

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bedburg im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bedburg	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bedburg	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bedburg	20
0.4 Überörtliche Prüfung	23
0.4.1 Grundlagen	23
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	26
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	26
0.6 Prüfungsablauf	26
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.1.1 Haushaltssituation	35
1.1.2 Haushaltssteuerung	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspostionen und Bilanzposten	70
1.5.1	Energiewirtschaftliche Beteiligungen der Stadt Bedburg	70
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Beteiligungen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Beteiligungsportfolio	81
2.3.1	Beteiligungsstruktur	82
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	84
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	86
2.4	Beteiligungsmanagement	88
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	88
2.4.2	Berichtswesen	89
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	96
3.3.1	Strukturkennzahlen	97
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	98
3.3.3	Präventive Angebote	98
3.4	Organisation und Steuerung	100
3.4.1	Organisation	100
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	101
3.4.3	Finanzcontrolling	102
3.4.4	Fachcontrolling	104
3.5	Verfahrensstandards	105
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	105
3.5.2	Prozesskontrollen	112
3.6	Personaleinsatz	113
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	115
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	115
3.7	Leistungsgewährung	116
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	116
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	127
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)	138
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
4.	Bauaufsicht	144

4.1	Managementübersicht	144
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	145
4.3	Baugenehmigung	145
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	146
4.3.2	Rechtmäßigkeit	148
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	149
4.3.4	Geschäftsprozesse	151
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	152
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	153
4.3.7	Personaleinsatz	155
4.3.8	Digitalisierung	159
4.3.9	Transparenz	161
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	163
5.	Vergabewesen	168
5.1	Managementübersicht	168
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	169
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	170
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	170
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	174
5.4	Sponsoring	177
5.5	Bauinvestitionscontrolling	179
5.6	Nachtragswesen	181
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	182
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	184
5.7	Maßnahmenbetrachtung	186
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	187
	Kontakt	189

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bedburg

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bedburg 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 Bedburg** muss seit 2013 ein **Haushaltssicherungskonzept** (HSK) erstellen. Planerisch gelingt es, den darin geforderten Haushaltsausgleich bis 2022 darzustellen. Das Jahresergebnis ist in 2019 mit einem Defizit von 130 Euro je Einwohner schlechter als in 75 Prozent der 50 verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die **negativen Jahresergebnisse** werden bisher unter anderem durch die schlechte Ertragslage der Stadt hervorgerufen.

Um die **Ertragslage** zu verbessern und um die Chancen aus dem Energiewandel zu nutzen, hat die Stadt 2013 begonnen, sich energiewirtschaftlich zu betätigen. Die Energieerzeugung ist Teil des **Nachhaltigkeitskonzepts** der Stadt. Sie wird derzeit weiter ausgebaut. Die Stadt ergänzt den bestehenden Windpark auf der Königshovener Höhe um den Windpark an der A 44n. Die finanziellen Auswirkungen sind im Finanzbericht unter 1.5.1 - **Energiewirtschaftliche Beteiligungen** der Stadt Bedburg - dargestellt. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass das Ziel der **Ertragsverbesserung** erreicht wird. Die Beteiligungen haben von 2016 bis 2019 durchschnittlich mit 3,4 Mio. Euro zur Haushaltsentlastung der Stadt beigetragen.

Insbesondere die in **Beteiligungen** ausgelagerte Windenergieerzeugung erfordert, dass das Beteiligungsmanagement Anforderungen im mittleren Umfang erfüllen sollte. Im Teilbericht 2 – Beteiligungen wird positiv festgestellt, dass es ein zentrales Beteiligungsmanagement gibt. Zudem ist Verwaltungsführung mit der Geschäftsführung der kapitalintensiven Beteiligungen eng verzahnt. Dies ist eine gute Grundlage für die Beteiligungssteuerung.

Dennoch sieht die gpaNRW Handlungsmöglichkeiten im **Informationsaustausch** mit den politischen Gremien. Beteiligungsberichte sollten künftig zeitnah erstellt werden. Der Rat sollte unterjährig mit standardisierten Berichten über die wirtschaftliche Entwicklung der wesentlichen

Beteiligungen informiert werden. Gremienvertreter sollten für ihre Aufgabe in Beteiligungsgremien geschult werden. Auch bezüglich des Kernhaushalts könnte der Informationsfluss verbessert werden. Im Abschnitt Haushaltssteuerung des Finanzberichtes empfiehlt die gpaNRW, die Verwaltungsführung und den Rat regelmäßig über die Entwicklung des Kernhaushalts zu informieren.

Die **Schulden** der Stadt sind in 2019 mit 8.936 Euro je Einwohner höher als in allen 49 verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für die **Investitionen** in die Windenergie hat die Stadt umfangreiche Investitionskredite im Kernhaushalt aufgenommen – fast 53 Mio. Euro alleine für den Windpark Königshovener Höhe. Die hohen Erträge aus der Windkraft ermöglichen den Abbau dieser Verbindlichkeiten in einem Zeitraum von 15 Jahren – insofern handelt es sich um rentierliche Schulden. Die aufgrund des Wachstums der Stadt erforderlichen Investitionen in Schulen und Kindergärten erfordern zudem weitere Kreditaufnahmen im investiven Bereich.

Der **hohe Stand der Liquiditätskredite**, der noch bis 2022 steigen wird, ist im Vergleich je Einwohner jetzt schon höher als in 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Erst ab 2022 ist die Stadt in der Lage Liquiditätskredite und Investitionskredite wieder zu reduzieren. Korrespondierend zur hohen Verschuldung liegt die **Eigenkapitalausstattung**, nur noch bei 15 Prozent und damit niedriger als in 75 Prozent der verglichenen Kommunen.

Die aktuelle Haushaltslage zeigt einen noch erheblichen Konsolidierungsbedarf. Die gpaNRW sieht Verbesserungsmöglichkeiten bei den **Hilfen zur Erziehung**. Der Fehlbetrag liegt in Bedburg bei einer mittleren Falldichte mit 788 Euro je Einwohner von 0 bis 21 Jahren höher, als in den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen. Besonders belastend wirken sich die hohen Kosten der stationären **Heimunterbringung** aus. Hier verursachen 20,7 Prozent aller Hilfefälle rund 54 Prozent aller Aufwendungen. Die Stadt sollte über die Zugangssteuerung die Anzahl der Heimfälle geringhalten. Sie sollte die Verweilzeiten noch besser in den Blick nehmen und die Jugendlichen sobald wie möglich zurück in die Selbstständigkeit führen.

Die Aufwendungen für **Vollzeitpflege** in Familien sind in Bedburg geringer als in den meisten anderen Kommunen. Daher sollte die Stadt - soweit es die jeweiligen Einzelfälle erlauben - die Zahl der Heimunterbringungen durch Unterbringung in der Vollzeitpflege verringern. Neben diesen Empfehlungen enthält der Teilbericht zu den Hilfen zur Erziehung eine Reihe weiterer Empfehlungen, wie die bereits gute Steuerung weiter verbessert werden kann.

Die Anzahl der **Bauanträge** ist nach Einführung der neuen Bauordnung in Bedburg in 2018 - wie in den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen - zurückgegangen. Dies wird sich aber wieder ändern. Bedburg entwickelt laufend neue Baugebiete. Insbesondere das Baugebiet auf dem Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik mit 800 Grundstücken wird in den kommenden Jahren zu einem Anstieg der **Fallzahlen** führen. Die Stadt hat daher die personelle Ausstattung der Bauaufsicht ab 2021 verstärkt. Sie sollte in den kommenden Jahren die Fallzahlen und den Personaleinsatz beobachten und ggf. anpassen.

Die Stadt führt das Baugenehmigungsverfahren in einem **effizienten Prozess** durch. Sie könnte die Effektivität der Bauaufsicht durch eine umfassende **Digitalisierung** verbessern. Hierzu zählt auch die geplante Anbindung an das Bauportal NRW. Die Nutzung aller Funktionalitäten der Software könnte die Überwachung der Laufzeiten verbessern. Die Steuerung könnte

zudem über Kennzahlen verbessert werden. Zudem sollte die Stadt den Aufwand für die Leistungen der Bauaufsicht mit den erhobenen Gebühren abgleichen und ggf. eine Gebührenanpassung vornehmen.

Eine gute digitale Lösung gibt es bereits mit dem **Vergabemanagementsystem**. Ergänzend hierzu hat die Stadt eine aktuelle Dienstanweisung für Vergaben erlassen. Diese könnte noch um Regelungen zu Zuständigkeiten und dem Umgang mit Nachträgen und Auftragsweiterungen ergänzt werden. Positiv ist die Einrichtung der zentralen Vergabestelle. Dies führt zu einer höheren Qualität der Vergaben und schafft Transparenz. Die Betragsgrenzen für die Einbindung von Rechnungsprüfungsamt und zentraler Vergabestelle sollten aus Sicht der gpaNRW niedriger festgelegt werden. Zum Sponsoring sollte die Stadt in den Verträgen Haftungsrisiken berücksichtigen. Die gpaNRW empfiehlt zudem, zumindest bei größeren Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling einzusetzen, um Baukosten gering zu halten. Abweichungen von der Auftragssumme sollte die Stadt Bedburg mit einem Nachtragsmanagement analysieren, um künftig die Anzahl und Höhe der Nachträge zu verringern.

Insgesamt sieht die gpaNRW die Stadt Bedburg in einer vorübergehend angespannten Haushaltslage. Nach Abschluss des derzeitigen Wachstumsprozesses der Stadt und nach Tilgung der Darlehen für die Beteiligungen an der Windenergie besteht die Chance zu einer finanziellen Erholung. Die gpaNRW möchte die Stadt mit den in dieser Prüfung gegebenen Feststellungen und Empfehlungen bereits jetzt in der Haushaltskonsolidierung bestärken.

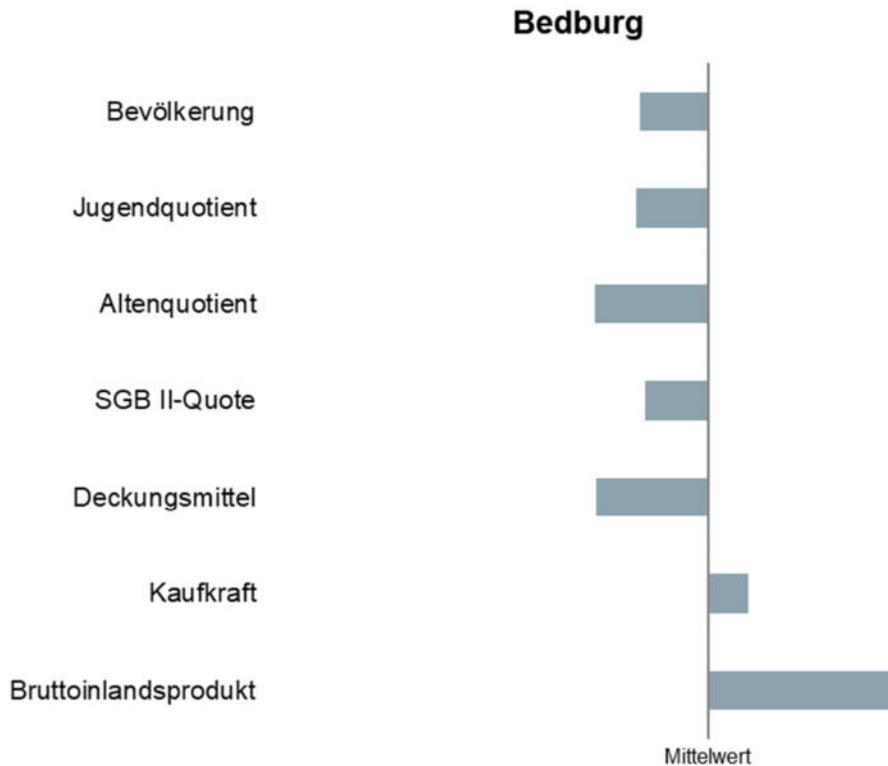
0.2 Ausgangslage der Stadt Bedburg

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bedburg. 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.

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

Strukturmerkmale Stadt Bedburg 2018



Bereits in der letzten Prüfung hat IT.NRW eine abnehmende **Einwohnerzahl** prognostiziert. Auch die o.g. Grafik der Prognosen von IT.NRW zur Bevölkerung zeigt einen Rückgang der Einwohnerzahl. Danach hat die Stadt in 2040 nur noch 21.700 Einwohner.

Nach den fortgeschriebenen Zensuszahlen von IT.NRW hat Bedburg Ende 2017 rund 23.500 Einwohner. Die eigenen Daten der Stadt² zeigen zum 31.12.2017 mit 24.700 deutlich mehr Einwohner. Bis Ende 2019 steigt die Einwohnerzahl nach eigenen Daten auf 24.879 Einwohner. Damit läuft die tatsächliche Entwicklung entgegengesetzt zur Prognose von IT.NRW.

Die Stadt hat das Ziel die Einwohnerzahl weiter bis auf 30.000 zu steigern. Um dieses Ziel zu erreichen, erschließt die Stadt derzeit mehrere **Baugebiete**. In diesen Baugebieten werden in den nächsten Jahren mehr als 1.000 Wohneinheiten bzw. Einfamilienhäuser entstehen. Besonders umfangreich ist das Baugebiet auf dem Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik. Hier wird ein komplett neuer Stadtteil mit Kino, Hotel, Kindertagesstätte und Grundschule entstehen. Der Erschließungsbeginn ist im April 2021 vorgesehen. Diese Entwicklung haben wir im Teilbericht Bauaufsicht berücksichtigt.

Hohe Mieten und Grundstückskosten in den nahegelegenen Großstädten Düsseldorf, Köln, Mönchengladbach und Neuss führen zu einer hohen Nachfrage nach Baugrund in Bedburg. Dies lässt erwarten, dass die Baugrundstücke zügig vermarktet werden. Darüber hinaus gibt es

² [https://offenedaten.kdvz-frechen.de/dataset/d05-einwohner-gesamt-bedburg/resource/12e62aea-3416-4865-9e4a-4eef323b8a0e#view-grid:{columnsWidth:{column:!geburtsdatum_von,width:234.39999389648437},{column:!geburtsdatum_bis,width:221.60000610351562},{column:!deutsche,width:219.20001220703125},{column:!auslaender,width:316.79998779296875}}}](https://offenedaten.kdvz-frechen.de/dataset/d05-einwohner-gesamt-bedburg/resource/12e62aea-3416-4865-9e4a-4eef323b8a0e#view-grid:{columnsWidth:{column:!geburtsdatum_von,width:234.39999389648437},{column:!geburtsdatum_bis,width:221.60000610351562},{column:!deutsche,width:219.20001220703125},{column:!auslaender,width:316.79998779296875}})

in Bedburg mehrere Projekte zur Innenverdichtung. Hierbei entstehen barrierefreie Seniorenwohnungen. Dies führt dazu, dass viele ältere Menschen aus ihren Einfamilienhäusern in die zentral gelegenen Wohnungen umziehen. Die so freiwerdenden Einfamilienhäuser stehen anschließend für junge Familien zur Verfügung. Auch dies trägt zu einer steigenden Einwohnerzahl bei.

Bedburg ist für Neubürger nicht nur aufgrund der Nähe zu den Ballungszentren attraktiv. Die Stadt hat einen hohen **Freizeitwert** wie beispielsweise die Naherholungsgebiete Kasterer See und Peringsmaar. Die Lebensqualität soll noch weiter verbessert werden. Daher hat die Stadt in 2018 gemeinsam mit der LAG 21 NRW³ eine **Nachhaltigkeitsstrategie** entwickelt. Hierin wurde eine Reihe konkreter Maßnahmen wie beispielsweise klimafreundliche Neubaugebiete, barrierefreie Innenstadt und umweltschonende Mobilität festgelegt. In diesem Zusammenhang wird Bedburg in kommenden Jahren von einer weiteren S-Bahn Verbindung nach Düsseldorf profitieren. Auch dies trägt positiv zum Zuzug neuer Einwohner bei.

Sämtliche Schulformen sind am Ort vorhanden, alle Grundschulen sind als Offene Ganztagschulen eingerichtet. Es bestehen zahlreiche Einrichtungen, Jugendzentren und interessante Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche⁴.

Der **Jugendquotient**⁵ beträgt Ende 2017 29,9 Prozent und liegt - wie in der letzten Prüfung - niedriger als im Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Mit dem Zuzug von jungen Familien wird sich die Anzahl der Jugendlichen in den kommenden Jahren voraussichtlich deutlich erhöhen. Die Stadt beobachtet bereits jetzt einen steigenden Bedarf an Kindertagesbetreuung. Zudem hat die Anzahl der Grundschüler bereits von 745 in 2015 auf 833 in 2019 zugenommen. Für die wachsende Anzahl von Kindern plant die Stadt bereits jetzt weitere Kindertagesstätten sowie Erweiterungs- und Neubauten von Grundschulen.

Die Stadt steht zudem vor der gewaltigen Herausforderung des **Braunkohleausstiegs**. Im Stadtgebiet selbst gibt es zwar keine Braunkohlegruben mehr. Dennoch pendeln viele Bedburger und Bedburgerinnen zu ihren Arbeitsplätzen in der Braunkohle aus. Mit rund 3.000 direkt oder indirekt vom Braunkohleausstieg betroffenen Arbeitsplätzen hat Bedburg die höchste Quote von Arbeitnehmern in der Braunkohleförderung und -verarbeitung im Rheinischen Braunkohlerevier.

Um den Verlust dieser Arbeitsplätze zu kompensieren, entwickelt die Stadt derzeit gemeinsam mit den Nachbarkommunen Elsdorf und Bergheim zwei interkommunale Gewerbegebiete⁶. Die Stadt möchte dort hochwertige Arbeitsplätze und industrielle Wertschöpfung ansiedeln, damit die derzeit mit 25.201 Euro je Einwohner überdurchschnittliche Kaufkraft stabilisiert wird.

Derzeit bleibt nur ein Teil der **Kaufkraft** am Ort. Um den Einzelhandel vor Ort zu stärken und die Innenstadt des Kernortes Bedburg aufzuwerten hat die Stadt in 2018 und 2019 ein Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) erstellt. Anfang 2021 beginnt die Stadt mit Umbauarbeiten an der ehemaligen Schlossgärtnerei. Darüber hinaus sollen Wege und Plätze

³ Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW eV..

⁴ s. Vorbericht Haushaltsplan 2020/2021 Seite 4

⁵ Anzahl der unter 20 jährigen (31.12.2017 = 4.313) im Verhältnis zur Anzahl der 20 bis 65 jährigen (31.12.2017= 14.562)

⁶ Nähere Beschreibung s. Abschnitt 0.1.1 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bedburg

attraktiver gestaltet werden. Für diese Maßnahmen wird in der Summe eine Förderung von 18 Mio. Euro erwartet. Mit dem „Lindenkarre“⁷ entsteht derzeit ein umfangreiches Angebot für den täglichen Bedarf.

Die Stadt verfügt über **allgemeine Deckungsmittel**⁸ von 1.350 Euro je Einwohner. Dies sind rund 200 Euro je Einwohner weniger als im Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die geringeren allgemeinen Deckungsmittel werden durch bisher moderate Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer und indirekt auch durch die niedrige SGB II Quote⁹ von 7,8 Prozent beeinflusst. Die niedrige SGB II Quote führt zu einer geringeren Bemessung der Schlüsselzuweisung. Die gute Sozialstruktur hat aber andererseits auch entlastende Wirkungen für den städtischen Haushalt.

Die Stadt Bedburg begreift den **Strukturwandel** als Chance. Sie hat bereits in 2013 in einen gemeinsamen Windpark mit den RWE investiert. Dieser Windpark wird aktuell von der innogy Windpark Bedburg GmbH & Co.KG betrieben. Hieran ist die Stadt zu 49 Prozent beteiligt. Ein weiterer Windpark ist geplant. Die Gewinnausschüttungen der Beteiligung verbessern die Ertragskraft der Stadt. Auf diese Weise kann Bedburg einen Teil der geringeren allgemeinen Deckungsmittel kompensieren (s. Berichtsteil Finanzen 1.5.1 Energiewirtschaftliche Beteiligungen der Stadt Bedburg).

Die Stadt möchte den **Energiesektor** strategisch weiterentwickeln. Sie plant gemeinsam mit der Stadt Elsdorf, der Stadt Bergheim und den Stadtwerken Bergheim ein digitales Gemeinschaftsstadtwerk. Das Stadtwerk soll Energieerzeugung, Verteilung und Verbrauch koordinieren. Ein wegweisendes Projekt ist die derzeit in der Erschließung befindliche Ressourcenschutzsiedlung. Neben einer ressourceneffizienten Bauweise der 110 Wohnhäuser sollen im Baugebiet auch innovative Maßnahmen zur Strom- und Wärmeversorgung verfolgt werden. Dies soll mit Speichermedien und einer Verbindung zu vorhandenen oder geplanten Windenergieanlagen erfolgen. Damit wäre die Stadt am kompletten Wertschöpfungsprozess von der Erzeugung bis zur Steckdose bzw. dem Tank oder Akku des Autos beteiligt.

Die Stadt Bedburg treibt ihre künftige Entwicklung aktiv voran. Sie nutzt die vorhandenen Möglichkeiten und die Chancen, die sich aus der besonderen Förderung des Strukturwandels ergeben.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW empfohlen, Straßenbaubeiträge anzuheben und auch für Wirtschaftswege eine Beitragspflicht festzulegen. Die Stadt Bedburg hat aufgrund der kontroversen Diskussion zu Beiträgen keine Änderung vorgenommen. Sie nutzt die vom Land NRW beschlossene Übernahme der Hälfte der kommunalen Straßenausbaubeiträge.

⁷ <https://lindenkarree-bedburg.de/lage/>

⁸ Arithmetisches Mittel aus den Jahren 2015 bis 2018 aus der Summe der Grund und Gewerbesteuer, Gemeindeanteile von Einkommens- und Umsatzsteuer und Schlüsselzuweisungen

⁹ Anteil der Leistungsbezieher nach SGB II im Verhältnis zur Bevölkerung von 0 bis unter 65 Jahren

Des Weiteren hat die gpaNRW empfohlen, Aufgaben des Bauhofs zu reduzieren und Leistungen insbesondere in der Grünflächenpflege zu privatisieren. Teile der Grünflächenpflege wurden mittlerweile privat vergeben. Die Anzahl der Mitarbeiter des Bauhofs konnte aber nicht reduziert werden, weil mehr Fläche insbesondere aus der Rekultivierung ehemaliger Braunkohleregiete gepflegt werden muss. Um den Umfang der Grünflächenpflege zu reduzieren ist die Stadt bestrebt weitere Beetpatenschaften zu gewinnen.

Ebenso ist es bis jetzt nicht gelungen Stellen im Einwohnermeldewesen zu reduzieren. Die Fluktuation in diesem Bereich erfordert laufend neue Einarbeitungen. Eine Stellenreduzierung erscheint erst sinnvoll, wenn sich eine routinierte dauerhafte Besetzung abzeichnet.

Die Empfehlung Schulflächen zu reduzieren wird aufgrund des sich abzeichnenden Einwohnerzuwachses nicht umgesetzt. Bisherige Leerstände hat die Stadt teilweise zur Unterbringung des IT-Supports genutzt. Derzeit werden Schulerweiterungen erforderlich.

In die gering ausgelasteten Sportplätze Rath und Kirdorf wird die Stadt nicht weiter investieren. Es ist ihr gelungen den Sportplatz Kaster zu schließen und die Fläche für die neue Ressourcenschutzsiedlung zu nutzen. Der dort bis dahin ansässige Verein trainiert nun im nahegelegenen gut ausgebauten Sportpark Eprath.

Der Zuschussbedarf bei den Schwimmbädern kann aufgrund der vertraglichen Bestimmungen nicht gesenkt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Erträge in 2020 aufgrund der Pandemiebedingten Schließung weggebrochen sind.

Ertragssteigernde Maßnahmen bei den Nutzungsentgelten für öffentliche Gebäude wurden bisher ebenfalls nicht beschlossen.

Die von der gpaNRW angeregte interkommunale Zusammenarbeit hat sich seit der letzten Prüfung deutlich intensiviert. Einzelheiten hierzu sind im folgenden Abschnitt dargestellt.

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

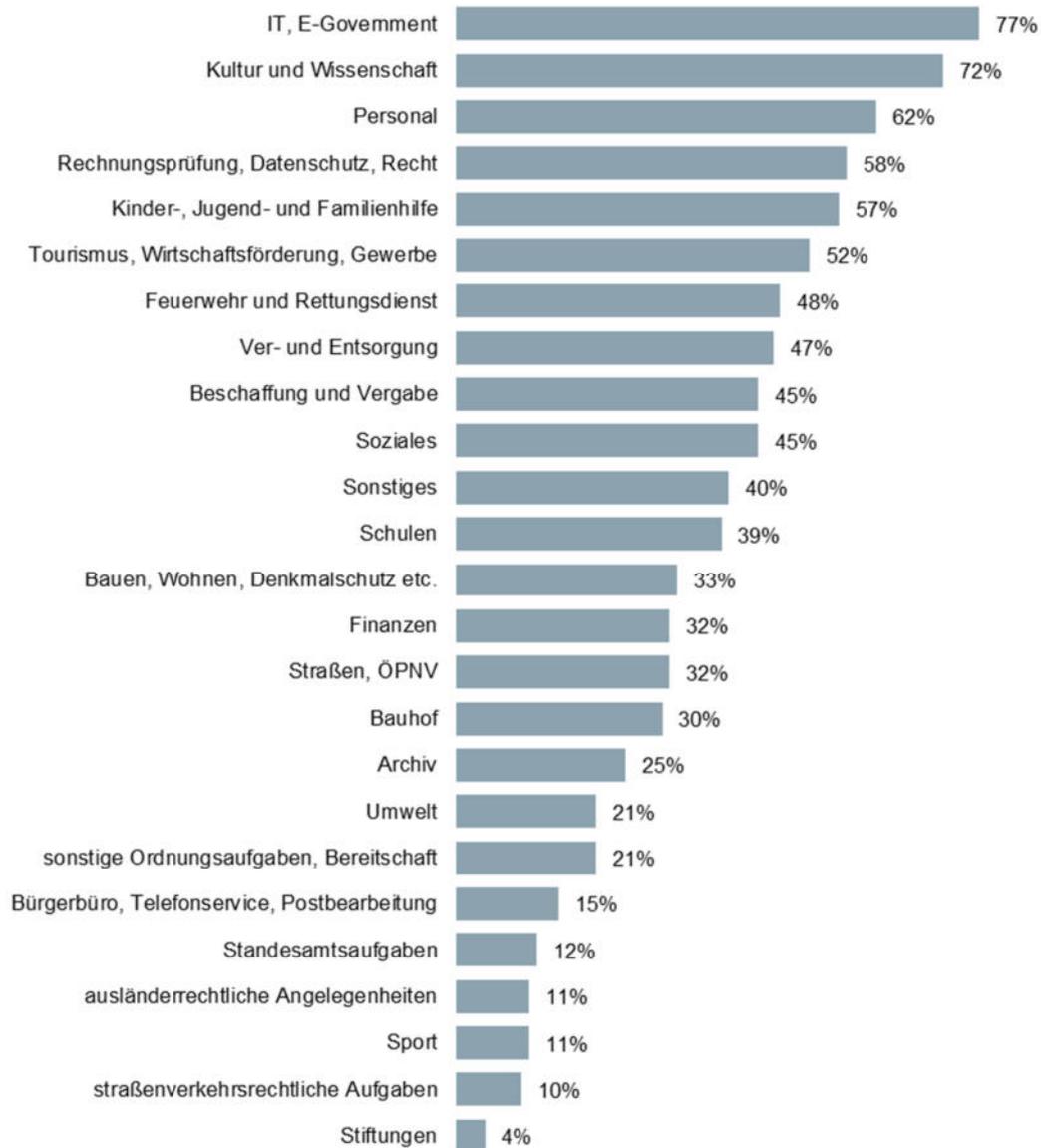
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 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

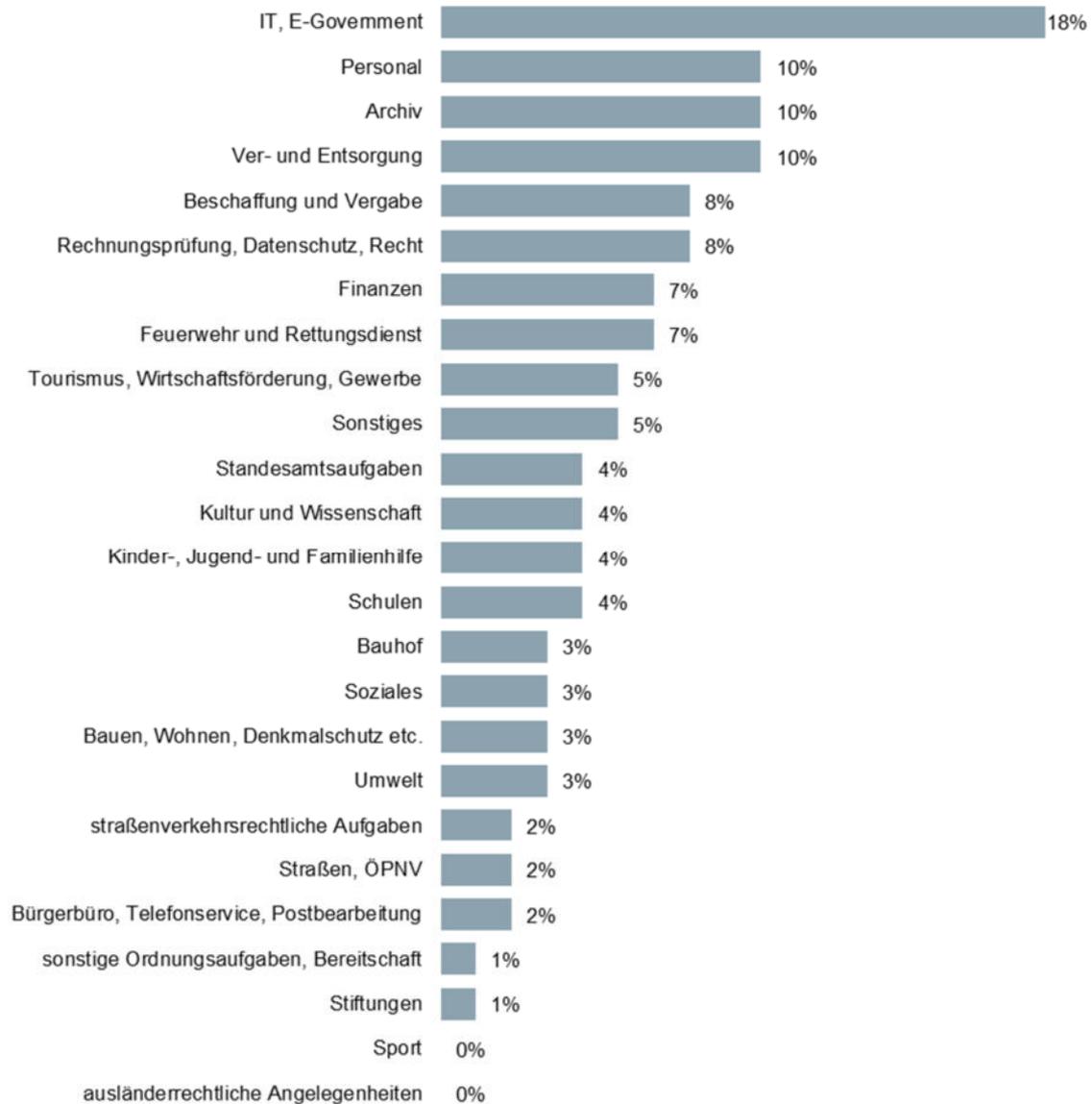


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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



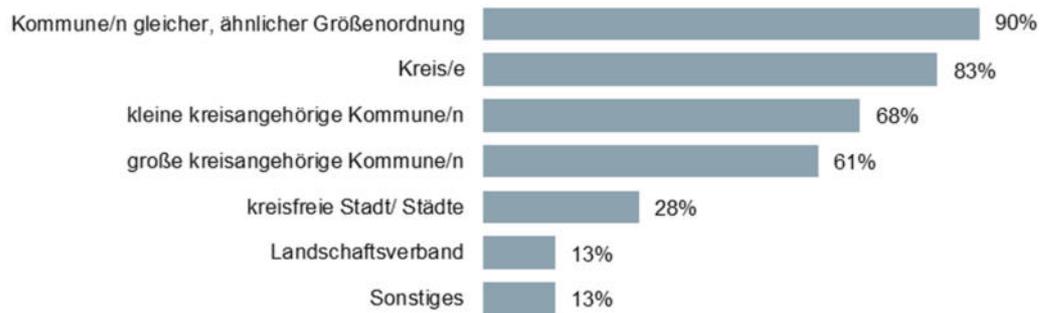
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

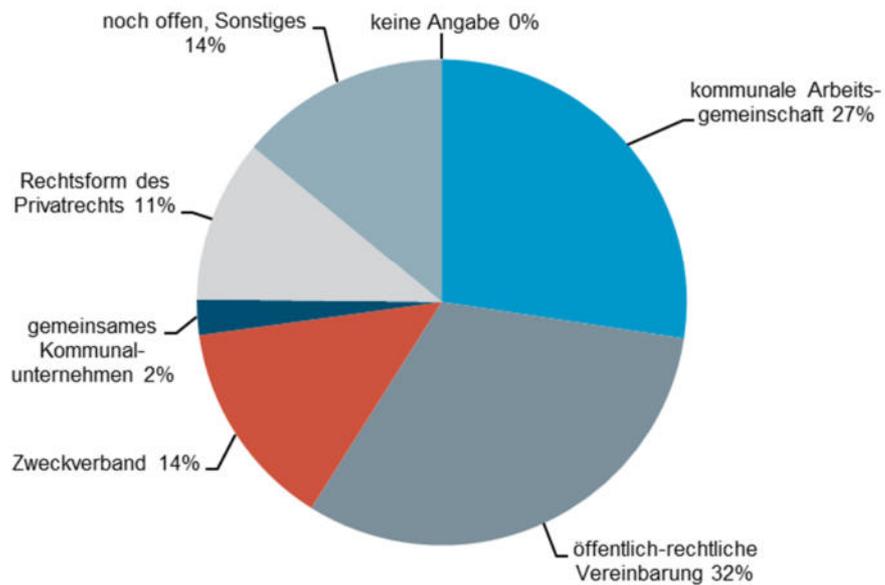


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

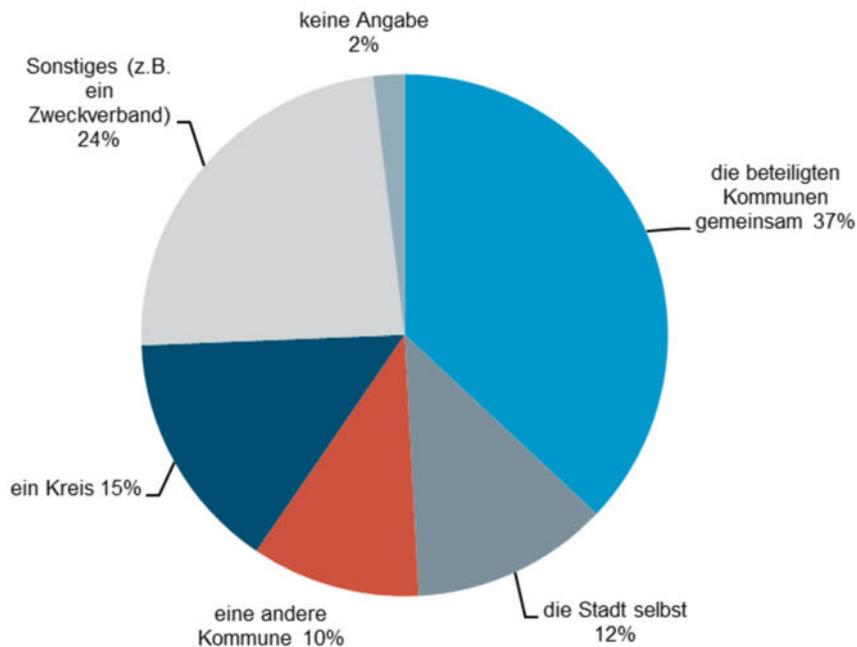


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte. 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

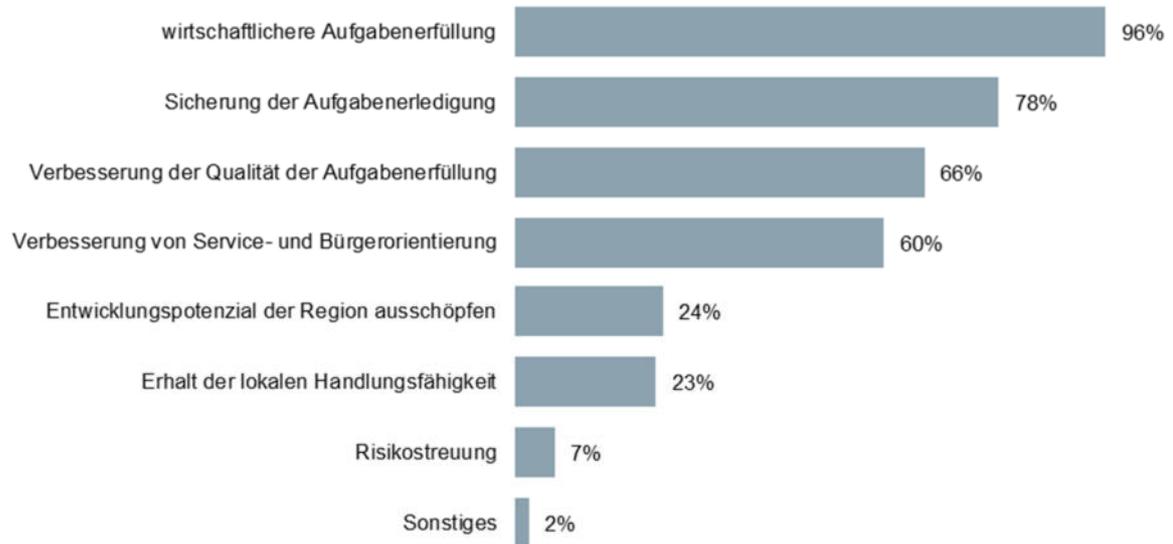


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei 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



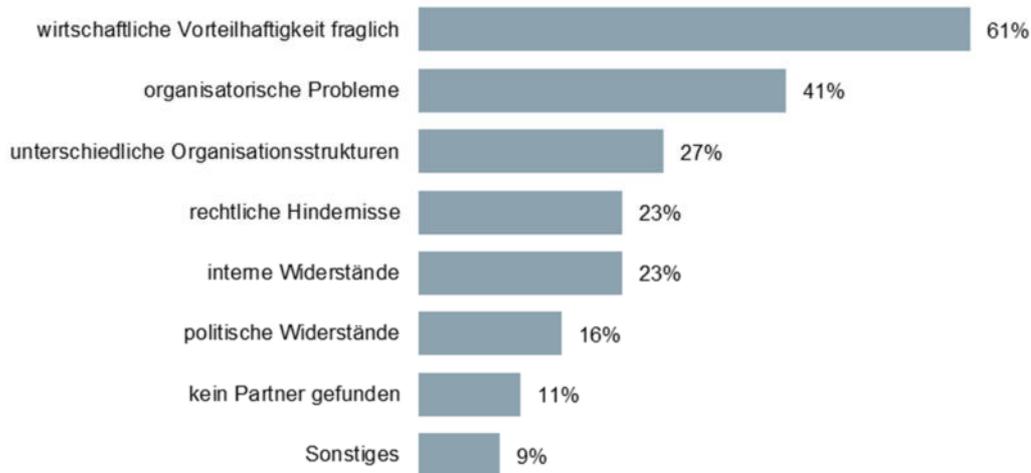
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche 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 Bedburg

Die interkommunale Zusammenarbeit der Stadt Bedburg hat sich bereits in der Vergangenheit auf die benachbarten Städte Bergheim Elsdorf und Kerpen konzentriert. Besonders hervorzuheben sind hier die gemeinsame **VHS**, und die **Erfldand Kommunale Wohnungsgesellschaft mbH**, an der alle Kommunen beteiligt sind.

Die Zusammenarbeit der Städte ist von einem großen gegenseitigen Vertrauen geprägt. Es gibt einen regen informellen Austausch zu fachlichen Fragen in vielen Bereichen ohne dass hierzu besondere Vereinbarungen bestehen.

Die folgenden beiden Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit werden von der Stadt Bedburg besonders positiv gesehen:

- Mit der Stadt Elsdorf beschäftigt die Stadt Bedburg einen gemeinsamen technischen Prüfer im **Rechnungsprüfungsamt**. Die Stadt verbessert die Aufgabenerfüllung mit technischem Fachwissen profitiert von Synergieeffekten und wirtschaftlichen Vorteilen.
- Die Feuerwehr der Stadt Bergheim führt die Aufgabe des **Rettungsdienstes** für Bedburg durch. Der Rettungsdienst führt auch die Einweisungen nach **PsychKG** außerhalb der Dienstzeiten für Bedburg durch.

Die **Ordnungsämter** Bedburg und Bergheim führen die Streifengänge am Peringsmaar, das an der Stadtgrenze liegt, abwechselnd durch.

Die Stadt ist Mitglied der **kdvz** Rhein-Erft-Rur. Diese unterstützt in allen Belangen der IT, insbesondere bei Fachverfahren und bei Beschaffungen. Zudem ist die kdvz mit den Aufgaben des

Datenschutzes beauftragt und hilft bei Beschaffungen im IT-Sektor. Die Stadt nutzt zudem die Portale der Citkomm und KoPart für ihre Beschaffungen.

Auf Kreisebene ist die Stadt Bedburg an der gemeinsamen **Wirtschaftsförderung** Rhein-Erft GmbH beteiligt.

Zudem gibt es kreisweite Rahmenvereinbarungen zum Einsatz der KommAn Fördermittel¹⁰ im Bereich der Integration und zum Umgang mit dem Thema Kindeswohlgefährdung bei den Jugendämtern. Darüber hinaus stehen die **Jugendämter** in vielfältiger Weise in Kontakt zueinander wie z.B. zum Thema Pflegekinderdienst.

Über die Kreisebene hinaus fährt **Feuerwehr** Bedburg im Auftrag für die Gemeinde Titz und Jüchen die Einsätze im Bereich der A 44 n ab Kreuz Jackerath, weil sie für diese Einsätze technisch besser ausgestattet ist.

Die bisher genannten IKZ-Projekte sind nach Aussage der Stadt besonders erfolgreich, weil eine Win-Win-Situation entsteht von der alle Teilnehmer profitierten. Die Stadt legt bei der IKZ besonderen Wert auf die Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben.

Zwei IKZ-Projekte hat die Stadt bisher **aufgegeben**: Die immer geringere Schülerzahl führte zur Auflösung des Schulzweckverbandes Bedburg-Elsdorf (**Förderschule**). Ebenso hat die Stadt aufgrund der geringen Schülerzahlen den Austritt aus dem **Musikschulzweckverband** mit Bergheim beschlossen. Der Austritt selbst ist aber noch nicht erfolgt. Derzeit sucht die Stadt alternative Lösungen zur musikalischen Förderung junger Menschen.

Aus Sicht der Stadt eröffnen sich Chancen für neue IKZ-Projekte durch die fortschreitende Digitalisierung, die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren und besonders durch den anstehenden Strukturwandel beim Braunkohleausstieg.

Die Städte Bergheim, Elsdorf und Bedburg und der Rhein-Erft-Kreis haben den Handlungsbedarf aus dem **Strukturwandel** bereits in 2010 erkannt. Gemeinsam haben sie eine langfristige Zusammenarbeit im Zweckverband Terra Nova vereinbart. Als erste Projekte sind bereits das Forum Terra Nova, eine Aussichtsplattform zum Tagebau und ein Wegenetz realisiert. Zu den folgenden weiteren Projekten sind erste Schritte umgesetzt bzw. geplant:

- Mit der Kreisstadt Bergheim und der Stadt Elsdorf sowie den Stadtwerken Bergheim soll in der zweiten Jahreshälfte 2020 ein **digitales Gemeinschaftsstadtwerk** gegründet werden. Das Stadtwerk wird in den Geschäftsfeldern Energievertrieb, Elektromobilität, Energiedienstleistungen und Projekte im Bereich der Erneuerbaren Energien tätig¹¹. Es wird Eigentümerin und Betreiberin der Strom- und Gasnetze der beteiligten Städte. Mit einem gemeinsamen Stadtwerk können Synergien gehoben werden und Verhandlungspositionen gegenüber Marktpartnern und Fördermittelgebern gestärkt werden.

¹⁰ Programm des Landes Nordrhein-Westfalen „KOMM-AN NRW“ zur Förderung der Integration und Teilhabe von Geflüchteten und Neuzugewanderten in den Kommunen und zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements

¹¹ Quelle: <https://www.bm-tv.de/index.php/8168-gemeinsame-stadtwerke-gesellschaft-fuer-bedburg-bergheim-und-elsdorf>

- Mit dem Titel „Interkommunales Kompetenz-Areal terra nova (**INKA :terra nova**)“ ist ein innovativer, klimaoptimierter Wissenschafts- und Gewerbepark geplant. Die zwischen Bergheim und Bedburg gelegene Fläche von 20 Hektar wird noch in 2021 für innovative Unternehmen in Kombination mit Wissenschaftseinrichtungen erschlossen. Das Gewerbegebiet wird in interkommunaler Zusammenarbeit gemeinsam von Bedburg, Elsdorf und Bergheim betrieben.
- Die drei Kommunen planen zudem ein weiteres **Gewerbegebiet** in verkehrsgünstiger Lage an der Autobahn **A 61** zwischen den Ortschaften Kaster und Pütz. In dem 70 Hektar umfassenden Gewerbegebiet sollen vorzugsweise Betriebe mit industrieller Wertschöpfung angesiedelt werden. Der Bebauungsplan soll noch in 2021 beschlossen werden.

Die Stadt Bedburg beteiligt sich auch an kreisübergreifenden Projekten, um ihre Interessen vor dem Hintergrund des Strukturwandels mit einer größeren Anzahl betroffener Kommunen zu vertreten:

- Im **Stadt Umland Netzwerk** (S.U.N.) arbeitet die Kernstadt Köln mit ihrem linksrheinischen Umland unter Federführung des Rhein-Erft-Kreises zusammen. Hintergrund ist unter anderem das starke Wachstum und der damit verbundene Flächenmangel in Köln, der viele Chancen für das Umland mit sich bringt. Am 7. April 2017 wurde das gemeinsam erarbeitete Zukunftskonzept des S.U.N. beim Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW eingereicht.¹² Konkret sollen gemeinsame Lösungen für die vier Schlüsselprojekte Gartenstadt 2.0, RegioGrün-Konzept, Mobilitätskonzept und interkommunale Gewerbegebiete erarbeitet werden. Aktuell hat diese IKZ nur einen schleppenden Fortschritt.
- Das Land NRW hat für das im Jahr 2020 beginnende Regelförderprogramm des Bundes für vom Kohleausstieg betroffene Regionen die **Zukunftsagentur Rheinisches Revier ZRR** gegründet. Die 19 Anrainerkommunen des Rheinischen Bergbaureviers haben ein gemeinsames Positionspapier beschlossen, um ihren Interessen bei der Gewährung von Fördermitteln mehr Gewicht zu geben¹³. Der Bürgermeister der Stadt Bedburg ist Mitglied des Aufsichtsrates der ZRR und setzt sich in dieser Funktion für die Anrainerkommunen ein. Bedburg erwartet derzeit eine Förderung für ein Forschungsprojekt zum grünen Wasserstoff. Förderungen für eine Industrial Maker Space und Förderungen für Stellen, die die Stadt aufgrund des Strukturwandels schaffen muss sollen folgen.
- Mit dem Kommunen Jüchen, Grevenbroich, Rommerskirchen, Bergheim, Bedburg, Elsdorf gibt es unter der Bezeichnung „**Rheinisches Sixpack**“ eine Zusammenarbeit mit dem Ziel eines weiteren interkommunalen Gewerbegebietes im Bereich des Kraftwerks Neurath.

