

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Herzogenrath im
Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Herzogenrath	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	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Herzogenrath	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	31
1.1 Managementübersicht	31
1.1.1 Haushaltssituation	31
1.1.2 Haushaltssteuerung	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	53
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	57

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	64
2.	Beteiligungen	71
2.1	Managementübersicht	71
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	72
2.3	Beteiligungsportfolio	73
2.3.1	Beteiligungsstruktur	73
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	75
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	76
2.4	Beteiligungsmanagement	79
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	79
2.4.2	Berichtswesen	80
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	82
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	84
3.	Hilfe zur Erziehung	86
3.1	Managementübersicht	86
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
3.3	Strukturen	88
3.3.1	Strukturkennzahlen	89
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	90
3.3.3	Präventive Angebote	90
3.4	Organisation und Steuerung	92
3.4.1	Organisation	92
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	93
3.4.3	Finanzcontrolling	94
3.4.4	Fachcontrolling	95
3.5	Verfahrensstandards	96
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	96
3.5.2	Prozesskontrollen	101
3.6	Personaleinsatz	102
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	103
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	104
3.7	Leistungsgewährung	104
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	104
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	117
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	128
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	130
4.	Bauaufsicht	136
4.1	Managementübersicht	136
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138

4.3	Baugenehmigung	139
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	139
4.3.2	Rechtmäßigkeit	142
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	144
4.3.4	Geschäftsprozesse	145
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	146
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	148
4.3.7	Personaleinsatz	151
4.3.8	Digitalisierung	156
4.3.9	Transparenz	157
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
5.	Vergabewesen	162
5.1	Managementübersicht	162
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	163
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	164
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	164
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	167
5.4	Sponsoring	170
5.5	Bauinvestitionscontrolling	171
5.6	Nachtragswesen	174
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	174
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	177
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	179
	Kontakt	181

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath 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 Herzogenrath** ist zwar derzeit nicht in der Haushaltssicherung, erreicht aber im Ist seit 2017 und in der Planung bis 2024 ausschließlich **defizitäre Jahresergebnisse**. Die pandemiebedingten Ertragseinbrüche verschärfen die Haushaltssituation zusätzlich.

Gegenüber 2015 verschlechtert sich das um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Jahresergebnis bis 2019 um rund 8,3 Mio. Euro. Insbesondere Transfer- und Personalaufwendungen sind in diesem Zeitraum erheblich angestiegen. Diesen Anstieg hat die Stadt nicht mit eigenen Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen.

Dieser Entwicklung sollte die Stadt mit einer umfangreichen **Haushaltskonsolidierung** entgegenwirken. Nur mit ausgeglichenen Haushalten kann die Stadt die derzeit noch gute Eigenkapitalausstattung stabilisieren und den in den kommenden Jahren erwarteten Anstieg der Verschuldung begrenzen.

In den kommenden Jahren plant die Stadt umfangreiche **Investitionen** zum Erhalt des Vermögens. Dies ist grundsätzlich positiv. Allerdings muss die Stadt ihre Investitionen, soweit sie nicht über Zuwendungen finanziert sind, aufgrund ihrer niedrigen Selbstfinanzierungskraft über Investitionskredite finanzieren. Die aktuell noch vergleichsweise niedrige **Verschuldung** wird sich bei Eintritt der Planannahmen verdreifachen. Die Stadt sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von **Fördermitteln** formulieren, um einen möglichst hohen Anteil der Investitionen über Fördermittel zu finanzieren.

Bei neun ihrer 34 **Beteiligungen** hat die Stadt einen Anteil von über 20 Prozent. Diese Beteiligungen werden im Prüfungsbericht näher betrachtet. Rund ein Drittel des Anlagevermögens und der Verbindlichkeiten des Gesamtkonzerns Stadt Herzogenrath liegt in den Beteiligungen.

Zudem werden in den Beteiligungen insbesondere aus Energie- und Wasserversorgung höhere Erträge erwirtschaftet als im Kernhaushalt. Hieraus ergeben sich mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. In der Prüfung stellt die gpaNRW fest, dass diese **Anforderungen** in den Bereichen Datenerhebung und –vorhaltung, Berichtswesen und Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien **nur teilweise erfüllt** werden. Die gpaNRW empfiehlt Jahresabschlüsse – auch kleinerer Beteiligungen – am besten automatisiert zeitnah im Beteiligungsmanagement vorzulegen. Nur so ist die Stadt in der Lage auch zeitnah Beteiligungsberichte zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Zudem sollte dem Rat unterjährig zur finanziellen Entwicklung in den Beteiligungen berichtet werden. Gremienvertreter in den Beteiligungen sollten geschult werden, damit sie ihre Rechte kennen und besser in der Lage sind die Interessen der Stadt zu vertreten.

Die Stadt Herzogenrath hat interkommunal verglichen den zweithöchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis 21 Jahren für die **Hilfe zur Erziehung**. Hohe **Fallzahlen** insbesondere im Bereich der jungen Volljährigen tragen hierzu bei. Aus diesem Grund empfiehlt die gpaNRW der Stadt, die hohe Falldichte verstärkt durch präventive Angebote zu senken. Zudem sollte sie die Laufzeiten der Hilfgewährung stärker in den Blick nehmen. Für die Hilfen junger Volljähriger sollten eigene Verfahrensstandards mit höheren Bewilligungshürden und vermehrten Hilfesgesprächen eingeführt werden.

Die gpaNRW empfiehlt die **wirtschaftlichen Aspekte** verstärkt in den Blick zu nehmen, um die im Haushaltsplan erwartete weitere Aufwandssteigerung zu begrenzen. Eine Gesamtstrategie mit Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnte dies unterstützen. Zudem könnte die Informationsbasis zu Anbietern von Jugendhilfeleistungen verbessert werden, um bevorzugt Anbieter auszuwählen, die gute Erfolgsquoten bei den Hilfen erzielen.

