 KorruptionsbG um. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Stadt Bad Honnef veröffentlicht sie auf ihrer Homepage. Sie kommt damit den Bestimmungen des KorruptionsbG nach. Schriftlich geregelt ist das nicht.

Der § 17 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Stadt Bad Honnef setzt diese Bestimmung um, entsprechende Nachweise wurden im Rahmen der Prüfung vorgelegt. Eine Regelung, z.B. in der Hauptsatzung gibt es nicht. Sie sollte schriftlich fixiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Anzeigepflichten nach § 16 und § 17 KorruptionsbG sollten schriftlich fixiert werden.

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 so genannte Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. 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 Bad Honnef gemäß § 12 der Dienstanweisung für das Vergabewesen durch die Vergabestelle an die Informationsstelle gestellt.

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 Bad Honnef plant, Regelungen zum Sponsoring mit der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zu erlassen.

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 Bad Honnef** nutzt Sponsoringleistungen, hat aber bisher keine verbindlichen Rahmenbedingungen z.B. in einer Dienstanweisung festgelegt. Die Zuständigkeiten sind nicht klar geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte die Zuständigkeiten regeln und verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen.

Insbesondere sollten die nachfolgenden Punkte geregelt werden:

Der Sponsoringvertrag bedarf der Schriftform. Das wurde bisher auch in Bad Honnef umgesetzt. Die Notwendigkeit der Schriftform hat steuerliche Gründe und dient zudem der transparenten Beweissicherung durch die schriftliche Dokumentation der Leistung der öffentlichen Verwaltung und der Gegenleistung des Sponsors.

Grundsätzlich ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren.

Ist im Einzelfall eine längere Laufzeit ratsam, so ist dies besonders zu begründen und bedarf der Zustimmung durch den Bürgermeister/die Bürgermeisterin. Grundsätzlich bergen längere Sponsoringlaufzeiten die Gefahr, kurzfristig keine Anpassung der Sponsoringstrategie durchführen zu können. Die Laufzeiten binden somit die Ziele und den Umfang des Sponsorings.

Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können.

In der Kündigungsklausel muss zwingend geregelt werden, wer die Folgekosten der Kündigung zu tragen hat. Idealerweise sollte jede Seite ihre Kosten selbst tragen. Eine Rückforderung bereits gewährter Leistungen sollte ausgeschlossen werden.

Unberührt von diesen Regelungen bleibt die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund (ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist).

Die Abwicklung eines Sponsoringvertrages ist kostenneutral zu halten. Sollte dennoch die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Dies sollte in einer besonderen Bestimmung schriftlich geregelt werden.

Bei Sponsoringverträgen muss die öffentliche Verwaltung die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden.

Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind folgende:

- Beschädigung / Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache
Um eine mögliche Ersatzpflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Sponsor zu vermeiden ist die Haftung auf vorsätzliche (und ggf. grob fahrlässige) Zerstörung oder Beschädigung zu begrenzen. Die öffentliche Verwaltung haftet insbesondere nicht für durch Dritte verursachte Schäden.
- Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen
Aus den Regelungen des allgemeinen Schuldrechts sowie aus den Regelungen des Deliktsrechts ergibt sich bereits eine Ersatzpflicht des Sponsors wegen Schädigungen durch die der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellten Gegenstände.

Die Haftung des Sponsors sollte auch auf solche Fälle erweitert werden in denen der Sponsor den Schadenseintritt durch die von ihm überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten hat (z. B. unvorhersehbare Produktmängel).

Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachdienste sollten die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung des Fachdienstes Finanzen gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrages. Die Mittel aus Sponsoringaktivitäten sind zweckgebunden. Im Haushalt erfolgt die Vereinnahmung beim jeweiligen Fachdienst.

Im Sponsoringvertrag werden sowohl die Leistungen des Sponsors als auch die Leistungen der Kommune festgelegt. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen. Um Folgekosten zu Lasten des kommunalen Haushalts zu vermeiden ist eine korrekte Einordnung der ertrag- und umsatzsteuerlichen Behandlung des Sponsorings unumgänglich und somit wichtiger Bestandteil der Vertragsverhandlungen.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher wird ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen empfohlen, der zudem auf den Internetseiten der Kommune der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

Im Bericht enthalten sein müssen folgende Angaben:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden EinnahmemitteIn
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner

Die Sponsoringpartner sind im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen.