¹² Quelle: <https://www.stadt-umland-netzwerk.de/zusammenwachsen-das-zukunftskonzept-des-s-u-n/>

¹³ Quelle: https://sdnetrim.kdvz-frechen.de/rim4800/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdF-cExjZf3VmjXlcpIRFA3hCVsi3slHdDQImCIU9HE0f9naS0m/Positionspapier_der_Tagebauanrainer_und_Kraftwerksstandorte.pdf

- Darüber hinaus ist die Stadt in verschiedenen **Netzwerken** und Arbeitsgemeinschaften aktiv. Beispiele hierfür sind die Netzwerke „Mittelstadt als Mitmachstadt“, Städtenetzwerk NRW, Zukunftsnetz Mobilität und die Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundliche Städte.

Durch ihre engagierte interkommunale Zusammenarbeit profitiert die Stadt in vielfältiger Weise. Die Zusammenarbeit zur Bewältigung des Strukturwandels und der Energiewende führt in Bedburg zu vielen positiven Zukunftsperspektiven.

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-Durchschnittswerten¹⁴. 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. Solche Feststellungen sind in der aktuellen Prüfung nicht enthalten.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine

¹⁴ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 unterschiedlichen 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.

Beteiligungen	Sabine Jary
Hilfe zur Erziehung	Tanja Möller
Bauaufsicht	Sandra Krämer
Vergabewesen	Sandra Krämer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Die Prüfergebnisse aller Prüfgebiete wurden im Verwaltungsvorstand am 01. Juni 2021 vorgestellt.

Herne, den 11. August 2021

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Dagmar Klossow	Antonius Keils
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bedburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Die Stadt hat sowohl ein Finanzcontrolling als auch ein Finanzberichtswesen implementiert. Die Berichte an die budgetverantwortlichen Fachdienste und den Rat erfolgen allerdings unregelmäßig.	E1	Die Stadt Bedburg sollte die budgetverantwortlichen Fachdienste, die Verwaltungsführung und den Rat regelmäßig zu festgelegten Berichtsterminen über die prognostizierte Entwicklung wichtiger Haushaltspositionen zum Ende des Planungszeitraums informieren.
F2	Die Stadt Bedburg überträgt sowohl nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen als auch nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Investitionen werden regelmäßig in die Folgejahre verschoben. Dadurch leidet die Transparenz, da der Haushaltsplan nur noch ein eingeschränkt realistisches Bild der anstehenden Investitionen und Folgekosten liefert. Zudem entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung.	E2	Aufgrund der hohen Ansatzserhöhungsgrade in Verbindung mit der niedrigen Inanspruchnahme der Ansätze sollte die Stadt Bedburg ihre Planungsparameter überprüfen. Sie sollte im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die sie auch tatsächlich im entsprechenden Haushaltsjahr abwickeln kann. Dabei sollte sie die Regelungen des § 13 KomHVO NRW beachten.
F3	Die Stadt Bedburg hat offiziell keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Dennoch gibt es ein einheitliches Vorgehen in Bezug auf die Prüfung der Förderfähigkeit und der Fördermittelrecherche. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Eine zentrale Dokumentation aller möglichen Förderprojekte fehlt allerdings.	E3	Die Stadt Bedburg sollte sämtliche Förderprojekte zentral dokumentieren, um einen umfassenden Überblick über diese zu erhalten.
F4	Die Stadt Bedburg hat kein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etabliert. Dennoch führt das Fördermittelmanagement der Stadt Bedburg controllingbezogene Tätigkeiten durch und informiert den Verwaltungsvorstand über die Verläufe der Fördermaßnahmen.	E4	Die Stadt Bedburg sollte ihre Tätigkeiten im Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte nicht nur den Verwaltungsvorstand, sondern auch die Fachausschüsse und den Rat, regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Beteiligungen			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg ergeben. Handlungsmöglichkeiten bestehen durch möglichst zeitnahe Beteiligungsberichte sowie eine unterjährige Berichterstattung.	E1.1	Die Stadt Bedburg sollte die Beteiligungsberichte künftig in dem auf den Berichtsstichtag folgenden Jahr erstellen und dem Rat vorlegen. Ziel sollte es sein, den kommunalen Entscheidungsträgern möglichst zeitnah Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen bereitzustellen.
		E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bedburg sollte dem Rat standardisierte, unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zukommen lassen. Eine Möglichkeit ist es, diese in das quartalsmäßige Haushaltscontrolling mit aufzunehmen.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg ergeben. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere durch regelmäßige Schulungen der Gremienvertreter.	E2.1	Die Stadt Bedburg sollte den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest regelmäßig nach den Kommunalwahlen eine Schulung zum Thema „Rechte und Pflichten“ anbieten. Darüber hinaus sollte die Stadt das Schulungsangebot je nach Bedarf durch Schulungen zu Fachthemen ergänzen.
		E2.2	Die Stadt Bedburg sollte überprüfen, inwieweit die bisherigen und geplanten Veränderungen in der Beteiligungsstruktur ergänzend strukturelle oder personelle Anpassungen im Beteiligungsmanagement erfordern.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Eine verbindliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung fehlt und sollte entwickelt werden. Im kürzlich fertig gestellten Kinder- und Jugendförderplan werden indes konkrete Planungsvorhaben benannt, die den Bereich Hilfe zur Erziehung betreffen.	E1	Die Stadt Bedburg sollte in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe entwickeln sowie die im KJFP bereits erarbeiteten Teilziele weiter ausarbeiten und messbar machen.
F2	Das Jugendamt der Stadt Bedburg wertet Fall- und Finanzdaten monatlich aus und stellt diese allen Beteiligten in Form eines Berichtes zur Verfügung. Die Transparenz kann durch die Einführung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen noch verbessert werden.	E2	Die Stadt Bedburg sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen erweitern, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen.
F3	Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Bedburg einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft.	E3	Die Stadt Bedburg kann die Steuerung noch verbessern, indem sie z.B. Laufzeiten und Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden insgesamt, je Hilfeart und Träger auswertet. Die daraus resultierenden Erkenntnisse kann sie in die Gespräche mit den freien Trägern einfließen lassen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Bei der Stadt Bedburg gibt es im Bereich Hilfe zur Erziehung feste Abläufe und Verfahrensstandards. Die Bündelung der Vorgaben sowie der umfangreichen Sammlung von Formularen in einem Handbuch könnte die Übersichtlichkeit noch verbessern.	E4	Die Stadt Bedburg sollte die Abläufe und Verfahrensstandards für den Bereich Hilfe für Erziehung in einem Handbuch bündeln.
F5	Die Stadt Bedburg erfüllt die von der gpaNRW definierten Mindeststandards. Das Hilfeplanverfahren kann durch die Verschriftlichung von Wirtschaftlichkeitsaspekten noch optimiert werden.	E5	Die Stadt Bedburg sollte die Prozessbeschreibungen insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im Bereich HzE um Standards zu wirtschaftlichen Aspekten erweitern.
F6	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und verbindliche Vorgaben für diese Prüfung gibt es nicht.	E6	Die Stadt Bedburg sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungen wie geplant erarbeiten und schriftlich fixieren.
F7	Bei der Stadt Bedburg finden prozessintegrierte Kontrollen vornehmlich über die Verfahrensstandards statt. Prozessunabhängige Kontrollen finden im Rahmen des Tagesgeschäfts anlassbezogen, z.B. aufgrund der Höhe der Auszahlung, aber auch ohne festgelegte Regelungen statt. In der Jugendamtssoftware sind zudem systemimmanente Kontrollmechanismen in Form von automatisierten Wiedervorlagen eingerichtet.	E7	Die Stadt Bedburg sollte eine standardisierte Aktenprüfung einführen und konsequent umsetzen. Damit kann sie die Beachtung und Einhaltung der Abläufe und Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollziehen. Die regelmäßigen Kontrollen könnten dabei in Form einer Checkliste erfolgen und sollten dokumentiert werden.
F8	Die Stadt Bedburg hat einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE je Hilfefall aus.	E8	Die Stadt Bedburg sollte Maßnahmen entwickeln, um den Anteil stationärer Hilfen zu senken und die ambulanten Hilfen dabei konstant zu halten. Dadurch sollten die Aufwendungen HzE je Hilfefall möglichst gesenkt werden.
F9	Die Stadt Bedburg hat einen niedrigeren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Gleichzeitig zeigt die Zeitreihenanalyse, dass der Anteil an Vollzeitpflegefällen kontinuierlich steigt.	E9	Die Stadt Bedburg sollte durch Werbung und Akquise neuer Pflegefamilien sicherstellen, dass diese Hilfeart auch zukünftig im Schwerpunkt genutzt werden kann. Zudem sollte sie künftig noch intensiver prüfen, ob statt einer Heimunterbringung eine Vollzeitpflege möglich ist.
F10	Die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Heimerziehung sind u.a. in den vielen „Intensiv-Plätzen“ begründet. Verbunden mit einer hohen Falldichte belastet dies den Fehlbetrag HzE der Stadt Bedburg deutlich.	E10	Das Jugendamt der Stadt Bedburg sollte die Aufwendungen sowie die Falldichte im Bereich der Heimerziehung durch gezielte Steuerungsmaßnahmen möglichst reduzieren. Hierzu sollte sie prüfen, ob die Zugangssteuerung intensiviert werden sowie die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit verstärkt werden kann.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Bedburg erledigt ihre Aufgaben rechtskonform und hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen meistens ein. Dies reduziert etwaige Angriffspunkte für Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit für die Beteiligten im Genehmigungsverfahren.	E1.1	Die Zwei-Wochen-Frist für die Vorprüfung sollte die Stadt Bedburg nicht überschreiten. Die separate Eingangsbestätigung, die die Stadt Bedburg an die Antragstellenden verschickt wenn die Zwei-Wochen-Frist nicht eingehalten werden kann, ersetzt

Feststellung		Empfehlung	
			den Bescheid über die Vollständigkeitsprüfung nicht und verlängert auch nicht die Frist.
		E1.2	Damit Erfahrungswissen nicht verloren geht und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle sichergestellt ist, sollten die bei Ermessensentscheidungen einzubeziehenden Kriterien oder einzuhaltenden Absprachen dokumentiert und gesammelt werden.
F2	Die Gebühren setzt die Stadt Bedburg auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest, ergänzt durch die Empfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages. Die Berechnung der Gebühr für die Bauaufsicht erfolgt über Festlegungen in der Software automatisch.	E2	Die Stadt Bedburg sollte den Rahmen der AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand weitgehend in der Bauverwaltung zu decken und möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen. Dafür sollten Wirtschaftlichkeitskennzahlen gebildet und fortlaufend analysiert werden.
F3	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich und klar geregelt, jedoch gibt es keine Dienstanweisung oder Unterschriftenregelung in der Bauaufsicht. Die Stadt nutzt für die Genehmigungsverfahren einen Bearbeitungsbogen aus der Fachsoftware. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. So kommt es bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen.	E3.1	Die Stadt Bedburg sollte eine Dienstanweisung für die Bauaufsicht erstellen und die Unterzeichnungsbefugnis schriftlich regeln. Darüber hinaus kann Personalrotation als Mittel zur Korruptionsprävention eingesetzt werden: Der Zuständigkeitsbereich (festgelegte Bezirke) sollte nach fünf Jahren gewechselt werden.
		E3.2	Eine vollständig digitale Bearbeitung sollte ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer durch schnellere Zugriffsmöglichkeiten zu optimieren. Durch die Digitalisierung kann der Service weiter verbessert werden. Die Schnittstelle zum Bauportal.NRW sollte eingerichtet werden, damit Bauanträge und Antragsunterlagen elektronisch eingereicht werden können.
F4	Die Stadt Bedburg kann die Laufzeiten und die Gesamtlafzeiten für die Verfahren derzeit nicht angeben. Dabei führt der effiziente Prozessablauf mutmaßlich zu einer kurzen Laufzeit der Bauanträge, was jedoch zzt. nicht objektiv beurteilt werden kann.	E4	Die Stadt sollte Laufzeiten und Richtwerte vergleichen und zur Effizienzkontrolle nutzen. Mit der Fachsoftware ist es möglich, die Gesamtlafzeiten und die Laufzeiten für die einzelnen Verfahren zu erfassen und auszuwerten, sofern die Unterbrechungszeiten und das Ende-Datum erfasst werden. Das Setzen der Friststopps und des Ende-Datums sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen sowie die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und kontrolliert werden.
F5	In der Stadt Bedburg sind weniger Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in vielen Vergleichskommunen. Sie liegt mit der Personalkennzahl im Jahr 2019 in der unteren Hälfte der Vergleichskommunen obwohl vorübergehend zwei Vollzeit-Stellen weniger besetzt waren. Der Bestand an unerledigten Fällen ist in beiden Betrachtungsjahren gestiegen.	E5.1	Die Stadt Bedburg sollte die Personalkennzahlen erheben und weiter fortschreiben und die Kennzahlenbildung auf den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht ausweiten. So kann die Stadt auf Entwicklungen der Falleingänge frühzeitig reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz bestimmen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt Bedburg sollte zukünftig die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mit Hilfe der Software auswerten.
F6	Die Stadt Bedburg baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW beständig aus. Die Bauaufsicht strebt für 2021 an, Bauanträge digital annehmen zu können. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) sinnvoll.	E6.1	Die Stadt Bedburg sollte die Voraussetzungen schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung stellen, um den digitalen Regelbetrieb schnellstmöglich aufnehmen zu können. Die Stadt Bedburgs sollte die Altakten des früher zuständigen Rhein-Erft-Kreises digitalisieren und mit den Akten aus laufenden Verfahren zusammenführen.
		E6.2	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Verfahren schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Damit die digitale Aktenführung rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert wird, sollte die Stadt Bedburg aktiv werden.
F7	Die Stadt Bedburg hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten bisher nicht ausreichend Kennzahlen zu Steuerungszwecken über einen längeren Zeitraum gebildet. Es gibt kein Berichtswesen für die Bauaufsicht.	E7.1	Die Stadt Bedburg sollte zukünftig die Basisdaten aus der Fachsoftware zur Auswertung nutzen und Kennzahlen bilden. Sie sind ein wichtiges Steuerungsinstrument. Darüber hinaus sollten die durchschnittlichen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten ausgewertet werden.
		E7.2	Die Bauaufsicht der Stadt Bedburg sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Bedburg verfügt über eine zentrale Vergabestelle (ZVS). Die Dienstanzweisung für die Auftragsvergabe der Stadt Bedburg ist aktuell und umfassend aufgestellt. Die Stadt kann die Dienstanzweisung noch optimieren, indem sie niedrigere Wertgrenzen und verbindliche Zuständigkeiten festlegt.		
F2	Die Vergabeverfahren für Baumaßnahmen unter 25.000 Euro Auftragswert inkl. der Submissionen werden in den Fachdiensten ohne Beteiligung der ZVS durchgeführt. Somit wird der wesentliche Vergabegrundsatz der Trennung der Ausschreibung, Vergabe und Durchführung von Baumaßnahmen in der Stadt Bedburg nicht ausreichend umgesetzt.	E2.1	Die Stadt Bedburg sollte aus Transparenzgründen und zur Korruptionsprävention auch Vergabeverfahren und Submissionen unter 25.000 Euro über die ZVS laufen lassen. Insbesondere die sachliche und rechnerische Prüfung der Angebote sollte nicht im Fachdienst oder in externen Büros erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Bedburg sollte die Vergabedienstanweisung um Regelungen von Zuständigkeiten und dem Umgang mit Nachträgen und Auftragserweiterungen ergänzen. Die formale Abnahme von (Bau-) Leistungen sollte die Stadt ebenfalls in der Dienst-anweisung verbindlich regeln.
F3	Die Stadt Bedburg verfügt über eine gut ausgearbeitete Antikorruptionsrichtlinie. Die Leitung des RPA übernimmt die Aufgaben des Antikorruptionsbeauftragten der Stadt Bedburg. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt bisher nicht durchgeführt.	E3	Die Stadt Bedburg sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und die Dokumentation der Ergebnisse im Intranet zur Verfügung stellen.
F4	Die Stadt Bedburg nimmt Sponsoringleistungen ausschließlich für die Durchführung von kulturellen Veranstaltungen in Anspruch und schließt für die Dauer der Veranstaltung einen Vertrag ab. Eine Dienstanweisung und ein Muster-Sponsoringvertrag sind vorhanden. Die Sponsoringleistungen werden zukünftig jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt.	E4.1	Für die Erfassung aller Sponsoringleistungen im Fachdienst Finanzen sollte die Stadt Bedburg eine Regelung in der Dienstanweisung für das TCMS treffen und aus Gründen der Transparenz die Inanspruchnahme auf ihrer Internetseite veröffentlichen.
		E4.2	Die Stadt Bedburg sollte die Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring nicht vorrangig auf Veranstaltungen abzielen, sondern allgemeiner fassen und entsprechende Musterverträge aufstellen.
F5	Die Stadt Bedburg hat bisher kein Bauinvestitionscontrolling aufgebaut und keine verbindlichen Regelungen zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) erlassen. Gem. § 13 KomHVO sind bestimmte Abläufe einzuhalten, bevor eine Investition beschlossen und im Haushaltsplan ausgewiesen wird. Dies wird durch ein systematisches BIC vereinfacht.	E5	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Bedburg Regelungen zum BIC und ein Ablaufprogramm zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen für die Stadt bedeutsamen Maßnahmen verbindlich aufstellen. Dabei sollte sie die Entscheidungsbefugnisse, Berichtspflichten und Zuständigkeiten klar definieren.
F6	Der Umgang mit Nachtrags- und Auftragsweiterungen ist schriftlich geregelt. Die Stadt Bedburg hat bisher kein systematisches Nachtragsmanagement installiert. Eine zentrale Erfassung sowie eine Auswertung der Nachträge und Abweichungen findet nicht statt.	E6.1	Die Stadt Bedburg sollte einen Mechanismus einrichten, dass die Nachtragsaufträge der ZVS für die vollständige elektronische Aktenführung zugestellt werden.
		E6.2	Die Stadt Bedburg sollte das Vergabewesen optimieren und ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Nachträge und Mengenabweichungen sollten aus Transparenzgründen sowie zur Optimierung von Leistungsbeschreibungen dokumentiert und analysiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F7	Die Baumaßnahme Minikreisel Kirdorf wurde aufgrund einer unvollständigen Datengrundlage zu den vorhandenen Versorgungsleitungen teurer und zeitaufwändiger als geplant.	E7	Die Stadt Bedburg sollte das vorhandene Straßenkataster nach einer Straßenbefahrung im Jahr 2019 mit anschließender Auswertung und Dokumentation des Ist-Bestandes pflegen und fortschreiben und im Optimalfall ein Pavement-Management-System aufbauen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bedburg 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			▲

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Bedburg, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin gegeben. Die Stadt ist durch das Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterlegen.

Die **Jahresergebnisse** der Stadt Bedburg sind bis auf das des Jahres 2017 durchweg negativ. Im Vergleich zu den Jahresergebnissen der Vergleichskommunen sind sie deutlich unterdurchschnittlich. Zudem hängen sie wesentlich von einigen wenigen Positionen ab, die der konjunkturellen Entwicklung unterliegen. Auch strukturell ist die Haushaltssituation der Stadt nicht ausgeglichen.

Im betrachteten Planungszeitraum ab 2020 weist die Stadt Bedburg bis auf das Jahr 2021 durchweg positive **Planergebnisse** aus. Die Haushaltsplanung ist grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar. Allerdings sieht die gpaNRW in der Planung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie bei den Ausgleichsleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Andererseits ergibt sich durch einen geringeren Umlagesatz bei der allgemeinen Kreisumlage in den Jahren 2021 und 2022 eine haushaltswirtschaftliche Chance.

Die Ausstattung der Stadt mit **Eigenkapital** ist niedrig. Seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2005 hat sich das Eigenkapital etwas mehr als halbiert. Die Stadt Bedburg gehört zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den geringsten Eigenkapitalquoten.

Die Stadt Bedburg ist höher **verschuldet** als die anderen Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich der Schulden je Einwohner weist sie den Maximalwert auf. Der hohe Bestand an Investitionskrediten ist unter anderem auf die Beteiligungen im Energiesektor zurückzuführen. Aber auch ohne die Investitionskredite für den Windpark Königshovener Höhe sind die Investitionskredite je Einwohner überdurchschnittlich hoch. Der ebenfalls überdurchschnittliche Bestand an Liquiditätskrediten ist besonders kritisch zu sehen, da er erhebliche Zinsrisiken birgt und ihm keine Vermögensgegenstände gegenüberstehen.

Bei der Betrachtung der **Altersstruktur des städtischen Vermögens** fällt auf, dass fast alle Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Nutzungsdauer erreicht oder überschritten haben. Insgesamt ist die Altersstruktur aber noch ausgeglichen. In den nächsten Jahren werden geplante Investitionen zu einem weiteren Kreditbedarf führen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Bedburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Dass ihr dennoch die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft zur Verfügung stehen, erreicht die Stadt über ihr Finanzcontrolling und ihr Berichtswesen. Die Berichte an die budgetverantwortlichen Fachdienste und den Rat erfolgen allerdings nicht regelmäßig.

Die von der Stadt Bedburg verfolgte Wachstumsstrategie führt zu Investitionen und bringt Aufwandssteigerungen mit sich. Auch sonstige Aufwendungen beispielsweise Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungserhöhungen werden in den nächsten Jahren voraussichtlich ansteigen. Die Stadt kompensiert diese Aufwandssteigerungen nur zum Teil mit eigenen Maßnahmen. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der Folgen der Pandemie ist unsicher, ob die konjunkturelle Entwicklung so eintritt wie geplant. Die Stadt sollte daher weitere **Konsolidierungsmaßnahmen** in steuerbaren Handlungsfeldern vorbereiten.

Die Stadt Bedburg hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** in einer Dienstanweisung geregelt. Die Dienstanweisung beinhaltet unter anderem die Regelung, dass Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich zu vermeiden sind, wenn absehbar ist, dass der folgende Haushalt mit einem Haushaltssicherungskonzept belegt werden muss. Dennoch überträgt die Stadt Bedburg sowohl nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen als auch nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Investitionen werden regelmäßig in die Folgejahre verschoben. Dadurch leidet die Transparenz, da der Haushaltsplan nur noch ein eingeschränkt realistisches Bild der anstehenden Investitionen und Folgekosten liefert. Zudem entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung. Die Stadt Bedburg sollte ihre Planungsparameter überprüfen und nur Maßnahmen einplanen, die sie auch tatsächlich im entsprechenden Haushaltsjahr umsetzen kann.

Die Stadt Bedburg hat keine offiziellen strategischen Vorgaben zur **Fördermittelakquise** getroffen, geht aber dennoch bei der Prüfung der Förderfähigkeit und der Fördermittelrecherche einheitlich und standardisiert vor. Um einen umfassenden Überblick über sämtliche Förderprojekte zu erhalten, sollte sie diese zentral dokumentieren. Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt ebenfalls nicht etabliert. Dennoch führt das Fördermanagement controllingbezogene Tätigkeiten durch und informiert den Verwaltungsvorstand über die Verläufe der Fördermaßnahmen. Die gpaNRW empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Tätigkeiten im Bereich des Fördercontrollings zu standardisieren. Zudem sollte die Politik über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen regelmäßig informiert werden.

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 Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Bedburg 2014 bis 2020

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

Bei der letzten überörtlichen Prüfung wurden die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2013 zugrunde gelegt. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014.

Die im Doppelhaushalt 2020/2021 enthaltene mittelfristige Finanzplanung bis 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Bedburg ist seit dem Jahr 2013 verpflichtet, ein HSK aufzustellen bzw. fortzuschreiben. Die Haushaltswirtschaft der Stadt ist somit aufsichtsrechtlichen Restriktionen unterworfen, die ihre Handlungsfähigkeit einschränken.

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

Haushaltsstatus Stadt Bedburg 2014 bis 2021

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X

Die **Stadt Bedburg** war mit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2013/2014 verpflichtet, ein HSK aufzustellen. Der Rhein-Erft-Kreis hat als Aufsichtsbehörde das HSK sowie die entsprechenden Fortschreibungen genehmigt. Der Haushaltsausgleich ist für das Jahr 2022 vorgesehen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-8.258	-12.058	-6.223	189	-3.995	-3.050
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	189	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	69.390	57.450	51.087	51.173	47.461	43.469
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	6,2	17,4	10,8	keine Verringerung	7,4	6,4
Fehl Betragsquote in Prozent	10,6	17,3	10,9	positives Ergebnis	7,8	6,6

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage. Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Die fast durchgängigen Fehl beträge der vergangenen Jahre haben das städtische Eigenkapital deutlich reduziert. Im Vergleich ist das Ergebnis des Jahres 2015 besonders schlecht ausgefallen. Zwar waren in diesem Jahr die Gewerbesteuererträge aufgrund von Nachveranlagungen deutlich höher als sonst. Allerdings hat die Stadt Bedburg in diesem Zusammenhang eine Drohverlustrückstellung in Höhe von fast 13 Mio. Euro gebildet. Der Hintergrund war ein voraussichtlicher Rechtsstreit zwischen dem Finanzamt und einem Gewerbesteuerpflichtigen aufgrund der Gewerbesteuerertragveranlagungen für die Jahre 2004 bis 2008. Der Gewerbesteuerpflichtige hat gegen einen Steuerbescheid Widerspruch eingelegt und nun Recht bekommen. Die Stadt Bedburg muss einschließlich Zinsen rund 4,5 Mio. Euro zurückzahlen. Rund eine Mio. Euro sollen aufgrund von Unwägbarkeiten noch in der Rückstellung verbleiben. Der Großteil der Rückstellung (rund 7,5 Mio. Euro) kann jedoch ertragswirksam aufgelöst werden und so das Jahresergebnis 2021 entlasten. Das positive Jahresergebnis 2017 ist auf vergleichsweise hohe Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

Mit Inkrafttreten des 2. NKFVG gilt ab dem Haushaltsjahr 2019 eine Neuregelung für die Zuführung der Jahresüberschüsse (§ 75 Abs. 3, § 96 Abs. 1 GO NRW): Es gibt keine Höchstgrenze für die Ausgleichsrücklage mehr. Die Ausgleichsrücklage erfüllt die Funktion eines Gewinnvortrages. Jahresüberschüsse ab dem Haushaltsjahr 2019 sind allerdings der allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW erreicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Außerdem ist die allgemeine Rücklage zunächst aufzufüllen, soweit sie in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge reduziert wurde (§ 96 Abs. 1 GO NRW). Bei der Ergebnisverwendung ist die höhere Restriktion maßgeblich.

Die nachfolgende Tabelle berücksichtigt die neue Rechtslage und sieht daher zunächst eine Aufstockung der allgemeinen Rücklage vor. Aufgrund der Vorschriften des § 96 Abs. 1 GO NRW kann die Stadt Bedburg ihre Ausgleichsrücklage im Jahr 2023 wieder anteilig auffüllen. Den geplanten Jahresüberschuss 2024 muss sie allerdings vollständig der allgemeinen Rücklage zuführen. Voraussetzung für diese Darstellung ist, dass die Jahresergebnisse wie geplant eintreffen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Bedburg in Tausend Euro 2020 bis 2024 (PLAN)

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	3.517	-5.127	929	937	264
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	255	255
Höhe der allgemeinen Rücklage	47.169	42.042	43.246	43.927	44.191
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	11,7	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	10,7	positives Ergebnis		

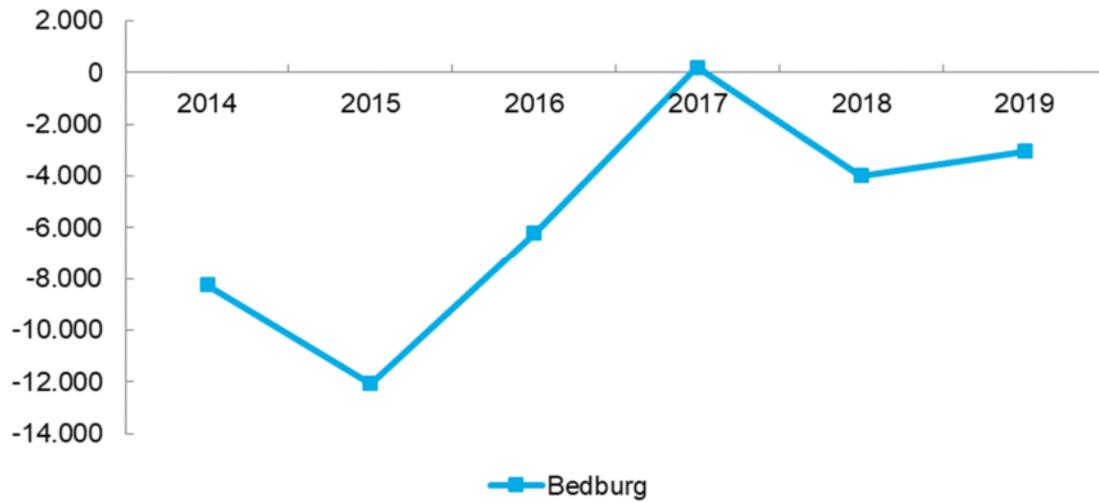
Nach dem derzeitigen Stand der Jahresabschlussarbeiten erwartet die Stadt Bedburg für das Jahr 2020 einen Jahresüberschuss von rund neun Mio. Euro. Dieser ergibt sich hauptsächlich aufgrund von Einsparungen bei den Personalaufwendungen sowie den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und unter Berücksichtigung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz. Er ermöglicht bereits jetzt eine Auffüllung der Ausgleichsrücklage um voraussichtlich rund zwei Mio. Euro.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Bedburg sind bis auf das Jahresergebnis 2017 durchweg negativ. Sie hängen zudem wesentlich von einigen wenigen Positionen ab, die der konjunkturellen Entwicklung unterliegen. Die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Bedburg ist nicht ausgeglichen.

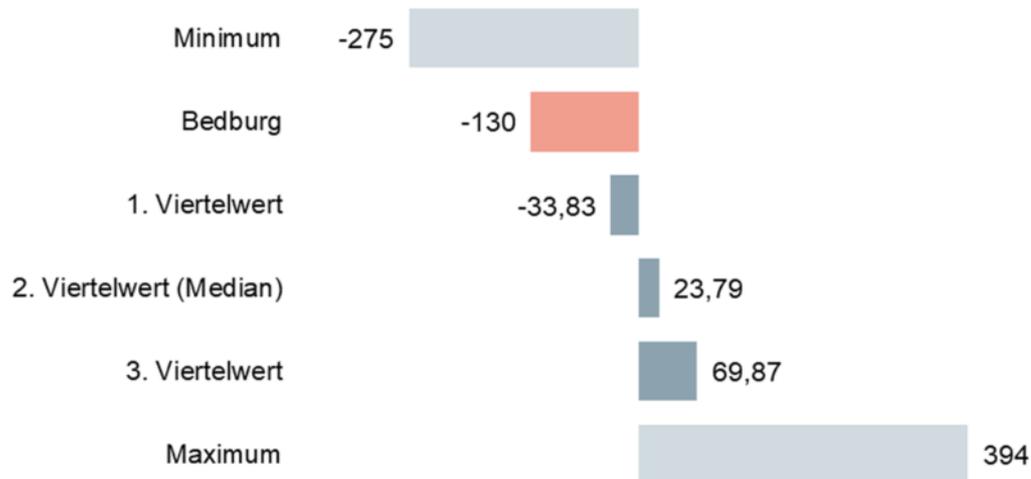
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahresergebnisse Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die **Stadt Bedburg** konnte im Betrachtungszeitraum lediglich im Jahr 2017 einen Jahresüberschuss ausweisen. Im interkommunalen Vergleich des Jahresergebnisses 2019 je Einwohner gehört die Stadt Bedburg zu dem Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2018 sortiert sich die Stadt Bedburg mit einem Jahresergebnis von -170 Euro je Einwohner ähnlich in den interkommunalen Vergleich ein wie im Jahr 2019. Im Jahr 2017 liegt das außergewöhnlich gute Jahresergebnis der Stadt Bedburg von 8,03 Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich immer noch unterhalb des 2. Viertelwertes von 37,81 Euro und ist damit unterdurchschnittlich.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder 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. Zudem haben wir folgende Sondereffekte bereinigt:

- Periodenfremde Erträge in Höhe von 2.909 Euro
- Erträge aus Grundstücksverkäufen in Höhe von 95.769 Euro
- Erstattungszinsen Gewerbesteuer in Höhe von 38.514 Euro
- Zuführung Drohverlustrückstellung / Zinsen Gewerbesteuer in Höhe von 287.733 Euro

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Bedburg	
Jahresergebnis	-3.050
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	17.565
Bereinigungen Sondereffekte	-228
= bereinigtes Jahresergebnis	-20.387
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	16.291

Bedburg	
= strukturelles Ergebnis	-4.096

Das von uns berechnete strukturelle Ergebnis ist rund eine Mio. Euro schlechter als das Jahresergebnis der Stadt Bedburg. Dies liegt daran, dass insbesondere die Erträge aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen im Jahr 2019 um rund zwei Mio. Euro höher waren als im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019.

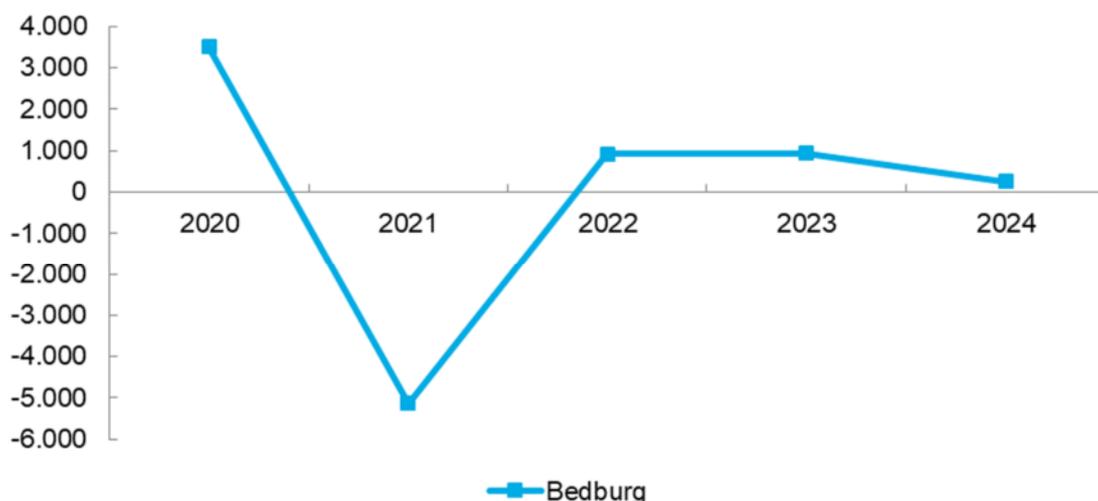
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im folgenden Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Der Doppelhaushalt 2020/2021 der Stadt Bedburg weist bis auf das Jahr 2021 durchweg positive Planergebnisse aus. Die Planung ist grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar. Allerdings sieht die gpaNRW in der Planung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie bei den Ausgleichsleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Andererseits ergibt sich durch einen geringeren Umlagesatz bei der allgemeinen Kreisumlage in den Jahren 2021 und 2022 eine haushaltswirtschaftliche Chance.

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 Bedburg in Tausend Euro 2020 bis 2024



Entgegen ihrer ursprünglichen Planung weist die **Stadt Bedburg** im aktuellen Haushaltsplan 2020/2021 für das Jahr 2020 einen planmäßigen Überschuss aus. Dies lässt sich hauptsächlich auf Erträge durch die Veräußerung von Grundstücken zurückführen, die in diesem Jahr deutlich höher sind. Ab dem Jahr 2022 plant die Stadt mit dem dauerhaften Haushaltsausgleich.

Die Stadt Bedburg plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020/2021 für 2024 einen Überschuss von 263.820 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 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	6.475	8.184	1.709	4,8
Gewerbesteuer	9.180 (9.494)	9.540	360 (46)	0,8 (0,1)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	15.267 (13.773)	19.323	4.056 (5.550)	4,8 (7,0)
Ausgleichsleistungen	1.347 (1.251)	1.581	234 (330)	3,3 (4,8)
Schlüsselzuweisungen	4.605 (4.128)	8.630	4.025 (4.502)	13,4 (15,9)
Übrige Erträge	30.447	35.611	5.164	3,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	13.254	17.716	4.462	6,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.177	9.537	1.360	3,1
Steuerbeteiligungen	1.382 (1.265)	675	-707 (-590)	-13,3 (-11,8)
Allgemeine Kreisumlage	11.452 (11.159)	12.877	1.425 (1.718)	2,4 (2,9)
Übrige Aufwendungen	36.106	41.800	5.694	3,0

* 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 Erträge aus der **Grundsteuer B** steigen im Betrachtungszeitraum um 1,7 Mio. Euro an. Dies liegt hauptsächlich an den geplanten Erhöhungen des Hebesatzes auf 670 Punkte im Jahr 2021 und auf 710 Punkte im Jahr 2022. Die Stadt Bedburg hat als Grundlage für die Planung ab 2020 das Steueraufkommen des Jahres 2019 in Höhe von 6,5 Mio. Euro (abzüglich einer hohen Nachzahlung für ein großes Gewerbegrundstück) berücksichtigt. Die Planung erfolgte mit Hilfe der Orientierungsdaten¹⁵ sowie des geometrischen Mittels.

Den Ansatz für die **Gewerbesteuererträge** des Jahres 2020 hat die Stadt Bedburg vorsichtig geschätzt. Er fällt mit rund 8,6 Mio. Euro geringer aus als die tatsächlichen Erträge des Jahres 2019. Bei der Planung der Ansätze des mittelfristigen Planungszeitraums hat die Stadt Bedburg etwas geringere Steigerungsraten als die der Orientierungsdaten berücksichtigt. Die Gewerbestruktur in der Stadt ist ausgeglichen; abhängig von ein oder zwei großen Steuerzahlern ist Bedburg nicht.

Auch bei der Ermittlung der **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** hat die Stadt Bedburg die Orientierungsdaten bzw. den aktualisierten Orientierungsdaten-Erlass¹⁶ beachtet. Bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer bilden die Ergebnisse der November-Steuerschätzung des Jahres 2019 die Planungsgrundlage. Zum Planungszeitpunkt waren die für die Jahre 2021 bis 2023 geltenden Schlüsselzahlen zur Verteilung des Gesamtaufkommens noch nicht bekannt. Die Stadt Bedburg ist bei der Berechnung der Ansätze für die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer davon ausgegangen, dass die Schlüsselzahl weiter ansteigt. Tatsächlich ist sie aber von 0,0015694 (2018 bis 2020) auf 0,0015385 (2021 bis 2023) gesunken. Im Vergleich zu den Planwerten ergeben sich mit den neuen Schlüsselzahlen Mindererträge in Höhe von durchschnittlich rund 650.000 Euro pro Jahr, die die gpaNRW als zusätzliches Risiko einstuft. Ein weiteres zusätzliches Risiko ergibt sich aus der Tatsache, dass versehentlich von den Orientierungsdaten abweichende Steigerungsraten berücksichtigt wurden. Dadurch ergibt sich ein durchschnittliches Risiko von rund 210.000 Euro im gesamten Planungszeitraum.

Die bei den **Ausgleichsleistungen** berücksichtigten Steigerungsraten weichen ebenfalls leicht von den Orientierungsdaten ab. Im Planungszeitraum von 2020 bis 2024 ergibt sich dadurch ein zusätzliches Risiko von 52.000 Euro.

Die **Schlüsselzuweisungen** betragen 90 Prozent der Differenz zwischen der Ausgangs- und der Steuerkraftmesszahl. Die städtische Steuerkraft hat daher einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Bedburg hat bei der Berechnung der Plandaten die voraussichtliche Entwicklung ihrer Steuerkraftmesszahl zugrunde gelegt. Zudem hat sie den mutmaßlichen Verlauf der Ausgangsmesszahl prognostiziert. Dabei hat sie den voraussichtlichen Zuzug von Einwohnern durch die Entwicklung der Neubaugebiete berücksichtigt. Insgesamt steigen die Schlüsselzuweisungen im Planungszeitraum an, weil die Ausgangsmesszahl ansteigt und die Steuerkraftmesszahl zunächst sinkt. Die Planung der Schlüsselzuweisungen ist

¹⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19.

¹⁶ Schnellbrief 25/2020 des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen vom 30. Januar 2020.

nachvollziehbar und enthält keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allerdings unterliegen die Schlüsselzuweisungen grundsätzlich einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko, da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisungen beeinflussen.

Die **Personalaufwendungen** hat die Stadt Bedburg anhand des Personalbestands bzw. Stellenplans kalkuliert. Auch die derzeit gültigen Tarifverträge und beamtenrechtlichen Vorschriften hat sie dabei berücksichtigt. Die Orientierungsdaten für die Personalaufwendungen betragen ein Prozent jährliche Steigerung und stellen einen Zielwert dar. In den letzten Jahren lagen die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse regelmäßig über einem Prozent. Die Steigerung von einem Prozent pro Jahr kann nur mithilfe konkreter Konsolidierungsbemühungen eingehalten werden. Die Stadt Bedburg ist von diesem Zielwert abgewichen und hat eine Steigerung von 1,5 Prozent berücksichtigt. Diese möchte sie mit folgenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen erreichen:

- Wiederbesetzungssperre von sechs Monaten.
- Keine Wiederbesetzung der Stellen ausscheidender Reinigungskräfte (evtl. Fremdreinigung).
- Wegfall von Stellen durch Optimierung der Geschäftsabläufe.
- Wiederbesetzung von Stellen durch Nachwuchskräfte (Einsparungen durch niedrigere Erfahrungsstufen).

Die gpaNRW sieht durch die differenzierte Planung lediglich ein allgemeines, aber kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die geplanten **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen 2020 auf 11,4 Mio. Euro an, sinken in den darauffolgenden Jahren aber auf durchschnittlich 9,7 Mio. Euro pro Jahr ab. Dennoch sind die Ansätze damit höher als die Rechnungsergebnisse der voran gegangenen Jahre. Beeinflusst werden die Ansätze insbesondere von der Umsetzung des „Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes“ (ISEK), dem Umbau der Karlstraße in eine Fahrradstraße, der Sanierung des Alleenradweges und der Einplanung von Mitteln für die Digitalisierung der Verwaltung. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden von den Fachdiensten auf der Grundlage von Erfahrungswerten in Verbindung mit aktuellen Erkenntnissen geplant.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit zusammen. Die Stadt hat diese Positionen anhand der Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes eingeplant. Die Aufwendungen sinken, da der Landesvervielfältiger ab dem Jahr 2020 abgesenkt wird und die Erhöhungszahl zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit ab dem Jahr 2020 wegfällt.

Die Umlagegrundlagen der Kommunen (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) und der vom Rhein-Erft-Kreis festgelegte Umlagesatz bestimmen die Höhe der **allgemeinen Kreisumlage**. Die Stadt Bedburg hat bei der Planung der allgemeinen Kreisumlage die voraussichtliche Entwicklung ihrer Umlagekraft berücksichtigt. Zudem hat sie bei der Planung Umlagesätze von 36,90 Prozent (2020), 37,48 Prozent (2021), 37,75 Prozent (2022), 36,71 Prozent

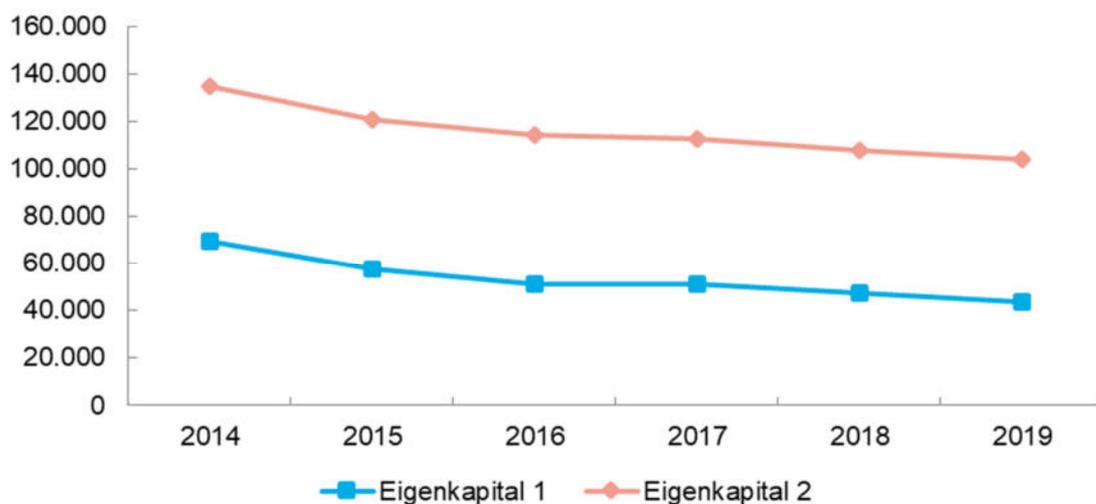
(2023) und 34,96 Prozent (2024) zugrunde gelegt. Der Rhein-Erft-Kreis hat in seinem Haushaltsplanentwurf 2021/2022 den Umlagesatz für die Jahre 2021 und 2022 auf jeweils 31,50 Prozent festgesetzt. Bei gleichbleibenden Umlagegrundlagen ergeben sich durch den geringeren Umlagesatz für die Stadt Bedburg in den Jahren 2021 und 2022 jeweils rund zwei Mio. Euro weniger Aufwendungen für die allgemeine Kreisumlage.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Bedburg ist niedrig. Seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2005 hat sich das Eigenkapital etwas mehr als halbiert. Im interkommunalen Vergleich sind die Eigenkapitalquoten der Stadt Bedburg unterdurchschnittlich.

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 Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019

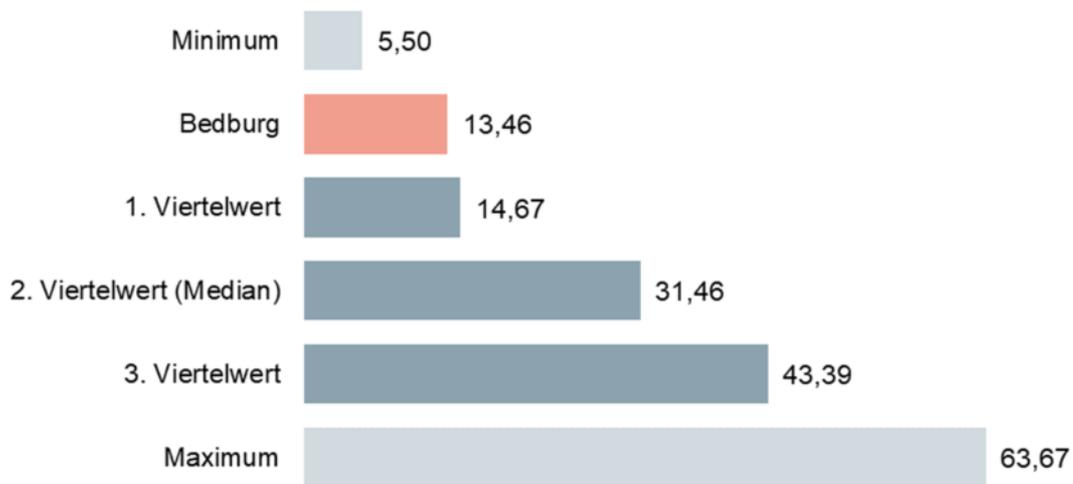


Das Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) der Stadt Bedburg hat sich im Betrachtungszeitraum von 69,4 Mio. Euro um 25,9 Mio. Euro auf 43,5 Mio. Euro reduziert. In der Eröffnungsbilanz 2005 lag das Eigenkapital noch bei 89,1 Mio. Euro. Das Eigenkapital 1 der Stadt Bedburg hat sich somit halbiert.

Das Eigenkapital 2 beinhaltet neben dem Eigenkapital 1 noch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Dem Eigenkapitalverzehr entsprechend sind auch die Eigenkapitalquoten rückläufig. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Bedburg mit einer Eigenkapitalquote 1 von 13,46 Prozent zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalquote 2 der Stadt Bedburg in Höhe von 32,15 Prozent liegt im interkommunalen Vergleich 2019 ebenfalls unterhalb des 1. Viertelwertes.