Die Fallzahlen der **Bauaufsicht** je Einwohner sind geringer, als in anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dies hängt auch mit dem knappen Angebot an Baugrundstücken zusammen (s. folgenden Abschnitt 0.2.1 Strukturelle Situation). Zum besseren Ablauf sollte die Bauberatung von der Sachbearbeitung der Baugenehmigung getrennt erfolgen. Ermessensentscheidungen sollten gesammelt und strukturiert zur Verfügung gestellt werden. Der Ablauf könnte zudem durch eine vollständig digitalisierte Archivierung der Bauakten verbessert werden.

Des Weiteren könnte die Steuerung mit einer detaillierten Erfassung der Fallzahlen und **Laufzeiten** unterstützt werden. Die Laufzeiten zur Baugenehmigung verlängern sich durch die besonderen Strukturen der Stadt. Zusätzliche Standsicherheitsnachweise in ehemaligen Bergbaugebieten erfordern einen erhöhten Zeitaufwand. Dieser könnte begrenzt werden, indem die Stadt konsequente Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen setzt.

Zudem sollte die Stadt Ziele und Kennzahlen für die Bauaufsicht definieren. Die gpaNRW wertet die zeitnahe Einführung der vollständig digitalisierten Bauakte positiv. So könnten die Abläufe noch besser optimiert und Zeitverzögerungen bei den Laufzeiten weiter verringert werden.

Zum **Vergabewesen** stellt die gpaNRW fest, dass es detaillierte Regelungen zur Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes gibt. Der Korruptionsschutz wird durch einen Beauftragten unterstützt. Die gpaNRW empfiehlt, die zentrale Submissionsstelle zu einer **Vergabestelle** zu erweitern, um das Fachwissen zu bündeln und eine einheitliche standardisierte Bearbeitung der Vergaben zu gewährleisten. Zudem sollte der Ablauf für ein Bauinvestitionscontrolling festgelegt

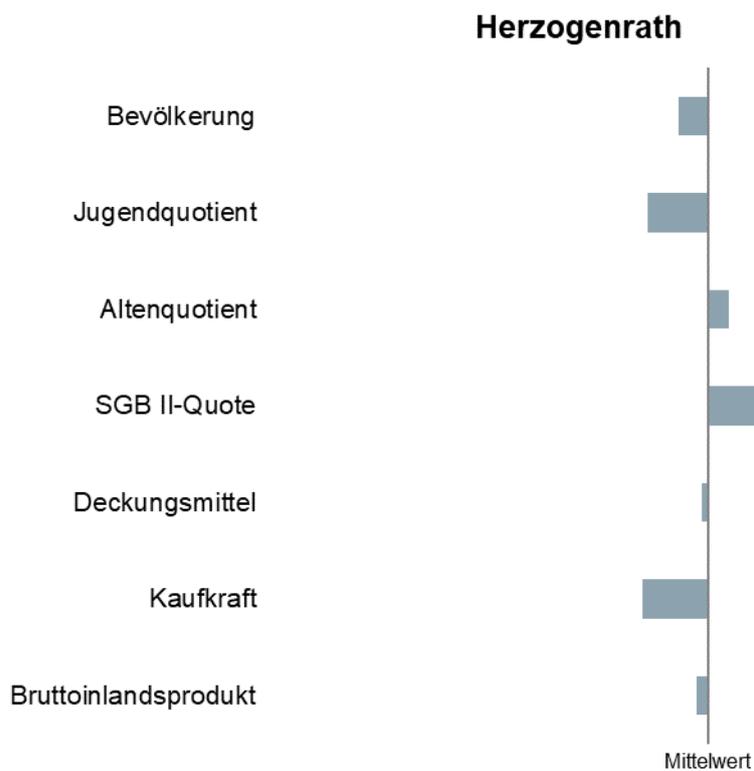
werden, um Baumaßnahmen besser zu steuern. Mit einem Nachtragsmanagement könnte die Stadt Erkenntnisse zu Gründen von Nachträgen gewinnen und künftig teure Nachträge weitgehend vermeiden.

0.2 Ausgangslage der Stadt Herzogenrath

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Herzogenrath 2018



Aktuell hat die Stadt nach eigener Darstellung mit fast 48.000² Einwohnern eine höhere Einwohnerzahl als nach den Zensusdaten von IT.NRW. In der letzten überörtlichen Prüfung der

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

² Darstellung Stadtentwicklungsgesellschaft.

gpaNRW hat IT.NRW eine leicht steigende Einwohnerzahl prognostiziert. Nach den aktuellen Prognosen verringert sich die Einwohnerzahl bis 2040 auf rund 44.900.

Um die Einwohnerzahl zu stabilisieren, hat die Stadt neue Baugebiete erschlossen. Im Vergleich zur benachbarten Stadt Aachen sind die Grundstückspreise in Herzogenrath wesentlich günstiger³. Dies hat dazu geführt, dass viele junge Familien aus Aachen zugezogen sind. Dadurch haben sich die Einwohnerzahlen in den letzten Jahren stabilisiert.

Aktuell werden nur wenige Grundstücke in Herzogenrath angeboten. Die weiterhin hohe Nachfrage kann mit dem vorhandenen Angebot nicht befriedigt werden. In den naheliegenden Städten Übach-Palenberg, Alsdorf und Eschweiler sind die Grundstückspreise noch günstiger als in Herzogenrath. Daher verliert die Stadt auch Einwohner⁴ an diese Städte. Herzogenrath sollte die für den Zuzug aus Aachen günstige Marktlage nutzen und die derzeit geplanten Erschließungen in Kohlscheid, Merkstein und Niederbardenberg zügig umsetzen.

Der Zuzug junger Familien erhöht die Zahl der Kinder und Jugendlichen. Der dennoch leicht unterdurchschnittliche Jugendquotient⁵ von 30 Prozent wird nach den Prognosen von IT.NRW bis Ende 2040 konstant bleiben. Die Stadt erwartet im aktuell fertig gestellten Schulentwicklungsplan eine steigende Schülerzahl. Aufgrund dessen erweitert sie derzeit Kindertagesstätten und Schulen. Um für Jugendliche attraktiv zu bleiben unterhält die Stadt zwei eigene Jugendtreffs und finanziert zwei weitere in nichtstädtischer Trägerschaft mit. Darüber hinaus gibt es in der Stadt eine Vielzahl von Vereinen, die einen wichtigen Beitrag zur Jugendarbeit leisten.