Sollte ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person äußern und davon sein Sponsoring abhängig machen, so ist der Sponsor als „anonym“ zu melden. Der Wunsch nach Anonymität und die Gründe hierfür sind in den Akten der zuständigen Stelle gleichwohl zu vermerken.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin über die Sponsoringaktivitäten der Kommune ist durch den Fachdienst Kämmerei und Steuern zu erstellen und sollte dem Rat der Kommune bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt werden.

Wir empfehlen die Entscheidungsbefugnis bei Sponsoringverträgen nach der Höhe der zu vereinbarenden Leistung des Sponsors zu staffeln:

- Bis zu einem Beitrag von 2.000 Euro:
Entscheidung durch den für den Fachdienst zuständigen Dezernent/in bzw. der Bürgermeister/in.
- Bis zu einem Beitrag von 10.000 Euro:
Entscheidung durch den für den Fachdienst zuständigen Fachausschuss.
- Über 10.000 Euro:
Entscheidung durch den Rat der Stadt.

Bad Honnef plant, die vorstehenden Regelungen in die künftige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu integrieren. Dazu gibt es einen Mustervertrag, der verwendet werden soll.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Feststellung

Die Stadt Bad Honnef betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC). Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht. Dennoch nutzt die Stadt mit einem strukturierten Projektmanagement einzelne Elemente eines BIC. So wurden z.B. bei der geplanten Sanierung des städt. Siebengebirgsgymnasium Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt.

- Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Bad Honnef bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben von den geplanten Ausgaben ab.

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.

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.

Die **Stadt Bad Honnef** hat keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling getroffen. Bauliche Maßnahmen werden in der Regel durch die jeweilig zuständigen Fachdienste vollumfänglich geplant und abgewickelt. Nachdem die Mittel grundsätzlich bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert und verwaltungsintern abgestimmt. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und dort entsprechende Entscheidungen getroffen. Daneben werden die politischen Gremien bei Bedarf unterrichtet und notwendige weitergehende Beschlüsse gefasst. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen treffen die handelnden Personen. Schriftliche Regelungen gibt es dazu nicht. Dieses Vorgehen stellt kein BIC im oben beschriebenen Sinne dar.

In der Stadt Bad Honnef machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind z.B. für die Jahre 2020 bis 2023 Mittel für Baumaßnahmen am städtischen Siebengebirgsgymnasiums, dem Rathaus oder der Feuerwache Mitte eingeplant. Bad Honnef gehört aufgrund der Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus unserer Sicht kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,

- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- und wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

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. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere:

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zum jeweils federführenden Fachdienst steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

Bei der Stadt Bad Honnef sind einzelne Elemente eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene der ausführenden Fachdienste zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf die Planung und die Durchführung von Baumaßnahmen.

Eine zentrale Steuerung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, könnte durch die vorhandenen Instrumente der Projektsteuerung zumindest in einigen zentralen Punkten erfolgen. Bad Honnef verfügt über einen Stabsbereich „Strategie, Prozess- und Projektmanagement“. Dieser Stabsbereich hat u.a. ein Handbuch „Projektmanagement - Anpassung der Methode PRINCE2 an die Projektumgebung Bad Honnef“ entwickelt und die Führungskräfte geschult. PRINCE2 ist eine Projektmanagementmethode, die sicherstellen soll, dass der Umfang von Planung, Steuerung und Unternehmensführung sowie der Einsatz von Prozessen und Themen richtig auf ein Projekt zugeschnitten wird. Es gibt bei PRINCE2 sieben Grundprinzipien, wie z.B. die fortlaufende geschäftliche Rechtfertigung, definierte Rollen und Verantwortlichkeiten oder das Steuern über Managementphasen. Dazu kommen sieben Themen. Sie beschreiben Aspekte des Projektmanagements, die bei der Abwicklung eines Projekts kontinuierlich behandelt werden müssen. Das sind u.a. die Organisationsstruktur oder die Qualität. Die Themen greifen nahtlos ineinander. Es gibt weiterhin sieben Prozesse, die für das erfolgreiche Lenken, Managen und Liefern eines Projekts notwendig sind. Sie bestimmen den Ablauf eines Projektes und teilen es in Phasen ein.

Projektsteuerung ist in Bad Honnef somit bekannt. Verbindlich geregelt ist nicht, wann und bei welchen Projekten sie zum Einsatz kommt. Das könnte z.B. in einer Dienstanweisung geschehen.

→ **Empfehlung**

Wann die Projektsteuerung eingesetzt wird, sollte verbindlich geregelt werden.