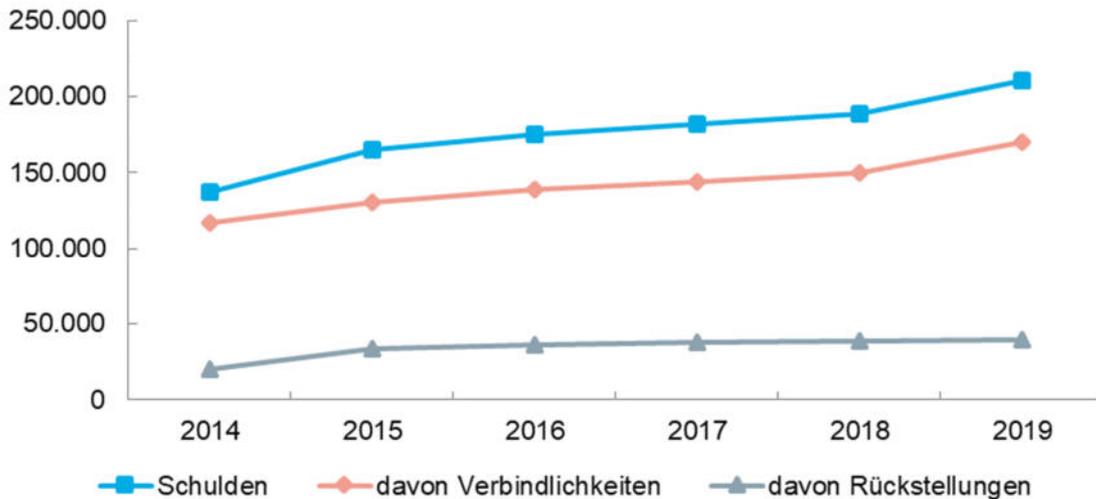
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Bedburg weist im Vergleich mit anderen Kommunen den höchsten Schuldenstand je Einwohner aus. Dies liegt unter anderem an dem hohen Bestand an Investitionskrediten, der auf die Beteiligungen im Energiesektor zurückzuführen ist.
- Rein Rechnerisch haben die meisten Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Nutzungsdauer erreicht oder überschritten. Insgesamt ist die Altersstruktur des städtischen Vermögens aber noch ausgeglichen. Geplante Investitionen führen in den nächsten Jahren zu einem weiteren Kreditbedarf.

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.

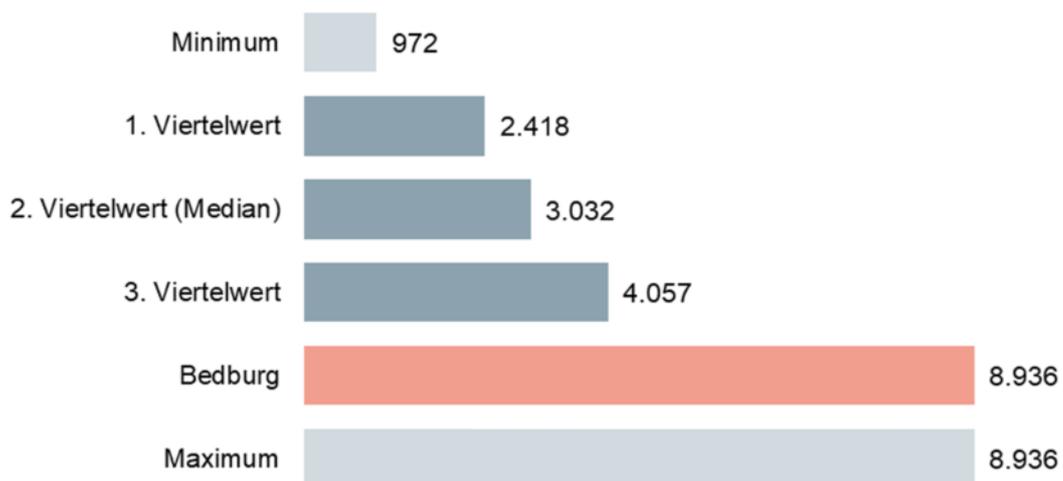
Schulden Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Bedburg** sind in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. Im Eckjahresvergleich von 2014 bis 2019 haben sie sich von 137 Mio. Euro um fast 73 Mio. Euro auf 210 Mio. Euro erhöht. Im Jahr 2005 lagen sie noch bei rund 52 Mio. Euro. Ausschlaggebend für den hohen Schuldenstand sind die Verbindlichkeiten, die im Kapitel „1.3.5.1 Verbindlichkeiten“ näher analysiert werden.

Im interkommunalen Vergleich der Schulden je Einwohner stellt die Stadt Bedburg den Maximalwert dar:

Schulden je Einwohner in Euro 2019



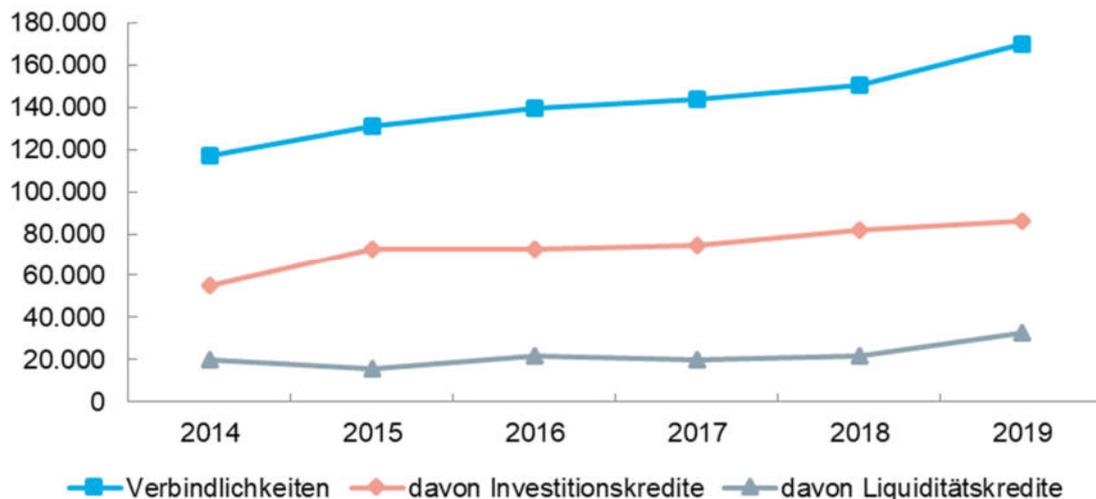
In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten machen bei der Stadt Bedburg den größten Anteil der Schulden aus. Diese entwickeln sich im Betrachtungszeitraum wie folgt:

Verbindlichkeiten Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Investitionskredite bestimmen maßgeblich die Entwicklung der Verbindlichkeiten der Stadt Bedburg. Ursächlich für deren Anstieg ist die Finanzierung der Beteiligungen an der RWE Innogy Windpark GmbH u. Co. KG im Zusammenhang mit der Errichtung des Windparks Königshovener Höhe. Diese hat zu Neuaufnahmen in Höhe von 33,7 Mio. Euro im Jahr 2014 sowie in Höhe von 19,2 Mio. Euro im Jahr 2015 geführt. Das Kapitel „1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“ enthält weitere Erläuterungen zur energiewirtschaftlichen Beteiligung der Stadt Bedburg.

Die Liquiditätskredite sind vor allem im Jahr 2019 angestiegen. Dies liegt allerdings daran, dass damit der Ankauf eines größeren Gewerbegrundstücks zwischenfinanziert wurde. Die Rückzahlung des Darlehens erfolgte im Jahr 2020.

Die energiewirtschaftlichen Beteiligungen tragen dazu bei, dass die Stadt Bedburg im interkommunalen Vergleich die höchsten Investitionskredite je Einwohner aufweist:

Kredite je Einwohner in Euro 2019

Kennzahl	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	3.646	22,2	380	1.074	1.356	3.646	49
Liquiditätskredite je Einwohner	1.385	0,00	9,19	118	837	2.294	49

Allerdings wären die Investitionskredite je Einwohner der Stadt Bedburg auch ohne die Verbindlichkeiten für den Windpark überdurchschnittlich hoch: Ohne die Ende 2019 bestehenden Verbindlichkeiten für den Windpark in Höhe von 41,1 Mio. Euro betragen die Investitionskredite je Einwohner 1.900 Euro. Damit würde die Stadt immer noch zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Investitionskrediten je Einwohner gehören.

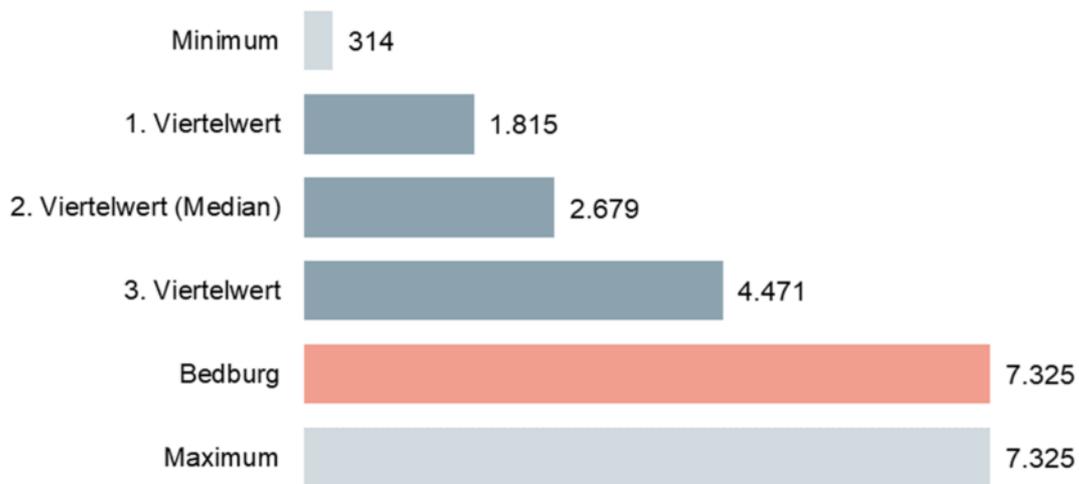
Auch der Stand der Liquiditätskredite der Stadt Bedburg ist überdurchschnittlich hoch: Die Stadt Bedburg gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Liquiditätskrediten je Einwohner. Ohne den Betrag in Höhe von 8,6 Mio. Euro für die Zwischenfinanzierung lägen die Liquiditätskredite je Einwohner bei 1.020 Euro und somit immer noch oberhalb des 3. Viertelwertes. Ein hoher Bestand an Liquiditätskrediten, die eigentlich nur zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln dienen sollen, birgt nicht nur erhebliche Zinsrisiken, sondern entspricht auch nicht dem Prinzip der im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) verankerten intergenerativen Gerechtigkeit.

Weiterhin tragen die hohen Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen, zu den insgesamt hohen Verbindlichkeiten bei. Auch bei diesen Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften stellt die Stadt Bedburg mit fast 24 Mio. Euro den Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Diese sind im Zusammenhang mit den Public Private Partnership-Modellen bezüglich des Schulzentrums und des Sport- und Wellnessbades entstanden.

Um die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Bedburg interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW für die Jahre 2016 bis 2019 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 Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch im derzeitigen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner stellt die Stadt Bedburg den Maximalwert. Ursächlich für die hohen Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Bedburg sind die hohen Verbindlichkeiten des Kernhaushalts.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Bedburg in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-7.538	-1.675	1.646	3.947	5.906
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	2.924	-8.776	11.090	3.807	-6.828
= Finanzmittel-überschuss/-fehlbetrag	-4.613	-10.450	12.736	7.753	-922
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-6.361	4.854	-15.082	-7.414	2.083

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-10.974	-5.597	-2.345	339	1.161

Die Stadt Bedburg weist in ihrer Planung ab dem Haushaltsjahr 2022 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Die Stadt kann in diesen Jahren das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren und ist nicht auf Liquiditätskredite angewiesen.

Der schwankende Saldo aus Investitionstätigkeit ist auf folgende Positionen zurückzuführen:

Ausgewählte investive Ein- und Auszahlungspositionen Bedburg in Tausend Euro

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	7.080	2.403	5.534	8.813	5.354
Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	26.543	4.152	10.298	8.295	4.322
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	2.765	1.889	10.065	1.201	1.812
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	11.803	4.420	100	100	100
Auszahlungen für Baumaßnahmen	8.376	10.066	12.956	11.845	16.148
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	10.432	432	432	432	432

Folgende Maßnahmen beeinflussen die dargestellten Ein- und Auszahlungspositionen maßgeblich:

- Fördermittel nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG), Zuschüsse für Kunstrasenplätze, die Zufahrtstraße zum Schlossparkplatz und den Umbau des Bahnhofs, für den Neubau zweier Kindergärten sowie der Zuschuss „Infrastrukturfolgekostenbeitrag“ im Jahr 2023.
- Einzahlungen durch Grundstücksverkäufe in den Baugebieten „Sonnenfeld“ und „Resourcenschutzsiedlung“ sowie die Einzahlungen der Erschließungsbeiträge.
- Erwerb von Grundstücken, insbesondere für Gewerbe- und Industrieflächen.
- An- und Ausbau der Grundschule Kirchherten, Neubau zweier Kitas, Bau einer Schule auf dem Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik, Neubau des Rathauses.

- Sanierung von Straßen, Erschließung neuer Bau- und Industriegebiete und Investitionen im Rahmen des ISEK.
- Die Erweiterung des Windparks Königshovener Höhe im Jahr 2020. (Tatsächlich erfolgt keine Erweiterung des Windparks Königshovener Höhe. Stattdessen werden die zehn Mio. Euro für die Gründung des neuen Windparks A 44n verwendet.)

Insgesamt werden die Verbindlichkeiten der Stadt Bedburg voraussichtlich bis zum Jahr 2021 weiter ansteigen. Bis dahin ist die Stadt auf Liquiditätskredite angewiesen und plant auch im investiven Bereich mit weiteren Darlehensaufnahmen. Auch für das Jahr 2024 plant die Stadt eine Kreditaufnahme von rund 6,8 Mio. Euro für den Bau eines Kindergartens und den Neubau der Grundschule Bedburg. Ansonsten sind die Finanzmittelüberschüsse in den Jahren 2022 und 2023 für den Abbau der Kredite vorgesehen. Der anvisierte Schuldenabbau ist aber nur möglich, wenn die Finanzmittel nicht für neue Investitionsprojekte verwendet werden.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Bedburg in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren nach Anlage 16*		GND in Jahren Bedburg	Durchschnittl. RND in Jahren Bedburg zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	27	66	2.449.834
Verwaltungsgebäude	40	80	50	10	81	476.885
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	48	40	2.825.976
Schulen	40	80	80	38	53	23.118.090
Schulsporthallen	40	60	40	18	56	2.957.452

Vermögensgegenstand	GND in Jahren nach Anlage 16*		GND in Jahren Bedburg	Durchschnittl. RND in Jahren Bedburg zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	36	55	730.093
Sporthallen	40	60	40	15	63	103.739
Hallenbäder	40	70	40	32	20	13.870.702
Abwasserkanäle	50	80	67	30	56	27.105.291
Geh- und Radwege und Parkplätze	30	60	58	34	41	11.828.319
Straßenkomponente Deckschicht	10	30	53	28	47	7.036.530
Straßenkomponente Unterbau	30	80	53	37	30	8.219.970

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadt Bedburg hat für ihr Vermögen sowohl kurze, mittlere als auch eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Rein rechnerisch haben die meisten Vermögensgegenstände die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer erreicht oder überschritten.

Auffällig ist der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude. Dieser wird sich perspektivisch ändern, da die Stadt Bedburg das Rathaus im Stadtteil Kaster seit 2017 umbaut und saniert. Im Jahr 2013 haben sich die Bedburger Bürger in einem Ratsbürgerentscheid entschieden, dass die Verwaltung zentral in Kaster untergebracht werden soll. Zuvor gab es mit den beiden Rathäusern in Bedburg und Kaster sowie einer Nebenstelle an der Adolf-Silverberg-Straße drei Verwaltungsstandorte. Für die Zentralisierung der Verwaltung wurden rund 14,5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Das Rathaus wird in der Anlagenbuchhaltung zum Jahresende 2020 aktiviert. Die Nutzungsdauer des Altbestandes ist im Jahr 2020 abgelaufen. Die Gesamtnutzungsdauer des Rathauses wird voraussichtlich auf 50 Jahre festgesetzt.

Die Stadt Bedburg hat den Werteverzehr ihres Vermögens im Jahr 2018 um 61,5 Prozent durch Investitionen ausgeglichen. Jedoch war die Investitionsquote in den Vorjahren zum Teil deutlich höher und liegt im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 bei 291 Prozent. Die Stadt Bedburg hat damit in den letzten Jahren vergleichsweise stark in ihr Vermögen investiert. Allerdings machen die Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen im Zusammenhang mit den Beteiligungen im Energiesektor den maßgeblichen Anteil dieser Investitionen aus. Die Werte des Gebäude- und Infrastrukturvermögens sinken stetig. Nichtsdestotrotz sind die Auszahlungen für Baumaßnahmen in den Jahren 2018 und 2019 deutlich höher als zuvor und werden im Planungszeitraum weiter ansteigen.

Fördermittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und dem Programm Gute Schule 2020 helfen der Stadt Bedburg bei der Finanzierung von Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Bedburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Die Stadt hat sowohl ein Finanzcontrolling als auch ein Finanzberichtswesen implementiert. Die Berichte an die budgetverantwortlichen Fachdienste und den Rat erfolgen allerdings unregelmäßig.

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 Bedburg** hat den Doppelhaushalt 2020/2021 im April 2020 beschlossen. Die Stadt Bedburg hat die beschlossene Haushaltssatzung daraufhin im Mai 2020 bei der Aufsichtsbehörde angezeigt und die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes beantragt. Die Frist nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW hat die Stadt Bedburg demnach nicht eingehalten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres. In den Vorjahren ergibt sich hinsichtlich der zeitlichen Aufstellung und Anzeige/Antrag auf Genehmigung ein ähnliches Bild.

Die Jahresabschlüsse stellt die Stadt Bedburg ebenfalls nicht fristgerecht auf. Gemäß § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW leitet der Bürgermeister den von ihm bestätigten Entwurf des Jahresabschlusses bis Ende März des Folgejahres dem Rat zur Feststellung zu. Der Jahresabschluss 2018 wurde am 21. April 2020 aufgestellt und bestätigt und am 28. April 2020 an den Rat geleitet.

In der Vergangenheit konnte die Stadt Bedburg die Fristen besser einhalten. So hat sie den Jahresabschluss 2014 beispielsweise bereits im Sommer 2015 aufgestellt. Aufgrund von Personalmangel braucht die Stadt derzeit deutlich länger, um die Jahresabschlüsse aufzustellen. Aktuell versucht sie aber, das Personal im Fachdienst Finanzen wieder aufzustocken.

Das Finanzcontrolling gewinnt vor allem an Bedeutung, wenn die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht eingehalten werden. Die Stadt Bedburg führt ein solches Finanzcontrolling durch, indem der Fachdienst 2 Finanzen Daten auswertet, um eventuelle Steuerungsbedarfe feststellen zu können. Insbesondere wird regelmäßig überprüft, ob die geplanten Ertragssteigerungen, die aus den Konsolidierungsmaßnahmen resultieren, auch tatsächlich erreicht werden. Um die budgetverantwortlichen Organisationseinheiten an dem Controllingprozess zu beteiligen, erstellt der Fachdienst 2 Finanzen unregelmäßig Berichte über den Stand der Haushaltsausführung. So können die einzelnen Fachdienste die Informationen bei ihren Entscheidungen berücksichtigen und die Fachausschüsse informieren. Das Finanzberichtswesen der Stadt Bedburg enthält meist Informationen über die Aufwands- und Ertragsarten sowie über die Investitionsmaßnahmen und die Wirksamkeit der Konsolidierungsmaßnahmen. Ein Vergleich der Plan- und Prognosewerte findet statt. Eine Berichterstattung in Form eines Controllingberichtes an den Rat erfolgt unregelmäßig. Stattdessen berichtet die Verwaltung der Politik bei Einzelthemen oftmals über Mitteilungen in den Rats- und Ausschusssitzungen. Alle Sitzungsvorlagen mit finanziellen Auswirkungen, die im laufenden oder in späteren Haushaltsjahren gesamthaushaltsrechtlich relevant sind, bedürfen der Mitzeichnung oder der Stellungnahme des Kämmerers.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die budgetverantwortlichen Fachdienste, die Verwaltungsführung und den Rat regelmäßig zu festgelegten Berichtsterminen über die prognostizierte Entwicklung wichtiger Haushaltspositionen zum Ende des Planungszeitraums informieren.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Haushaltssituation der Stadt Bedburg wird von externen Faktoren beeinflusst. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch steigende Sozialkosten, Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie die Instandhaltung ihres Vermögens bedingt sind, kann die Stadt Bedburg nur zum Teil selbst kompensieren.

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

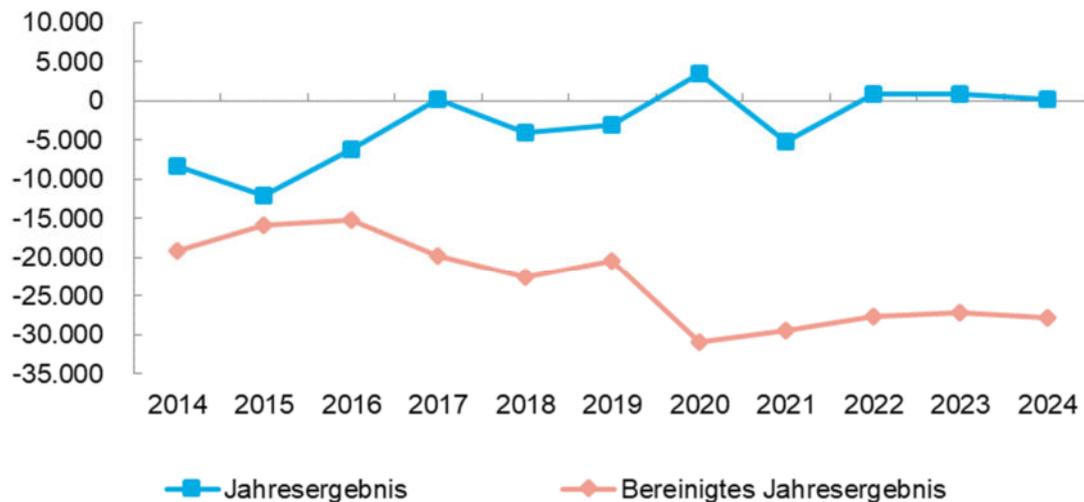
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen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

Folgende individuelle Sondereffekte wurden bereinigt:

- Erstattungen des Rhein-Erft-Kreises aufgrund zu viel gezahlter Kreisumlage

- Periodenfremde Erträge
- Erträge aus dem Verkauf von Grundstücken und Gebäuden
- Erstattungsinsen Gewerbesteuer
- Bildung Drohverlustrückstellung Gewerbesteuer (2015)

Jahresergebnisse und bereinigte Jahresergebnisse 2014 bis 2024 in Tausend Euro



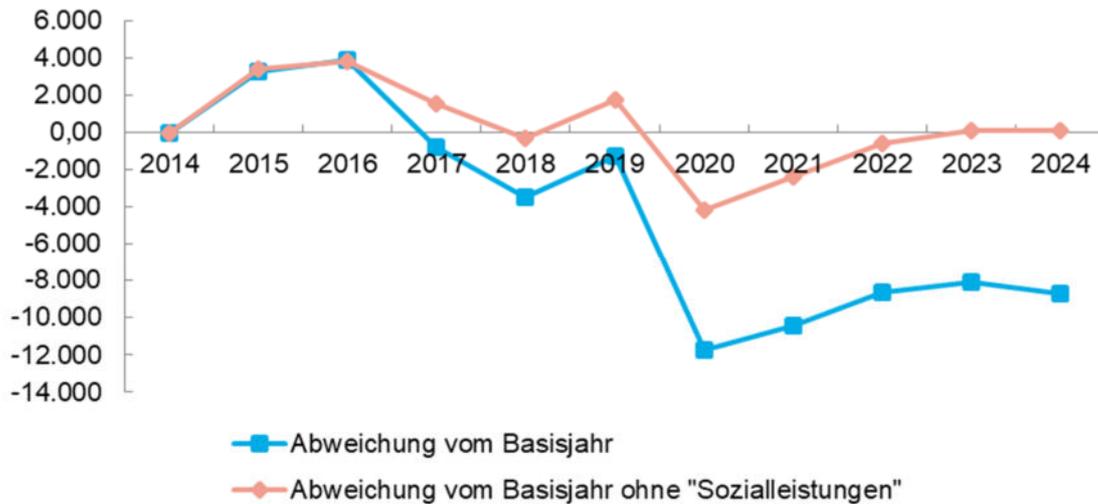
Werte 2014 bis 2019 gemäß den Jahresabschlüssen; Werte ab 2020 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2020/2021.

Die bereinigten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage sowie die individuellen Sondereffekte beeinflussen die Jahresergebnisse der **Stadt Bedburg** zum Teil maßgeblich. Dies zeigt sich beispielsweise in den Jahren 2015, 2017 und 2020 durch die gegenteilige Entwicklung des Jahresergebnisses und des bereinigten Jahresergebnisses. Im Jahr 2015 macht sich hauptsächlich die Bildung der Drohverlustrückstellung in Höhe von fast 13 Mio. Euro im Jahresergebnis bemerkbar. Im Jahr 2017 sind sowohl die Gewerbesteuererträge als auch die Schlüsselzuweisungen vergleichsweise hoch. Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken in Höhe von 16,2 Mio. Euro führen im Jahr 2020 zu einem planmäßigen Überschuss.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

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.

Bereinigte Jahresergebnisse Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2024



Werte 2014 bis 2019 gemäß den Jahresabschlüssen; Werte ab 2020 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2020/2021.

In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums verläuft der Trend im positiven Bereich. Erst ab dem Jahr 2017 ist ein Abwärtstrend erkennbar, der sich mit sinkenden Erträgen und steigenden Aufwendungen erklären lässt. Insbesondere die Sozialtransferaufwendungen sind in diesem Jahr angestiegen, wodurch auch eine Lücke zwischen blauer und roter Linie entsteht.

Im Jahr 2019 führen hauptsächlich gestiegene Grundsteuererträge und Kostenerstattungen von Gemeinden zu einer Erholung der bereinigten Jahresergebnisse.

Auffällig ist die Verschlechterung des Trends im Jahr 2020, die in erster Linie auf deutlich höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Instandhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) sowie gestiegene Aufwendungen für soziale Leistungen und die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zurückzuführen ist. In den Folgejahren verbessern sich die bereinigten Jahresergebnisse wieder leicht, erreichen aber nicht mehr den Ausgangswert von 2014 (blaue Linie).

Zwar steigen auch die nicht bereinigten Erträge (z.B. die Steuererträge aufgrund der Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B) sowie die Zuwendungen und allgemeine Umlagen an. Diese können aber die höheren Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, bilanziellen Abschreibungen, Transferaufwendungen und sonstige ordentlichen Aufwendungen nicht decken. Die Grafik verdeutlicht, dass vor allem die Sozialleistungen stark ansteigen. Das Ergebnis des Produktbereiches Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird im Jahr 2024 voraussichtlich um 7,7 Mio. Euro schlechter sein als im Jahr 2014. Innerhalb des Produktes erfahren alle Produktgruppen Aufwandssteigerungen; ein besonders deutlicher Anstieg ist aber mit 4,3 Mio. Euro in der Produktgruppe 06.365 Tageseinrichtungen für Kinder zu erkennen. Hier macht sich besonders die Schaffung neuer Kindergartenplätze bemerkbar.

Das HSK der Stadt Bedburg stützt sich auf folgende Bereiche:

- Personalaufwendungen: Wiederbesetzungssperre, keine Wiederbesetzung der Stellen ausscheidender Reinigungskräfte (evtl. Fremdreinigung), Wegfall von Stellen durch Optimierung der Geschäftsabläufe, Wiederbesetzung von Stellen durch Nachwuchskräfte (Einsparungen durch niedrigere Erfahrungsstufen).
- Gebäudeverwaltung: Gebäudebestand reduzieren, Nutzung der städtischen Gebäude wirtschaftlich optimieren.
- Sport- und Freizeitanlagen: Nutzung der Anlagen optimieren, Konzentration auf wenige Anlagen.
- Anhebung der Realsteuerhebesätze.
- Abbau von Liquiditätskrediten.
- Vermeidung neuer Kreditaufnahmen.
- Energiewirtschaftliche Betätigung: Beteiligungen am Windpark Königshovener Höhe und an den Netzgesellschaften Strom bzw. Gas (siehe Ausführungen im Kapitel „1.5.1 Energiewirtschaftliche Beteiligungen der Stadt Bedburg“).
- Flächenentwicklung im Wohnungsbau bzw. zur Ansiedlung von Gewerbe und Industrie.
- Verwendung der Mittel aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ und des Kommunalinvestitionsfördergesetzes.

Die Stadt Bedburg schafft es trotz dieser Bemühungen nicht, den Trend im Betrachtungszeitraum nachhaltig positiv zu beeinflussen. Der angestrebte Haushaltsausgleich ist zu einem Großteil von externen Faktoren wie den Gewerbesteuererträgen, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, den Schlüsselzuweisungen und individuellen Sondereffekten abhängig. Diese von der Stadt nicht unmittelbar beeinflussbaren Positionen bergen Risiken. Umso wichtiger ist es, dass die Stadt Bedburg in den steuerbaren Handlungsfeldern weitere Konsolidierungsmöglichkeiten entwickelt. Es sollte daher eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die **Stadt Bedburg** hat ihre Realsteuerhebesätze im Rahmen der Haushaltskonsolidierung angehoben. Der Hebesatz für die Grundsteuer A wurde im Jahr 2014 auf 350 Hebesatzpunkte erhöht. Danach folgten 2016 und 2018 weitere Erhöhungen um je 30 auf 410 Punkte. Den Hebesatz für die Grundsteuer B hat die Stadt Bedburg für das Jahr 2014 auf 550 Hebesatzpunkte festgesetzt. Auch hier erfolgte eine Erhöhung im zweijährigen Rhythmus, allerdings um je 40 Punkte. Die für das Jahr 2020 vorgesehenen Erhöhungen der Hebesätze für die Grundsteuern hat die Stadt Bedburg um ein Jahr nach hinten verschoben. Der Hintergrund ist, dass die Stadt

im Jahr 2020 einen planerischen Jahresüberschuss durch Veräußerungen von Gewerbe- und Wohnbaugrundstücken darstellen konnte. Die weiteren Steigerungen sollen nun 2021 auf 440 Punkte (Grundsteuer A) bzw. 670 Punkte (Grundsteuer B) sowie 2022 auf 470 Punkte (Grundsteuer A) bzw. 710 Punkte (Grundsteuer B) erfolgen. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer liegt seit 2014 bei 495 Hebesatzpunkten.

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

Hebesätze in von Hundert 2020

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Bedburg	410	630	495
Bergheim	340	600	500
Elsdorf	340	715	520
Grevenbroich	300	500	450
Jüchen	250	440	450
Rommerskirchen	285	465	450
Titz	400	680	499
Mittelwert der Kommunen im Rhein-Erft-Kreis	339	575	486
Mittelwert kreisangehörige Kommunen im Regierungsbezirk Köln	362	584	478
Mittelwert kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern	285	527	443
Fiktiver Hebesatz GFG 2020	223	443	418

Auswirkungen von Hebesatzanpassungen Bedburg

	Grundsteuer B
Hebesatz 2019 in v. H.	630
Erträge 2019 in Euro	6.475.274
Ertrag je Hebesatzpunkt in Euro	10.278

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg überträgt sowohl nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen als auch nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahren als die Mehrzahl der übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Investitionen werden regelmäßig in die Folgejahre verschoben. Dadurch leidet die Transparenz, da der Haushaltsplan nur noch ein eingeschränkt realistisches Bild der anstehenden Investitionen und Folgekosten liefert. Zudem entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung.

- Die Stadt Bedburg hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt.

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

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

Die **Stadt Bedburg** hat in einer Dienstanweisung festgelegt, wie sie mit der Übertragung von Ermächtigungen umgeht. Demnach sind alle Ermächtigungen für investive Auszahlungen, konsumtive Auszahlungen für Rückstellungen sowie konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar. Grundsätzlich ist eine eingegangene Verpflichtung nötig, damit Ermächtigungen übertragen werden können. Die Dienstanweisung beinhaltet zudem die Regelung, dass Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich zu vermeiden sind, wenn absehbar ist, dass der folgende Haushalt mit einem Haushaltssicherungskonzept belegt werden muss. Die Organisationseinheiten müssen die Übertragung von Ermächtigungen beantragen und entsprechend begründen. Die Entscheidung über die Übertragung von Ermächtigungen obliegt dem Stadtkämmerer.

Ordentliche Aufwendungen Bedburg 2014 bis 2018

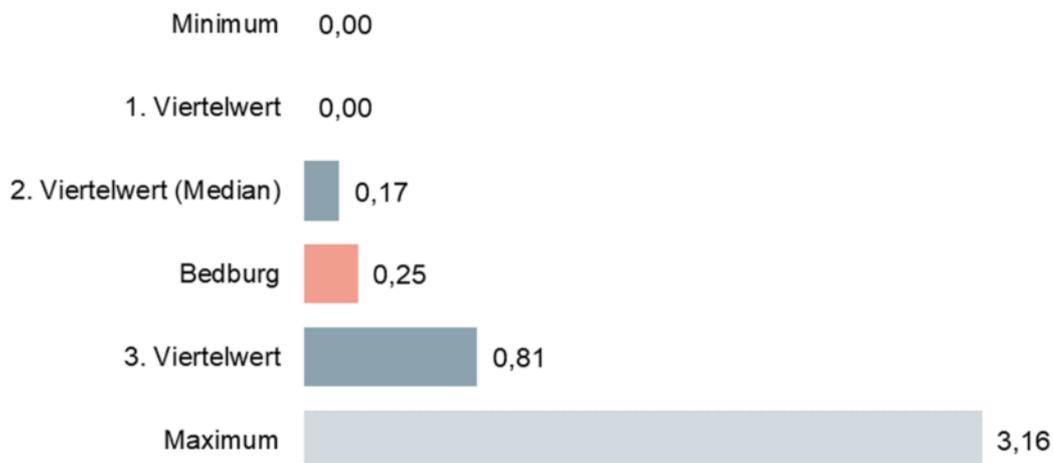
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	51.218	56.432	62.891	65.876	65.870	67.714
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.173	398	224	456	2.199	172
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	2,29	0,70	0,36	0,69	3,34	0,25
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	52.391	56.830	63.115	66.332	68.069	67.886

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,24	0,70	0,35	0,69	3,23	0,25
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	55.094	67.644	58.073	61.511	65.114	67.499
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	105	119	92,01	92,73	95,66	99,43

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt bei durchschnittlich 101 Prozent. In den Jahren 2014 und 2015 waren die zu leistenden Mehraufwendungen durch über- oder außerplanmäßige Aufwendungen nach § 83 GO NRW oder durch Mehrerträge und Minderaufwendungen im Rahmen der Budgetierungsregelungen nach § 21 KomHVO NRW gedeckt.

Die Stadt Bedburg hat von 2017 nach 2018 deutlich mehr Ermächtigungen übertragen als in den anderen Jahren. Der Ansatzerhöhungsgrad ist mit 3,34 Prozent entsprechend höher als in den übrigen Jahren ausgefallen. Der Grund dafür ist, dass alleine im Bereich Liegenschaften Aufwendungen in Höhe von 1,6 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Bodenprospektion des Gebiets Sonnenfeld, Artenschutzgutachten für das Baugebiet Kolpingstraße und Rodungen der Grünfläche Brucknerstraße übertragen wurden. Im interkommunalen Vergleich liegt der Ansatzerhöhungsgrad 2018 knapp unterhalb des Maximalwertes. In den übrigen Jahren positioniert sich die Stadt Bedburg mit geringeren Ansatzerhöhungsgraden eher im Mittelfeld.

Ansatzerhöhungsgrad (Ordentliche Aufwendungen) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner liegen im Jahr 2018 oberhalb des 3. Viertelwertes, in den Jahren 2016, 2017 und 2019 jedoch darunter.

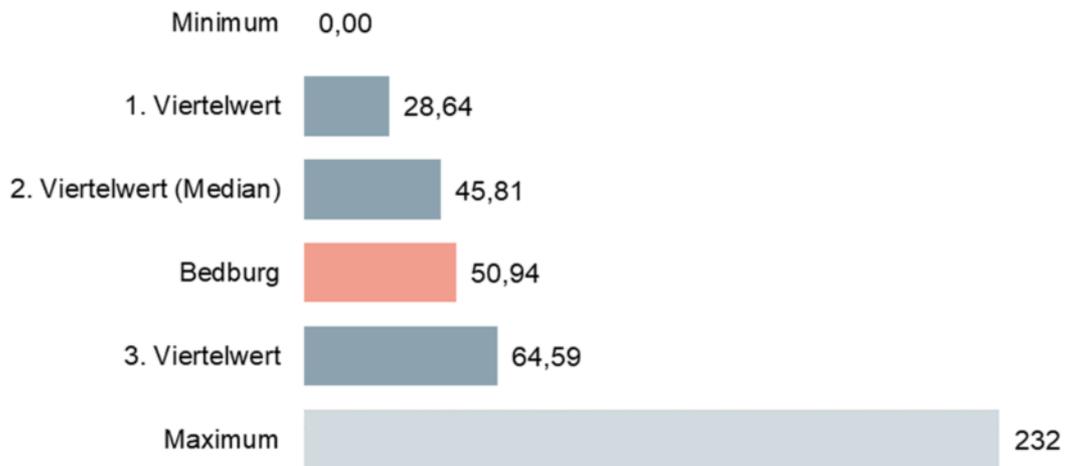
Investive Auszahlungen Bedburg 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.793	28.069	10.272	19.278	19.001	32.048
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	55.859	19.204	8.492	13.748	16.324	16.324
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	570	68,42	82,68	71,31	85,91	50,94
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	65.652	47.273	18.764	33.026	35.325	48.372
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	85,08	40,62	45,26	41,63	46,21	33,75
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	37.253	19.764	3.794	11.698	10.177	26.205
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	56,74	41,81	20,22	35,42	28,81	54,17

Auch die Höhe der übertragenen investiven Auszahlungsermächtigungen schwankt. Dies liegt v.a. an den Übertragungen der Auszahlungsermächtigungen für energiewirtschaftliche Beteiligungen, den Erwerb von Grundstücken, den Bau von Asylbewerberunterkünften und des Rathauses sowie im Zusammenhang mit der Entwicklung von Baugebieten.

Im einwohnerbezogenen interkommunalen Vergleich stellen sich der Ansatzerhöhungsgrad wie folgt dar:

Ansatzerhöhungsgrad (Investive Auszahlungen) in Prozent 2019



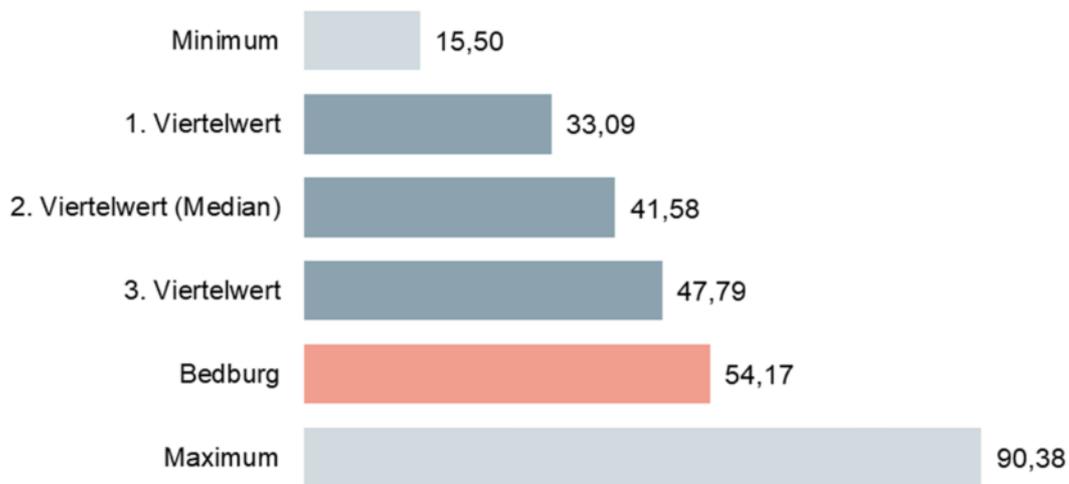
In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In allen Betrachtungsjahren sind der Ansatzerhöhungsgrad bei den investiven Auszahlungen der Stadt Bedburg und die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner im Vergleich zu den übrigen Kommunen überdurchschnittlich hoch.

Auffällig ist, dass der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes lediglich bei durchschnittlich rund 40 Prozent liegt. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bei den investiven Auszahlungen ist auch bei anderen Kommunen insgesamt deutlich niedriger als bei den ordentlichen Aufwendungen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Vorjahren war der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes der investiven Auszahlungen stets unterdurchschnittlich. Dass die Stadt Bedburg ihre investiven Auszahlungsansätze nicht vollständig ausschöpft, hat unterschiedliche Gründe. Zum einen befindet sich die Stadt in den ersten Monaten eines jeden Jahres (Ausnahme bei Doppelhaushalten) in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Genehmigungen der Haushaltssatzungen bzw. der Fortschreibungen des HSK durch die Aufsichtsbehörde erst im Frühjahr oder Sommer des jeweiligen Jahres erfolgen. Zudem besteht derzeit vor allem in der Baubranche eine hohe Auftragslage, so dass sich Maßnahmen verzögern. Auch lange Planungsvorläufe bis zur tatsächlichen Umsetzung von Maßnahmen, die Einplanung zu vieler Investitionsmaßnahmen sowie knappe personelle Kapazitäten innerhalb der Verwaltung führen dazu, dass Maßnahmen nicht zeitnah durchgeführt werden können.

Insbesondere wenn sehr viele Investitionsmaßnahmen eingeplant werden, werden die Voraussetzungen des § 13 KomHVO NRW oft nicht eingehalten. Danach müssen mindestens Kostenberechnungen vorliegen bevor Maßnahmen eingeplant werden. Ab einer vom Vertretungsorgan festgelegten Wertgrenze soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens ein Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten dargestellt werden. Nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen erst im Finanzplan veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung und die Gesamtkosten der Maßnahme ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigelegt ist.

Auch wenn die Stadt Bedburg die Voraussetzungen der Regelungen des § 13 KomHVO NRW nicht immer einhält, plant sie doch die Abschreibungen der veranschlagten Investitionsmaßnahmen im mittelfristigen Planungszeitraum ein. Diese belasten die Ergebnisplanung und erschweren so den angestrebten Haushaltsausgleich. Wenn die Investitionen dann nicht umgesetzt werden, ergibt sich eine große Differenz zwischen den geplanten und den tatsächlichen Abschreibungen. Durch die geringe Ansatzausschöpfung und die zahlreichen Ermächtigungsübertragungen leidet die Transparenz des Haushalts der Stadt Bedburg. Der Haushaltsplan zeigt nur noch ein eingeschränkt realistisches Bild der anstehenden Investitionen und Folgekosten.

Des Weiteren ist bei der Übertragung von Ermächtigungen für investive Auszahlungen die Auswirkung auf die Kreditermächtigung zu berücksichtigen. Diese kann für maximal zwei Jahre übertragen werden. Bei zu hohen Übertragungen von Haushaltsansätzen könnte es vorkommen, dass die Investitionsermächtigungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung und damit ein Teil der Investitionen letztlich gar nicht finanziert werden kann.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Ansatzerhöhungsgrade in Verbindung mit der niedrigen Inanspruchnahme der Ansätze sollte die Stadt Bedburg ihre Planungsparameter überprüfen. Sie sollte im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die sie auch tatsächlich im entsprechenden Haushaltsjahr abwickeln kann. Dabei sollte sie die Regelungen des § 13 KomHVO NRW beachten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg hat offiziell keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Dennoch gibt es ein einheitliches Vorgehen in Bezug auf die Prüfung der Förderfähigkeit und der Fördermittelrecherche. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Eine zentrale Dokumentation aller möglichen Förderprojekte fehlt allerdings.

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

Die **Stadt Bedburg** hat offiziell keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Die Fachdienste sind allerdings beauftragt, frühzeitig bei einer Investitions- oder Unterhaltungsmaßnahme das Fördermittelmanagement zu kontaktieren und um eine Prüfung auf Fördermöglichkeit zu bitten. Das Fördermittelmanagement der Stadt Bedburg besteht aus einer Stelle, die zum 01. November 2018 eingerichtet wurde.

Dass eine Fördermittelrecherche bei der Planung jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme erfolgt, sollte durch festgelegte Regularien sichergestellt werden. Dies kann auf operativer Ebene durch eine Dienstanweisung erfolgen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachdiensten (z.B. Finanzen)
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren

Bei der Stadt Bedburg gibt es keine Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement. Allerdings tauschen sich die Fachdienste regelmäßig mit dem Fördermittelmanagement aus. Das Fördermittelmanagement hat die Fachdienstleiter über die ideale Vorgehensweise zur Fördermittelakquise informiert. Dazu zählen die frühzeitige Kontaktaufnahme, die Beantragung vor Maßnahmenbeginn und die regelkonforme Umsetzung und Abrechnung zum Verwendungsnachweis der Fördermittel.

Das Fördermittelmanagement der Stadt Bedburg nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Es erhält Informationen und Ausschreibungen durch Newsletter, Webseiten, Netzwerkteilnahmen und externen Beratungen. Die Stadt pflegt regelmäßige Kontakte zu vielen unterschiedlichen Förder- und Beratungsstellen und ist aktives Mitglied im „Fachnetzwerk Fördermittelakquise“ der Kommunal Agentur NRW. Das Fördermittelmanagement der Stadt Bedburg informiert die einzelnen Fachdienste regelmäßig über neue Fördermöglichkeiten und liefert kurze Zusammenfassungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte sämtliche Förderprojekte zentral dokumentieren, um einen umfassenden Überblick über diese zu erhalten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg hat kein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etabliert. Dennoch führt das Fördermittelmanagement der Stadt Bedburg controllingbezogene Tätigkeiten durch und informiert den Verwaltungsvorstand über die Verläufe der Fördermaßnahmen.

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.

Das Fördermittelmanagement der **Stadt Bedburg** hat einen umfassenden Überblick über die Regelungen des Förderbescheids. So wird bislang noch eine eigene Liste genutzt, um die wichtigsten Daten zusammenzufassen. Die Stadt plant, ab Mitte 2021 das neue Programm im Rahmen des Fachnetzwerks Fördermittelakquise zu nutzen. Eine Rückforderung von Fördermitteln, weil sie nicht dem Förderzweck entsprechend oder entgegen der Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids verwendet worden sind, ist bislang nicht vorgekommen.

Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt allerdings dezentral. Die einzelnen Fachdienste rufen die Fördermittel ab, setzen die Fördermaßnahmen um und erstellen die Verwendungsnachweise. Das Fördermittelmanagement steht den Fachdiensten dabei beratend zur Seite. Es findet eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Fördermittelmanagement und den Fachdiensten statt.

Die Stadt Bedburg betreibt kein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen. Dies hilft, die Förderprojekte sachgerecht zu steuern, indem Fördermitteldaten beschafft, aufbereitet, analysiert und kommuniziert werden können. Den Entscheidungsträgern kann mit Hilfe eines Fördermittelberichtswesens ein Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen verschafft werden. Zudem können während der Umsetzung von Förderprojekten Planabweichungen aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen entwickelt werden, um die Förderziele zu erreichen und die Fördermaßnahmen ordnungsgemäß abzuwickeln.