Der Altenquotient⁶ ist mit 37,6 Prozent leicht überdurchschnittlich. Lt. Prognose von IT.NRW steigt die Anzahl der Senioren von derzeit rund 10.500 bis 2040 auf rund 14.000 an. Diese strukturellen Veränderungen werden zu einer veränderten Aufgabenstruktur in der Stadt führen. Es gibt bereits jetzt mehrere Seniorenzentren in verschiedenen Stadtteilen. Nach der Pflegeplatzplanung besteht Bedarf für eine weitere Senioreneinrichtung.

Mit 9,6 Prozent ist die SGB II Quote⁷ in Herzogenrath über dem Durchschnitt aller mittleren kreisangehörigen Kommunen, der bei 8,4 Prozent liegt. Die Folgen des Niedergangs des Steinkohlebergbaus von 1972 bis 1992 sind im Gebiet der nördlichen Städteregion Aachen bis heute spürbar. Die SGB II Quote korrespondiert auch mit der niedrigeren Kaufkraft in Herzogenrath. Diese liegt mit 22.296 Euro rund 1.800 Euro unterhalb des interkommunalen Mittelwertes.

Die Einkommensstruktur und die unterdurchschnittlich ausgeprägte Gewerbestruktur führen in Herzogenrath zu geringeren Steuererträgen. Die Netto-Steuerquote⁸ liegt nur bei 44 Prozent. 75 Prozent der von der gpaNRW verglichenen Kommunen haben eine höhere Steuerquote.

³ Grundstücksmarktbericht Städteregion Aachen 2019 Seite 39

⁴ Kommunalprofil IT.NRW für Herzogenrath Langfassung Seite 11

⁵ Anzahl der unter 20-jährigen (31.12.2017 = 8.325) im Verhältnis zur Anzahl der 20- bis 65-jährigen (31.12.2017= 27.718)

⁶ Anzahl der über 65-jährigen (31.12.2017 = 10.421) im Verhältnis zur Anzahl der 20- bis 65-jährigen (31.12.2017= 27.718)

⁷ Zahl der Leistungsberechtigten (vorher: 'Personen in Bedarfsgemeinschaften') im Verhältnis zur Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre)

⁸ (Steuererträge - GewSt.Umlage - Finanzierungsbet. Fonds Dt. Einheit) / (ordentliche Erträge - GewSt.Umlage - Finanzierungsbet. Fonds Dt. Einheit) x 100

Die Kaufkraft bleibt für Besorgungen des täglichen Bedarfs in Herzogenrath. Kleidung kaufen die Herzogenrather meist im benachbarten Aachen, Möbel auch in den Niederlanden. Im Gegenzug profitiert die Stadt aufgrund der günstigeren Preise von der Kaufkraft der Niederländer in Lebensmittelgeschäften und Tankstellen.

Aktuell stehen unter anderem aufgrund der Corona-Pandemie viele Ladenlokale des Einzelhandels leer. Die Stadt wirkt dieser Entwicklung mit dem Integrierten Handlungskonzept⁹ Herzogenrath-Mitte entgegen. Die Stadt investiert hierfür Städtebaufördermittel und kommunale Eigenmittel von insgesamt 6,4 Millionen Euro. Mit diesen Mitteln werden 60 Maßnahmen finanziert, um Herzogenrath für Besucher attraktiver zu gestalten. Als weitere Maßnahme hat die Stadt die Aufenthaltsqualität im Bereich der Südstraße und dem Markt in Kohlscheid mit einer Neugestaltung und einer Verkehrsentlastung verbessert.

Herzogenrath verfügt nur über ein geringes Arbeitsplatzangebot. Es pendeln über 13.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zur Arbeit - überwiegend nach Aachen - aus. Die Stadt hat in den letzten Jahren mit dem Technologiepark und mit dem Eurode-Business-Center neue Unternehmen angesiedelt. Aber auch bei den Gewerbegrundstücken deckt das geringe Flächenangebot die Nachfrage nicht. Derzeit erschließt die Stadt ein Gewerbegebiet in der Bicherouxstraße. Alle Grundstücke für dieses Gewerbegebiet sind bereits verkauft.

Die Stadt könnte ihre Ertragskraft und das Arbeitsplatzangebot mit weiteren neuen Gewerbegebieten stärken. Neue Flächen stehen aber aufgrund des kleinen Stadtgebietes von nur 33,3 km² nur eingeschränkt zur Verfügung. Oftmals sind private Eigentümer nicht bereit, Flächen zu wirtschaftlich vertretbaren Preisen zu verkaufen. Zudem gibt es viele Bergschadensgebiete, die vor einer Bebauung erst aufwendig saniert werden müssen. Die Stadt hat die Eigenkapitalstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft Herzogenrath (SEH) gestärkt. Die Gesellschaft wird derzeit zudem personell verstärkt, um künftig vermehrt Flächen für Wohnungsbau und Gewerbeansiedlungen zu entwickeln.

Herzogenrath ist auch aufgrund der historisch gewachsenen strukturellen Gegebenheiten belastet. Die drei großen Orte Herzogenrath, Merkstein und Kohlscheid sowie die daran angrenzenden Siedlungen haben ein ausgeprägtes Stadtteilbewusstsein. Aufgrund der gewachsenen Struktur sind viele Infrastruktureinrichtungen in einer unverhältnismäßig großen Anzahl vorhanden. Sie werden bisher aus politischen Gründen nicht aufgegeben. In der letzten Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass es unter anderem 13 Friedhöfe, 68 Spielplätze und 13 Bolzplätze, 69 Park- und Gartenanlagen, zwölf Sportaußenanlagen und neun Grundschulen gibt. An diesen Strukturen hat sich bisher kaum etwas geändert. Dies trägt dazu bei, dass die Stadt in 2019 höhere ordentliche Aufwendungen hat, als drei Viertel der verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt sollte in den kommenden Jahren verstärkt Flächen für Wohn- und Gewerbegebiete entwickeln. Die Anzahl der Infrastruktureinrichtungen sollte zudem auf den notwendigen Bedarf reduziert werden. Dies würde dazu beitragen, dass sich Herzogenrath in kommenden Jahren nachhaltig weiterentwickelt und den Haushaltsausgleich sichert.