Die Stadt Bad Honnef bindet den jeweiligen Bereich bzw. die Nutzer im Vorfeld von Baumaßnahmen grundsätzlich mit ein. So soll sichergestellt werden, dass deren Bedürfnisse in die Planung einfließen können. Die im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ dargestellten Baumaßnahmen zeigen, dass der Bedarfsermittlung nicht immer genug Zeit eingeräumt wurde. Im Ergebnis weichen die tatsächlichen Kosten deutlich von den zuvor geschätzten ab. Dies unterstreicht die Wichtigkeit systematischer und einheitlich geregelter Verfahrensweisen zur Bedarfsermittlung.

Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen. Die notwendigen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen dabei nach eigener Einschätzung vor. In der Umsetzungsphase wird der Projektablauf nur noch begleitet, sofern es nach den durch die Bedarfsstelle zur Verfügung gestellten Informationen für notwendig erachtet wird.

Dass ein BIC bei der Stadt Bad Honnef Vorteile bringen kann, zeigen die folgenden Beispiele.

- Im Investitionsplan der Stadt findet sich 2020 der Neubau der Feuerwache Mitte. Die Maßnahme war aufgrund von Platzbedarf und Arbeitsschutzmängeln eingeplant worden. Aktuell wird die Baumaßnahme nicht weiterverfolgt, da der Bedarf nicht belegt werden konnte. Wäre diese Bedarfsprüfung zu Beginn des Verfahrens erfolgt, wie es das BIC vorsieht, wären umfangreiche Planungen des Gebäudemanagements entbehrlich gewesen. Finanzielle Mittel wurden ebenfalls unnötig gebunden.
- Die Sanierung des städtischen Siebengebirgsgymnasiums wurde Mitte 2020 beschlossen. Geprüft wurden zuvor zahlreiche Varianten: u.a. der Neubau auf dem gleichen oder einem anderen Grundstück. Als Sanierungsmöglichkeiten kamen u.a. die energetische Sanierung des Schulgebäudes und bzw. oder des Feuerschlösschens in Frage. Für die insgesamt fünf Varianten wurde jeweils eine Nutzwertanalyse und anschließend eine Kosten- Nutzen-Analyse durchgeführt. In der Zwischenzeit wurde an der Schule aufgrund von sicherheitsrelevanten Mängeln gebaut. So wurden in den letzten Jahren die Chemie- und die Physik-Fachräume saniert und die Fenster, die elektroakustische Anlage und die Teile der Elektrik erneuert. Nun hat die Stadt beschlossen, den Raumbedarf zu hinterfragen und das Raumkonzept ggf. neu aufzustellen. Grund ist nicht eine Änderung der Anzahl der zu beschulenden Kinder, sondern eine andere pädagogische Konzeption. Bis diese aufgestellt und beschlossen ist, kann im besten Fall nicht weitergebaut werden. Den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen nun die Grundlagen, sie müssen u.U. neu aufgestellt werden. Sollte der Schulstandort nun als Folge nicht mehr geeignet sein, hätten einige der bisherigen Sanierungsmaßnahmen nicht erfolgen müssen. Der finanzielle Schaden für die Stadt wäre erheblich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen.

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 Bad Honnef vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten liegt in Bad Honnef deutlich über dem Median. Ursächlich sind dafür 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.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

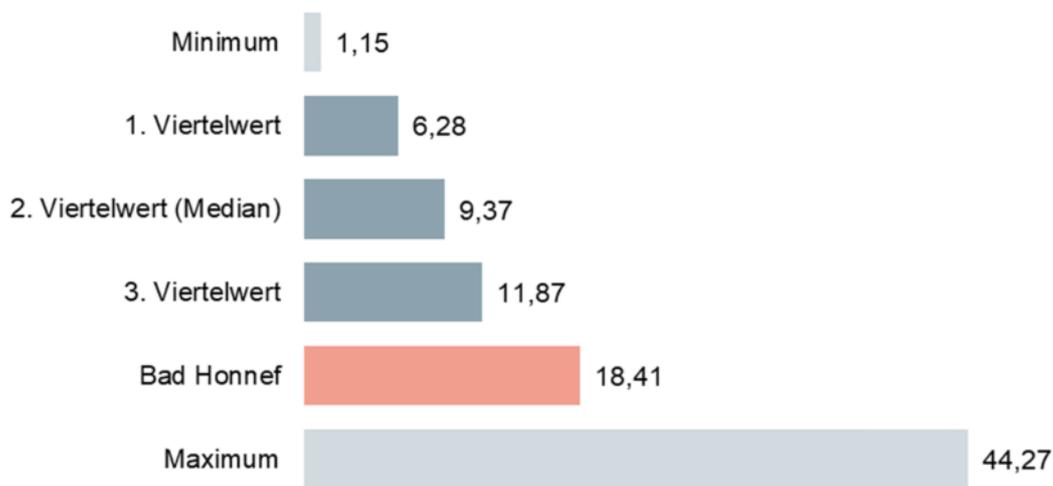
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.348.889	
Abrechnungssummen	5.887.404	
Summe der Überschreitungen	642.947	12,02
Summe der Unterschreitungen	104.432	1,95