Dennoch liegen die Daten und Informationen zu den Fördermaßnahmen beim Fördermittelmanagement themenbezogen vor und können bei Bedarf übermittelt werden. Der Verwaltungsvorstand erhält regelmäßig Informationen über die Verläufe der Fördermaßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte ihre Tätigkeiten im Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte nicht nur den Verwaltungsvorstand, sondern auch die Fachausschüsse und den Rat, regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Energiewirtschaftliche Beteiligungen der Stadt Bedburg

In dem vorliegenden Bericht geht die gpaNRW an diversen Stellen auf die energiewirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Bedburg ein. Aus diesem Grund werden hier die wesentlichen Informationen zu diesem auch finanziell wichtigen Thema zusammengefasst.

Im Jahr 2013 wurden die **RWE Innogy Windpark Verwaltungs-GmbH** und die **RWE Innogy Windpark GmbH & Co. KG** gegründet. Die Stadt Bedburg ist mit 49 Prozent an diesen Unternehmen beteiligt. Entsprechend der Beteiligungshöhe wurden die Unternehmen in den Jahren 2014 und 2015 mit Eigenkapital ausgestattet. So haben sich diese Beteiligungen in der städtischen Bilanz im Jahr 2014 um 35,4 Mio. Euro und im Jahr 2015 um fast 17 Mio. Euro erhöht. In den Jahren 2016 und 2018 hat sich der Wert der Finanzanlagen aufgrund von Zahlungen aus der Kapitalrücklage der RWE Innogy Windpark GmbH & Co. KG um rund sieben Mio. Euro bzw. 6,3 Mio. Euro reduziert. Im Jahr 2017 folgten Beteiligungen zu je 51 Prozent an der **Gas-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG** (vier Mio. Euro) sowie der **Strom-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG** (3,4 Mio. Euro). Im Jahr 2019 sind die Anteile an den beiden Gesellschaften auf jeweils 74,9 Prozent erhöht worden (um 1,8 Mio. Euro bzw. 1,7 Mio. Euro). Insgesamt führt dies zu einer Bilanzverlängerung: Auf der Aktivseite erhöhten sich die Finanzanlagen und auf der Passivseite die Verbindlichkeiten, die durch die Kreditaufnahmen für die Finanzierung entstanden sind.

Die RWE Innogy Windpark GmbH & Co. KG plant, entwickelt, errichtet und betreibt Windenergieanlagen und Windparks auf dem Gebiet der Stadt Bedburg. Der erzeugte Strom wird an den Verbraucher vermarktet. Der in den Jahren 2014 und 2015 errichtete Windpark Königshovener Höhe befindet sich auf rekultivierter Fläche des Tagebaus Garzweiler und ist seit Ende 2015 vollständig in Betrieb.

Die Gas-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG sowie die Strom-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG bauen die örtlichen Verteilnetze in der Stadt Bedburg aus, halten sie instand und betreiben sie. Sie entwickeln, planen, bauen und betreiben regenerative Anlagen.

Der Rat der Stadt Bedburg hat sich in seiner Sitzung am 23. Juni 2020 für eine Erweiterung des Windparks Königshovener Höhe entschieden. Im Haushaltsplan 2020/2021 sind dafür zehn Mio. Euro investive Auszahlungen veranschlagt.

Die zehn Mio. Euro werden allerdings nicht für die Erweiterung des Windparks Königshovener Höhe verwendet. In seiner Sitzung am 08. September 2020 hat der Rat der Stadt Bedburg stattdessen ein weiteres großes Windparkprojekt beschlossen. So möchte sich die Stadt mit 49 Prozent an der Windpark Bedburg A 44n GmbH & Co. KG beteiligen, die ebenfalls im rekultivierten

Bereich des Braunkohletagebaus Garzweilers, angrenzend an die A 44n, einen Windpark errichten wird. Der Investitionsbedarf für das Gesamtprojekt beläuft sich auf bis zu 30 Mio. Euro.¹⁷ Derzeit geht die Stadt von Gesamtkosten von 14,5 Mio. Euro aus.

Die Beteiligung der Stadt Bedburg am Windpark Königshovener Höhe ist ein wichtiger Bestandteil der städtischen Haushaltskonsolidierung. Die Stadt Bedburg stellt in ihrem HSK dar, dass der Windpark voraussichtlich wie folgt zur Haushaltskonsolidierung beiträgt:

Beiträge des Windparks Königshovener Höhe zur Haushaltskonsolidierung in Tausend Euro

2020	2021	2022	2023	2024
1.583	1.994	2.094	2.125	2.214

Bei der Berechnung wurden folgende Positionen berücksichtigt:

- Gewinnanteile verbundener Unternehmen,
- Zinserträge innere Darlehen,
- Personalaufwendungen,
- Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten,
- Geschäftsaufwendungen,
- andere Verbrauchssteuern,
- Zinsaufwendungen Kreditinstitute,
- Gewerbesteuererträge,
- Gewerbesteuerumlage und
- Schlüsselzuweisungen.

An Kredittilgungen, die die Stadt zusätzlich zu der Gewinnbeteiligung erhält, sind für das Jahr 2020 2,8 Mio. Euro und in den Folgejahren je 3,2 Mio. Euro vorgesehen. Im Jahresabschluss 2019 werden noch Verbindlichkeiten in Höhe von 41,1 Mio. Euro für den Windpark ausgewiesen. Die Stadt Bedburg wird die Kredite im Zusammenhang mit dem Windpark daher voraussichtlich in 13 Jahren abgezahlt haben. Die RWE Innogy Windpark GmbH & Co. KG ist zudem der größte Gewerbesteuerzahler der Stadt Bedburg.

Die Erträge aus der energiewirtschaftlichen Beteiligung an den Netzgesellschaften Strom und Gas liegen im Planungszeitraum ab 2020 bei durchschnittlich rund 475.000 Euro. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen (z.B. Steuern und Kreditzinsen) ergibt sich eine Haushaltsentlastung von durchschnittlich 300.000 Euro jährlich.

¹⁷ Stadt Bedburg, Aktuelles, veröffentlicht am 11. September 2020. <https://www.bedburg.de/Aktuelles/Stadt-Bedburg-beteiligt-sich-mit-49-Prozent-an-einem-weiteren-Windpark.html> [26. Januar 2021]

1.6 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 Bedburg hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Die Stadt hat sowohl ein Finanzcontrolling als auch ein Finanzberichtswesen implementiert. Die Berichte an die budgetverantwortlichen Fachdienste und den Rat erfolgen allerdings unregelmäßig.	56	E1	Die Stadt Bedburg sollte die budgetverantwortlichen Fachdienste, die Verwaltungsführung und den Rat regelmäßig zu festgelegten Berichtsterminen über die prognostizierte Entwicklung wichtiger Haushaltspositionen zum Ende des Planungszeitraums informieren.	57
F2	Die Stadt Bedburg überträgt sowohl nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen als auch nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Investitionen werden regelmäßig in die Folgejahre verschoben. Dadurch leidet die Transparenz, da der Haushaltsplan nur noch ein eingeschränkt realistisches Bild der anstehenden Investitionen und Folgekosten liefert. Zudem entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung.	62	E2	Aufgrund der hohen Ansatzserhöhungsgrade in Verbindung mit der niedrigen Inanspruchnahme der Ansätze sollte die Stadt Bedburg ihre Planungsparameter überprüfen. Sie sollte im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die sie auch tatsächlich im entsprechenden Haushaltsjahr abwickeln kann. Dabei sollte sie die Regelungen des § 13 KomHVO NRW beachten.	67
F3	Die Stadt Bedburg hat offiziell keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Dennoch gibt es ein einheitliches Vorgehen in Bezug auf die Prüfung der Förderfähigkeit und der Fördermittelrecherche. Die Stadt nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Eine zentrale Dokumentation aller möglichen Förderprojekte fehlt allerdings.	67	E3	Die Stadt Bedburg sollte sämtliche Förderprojekte zentral dokumentieren, um einen umfassenden Überblick über diese zu erhalten.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Bedburg hat kein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etabliert. Dennoch führt das Fördermittelmanagement der Stadt Bedburg controllingbezogene Tätigkeiten durch und informiert den Verwaltungsvorstand über die Verläufe der Fördermaßnahmen.	68	E4	Die Stadt Bedburg sollte ihre Tätigkeiten im Bereich des Fördercontrollings standardisieren. Sie sollte nicht nur den Verwaltungsvorstand, sondern auch die Fachausschüsse und den Rat, regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	95,57	90,57	98,02	101	102	115	50
Eigenkapitalquote 1	13,46	5,50	14,67	31,46	43,39	63,67	49
Eigenkapitalquote 2	32,15	17,20	47,90	59,36	68,73	86,86	49
Fehlbetragsquote	6,6	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	29,05	0,00	26,85	32,01	38,43	51,29	49
Abschreibungsintensität	7,74	1,13	5,77	7,40	8,37	12,78	48
Drittfinanzierungsquote	53,14	12,32	47,43	53,82	66,64	97,20	47
Investitionsquote	147	29,41	80,23	114	147	327	48
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	78,84	51,33	82,92	90,02	97,98	120	48
Liquidität 2. Grades	66,65	8,64	29,83	81,14	187	1.228	48
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	39	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	15,75	1,59	3,44	6,59	10,32	32,00	48

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	4,25	0,00	0,53	1,15	1,83	7,32	50
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	50,33	32,39	47,18	54,12	59,93	72,86	48
Zuwendungsquote	24,10	7,81	15,46	20,25	25,44	37,39	50
Personalintensität	19,64	13,13	17,37	20,95	23,33	31,24	50
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,11	9,04	13,39	16,94	19,35	31,64	50
Transferaufwandsquote	48,99	37,05	40,93	44,52	48,95	59,46	50

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) Bedburg in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	12.534	6.410	10.698	8.649	9.180	9.494
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	11.726	12.107	12.807	13.591	14.038	12.854
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	682	703	875	1.109	1.229	920
Ausgleichsleistungen	1.178	1.198	1.246	1.287	1.347	1.251
Schlüsselzuweisungen	2.907	1.438	5.851	5.839	4.605	4.128
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	60	284	0	0	69

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Summe der Erträge	29.027	21.917	31.761	30.475	30.399	28.716
Steuerbeteiligungen	1.662	872	1.362	1.048	1.382	1.265
Allgemeine Kreisumlagen	10.809	11.657	10.841	11.038	11.452	11.159
Summe der Aufwendungen	12.471	12.529	12.203	12.086	12.834	12.425
Saldo	16.555	9.388	19.558	18.389	17.565	16.291

Tabelle 4: Eigenkapital Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	69.390	57.450	51.087	51.362	47.461	43.469
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	69.390	57.450	51.087	51.362	47.461	43.469
Sonderposten für Zuwendungen	47.847	46.408	46.087	44.572	43.921	44.439
Sonderposten für Beiträge	17.591	17.214	17.277	16.839	16.390	15.947
Eigenkapital 2	134.828	121.072	114.451	112.773	107.772	103.855
Bilanzsumme	280.736	294.623	298.348	302.739	305.223	323.045

Tabelle 5: Schulden Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	55.373	72.595	72.743	74.564	81.774	85.796

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	19.600	15.400	22.000	19.800	22.000	32.600
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	28.840	27.938	26.991	25.998	24.957	23.865
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.159	1.671	2.313	1.933	2.365	1.912
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	6.859	7.900	9.118	10.126	11.433	10.401
Sonstige Verbindlichkeiten	5.166	5.362	5.028	5.404	4.629	7.299
Erhaltene Anzahlungen	0	0	1.154	5.809	3.075	8.349
Verbindlichkeiten	116.997	130.865	139.348	143.634	150.234	170.222
Rückstellungen	19.933	33.668	35.869	37.314	38.167	39.475
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	531	240	413	640	610	586
Schulden	137.461	164.773	175.630	181.588	189.012	210.283

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Bedburg in Tausend Euro 2016 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	139.348	143.634	150.234	170.222
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	788	1.539	2.540	2.136
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	140.135	145.173	152.774	172.358

* Zweckverband Schulverband Bedburg-Elsdorf, Gas-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG, Strom-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG, und Netzgesellschaft Bedburg Verwaltung GmbH.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-8.258	-12.058	-6.223	189	-3.995	-3.050	3.517	-5.127	929	937	264
Gewerbesteuer	4.524	12.534	6.410	10.698	8.649	9.180	8.560	8.850	9.070	9.290	9.540
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.607	11.726	12.107	12.807	13.591	14.038	14.550	15.535	16.358	17.241	18.120
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	616	682	703	875	1.109	1.229	1.316	1.328	1.159	1.181	1.203
Ausgleichsleistungen	1.077	1.178	1.198	1.246	1.287	1.347	1.411	1.460	1.510	1.545	1.581
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.500	2.907	1.438	5.851	5.839	4.605	4.276	6.910	7.304	7.867	8.630
Allgemeine Umlagen vom Land	144	0	60	284	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Summe der Erträge	22.469	29.027	21.917	31.761	30.475	30.399	30.113	34.083	35.401	37.124	39.074
Steuerbeteiligungen	1.323	1.662	872	1.362	1.048	1.382	605	626	641	657	675
Allgemeine Kreisumlage	10.359	10.809	11.657	10.841	11.038	11.452	11.077	12.117	12.364	12.623	12.877
Summe der Aufwendungen	11.682	12.471	12.529	12.203	12.086	12.834	11.682	12.743	13.005	13.280	13.552
Saldo der Bereinigungen	10.787	16.555	9.388	19.558	18.389	17.565	18.431	21.340	22.396	23.844	25.522
Saldo der Sondereffekte ¹⁸	45	-12.825	-446	478	166	-228	15.952	3.029	6.256	4.240	2.539
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.089	-15.789	-15.165	-19.847	-22.551	-20.387	-30.865	-29.496	-27.723	-27.147	-27.797
Abweichung vom Basisjahr	0	3.301	3.925	-757	-3.461	-1.298	-11.776	-10.407	-8.634	-8.058	-8.708

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bedburg in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-19.089	-15.789	-15.165	-19.847	-22.551	-20.387	-30.865	-29.496	-27.723	-27.147	-27.797
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-580	-424	776	-1.029	-1.157	-880	-1.882	-1.758	-1.664	-1.688	-1.676
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-6.852	-7.122	-8.077	-8.710	-9.402	-9.594	-13.168	-13.723	-13.829	-13.883	-14.596

¹⁸ Erstattungen des Rhein-Erft-Kreises aufgrund zu viel gezahlter Kreisumlage, periodenfremde Erträge, Erträge aus Grundstücksverkäufen, Erstattungszinsen Gewerbesteuer und Bildung Drohverlustrückstellung Gewerbesteuer (2015).

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-11.657	-8.242	-7.864	-10.108	-11.992	-9.913	-15.815	-14.016	-12.230	-11.576	-11.526
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	3.415	3.794	1.550	-335	1.744	-4.158	-2.359	-572	81	132

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bedburg 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 Bedburg** hält 2019 insgesamt 13 unmittelbare Beteiligungen. Bei drei dieser Beteiligungen handelt es sich um Mehrheitsbeteiligungen, in drei weiteren Beteiligungen hat die Stadt maßgeblichen Einfluss. Die Beteiligungsstruktur weist ein mittleres Niveau auf. Die Stadt Bedburg ist überwiegend energiewirtschaftlich tätig und hat hierzu ihr Beteiligungsportfolio kontinuierlich erweitert. Langfristiges Ziel der Stadt ist eine verstärkte Beteiligung in erneuerbare Energien in Verbindung mit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Die Stadt Bedburg erhält jährlich Gewinnausschüttungen und Konzessionsabgaben aus den Energieversorgungsunternehmen, die den Haushalt zukünftig nachhaltig entlasten sollen. Die Stadt hat hohe Kreditverbindlichkeiten aufgenommen, um ihre energiewirtschaftliche Betätigung zu finanzieren. Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für den städtischen Haushalt liegt auf einem mittleren Niveau.

Im Zuge der Beteiligung an Energieversorgungsunternehmen ist das Steuerungsanfordernis in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich aus den aktuellen Rahmenbedingungen mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Die Stadt Bedburg erfüllt diese Anforderungen teilweise. Es bestehen aber auch mehrere Handlungsmöglichkeiten, um die Steuerungsunterstützung durch das Beteiligungsmanagement zu erhöhen.

Das zentrale Beteiligungsmanagement sollte sein **Berichtswesen** deutlich ausbauen, um die kommunalen Entscheidungsträger möglichst zeitnah über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen zu informieren. Durch ein regelmäßiges Berichtswesen sollten alle steuerungsrelevanten Informationen zur Verfügung stehen, um Risiken zu erkennen und rechtzeitig gegensteuern zu können.

Bisher ist dem Rat lediglich der **Beteiligungsbericht** 2018 im April 2020 zur Verfügung gestellt worden. Die Stadt sollte die Beteiligungsberichte künftig in dem auf den Berichtsstichtag folgenden Jahr erstellen und dem Rat vorlegen. Zudem sollte die Stadt Bedburg eine unterjährige Berichterstattung über wesentliche Planabweichungen, Investitionen und Risiken aufbauen.

Zumindest einmal je Wahlperiode sollte die Stadt Bedburg den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern eine **Schulung** zum Thema „Rechte und Pflichten“ anbieten. Zusätzlich sollte die Stadt bei Bedarf das Angebot durch Fortbildungen zu Fachthemen ergänzen. Aufgrund der geplanten Neugründung weiterer Gesellschaften sollte die Stadt überdenken, inwieweit weitere

(organisatorische und personelle) Veränderungen im Beteiligungsmanagement erforderlich werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur haben sich nach 2019 zwar bisher nicht ergeben, die Stadt Bedburg plant aber zeitnah, sich an weiteren Energieversorgungsunternehmen zu beteiligen.

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

- Die Stadt Bedburg hat ihr Beteiligungsportfolio in den letzten Jahren deutlich erweitert. Aktuell hält die Stadt 13 unmittelbare Beteiligungen. Auf drei dieser Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden, auf drei weitere einen maßgeblichen Einfluss aus. Die Stadt Bedburg ist überwiegend energiewirtschaftlich tätig. Die Beteiligungsstruktur weist damit aktuell eine mittlere Komplexität auf.

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 Bedburg** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 13 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Die Beteiligungen werden in drei verschiedenen Rechtsformen gehalten. Überwiegend hält die Stadt Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und Komplementär-GmbHs (GmbH & Co. KG). Außerdem ist die Stadt Mitglied in vier Zweckverbänden. Der darüber hinaus gegründete Zweckverband „Schulverband Bedburg-Elsdorf“ ist zum 01. August 2018 aufgelöst worden. Die Förderschule hat mit Ablauf des Schuljahres 2017/2018 ihren Betrieb eingestellt.

Die Stadt Bedburg ist gem. § 107a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) überwiegend energiewirtschaftlich tätig. Zudem bestehen Beteiligungen im Bereich der Wohnungswirtschaft, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung sowie im Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitbereich (Informationstechnik, Volkshochschule und Musikschule).

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

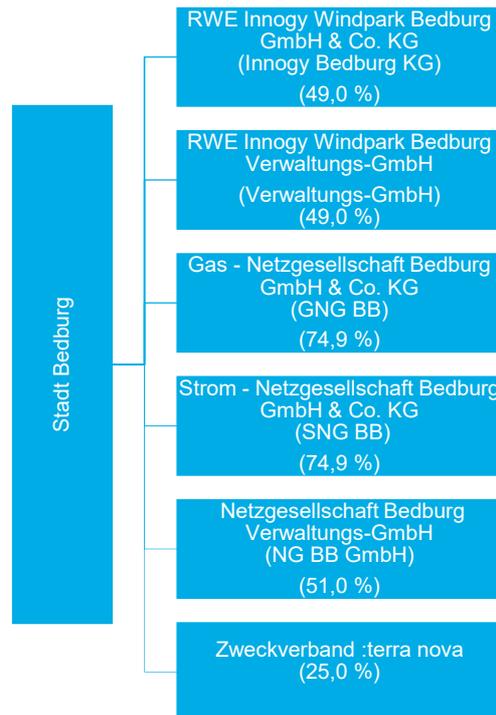


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt grundsätzlich einen maßgeblichen, bei mehr als 50,0 Prozent einen beherrschenden Einfluss ausüben.

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 Bedburg handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Aufgabe der RWE Innogy Windpark Bedburg GmbH & Co. KG (Innogy Bedburg KG) ist die Planung, der Bau und der Betrieb von Windenergieanlagen und Windparks in Bedburg (Königshovener Höhe). Persönlich haftende Gesellschafterin ist die RWE Innogy Windpark Bedburg Verwaltungs-GmbH, die auch die Geschäftsführung innehat. Die technische und kaufmännische Betriebsführung übernimmt die zweite Gesellschafterin, die innogy SE.

Die Gas-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG (GNG BB) besteht seit dem 19. Dezember 2016. Die Gesellschaft ist ab dem 01. Januar 2017 operativ tätig. Auch die Strom-Netzgesellschaft Bedburg GmbH & Co. KG (SNG BB) ist Ende 2016 gegründet worden und hat 2017 den Betrieb aufgenommen. Die Stadt Bedburg hielt als Kommanditistin zunächst jeweils 51,0 Prozent der Anteile. Die beiden Netzgesellschaften bauen die örtlichen Verteilnetze weiter aus, betreiben diese und halten diese instand. Zum 01. Januar 2019 hat die Stadt ihren Kommanditanteil durch Anteilsverkauf auf 74,9 Prozent aufgestockt. Die jeweils zweite Betriebseigentümerin, die innogy Westernenergie GmbH, hat mit der innogy SE einen Betriebsführungsvertrag geschlossen. Die Geschäftsführung obliegt der NG BB GmbH. Im Teilbericht Finanzen gehen wir detaillierter auf die energiewirtschaftliche Betätigung der Stadt Bedburg ein (Kapitel „Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“).

Die energiewirtschaftliche Betätigung ist Teil der Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Bedburg. Ziel der Stadt ist eine bis 2025 deutlich zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien bei Strom und Wärme (alle drei Jahre um 10,0 Prozent). Hierzu sollen erneuerbare Energien forciert und weitere Flächen genutzt werden. Zudem trägt die Beteiligung an dem Windpark zur Haushaltskonsolidierung bei. Beide Netzgesellschaften werden jeweils als Betriebe gewerblicher Art (BgA) geführt.

Die Stadt Bedburg plant, gemeinsam mit RWE Renewables den benachbarten Windpark „Bedburg A 44n“ zu errichten und sich hierzu mit 49,0 Prozent an der neuen Gesellschaft zu beteiligen. Hierüber soll zukünftig auch die Ressourcenschutzsiedlung Bedburg-Kaster mit Strom versorgt werden. Zur Weiterentwicklung der Netzgesellschaften beabsichtigt die Stadt Bedburg zudem gemeinsam mit den Städten Bergheim und Elsdorf die Gründung eines digitalen Gemeinschaftsstadtwerkes (DiGeSt). Die bereits bestehenden Netzgesellschaften sollen in der geplanten DiGeSt dann zusammengeführt werden. Weitere Erläuterungen hierzu geben wir im Vorbericht im Abschnitt 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit.

Bei dem Zweckverband „terra nova“ handelt es sich um eine interkommunale Zusammenarbeit der Städte Bedburg, Bergheim und Elsdorf und dem Rhein-Erft-Kreis. Ziel des 2010 gegründeten Planungsverbandes ist es, die vom Tagebau geprägte Landschaft nachhaltig neu zu gestalten. Hauptvorhaben ist die Entwicklung eines klimaneutralen Gewerbeparks durch die Ansiedlung neuer Arbeits- und Technologiefelder, wie zum Beispiel Bioökonomie, grüne Technologie und Medizintechnik. Der Zweckverband plant, erschließt, erwirbt und vermarktet die Grundstücke für das interkommunale Kompetenzareal.

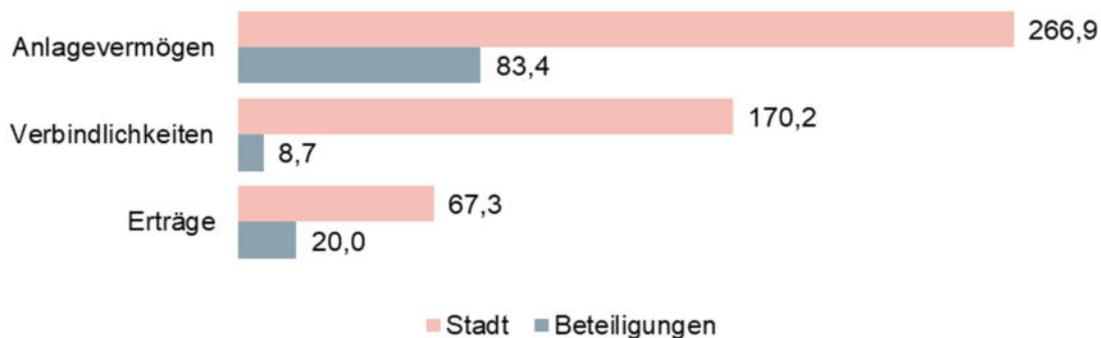
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die energiewirtschaftliche Betätigung ist überwiegend durch Kreditaufnahmen der Stadt Bedburg finanziert worden, die damit auch die Risiken hieraus trägt. Die Beteiligungen halten im Vergleich zum Kernhaushalt kaum Verbindlichkeiten. Das Anlagevermögen der Beteiligungen entspricht annähernd einem Drittel des städtischen Anlagevermögens. Zudem sind die Beteiligungen ertragsstark. Es besteht eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für den städtischen Haushalt.

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 Steuerungsersfordernis 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 Bedburg** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Ziel dieser Betrachtung ist es, das Gesamtvolumen der Stadt und ihrer Beteiligungen hinsichtlich der Größen Anlagevermögen, Verbindlichkeiten und Erträge zu verdeutlichen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro¹⁹



Die Beteiligungen halten mit 83,4 Mio. Euro etwas weniger als ein Drittel der städtischen Vermögenswerte vor. Das größte Anlagevermögen hält die Innogy Bedburg KG mit 74,7 Mio. Euro in Form von Windkraftanlagen. Bei der Gas-Netzgesellschaft besteht weiteres Anlagevermögen von 4,9 Mio. Euro. Überwiegend handelt es sich um technische Anlagen und Maschinen. Die Strom-Netzgesellschaft hat technische Anlagen und Maschinen von fast 3,9 Mio. Euro aktiviert. Der Zweckverband :terra nova verfügt über kein Anlagevermögen.

Im Gegensatz zum Kernhaushalt bestehen in den Beteiligungen kaum Verbindlichkeiten. Die Innogy Bedburg KG weist 2019 Verbindlichkeiten von 6,6 Mio. Euro aus, dabei handelt es sich allerdings nicht um Kreditverbindlichkeiten. Die GNG BB hat bis Ende 2019 Verbindlichkeiten von 1,8 Mio. Euro aufgenommen. Bei der SNG BB bestehen Verbindlichkeiten von 0,3 Mio. Euro. Der 2019 nicht berücksichtigte Zweckverband :terra nova passivierte 2018 Verbindlichkeiten von knapp 0,8 Mio. Euro. Allerdings besteht ein enger Zusammenhang zwischen den städtischen Verbindlichkeiten und der Gründung der berücksichtigten Beteiligungen. So hat die Stadt Bedburg die Beteiligung an der Innogy Bedburg KG und den Netzgesellschaften durch Kredite finanziert. 2019 liegen die städtischen Investitionskredite für die Windkraftanlagen Königshovener Höhe bei fast 41,1 Mio. Euro. Der Stand der Kredite zur Finanzierung der Strom-Netzgesellschaft beträgt zum Bilanzstichtag 2019 rund 2,6 Mio. Euro. Die städtischen Investitionskredite liegen 2019 bei 85,8 Mio. Euro. Über den Stand der (Gesamt-)Verbindlichkeiten, die zukünftige Planung sowie bestehende Risiken informieren wir zusätzlich im Teilbericht „Finanzen“.

Die berücksichtigten Beteiligungen erwirtschaften 2019 mit 20,0 Mio. Euro knapp 30,0 Prozent der Erträge, die die Stadt Bedburg selbst erzielt. Vergleichsweise hohe Umsatzerlöse aus der Stromerzeugung durch Windkraft erzielt die Innogy Bedburg KG mit 16,9 Mio. Euro. Zudem erwirtschaftet die SNG BB Umsatzerlöse aus Konzessionsabgaben und Pachten von 1,6 Mio. Euro. Die GNG BB vereinnahmt 2019 vergleichbare Erlöse von rund 1,5 Mio. Euro. Der Zweckverband :terra nova erzielt als Planungsverband üblicherweise nur geringe Erträge. Diese lagen 2018 bei 151.000 Euro.

Den Erträgen stehen jeweils Aufwendungen gegenüber, die wir hier nicht näher betrachten. Im Ergebnis erwirtschaften aber alle hier berücksichtigten Beteiligungen Gewinne. Hieraus erhält die Stadt Bedburg Gewinnausschüttungen, die wir im nachfolgenden Kapitel darstellen.

¹⁹ Die Bilanzwerte des Zweckverbandes :terra nova fließen nicht mit ein, da der Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorlag.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Aus direkten Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Bedburg und den Beteiligungen ergibt sich eine Verbesserung des Jahresergebnisses von durchschnittlich 3,4 Mio. Euro. Maßgeblich handelt es sich um Gewinnausschüttungen auf Grundlage des Haushaltsicherungskonzeptes. Die direkten Auswirkungen der Beteiligungen auf den Ergebnishaushalt der Stadt liegen auf einem mittleren Niveau.

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 Bedburg** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	0	9	0	0
Steuererträge	923	2.016	840	1.084
Konzessionsabgaben	0	714	737	706
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.252	2.100	2.559	2.270
Sonstige Erträge	0	0	34	22
Gesamtsumme	3.175	4.839	4.169	4.082

Die beiden neu gegründeten Netzgesellschaften entrichten ab 2017 Konzessionsabgaben an die Stadt. Dabei ist die Stromkonzession mit circa 0,6 Mio. Euro jährlich wesentlich. Die Stadt Bedburg erhält entsprechend ihrer Unternehmensanteile Gewinnausschüttungen aus den Beteiligungen. Diese werden durch zu leistende Kapitalertragssteuern und Körperschaftsteuer gemindert. Die Netto-Ausschüttungen der Innogy Bedburg KG liegen durchschnittlich bei 2,1 Mio. Euro jährlich. Darüber hinaus erhält die Stadt seit 2018 jährlich Gewinnausschüttungen der SNG BB und der GNG BB von jeweils 0,2 Mio. Euro.

Insgesamt erzielt die Stadt 2019 rund 6,1 Prozent ihrer Erträge²⁰ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Somit handelt es sich um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	4	36	63	0
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	615	587	579	579
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	23	73	59	13
Gesamtsumme	642	696	701	592

Die Stadt leistet regelmäßig Umlagen an ihre Zweckverbände. Maßgeblich handelt es sich um Umlagen an die Kommunale Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur. Insgesamt generiert die Stadt Bedburg rund 0,9 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich damit um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

2019 beträgt die Entlastung des städtischen Haushaltes aus den dargestellten Erträgen und Aufwendungen im Saldo knapp 3,5 Mio. Euro. Im Durchschnitt 2016 bis 2019 ergibt sich eine jährliche Entlastung von rund 3,4 Mio. Euro. Diese Betrachtung konzentriert sich auf direkte Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt und den Beteiligungen, die sich auf die Ergebnisrechnung auswirken. Daher entsprechen die oben skizzierten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt nicht der Darstellung der Stadt Bedburg im Haushaltssicherungskonzept.

Die Stadt Bedburg berücksichtigt in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beispielsweise Zinsaufwendungen an Kreditinstitute für die aufgenommenen Investitionskredite. Darüber hinaus nimmt die Stadt im Rahmen ihrer energiewirtschaftlichen Betätigung Beratungsleistungen von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern in Anspruch. Für das Beteiligungsmanagement fallen u.a. Personalaufwendungen an. Zudem gibt es „indirekte“ Effekte aus der Ansiedlung des Windparks (u.a. Gewerbesteuer- und Pachteinnahmen des Windparkbetreibers), wobei Wechselwirkungen mit der Gewerbesteuerumlage und den Schlüsselzuweisungen bestehen.

Das Haushaltssicherungskonzept stellt zudem die Auswirkungen der energiewirtschaftlichen Betätigung auf die Investitions- und Finanzrechnung bzw. Liquidität der Stadt dar. So zahlen die Beteiligungen der Stadt Bedburg jährlich Kapitaleinlagen, die die erforderlichen Tilgungsleistungen für die aufgenommenen Kredite abdecken. Diese werden investiv über die Finanzrechnung abgebildet. Insoweit bestehen unterschiedliche Blickwinkel, so dass beide Darstellungen nicht miteinander vergleichbar sind. Im Teilbericht Finanzen stellen wir die energiewirtschaftliche Betätigung in einem Kapitel zusammenfassend dar und gehen auf das Haushaltssicherungskonzept näher ein.

²⁰ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	6	7.364	0	3.524
Bürgschaften (Stand 31.12.)	1.479	1.319	1.177	1.097
Gesamtsumme	1.485	8.683	1.177	4.621

Die Stadt Bedburg hat 2017 und 2019 entsprechend ihrer Anteile an den Unternehmen Kapitaleinlagen in die neu gegründeten Gesellschaften erbracht. Bürgschaften bzw. Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten bestehen 2019 gegenüber der Erftland Kommunale Wohnungsgesellschaft mbH in Höhe von etwas über 0,4 Mio. Euro. Gegenüber der Erftland Holding GmbH beträgt die Bürgschaft rund 0,7 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.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die zentrale und überwiegend digitale Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg 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.

Die **Stadt Bedburg** hat ein zentrales Beteiligungsmanagement im Fachbereich 2 (Finanzen) eingerichtet. Für die Aufgabenerledigung setzt die Stadt zwei Mitarbeiter ein, die sich gegenseitig vertreten. Insgesamt handelt es sich um 0,85 Vollzeit-Stellen. Aufgrund der Intensivierung

der energiewirtschaftlichen Tätigkeit plant die Stadt, die Personalressourcen im Beteiligungsmanagement zu erhöhen. Damit soll das Beteiligungsmanagement als strategische Steuerungsunterstützung der Verwaltung weiter etabliert und gestärkt werden. Zu fachlichen, insbesondere steuerrechtlichen Fragen lässt sich die Stadt zudem beraten.

Wie macht die Stadt ihren Einfluss als Gesellschafterin geltend?

Aufsichtsräte sind nicht gebildet worden. Die Beschlüsse der Gesellschafter werden daher ausschließlich in jeweils gebildeten Gesellschafterversammlungen gefasst.

In den Gesellschafterversammlungen der Innogy Bedburg KG, der Verwaltungs-GmbH sowie der Strom- und Gas-Netzgesellschaften ist jeweils eine einheitliche Stimmabgabe erforderlich. Das Stimmrecht ist an den jeweiligen Anteil am Gesellschaftskapital geknüpft. Weitere gewählte Vertreter wären lediglich befugt, an Beratungen teilzunehmen. Derzeit vertreten daher der Bürgermeister und der Kämmerer als Stellvertreter die Interessen der Stadt in den Gesellschafterversammlungen. Hierzu hat der Rat entsprechende Beschlüsse gem. § 50 i. V. m. § 113 Abs. 2 GO NRW gefasst. Durch diese enge Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen verfügt die Stadt über umfassende und aktuelle Kenntnisse über ihre Beteiligungen. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung.

Das Beteiligungsmanagement hält die grundlegenden Unternehmensdaten, wie z.B. Gesellschaftsverträge, Satzungen sowie langfristige und besondere Verträge vor (z.B. zu Bürgschaften, Konzessionen, Darlehen). Auch die Beschlüsse der Stadt zu Beteiligungsunternehmen werden zentral archiviert.

Das Beteiligungsmanagement hält auch die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne aller Beteiligungen vor. Die Daten werden überwiegend digital archiviert. Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse werden regelmäßig angefragt, soweit diese nicht bereits automatisch zugesandt worden sind. Schwierig stellt sich derzeit die Anforderung von Unterlagen des Zweckverbandes :terra nova dar. Hier gibt es keinen regelmäßigen Informationsaustausch. Dem Beteiligungsmanagement fehlen daher Unterlagen, die für den Beteiligungsbericht benötigt werden. Diesbezüglich sollte die Stadt auf ein einheitliches Verfahren zur zeitnahen Weitergabe benötigter Informationen hinwirken.

Das Bürgermeisterbüro hält die Daten der jeweiligen Gremienmitglieder zentral vor. Diese werden im Ratsinformationssystem gespeichert und regelmäßig aktualisiert. Das Beteiligungsmanagement kann diese Daten jederzeit abrufen.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg ergeben. Handlungsmöglichkeiten bestehen durch möglichst zeitnahe Beteiligungsberichte sowie eine unterjährige Berichterstattung.

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 Bedburg** hat im Berichtszeitraum lediglich den Beteiligungsbericht 2018 abschließend erstellt. Dieser ist dem Rat gem. § 95 GO NRW als Anlage zum Entwurf des Jahresabschlusses 2018 am 28. April 2020 zugeleitet worden. In den Jahren davor haben die kommunalen Entscheidungsträger keine umfassenden Informationen zu den Beteiligungen erhalten. Zur Verfügung standen lediglich Angaben gem. § 1 Abs. 2 Nr. 8 und 9 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW), die dem Haushaltplan als Anlage beizufügen sind.

Die Stadt Bedburg war nach eigener Prüfung im Zeitraum 2010 bis 2018 gem. § 116 Abs. 3 GO NRW a.F. nicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet. Dies hat die Stadt gleichwohl erst 2020 örtlich geprüft und rückwirkend festgestellt. Nach der Verzichtserklärung hält die Stadt 2010 bis 2018 gem. § 116 Abs. 3 GO NRW a. F. lediglich Beteiligungen von untergeordneter Bedeutung. Der Stadtrat hat am 08. September 2020 einen entsprechenden Beschluss gefasst. Die Verzichtserklärung bzw. der Prüfvermerk hierzu waren nicht Bestandteil dieser überörtlichen Prüfung.

Für das Jahr 2019 beabsichtigt die Stadt Bedburg wiederum, auf Grundlage des § 116a GO NRW n. F. auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses zu verzichten. Nach Auskunft der Stadt sind die Voraussetzungen hierzu erfüllt. Ein entsprechender Ratsbeschluss wird noch vorbereitet. Mit dem Verzicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses muss die Stadt gem. § 117 Abs. 1 Satz 1 GO NRW weiterhin einen Beteiligungsbericht erstellen. Die Stadt hat den Beteiligungsbericht für das Jahr 2019 im Entwurf erstellt und plant diesen bis spätestens Mai 2021 in den Rat einzubringen.

Der Beteiligungsbericht soll Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus kann er eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten möglichst zeitnah Informationen über die Beteiligungen erhalten. Deshalb sollte der Beteiligungsbericht dem Rat stets im Folgejahr zur Verfügung gestellt werden. Diese Anforderung hat die Stadt Bedburg bei den Beteiligungsberichten im Berichtszeitraum nicht erfüllt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Beteiligungsberichte künftig in dem auf den Berichtsstichtag folgenden Jahr erstellen und dem Rat vorlegen. Ziel sollte es sein, den kommunalen Entscheidungsträgern möglichst zeitnah Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen bereitzustellen.

Der Beteiligungsbericht 2018 orientiert sich den Mindestanforderungen gem. § 52 GemHVO. Die Übersicht über die städtischen Beteiligungen sollte zusätzlich durch Angaben zur Höhe der jeweiligen Anteile (in Prozent) ergänzt werden.

Die Sitzungsunterlagen erhalten grundsätzlich die entsendeten Gremienmitglieder. Über Beschlüsse berichten die Gremienmitglieder in den städtischen Gremien. Hierzu hat die Stadt einen festen Tagesordnungspunkt in ihre regelmäßigen Ratssitzungen aufgenommen. Im Falle der Windpark Bedburg KG, der Verwaltungs-GmbH und den Netzgesellschaften erhält der Bürgermeister als alleiniger Vertreter der Stadt die Sitzungsunterlagen. Auch der Kämmerer als sein Stellvertreter erhält alle Unterlagen. Über den Kämmerer ist derzeit der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement gewährleistet. Die Stadt sollte dabei weiterhin sicherstellen, dass

das Beteiligungsmanagement alle Informationen aus den Beteiligungen erhält, um jederzeit zeitnah und umfassend Auskunft geben zu können.

Der Kämmerer wird von den Geschäftsführungen zudem unverzüglich über wesentliche Planabweichungen und Risiken informiert. Das Beteiligungsmanagement erhält durch den Kämmerer somit alle benötigten Informationen.

Die Stadt Bedburg erstellt keine weiteren unterjährigen Berichte. Allerdings hat der Rat die Verwaltung mit Beschluss vom 21. November 2017 beauftragt, den Stadtrat regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der innogy Bedburg KG und die Verwaltungs-GmbH zu informieren. Der Beschluss sieht eine Berichterstattung jeweils nach Erhalt der testierten Jahresabschlüsse vor. Dieser Beschluss ist noch nicht in Gänze umgesetzt worden. Zwar erstattet die Verwaltung dem Rat und dem Haupt- und Finanzausschuss mündlich Bericht zur Entwicklung des Windparks und den Netzgesellschaften. Diese Berichterstattung erfolgt jedoch in unregelmäßigen Abständen. Thema ist insbesondere die Gewinnermittlung im Zusammenhang mit dem Haushaltssicherungskonzept.

Aus Sicht der gpaNRW sollte das Beteiligungsmanagement im Rat zukünftig regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung anhand der Jahresergebnisse und zusätzlicher Bilanzanalysen berichten. Der jeweilige Wirtschaftsplan der Beteiligungen sollte analysiert und über Risiken und Chancen hieraus berichtet werden. Damit können die kommunalen Entscheidungsträger bei Änderungen zum Wirtschaftsplan zeitnah reagieren. Die Berichterstattung über die Beteiligungen könnte ggf. in das unterjährige Haushaltscontrolling integriert werden. Weitere Ausführungen zur Haushaltssteuerung erfolgen im Teilbericht Finanzen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bedburg sollte dem Rat standardisierte, unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zukommen lassen. Eine Möglichkeit ist es, diese in das quartalsmäßige Haushaltscontrolling mit aufzunehmen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg ergeben. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere durch regelmäßige Schulungen der Gremienvertreter.

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 Bedburg** bietet bisher keine Schulungen für die kommunalen Gremienvertreter und -vertreterinnen an. Aufgrund der unterschiedlichen Vorkenntnisse derselben ist es aus Sicht der gpaNRW gleichwohl sinnvoll, den Gremienvertretern mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema „Rechte und Pflichten“ anzubieten. Zudem kann es bei komplexen Themenfeldern aus Sicht der gpaNRW sinnvoll sein, das Schulungsangebot durch Fachthemen zu ergänzen. Beispielsweise könnten vor dem Hintergrund der Investitionen in Windkraft- bzw. Energieversorgungsunternehmen Schulungen zum Thema „regenerative Energien“ für Entscheidungsprozesse im Rat hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest regelmäßig nach den Kommunalwahlen eine Schulung zum Thema „Rechte und Pflichten“ anbieten. Darüber hinaus sollte die Stadt das Schulungsangebot je nach Bedarf durch Schulungen zu Fachthemen ergänzen.

Die Stadt Bedburg ergänzt die Tagesordnungspunkte der jeweiligen Gremiensitzungen bedeutender Beteiligungen bisher nicht durch eigene Stellungnahmen. Hintergrund ist, dass derzeit allein der Bürgermeister und stellvertretend der Kämmerer die Stadt in den Gesellschafterversammlungen der Energieunternehmen vertritt. Im Übrigen hält die Stadt keine weiteren Beteiligungen mit beherrschendem Einfluss. Bei diesen Beteiligungen sollte die Stadt die Themen dennoch mit den jeweiligen Ratsmitgliedern im Vorfeld abstimmen bzw. Beratungsfunktionen wahrnehmen.

Die bisherigen und zukünftig geplanten Gesellschaftsgründungen erfordern eine aktive Beteiligungssteuerung, um die Interessen der Stadt als Anteilseigner angemessen vertreten zu können. Transparenz, Digitalisierung, regelmäßige Berichterstattung sowie die fachliche Unterstützung der Rats- und Gremienarbeit gewinnt dadurch erheblich an Bedeutung. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bedburg sind bereits deutlich gestiegen und werden ggf. noch weiter steigen. Nicht nur das benötigte Fachwissen ist auf dem aktuellsten Stand zu halten. Auch der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement ist stets sicherzustellen. Um ein nachhaltig effektives Beteiligungsmanagement zu schaffen, sind ggf. weitere personelle Veränderungen und/oder Qualifizierungen erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte überprüfen, inwieweit die bisherigen und geplanten Veränderungen in der Beteiligungsstruktur ergänzend strukturelle oder personelle Anpassungen im Beteiligungsmanagement erfordern.

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	Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg ergeben. Handlungsmöglichkeiten bestehen durch möglichst zeitnahe Beteiligungsberichte sowie eine unterjährige Berichterstattung.	89	E1.1	Die Stadt Bedburg sollte die Beteiligungsberichte künftig in dem auf den Berichtsstichtag folgenden Jahr erstellen und dem Rat vorlegen. Ziel sollte es sein, den kommunalen Entscheidungsträgern möglichst zeitnah Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen bereitzustellen.	90
			E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bedburg sollte dem Rat standardisierte, unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zukommen lassen. Eine Möglichkeit ist es, diese in das quartalsmäßige Haushaltscontrolling mit aufzunehmen.	91
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bedburg ergeben. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere durch regelmäßige Schulungen der Gremienvertreter.	91	E2.1	Die Stadt Bedburg sollte den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest regelmäßig nach den Kommunalwahlen eine Schulung zum Thema „Rechte und Pflichten“ anbieten. Darüber hinaus sollte die Stadt das Schulungsangebot je nach Bedarf durch Schulungen zu Fachthemen ergänzen.	92
			E2.2	Die Stadt Bedburg sollte überprüfen, inwieweit die bisherigen und geplanten Veränderungen in der Beteiligungsstruktur ergänzend strukturelle oder personelle Anpassungen im Beteiligungsmanagement erfordern.	92

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bedburg 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 der geprüften Jahre 2018 und 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

Hilfe zur Erziehung

Die Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) auswirken.

Die **Stadt Bedburg** erreicht einen **überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag** für Hilfe zur Erziehung mit 788 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Im Jahr 2018 belaufen sich diese auf rund 3,7 Mio. Euro. Je Jugendeinwohner gehört Bedburg zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten.

Ein wesentlicher Faktor ist die Falldichte der teuren Heimerziehung, die in Bedburg höher ist, als in 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Zudem wendet die Stadt mit über 68.000 je Heimerziehungsfall mehr auf als 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Im Ergebnis verursachen 20,7 Prozent der Hilfefälle 54 Prozent der Aufwendungen. Die Stadt sollte daher versuchen, die teure Heimunterbringung zu reduzieren. Sie sollte die Zugangssteuerung intensivie-

ren, die Verweildauern in den Blick nehmen und die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit verstärken. Bei den Leistungen sollte die Stadt ihre Schwerpunkte verstärkt bei den ambulanten Hilfen und in der Vollzeitpflege setzen.

Der Bereich der Vollzeitpflege ist positiv hervorzuheben. Hier hat die Stadt bei einer hohen Fall-dichte vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Jugendeinwohner und je Hilfefall. Ursächlich ist u.a., dass die speziellen und damit kostenintensiveren Pflegeverhältnisse möglichst vermieden werden. Ferner hat die Stadt Bedburg gemeinsam mit dem Rhein-Erft-Kreis einheitliche Verfahrensstandards für den Bereich der Vollzeitpflege erarbeitet.

Die **Steuerung** im Bereich der Hilfe zur Erziehung ist in einigen Bereichen bereits gut ausgeprägt. Die Stadt sollte die im Kinder- und Jugendförderplan genannten Ziele weiter konkretisieren und die Zielerreichung regelmäßig messen.