⁹ Quelle: <https://herzogenrath-mitte.jetzt/handlungskonzept/>

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt erstellt die Jahresabschlüsse mittlerweile innerhalb der gesetzlich geforderten Fristen.

Die von der gpaNRW empfohlene Aufgabenkritik bei freiwilligen Aufgaben, insbesondere im Kultur- und Sportbereich erfolgt zwar laufend – bisher wurden aber nur wenige Veränderungen vorgenommen.

Die Stadt hat die KAG Beiträge nicht erhöht, seit der letzten Prüfung wurden aber auch keine KAG-Maßnahmen durchgeführt. Aktuell wird geprüft, ob die neue Rechtslage mit günstigeren Beiträgen für die Beitragszahler für KAG-Maßnahmen genutzt werden kann.

Mittlerweile verwendet die Stadt Wiederbeschaffungszeitwerte und einen angemessen erhöhten kalkulatorischen Zinssatz in ihren Gebührekalkulationen.

Die Stadt hat eine Personalbedarfsplanung erstellt. Sie hat einen Personalentwicklungsprozess in Gang gesetzt. Die Organisationsstruktur besteht seit der letzten Prüfung aber unverändert weiter. Aktuell führt die gpaNRW eine Beratung hierzu durch. Hierin wird auch der in der letzten Prüfung empfohlene Wegfall der Fachbereichsleiterstellen thematisiert.

Die Empfehlungen im Einwohnermeldewesen eine elektronische Aufrufanlage mit Anzeigemöglichkeiten einzusetzen und online bzw. telefonisch Termine zu vergeben sind mittlerweile umgesetzt. Es fehlt noch die Anbindung der Software an die Finanzsoftware.

Die Stadt hat das elektronische Personenstandsregister bisher noch nicht eingerichtet.

Die Empfehlungen zu Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten hat die Stadt nicht umgesetzt, weil nur minimale Auswirkungen erwartet werden.

Für das Anmeldeverfahren zur Tagesbetreuung für Kinder gibt es nun ein zentrales EDV-Programm. Die Elternbeiträge sind zuletzt zum 01.08.2016 erhöht worden. In den Trägergesprächen wird die Einschränkung der 45-Stunden-Betreuung thematisiert.

Die Stadt hat die Schulentwicklungsplanung mittlerweile zum zweiten Mal fortgeschrieben und richtet ihr Schulangebot daran aus.

Sie beteiligt die Vereine an den Bewirtschaftungskosten vereinsgenutzter Gebäude. Eine zusätzliche Belastung durch Unterhaltungskosten soll den Vereinen nicht zugemutet werden.

Nach der Corona-Pandemie ist eine Neuausschreibung der Schülerbeförderung geplant.

Herzogenrath hat ein Freiflächenentwicklungskonzept für die Grünflächen erstellt. Die darin vorgeschlagene Verringerung der Grünflächen wird nur teilweise umgesetzt. Ein Spielplatzbedarfsplan ist durch den Jugendhilfeausschuss am 31. Mai 2016 beauftragt und wird zurzeit erstellt. Bisher ist der Plan noch nicht fertiggestellt. Zum Sportstättenbedarfsplan wird derzeit eine Zusammenlegung von Sportplätzen diskutiert. Ein Sportplatz wurde bereits aufgegeben.

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

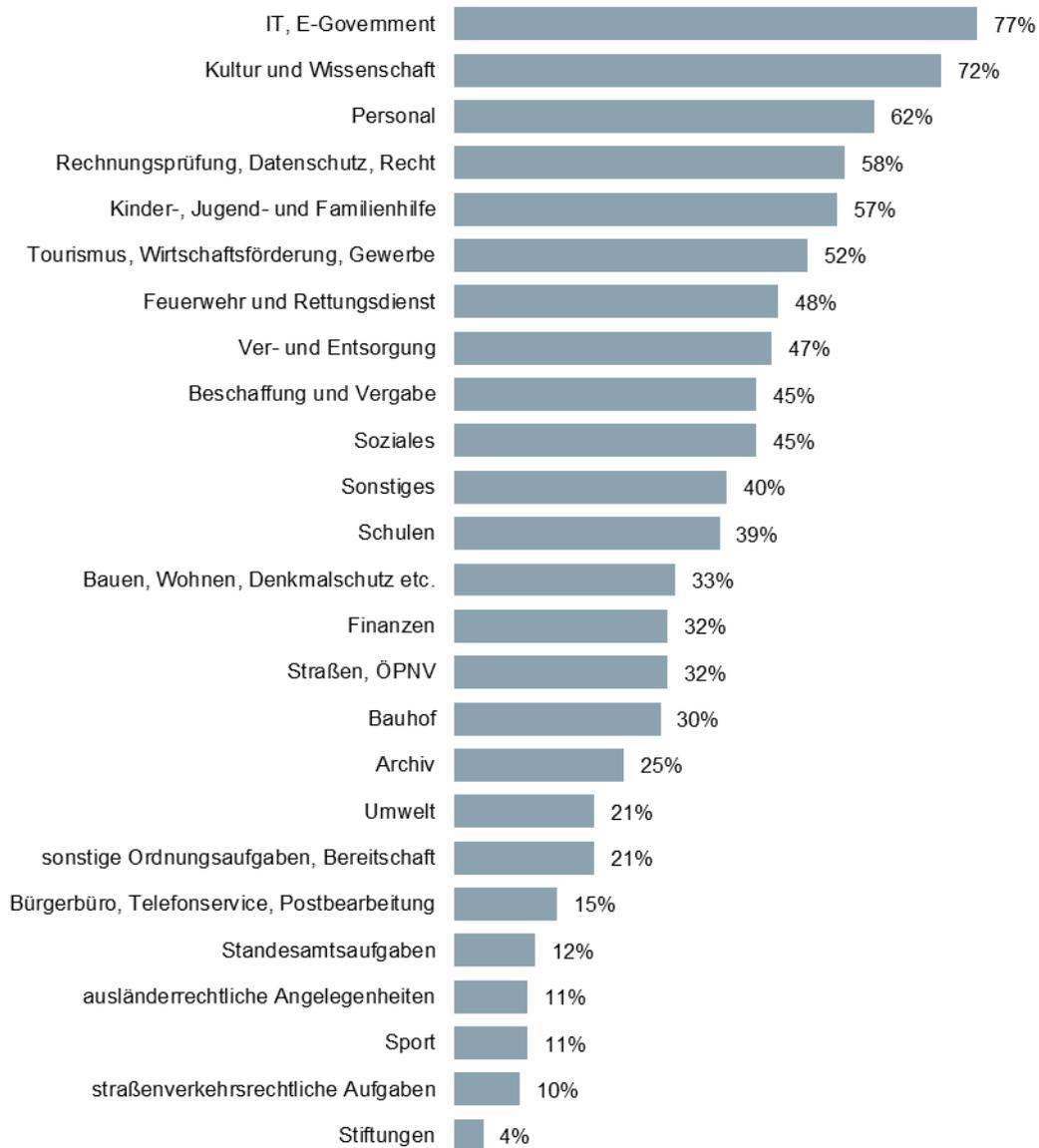
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