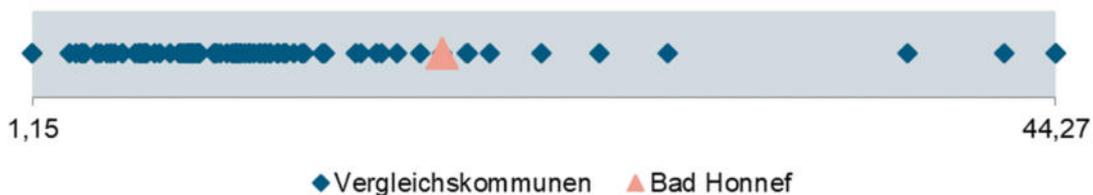
Im Jahr 2019 wurden für 1.907.642 Euro netto elf Einzelmaßnahmen abgerechnet, die Abrechnungssumme betrug insgesamt 1.968.280 Euro netto.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Bad Honnef elf Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dem Auftragswert von 3.441.247 Euro stand eine Abrechnungssumme von 3.919.124 Euro netto gegenüber. Dabei kam es bei sieben Maßnahmen zu Überschreitungen (in Höhe von zusammen 555.754 Euro) und bei drei Maßnahmen zu Unterschreitungen (in Höhe von zusammen 77.877 Euro). Aufsummiert sind das Abweichungen zum ursprünglichen Auftragswert in Höhe von 633.631 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bad Honnef damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



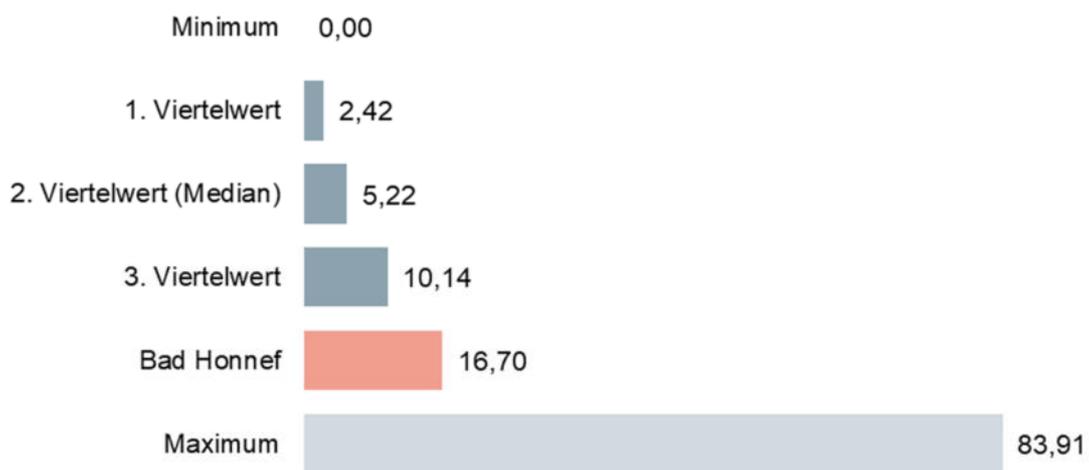
In den interkommunalen Vergleich sind 85 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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. Daher sollte die Leistungsbeschreibung 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 Überschreitung der Auftragswerte sich auf die Bauaufträge konzentriert. Die Überschreitung der Auftragswerte bei den Bauaufträgen ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich:

Überschreitung der Auftragswerte in Prozent 2018 (nur Bauaufträge)



Auch im Jahr 2019 hat die Stadt Bad Honnef bei ihren Bauaufträgen Abweichungen zu verzeichnen. Sie rechnet dabei Maßnahmen in Höhe von 1.656.724 Euro ab. Die Auftragswerte werden dabei insgesamt um 3,4 Prozent überschritten, im interkommunalen Vergleich ist dies ebenfalls überdurchschnittlich. Dies spricht dafür, dass die Organisation des Nachtragswesens verbessert werden kann. Darauf geht die gpaNRW im Folgenden näher ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Bad Honnef hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen nicht geregelt. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein

zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.
- Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).
- Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.
- Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die **Stadt Bad Honnef** bisher nicht umgesetzt. Zwar ist im § 13 der Dienstanweisung für das Vergabewesen u.a. vorgeschrieben, dass Nachtragsleistungen grundsätzlich schriftlich erteilt werden müssen. Auch müssen die Preise dafür geprüft und diese Prüfung dokumentiert werden. Eine vergaberechtliche Prüfung ist nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Durch die Zentrale Vergabestelle sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge erfolgen.