Im Rahmen des **Finanzcontrollings** werden die Finanzdaten und Fallzahlen monatlich je Hilfeart ausgewertet und es werden Soll-Ist-Vergleiche durchgeführt. Abweichungen werden hinterfragt und ggfs. Gegenmaßnahmen entwickelt. Kennzahlen werden bisher nicht ermittelt. Sinnvoll ist es aber, die Wirkung von konkreten Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen sowie von festgelegten Zielen mithilfe von Kennzahlen zu messen.

Das **Fachcontrolling** ist einzelfallbezogen ausgerichtet. Der enge Austausch mit den Trägern kann noch intensiviert werden, indem z.B. Fachleistungsstunden und Laufzeiten insgesamt, je Hilfeart und Träger ausgewertet werden.

Prozess- und Qualitätsstandards wurden seitens der Stadt Bedburg festgelegt und genau beschrieben. Auch das **Hilfeplanverfahren** folgt demnach vorgegebenen **Standards**. Die Bündelung dieser umfassenden Sammlung in einem Handbuch könnte zu mehr Übersichtlichkeit führen. Maßnahmen zur Kostenbegrenzung sind bei der Stadt Bedburg bislang nicht schriftlich festgelegt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird früh und umfassend in das Hilfeplanverfahren miteinbezogen.

Eigene Rückführungs- und Verselbständigungskonzepte gibt es bei der Stadt Bedburg nicht. Rückkehroptionen sowie eine mögliche Verselbständigung werden jedoch in jedem Hilfeplangespräch neu geprüft und bewertet. Die Stadt Bedburg leistet eine gute **Präventionsarbeit** und betreibt eine intensive Netzwerkarbeit, um alle beteiligten Institutionen und Aufgabenbereiche einzubinden. Das breite Angebot an niederschweligen Hilfen setzt im Säuglingsalter an.

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 Finanzstatistik²¹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen

²¹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Bedburg ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW durch den niedrigen Anteil der Alleinerziehenden soziostrukturell begünstigt.

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

Die **Stadt Bedburg** ist dem Jugendamtstyp fünf und der Belastungsklasse drei nach der Statistik der AKJ TU Dortmund²² zugeordnet.

Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine besonders hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Laut dem „HzE Bericht 2019“ der AKJ TU Dortmund haben lediglich 19 der kreisangehörigen Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe

²² Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Kinderarmut. Die Stadt Bedburg gehört zu den 31 Kommunen, die eine geringe Kinderarmut verzeichnen. 36 Kommunen haben mit einer sehr geringen Kinderarmut eine noch bessere Ausgangslage.

Damit steht der überwiegende Teil der kreisangehörigen Kommunen genauso gut oder sogar besser als Bedburg da.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bedburg im Jahr 2018

Kennzahlen	Bedburg	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	19,5	17,5	19,3	20,2	20,9	24,5	129
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,8	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung

Die Stadt Bedburg gehört im interkommunalen Vergleich zu der Hälfte der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit einem geringeren Anteil an jugendlichen Einwohnern. Dieser Anteil wirkt sich rechnerisch belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die jugendliche Einwohnerzahl von Bedburg in den nächsten Jahren stetig sinken. Die eigenen Daten der Stadt gehen hingegen von einer steigenden Bevölkerungszahl aus. Mit dem Ziel, die Einwohnerzahl noch weiter zu erhöhen, hat die Stadt Bedburg bereits mehrere Baugebiete erschlossen.

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

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

- Der vergleichsweise geringe Anteil Alleinerziehender im SGB II-Bezug kann sich positiv auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken.

Der Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in der Stadt Bedburg niedriger als bei drei Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung“ der AKJ TU Dortmund wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich.

Da der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Bedburg als eher gering zu bezeichnen ist, kann sich das wiederum begünstigend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Bedburg** ist die demographische Entwicklung der Einwohner von 0 bis 21 Jahren bekannt. Für das Jugendamt ist es dabei ein vordergründiges Ziel, neue Baugebiete aktiv in bereits bestehende Strukturen einzubinden.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen werden anlassbezogen in die Planung miteinbezogen. Beispielsweise hat das Jugendamt Strukturdaten im Rahmen der Bewerbung einer Kindertageseinrichtung als plusKITA²³ ausgewertet.

Eine Sozialraumplanung gibt es in der Stadt Bedburg nicht. Dabei sind Berichte zu Sozialräumen und Nationalitäten grundsätzlich aus der Jugendamtssoftware heraus zu generieren, stehen in der Betrachtung aber hinten an. Unabhängig davon fließen die örtlichen Strukturen auskunftsgemäß in alle Überlegungen mit ein.

In der Stadt Bedburg gibt es laut Aussage des Jugendamtes keine Stadtteile, die einen erkennbaren Einfluss auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung haben. Es gibt lediglich einzelne Straßen, in denen vermehrt Hilfen in Anspruch genommen werden. Demnach sind die Präventionsmaßnahmen auf das gesamte Stadtgebiet ausgerichtet.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Bedburg ist im Bereich Prävention mit vielen Angeboten gut aufgestellt. Ein Präventionskonzept befindet sich derzeit im Aufbau.

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

Ein Präventionskonzept gibt es in der **Stadt Bedburg** bislang nicht. Der Stadt Bedburg ist es aber wichtig, Präventionsketten weiter auszubauen sowie die örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinander zu vernetzen. In dem Zuge befindet sich unter Federführung der Kinderschutzfachberatung ein Konzept im Aufbau. Dabei stehen insbesondere zwei Projekte im Vordergrund- „Kinderschutz geht uns alle an, Bedburg geht voran!“ sowie „Im Verein, aber sicher“.

²³ PlusKitas haben in ihrem Umfeld einen hohen Anteil an Familien mit geringem Einkommen sowie mit Migrationshintergrund. Sie bekommen Fördermittel für zusätzliches Personal, um die Kinder individuell zu fördern und Bildungschancen zu verbessern. Zur Ermittlung der Fördermittel ist die Anzahl der Kinder unter sieben Jahren in Familien mit Leistungsbezug zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II zu erheben.

Im Rahmen des Projekts „Kinderschutz geht uns alle an, Bedburg geht voran!“ werden jährlich wiederkehrende Präventionstage in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen eingeführt. Im Vordergrund steht dabei Kinder, Eltern und Fachkräfte zu stärken und ihre Kompetenzen im Umgang mit Gewalt und Missbrauch zu erweitern.

Ziel des Vereinssiegels „Im Verein, aber sicher“²⁴ ist es, das Bewusstsein für Übergriffe auf Kinder und Jugendliche im Vereinsleben zu schärfen. Dabei haben alle Vereine Rahmenvereinbarungen nach § 8a und § 72a SGB VIII zum Tätigkeitsausschluss vorbestrafter Personen unterzeichnet.

Die Stadt Bedburg hat eine eigene Erziehungsberatungsstelle, die 2012 um den Bereich „Prävention und Frühe Hilfen“ erweitert wurde und sich seitdem Familienberatungs- und Präventionszentrum (FPZ) nennt.

Das FPZ bietet Angebote für Kinder, Jugendliche, Junge Volljährige sowie Eltern an. Dabei stehen insbesondere die Themenbereiche Schwangerschaft, Geburt und frühkindliche Entwicklung, Erziehungsberatung für Alleinerziehende, Eltern und erweiterte Familiensysteme, Unterstützung in Krisen, Beziehung und Partnerschaft sowie Trennung und Scheidung im Vordergrund.

Im Rahmen der „Frühen Hilfen“ bietet die Stadt Bedburg unterstützende Beratungsangebote für Eltern mit Kindern von null bis drei Jahren an. Dabei werden u.a. allen Eltern zur Geburt ihres Kindes ein „Babybegrüßungsbesuch“ angeboten.

Zur Unterstützung und Stärkung der Schüler wird Schulsozialarbeit an den beiden Grundschulen sowie an den drei weiterführenden Schulen angeboten. Dabei sind die Schulsozialarbeiter an den Grundschulen bei der Stadt Bedburg beschäftigt und die drei Schulsozialarbeiter der weiterführenden Schulen bei dem Träger, der auch die mobile Jugendarbeit übernimmt.

Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit gibt es zwei Jugendzentren, die nicht von der Stadt Bedburg betrieben werden. Dabei handelt es sich um das Jugendzentrum Capo der Katholischen Kirchengemeinde St. Willibrord und um das Jugendzentrum Point der Caritas Offene Kinder- und Jugendarbeit Bedburg. Ein freier Träger ist zudem im Bereich der mobilen Jugendarbeit aktiv.

Weiterhin hat die Netzwerkarbeit in der Stadt Bedburg einen großen Stellenwert. Dabei wurden Vernetzungen mit den Bereichen Frühe Hilfen, Schulen, Jugendämter, Sozialämter, Erziehungsberatungsstellen, Polizei und Gerichte aufgebaut und es besteht ein regelmäßiger Austausch.

Die Stadt Bedburg nimmt zudem gemeinsam mit Bergheim am Landesprogramm „Kulturrucksack NRW“²⁵ teil und stellt hierüber kulturelle Angebote für Kinder und Jugendliche zwischen zehn und 14 Jahren bereit.

²⁴Anhand eines Bausteinsystems können die Vereine an ihrer Qualifizierung arbeiten und werden dabei fachlich durch das Jugendamt unterstützt.

²⁵ <https://www.kulturrucksack.de/>

Die Stadt Bedburg bietet somit präventive Angebote von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit bzw. in den Beruf an.

Die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit sowie des Kinder- und Jugendschutzes werden in der Stadt Bedburg in der Fachabteilung „Jugend“ gebündelt und miteinander vernetzt.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Die klare Organisation und Ansiedlung der Fachabteilungen „Schule“ und „Jugend“ im Fachdienst „Schule, Bildung und Jugend“ ermöglichen in Bedburg Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

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

Die Fachabteilungen „Schule“ und „Jugend“ sind im Fachdienst 4 „Schule, Bildung und Jugend“ angesiedelt, der wiederum dem Dezernat 2 zugeordnet ist. Da beide Fachabteilungen teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. Eine Zusammenarbeit erfolgt unter anderem im Rahmen der Schulsozialarbeit.

Der Fachdienst 4 ist untergliedert in die Fachabteilungen

- Jugendamt,
- Allgemeiner Sozialer Dienst,
- Jugendhilfeplanung,
- Offene Jugendarbeit,
- Frühe Hilfen,
- Kindertageseinrichtungen,
- Erziehungs- und Beratungsstelle,
- Schulen,
- Erwachsenenbildung,
- Musikschule und
- Integration von Migranten und Flüchtlingen.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist zentral organisiert. Neue Hilfefälle werden „nach Eingang“ sowie unter Berücksichtigung von Spezialisierung und Neigung der einzelnen Fachkräfte verteilt. Ziel ist es, dass die Fallbelastung bei allen Fachkräften gleichbleibt.

Der ASD ist zentral im Rathaus Kaster untergebracht. Es gibt keine Außen- oder Nebenstellen. Innerhalb des ASD haben sich Fachkräfte auf die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und die Jugendgerichtshilfe spezialisiert. Dabei sind im Regelfall zwei Fachkräfte für einen Bereich zuständig, so dass das Wissen gleichmäßig verteilt ist. Der Pflegekinderdienst ist als Fachdienst eingerichtet.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) wird als eigene Fachabteilung geführt und ist direkt der Jugendamtsleitung zugeordnet. Eine enge Einbindung der WJH ist für die Stadt Bedburg obligatorisch, damit alle Informationen zur Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattung rechtzeitig vorliegen.

Es gibt wöchentliche Teambesprechungen innerhalb des ASD mit der ASD-Leitung. Dabei werden in der sogenannten Erziehungskonferenz fallspezifische Entscheidungen getroffen. Zudem informiert die ASD-Leitung in dem Zuge über organisatorische Themen, wie rechtliche Änderungen. Verfahrensänderungen werden gemeinsam im Team erarbeitet und beschlossen.

Die regelmäßig stattfindenden Besprechungen sowie die aktive Einbindung des ASD in Veränderungsprozesse gewährleisten nach Auskunft des Jugendamtes die einheitliche Verfahrensweise der Fachkräfte.

Auch zwischen der ASD-Leitung und der Jugendamtsleitung gibt es einen wöchentlichen Austausch.

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

Die Stadt Bedburg hat keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für die Hilfe zur Erziehung eingerichtet, da kein Jugendhilfeträger vor Ort ist. Gleichzeitig ist ein regelmäßiger Austausch mit den Trägern im Rahmen der Netzwerke sichergestellt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Eine verbindliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung fehlt und sollte entwickelt werden. Im kürzlich fertig gestellten Kinder- und Jugendförderplan werden indes konkrete Planungsvorhaben benannt, die den Bereich Hilfe zur Erziehung betreffen.

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

Die **Stadt Bedburg** nennt in ihrem Haushaltsplan 2020/2021 als mittel- und langfristiges Ziel, den Bedburgerinnen und Bedburgern attraktive und möglichst optimale Lebensbedingungen zu erhalten bzw. zu erschaffen. Dies gilt u.a. bei der Gestaltung der Schulen und bei der Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen. Ziele, die den Bereich Hilfe zur Erziehung betreffen, wurden dabei nicht gesetzt. Eine verbindliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet HzE fehlt somit.

Unabhängig davon wurde jüngst der Kinder- und Jugendförderplan (KJFP) für die Legislaturperiode 2020 bis 2025 fertiggestellt und im Jugendhilfeausschuss beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Einführung des KJFP zu bilden. Dabei zeichnet sich der KJFP dadurch aus, dass das gesamte Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe dargestellt und mit Zielen und einer Maßnahmenplanung belegt ist.

Im Rahmen des Handlungsfelds Hilfe zur Erziehung plant das Jugendamt insbesondere die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen in der Hilfeplanung auszubauen, die Verfahrensstandards im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an die rechtlichen Veränderungen anzupassen, sich auf die Akquise von Bereitschaftspflegefamilien zu konzentrieren sowie Gruppenaktionen für Pflegekinder einzuführen.

Sofern die Stadt Bedburg die Umsetzung dieser operativen Ziele zukünftig genauer ausarbeitet, sollten pauschal gehaltene Zielvorgaben möglichst vermieden werden, weil die Erreichung kaum messbar ist. Ziele und Zielvorgaben sollten möglichst genau definiert werden. Anhand dieser könnten dann weitere Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechende Maßnahmen, die der Zielerreichung dienen, entwickelt werden. Optimal wäre die Arbeit mit Zielwerten, z.B. der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen soll im nächsten Jahr um x Prozent erhöht werden. Der Zielerreichungsgrad sollte über die Kennzahlen nachgehalten werden, z.B. um wieviel Prozent steigt der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes. Regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung könnten zudem sicherstellen, dass die Ziele erreicht werden.

Weitere Ausführungen zu einem steuerungsrelevanten Kennzahlensystem erfolgen im nachfolgenden Kapitel 3.4.3 „Finanzcontrolling“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe entwickeln sowie die im KJFP bereits erarbeiteten Teilziele weiter ausarbeiten und messbar machen.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Bedburg wertet Fall- und Finanzdaten monatlich aus und stellt diese allen Beteiligten in Form eines Berichtes zur Verfügung. Die Transparenz kann durch die Einführung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen noch verbessert werden.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen

sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. 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 des Jugendamtes der **Stadt Bedburg** obliegt gleichermaßen der Jugendamtsleitung sowie der Fachdienstleitung des Fachdienstes 4 „Schule, Bildung und Sport“.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen gibt es bei der Stadt Bedburg nicht. Gleichzeitig werden monatliche Auswertungen auf Basis der Haushaltsansätze durchgeführt. Dabei werden die Aufwendungen je Hilfeart ermittelt und seitens der Jugendamtsleitung und der ASD-Leitung anhand von Soll- und Ist-Zahlen analysiert. Ergibt der Soll-Ist-Vergleich Abweichungen, werden Gründe ermittelt und Gegenmaßnahmen getroffen.

Generiert werden diese Auswertungen aus der Jugendamtssoftware. Eine entsprechende Schnittstelle zwischen dem Jugendamtsprogramm und der Finanzsoftware, die ein Finanzcontrolling erleichtern würde, gibt es noch nicht. Ein enger Austausch zwischen der Finanzabteilung und dem Jugendamt ist daher obligatorisch. Gleichzeitig ist die Einrichtung einer Schnittstelle für dieses Jahr geplant.

Die Fallzahlen werden ebenfalls je Hilfeart und zusätzlich je Mitarbeiter ermittelt. Dabei steht insbesondere die Fallbelastung pro Mitarbeiter im Vordergrund. Ziel ist es, eine etwaige Überlastung zeitnah zu erkennen, um entsprechend gegenzusteuern.

Zusätzlich wird mindestens jährlich ein Haushaltsbericht für den Jugendhilfeausschuss erstellt, in dem die Fallzahlen, die Aufwendungen je Hilfeart sowie die Zahl der Inobhutnahmen und der Gefährdungsmeldungen nach § 8a SGB VIII dargestellt und verglichen werden.

Mit den vorgenommenen Soll-Ist-Vergleichen je Hilfeart sowie mit den Auswertungen der Fallzahlen hat das Jugendamt Bedburg bereits eine gute Grundlage geschaffen. Mit wenig zusätzlichem Aufwand kann sie die Aufwendungen und Fallzahlen zusammenführen und somit Kennzahlen bilden.

Insbesondere die stationären Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung sind in der Stadt Bedburg in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Deshalb sollten vordergründig Maßnahmen zur Entlastung des Haushalts erarbeitet werden und konkrete Ziele gesetzt werden. Unter Zuhilfenahme der Kennzahlen kann anschließend gemessen werden, ob die gesetzten Ziele erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen erweitern, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen.

Beispielsweise könnte die Stadt Bedburg die für sie essenziellen Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben. Denkbar ist dies z.B. in dem Bereich der Eingliederungshilfe. Hier stellt die Stadt Bedburg in den Erläuterungen zum Produkt „Allgemeiner Sozialer Dienst“ u.a. dar, dass aufgrund umfassenderer Diagnosemaßnahmen steigende Zahlen im Bereich der Eingliederungshilfe erwartet werden. Eine weitere praktische Umsetzungsmöglichkeit ergibt sich im Bereich der Vollzeitpflege. Wie im Kapitel 3.7.2.2 „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“ dargestellt, besteht im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplans das Planungsvorhaben, die Anzahl der Pflegefamilien zu erhöhen. Auch dies könnte anhand von Zielen und Kennzahlen konkretisiert werden.

Positiv ist, dass sich die Stadt Bedburg mindestens einmal im Quartal mit den Jugendämtern des Rhein-Erft-Kreises trifft, um etwa Hilfen, deren Aufwendungen auffällig sind, zu vergleichen sowie sich zu Fallzahlenbelastungen der Mitarbeiter auszutauschen.

Denkbar ist es, diesen Austausch auch im Sinne einer Standortbestimmung zu nutzen, indem sich die kreisangehörigen Kommunen auf eine bestimmte Anzahl von Kennzahlen verständigen und diese dann regelmäßig vergleichen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Bedburg einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft.

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 des Jugendamts der **Stadt Bedburg** ist bei der ASD-Leitung angesiedelt.

Die qualitative Zielerreichung und die Wirksamkeit der Hilfen werden im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Zunächst werden im Hilfeplangespräch konkrete Ziele festgelegt. Diese werden im Rahmen des folgenden Hilfeplangesprächs bzw. spätestens im Rahmen der Fortschreibung des Hilfeplans überprüft. Positiv ist, dass dabei jedes Ziel gemeinsam mit der Familie entsprechend eines standardisierten Schemas gemessen wird. Dabei wird das Ziel zunächst genannt, anschließend die bisherigen Schritte, die zur Zielerreichung unternommen wurden, dargestellt und abschließend wird der Zielerreichungsgrad aus Sicht des Hilfeempfängers und der pädagogischen Fachkraft gemessen. Bei einer Verlängerung bedarf es einer Begründung anhand der Hilfeplanung und der Zielerreichung, dass die entsprechende Hilfe weiterhin notwendig und geeignet ist.

Fallübergreifende Auswertungen zu einzelnen Leistungsanbietern bzw. die trägerbezogene Aufbereitung von Einzelergebnissen gibt es nicht. Denkbar ist hier z.B. die Darstellung von Laufzeiten, bewilligten Fachleistungsstunden sowie Abbruchquoten bei den einzelnen Hilfearten.

Auskunftsgemäß gab es seinerzeit einen Aufschlag, Ergebnisse fallübergreifend zusammenzuführen und über die Jugendamtssoftware auszuwerten. Allerdings ist dies anhand der geringen Datenlage gescheitert.

Die Stadt Bedburg ist mit den Trägern nach eigenen Aussagen gut vernetzt und es besteht ein enger Austausch zu Fällen und Abläufen. Dabei werden mit den meistbelegten Trägern jährliche Qualitätsdialoge geführt. Ziele werden dahingehend vereinbart, dass beispielsweise Hilfen in den Bereichen ausgebaut werden, in denen Bedarfe bestehen. Dokumentiert werden diese Ziele allerdings nicht. Darüber hinaus ist eine Berichterstattung seitens der Stadt Bedburg generell nicht gefordert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg kann die Steuerung noch verbessern, indem sie z.B. Laufzeiten und Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden insgesamt, je Hilfeart und Träger auswertet. Die daraus resultierenden Erkenntnisse kann sie in die Gespräche mit den freien Trägern einfließen lassen.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Bedburg gibt es im Bereich Hilfe zur Erziehung feste Abläufe und Verfahrensstandards. Die Bündelung der Vorgaben sowie der umfangreichen Sammlung von Formularein in einem Handbuch könnte die Übersichtlichkeit noch verbessern.

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

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

Die **Stadt Bedburg** hat Verfahrensstandards festgelegt und Prozessabläufe beschrieben, die zum Teil auch im Rahmen von Ablaufdiagrammen visualisiert wurden. Fristen sind dabei ebenfalls hinterlegt.

Diese Festlegungen sowie zugehörige Vordrucke sind auf einem Server abgelegt und stehen den Beschäftigten somit in digitaler Form zur Verfügung.

- Positiv ist, dass Partizipation im Jugendamt der Stadt Bedburg eine wichtige Rolle spielt und die Beschäftigten viele Abläufe selbst erarbeiten dürfen.

Dadurch ist nicht nur sichergestellt, dass die Beschäftigten die Abläufe und Regelungen kennen, sondern auch akzeptieren und anwenden.

Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es zusätzliche Standards und Formulare. Auch der Umgang mit der Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII ist im Rahmen eines Ablaufdiagramms verbindlich geregelt.

Darüber hinaus sind Regelungen zur Aktenführung sowie zu notwendigen Unterlagen bei der Erziehungskonferenz vorhanden. Auch sind Schnittstellen zwischen dem ASD und der WJH sowie zwischen dem ASD und dem Pflegekinderdienst (PKD) genau beschrieben.

Weiterhin gibt es im Rahmen der Einarbeitung genaue Festlegungen, welche Kenntnisse im Bereich ASD und PKD vermittelt werden sollten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Abläufe und Verfahrensstandards für den Bereich Hilfe für Erziehung in einem Handbuch bündeln.

Die Jugendamtssoftware deckt die Arbeitsschritte Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren sowie Bewilligung vollständig ab. Ferner ist in die Jugendamtssoftware der überwiegende Teil der Formulare eingepflegt. Somit besteht die Möglichkeit, eine fallbezogene Historie der verwendeten Dokumente zu erstellen. Positiv ist, dass hiermit ein erster Schritt in Richtung e-Akte erfolgt.

Im Dezember 2020 wurde zudem mobile EDV-Hardware für den ASD eingeführt, die es den Beschäftigten ermöglicht, unmittelbar vor Ort Aufzeichnungen vorzunehmen. Diese Notizen zu Hausbesuchen fließen direkt in die Jugendamtssoftware ein und müssen nicht im Nachhinein manuell übertragen werden.

→ Die Stadt Bedburg vermeidet durch den Einsatz von mobiler EDV-Hardware Doppelarbeiten.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg erfüllt die von der gpaNRW definierten Mindeststandards. Das Hilfeplanverfahren kann durch die Verschriftlichung von Wirtschaftlichkeitsaspekten noch optimiert werden.

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

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

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

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

Die **Stadt Bedburg** hat das Hilfeplanverfahren mittels eines Ablaufdiagramms visualisiert. Als Prozessschritte sind hier der Erstkontakt, die Bedarfsermittlung, die Erziehungskonferenz sowie die Hilfeplanung aufgeführt.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens in Form eines übergreifenden Dokumentes gibt es nicht. Vielmehr ergibt sich ein umfassendes Bild, wenn insbesondere die Dokumente „Ablauf Falleingang“, „Schnittstellenpapier ASD-WJH zum Thema Zuständigkeitsprüfung“, „Ablauf Erziehungskonferenz“, „Schnittstellenpapier zum Thema Hilfebewilligung“ sowie „Schnittstellenpapier zum Thema Hilfeverlängerung“ betrachtet werden. Dabei sind die Arbeitsschritte beschrieben, die beteiligten Personen aufgeführt sowie Fristen genannt. Der Ablauf der Hilfeplanung ergibt sich vornehmlich aus dem Dokument „Stichpunkte HPG-Ablauf“ sowie aus dem verbindlich zu verwendeten Hilfeplanprotokoll. Darüber hinaus erfolgt eine Beschreibung des Verfahrens der Hilfeplanung im Kinder- und Jugendförderplan.

Um die Prozessqualität noch zu verbessern, ist es denkbar, diese Informationen zukünftig in den zwei Prozessen „Entscheidungsverfahren“ und „Hilfeplanung“ zusammenzuführen und übersichtlich zu beschreiben.

Der nachfolgend exemplarisch dargestellte Ablauf ist somit aus allen vorhergenannten Dokumente zusammengestellt.

Das Hilfeplanverfahren beginnt mit dem Erstkontakt bzw. dem Falleingang. Dabei steht zunächst die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit durch die ASD-Fachkraft im Vordergrund.

An dieser Stelle erfolgt eine Weichenstellung dahingehend, ob die betroffene Person an eine externe Beratungsstelle verwiesen wird oder der Fall in die Falleingangsliste aufgenommen wird. Eine verbindlich festgelegte Frist für die Kontaktaufnahme nach Falleingang gibt es nicht. Gleichwohl werden die Fälle aus der Falleingangsliste wöchentlich an die ASD-Fachkräfte verteilt.

Bei der Kontaktaufnahme ist die konkrete Bedarfsermittlung vordergründig. Ist ein Bedarf weiterhin gegeben, schließt eine umfassende sozialpädagogische Diagnostik an. Hierfür wurden Mindeststandards festgelegt. Diese sind u.a. die Durchführung von mindestens drei persönlichen Kontakten inkl. eines Hausbesuchs.

Ergibt die Diagnostik, dass keine Hilfe zur Erziehung erforderlich oder erwünscht ist, wird eine weitere Begleitung durch den ASD oder externe Beratungsstellen angeboten. Wurde hingegen ein Unterstützungsbedarf diagnostiziert, wird der Antrag auf Hilfe zur Erziehung eingeholt, zur erneuten örtlichen Zuständigkeitsprüfung an die Wirtschaftliche Jugendhilfe gegeben sowie der Fall für die Erziehungskonferenz vorbereitet. An der Erziehungskonferenz nehmen die ASD-Fachkräfte und die ASD-Teamleitung teil sowie anlassbezogen die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Auf Basis der Vorlage für die Erziehungskonferenz, die die aktuelle Lebenssituation aller Beteiligten und die erarbeiteten Ziele aufführt, sowie des Genogramms und der Netzwerkkarte erfolgt eine gemeinsame Beratung über die notwendige und geeignete Hilfeform.

Sowohl bei Ablehnungen als auch bei Bewilligungen erstellt die Wirtschaftliche Jugendhilfe nun den Ablehnungs- oder Bewilligungsbescheid. Nachdem der Jugendhilfeträger durch die ASD-Fachkraft beauftragt wurde, wird seitens der WJH zudem ein Kostenanerkennnis an den Träger versendet.

Spätestens nach acht Wochen erfolgt das erste Hilfeplangespräch zur Hilfeinstallation. Im Vordergrund steht dabei die Klärung, ob die eingesetzte Hilfe passgenau ist. Falls erforderlich können somit frühzeitig Anpassungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse werden im Hilfeplanprotokoll schriftlich fixiert.

Es ist festgelegt, dass Hilfepläne zur Zielüberprüfung spätestens alle sechs Monate durch die fallverantwortliche Fachkraft fortgeschrieben werden.

Zudem ist festgelegt, dass bei einer Beendigung einer Hilfe ein abschließendes Hilfeplangespräch zur Auswertung der Zielerreichung erfolgt.

Konkrete Maßnahmen zur Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Begrenzung von Fachleistungsstunden, die Einführung von Laufzeitbegrenzungen oder die Einholung von mehreren Angeboten und der Auswahl des günstigsten, sind in den Verfahrensstandards nicht schriftlich hinterlegt.

Dennoch ist es gängige Praxis, dass die Laufzeiten von ambulanten und stationären Hilfen im Regelfall zunächst ein Jahr begrenzt werden. Auch wurde kürzlich eine Kostenhierarchie dahingehend eingeführt, dass es bei der Einrichtung von stationären Hilfen bei einer Überschreitung des Tagessatzes von 200 Euro zusätzlich zur Unterschrift der ASD-Leitung einer Unterschrift der Jugendamtsleitung bedarf.

Im Vordergrund steht bei der Stadt Bedburg, dass eine passgenaue Hilfe eingerichtet wird. Die Kosten der Hilfen werden dabei laut Aussage des Jugendamtes stets berücksichtigt und in die

Betrachtung miteinbezogen. Vor allem aber stationäre Anbieter gibt es auskunftsgemäß nicht in ausreichender Anzahl bzw. Spezialisierungen führen dazu, dass die Anbieter nur für bestimmte Fallkonstellationen in Frage kommen bzw. sehr weite Wege in Kauf genommen werden müssen. Demnach steht die „Wirtschaftlichkeit“ in der Praxis häufig hinten an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Prozessbeschreibungen insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im Bereich HzE um Standards zu wirtschaftlichen Aspekten erweitern.

Etwaige Rückkehroptionen oder mögliche Verselbständigungen werden bei jeder Hilfestellung bzw. Fortschreibung des Hilfeplans geprüft und liegen in der Verantwortung der fallführenden Fachkraft. Denkbar ist es, die Erarbeitung etwaiger Rückführungs- und Verselbständigungsziele im Hilfeplanprotokoll verbindlich mit aufzunehmen sowie im Rahmen der Beschreibung des Prozesses „Hilfestellung“ als Prozessschritt einzuführen.

Aus dem Kinder- und Jugendförderplan geht hervor, dass der ASD ein Beteiligungskonzept für Kinder und Jugendliche erarbeiten und fest im Hilfeplanverfahren implementieren möchte. Es wurde erkannt, dass die Einbindung der Kinder und Jugendlichen ein wesentlicher, aber bisher nicht ausreichend gewürdigter Bestandteil für den Erfolg der Hilfen ist. Maßnahmen sind u.a. folgende:

- Informationsmaterialien in altersgerechter Sprache,
- die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen in der Hilfeplansituation aktiv fördern, indem Rahmenbedingungen wie z.B. eine vertrauliche Gesprächsatmosphäre adressengerecht gestaltet werden und die Zusammenarbeit mit der zuständigen Fachkraft des ASD aktiv gestärkt wird, z.B. durch zusätzliche Telefonate oder Besuche,
- die Einführung von Erfassungsmöglichkeiten der Wünsche, Ideen und Ziele, die je nach Alter und Entwicklungsstand in Form von Bildern, Smileys, Fragenbögen den Adressaten ermöglichen ihre aktuelle Situation darzustellen und
- spezielle Visitenkarten für Kinder, die Transparenz über die Erreichbarkeit der zuständigen ASD-Fachkraft bieten.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die standardisierten und verbindlichen Prozesse bieten eine gute Voraussetzung für die Bearbeitung der Hilfefälle.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*

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

Die **Stadt Bedburg** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse.

Die fachliche Zugangssteuerung wird durch den ASD in Form einer sozialpädagogischen Diagnostik vorgenommen. Dabei haben mindestens drei Gespräche inkl. eines Hausbesuchs stattzufinden, bevor ein Hilfefall eröffnet wird.

Nähere Ausführungen zu den einzelnen Prozessschritten enthält das Kapitel 3.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“.

Die Auswahl eines geeigneten Leistungsanbieters erfolgt durch die fallverantwortliche ASD-Fachkraft. Auf ein Anbieterverzeichnis kann sie dabei nicht zurückgreifen. Gleichwohl sind Leistungsentgelte für ambulante und stationäre Hilfen in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Gemeinsam mit den Erfahrungswerten der Fachkräfte fließen diese über die wöchentliche Erziehungskonferenz in die Entscheidung mit ein. Zudem wird regelmäßig die LVR-Beratungsstelle in Anspruch genommen. Diese unterstützt die Jugendämter u.a. dahingehend, auf welche Hilfen sich Träger spezialisiert haben.

Mit allen ambulanten Trägern werden einheitliche Entgelt- und Leistungsvereinbarungen geschlossen, um identische Zugangsvoraussetzungen zu schaffen sowie Transparenz hinsichtlich Leistungsbeschreibung und -erbringung zu erhalten. Die Art und der Umfang der Leistung sind hier genau festgelegt sowie die personelle Ausstattung. Auch Pflichten des Trägers, wie z.B. die Durchführung eines Hilfeplangesprächs vor Beginn der Hilfe, die regelmäßige Überprüfung des Hilfeplans sowie eine rechtzeitige Dokumentation sind benannt. Zudem sind der zeitliche Umfang und der Inhalt einer Fachleistungsstunde (FLS) genau festgelegt. Dabei wird die Höhe des Leistungsentgelts auf Basis des Excel-Tools der Landesjugendämter berechnet und ausgehandelt.

Die Jugendämter des Rhein-Erft-Kreises haben 2019 gemeinsame Vorgaben erarbeitet und eine einheitliche Vorgehensweise beschlossen. Zudem werden in den regelmäßig stattfindenden Treffen der Jugendämter des REK Bewerbungsunterlagen „neuer Träger“ besprochen und Erfahrungswerte ausgetauscht.

Auch ist es Ziel der Jugendämter, als Einheit aufzutreten. Den Trägern soll die Möglichkeit genommen werden, sich gegenüber den Kommunen uneinheitlich zu verhalten und ggf. auch unterschiedliche Leistungsentgelte zu fordern.

Das Jugendamt der Stadt Bedburg hat nach eigenen Aussagen einen engen und guten Kontakt zu den Leistungsanbietern. Sie nehmen an allen Hilfeplangesprächen mit den Leistungsempfängern teil. Neben fallbezogenen Abstimmungen in Form von Fachgesprächen finden zudem jährliche, fallunabhängige Qualitätsdialoge mit den freien Trägern statt.

Für die Hilfeplanung ist eine halbjährliche Fortschreibung zur Überprüfung des Hilfebedarfs und der Zielerreichung vorgesehen. Diese Intervalle werden laut Aussage des Jugendamtes genau eingehalten. Sieben Tage vor diesen Terminen hat der Leistungsanbieter einen Vorbericht vorzulegen. Dafür ist das Dokument „Vorbericht HPG“ verbindlich zu verwenden.

Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten gibt es nicht. Die Steuerung liegt hier bei der fallverantwortlichen Fachkraft. Gleichwohl erfolgen auf Basis der regelmäßig stattfindenden Fachgespräche mit den Trägern Nachsteuerungen. Zudem werden im Rahmen des Hilfeplangesprächs etwaige Anpassungen der FLS gemeinsam mit dem Träger und der Familie besprochen.

Rechnungen werden mithilfe des vom Träger vorzulegenden und unterzeichneten Tätigkeitsnachweis monatlich überprüft. Liegt der Tätigkeitsnachweis nicht vor, erfolgt keine Auszahlung der Vergütung. Positiv ist, dass die Stadt Bedburg zum Themenbereich „Leistungsnachweise/Rechnungen“ ein gesondertes Schnittstellenpapier erstellt hat, das den Prozessablauf darstellt.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und verbindliche Vorgaben für diese Prüfung gibt es nicht.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Bedburg** wird unmittelbar in den Hilfeplanprozess mit eingebunden. Dabei ist direkt nach der Antragstellung eine Prüfung der Zuständigkeit vorgesehen.

Die Stadt Bedburg hat diesbezüglich ein Schnittstellenpapier erstellt, das regelt, für welche Arbeitsschritte die Fachkräfte des ASD und der WJH zuständig sind. Erforderliche Unterlagen sind ebenfalls aufgeführt.

Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards und verbindliche Vorgaben. Die WJH der Stadt Bedburg ist nach eigener Einschätzung aber mit qualifizierten Fachkräften ausgestattet, die das komplexe Themenfeld in seiner nötigen Tiefe bearbeiten.

Nachdem der Anspruch mittels Bescheid an die Kommune sowie an die Eltern geltend gemacht wurde, wird der zu erwartende Ertrag in der Jugendamtssoftware hinterlegt und mittels einer Wiedervorlage gesichert. Eine Vereinnahmung über die Software ist bisher nicht möglich. Vielmehr wird der Kostenerstattungsanspruch zusätzlich in die Finanzsoftware übertragen und die Stadtkasse ist anschließend für die Prüfung des Eingangs verantwortlich.

Mit der in 2021 geplanten Einführung der Schnittstelle zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware fallen Arbeitsschritte weg, die derzeit noch Ressourcen bei den Fachkräften der WJH bündeln. Anschließend sollen diese Zeiteile dann u.a. für den Aufbau von Standards der Bearbeitung von Kostenerstattungsansprüchen genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungen wie geplant erarbeiten und schriftlich fixieren.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Bedburg finden prozessintegrierte Kontrollen vornehmlich über die Verfahrensstandards statt. Prozessunabhängige Kontrollen finden im Rahmen des Tagesgeschäfts anlassbezogen, z.B. aufgrund der Höhe der Auszahlung, aber auch ohne festgelegte Regelungen statt.

In der Jugendamtssoftware sind zudem systemimmanente Kontrollmechanismen in Form von automatisierten Wiedervorlagen eingerichtet.

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.

Bei der **Stadt Bedburg** finden prozessintegrierte Kontrollen insbesondere über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt.

Es gibt ASD-Grundregeln, Standards zur Aktenführung sowie einheitliche Formulare. Die Einhaltung dieser Standards wird durch die ASD-Leitung stichprobenartig überprüft. Der Wunsch nach Einheitlichkeit und nach einer regelmäßigen Kontrolle kommt dabei auch aus dem Team heraus. Bei etwaigen Vertretungssituationen soll es im Rahmen der Fallbearbeitung grundsätzlich keine Unterschiede geben, so dass die Vertretung dadurch nicht unnötig erschwert wird.

Fallen der ASD-Leitung Unregelmäßigkeiten auf, werden diese mit der entsprechenden Fachkraft besprochen.

Prozessintegrierte Kontrollen finden darüber hinaus in der Form statt, dass das Ergebnis der Erziehungskonferenz von allen Teilnehmern unterzeichnet werden muss. Auch bei Auszahlungen

wird die Akte neben den Fachkräften des ASD und der WJH auch der Jugendamtsleitung zur Unterschrift vorgelegt.

In der Jugendamtssoftware ist eine automatisierte Wiedervorlage eingerichtet, die z.B. auf die Notwendigkeit der Fortschreibung eines Hilfeplans aufmerksam macht. Diese Wiedervorlagen können neben der zuständigen Fachkraft auch die ASD-Leitung und die Jugendamtsleitung sehen.

Die Software hat darüber hinaus Workflows eingerichtet, die das 4-Augen-Prinzip gewährleisten. Aktuell erhalten beispielsweise die Prozesse „Bewilligung“ und „Auszahlung“ nur dann bindende Wirkung, wenn mindestens zwei Benutzer diese virtuell unterzeichnen.

Bei der Umstellung auf die neue Version ist es geplant, noch weitere Workflows einzurichten. Insbesondere stehen die Prozesse „Weiterbewilligung“, „Stundenreduzierung“ und „Stundenerhöhung“ auf der Agenda.

Damit werden die analogen Prozesse ergänzt und es erfolgt ein weiterer Schritt in Richtung e-Akte.

Eine Warnliste, die die zu bearbeiteten Fälle nach Prioritäten aufzeigt, gibt es nicht. Gleichzeitig sind Prioritäten beim Falleingang und in der Fallbearbeitung schriftlich fixiert. Im Bedarfsfall gilt es diese anzuwenden.

Der Jugendamtsleiter führt im Rahmen des Tagesgeschäftes grundsätzlich auch prozessunabhängige Kontrollen von z.B. kostenintensiven Fällen durch. Festlegungen zu Art und Umfang der Kontrollen gibt es nicht. Auch entsprechende Checklisten sind nicht vorhanden.

Der Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung wurde bisher nicht durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt geprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte eine standardisierte Aktenprüfung einführen und konsequent umsetzen. Damit kann sie die Beachtung und Einhaltung der Abläufe und Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollziehen. Die regelmäßigen Kontrollen könnten dabei in Form einer Checkliste erfolgen und sollten dokumentiert werden.

3.6 Personaleinsatz

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

- Das Jugendamt der Stadt Bedburg orientiert sich bei der Stellenausstattung im ASD an dem Richtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Dabei führt das Jugendamt monatliche Soll-Ist-Vergleiche durch.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantita-

tiv als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die **Stadt Bedburg** hat keine Personalbemessung durchgeführt. Sie hat aber Festlegungen dahingehend getroffen, dass sie sich am Richtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle orientiert. Darüber hinaus wurde geregelt, dass ein Beratungsfall ebenfalls gezählt wird, wenn drei Kontakte stattgefunden haben und dieser andauernd ist. Ebenso werden Meldungen von Kindeswohlgefährdungen gezählt, auch ohne dass diese in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind.

Ergibt der monatliche Soll-Ist-Vergleich, dass der Wert von 35 Fällen je Vollzeit-Stelle überschritten wurde, werden zunächst Prioritäten für die Fallbearbeitung festgelegt und anschließend Gegenmaßnahmen in Form von Umverteilungen bzw. Neueinstellungen getroffen. Dabei werden auch geplante Fluktuationen wie Elternzeit oder Ruhestand berücksichtigt.

Zudem gibt es in Bedburg die Besonderheit, dass Praktikanten im Berufsanererkennungsjahr sowie Studenten des dualen Studiums „Soziale Arbeit“ im Jugendamt eingesetzt werden und das Team unterstützen.

Vakante Stellen werden unmittelbar ausgeschrieben. Eine hohe Fluktuation gibt es allerdings nicht. Auch konnten vakante Stellen bisher problemlos nachbesetzt werden.

Bei der Stadt Bedburg gibt es einige Maßnahmen, die die Arbeit im Bereich Hilfe zur Erziehung attraktiv gestalten. Dabei handelt es sich unter anderem um die Möglichkeit zum Homeoffice, flexible Arbeitszeiten und Teamaktionen. Zudem haben die Fachkräfte des ASD zum Ende des Jahres 2020 mobile Endgeräte erhalten, um Dokumentationen von Hausbesuchen direkt vornehmen zu können. Für das Jahr 2021 ist die Einrichtung eines Eltern-Kind-Büros geplant.

Für etwaige Neubesetzungen hat das Jugendamt der Stadt Bedburg ein Einarbeitungskonzept entwickelt. Dabei ist festgelegt, welche Kenntnisse es zu vermitteln gilt. Wichtig ist zunächst, dass Abläufe von z.B. Kindeswohlgefährdungen oder Inobhutnahmen bekannt sind und alle dazugehörigen Verfahrensschritte und Dokumente betrachtet wurden. Im nächsten Schritt folgt die zwar begleitete, aber eigenständige Bearbeitung von Hilfeplanfällen. Den Rahmen bilden Kenntnisse über die Jugendamtssoftware, gesetzliche Grundlagen und Aktenführung sowie insbesondere die Verfahrensschritte von Hilfeplanverfahren, Erziehungskonferenzen und Weiterbewilligungen. Auch Schnittstellen zum Spezialdienst PKD sowie die Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle und Amtsvormundschaften werden vermittelt.

Neben der internen Schulung durch das Jugendamt erhalten alle neuen Fachkräfte die Fortbildung „Neu im ASD“, die durch den Landschaftsverband Rheinland (LVR) angeboten wird. Auch nach der Einarbeitung wird die regelmäßige Teilnahme an Fortbildungen gefördert.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25	14	25	30	37	64	48
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WJH	94	58	113	138	170	375	48

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

Für den ASD wurden im Jahr 2018 insgesamt 5,7 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WJH wurden 1,5 Vollzeit-Stellen berücksichtigt.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Im Jahr 2018 belief sich der Personaleinsatz im Bereich ASD bei der **Stadt Bedburg** auf insgesamt 5,7 Vollzeit-Stellen (inkl. Spezialisierungen) und es wurden 140 Hilfefälle bearbeitet. Daraus ergibt sich ein Fallvolumen von 25 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. 2019 ist der Wert unverändert. Damit bearbeiten sie weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die Hälfte der Vergleichskommunen.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WJH im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die WJH der **Stadt Bedburg** bearbeitet im Jahr 2018 durchschnittlich 94 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. 2019 sinkt der Wert geringfügig auf 93 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Damit positioniert sich die Stadt Bedburg in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den wenigsten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

Die erhöhte Ist-Stellenausstattung im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist der Stadt Bedburg bewusst. Ziel ist es, eine qualitativ gute Arbeit sicherzustellen sowie noch offene Themenfelder zeitnah zu erschließen. Weiterhin ist die WJH in der Stadt Bedburg federführend zuständig für die Administration der Jugendamtssoftware.

Darüber hinaus hat das Jugendamt kein eigenes Rechtsamt, was dazu führt, dass beispielsweise Widersprüche und Klageverfahren ebenfalls von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeitet werden.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Bedburg weist im Jahr 2018 einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung als die Hälfte der Vergleichskommunen auf. Dies ist insbesondere auf hohe Aufwendungen je Hilfefall zurückzuführen.

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

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfe zur Erziehung der **Stadt Bedburg** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 06.363 „Allgemeiner Sozialer Dienst“ der Stadt Bedburg gleichzusetzen. Dieses beinhaltet u.a. noch zusätzlich die Familiengerichtshilfe und Jugendgerichtshilfe. Gleichwohl hat das Jugendamt der Stadt Bedburg die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

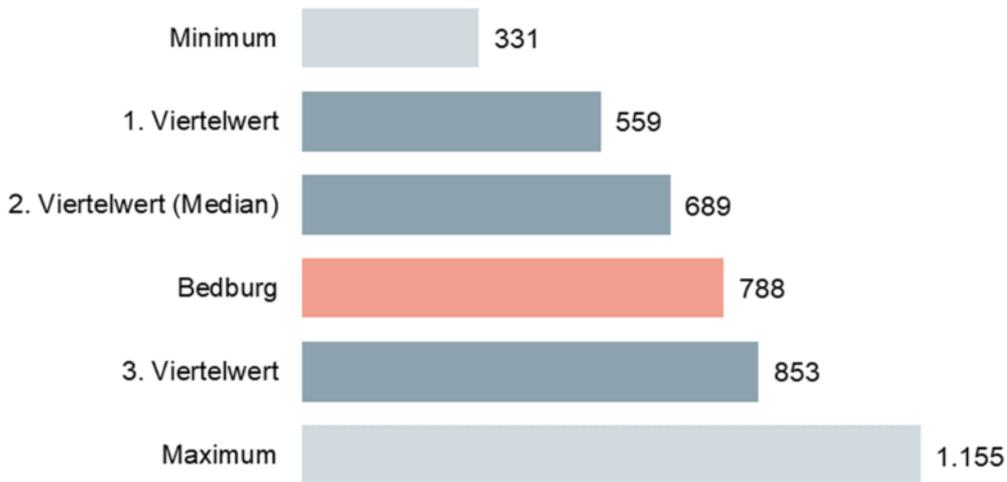
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung ist bei der Stadt Bedburg im Zeitverlauf relativ konstant und beläuft sich im Jahr 2018 auf rund 3,6 Mio. Euro.

Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag insbesondere durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen von 2016 bis 2018 um rund zwölf Prozent auf rund 3,8 Mio. Euro. Im selben Zeitraum steigen die Personalaufwendungen um rund 13 Prozent auf rund 520.000 Euro.