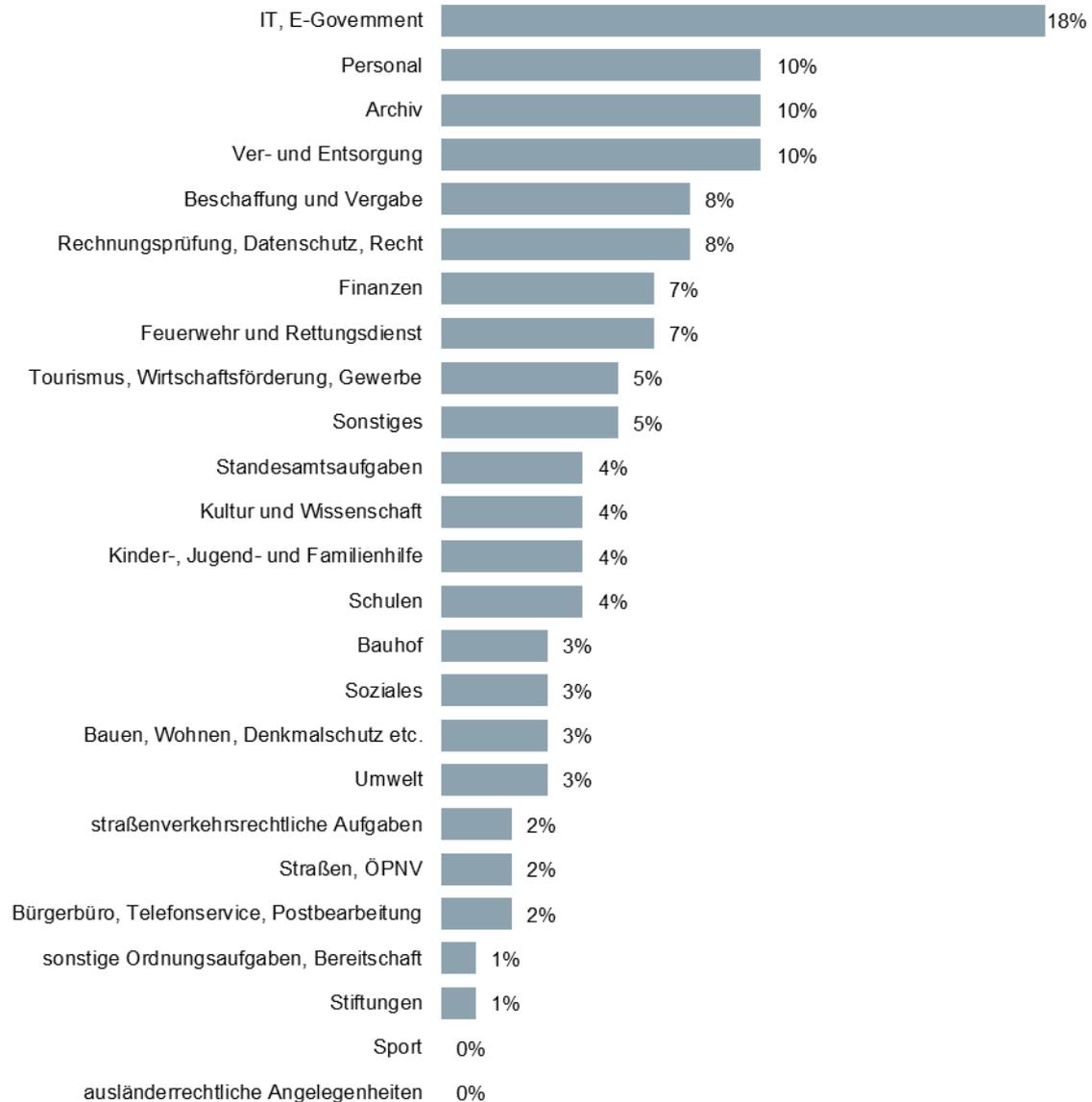


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

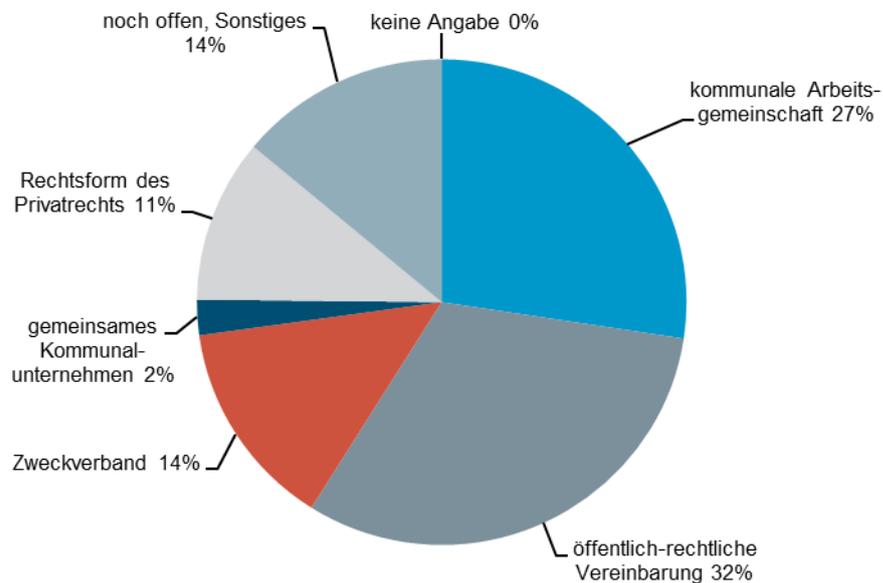


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

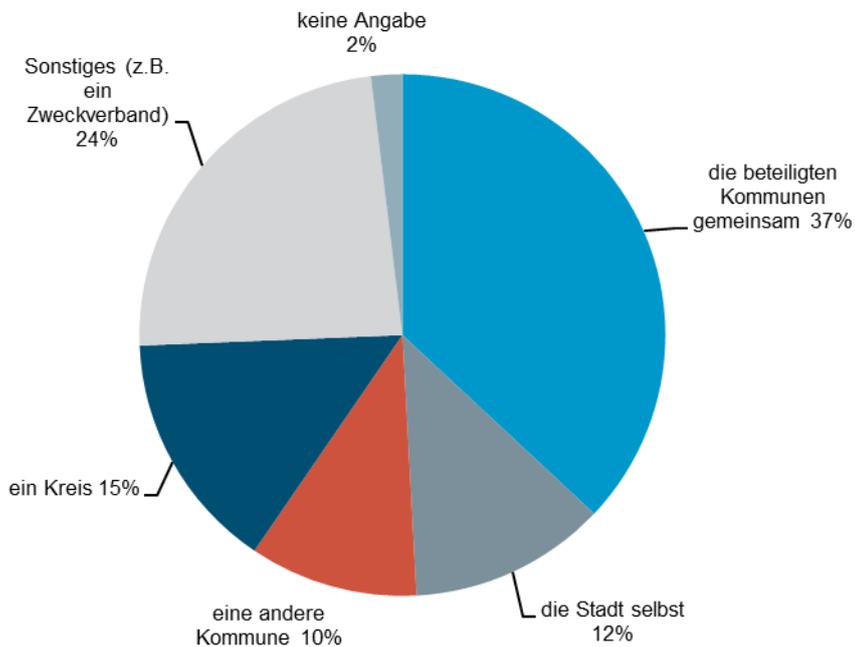


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

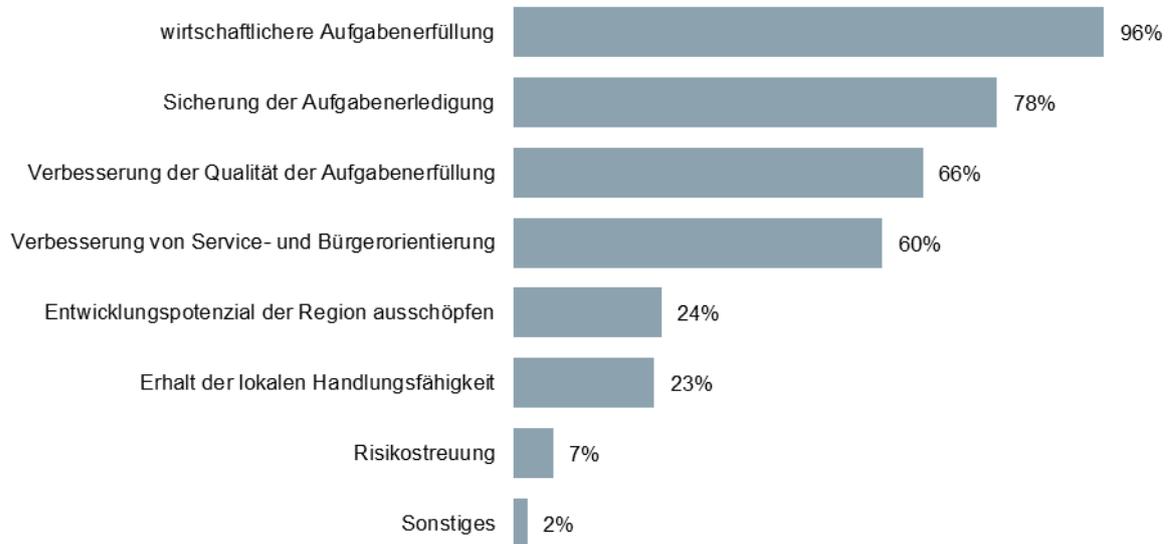


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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



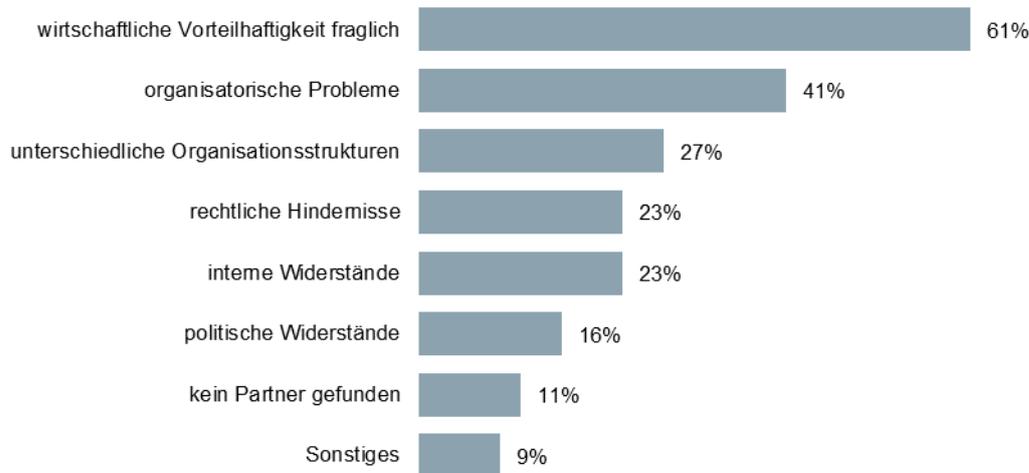
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

Herzogenrath hat bereits jahrzehntelange Erfahrungen mit IKZ. Im gemeinsamen Gespräch hat die Stadt die Zusammenarbeit in der regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh, dem Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung, und dem VHS Zweckverband Nordkreis Aachen als besonders positiv hervorgehoben. Auch mit der Forstverwaltung durch einen über öffentlich-rechtliche Vereinbarung beauftragten Förster der Stadt Aachen hat die Stadt bisher gute Erfahrungen gemacht.