Seit Anfang 2021 hat die Stadt Bad Honnef die vergaberechtliche Prüfung der Nachträge in der Dienstanweisung festgeschrieben.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Gründe für und der Höhe der Nachträge findet in Bad Honnef nicht statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge eines Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Honnef sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Bad Honnef wird sich mit der Einführung eines Vergabemanagementsystems organisatorisch verbessern. In ihrer Dienstanweisung für das Vergabewesen und der Vergabeordnung hat die Stadt notwendigen Regelungen weitgehend getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben formuliert.	172	E1.1	Die Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte in einigen Bereichen ergänzt bzw. präzisiert werden.	174
			E1.2	Der Prüfungsumfang für die Kooperation mit dem Rhein-Sieg-Kreis sollte sich nach dem Bedarf richten. Es sollte daher klar geregelt werden, welche Vergaben (und auch welche Schlussrechnungen) durch den Kreis geprüft werden sollen.	175
			E1.3	Der Rechnungsprüfung sollte die Schlussrechnungen der von ihr mitgezeichneten Vergaben immer erhalten und prüfen. Das sollte über den Rechnungsworkflow sichergestellt werden. So kann die Rechnungsprüfung die Mängel bei der Abwicklung der Vergaben oder der Nachträge feststellen und bei Bedarf die bautechnische Prüfung des Rhein-Sieg-Kreises in Anspruch nehmen..	176
F2	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Bad Honnef im Wesentlichen erfüllt. Eine Dienstanweisung wird derzeit durch eine Arbeitsgruppe aufgestellt. Eine Schwachstellenanalyse soll folgen.	176	E2	Bei einer Schwachstellenanalyse sollten die Mitarbeiter eingebunden werden. Damit kann die Akzeptanz für das Thema erhöht werden.	177
Sponsoring					
F3	Die Stadt Bad Honnef plant, Regelungen zum Sponsoring mit der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption zu erlassen.	178	E3	Die Stadt Bad Honnef sollte die Zuständigkeiten regeln und verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen.	178

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Bad Honnef betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC). Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht. Dennoch nutzt die Stadt mit einem strukturierten Projektmanagement einzelne Elemente eines BIC. So wurden z.B. bei der geplanten Sanierung des städt. Siebengebirgsgymnasium Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt.	181	E4.1	Wann die Projektsteuerung eingesetzt wird, sollte verbindlich geregelt werden.	184
			E4.2	Die Stadt Bad Honnef sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen.	185
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Bad Honnef hat vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen nicht geregelt. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	187	E5.1	Durch die Zentrale Vergabestelle sollte eine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge erfolgen.	188
			E5.2	Die Stadt Bad Honnef sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen.	188
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Bad Honnef zeigen große Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen zu den ausgeführten Leistungen. Daneben fehlen rechtskonforme Vergabevermerke. Die stattdessen vorhandenen Checklisten dokumentieren die Vergabeentscheidungen nur unvollständig.		E6.1	Vergabevermerke sind zwingend für jede Vergabe anzufertigen. Prüfungsergebnisse von externen Planenden können dabei berücksichtigt werden.	
			E6.2	Die Stadt Bad Honnef sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Rat beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Rates nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.3 Ein Nachweis über die sogenannte ex-post- und die ex-ante-Veröffentlichung sollten sich auch in den Vergabeakten finden.	
			E6.4 Die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte einer Vergabe sollten transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle vorliegen.	
			E6.5 Die Stadt Bad Honnef sollte keinen Auftrag ohne eigene Vertragsbedingungen beauftragen. Bei der Baugrunderneuerung war das der Fall.	
			E6.6 Ein Abnahmeprotokoll sollte bei jeder Maßnahme schriftlich vorliegen.	
			E6.7 Die Prüfung der Eignung der Unternehmen hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie die Abfrage des Vergaberegisters bzw. ein Gewerbezentralregisterauszug sollte dokumentiert werden.	
			E6.8 Alle Nachträge müssen schriftlich beauftragt werden.	

→ 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