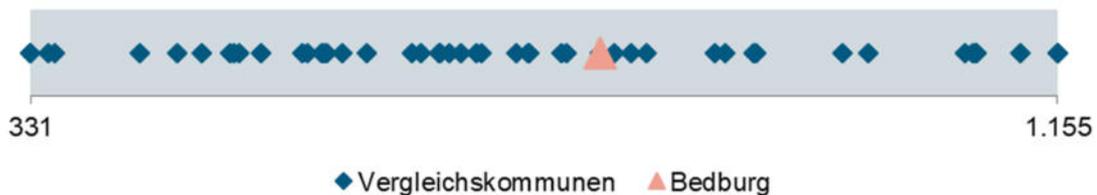
Auf der Ertragsseite sind die Kostenerstattungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden die Position mit dem größten Volumen. Diese schwankt von Jahr zu Jahr. 2018 konnten hier rund 440.000 Euro vereinnahmt werden.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bedburg hat 2018 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre, der rund 100 Euro über dem Median liegt.

Anhand der nachfolgenden Zeitreihe ist erkennbar, dass der Fehlbetrag HzE von Jahr zu Jahr schwankt. Die Schwankungen sind insbesondere auf schwankende Kostenerstattungen zurückzuführen. 2019 wirken sich diese weniger aus als im Jahr 2017, da die Transferaufwendungen und insbesondere die Personalaufwendungen in dem Zeitraum spürbar gestiegen sind.

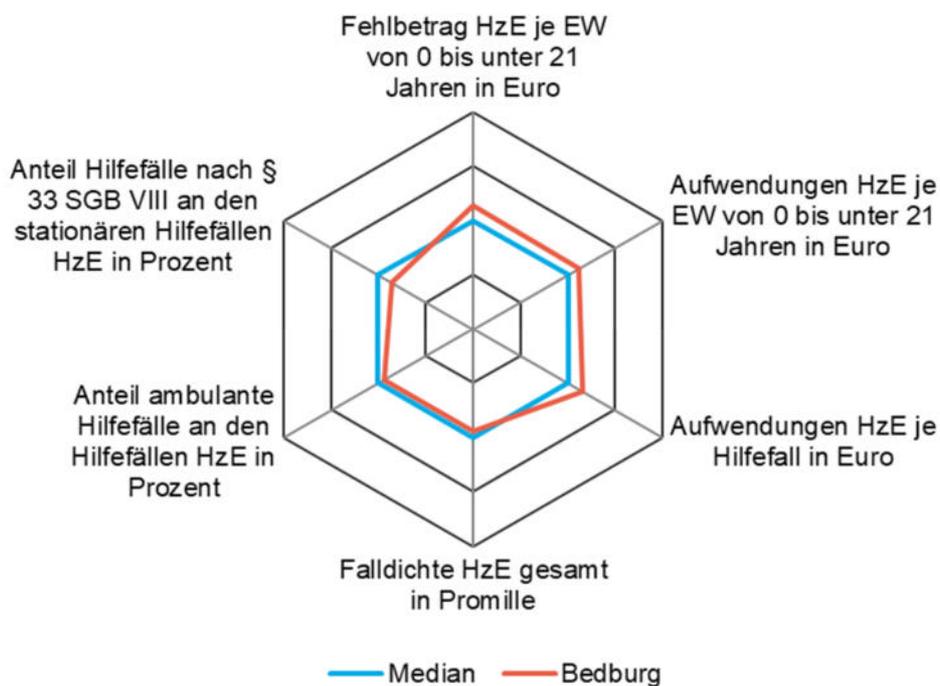
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	808	708	788	762

Vom Jahr 2018 zum Jahr 2019 ist der Fehlbetrag HzE geringfügig gesunken, ordnet sich mit 762 Euro je Jugendeinwohner aber weiterhin in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fehlbeträgen HzE ein.

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 Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2016 bis 2019 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

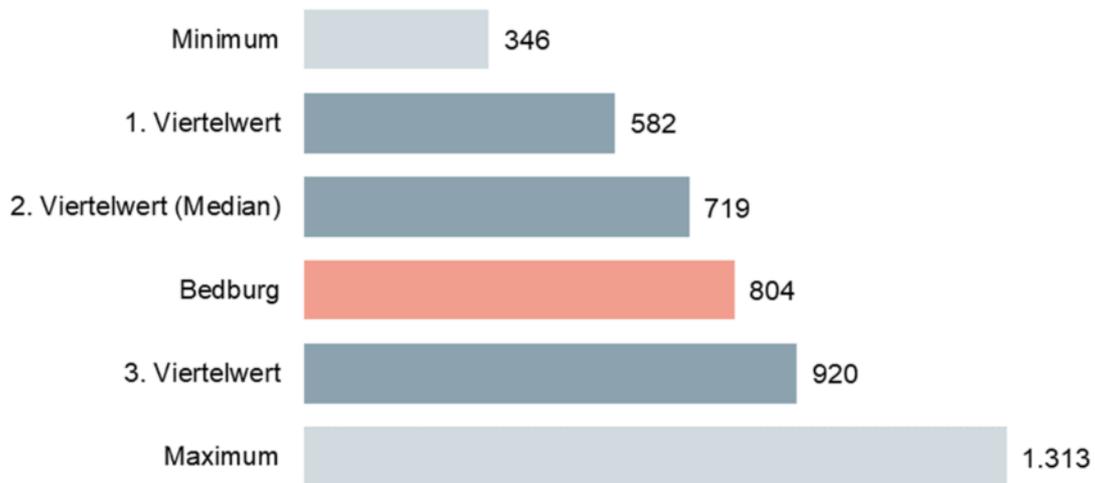
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

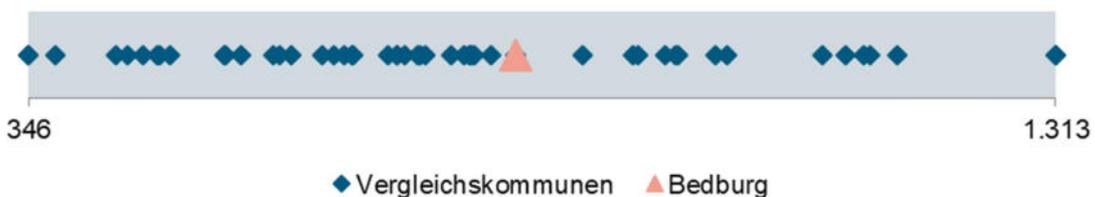
Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

- Insbesondere die hohen Aufwendungen je Hilfefall für die stationären Hilfen wirken sich negativ auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner und somit erhöhend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Bedburg aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Bedburg** positioniert sich mit den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert.

Wie sich der Fehlbetrag HzE in der Zeitreihe entwickelt, kann man nachfolgend sehen.

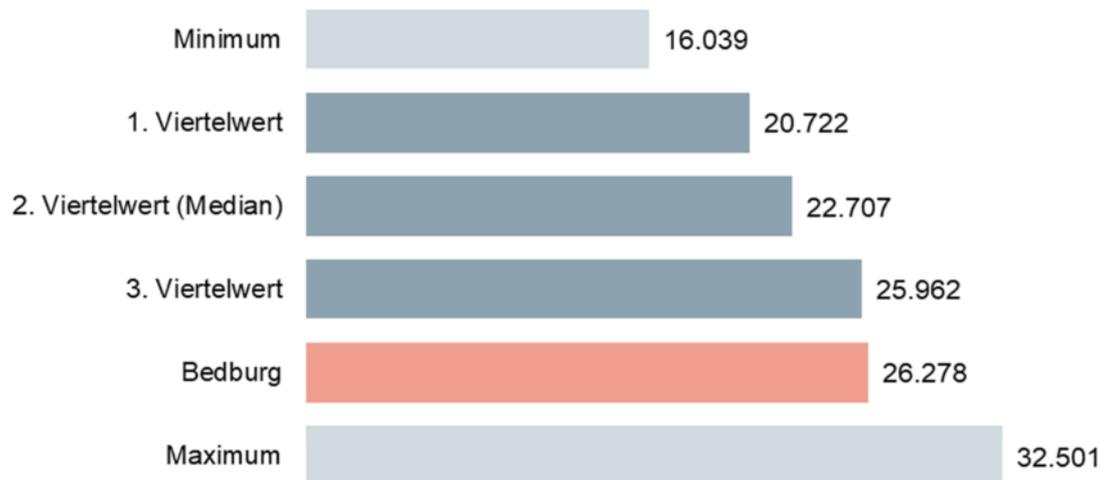
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	723	751	804	820

In den Jahren 2016 bis 2018 steigen die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre um zehn Prozent auf 804 Euro an. 2019 ist ein weiterer Anstieg des Fehlbetrags HzE auf 820 Euro je Jugendeinwohner zu verzeichnen.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 wurden in der Stadt Bedburg insgesamt 140 Hilfefälle bearbeitet, davon waren 74 Fälle ambulant und 66 Fälle stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bedburg hat im interkommunalen Vergleich vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Auch im Jahr 2019 sortiert sich die Stadt Bedburg mit 26.752 Euro je Hilfefall in dem Viertel mit den höchsten Werten ein.

Differenziert man die Aufwendungen insgesamt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall ist eine unterschiedliche Positionierung zu erkennen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.700	7.412	9.729	10.602	11.535	16.677	49
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.755	27.502	33.900	38.260	42.172	48.631	49

Bei den ambulanten Hilfen ordnet sich die Stadt Bedburg auf Höhe des Medians ein. Bei den stationären Hilfen positioniert sie sich in dem Viertel mit den höchsten Aufwendungen. Nur elf Kommunen haben höhere stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall als die Stadt Bedburg.

Demnach sind insbesondere die hohen Aufwendungen bei den stationären Aufwendungen maßgeblich für die vergleichsweise hohe Kennzahl „Aufwendungen HzE je Hilfefall“.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.650	26.390	26.278	26.752
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.952	11.452	10.700	10.385
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.517	40.646	43.755	43.749

Betrachtet man die Aufwendungen HzE je Hilfefall in der Zeitreihe, wird die unterschiedliche Entwicklung der ambulanten und stationären Aufwendungen von 2016 bis 2018 deutlich.

Während sich die ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall moderat um rund sieben Prozent erhöhen, steigen die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall um rund 17 Prozent auf 43.755 Euro an.

Der deutliche Anstieg der stationären Aufwendungen ist laut Auskunft der Stadt Bedburg auf zwei kostenintensive Fälle zurückzuführen, die seitens des LVR erst nachträglich anerkannt wurden. Auch die Kosten für eine Heimunterbringung sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Eigene Aufzeichnungen der Stadt ergeben ca. sechs bis acht Prozent pro Jahr.

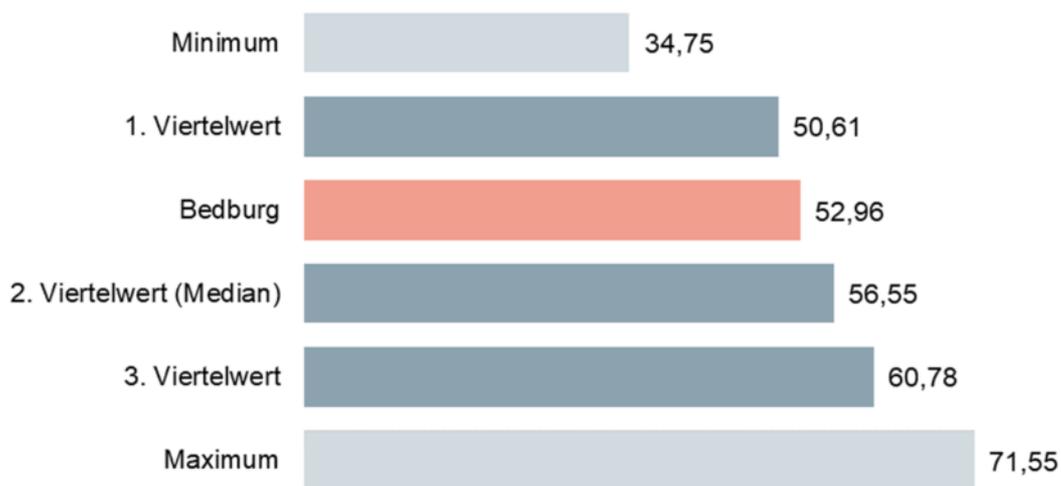
Einflüsse auf die Höhe der stationären Aufwendungen werden im Kapitel „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“ näher betrachtet.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Bedburg hat einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE je Hilfefall aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Dabei wurden 74 ambulante Hilfefälle bei insgesamt 140 Hilfefällen zugrunde gelegt.

Der bereits in 2018 vergleichsweise niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE ist in **Bedburg** im Jahr 2019 weiter auf rund 51 Prozent gesunken. Die Stadt Bedburg sortiert sich damit sogar in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten ein.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019

Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
50,96	42,09	51,40	55,72	61,20	75,13	28

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen erstrebenswert, wenn gleichzeitig die Falldichte niedrig ist. Dadurch ist der Anteil der kostenintensiven stationären Hilfen geringer.

Die Stadt Bedburg gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer niedrigeren Falldichte. Dennoch gehört die Stadt Bedburg zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die vergleichsweise deutlich kostenintensiveren stationären Hilfefälle wirken sich hier stark erhöhend auf die Aufwendungen HzE und damit auch belastend auf den Fehlbetrag HzE je Hilfefall aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte Maßnahmen entwickeln, um den Anteil stationärer Hilfen zu senken und die ambulanten Hilfen dabei konstant zu halten. Dadurch sollten die Aufwendungen HzE je Hilfefall möglichst gesenkt werden.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

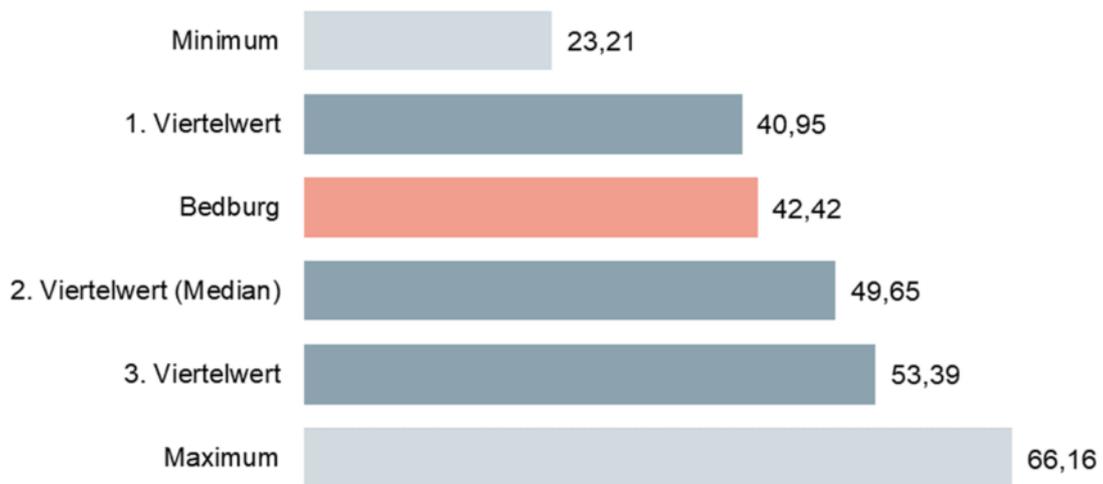
→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg hat einen niedrigeren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Gleichzeitig zeigt die Zeitreihenanalyse, dass der Anteil an Vollzeitpflegefällen kontinuierlich steigt.

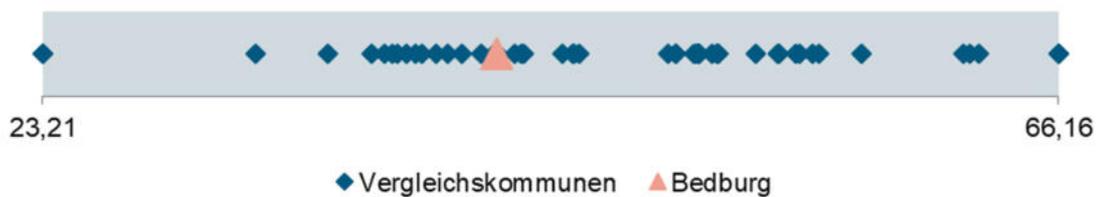
Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen Aspekten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflussen.

In 2018 waren 28 der 66 stationären Hilfeplanfälle der **Stadt Bedburg** Vollzeitpflegefälle. Das ist ein Anteil von rund 42 Prozent.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bedburg sortiert sich im Jahr 2018 in der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem niedrigeren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ein.

Im Jahr 2019 steigt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen auf 45,2 Prozent und ist damit weiterhin niedriger als im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45,19	29,69	41,68	47,63	54,66	70,97	28

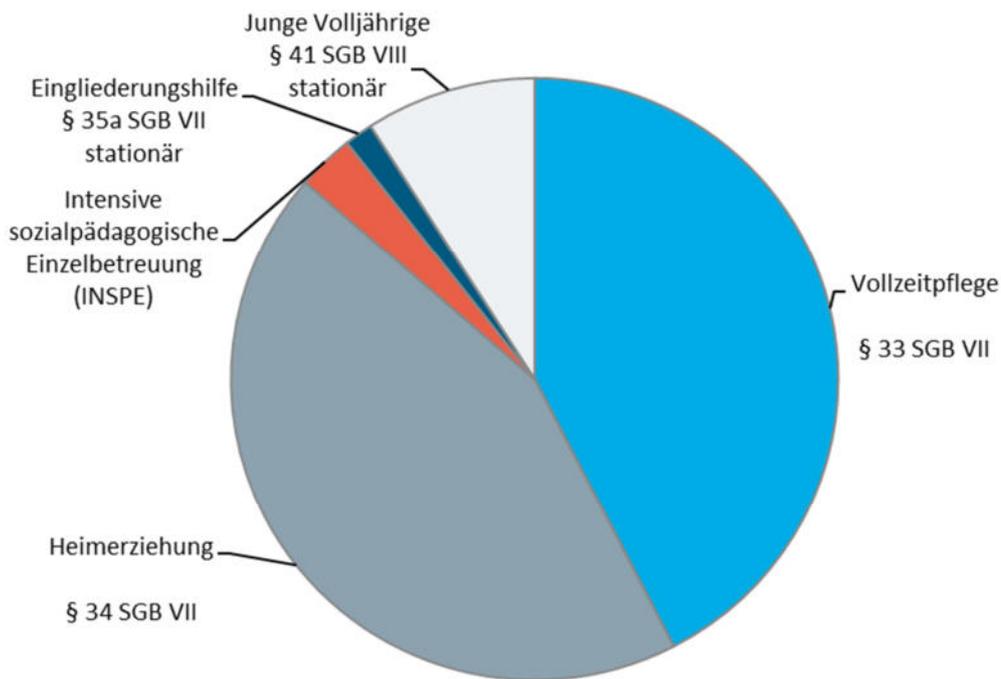
Gleichzeitig ist anhand der Zeitreihe erkennbar, dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen kontinuierlich steigt.

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

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	37,12	38,97	42,42	45,19

Wie sich die stationären Hilfen zu welchen Anteilen verteilen, zeigt das folgende Kreisdiagramm.

Stationäre Hilfefälle der Stadt Bedburg verteilt auf die einzelnen Hilfearten 2018



Die Stadt Bedburg setzt die Vollzeitpflege bereits umfangreich ein. Gleichzeitig ist anhand des Kreisdiagramms erkennbar, dass der Anteil der Heimerziehungsfälle an den stationären Hilfefällen höher ist als der Anteil der Vollzeitpflegefälle.

Ziel sollte jedoch ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen sein, wodurch im besten Fall kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimerziehung nach § 34 SGB VIII vermieden werden können. Dies wiederum würde sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung auswirken.

Die gegenwärtige Verteilung der Hilfefälle in der Stadt Bedburg führt indessen dazu, dass sich die Stadt Bedburg in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall einordnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte durch Werbung und Akquise neuer Pflegefamilien sicherstellen, dass diese Hilfeart auch zukünftig im Schwerpunkt genutzt werden kann. Zudem sollte sie

künftig noch intensiver prüfen, ob statt einer Heimunterbringung eine Vollzeitpflege möglich ist.

In dem Zusammenhang könnte die Stadt Bedburg einen Zielwert für die Vollzeitpflegequote festlegen, um eine bessere Messbarkeit des Umsetzungsgrades zu erreichen.

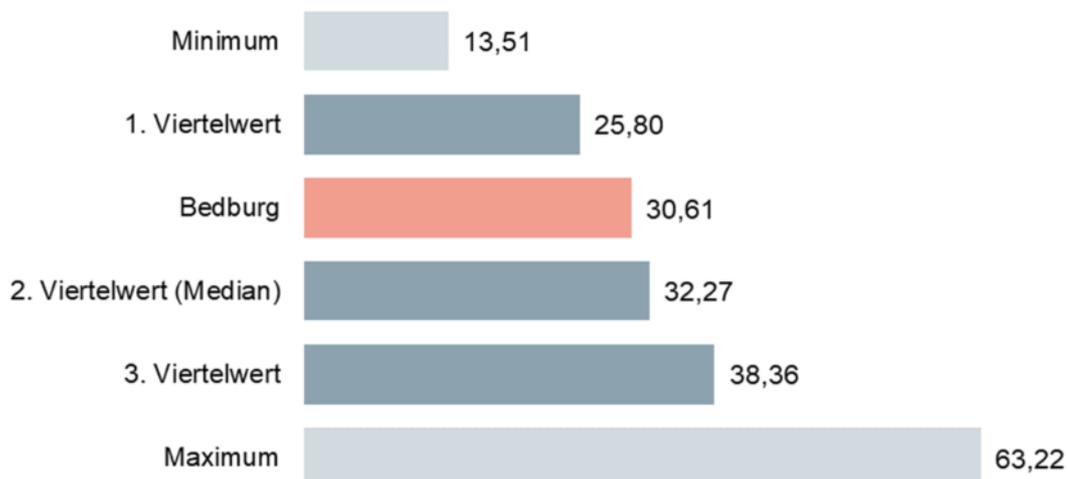
Weitere Ausführungen folgen in den Kapiteln 3.7.2.2 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“ und 3.7.3.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Heimerziehung nach § 34 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte der Stadt Bedburg sortiert sich im interkommunalen Vergleich zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median ein. Der zu erwartende positive Effekt auf die Aufwendungen HzE je Einwohner fällt jedoch gering aus. Dies liegt an der überdurchschnittlichen hohen Falldichte bei gleichzeitig hohen Aufwendungen im stationären Bereich.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Bedburg** positioniert sich mit der Falldichte im Vergleichsjahr 2018 zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median. Im Jahr 2019 ist diese mit 30,6 Promille unverändert.

Falldichte HzE 2018

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	16,21	6,08	11,87	17,23	22,76	40,95	55
Falldichte HzE stationär in Promille	14,40	7,43	10,92	13,51	17,57	28,28	55
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,07	0,00	1,67	2,26	2,72	5,29	55

Die stationäre Falldichte ist im Vergleich zur der ambulanten Falldichte niedriger, fällt aber im interkommunalen Vergleich erhöht aus. Auch im Jahr 2019 ist diese mit 15 Promille weiterhin auf einem höheren Niveau.

Im Zusammenhang mit den erhöhten stationären Aufwendungen je Hilfefall wirkt sich das belastend auf die Aufwendungen HzE und somit auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis 21 Jahre aus.

Ziel der Stadt Bedburg sollte es sein, der erhöhten stationären Falldichte entgegenzuwirken und sich dem Median anzunähern.

Weitere Ausführungen hierzu erfolgen insbesondere im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Heimerziehung nach § 34 SGB VIII“.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Die 140 Hilfeplanfälle der **Stadt Bedburg** im Jahr 2018 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (ambulant)	14	10,0

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII (ambulant)	6	4,2
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII (ambulant)	14	10,0
SPFH § 31 SGB VIII (ambulant)	20	14,3
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII (ambulant)	7	5,0
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII (stationär)	28	20,0
Heimerziehung § 34 SGB VIII (stationär)	29	20,7
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII (stationär)	1	0,7
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (insgesamt)	10	7,1
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (ambulant)	9	6,4
davon Eingliederungshilfe § 35a (stationär)	1	0,7
Hilfen für junge Volljährige § 41 (insgesamt)	11	7,9
davon Hilfen für junge Volljährige § 41 (ambulant)	5	3,6
davon Hilfen für junge Volljährige § 41 (stationär)	6	4,3

Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung liegt im Hinblick auf die Fallzahlen bei der Heimerziehung, gefolgt von der Vollzeitpflege sowie der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Diese Hilfearten werden im Berichtsverlauf daher näher betrachtet. Zudem werden die Eingliederungshilfe aufgrund steigender Fallzahlen sowie die jungen Volljährigen aufgrund der Höhe der Aufwendungen genauer beleuchtet.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen für Sozialpädagogische Familienhilfe je Jugendeinwohner und Hilfefall wirken sich begünstigend auf den Fehlbetrag HzE der Stadt Bedburg aus.

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

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

Die Hilfefälle für Sozialpädagogische Familienhilfe belaufen sich bei der **Stadt Bedburg** in 2018 auf rund 14 Prozent der Hilfefälle insgesamt. Deren Aufwendungen machen rund 3,5 Prozent der gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Das sind absolut rund 130.000 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW	28	0	40	51	74	154	47

Kennzahl	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
von 0 bis unter 21 Jahren							
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.497	5.199	7.929	9.510	10.564	13.046	46
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	4,28	0,00	3,99	5,89	8,96	19,50	49

Sowohl die Aufwendungen je Einwohner und Hilfefall als auch die Falldichte sind in der Stadt Bedburg positiv zu sehen. Begünstigend wirkt sich aus, dass es vergleichsweise viele Fälle mit einer geringen Betreuungsdauer gibt. Der Anteil der Stadt Bedburg beträgt hier 94 Prozent.

im Jahr 2019 sinken die Aufwendungen auf 22 Euro je Einwohner und 5.835 Euro je Hilfefall und sortieren sich im interkommunalen Vergleich in dem Viertel mit den niedrigsten Werten ein. Die Falldichte ist mit 3,4 Promille ebenfalls niedrig.

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.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen für Vollzeitpflege je Jugendeinwohner und Hilfefall wirken sich begünstigend auf den Fehlbetrag HzE der Stadt Bedburg aus.

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

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

Bei der **Stadt Bedburg** stellen die Aufwendungen für die Vollzeitpflege 2018 rund zwölf Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 440.000 Euro.

Die Stadt Bedburg leistet stationäre Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW	97	33	88	113	137	339	55

Kennzahl	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
von 0 bis unter 21 Jahren in Euro							
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.846	9.932	13.872	17.000	19.879	26.274	49
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	6,11	2,15	5,42	6,76	8,13	15,36	49

Die Stadt Bedburg sortiert sich mit den Aufwendungen für Vollzeitpflege je Jugendeinwohner sowie mit den Aufwendungen je Hilfefall zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median sein. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen hat somit höhere Aufwendungen für Vollzeitpflege.

Mit einer Falldichte von 6,1 Promille sortiert sich die Stadt Bedburg im interkommunalen Vergleich ebenfalls unterhalb des Medians ein. In absoluten Zahlen sprechen wir hier von 28 Kindern, die 2018 in Pflegefamilien untergebracht wurden. Im Jahr 2019 ist die Anzahl auf 31 gestiegen. Dabei ist eine Unterbringung in Erziehungsstellen oder sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien im Betrachtungszeitraum nicht erforderlich gewesen. Dies wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall, da diese speziellen Pflegeverhältnisse grundsätzlich kostenintensiver sind.

Nachfolgend sieht man, wie sich die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Jugendeinwohner und je Hilfefall in der Zeitreihe entwickeln:

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in der Zeitreihe

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren	64	65	97	85
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.288	11.509	15.849	12.516
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	5,67	5,68	6,11	6,79

Auffällig ist die deutliche Abweichung der Aufwendungen je Jugendeinwohner und je Hilfefall im Jahr 2018. Laut Auskunft des Jugendamtes gab es über mehrere Jahre eine Unsicherheit bzgl. einer Fallzuständigkeit, die 2018 zu einer Nachzahlung von rund 91.000 Euro geführt hat. Demgemäß sind die Kennzahlen im Jahr 2018 im Vergleich zu den vorherigen Jahren und dem nachfolgenden deutlich erhöht.

Um die Ergebnisse der Stadt Bedburg besser einordnen zu können, betrachten wir nachfolgend die Kennzahlen für Vollzeitpflege des Jahres 2019 im interkommunalen Vergleich:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	85	29	67	84	134	221	27
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.516	11.562	12.976	17.339	18.173	26.000	27
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	6,79	1,76	4,08	6,22	7,77	11,87	28

Im Jahr 2019 sind die Aufwendungen je Jugendeinwohner und auch die Falldichte im Verhältnis zu den weiteren mittleren kreisangehörigen Kommunen leicht überdurchschnittlich. Bei den Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall ordnet sich die Stadt Bedburg hingegen in dem Viertel mit den niedrigsten Werten ein.

Wie bereits im Kapitel 3.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“ empfohlen, sollte die Stadt Bedburg ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien noch weiter verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege unterbringen zu können. Dabei sollte daran festgehalten werden, die Kinder und Jugendlichen vorrangig in normale Pflegeverhältnisse unterzubringen und kostenintensive Pflegeverhältnisse möglichst zu vermeiden. Anhand der oben aufgeführten Kennzahlen ist erkennbar, dass sich dies begünstigend auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall auswirkt und folglich auch den Fehlbetrag HzE positiv beeinflusst.

Das Jugendamt der Stadt Bedburg hat einen eigenständigen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Dieser ist der neben der Akquise insbesondere für die Eignungsprüfung und Qualifizierung von potentiellen Pflegefamilien sowie für die Vermittlung, Beratung und Begleitung in der Praxis zuständig.

Im Rahmen der Einarbeitung ist genau festgelegt, welche Kenntnisse es zu vermitteln gilt. Zudem sind Schnittstellen zwischen PKD und ASD im Rahmen der Familiären Bereitschaftspflege, Kurzzeitpflege, Verwandtenpflege und Vollzeitpflege genau beschrieben.

Die Jugendämter des Rhein-Erft-Kreises (REK) haben Standards im Bewerberverfahren für Vollzeitpflege festgelegt. Dabei wurde das Bewerberverfahren in die Module „Erstgespräch und erste Infos“, „Beratung“, „Vorbereitungsseminar“ und „Bewerbungsfragebogen“ unterteilt und beschrieben. Auch wurden Eignungskriterien und Ausschlusskriterien für Pflegepersonen festgelegt. Geregelt wurde zudem, dass das Bewerberverfahren stets ausgewertet wird und ein Abschlussgespräch mit den potentiellen Pflegepersonen stattfindet. Zudem wurde ein einheitliches Infoblatt erarbeitet, welches beschreibt, wie die Eignungsprüfung für die potentiellen Pflegeeltern abläuft. Auch weitere Dokumente, wie z.B. Fragebögen, liegen in standardisierter Form vor und stehen allen kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung. Sind die Pflegepersonen geeignet, erfolgt eine umfassende Qualifizierung. Auch hier haben sich die Jugendämter des Rhein-Erft-Kreises zusammengetan. Jährlich finden zwei Schulungsblöcke statt, wobei jeder kreisangehörigen Kommune jeweils zwei Plätze zur Verfügung stehen.

Ferner haben die Jugendämter des REK festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Pflegekind in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Jugendamtes vermittelt wird.

Im Rahmen der Maßnahmenplanung für den Aufgabenbereich PKD wurden im „Förderplan der Kinder- und Jugendhilfe 2020-2025“ zwei Planungsvorhaben festgeschrieben. Zum einen möchte die Stadt Bedburg gezielt Familien für die Bereitschaftspflege anwerben, da es diese aktuell nicht in ausreichender Anzahl gibt. Zum anderen sollen Gruppenaktionen für Pflegekinder angeboten werden, in denen sich die Kinder z.B. mit dem Thema „Herkunft“ beschäftigen können.

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.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Heimerziehung sind u.a. in den vielen „Intensiv-Plätzen“ begründet. Verbunden mit einer hohen Falldichte belastet dies den Fehlbetrag HzE der Stadt Bedburg deutlich.

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

Bei der **Stadt Bedburg** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 54 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 2,0 Mio. Euro, die im Verhältnis zu 29 Hilfefällen stehen.

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

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

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	435	65	231	285	426	584	55
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	68.763	49.022	56.545	61.442	67.573	88.444	49
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,33	1,28	3,67	4,54	6,33	10,08	49

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Jugendeinwohner und Hilfefall liegen im interkommunalen Vergleich in dem Viertel mit den höchsten Werten. Mit einer Falldichte von 6,3 Promille hat die Stadt Bedburg mehr Hilfefälle nach § 34 SGB VIII als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Nachfolgend kann man sehen, wie sich die Kennzahlen in der Zeitreihe entwickeln.

Entwicklung der Hilfen nach § 34 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	380	418	435	452
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	56.758	66.539	68.763	74.464
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,70	6,28	6,33	6,07

Es ist erkennbar, dass die Aufwendungen je Jugendeinwohner und je Hilfefall von Jahr zu Jahr steigen.

Laut Aussage des Jugendamtes ist es erforderlich, für einen Großteil der Hilfefälle „Intensiv-Plätze“ zu buchen, da in vielen Einrichtungen kaum noch Plätze in Regelgruppen verfügbar sind. Das kann ein Grund für die vergleichsweise hohen Kennzahlen sein.

Der deutliche Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall von 2018 auf 2019 um nahezu 6.000 Euro ist laut Auskunft des Jugendamtes auf zwei sehr komplexe Hilfefälle zurückzuführen, die die Stadt Bedburg in Unzuständigkeit betreut hat. Der überörtliche Träger hat die Zuständigkeit nach einem mehrjährigen Verfahren anerkannt und die Aufwendungen in Höhe von rund 740.000 Euro teils erst im Jahr 2020 erstattet.

Unabhängig davon liegen die Aufwendungen je Jugendeinwohner mit 380 Euro bereits im Jahr 2016 deutlich in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten.

Dies ist die Folge einer vergleichsweise hohen Anzahl an Heimunterbringungen. Die Falldichte beträgt im betrachteten Zeitraum stets mehr als sechs Promille. Damit ordnet sich die Stadt Bedburg im interkommunalen Vergleich in dem Viertel mit der höchsten Falldichte ein.

Nicht unerheblich ist auch der Einfluss von Verweildauern auf die Falldichte und somit auf die Aufwendungen der Heimunterbringungen. Dabei ist grundsätzlich eine geringe Verweildauer in Heimeinrichtungen anzustreben.

Die Hälfte der beendeten Hilfefälle der Stadt Bedburg hat eine Verweildauer bis zwölf Monate. Ein Anteil von 14 Prozent läuft zwischen zwölf und 24 Monate und das übrige Drittel der beendeten Hilfefälle läuft mehr als zwei Jahre. Gerade die langen Verweildauern wirken sich negativ auf die Kennzahlen aus.

Um die Verweildauern möglichst kurz zu halten und damit die Falldichte und die Aufwendungen positiv zu beeinflussen, sollte eine intensive Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit betrieben werden. Dabei sollte eine enge Betreuung des Kindes oder Jugendlichen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens erfolgen.

Im Rahmen des halbjährlichen Hilfeplanverfahrens wird individuell geprüft, ob eine Rückführung in die Herkunftsfamilie möglich ist. Pro Jahr beläuft es sich auf ca. zwei Hilfefälle, wobei diese mittels der Software nicht auswertbar sind.

Auch eine Verselbständigung wird innerhalb des Hilfeplanverfahrens verfolgt, wenn es die individuelle Lage des Kindes oder Jugendlichen zulässt. Dabei hat die Stadt Bedburg keine einheitlichen Regelungen in Form von eigenen Rückführungs- und Verselbständigungskonzepten. Denkbar ist es hier, das derzeitige Handeln der einzelnen Fachkräfte zu bündeln und klar zu definieren, so dass ein einheitliches Vorgehen gewährleistet ist.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Bedburg sollte die Aufwendungen sowie die Falldichte im Bereich der Heimerziehung durch gezielte Steuerungsmaßnahmen möglichst reduzieren. Hierzu sollte sie prüfen, ob die Zugangssteuerung intensiviert werden sowie die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit verstärkt werden kann.

Soweit es die individuelle Lage des Kindes oder Jugendlichen zulässt, sollten zudem gezielt Einrichtungen ausgewählt werden, in denen Plätze in Regelgruppen verfügbar sind.

Um die Aufwendungen niedrig zu halten, kann ein weiterer Baustein darin liegen, dass Auslandsunterbringungen weitestgehend vermieden werden. Im Berichtsjahr 2018 gibt es in der Stadt Bedburg einen Hilfefall, aktuell gibt es keinen.

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.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Bedburg hat höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichskommunen. Ursächlich sind insbesondere die wenigen, aber gleichzeitig kostenintensiven stationären Hilfen. Die niedrige Falldichte als Ergebnis einer guten Zugangssteuerung bremst den grundsätzlich belastenden Effekt auf den Fehlbetrag HzE aus.

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 Bedburg** belaufen sich die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe auf rund acht Prozent der gesamten Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung. Das sind absolut rund 200.000 Euro. Im Berichtsjahr 2018 werden für elf Fälle Hilfen gewährt, 2019 steigt die Fallzahl auf 14. Dabei werden weitestgehend ambulante Hilfen in Anspruch genommen.

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

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

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren	43	14	48	77	124	298	54
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.752	8.111	12.656	16.196	22.254	34.678	48
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.021	6.707	10.898	12.686	16.062	25.184	48
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k.A.	6.472	14.694	16.353	20.152	47.014	39
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	84.817	25.168	56.812	71.426	88.352	145.609	35
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	2,29	1,48	2,88	4,35	6,90	15,01	49

im Jahr 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall auf 21.427 Euro an und die Falldichte erhöht sich auf 3,04 Promille.

Viele Vergleichskommunen können die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII noch weiter nach der Zahl der Hilfefälle und der Höhe der Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung aufschlüsseln. Der Bedarf an Schulbegleitung hat in den letzten Jahren stark zugenommen und bedarf demnach einer genaueren Betrachtung.

Seitens der Stadt Bedburg ist hier keine softwareunterstützte Auswertung möglich. Die manuelle Akteneinsicht hat jedoch ergeben, dass im Jahr 2018 2,6 der 9,4 ambulanten Hilfefälle durch eine Schulbegleitung unterstützt wurden und dabei Aufwendungen in Höhe von rund 52.000 Euro entstanden sind.

Die in Kürze anstehende Aktualisierung der Jugendamtssoftware wird eine standardmäßige Auswertung der Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung ermöglichen. Dies wird seitens

der Stadt Bedburg begrüßt, da mit dem Schuljahr 2020/2021 die Anträge im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen sind.

Die Stadt Bedburg hat eine Handlungsempfehlung für die Tätigkeit der Schulintegrationshelfer erstellt. Diese enthält in exemplarischer Form, in welchen Bereichen und bei welchen Tätigkeiten die Kinder und Jugendlichen Unterstützung erhalten.

Für die Eingliederungshilfe hat das Jugendamt keinen Spezialdienst eingerichtet. Vielmehr gibt es Fachkräfte innerhalb des ASD, die auf die Betreuung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII spezialisiert sind.

Die Stadt Bedburg hat gemeinsam mit den Kommunen des Rhein-Erft-Kreises einheitliche Dokumente entwickelt, die sich an den Arbeitsempfehlungen des LVR orientieren. Neben allgemeinen Informationen zur Beantragung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII sowie der grundsätzlichen Vorgehensweise, gibt es auch ein standardisiertes Erstanschreiben, das wichtige Informationen bündelt sowie erforderliche Unterlagen zur Antragsprüfung aufführt. Darüber hinaus gibt es sowohl Fragebögen für Jugendliche und junge Volljährige als auch für Eltern und insbesondere einen standardisierten Diagnosebogen zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung. Weiterhin werden in einheitlicher Form Stellungnahmen von Fachärzten/Psychotherapeuten und auch von Kindertageseinrichtungen oder Schulen eingeholt. Für die Bereiche „Lese-Rechtschreib-Schwäche“ sowie „Dyskalkulie“ gibt es noch gesonderte Formulare. All diese Dokumente dienen dazu, den Hilfebedarf möglichst genau beurteilen zu können. Dabei verwendet die Stadt Bedburg das Prüfschema zum Antrag auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII aus der Arbeitshilfe der Landesjugendämter.

Ergänzend könnte die Stadt Bedburg den Verfahrensablauf der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII klar definieren und in Prozessschritte untergliedern sowie Beteiligte, nötige Formulare und Fristen genau regeln. Denkbar ist es auch, dies in einem Ablaufdiagramm bildhaft darzustellen.

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

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die Stadt Bedburg hat höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichskommunen. Aufgrund kostenintensiver stationärer Hilfen in Form von Heimunterbringung und Eingliederungshilfe steigen die Aufwendungen 2019 weiter an.

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

Bei der **Stadt Bedburg** werden im Jahr 2018 rund zehn Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich Junge Volljährige erbracht. Das sind absolut rund 360.000 Euro.

Der Anteil der Hilfefälle Junger Volljähriger an den gesamten Hilfefällen HzE beträgt rund acht Prozent. Im überwiegenden Teil handelt es sich dabei um Fälle, die aus der Minderjährigkeit heraus fortgeführt werden.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.652	10.776	26.189	29.066	31.987	49.428	48
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.340	2.430	6.611	8.958	12.236	23.787	45
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	51.426	10.776	34.082	39.956	46.140	69.002	48
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	14,69	1,74	13,98	18,96	24,20	41,78	48

Die insgesamt höheren Aufwendungen je Hilfefall werden durch sehr hohe Aufwendungen im stationären Bereich verursacht.

Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass im stationären Bereich lediglich die kostenintensiven Heimerziehungen sowie Eingliederungshilfe in Anspruch genommen werden. Hilfen für junge Volljährige in Verbindung mit Vollzeitpflege gibt es in der Stadt Bedburg hingegen keine.

Im Jahr 2019 steigen die Aufwendungen je Hilfefall um rund 5.000 Euro auf 36.898 Euro je Hilfefall. Damit sortiert sich die Stadt Bedburg in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten ein. Zurückzuführen ist diese Steigerung laut Aussage des Jugendamtes insbesondere auf zwei Hilfemaßnahmen im Bereich der Eingliederungshilfe.

Für die Hilfen der jungen Volljährigen gibt es bei der Stadt Bedburg keine eigenen Verfahrensstandards. Denkbar ist es hier, beispielsweise Regelungen zur Begrenzung von Fachleistungsstunden oder zu Laufzeiten einzuführen. Dabei wurden in anderen Kommunen positive Erfahrungen damit gemacht, dass die Abstände zwischen den einzelnen Hilfeplangesprächen auf drei Monate verkürzt werden. Die engmaschige Begleitung im Hilfeplanverfahren ist positiv, da die Zielerreichung damit in sehr kurzen Intervallen überprüft wird.

Im Rahmen des Controllings werden indes Verweildauern erhoben. Die durchschnittliche Verweildauer ab der Volljährigkeit beträgt zwischen sieben und 14 Monaten. Infolgedessen bildet eine Hilfestellung bis zum 21. Lebensjahr nur die Ausnahme.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen 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 (UMA)

- Die Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer belasten die Hilfe zur Erziehung in der Stadt Bedburg im Jahr 2018 weniger als in den Vorjahren. Die sinkende Tendenz setzt sich sowohl bei den Aufwendungen als auch bei der Falldichte fort.

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

Positiv ist, dass die **Stadt Bedburg** für die Bearbeitung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer seinerzeit einen standardisierten Ablauf bei Falleingang erarbeitet hat.

Zudem werden die Transferaufwendungen für die Hilfen der UMA bei der Stadt Bedburg separat im Haushalt ausgewiesen.

Im Jahr 2018 werden rund neun Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im Bereich UMA erbracht. Das sind absolut rund 340.000 Euro.

Im Ergebnis leistet die Stadt Bedburg Hilfen für UMA im folgenden Umfang:

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

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	35.587	14.679	29.607	42.498	52.424	98.984	48
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,77	0,00	5,39	6,77	9,44	16,31	49
Falldichte UMA in Promille	2,07	0,00	1,66	2,26	2,69	5,29	49

Die Stadt Bedburg sortiert sich im Bereich der UMA in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je Hilfefall ein. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Falldichte.

Im Jahr 2016 sind die Transferaufwendungen durch die unbegleiteten minderjährigen Ausländer mit rund 530.000 Euro beeinflusst. 2018 beträgt der Anteil rund 340.000 Euro und 2019 noch rund 200.000 Euro.

Die Fallzahlen sinken im Zeitreihenvergleich ebenfalls und belaufen sich im Berichtsjahr 2018 auf zehn. Im November 2020 gibt es laut Aussage des Jugendamts noch zwei Hilfefälle.