Eine Besonderheit der IKZ ist in Herzogenrath die Eurode Business Center GmbH & Co. KG (EBC). Die EBC bewirtschaftet ein Büro- und Veranstaltungsgebäude, das auf der Grenze zu den Niederlanden steht. An der EBC sind neben der Stadt Herzogenrath und der Aachener Wirtschaftsförderungsgesellschaft AGIT auch die niederländische Kommune Kerkrade und die Förderagentur LIOF aus den Niederlanden beteiligt. Mit der EBC werden kleine Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind, unterstützt.

Eine weitere erfolgreiche IKZ, die zur Wirtschaftsförderung beiträgt, ist die Technologiepark Herzogenrath GmbH, an der die Stadt über die Stadtentwicklungsgesellschaft beteiligt ist. Daneben sind die AGIT, die IHK Aachen, die Sparkasse Aachen und die niederländische Nachbargemeinde Kerkrade beteiligt. Auf 25.000 m² Gewerbefläche sind ca. 80 verschiedene Unternehmen mit mehr als 2.500 Mitarbeitern ansässig.

Die Stadt Herzogenrath hat darüber hinaus IKZ für spezielle Aufgaben umgesetzt, die Fachwissen erfordern, das besser an zentraler Stelle vorgehalten wird. Hierzu zählen

- die Beihilfesachbearbeitung, die an die Rheinische Versorgungskasse übertragen ist,

- die gemeinsam mit den Kommunen der nördlichen Städteregion durchgeführte Ausbildung der Brandmeisteranwärter,
- das gemeinsame Archiv mit der Stadt Übach-Palenberg (wird derzeit errichtet),
- die an die Städteregion übertragene Adoptionsvermittlungsstelle,
- die Nutzung des Vergabeportals der Städteregion bei Ausschreibungen und
- die Tourismusförderung, die gemeinsam von 15 Kommunen, Kreisen und regionalen Einrichtungen durch die Grünmetropole eV wahrgenommen wird.

Die Kooperationspartner der Stadt sind - ähnlich wie in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen - meist Kommunen gleicher Größenordnung oder der Kreis bzw. die Städteregion (s. 0.3.1.3 Kooperationspartner). Herzogenrath hat für die IKZ tendenziell mehr Kooperationen mit Kommunen außerhalb der Städteregionsgrenzen und als Besonderheit mit der niederländischen Nachbarkommune Kerkrade.

Aktuell hat die Bürgermeisterkonferenz der StädteRegion den Auftrag erteilt, die Einrichtung eines gemeinsamen Bereitschaftsdienstes für die Jugendämter zu prüfen und ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Die Stadt Herzogenrath sieht neue Chancen für IKZ bei finanziellen Anreizen. Sie bemängelt, dass Förderungen oft nur als Anschubfinanzierung gewährt werden und die Kommune dann laufende Folgekosten tragen muss. Darüber hinaus sieht die Stadt in der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren Chancen für neue IKZ.

Die Stadt sieht im Rückhalt der Verwaltungsführung, in der politischen Bereitschaft und Offenheit sowie der Einbindung der Beschäftigten, wesentliche Erfolgsfaktoren für die IKZ. Mit dieser Einschätzung weicht sie von den in der Umfrage meistgenannten Erfolgsfaktoren ab (s. Kapitel 0.3.1.7 Erfolgsfaktoren).

Andere Kommunen haben Aufgabenfelder benannt, zu denen die Stadt Herzogenrath noch keine IKZ durchführt. So sieht die gpaNRW noch Möglichkeiten einer IKZ beispielsweise im Bereitschaftsdienst des Ordnungsamtes, in der Verkehrsüberwachung, in gemeinsamen Sporteinrichtungen, einem gemeinsamen Brandschutzbedarfsplan und beim Vollstreckungsdienst.

In der Rede zum Jahresbeginn, hat der Bürgermeister das Fehlen gemeinsamer Konzepte zu diesen und anderen Aufgaben thematisiert. Die Stadt sollte weiterhin Initiativen zur IKZ ergreifen. Nur so kann sie weitere Vorteile aus einer gemeinsamen Aufgabenerledigung ziehen. Die gpaNRW empfiehlt hierzu auch die Politik stärker einzubinden. Bisher befasst sich der Rat der Stadt Herzogenrath eher selten mit Themen der IKZ. Eine regelmäßige Behandlung in den Ratssitzungen könnte dazu führen, dass auch über die politischen Kontakte zu anderen Kommunen weitere IKZ-Aktivitäten entstehen.

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-Durchschnittswerten¹⁰. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

¹⁰ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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. Eine solche Feststellung enthält der Bericht für Herzogenrath nicht.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herzogenrath wurde vom 21. Januar bis 28. Oktober 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Herzogenrath überwiegend Daten des Jahres 2019. Einzelne Kennzahlen haben wir aufgrund der vor Ort vorgefundenen Datengrundlage auf der Basis des Jahres 2018 verglichen.