Infolgedessen sieht die gpaNRW im Bereich der UMA derzeit keine Handlungsnotwendigkeit.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Eine verbindliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung fehlt und sollte entwickelt werden. Im kürzlich fertig gestellten Kinder- und Jugendförderplan werden indes konkrete Planungsvorhaben benannt, die den Bereich Hilfe zur Erziehung betreffen.	101	E1	Die Stadt Bedburg sollte in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe entwickeln sowie die im KJFP bereits erarbeiteten Teilziele weiter ausarbeiten und messbar machen.	102
F2	Das Jugendamt der Stadt Bedburg wertet Fall- und Finanzdaten monatlich aus und stellt diese allen Beteiligten in Form eines Berichtes zur Verfügung. Die Transparenz kann durch die Einführung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen noch verbessert werden.	102	E2	Die Stadt Bedburg sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen erweitern, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen.	103
F3	Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Bedburg einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft.	104	E3	Die Stadt Bedburg kann die Steuerung noch verbessern, indem sie z.B. Laufzeiten und Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden insgesamt, je Hilfeart und Träger auswertet. Die daraus resultierenden Erkenntnisse kann sie in die Gespräche mit den freien Trägern einfließen lassen.	105
Verfahrensstandards					
F4	Bei der Stadt Bedburg gibt es im Bereich Hilfe zur Erziehung feste Abläufe und Verfahrensstandards. Die Bündelung der Vorgaben sowie der umfangreichen Sammlung von Formularen in einem Handbuch könnte die Übersichtlichkeit noch verbessern.	105	E4	Die Stadt Bedburg sollte die Abläufe und Verfahrensstandards für den Bereich Hilfe für Erziehung in einem Handbuch bündeln.	106
F5	Die Stadt Bedburg erfüllt die von der gpaNRW definierten Mindeststandards. Das Hilfeplanverfahren kann durch die Verschriftlichung von Wirtschaftlichkeitsaspekten noch optimiert werden.	106	E5	Die Stadt Bedburg sollte die Prozessbeschreibungen insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im Bereich HzE um Standards zu wirtschaftlichen Aspekten erweitern.	109
F6	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und verbindliche Vorgaben für diese Prüfung gibt es nicht.	111	E6	Die Stadt Bedburg sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungen wie geplant erarbeiten und schriftlich fixieren.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Bei der Stadt Bedburg finden prozessintegrierte Kontrollen vornehmlich über die Verfahrensstandards statt. Prozessunabhängige Kontrollen finden im Rahmen des Tagesgeschäfts anlassbezogen, z.B. aufgrund der Höhe der Auszahlung, aber auch ohne festgelegte Regelungen statt. In der Jugendamtssoftware sind zudem systemimmanente Kontrollmechanismen in Form von automatisierten Wiedervorlagen eingerichtet.	112	E7	Die Stadt Bedburg sollte eine standardisierte Aktenprüfung einführen und konsequent umsetzen. Damit kann sie die Beachtung und Einhaltung der Abläufe und Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollziehen. Die regelmäßigen Kontrollen könnten dabei in Form einer Checkliste erfolgen und sollten dokumentiert werden.	113
Leistungsgewährung					
F8	Die Stadt Bedburg hat einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE je Hilfefall aus.	122	E8	Die Stadt Bedburg sollte Maßnahmen entwickeln, um den Anteil stationärer Hilfen zu senken und die ambulanten Hilfen dabei konstant zu halten. Dadurch sollten die Aufwendungen HzE je Hilfefall möglichst gesenkt werden.	123
F9	Die Stadt Bedburg hat einen niedrigeren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Gleichzeitig zeigt die Zeitreihenanalyse, dass der Anteil an Vollzeitpflegefällen kontinuierlich steigt.	123	E9	Die Stadt Bedburg sollte durch Werbung und Akquise neuer Pflegefamilien sicherstellen, dass diese Hilfeart auch zukünftig im Schwerpunkt genutzt werden kann. Zudem sollte sie künftig noch intensiver prüfen, ob statt einer Heimunterbringung eine Vollzeitpflege möglich ist.	125
F10	Die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Heimerziehung sind u.a. in den vielen „Intensiv-Plätzen“ begründet. Verbunden mit einer hohen Falldichte belastet dies den Fehlbetrag HzE der Stadt Bedburg deutlich.	132	E10	Das Jugendamt der Stadt Bedburg sollte die Aufwendungen sowie die Falldichte im Bereich der Heimerziehung durch gezielte Steuerungsmaßnahmen möglichst reduzieren. Hierzu sollte sie prüfen, ob die Zugangssteuerung intensiviert werden sowie die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit verstärkt werden kann.	134

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	23.334	23.577	23.531	23.531
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	3.748	3.839	3.808	3.825
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	4.553	4.667	4.584	4.566

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.293.297	3.507.204	3.686.789	3.742.568
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	723	751	804	820
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.650	26.390	26.278	26.752
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	755.343	743.256	794.974	740.464
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.952	11.452	10.700	10.385
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.537.953	2.763.948	2.887.814	3.001.159
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.517	40.646	43.755	43.749
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt in Promille (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	31,93	28,48	30,61	30,64
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	52,20	48,83	52,96	50,96
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	37,12	38,97	42,42	45,19

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	65.877	80.478	114.858	114.829
Anzahl der Hilfefälle	14	15	14	14
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	145.016	114.398	127.346	102.111
Anzahl der Hilfefälle	20	14	20	18
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	240.857	320.413	275.412	187.914
Anzahl der Hilfefälle	7	9	7	5
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	291.224	304.989	443.760	387.982
Anzahl der Hilfefälle	26	27	28	31
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.731.118	1.949.589	1.994.137	2.062.641
Anzahl der Hilfefälle	31	29	29	28
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	61.214	62.923	27.490	36.787
Anzahl der Hilfefälle	3	3	2	2

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	399.001	221.218	196.893	297.839
Anzahl der Hilfefälle	17	14	11	14
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	247.268	388.269	360.828	394.806
Anzahl der Hilfefälle	9	13	11	11
Falldichte in Promille (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre)	10,68	16,06	14,69	14,44
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	525.069	611.054	338.079	200.336
Anzahl der Hilfefälle	15	16	10	6

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Stadt Bedburg hat ihren Internetauftritt für die Bauaufsicht im letzten Jahr überarbeitet, um eine höhere Zahl **genehmigungsfähiger Bauanträge** zu erreichen und die Mitarbeitenden zu entlasten. Zusätzlich sollte auf das neu geschaffene Bauportal.NRW verlinkt werden. Hier erhalten Bausuchende weitreichende Informationen und können zukünftig über den Antrags- und Dokumentassistenten Bauanträge und Bauvorlagen elektronisch einreichen. Für die Bearbeitung müssten in der Bauaufsicht die technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Die **Digitalisierung** in der Verwaltung sollte möglichst vorangetrieben werden. Davon profitiert auch die Bauaufsicht bei der Fallbearbeitung. Zudem kann sie die verpflichtende Umstellung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 gewährleisten.

Die eingesetzte **Fachsoftware** unterstützt die Sachbearbeitung bereits bei der elektronischen Bearbeitung, jedoch wird sie noch nicht vollständig genutzt und für Auswertungen herangezogen. Derzeit wird die eigentliche Verfahrensakte noch in Papierform geführt. Mit **Kennzahlen** arbeitet die Bauaufsicht bisher kaum. Die Bauaufsicht könnte ihre Steuerung verbessern, indem sie Kennzahlen erhebt und konkrete Zielwerte hierfür festlegt. Kennzahlen sollten in einem Berichtswesen fortgeschrieben, analysiert und Plan-Ist-Vergleiche angestellt werden. So werden Optimierungsbedarfe transparent. Verbesserungsmöglichkeiten, die sich aus den Empfehlungen dieses Berichtes ergeben, sollte die Stadt umsetzen.

Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** zeigt einen straffen Verfahrensablauf in Bedburg. Die **Gesamtlaufzeiten der Bauanträge** und **Laufzeiten** ab mängelfreiem und vollständigem Vorliegen der Bauanträge bis zur Genehmigung können nicht angegeben werden, weil die vorhandene Software in der Bauaufsicht diesbezüglich nicht ausgewertet werden kann. Die Effizienz des Prozessablaufs kann nicht objektiv gemessen und bewertet werden. Gleichwohl wird seitens der Bauaufsicht darauf geachtet, dass gesetzliche Fristen eingehalten werden.

Die Stadt Bedburg verzeichnet in der Bauaufsicht 2019 weniger Falleingänge je Vollzeit-Stelle als die meisten Vergleichskommunen. Die **Personalkennzahl** liegt unter dem Median. Zusätzlich steigt die Zahl der Bauanträge, die nicht in einem Jahr abgearbeitet werden konnten. Im

Rahmen der Ansiedlungspolitik hat die Stadt Neubaugebiete erschlossen. Dies zieht neben Bauanträgen für Wohnungsbauten auch Neu- und Umbauten im Sozial- und Freizeitbereich, Handel und Gewerbe nach sich. Vorausschauend auf den zu erwartenden Anstieg an Bauanträgen wurden die Stellen ab dem Jahr 2021 auf den ursprünglichen Personalstand vor 2018 angehoben. Die Stadt sollte den Personaleinsatz laufend beobachten und ggf. anpassen.

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 (MHKBG) bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Bedburg** leben zum 01. Januar 2019 lt. IT.NRW 23.531 Einwohner. Die Zahl der Einwohner liegt unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen. Die Fläche des Stadtgebietes liegt mit 80 km² im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen über dem Median.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	54	31	55	66	76	171	93
Fälle je qkm	2	1	2	3	5	15	93
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	9,52	1,57	6,46	9,20	12,61	40,94	64
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	86,51	53,54	80,57	85,09	89,80	96,77	64
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	3,97	0	1,42	4,78	9,33	25,61	93

Die den Kennzahlen zugrundeliegenden „Fälle“ umfassen die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die Bauanträge. Einwohnerbezogen liegt Bedburg mit 54 Fällen je 10.000 Einwohner im Jahr 2019 beim 1. Viertelwert. Im Jahr 2018 lag Bedburg mit 83 Fällen je 10.000 Einwohner knapp über dem Median (Median 2018: 79 Fälle je 10.000 Einwohner).

Durch das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 gingen die Bauanträge landesweit fast in allen Kommunen ebenso wie in Bedburg zurück: Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Im Hinblick auf angekündigte Gesetzesänderungen hinsichtlich der Barrierefreiheit oder der Zahl der erforderlichen Stellplätze wurden Anträge verstärkt nach alter Bauordnung eingereicht. Andere Rahmenbedingungen für die Falleingänge haben sich nach Aussage der Bauaufsicht im Jahr 2019 zu den Vorjahren in der Kommune nicht geändert.

Die Auswertung erfolgte über die in der Bauaufsicht verwendete Fachsoftware.

Entwicklung der Fallzahlen für Bedburg

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	18	5

Grundzahlen	2018	2019
Bauanträge	178	121
davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	170	109
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	8	12

Auf die Zahl der Bauanträge und den Zeitpunkt der Antragstellung hat die Bauaufsicht grundsätzlich keinen Einfluss. Die Verwaltung strebt allerdings als Zielmarke rund 30.000 Einwohner an und hat dafür neben dem geplanten Umbau und der Verdichtung der Innenstadt zukünftige Wohnstandorte am „Sonnenfeld“ und auf dem Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik vorgesehen. Darüber hinaus ist im Ortsteil Kaster die sog. „Ressourcenschutzsiedlung“ im Bebauungsplan rechtskräftig als Neubaugebiet ausgewiesen. Dies führt auch zu neuen Anforderungen hinsichtlich der Plätze in Schulen, Kindergärten und Seniorenheimen sowie im Freizeitbereich, Handel und Gewerbe. Diese Vorhaben werden perspektivisch die Falleingänge bei der Bauaufsicht erhöhen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbauareale, Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete, der Umwelt- und Immissionsschutz, Altlasten im Boden, Denkmalschutzbereiche sowie Windparkanlagen und die Verkehrsinfrastruktur die Arbeit der Bauaufsicht. Dadurch sind unterschiedliche interne und externe Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen, beispielsweise die Stadt- und Regionalplanung oder das Tiefbauamt der Stadt Bedburg und beim zuständigen Rhein-Erft-Kreis das Amt für technischen Umweltschutz mit diversen Unterabteilungen, die RWE AG, die Landwirtschaftskammer NRW oder Straßen.NRW. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	2	3	6	59
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	60
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1,60	1	2	2	4	7	69

So wie auch Bedburg unterscheiden nicht alle Kommunen nach intern und extern eingeholten Stellungnahmen. In Bedburg waren es im Jahr 2019 insgesamt 194 Stellungnahmen. Dies führt mit 1,60 zu einer Kennzahl im Bereich des ersten Viertelwertes mit 1,87 Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt. Im Jahr 2018 waren es nur 190 Stellungnahmen für eine höhere

Zahl an Bauanträgen. Die Kennzahl für 2018 lautet 1,07 Stellungnahmen je Bauantrag gesamt. Auch dieser Wert lag im untersten Viertel der Vergleichskommunen.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Bedburg erledigt ihre Aufgaben rechtskonform und hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen meistens ein. Dies reduziert etwaige Angriffspunkte für Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit für die Beteiligten im Genehmigungsverfahren.

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 Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit werden in der **Stadt Bedburg** nach eigener Aussage fast immer eingehalten. Die vorgeschriebene Frist zur Vorprüfung beträgt gemäß § 71 Satz 1 BauO NRW 2018 zwei Wochen. In dieser Zeit hat die Bauaufsichtsbehörde die Prüfung hinsichtlich der Vollständigkeit des Bauantrages durchzuführen und den Bauantragstellenden eine entsprechende Mitteilung zu machen, welche Unterlagen noch beizubringen sind oder ob Mängel bestehen. In diesen Fällen schreibt die Sachbearbeitung eine so genannte qualifizierte Eingangsbestätigung mit einer Mängelliste und dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion²⁶. In Ausnahmefällen, z. B. bei personellen Engpässen, kam es zu einer Überschreitung der Zwei-Wochen-Frist. Diesbezüglich gab es bisher keine Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.

→ Empfehlung

Die Zwei-Wochen-Frist für die Vorprüfung sollte die Stadt Bedburg nicht überschreiten. Die separate Eingangsbestätigung, die die Stadt Bedburg an die Antragstellenden verschickt, wenn die Zwei-Wochen-Frist nicht eingehalten werden kann, ersetzt den Bescheid über die Vollständigkeitsprüfung nicht und verlängert auch nicht die Frist.

Die Stadt führt das Genehmigungsverfahren anhand eines Bearbeitungsbogens aus der Fachsoftware durch. Sind Ermessensentscheidungen zu treffen, erfolgt dies derzeit aus dem Erfahrungswissen heraus. In Einzelfällen wird eine Besprechungsrunde einberufen oder der Sachverhalt am wöchentlich stattfindenden „runden Tisch“ besprochen, ggf. mit dem Fachdienstleiter. Eine Sammlung mit nachvollziehbar festgelegten Kriterien, welche Punkte bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen sind, gibt es bislang in schriftlicher Form bei der Bauaufsicht noch nicht.

→ Empfehlung

Damit Erfahrungswissen nicht verloren geht und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle sichergestellt ist, sollten die bei Ermessensentscheidungen einzubeziehenden Kriterien oder einzuhaltenden Absprachen dokumentiert und gesammelt werden.

²⁶ angemessene Frist zur Beibringung von Unterlagen, nach Verstreichen der Frist gilt der Antrag als zurückgenommen

→ **Feststellung**

Die Gebühren setzt die Stadt Bedburg auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest, ergänzt durch die Empfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages. Die Berechnung der Gebühr für die Bauaufsicht erfolgt über Festlegungen in der Software automatisch.

Um zu beurteilen, ob die Gebühren den Aufwand decken, sollte die Stadt Bedburg den konkreten Aufwand für ihre Leistungen erfassen und mit den jeweils erhobenen Gebühren abgleichen. Bisher wird weder in der Bauaufsicht noch im Finanzbereich – etwa für den Jahresabschluss der Stadt Bedburg – eine entsprechende Kennzahl gebildet.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Kostendeckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren im Verhältnis zum Aufwand tatsächlich sind. Die Gebührenhöhe orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Daher hat die Stadt Bedburg nur bedingt Einfluss auf die Aufwandsdeckung. Die Stadt kann jedoch darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Tatsächlich wird in den Vergleichskommunen selten eine vollständige Aufwandsdeckung erreicht. Die Stadt hat weder Einfluss auf die Rohbausummen noch auf die Zahl der eingehenden Fälle.

Auch Prozessabläufe können optimiert und insbesondere die Digitalisierung vorangetrieben werden, um Laufzeiten zu reduzieren. Der wesentliche Einflussfaktor der Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz, um die Bauanträge abschließend zu bearbeiten. Besonders trifft das zu, wenn die Genehmigungsreife erst durch zeitaufwändige Bauberatungen oder mehrfache Nachforderungen prüffähiger Bauantragsunterlagen erlangt werden kann und darüber hinaus eingehende Beschwerden vermieden werden können. Die Stadt Bedburg sollte nachvollziehen, mit welcher Personalausstattung zukünftig für die Bearbeitung der Bauanträge agiert werden muss. Zum Fallaufkommen verweisen wir auf das Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen und zum Thema Kennzahlen auf die Kapitel 4.3.7 Personaleinsatz und 4.3.9 Transparenz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte den Rahmen der AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand weitgehend in der Bauverwaltung zu decken und möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen. Dafür sollten Wirtschaftlichkeitskennzahlen gebildet und fortlaufend analysiert werden.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Die Stadt Bedburg hat im Jahr 2019 keine Bauanträge zurückgewiesen und eine geringere Zahl an Rücknahmen gegenüber 2018. Das führt die gpaNRW auf die ausführlichen Vorabinformationen zurück, die Bauwillige über die Internetseiten der Stadt oder in der Bauberatung erhalten. So können die Antragstellenden leichter Bauanträge einreichen, die den Vorgaben entsprechen.

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 Bedburg** hat im Jahr 2019 keine Bauanträge zurückgewiesen. Es gab demnach auch keine Altfälle aus dem Vorjahr. Hier handelt die Stadt Bedburg rechtskonform, denn durch die Anpassung der Musterbauordnung (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018) können im Gegensatz zur BauO NRW 2000 Bauanträge nun nicht mehr zurückgewiesen werden: Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Bauherrenschaft zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf. Werden dann die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Aber auch die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge sank von zehn im Jahr 2018 auf sieben im Jahr 2019. Bauanträge werden häufig nach einer Fristüberschreitung zurückgenommen oder gelten als zurückgenommen (Rücknahmefiktion). Sie werden i.d.R. neu gestellt.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0	0	0	0	1,04	17,54	82
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	5,79	0	2,18	3,99	6,27	20,00	87

Die gpaNRW erhebt die vorstehenden Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können.

Nach Schätzung der Bauaufsicht gehen rund zehn Prozent der Bauanträge im einfachen und rund 60 Prozent im normalen Verfahren vollständig und mängelfrei ein. Im normalen Verfahren werden vermehrt Vorgespräche geführt und die Bauantragsunterlagen von Bauvorlageberechtigten, meist Architekturbüros, eingereicht, so dass die Qualität der Unterlagen besser ist.

Um eine höhere Anzahl genehmigungsreifer Anträge im einfachen Verfahren zu erzielen, wurden ein Jahr zuvor die Informationen auf der Homepage der Stadt detaillierter verfasst. Die gesetzlichen Grundlagen sind in verständlicher Sprache (keine Gesetzestexte) erläutert. Bzgl. des gesamten Ablaufs eines Baugenehmigungsverfahrens gibt es Schritt für Schritt Hinweise zum Vorgehen der Antragseinreichung mit und ohne Architekturbüro. Dies betrifft auch den Umfang und die Qualität der erforderlichen Unterlagen, die für einen vollständigen Bauantrag eingereicht werden müssen. Die Antragsformulare nebst der für die verschiedenen Verfahren erforderlichen Anlagen stehen als Datensätze zum Herunterladen bereit.

Darüber hinaus besteht das Angebot, die Bauberatung im Vorfeld in Anspruch zu nehmen sowie eine Verlinkung auf die Seite der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen. Dies führte bereits zu weniger Rückfragen per E-Mail oder Anrufen. Die Stadt Bedburg sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung

erweitern und zusätzlich auf das neue Bauportal.NRW²⁷ verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen und können zukünftig über den Antrags- und Dokumentassistenten Bauanträge und Bauvorlagen elektronisch einreichen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich und klar geregelt, jedoch gibt es keine Dienstanweisung oder Unterschriftenregelung in der Bauaufsicht. Die Stadt nutzt für die Genehmigungsverfahren einen Bearbeitungsbogen aus der Fachsoftware. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. So kommt es bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen.

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

Der Geschäftsprozess der **Stadt Bedburg** verläuft effizient und geradlinig zur Genehmigung oder zur (seltenen) Ablehnung eines Bauantrages. Die Mitarbeitenden orientieren sich an der Landesbauordnung und der Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) in der jeweiligen Fassung. Darüber hinaus begleitet der Bearbeitungsbogen aus der Fachsoftware den gesamten Prozessablauf des Bauantragsverfahrens. Grundsätzlich bleibt der gesamte Vorgang in den Händen der Sachbearbeitung, die für den jeweiligen Bezirk zuständig ist. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sind in der Stadt Bedburg nicht schriftlich definiert, ebenso gibt es keine Unterschriftenregelung. Die Baugenehmigungen werden grundsätzlich neben den Sachbearbeitenden auch vom Fachdienstleiter unterschrieben.

Gleichwohl sind im kleinen Team alle Kolleginnen und Kollegen sowie der Fachdienstleiter auf dem Laufenden. Die Routine bei der Bearbeitung gewährleistet einen einheitlichen Verfahrensablauf. Durch stetige Kommunikation und gegenseitige Vertretungen wird auch das Vier-Augen-Prinzip gewahrt. Wöchentlich findet ein „runder Tisch“ statt, alle zwei Wochen mit dem Fachdienstleiter. Darüber hinaus kann jede und jeder Sachbearbeitende eine Zusammenkunft einberufen. Bei Routinefällen wird den Sachbearbeitenden jedoch eine eigene Verantwortlichkeit zugestanden, was zu einem effizienten Genehmigungsverfahren führt.

→ Empfehlung

Die Stadt Bedburg sollte eine Dienstanweisung für die Bauaufsicht erstellen und die Unterszeichnungsbefugnis schriftlich regeln. Darüber hinaus kann Personalrotation als Mittel zur Korruptionsprävention eingesetzt werden: Der Zuständigkeitsbereich (festgelegte Bezirke) sollte nach fünf Jahren gewechselt werden.

²⁷ Die d-NRW AöR ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die zum 01. Januar 2017 durch das Land Nordrhein-Westfalen errichtet worden ist und als Onlinezugangsgesetz-Koordinierungsstelle zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW beiträgt.

Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Bauaufsicht derzeit noch nicht annehmen. Es gibt bisher auch noch keine Schnittstelle zum Bauportal.NRW, über das Bauanträge rechtskonform digital eingereicht werden können. Dies soll jedoch im Jahr 2021 eingerichtet werden. Die Anträge gehen bisher fast immer dreifach in Papierform ein. Sollten weitere Exemplare, z. B. für die Beteiligungen, erforderlich sein, werden sie nachgefordert. Auch das Scannen der eingegangenen Anträge ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Dabei könnten durch ein frühzeitiges Einscannen der erforderlichen Unterlagen zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgegriffen werden. Zudem würde dadurch auch eine spätere elektronische Archivierung beschleunigt. Weitere Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse mit Hilfe der Fachsoftware sowie der Notwendigkeit zur vollständigen Digitalisierung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) gibt es im Kapitel 4.3.8 Digitalisierung.

→ **Empfehlung**

Eine vollständig digitale Bearbeitung sollte ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer durch schnellere Zugriffsmöglichkeiten zu optimieren. Durch die Digitalisierung kann der Service weiter verbessert werden. Die Schnittstelle zum Bauportal.NRW sollte eingerichtet werden, damit Bauanträge und Antragsunterlagen elektronisch eingereicht werden können.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

- Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist bei der Stadt Bedburg klar strukturiert und führt zielgerichtet zur Baugenehmigung. Notwendige Beteiligungen werden frühzeitig eingeleitet, sodass das Verfahren beschleunigt wird.

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.

Das einfache Baugenehmigungsverfahren folgt bei der **Stadt Bedburg** klaren Strukturen. Dadurch weist der Prozessablauf kaum Ansatzpunkte auf, die eine Beschleunigung des Verfahrens zum Ergebnis hätten. Beispielsweise werden interne und externe Beteiligungen so früh wie möglich gestartet, auch bei noch unvollständigen Anträgen, wenn die fehlenden Unterlagen nicht für die Beteiligung benötigt werden. Sofern der Bauantrag nicht mängelfrei und vollständig ist, werden die Unterlagen telefonisch oder per E-Mail nachgefordert, sodass dann der routinemäßige Prozessablauf gestartet werden kann.

Gleichwohl wird den Bauwilligen nach der inhaltlichen Prüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt, Unterlagen nachzureichen. Bleiben Anträge nach Ablauf der Frist zur Vervollständigung der Unterlagen unvollständig und die Anhörung ergebnislos, gelten diese Bauanträge entsprechend der gesetzlichen Vorgaben konsequent als zurückgenommen und müssen ggf. neu gestellt werden.

Nach Erteilung einer Genehmigung wird der Vorgang für die Fristüberwachung in der Fachsoftware auf Wiedervorlage gelegt. Erfolgt die Baubeginnanzeige, werden die weiteren objektbezogenen Fristen von den Sachbearbeitenden überwacht. Wenn der Baubeginn nach drei Monaten nicht angezeigt ist, wird der Sachverhalt bei Gelegenheit vor Ort geprüft. Spätestens mit der Überhangsliste, die jährlich für IT.NRW generiert werden muss, werden die genehmigten Bauvorhaben durchgesehen. Sofern man feststellt, dass der Bauzustand nicht mit den Anzeigen übereinstimmt, wird dem Sachverhalt nachgegangen und geklärt. Nach drei Jahren erlischt die Baugenehmigung. Dann werden die Antragstellenden von der Bauaufsicht nach vorheriger Zustandsbesichtigung vor Ort angeschrieben und die Möglichkeit einer Verlängerung der Baugenehmigung eingeräumt. Wenn weiterhin keine Reaktion erfolgt und kein Baubeginn angezeigt wird, wird der Vorgang „zu den Akten“ geschrieben.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Bedburg kann die Laufzeiten und die Gesamtlaufzeiten für die Verfahren derzeit nicht angeben. Dabei führt der effiziente Prozessablauf mutmaßlich zu einer kurzen Laufzeit der Bauanträge, was jedoch zzt. nicht objektiv beurteilt werden kann.

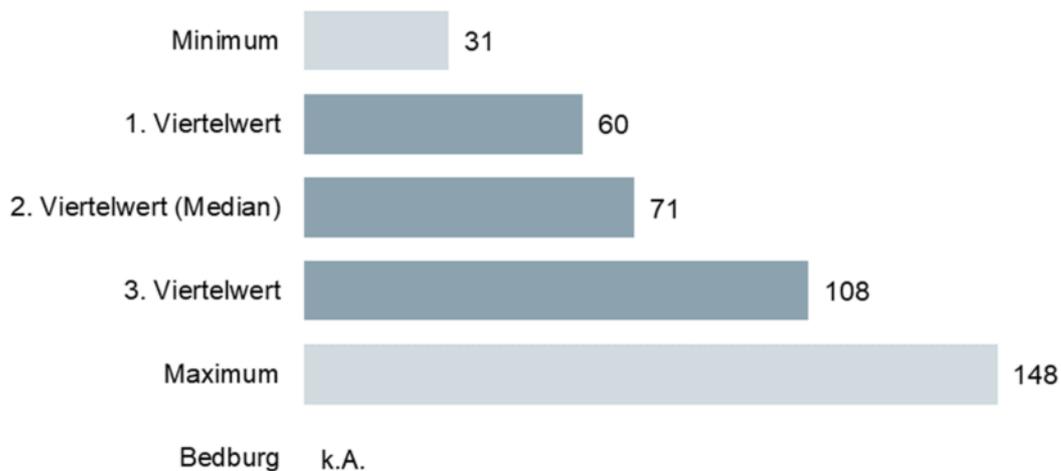
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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:

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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die **Stadt Bedburg** kann die durchschnittlichen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten für die Verfahren nicht angeben. Da Bauanträge fristgerecht zu bearbeiten sind, werden bei hohem Fallaufkommen und geringen Personalressourcen andere, hier nicht betrachtete Aufgaben nachrangig abgearbeitet. Auf die Einhaltung von Fristen und eine effiziente Bearbeitungszeit wird in Bedburg immer geachtet.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte Laufzeiten und Richtwerte vergleichen und zur Effizienzkontrolle nutzen. Mit der Fachsoftware ist es möglich, die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einzelnen Verfahren zu erfassen und auszuwerten, sofern die Unterbrechungszeiten und das Enddatum erfasst werden. Das Setzen der Friststopps und des Ende-Datums sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen sowie die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und kontrolliert werden.

Liegt der Bauantrag dann mängelfrei und vollständig vor, können mit einem hohen Digitalisierungsgrad kurze Laufzeiten erreicht werden, weil die Sachbearbeitenden mittels Bearbeitungsbogen aus der Fachsoftware und Fristvorgaben durch das Verfahren geführt werden und Teile des Verfahrens elektronisch abgewickelt werden können. Bisher werden die Unterlagen eines Bauantrags nicht eingescannt, sondern Bauvorlagen, Gutachten und Statiken in Papierform bearbeitet. Stellungnahmen aus Fachbehörden kommen i.d.R. per Mail, werden jedoch ausgedruckt und der Papierakte beigeheftet.

Die Laufzeit der Bauanträge (also ohne die Vorlaufzeit) liegt im einfachen Verfahren im interkommunalen Vergleich kürzer als im Diagramm oben dargestellt, nämlich zwischen 17 und 108 Tagen. Die Laufzeit der Bauanträge im normalen Verfahren liegt im interkommunalen Vergleich zwischen 27 und 272 Tagen.

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese muss jährlich zum 31. Dezember erfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand vom März 2021 gibt es aber noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Auch ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde erlassen, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

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

In der Stadt Bedburg sind weniger Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in vielen Vergleichskommunen. Sie liegt mit der Personalkennzahl im Jahr 2019 in der unteren Hälfte der Vergleichskommunen obwohl vorübergehend zwei Vollzeit-Stellen weniger besetzt waren. Der Bestand an unerledigten Fällen ist in beiden Betrachtungsjahren gestiegen.

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

Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Schwankungen in den Fallzahlen. Sie waren im betrachteten Zeitraum z. B. durch die Änderung der Landesbauordnung zu verzeichnen, oder sie konnten sich durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie kurzfristig ergeben, wenn finanzielle Belastungen bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen Veränderungen bei geplanten Bauprojekten erforderlich machen oder die generelle Planung von Bauprojekten gefährden.

In der **Stadt Bedburg** ist sämtliches Personal, vom Eingang im Sekretariat über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags und der Registratur direkt im Dezernat 3, Fachdienst 5 Stadtplanung, Bauordnung, Wirtschaftsförderung, angesiedelt. Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Fallbearbeitung eines Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung berücksichtigt inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren usw. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen der Falleingänge stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens.

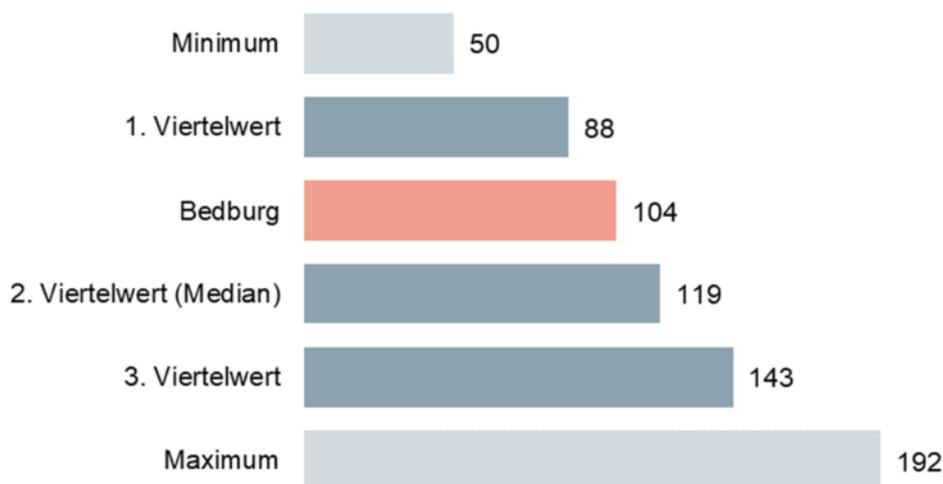
Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht wie beispielsweise der Unteren Denkmalbehörde, ordnungsbehördliche Verfahren/ Bußgeldverfahren, Bauüberwachung, Abnahmen und wiederkehrende Prüfungen sowie Zeiten für die neue Landesbauordnung und die Umstellung auf die neue Version der Fachsoftware sind nicht mit eingeflossen.

Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung für die Fallbearbeitung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In den nachstehenden Kennzahlen für 2019 sind 1,4 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,1 Vollzeit-Stellen für den Overhead (Fachdienstleitung) eingeflossen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ beinhaltet beide Produkte Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfrage/ Vorbescheide ohne den Overhead-Anteil.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: Die Zusammensetzung der Fälle weist bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die fünf im Jahr 2019 eingegangenen Freistellungsanzeigen, die 121 Anträge im Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie 20 förmliche Bauvoranfragen als 146 „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung mit 1,4 Vollzeit-Stellen gegenüber:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 89 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die Stadt Bedburg im Jahr 2019 sinkende Falleingänge gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen hat: von insgesamt 212 auf 146 Fälle. Im Jahr 2018 lautete die Kennzahl noch 151 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung und lag damit über dem Median (Median 2018 deutlich höher als 2019: 142 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung). Dabei waren in der Bauaufsicht im Jahr 2019 zwei Stellen vorübergehend nicht besetzt.

Um die verbliebene Belegschaft zu entlasten hat die Stadt Bedburg ihre Sprechzeiten eingeschränkt. Während der Corona-Pandemie blieben diese reduzierten Servicezeiten bestehen. Eine Erweiterung der Sprechzeiten wird für die Zeit nach der Corona-Pandemie erwogen, insbesondere wenn die Nachfrage aufgrund vermehrter Bauabsichten steigt.

Die Stellenvakanzen konnten durch Rückkehr oder Neueinstellung bis Ende des Jahres 2020 wieder auf vormaligem Niveau ausgeglichen werden. Gegenüber 2019 werden wieder zwei Vollzeit-Stellen mehr zur Verfügung stehen, insgesamt 3,4 Stellen für die Fallbearbeitung (Sachbearbeitung).

Die eingehenden Fälle bestimmen den Personaleinsatz in der Bauaufsicht. Durch die Stadtverwaltung sind Wohnbauerschließungen mit nach sich ziehender Infrastruktur an sozialen, kulturellen und gewerblichen Neu- oder Umbauten in Vorbereitung (vgl. Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen). Dies wird erhebliche Auswirkungen für die Besetzung in der Bauaufsicht haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Personalkennzahlen erheben, weiter fortschreiben und die Kennzahlenbildung auf den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht ausweiten. So kann die Stadt auf Entwicklungen der Falleingänge frühzeitig reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz bestimmen.

Soweit die Kommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in den Vergleich gestellt. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Betrachtung zur Auslastung der Mitarbeiterschaft einbezogen werden. Steigende unerledigte Fälle wären ein Indiz für eine Überlastung der Bauaufsicht, sofern nicht geänderte Rahmenbedingungen vorliegen. Rechnerisch muss der Bestand der unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren zzgl. der neuen Bauanträge und abzgl. der Baugenehmigungen, Ablehnungen sowie zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge die Zahl der unerledigten Bauanträge des Folgejahres ergeben.

Die Stadt Bedburg konnte die die Zahl der unerledigten Bauanträge jedoch nicht plausibel darstellen, weil die Ausgangslage an unerledigten Bauanträgen aus den Vorjahren nicht bekannt war.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte zukünftig die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mit Hilfe der Software auswerten.

In der Einzelbetrachtung der Jahre ist die Zahl der eingegangenen Bauanträge abzgl. der Zurücknahmen und Zurückweisungen in beiden Jahren 2018 und 2019 höher als die Zahl der Genehmigungen bzw. der Ablehnungen: In beiden Jahren konnten jeweils nicht alle Fälle abgeschlossen werden und die Zahl der unerledigten Bauanträge zum 01.01. des Folgejahres ist gestiegen: Im Jahr 2018 wurden 17, im Jahr 2019 14 Fälle weniger bearbeitet als eingegangen. Da gleichzeitig die Zahl der eingehenden Fälle je Vollzeit-Stelle unter dem Median liegt, sollten die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten zukünftig ausgewertet und der Prozessablauf auf Effizienz geprüft werden.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	5,65	22,40	33,94	61,70	450	54
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	6,67	1,48	8,18	13,20	17,55	28,20	90

Mehr als die Hälfte der Kommunen im Vergleich kann keine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ vornehmen. Die Stadt Bedburg konnte die Stellenanteile differenzieren, so dass die separaten Kennzahlen bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide nachfolgend tabellarisch zur Information mit aufgeführt werden:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
97	62	97	127	154	188	39

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle* Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	130	5	49	90	145	233	39

Kennzahlen	Bedburg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle* Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	200	12	73	122	175	444	37
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	9,09	0	10,17	17,31	25,00	45,45	32

*In Bedburg werden Bauvoranfragen/Vorbescheide mit einem Stellenanteil von 0,1 bearbeitet

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Bedburg baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW beständig aus. Die Bauaufsicht strebt für 2021 an, Bauanträge digital annehmen zu können. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) sinnvoll.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Bedburg** nimmt bisher keine digitalen Bauanträge an. Für das Bauantragsverfahren mit Eingang der Unterlagen in Papierform wird eine digitale Stammakte angelegt. Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt. Digitaler Schriftverkehr oder die eingehenden Stellungnahmen der Fachbehörden werden ausgedruckt und in der Akte abgelegt. Dieses Vorgehen ist nicht medienbruchfrei; die Stadt Bedburg arbeitet mit sog. Hybridakten. Derzeit werden die Rahmenbedingungen für eine Umstellung auf die digitale Bearbeitung geschaffen. Die Bauaufsicht nutzt bereits eine Fachsoftware in der neuesten Version.

Für den papierlosen Bauantrag sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW eingerichtet werden (vgl. Kapitel 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge). In der Bauaufsicht sollten die technischen Voraussetzungen zum Einscannen und Bearbeiten von großen Plänen, Statikberechnungen oder Gutachten geschaffen und Bauanträge medienbruchfrei digital bearbeitet werden.

Software dient dazu, den Ablauf der Genehmigungsverfahren zu unterstützen, im besten Fall zu vereinfachen und zu beschleunigen. Checklisten, Textbausteine und die Fristenkontrolle erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Das gilt für alle Genehmigungsverfahren und für Vorlagen in der Genehmigungsverteilung. Optimal ist ein digitaler Bearbeitungsbogen vom Antragseingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages, der die Sachbearbeiterin bzw. den Sachbearbeiter Schritt für Schritt durch die Prüfung leitet. Ziel sind geringere Durchlaufzeiten und damit die Entlastung der Behörde. Die elektronische Bearbeitung sollte sich durch die messbare Verkürzung der Laufzeiten

bemerkbar machen. Auf die Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse und 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen wird verwiesen.

Auch erlaubt die digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten für die Beteiligten auf Informationen und bietet so einen verbesserten Service auch gegenüber den Bauwilligen, z. B. beim Bauen im Bestand. Zudem wird eine spätere elektronische Archivierung vereinfacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Voraussetzungen schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung stellen, um den digitalen Regelbetrieb schnellstmöglich aufnehmen zu können. Die Stadt Bedburg²⁸ sollte die Altakten des früher zuständigen Rhein-Erft-Kreises digitalisieren und mit den Akten aus laufenden Verfahren zusammenführen.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) unterstützt die Bauaufsichtsbehörden bei der Digitalisierung der Geschäftsprozesse. Ein Angebot an die Kommunen ist dabei das Bauportal.NRW: Mit dem dort zur Verfügung gestellten Antrags- und Dokumentassistenten wird Antragsstellenden bzw. deren Bevollmächtigten zukünftig ermöglicht, ihre Bauanträge inklusive der Bauvorlagen rechtskonform digital einzureichen. Darüber hinaus wird ein umfangreiches Informationsangebot für die Bauwilligen zur Verfügung gestellt. Die Online-Anwendung ermöglicht die Kommunikation zwischen Antragstellenden und Bauaufsicht. Damit kann dann auch die Bauaufsicht durch Nutzung von Vorlagen die Verfahren vereinfachen (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit).

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder u. a., alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Somit sind die Kommunen nach dem Stand von 2019 verpflichtet, auch Bauanträge spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, also auch digital anzunehmen. Ziel der Digitalisierung soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Verfahren schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Damit die digitale Aktenführung rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert wird, sollte die Stadt Bedburg aktiv werden.

²⁸ Seit 2011 besitzt Bedburg den Status einer mittleren kreisangehörigen Stadt. Die Akten des Rhein-Erft-Kreises wurden in das Archiv der Stadt Bedburg überführt.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten bisher nicht ausreichend Kennzahlen zu Steuerungszwecken über einen längeren Zeitraum gebildet. Es gibt kein Berichtswesen für die Bauaufsicht.

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.

Für ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der Stadt Bedburg grundsätzliche strategische Ziele festgelegt. Dazu gehören neben der selbstverständlichen Bürgerfreundlichkeit, Kundenzufriedenheit und Rechtssicherheit auch die termingerechten Bearbeitungszeiten, insbesondere bei wiederkehrenden Prüfungen, eine geringe Klage- und Fehlerquote, kurze Bearbeitungszeiten im Verfahrensablauf und bei Bauabnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte zukünftig die Basisdaten aus der Fachsoftware zur Auswertung nutzen und Kennzahlen bilden. Sie sind ein wichtiges Steuerungsinstrument. Darüber hinaus sollten die durchschnittlichen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten ausgewertet werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollten für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen gebildet werden, die als Steuerungsgrundlage dienen. Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Fortschreibung der Kennzahlen können die Steuerung durch die Leitungsebene und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen.

Neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung sollte die Zielerreichung vor allem über Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen gemessen werden. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe auch die Stadt Bedburg eine Qualitätsverbesserung und eine erhöhte Steuerungswirkung erzielen könnte:

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

Durch den Abgleich von Soll- und Ist-Zustand können mögliche Schwachstellen aufgedeckt werden. Die Erkenntnisse können Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Die Kennzahlen können intrakommunal über mehrere Jahre innerhalb der Stadt oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Bedburg sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

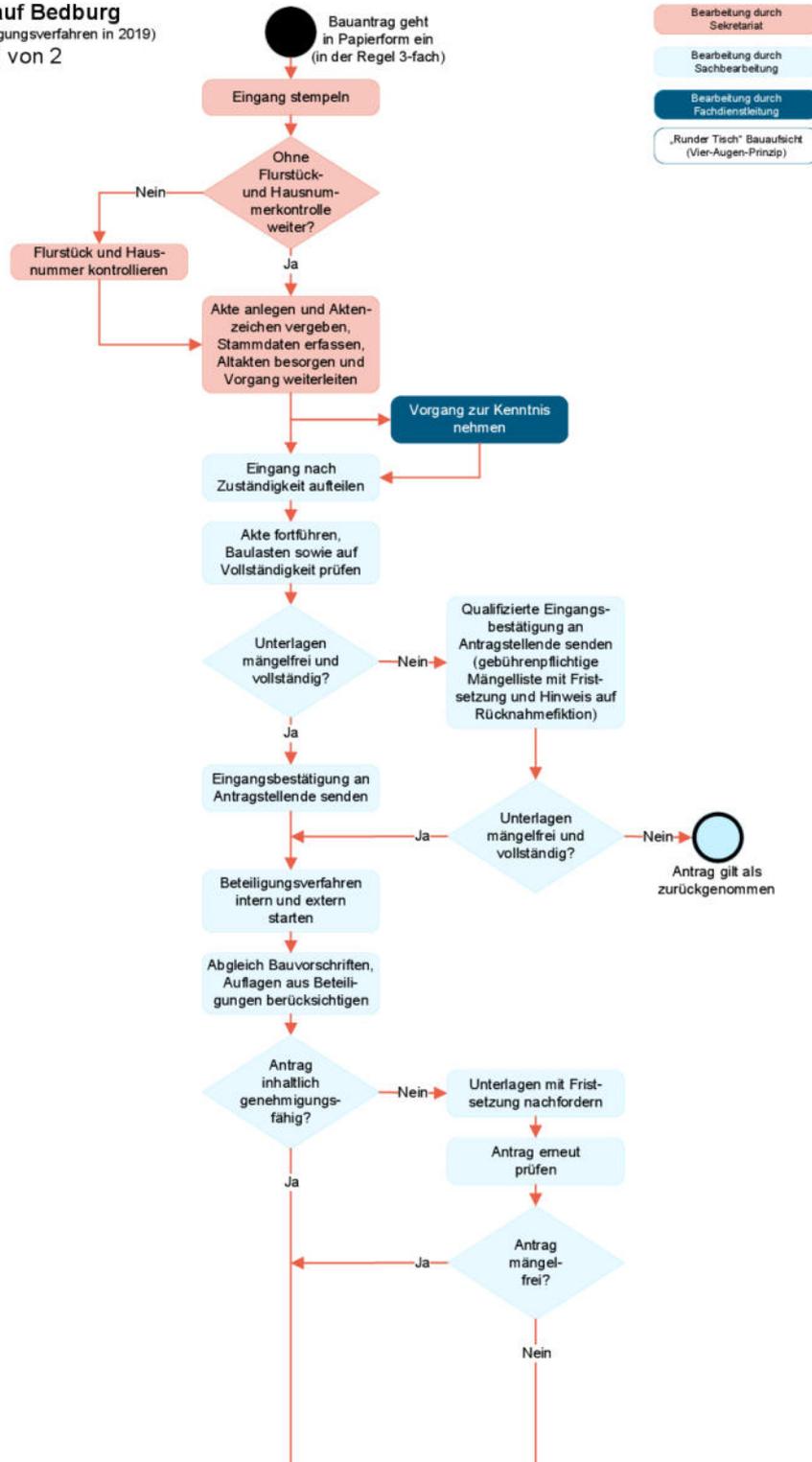
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Bedburg erledigt ihre Aufgaben rechtskonform und hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen meistens ein. Dies reduziert etwaige Angriffspunkte für Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit für die Beteiligten im Genehmigungsverfahren.	148	E1.1	Die Zwei-Wochen-Frist für die Vorprüfung sollte die Stadt Bedburg nicht überschreiten. Die separate Eingangsbestätigung, die die Stadt Bedburg an die Antragstellenden verschickt wenn die Zwei-Wochen-Frist nicht eingehalten werden kann, ersetzt den Bescheid über die Vollständigkeitsprüfung nicht und verlängert auch nicht die Frist.	148
			E1.2	Damit Erfahrungswissen nicht verloren geht und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle sichergestellt ist, sollten die bei Ermessensentscheidungen einzubeziehenden Kriterien oder einzuhaltenden Absprachen dokumentiert und gesammelt werden.	148
F2	Die Gebühren setzt die Stadt Bedburg auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest, ergänzt durch die Empfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages. Die Berechnung der Gebühr für die Bauaufsicht erfolgt über Festlegungen in der Software automatisch.	149	E2	Die Stadt Bedburg sollte den Rahmen der AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand weitgehend in der Bauverwaltung zu decken und möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen. Dafür sollten Wirtschaftlichkeitskennzahlen gebildet und fortlaufend analysiert werden.	149
F3	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich und klar geregelt, jedoch gibt es keine Dienstanweisung oder Unterschriftenregelung in der Bauaufsicht. Die Stadt nutzt für die Genehmigungsverfahren einen Bearbeitungsbogen aus der Fachsoftware. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. So kommt es bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen.	151	E3.1	Die Stadt Bedburg sollte eine Dienstanweisung für die Bauaufsicht erstellen und die Unterzeichnungsbefugnis schriftlich regeln. Darüber hinaus kann Personalrotation als Mittel zur Korruptionsprävention eingesetzt werden: Der Zuständigkeitsbereich (festgelegte Bezirke) sollte nach fünf Jahren gewechselt werden.	151
			E3.2	Eine vollständig digitale Bearbeitung sollte ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer durch schnellere Zugriffsmöglichkeiten zu optimieren. Durch die Digitalisierung kann der Service weiter verbessert werden. Die Schnittstelle zum Bauportal.NRW sollte eingerichtet werden, damit Bauanträge und Antragsunterlagen elektronisch eingereicht werden können.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Bedburg kann die Laufzeiten und die Gesamtlaufzeiten für die Verfahren derzeit nicht angeben. Dabei führt der effiziente Prozessablauf mutmaßlich zu einer kurzen Laufzeit der Bauanträge, was jedoch zzt. nicht objektiv beurteilt werden kann.	153	E4	Die Stadt sollte Laufzeiten und Richtwerte vergleichen und zur Effizienzkontrolle nutzen. Mit der Fachsoftware ist es möglich, die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einzelnen Verfahren zu erfassen und auszuwerten, sofern die Unterbrechungszeiten und das Ende-Datum erfasst werden. Das Setzen der Friststopps und des Ende-Datums sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen sowie die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und kontrolliert werden.	154
F5	In der Stadt Bedburg sind weniger Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in vielen Vergleichskommunen. Sie liegt mit der Personalkennzahl im Jahr 2019 in der unteren Hälfte der Vergleichskommunen obwohl vorübergehend zwei Vollzeit-Stellen weniger besetzt waren. Der Bestand an unerledigten Fällen ist in beiden Betrachtungsjahren gestiegen.	155	E5.1	Die Stadt Bedburg sollte die Personalkennzahlen erheben und weiter fort-schreiben und die Kennzahlenbildung auf den gesamten Aufgabenbe-reich der Bauaufsicht ausweiten. So kann die Stadt auf Entwicklungen der Falleingänge frühzeitig reagieren und den erforderlichen Personalein-satz bestimmen.	157
			E5.2	Die Stadt Bedburg sollte zukünftig die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mit Hilfe der Software auswerten.	158
F6	Die Stadt Bedburg baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW beständig aus. Die Bauaufsicht strebt für 2021 an, Bauanträge digital annehmen zu können. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) sinnvoll.	159	E6.1	Die Stadt Bedburg sollte die Voraussetzungen schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung stellen, um den digitalen Regelbetrieb schnellstmöglich aufnehmen zu können. Die Stadt Bedburgs sollte die Altakten des früher zuständigen Rhein-Erft-Kreises digitalisieren und mit den Akten aus laufenden Verfahren zusammenführen.	160
			E6.2	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einer-seits die Verfahren schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Damit die digitale Akten-führung rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 in-stalliert wird, sollte die Stadt Bedburg aktiv werden.	160
F7	Die Stadt Bedburg hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten bisher nicht ausreichend Kennzahlen zu Steuerungszwecken über einen längeren Zeitraum gebildet. Es gibt kein Berichtswesen für die Bauauf-sicht.	161	E7.1	Die Stadt Bedburg sollte zukünftig die Basisdaten aus der Fachsoftware zur Auswertung nutzen und Kennzahlen bilden. Sie sind ein wichtiges Steuerungsinstrument. Darüber hinaus sollten die durchschnittlichen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten ausgewertet werden.	161

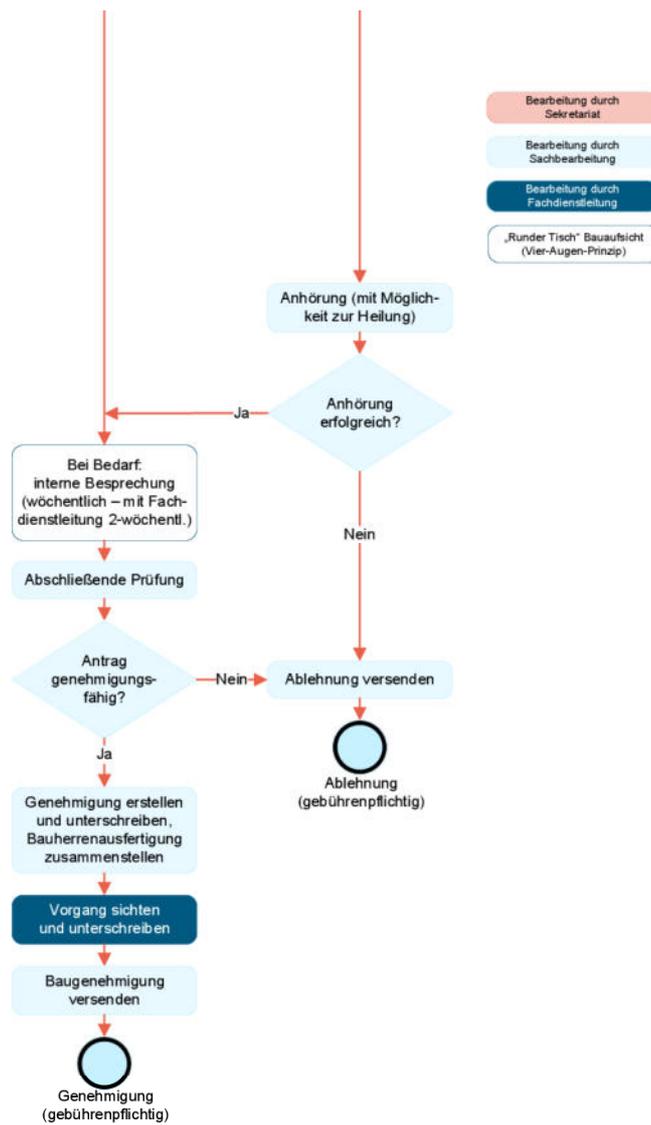
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.2 Die Bauaufsicht der Stadt Bedburg sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar.	162

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Bedburg
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Bedburg
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
 Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die **Organisation des Vergabewesens** in der Stadt Bedburg ist mit einer zentralen Vergabestelle (ZVS) und einem Vergabemanagementsystem gut aufgestellt. Damit kann sie alle Verfahrensschritte elektronisch durchführen. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist gut in die Vergabeverfahren eingebunden. Fachlich profitiert das Rechnungsprüfungsamt durch einen technischen Prüfer. Dieser ist aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung für Bedburg und für die Stadt Elsdorf tätig. Bauvergaben unter 25.000 Euro netto werden in den Fachdiensten eigenverantwortlich durchgeführt. Die Stadt sollte das Vergabeverfahren von den Fachdiensten lösen. Die sachliche und rechnerische Prüfung sollte in der ZVS erfolgen.

Mit der **Korruptionsprävention** befasst sich die Stadt Bedburg bereits seit einigen Jahren. Sie verfügt über eine aktuelle und gut ausgearbeitete Antikorruptionsrichtlinie und hat eine Antikorruptionsbeauftragtenstelle eingerichtet. Zusätzlich könnte eine Schwachstellenanalyse in Form eines Workshops durchgeführt werden, der alle Mitarbeitenden aktiv einbindet.

Seit Januar 2021 wurden Regelungen zum Thema **Sponsoring** in einer separaten Dienstweisung zusammengefasst, und es gibt einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Stadt plant, alle in Anspruch genommenen Sponsoringleistungen aufzulisten und dem Rechnungsprüfungsausschuss einmal jährlich im öffentlichen Teil der Sitzung zur Kenntnis zu geben.

Über ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** verfügt die Stadt bisher nicht. Die gpaNRW empfiehlt, dieses zumindest für kostenintensive und komplexe Maßnahmen einzuführen. Dies unterstützt die Stadt, die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gem. § 13 KomHVO zu gewährleisten.

Abweichungen vom Auftragswert gibt es in Bedburg häufig, jedoch in vergleichsweise geringerer Höhe. **Nachträge** ergeben sich relativ häufig bei fast der Hälfte der vergebenen Aufträge. Die Höhe der Nachträge im Vergleich zum Auftragswert liegt über dem Median im interkommunalen Vergleich. Hier könnte ein Nachtragsmanagement zukünftig zu geringeren Abweichungen

vom Auftragswert führen, indem die Gründe für Auftragsänderungen, erforderliche Nachtragsaufträge oder erhebliche Mengenabweichungen erfasst und ausgewertet werden.

Grundsätzlich werden in der Stadt Bedburg die rechtlichen und internen Vorgaben für die Abwicklung von Vergaben eingehalten und es ist ein gutes, strukturiertes Vorgehen in der Abwicklung von **Baumaßnahmen** zu erkennen. Die Stadt sollte sicherstellen, dass aus den Fachdiensten alle Nachträge und Auftragserweiterungen für eine vollständige elektronische Aktenführung im Vergabemanagementsystem übermittelt werden.

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 Bedburg aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg verfügt über eine zentrale Vergabestelle (ZVS). Die Dienstanweisung für die Auftragsvergabe der Stadt Bedburg ist aktuell und umfassend aufgestellt. Die Stadt kann die Dienstanweisung noch optimieren, indem sie niedrigere Wertgrenzen und verbindliche Zuständigkeiten festlegt.

- Die Stadt wickelt die Vergabeverfahren im Baubereich ab einem voraussichtlichen Auftragswert in Höhe von 25.000 Euro ausschließlich elektronisch mittels eines Vergabemanagementsystems ab.
- Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Bedburg gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,

- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Bedburg** hat ihre zentrale Vergabestelle (ZVS) seit dem Jahr 2012²⁹ im Dezernat 2, Fachdienst 2 Finanzen, angesiedelt. Die ZVS übernimmt die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahrens von der Bekanntmachung bis zur Auftragsvergabe für alle Vergabearten ab 25.000 Euro netto und führt eine elektronische Vergabeakte im Vergabemanagementsystem. Die Wertgrenze erscheint aus Sicht der gpaNRW hoch, wurde jedoch aus Praktikabilitätsgründen erst durch Ratsbeschluss am 08. Januar 2019 von 10.000 Euro heraufgesetzt. Freiberufliche Leistungen gem. Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) werden ab Erreichen des EU-Schwellenwertes über die ZVS durchgeführt und das Rechnungsprüfungsamt (RPA) wird bereits ab 10.000 Euro beteiligt. Die ZVS steht beratend für alle Verfahren ohne Wertgrenze zur Verfügung.

Durch die Organisationform mit einer ZVS hat die Stadt Bedburg das zunehmend komplizierter werdende Fachwissen für Vergaben, insbesondere des EU-Vergaberechts, an zentraler Stelle gebündelt. Die Mitarbeitenden der ZVS verfügen durch ihre Praxiserfahrung und regelmäßige Schulungen über besondere Fachkenntnisse und müssen diese stets aktuell halten. Nicht zuletzt bei Fördermaßnahmen des Landes oder des Bundes läuft eine Kommune Gefahr, erhaltene Zuschüsse ganz oder teilweise zurückzahlen zu müssen, wenn die zugrundeliegenden Vergaben nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen. Auch rufen gerade bei größeren Projekten unterlegene Firmen heute mehr denn je die zuständige Vergabekammer an, um durchgeführte Vergabeverfahren prüfen zu lassen.

Darüber hinaus werden durch die ZVS die Organisationseinheiten entlastet, damit diese sich auf ihre originäre Aufgabe konzentrieren können, Inhalt und Umfang der zu beschaffenden Leistung zu definieren und die Maßnahmenrealisierung durchzuführen. Im Baubereich ist z. B. das Leistungsverzeichnis mit den Zusätzlichen Vertragsbedingungen und den Ausführungsfristen zu erstellen, Kostenschätzungen sowie die entsprechende Haushaltsmittelplanung vorzunehmen

²⁹ Seit 2011 besitzt Bedburg den Status einer mittleren kreisangehörigen Stadt und verfügt seit 2012 über eine zentrale Vergabestelle.

und nach den entsprechenden Vorarbeiten der Bedarf bei der ZVS zur Verfahrenseröffnung anzuzeigen.

Die ZVS leitet das Vergabeverfahren im Vergabemanagementsystem ein, sobald ein Fachdienst den fünfseitigen Vordruck zur Erfassung der Ausschreibung an die ZVS gesendet hat. Er ist elektronisch von den Bedarfsstellen auszufüllen und rechtzeitig – spätestens zehn Arbeitstage vor dem geplanten Veröffentlichungstermin – mit den für eine Ausschreibung relevanten Anlagen an die ZVS zu senden. Etwaige Vorgaben der Organisationseinheiten, z. B. hinsichtlich einzelner Verfahrensschritte oder -fristen, werden abgestimmt. Die ZVS übernimmt u. a. die erforderlichen Veröffentlichungen und Bekanntmachungen, führt die Submissionen durch, prüft die eingegangenen Angebote sachlich und rechnerisch und erstellt den Preisspiegel. Die fachtechnische Prüfung erfolgt in den Fachdiensten oder Ingenieurbüros.

Die weitere Dokumentation des Vergabeverfahrens, z. B. hinsichtlich der Eignungsprüfung der Bietenden oder der Zuschlagserteilung, erfolgt über das Vergabemanagementsystem (VMS). Die Möglichkeiten zum Zugriff und/ oder die jeweilige Weiterbearbeitung durch die ZVS oder das RPA wurden im VMS eingerichtet und erfordern jeweils eine vorhergehende Sichtung oder elektronische Genehmigung. Die Vergabeakte wird bei der ZVS rein elektronisch geführt. Alle Verfahrensschritte sind damit transparent und nachvollziehbar.

Liegt der Auftragswert unter 25.000 Euro netto, wickeln die Fachdienste die Vergabeverfahren unter Wahrung der Dienstanweisung für die Auftragsvergabe und der Antikorruptionsrichtlinie der Stadt Bedburg eigenverantwortlich ab. Diese Vergabeverfahren werden nicht elektronisch, sondern in Papierakten geführt, und auch die Submissionen werden in den Fachdiensten ohne Beteiligung der ZVS oder des RPA durchgeführt. Sofern bei Ausschreibungen externe Büros beteiligt sind, erfolgt dort auch die rechnerische, wirtschaftliche und fachliche Prüfung der Angebote, und der Preisspiegel wird ebenfalls dort erstellt. Diese Organisation vermischt die einzelnen Verfahrensschritte und sollte vermieden werden (vgl. Sollvorstellungen der gpaNRW).

→ **Feststellung**

Die Vergabeverfahren für Baumaßnahmen unter 25.000 Euro Auftragswert inkl. der Submissionen werden in den Fachdiensten ohne Beteiligung der ZVS durchgeführt. Somit wird der wesentliche Vergabegrundsatz der Trennung der Ausschreibung, Vergabe und Durchführung von Baumaßnahmen in der Stadt Bedburg nicht ausreichend umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte aus Transparenzgründen und zur Korruptionsprävention auch Vergabeverfahren und Submissionen unter 25.000 Euro über die ZVS laufen lassen. Insbesondere die sachliche und rechnerische Prüfung der Angebote sollte nicht im Fachdienst oder in externen Büros erfolgen.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Bedburg am 20. Oktober 2020 eine neue „Dienstanweisung für die Auftragsvergabe der Stadt Bedburg (Vergabedienstanweisung)“ in Kraft gesetzt. Die Dienstanweisung regelt das Verfahren und die Zuständigkeit für die Vergabe sowie die Ausführung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen. Die Vergabedienstanweisung enthält wesentliche Vorgaben zur rechtssicheren Durchführung sowie zur Dokumentation der Vergabeverfahren, regelt Zuständigkeiten, Wertgrenzen und verweist auf die Trennung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens sowie auf die Einhaltung der Antikorruptionsrichtlinie.

Zusammen mit der Nutzung des VMS stellt die Stadt Bedburg damit sicher, dass die Vergabeverfahren oberhalb der Wertgrenzen einheitlich durchgeführt und dokumentiert werden.

Zur Beschleunigung öffentlicher Investitionen hat das MHKBG NRW³⁰ die Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 KomHVO NRW³¹ reformiert und einen Runderlass hinsichtlich erhöhter Wertgrenzen für die Vergabe von Aufträgen veröffentlicht. Diese Wertgrenzen in nationalen Verfahren dürfen von den Kommunen unterschritten, jedoch nicht überschritten werden. Der Rat der Stadt Bedburg hat die Wertgrenzen am 08. Januar 2019 für die Wahl der Vergabeart eingeschränkt. Dadurch werden in Bedburg mehr Vergabeverfahren öffentlich ausgeschrieben. Eine hohe Anzahl offener Wettbewerbe erhöht die Transparenz der Vergaben und erreicht i.d.R. eine höhere Zahl an interessierten Unternehmen zur Angebotsabgabe. Die in der Stadt Bedburg geltenden Wertgrenzen sind zur besseren Übersichtlichkeit als Anhang in der Vergabedienstanweisung beigefügt.

In der Vergabedienstanweisung ist auch vorgegeben, dass vom „Auftraggeber“, also von der Stadt Bedburg, die Anfrage gemäß § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz an die Informationsstelle, ob dort Eintragungen vorliegen, gerichtet werden muss. Auch die Auskunft aus dem Gewerbezentralregister hinsichtlich der Gewerbeordnung über eventuell vorliegende strafgerichtliche Verurteilungen und Bußgeldentscheidungen ist einzuholen. Es ist jedoch nicht ausdrücklich schriftlich geregelt, wer dafür zuständig ist. In der Praxis erledigt im Verfahren beides die ZVS als zuständige Organisationseinheit (Liefer- und Dienstleistungen mit einem Gesamtauftragswert über 25.000 Euro und bei Bauleistungen über 50.000 Euro netto).

Zur förmlichen Abnahme von Leistungen gemäß § 12 VOB/B samt der Verfolgung einer eventuell erforderlichen Mängelbeseitigung gibt es ebenfalls keine schriftliche Regelung in der Vergabedienstanweisung. Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen ist Aufgabe des jeweiligen Fachdienstes. Dieser fertigt auch die erforderlichen Abnahmeprotokolle. Aus Transparenzgründen und der Vereinheitlichung sollten grundsätzlich eigene Vordrucke oder z. B. das Standardformular für die förmliche Abnahme aus dem Vergabe- und Vertrags-handbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB Bund 2019) verwendet werden. Dies ist jedoch nicht immer der Fall: Die Maßnahmenbetrachtung zeigte, dass auch Formulare von Ingenieurbüros verwendet werden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte mit Datum immer auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.

Das RPA ist ebenfalls eng und frühzeitig in die Vergabeverfahren eingebunden. Hinsichtlich der Rechnungsprüfung besteht seit 2011 eine „Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Durchführung von technischen Prüfungsaufgaben nach § 103 GO zwischen der Stadt Bedburg und der Stadt Elsdorf“. Die Mitwirkung ist darüber hinaus per Gesetz und über die Rechnungsprüfungsordnung (RPO) der Stadt Bedburg aus dem Jahr 2019 sowie die Vergabedienstanweisung geregelt. Das RPA hat bei allen von der ZVS angelegten Vergabeverfahren Leserecht im VMS. Die Abstimmung mit dem RPA erfolgt vor der Auftragserteilung: Die elektronische Aktenführung im VMS ermöglicht den Genehmigungsprozess durch das RPA direkt im System. Festgelegte Verfahrensschritte verhindern die Weiterbearbeitung, wenn das RPA die Genehmigung nicht erteilt hat. Über Submissionstermine mit einem voraussichtlichen Auftragswert über 25.000

³⁰ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

³¹ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen); Kommunale Vergabegrundsätze

Euro netto wird das RPA von der ZVS informiert. Das RPA ist bei allen Vergaben über freiberufliche Leistungen ab einer Auftragssumme von 10.000 Euro netto zu beteiligen und muss Auftragsvergaben von Bauleistungen erst ab 25.000 Euro netto abzeichnen. Unterhalb dieser Wertgrenzen werden vom RPA nur die vorgeschriebenen Belegprüfungen durchgeführt und es hat daher nur noch geringe Einflussmöglichkeiten zu einem späten Zeitpunkt.

Die Prüfung von allen Nachträgen und Auftragserweiterungen ohne Wertgrenze sowie Schlussrechnungen durch das RPA ist weder in der Vergabedienstanweisung noch in der RPO schriftlich geregelt, wird in der Praxis jedoch durchgeführt. Nachträge werden i.d.R. vom Fachdienst preislich und fachtechnisch geprüft und schriftlich beauftragt. Wenn die ursprüngliche Beauftragung über die ZVS erfolgt ist, soll zur Vervollständigung der Vergabeakte eine elektronische Durchschrift der Beauftragung an die ZVS geschickt werden. Aus Sicht der gpaNRW sollten Nachträge und Auftragserweiterungen auch dann der ZVS und dem RPA vorgelegt werden, wenn die neue Gesamtangebotssumme den Wert von 25.000 Euro (vorzugsweise einer niedrigeren Wertgrenze) überschreitet. Auf die Organisation des Nachtragswesens gehen wir im Kapitel 5.6.2 weiter ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Vergabedienstanweisung um Regelungen von Zuständigkeiten und dem Umgang mit Nachträgen und Auftragserweiterungen ergänzen. Die formale Abnahme von (Bau-) Leistungen sollte die Stadt ebenfalls in der Dienstanweisung verbindlich regeln.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Bedburg verfügt über eine gut ausgearbeitete Antikorruptionsrichtlinie. Die Leitung des RPA übernimmt die Aufgaben des Antikorruptionsbeauftragten der Stadt Bedburg. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt bisher nicht durchgeführt.

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 KorruptionsbG³² 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,*

³² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Bedburg** verfügt über eine aktuelle, umfassend ausgearbeitete und gut verständliche Antikorruptionsrichtlinie vom Januar 2021. Sie verfolgt das Ziel, Korruption zu vermeiden und das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Arbeit der Verwaltung zu erhalten sowie die Belegschaft zu schützen.

Neben der Begriffsdefinition und den möglichen Ursachen, warum Korruption begangen werden kann, sind die Korruptionsindikatoren (Warnsignale), die straf- und dienstrechtlichen Folgen sowie die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze identifiziert. Das erforderliche Verhalten zur Korruptionsprävention ist ebenso beschrieben wie Schritte, die bei Korruptionsverdacht einzuhalten sind. Es gibt darüber hinaus einen Verweis auf die separate Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring bei der Stadtverwaltung Bedburg, das wir im Kapitel 5.4 Sponsoring näher betrachten.

Die Dienst- und Fachaufsicht, festgeschriebene regelmäßige Aus- und Fortbildungen der Bediensteten und der Vorgesetzten, das Vier-Augen-Prinzip, das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken, die erforderliche Datentransparenz und Dokumentation von Arbeitsvorgängen sowie die wiederholte Information der Mitarbeitenden dienen u. a. der Korruptionsprävention. Besonders sensibilisiert das Kapitel über die notwendige Trennung von Dienst- und Privatleben, in dem beschrieben ist, wie schnell eine Gefälligkeitsleistung oder Vorteilsnahme entstehen kann.

Als weitere Präventionsmaßnahme sieht die gpaNRW auch wiederkehrende Gruppenschulungen, die für eine allgemeine und gleichgerichtete Auffassung zum Thema sorgen. Der soziale Druck durch Gruppenschulungen ist so groß, dass Ansätze von Korruption und damit einhergehende Verharmlosungen durch Kollegengespräche nicht transportiert werden können. Es können eindeutige Grenzen gesetzt und Fragen Einzelner allgemeingültig beantwortet werden. Die Ausrede der Unwissenheit wird somit unwirksam, gleichzeitig werden Unsicherheiten ausgeräumt und das sensible und schwierige Thema enttabuisiert. Die durchgeführten Schulungen und Gespräche sollten dokumentiert werden.

Ein weiteres Instrument der Korruptionsprävention ist die so genannte Schwachstellenanalyse. Sie wurde bisher in der Stadt Bedburg nicht durchgeführt. Sie ist eine der grundlegenden Verfahrensschritte bei der Korruptionsprävention: Die Bediensteten der gefährdeten Bereiche werden durch eine Befragung aktiv mit einbezogen. Dadurch wird den Mitarbeitenden das Gefährdungspotenzial nähergebracht. Einerseits werden grundlegende Erkenntnisse aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verhindert, dass

sie das Gefühl bekommen, die Schwachstellenanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden die Schwachstellenanalyse akzeptieren. Die Schwachstellenanalyse könnte auch in Form eines Workshops stattfinden. Sie sollte u. a. folgende Module enthalten:

- Potenzial: In welchen Bereichen wird wie viel Geld ausgegeben? Welches sind die korruptionsgefährdeten Bereiche?
- Risiko: Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Stadt durchgeführt werden?
- Beteiligung Dritter: Profitieren Dritte von der dienstlichen oder politischen Entscheidung dieses Bereichs?
- Entscheidungsbefugnis: Wie viele Mitarbeitende wirken bei einer Entscheidung mit? Wird das Vier-Augen-Prinzip eingehalten?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und die Dokumentation der Ergebnisse im Intranet zur Verfügung stellen.

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 Ministerium der Finanzen des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei dieser Meldestelle anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich des Bieters oder des Bewerbers, die/ der den Zuschlag erhalten soll, vorliegen. Diese Anfragen werden bei der Stadt Bedburg von der ZVS gestellt.

Zudem haben gem. § 16 KorruptionsbG die Mandatsträger und -trägerinnen³³ gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u. a. Angaben zum Beruf und etwaigen Beraterverträgen, zu Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien oder Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in Unternehmen sowie vergleichbare Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind „jährlich in geeigneter Weise zu veröffentlichen“.

Es besteht eine Ehrenordnung des Rates der Stadt Bedburg, wonach Rats- u. Ausschussmitglieder sowie Ortsvorsteher schriftlich Auskunft über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben haben. Darüber hinaus sind die Auskunftspflichtigen gemäß der Ehrenordnung dazu angehalten, etwaige Änderungen zu den gemachten Angaben dem Bürgermeister unverzüglich mitzuteilen. Der Bürgermeister berichtet jährlich dem Rat gem. § 95 Abs. 3 GO, und die Auflistungen werden im Anhang der jeweiligen Jahresabschlüsse veröffentlicht. Darüber hinaus werden die Auskünfte gemäß § 16 KorruptionsbG NRW jährlich in den Räumlichkeiten

³³ Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinde, Mitglieder der Bezirksvertretungen bzw. Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

des Rathauses bereitgestellt und auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme durch öffentliche Bekanntmachung hingewiesen.

Das KorruptionsbG sieht weiter vor, dass gemäß § 17 der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten gegenüber dem Rat anzeigt. Die Auflistungen über die Gremientätigkeiten des Bürgermeisters sind für die letzten Rechnungsjahre transparent auf der Homepage der Stadt Bedburg einzusehen.

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 Bedburg nimmt Sponsoringleistungen ausschließlich für die Durchführung von kulturellen Veranstaltungen in Anspruch und schließt für die Dauer der Veranstaltung einen Vertrag ab. Eine Dienstanweisung und ein Muster-Sponsoringvertrag sind vorhanden. Die Sponsoringleistungen werden zukünftig jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt.

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 Bedburg** verfügt seit dem 13. Januar 2021 über eine „Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring in der Stadtverwaltung Bedburg“. Darüber hinaus gibt es einen Mustervertrag. In der Antikorruptionsrichtlinie der Stadt Bedburg wird zusätzlich unter Ziffer 9 auf das Thema Sponsoring und die separate Dienstanweisung verwiesen.

Nach Aussage der Kämmerei und des RPA werden Sponsoringleistungen von der Stadt nur in geringem Umfang angenommen, z. B. für die Finanzierungsbeitragung von Veranstaltungen, hier insbesondere der seit 2005 jährlich stattfindenden „MusikMeile Bedburg“. Dafür werden verschiedene Sponsoren akquiriert. Sport- und andere Vereine sind auf dem Gebiet des Sponsorings eher tätig als die Stadt. Aus Gründen der Haftung und der Transparenz sollte die Stadt Bedburg darauf achten, dass sie nur dann als Veranstalterin erkennbar wird, wenn sie Sponsoringnehmerin und damit unmittelbare Vertragspartnerin mit den Sponsoren ist.

Für die Einordnung als Sponsoring müssen nicht nur Geldmittel wie für die Durchführung von Veranstaltungen fließen, auch geldwerte Vorteile sind Sponsoring. Dies sind z. B. das Bepflan-

zen und Pflegen von Verkehrskreiseln oder Blumenbeeten/ -kübeln oder -ampeln, Baumspenden, zur Verfügung gestellte Gießsäcke für Bäume, Seniorenbänke, ein Bauhof-Fahrzeug usw. All das trifft lt. RPA auf die Stadt Bedburg derzeit jedoch nicht zu.

Alle Sponsoringleistungen, die die Stadt erhält, werden seit Anfang 2021 gemäß der neuen Dienstanweisung in einem zentralen Register erfasst und zukünftig einmal jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss im öffentlichen Teil der Sitzung zur Kenntnis gegeben. Gemäß dem neuen Umsatzsteuerrecht für Kommunen sollten zukünftig alle Verträge bei der Stadt Bedburg dem Fachdienst 2 Finanzen gemeldet werden. Dies könnte z. B. mit der geplanten Einführung des Tax Compliance Management Systems (TCMS) verbindlich geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Für die Erfassung aller Sponsoringleistungen im Fachdienst Finanzen sollte die Stadt Bedburg eine Regelung in der Dienstanweisung für das TCMS treffen und aus Gründen der Transparenz die Inanspruchnahme auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

Der Sponsoringvertrag für die Bedburger MusikMeile bezieht sich zeitlich auf die im Vertrag genannte Veranstaltung und wird im folgenden Jahr erneut abgeschlossen, wenn die Veranstaltung wieder stattfindet. Dies ist positiv, denn eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem werden bei befristeten Sponsoringverträgen die Sponsoringleistungen bei den verfügbaren Mitteln nicht fest eingeplant, selbst wenn sich die Leistung jährlich wiederholt.

Für die eventuelle Inanspruchnahme anderer Sponsoringleistungen empfehlen wir eine maximale vertragliche Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Eine solche Klausel ermöglicht es, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. Als weiterer Bestandteil der Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring könnte im Nachgang zu den abgrenzenden Begriffsbestimmungen zum Sponsoring, zur Schenkung oder Spende noch eine Regelung für den Fall enthalten sein, dass eine Spende oder Schenkung anonym erfolgen kann wenn der ausdrückliche Wunsch besteht.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit sollte die Stadt die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral halten und ihre Haftung individuell begrenzen. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Gefahren ergeben. Der Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und Ersatzansprüchen etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors sollten in Sponsoringverträgen berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte die Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring nicht vorrangig auf Veranstaltungen abzielen, sondern allgemeiner fassen und entsprechende Musterverträge aufstellen.

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) unterstützt die Verwaltung, 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 Bedburg hat bisher kein Bauinvestitionscontrolling aufgebaut und keine verbindlichen Regelungen zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) erlassen. Gem. § 13 KomHVO sind bestimmte Abläufe einzuhalten, bevor eine Investition beschlossen und im Haushaltsplan ausgewiesen wird. Dies wird durch ein systematisches BIC vereinfacht.

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

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

Eine eigenständige oder zentrale Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen gibt es in der **Stadt Bedburg** nicht. Auch eine Dienstanweisung zum Thema BIC und eine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von (größeren) Baumaßnahmen hat die Stadt bisher nicht eingeführt. Allerdings achten der Fachdienst 2 Finanzen und das RPA auf die Einhaltung der Regelungen im § 13 KomHVO und fordern entsprechende Informationen wie Planungen, Alternativen und Kostenberechnungen für die Haushaltsplanungen an. I.d.R. werden die Unterlagen von den Fachdiensten aber nicht in ausreichendem Maße oder rechtzeitig vorgelegt, insbesondere wenn externe Planungsbüros beteiligt sind.

Bauliche Maßnahmen planen die jeweiligen Fachdienste der Stadt Bedburg in der Regel autark, wenn die Bedarfsfeststellung erfolgt ist und die notwendigen Entscheidungsgrundlagen herbeigebracht sind. Planungen erfolgen in Abhängigkeit der Planungsaufgabe oder den personellen Ressourcen über eigenes Personal oder über externe Planungsbüros. Zu geplanten Baumaßnahmen, insbesondere bei größeren Investitionen, finden Beratungen in den Fachausschüssen mit Vertretern der Fachdienste und bei großen Bauvorhaben ggf. mit externen Beratern statt. Die Steuerung und Bewertung erfolgt vor der Umsetzung der Baumaßnahmen dezentral in den Fachdiensten. Eine abschließende Analyse im Sinne des BIC erfolgt nicht. Nach Abschluss von Baumaßnahmen werden die Ergebnisse im Jahresabschluss dargestellt und das RPA erstellt regelmäßig Baurevisionsberichte.

Mit rund 23.500 Einwohnern (zum 01. Januar 2019 lt. IT.NRW) zählt die Stadt Bedburg zu den kleineren der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Wenn wir auch Kommunen dieser Größenordnung mit einem systematischen BIC angetroffen haben, ist ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt nicht zwingend erforderlich. Aber:

Zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt Bedburg ein koordiniertes BIC für das Projekt durchführen.

Für das BIC sollte über die Vorgaben des § 13 KomHVO hinaus ein definiertes Ablaufprogramm für die Stadt und die Verantwortlichen aufgestellt werden. Eine Dienstanweisung BIC sollte verbindliche Regelungen darüber enthalten,

- welche Stelle für ein BIC verantwortlich ist,
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. externe Planer oder Berater hinzugezogen werden,
- welche Berichtspflichten bestehen (wer berichtet wann an wen?).

Dazu verweisen wir auf den KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanweisungen und in Anlage 5 mehrere Musterdienstanweisungen für verschiedene Größenklassen und Ausprägungen.

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern es geht um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Sie prüft, inwieweit Bauvorhaben angemessen und wirtschaftlich sind. Sie berücksichtigt auch Herstellungs- und Folgekosten einschließlich der Rückbaukosten (Lebenszyklus). Kosten und Nutzen alternativer Varianten werden einander gegenübergestellt. Schon bei der Bedarfsprüfung sollte die Ausgangslage definiert sein und alle potenziell Beteiligten oder Interessenten sollten eingebunden oder angehört werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge der Stadt integrieren.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es in keiner anderen Phase des Planens und Bauens größere Einsparvolumina gibt als bei einer qualifizierten Bedarfsplanung. Da es immer wieder vorkommen kann, dass zwischen dem Grundsatz-, Bau- und Finanzierungsbeschluss und der Ausführung erhebliche Kostensteigerungen entstehen, sollte zur Kostensicherheit der strategischen Bedarfsplanung und der konsequenten Baudurchführung erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Kostensteuerung im BIC sollte an übergeordneter Stelle nahe der Verwaltungsführung erfolgen. Sie sollte gewährleisten, dass während des Projektablaufs möglichst keine Einflüsse von außen zu Planabweichungen führen. Zudem sollte sie die Qualitätssicherung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen bis zum Projektabschluss sicherstellen.

Diese Aufgaben kann ein Fachdienst mit seiner Belegschaft in der Regel nicht vollumfänglich erfüllen. Aber der Fachdienst kann das BIC durch Bereitstellung der Grundinformationen unterstützen. Dadurch kann die Verwaltung das Wirtschaftlichkeitsziel (möglichst geringer Aufwand

zur Umsetzung des Projekts) erreichen. Das bringt nicht nur Finanzsicherheit, sondern verhindert in den Fachdiensten auch die Umplanung und möglicherweise dadurch entstehende Überlastung aufgrund der Zeitvorgaben im Bauablaufplan.

Ein BIC bietet eine transparente Entscheidungsgrundlage und unterstützt eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gem. § 13 KomHVO. Zusammengefasst definiert sich das BIC über nachstehende Aufgaben. Besonders die ersten beiden Punkte stehen als „strategische Bedarfsplanung“ chronologisch weit vor der ersten konkreten Baumaßnahmenplanung:

- Zentrales Vorhalten allgemeiner, strategischer Ausgangskriterien, z. B. Kenntnisse über gesetzliche Grundlagen sowie die Entwicklung von Strukturen, der Demografie und der Finanzsituation,
- Notwendigkeits- und Dringlichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Gesamtlage/-anforderung in der Stadt und ggf. darüber hinaus,
- Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau,
- Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analysen),
- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sowie Herstellung von Transparenz und Dokumentation der einzelnen Projektphasen.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Bedburg Regelungen zum BIC und ein Ablaufprogramm zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen für die Stadt bedeutsamen Maßnahmen verbindlich aufstellen. Dabei sollte sie die Entscheidungsbefugnisse, Berichtspflichten und Zuständigkeiten klar definieren.

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 Bedburg vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Bedburg weicht mit der Abrechnungssumme häufig, jedoch in vergleichsweise geringer Höhe vom Auftragswert ab. Dies gilt im Wesentlichen für Bauaufträge. Liefer- und Dienstleistungsaufträge werden nahe der Auftragssumme abgerechnet oder deutlich darunter.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen von mehr als 50.000 Euro netto.

Die **Stadt Bedburg** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 46 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen³⁴ mit mehr als 50.000 Euro netto angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.320.543	
Abrechnungssummen	8.461.877	
Summe der Unterschreitungen	255.762	3,07
Summe der Überschreitungen	397.096	4,77

Die Unterschreitungen der Abrechnungssummen liegen in der Stadt Bedburg in der Höhe mit rund drei Prozent etwas über dem 1. Viertelwert des interkommunalen Vergleichs, ebenso die Überschreitungen mit 4,77 Prozent. Daher liegt die Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert insgesamt mit 7,85 Prozent ebenfalls nur etwas über dem 1. Viertelwert. Das bedeutet, dass Bedburg geringere Abweichungen von der Auftragssumme verzeichnet als die deutliche Mehrzahl der Kommunen.

Insgesamt gab es bei den 46 Vergaben in den zwei Jahren 43 Abweichungen vom Auftragswert, nämlich 16 Unterschreitungen und 27 Überschreitungen. Jeweils mit der Häufigkeit der Unter- und Überschreitungen liegt die Stadt Bedburg im obersten Viertel, d. h. mehr als Dreiviertel der Kommunen haben seltener Unter- oder Überschreitungen.

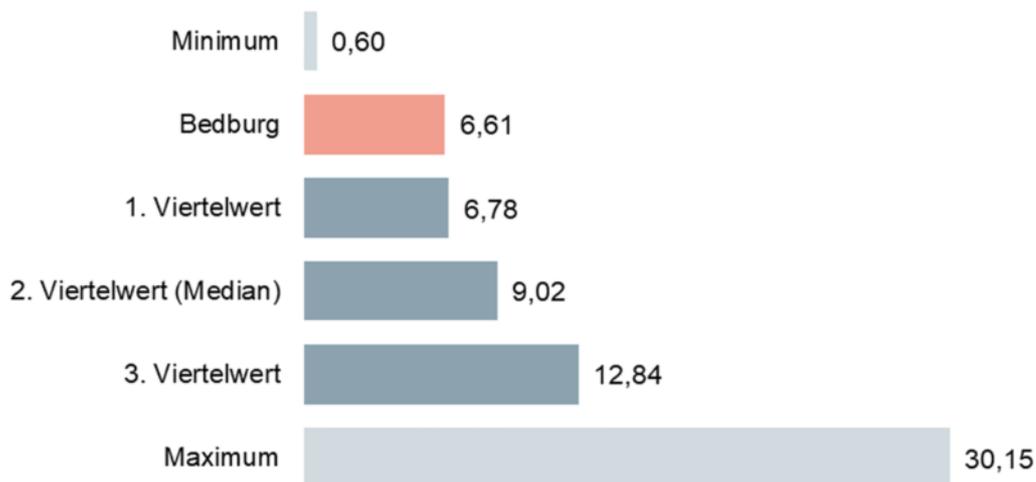
³⁴ ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

Überschreitungen des Auftragswertes kommen meistens durch Nachträge oder Auftragsweiterungen verschiedener Ursachen zustande. Unterschreitungen ergeben sich meistens aus großzügig angesetzten Mengenansätzen in der Ausschreibung, um in der Abrechnung den ursprünglichen Auftragswert nicht zu überschreiten oder um eventuelle Nachträge oder Ergänzungen abzufuffern. Unterschreitungen kommen auch vor, wenn Teile der beauftragten Leistung nicht ausgeführt werden.

In der Stadt Bedburg kamen in der Gesamtbetrachtung über die zwei Jahre förmlich beauftragte Nachträge bei 22 von 46 Vergaben zustande. Diese haben ein Volumen von über 345.000 Euro. Das sind mehr als vier Prozent des ursprünglichen Auftragswerts. Dieser Wert liegt über dem Median im interkommunalen Vergleich. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase besteht.

Zur Analyse der vorliegenden Daten betrachten wir die Abweichungen der Jahre 2018 bis 2019 im Einzelnen: Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Bedburg 28 Vergaben von mehr als 50.000 Euro netto mit einem ursprünglichen Gesamtauftragswert in Höhe von über 5,9 Mio. Euro getätigt. Auch hier ist die Anzahl der Überschreitungen mit 17 höher als die neun Unterschreitungen der Auftragswerte. Die Abweichung beträgt insgesamt fast 400.000 Euro. Davon sind rund 300.000 Euro Überschreitungen und etwa 100.000 Euro Unterschreitungen. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bedburg damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zum Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 77 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen vom Auftragswert liegt in der Stadt Bedburg im Jahr 2019 damit knapp im unteren Viertel der Vergleichskommunen im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2018 betrug die Abweichung der Schlussrechnungssummen vom Auftragswert rund elf Prozent. Dieser Wert lag über dem Median, knapp unter dem 3. Viertelwert des Jahres (Median 2018: 9,05 Prozent Abweichung Abrechnungssumme zum Auftragswert).

Die 28 Vergaben im Jahr 2019 hat die Stadt Bedburg mit über sechs Mio. Euro netto abgerechnet. Dabei wurden 15 Nachtragsaufträge in Höhe von über 285.000 Euro erteilt, 14 im Baubereich und nur ein Lieferauftrag. Dies entspricht einem Anteil an den Schlussrechnungssummen von fast fünf Prozent. Damit liegt die Stadt Bedburg im interkommunalen Vergleich wiederum etwas über dem Median.

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Insbesondere Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich sind schwer planbar und erfordern oft unvorhergesehen Maßnahmen. Allerdings kann die Stadtverwaltung durch ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung Einfluss auf eine möglichst geringe Anzahl und den Umfang der erforderlichen Leistungsänderungen nehmen, besonders bei Bauaufträgen. Eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung sind wesentliche Ansatzpunkte, um möglichst geringe Differenzen zwischen Auftragswert und Schlussrechnungssumme bei Bauaufträgen zu erlangen und maßgeblich für die spätere reibungslose Vertragsausführung. So können Nachträge oder Auftragerweiterungen und damit verbundene Zeitverzögerungen weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus ist die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Der Umgang mit Nachtrags- und Auftragerweiterungen ist schriftlich geregelt. Die Stadt Bedburg hat bisher kein systematisches Nachtragsmanagement installiert. Eine zentrale Erfassung sowie eine Auswertung der Nachträge und Abweichungen 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.*

In der **Stadt Bedburg** werden sowohl die Leistungsverzeichnisse von den Fachdiensten oder externen Büros erarbeitet als auch eventuell erforderliche Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen vorbereitet. Die Vergabedienstanweisung legt fest, dass Nachtrags- und Auftragserweiterungen von den Fachdiensten geprüft und schriftlich beauftragt sowie vorher dem RPA vorgelegt werden müssen. Wenn die ZVS am Vergabeverfahren beteiligt war, sollen die Auftragschreiben als elektronische Durchschrift zur Dokumentation in der Vergabeakte an die ZVS übermittelt werden. Dies wird in der Praxis jedoch häufig unterlassen. Auf die Organisation des Vergabewesens im Allgemeinen gehen wir im Kapitel 5.3.1 weiter ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte einen Mechanismus einrichten, dass die Nachtragsaufträge der ZVS für die vollständige elektronische Aktenführung zugestellt werden.

Weitere Ausführungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragserweiterungen enthält die Vergabedienstanweisung nicht, nur müssen natürlich die Anforderungen des Vergaberechts und die VOB eingehalten werden. Denkbar wären zusätzliche Regelungen, wie die Nachtragsangebote inhaltlich und preislich zu prüfen sind sowie ob und unter welchen Voraussetzungen Vergleichsangebote einzuholen sind. Die häufigen Abweichungen vom Auftragswert in der Stadt Bedburg sollten auf ihre Ursachen hin analysiert werden. Wiederkehrende Gründe sollten bewertet werden, um in der Folge Abweichungen zu reduzieren.

Hierfür bietet sich ein zentrales Nachtragsmanagement an: Hier können die Gründe für Auftragsänderungen durch Nachtragsleistungen, auch Auftragswert mindernde, oder erhebliche Mengenabweichungen zentral erfasst und bewertet werden. Bisher kann die Stadt die Häufigkeit und Höhe der Nachträge und somit der Abweichungen von der Höhe der Auftragssummen nicht objektiv einschätzen. Auch wenn sich die Auftragssumme mit der Abrechnungssumme weitestgehend deckt, können z. B. zahlreiche Positionen des Ursprungsauftrages verändert und als Nachtragspositionen abgerechnet worden sein. Hier stellt sich dann die Frage, warum das notwendig war. Nachstehende Punkte können in eine Auswertung übernommen werden:

- Häufigkeit und Höhe von Nachträgen oder Auftragserweiterungen,
- Abweichung der Nachtragsaufträge vom ursprünglichen Auftragswert,
- Grund der Nachtragsleistung (z. B. Leistungsänderung oder Mengenabweichungen),
- Höhe der Nachträge insgesamt, z. B. x Prozent aller Vergaben des Jahres,
- beteiligte Unternehmen/ Büros.

Wenn die einzelnen Vergaben auf diese Weise zentral gespeichert und ausgewertet werden, besteht Transparenz über die Vergaben und Nachträge/ Auftragserweiterungen der Stadt Bedburg. Dies könnte Hinweise auf gleichartige Gründe und somit auf strukturelle Schwachstellen liefern und so dazu beitragen, die Anzahl der Nachträge und Mengenabweichungen künftig zu reduzieren. Als weiterer Schritt könnten mit Hilfe geeigneter Auswertungen zum Zustandekommen von Nachträgen mögliche Bieterstrategien, z. B. zum Generieren von Nachtragsaufträgen, offengelegt werden. Nachträge sollten mit einer guten Grundlagenermittlung möglichst vermieden werden, da die Nachtragsangebote nicht unmittelbar unter Wettbewerbsbedingungen des Hauptauftrages zustande kommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte das Vergabewesen optimieren und ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Nachträge und Mengenabweichungen sollten aus Transparenzgründen sowie zur Optimierung von Leistungsbeschreibungen dokumentiert und analysiert werden.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Managementübersicht					
F1	Die Stadt Bedburg verfügt über eine zentrale Vergabestelle (ZVS). Die Dienst-anweisung für die Auftragsvergabe der Stadt Bedburg ist aktuell und umfas-send aufgestellt. Die Stadt kann die Dienst-anweisung noch optimieren, indem sie niedrigere Wertgrenzen und verbindliche Zuständigkeiten festlegt.	170			
F2	Die Vergabeverfahren für Baumaßnahmen unter 25.000 Euro Auftragswert inkl. der Submissionen werden in den Fachdiensten ohne Beteiligung der ZVS durchgeführt. Somit wird der wesentliche Vergabegrundsatz der Trennung der Ausschreibung, Vergabe und Durchführung von Baumaßnahmen in der Stadt Bedburg nicht ausreichend umgesetzt.	172	E2.1	Die Stadt Bedburg sollte aus Transparenzgründen und zur Korruptions-prävention auch Vergabeverfahren und Submissionen unter 25.000 Euro über die ZVS laufen lassen. Insbesondere die sachliche und rechnerische Prüfung der Angebote sollte nicht im Fachdienst oder in externen Büros erfolgen.	172
			E2.2	Die Stadt Bedburg sollte die Vergabedienst-anweisung um Regelungen von Zuständigkeiten und dem Umgang mit Nachträgen und Auftragserweiterungen ergänzen. Die formale Abnahme von (Bau-) Leistungen sollte die Stadt ebenfalls in der Dienst-anweisung verbindlich regeln.	174
F3	Die Stadt Bedburg verfügt über eine gut ausgearbeitete Antikorruptionsrichtli-nie. Die Leitung des RPA übernimmt die Aufgaben des Antikorruptionsbeauf-tragten der Stadt Bedburg. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt bisher nicht durchgeführt.	174	E3	Die Stadt Bedburg sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprä-vention durchführen und die Dokumentation der Ergebnisse im Intranet zur Verfügung stellen.	176
F4	Die Stadt Bedburg nimmt Sponsoringleistungen ausschließlich für die Durch-führung von kulturellen Veranstaltungen in Anspruch und schließt für die Dauer der Veranstaltung einen Vertrag ab. Eine Dienst-anweisung und ein Muster-Sponsoringvertrag sind vorhanden. Die Sponsoringleistungen werden zukünftig jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellt.	177	E4.1	Für die Erfassung aller Sponsoringleistungen im Fachdienst Finanzen sollte die Stadt Bedburg eine Regelung in der Dienst-anweisung für das TCMS treffen und aus Gründen der Transparenz die Inanspruchnahme auf ihrer Internetseite veröffentlichen.	178

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Bedburg sollte die Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring nicht vorrangig auf Veranstaltungen abzielen, sondern allgemeiner fassen und entsprechende Musterverträge aufstellen.	178
F5	Die Stadt Bedburg hat bisher kein Bauinvestitionscontrolling aufgebaut und keine verbindlichen Regelungen zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) erlassen. Gem. § 13 KomHVO sind bestimmte Abläufe einzuhalten, bevor eine Investition beschlossen und im Haushaltsplan ausgewiesen wird. Dies wird durch ein systematisches BIC vereinfacht.	179	E5	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Bedburg Regelungen zum BIC und ein Ablaufprogramm zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen für die Stadt bedeutsamen Maßnahmen verbindlich aufstellen. Dabei sollte sie die Entscheidungsbefugnisse, Berichtspflichten und Zuständigkeiten klar definieren.	181
F6	Der Umgang mit Nachtrags- und Auftragserweiterungen ist schriftlich geregelt. Die Stadt Bedburg hat bisher kein systematisches Nachtragsmanagement installiert. Eine zentrale Erfassung sowie eine Auswertung der Nachträge und Abweichungen findet nicht statt.	184	E6.1	Die Stadt Bedburg sollte einen Mechanismus einrichten, dass die Nachtragsaufträge der ZVS für die vollständige elektronische Aktenführung zugestellt werden.	185
			E6.2	Die Stadt Bedburg sollte das Vergabewesen optimieren und ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Nachträge und Mengenabweichungen sollten aus Transparenzgründen sowie zur Optimierung von Leistungsbeschreibungen dokumentiert und analysiert werden.	186
F7	Die Baumaßnahme Minikreisel Kirdorf wurde aufgrund einer unvollständigen Datengrundlage zu den vorhandenen Versorgungsleitungen teurer und zeitaufwändiger als geplant.		E7	Die Stadt Bedburg sollte das vorhandene Straßenkataster nach einer Straßenbefahrung im Jahr 2019 mit anschließender Auswertung und Dokumentation des Ist-Bestandes pflegen und fortschreiben und im Optimalfall ein Pavement-Management-System aufbauen.	

→ 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