Jahresabschlüsse liegen zum Prüfungszeitpunkt bis einschließlich 2019 vor. Die künftige Entwicklung der Finanzen haben wir anhand des Haushaltsplans 2021 analysiert. Für das Prüfgebiet Hilfen zur Erziehung und Bauaufsicht hat die Stadt Fallzahlen und Daten zur Personalausstattung aus dem Jahr 2019 zur Verfügung gestellt. Ergänzend zu den aktuellen Zahlen haben wir auch die Entwicklung der Vorjahre betrachtet.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Antonius Keils
Finanzen	Mario Deckers
Beteiligungen	Dorothee Jülich
Hilfen zur Erziehung	Marcel Entrup
Bauaufsicht und Vergabewesen	Christina Hasse

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Abschlussgespräch im Verwaltungsvorstand haben wir am 28. Oktober 2021 durchgeführt.

Herne, den 07. Dezember 2021

Im Auftrag

gez. Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez. Antonius Keils

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021– Handlungsfelder Finanzen, Beteiligungen, Hilfen zur Erziehung Bauaufsicht und Vergabewesen

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Herzogenrath hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Die bereinigten Jahresergebnisse haben sich aber ab 2017 stetig verschlechtert. Seit dem Verlassen der Haushaltssicherung hat die Stadt nur noch wenige Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	E1	Die gpaNRW empfiehlt eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung, um die erheblichen Haushaltsverschlechterungen zu kompensieren und einen zeitnahen Haushaltsausgleich zu erreichen.
F2	Im investiven Bereich nimmt die Stadt Herzogenrath die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Herzogenrath, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.
F3	Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Herzogenrath dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt besteht jedoch bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Herzogenrath, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.
F4	Die Stadt Herzogenrath verfügt nicht über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen.	E4	Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
Beteiligungen			
E1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.	E1	Die Stadt Herzogenrath sollte die relevanten Beteiligungsinformationen, insbesondere die Jahresabschlüsse, für alle Beteiligungen vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote und die mittelbaren Beteiligungen. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden und digital vorliegen.

Feststellung		Empfehlung	
E2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.	E2.1	Die Stadt Herzogenrath sollte in den Beteiligungsberichten eine zeitliche Übereinstimmung zwischen Berichts- und Geschäftsjahr herstellen (z. B. Beteiligungsbericht 2020 - Geschäftsjahr 2020). Ebenso sollten die Beteiligungsberichte zeitnah erstellt und spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat der Stadt eingebracht werden. Um dies sicherzustellen, sollte die Stadt Herzogenrath die rechtzeitige Weitergabe der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an die Beteiligungsverwaltung durch Vereinbarungen oder Leitlinien mit ihren Beteiligungen regeln.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat, zumindest für die bedeutendste Beteiligung enwor – energie & wasser vor ort GmbH, implementieren.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.	E3	Die Stadt Herzogenrath sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen. Allen in den Gremien der Beteiligungen sitzenden Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern sollte kompakte Fachliteratur zu den Rechten und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen zur Verfügung gestellt werden.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Herzogenrath greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.	E1	Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.
F2	Die Stadt Herzogenrath hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Erste Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.	E2	Die Stadt Herzogenrath sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerte regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Herzogenrath kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	E3	Die Stadt Herzogenrath sollte, wie geplant, das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung etablieren, steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen, diese regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen darstellen.
F4	Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Herzogenrath einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft.	E4	Die Stadt Herzogenrath sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung eines zukünftigen Fach- und Finanzcontrollings könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.
F5	Die Darstellung der Prozesse im Qualitätshandbuch bzw. den Rahmenkonzepten der Stadt Herzogenrath können noch optimiert werden. Die Prozesse im Handbuch beinhalten keine zeitlichen Vorgaben oder Fristen. Positiv ist, dass die Stadt jeden Teilprozess mit Zielen hinterlegt hat.	E5	Das Jugendamt der Stadt Herzogenrath sollte in die Prozessbeschreibungen zeitliche Vorgaben und Fristen aufnehmen.
F6	Das Hilfeplanverfahren enthält verbindliche Verfahrensstandards. Es fehlen jedoch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten.	E6	Die Stadt Herzogenrath sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.
F7	Die Stadt Herzogenrath hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses. Fehlende Informationen zu Erfahrungen und Erfolgen mit Anbietern erschweren die Auswahl des richtigen Anbieters.	E7	Die Stadt Herzogenrath sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern, um umfassende Informationen bei der Anbietersauswahl zu erhalten.
F8	Die Stadt Herzogenrath bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Es fehlen jedoch schriftlich festgelegte Verfahrensstandards, die Arbeitsabläufe verbindlich und transparent festlegen.	E8	Die Stadt Herzogenrath sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen, um insbesondere neuen Fachkräften transparente und verbindliche Arbeitsabläufe vorzugeben.
F9	Die Stadt Herzogenrath verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Dies birgt die Gefahr, dass Risiken und Fehlerquellen nicht oder zu spät erkannt werden. Es gibt keine für alle Fachkräfte und Vorgesetzten einsehbaren Wiedervorlagen. Dies erschwert den Überblick zur zeitgerechten Aufgabenerledigung.	E9.1	Bei den Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus.
		E9.2	Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Ein Personalkonzept für die WiJu wurde im Jahr 2019 entwickelt. Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD ist dagegen nicht vorhanden.	E10	Die Stadt Herzogenrath sollte die Stellenbemessung des ASD regelmäßig überprüfen, um eine bedarfsgerechte Stellenausstattung zu gewährleisten.
F11	Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Herzogenrath. Dies führt zu einer hohen Haushaltsbelastung der Stadt.	E11	Die Stadt Herzogenrath sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken, um letztlich auch die Haushaltsbelastung aus dem hohen Fehlbetrag zu reduzieren.
F12	Die Stadt Herzogenrath verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen sowohl für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Das führt zu insgesamt niedrigen stationären Fallaufwendungen und entlastet den Fehlbetrag.	E12	Die Stadt Herzogenrath sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter intensivieren, um den Anteil der Pflegefamilien auszubauen.
F13	Die Stadt Herzogenrath hat bei der Heimerziehung unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die bereits guten Verfahrensstandards könnten um die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte ergänzt werden.	E13	Die Stadt Herzogenrath sollte für die Heimerziehung trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die sich daraus ergebende Erkenntnisse sollten ebenfalls in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Dieses Vorgehen würde die wirtschaftliche Leistungsvergabe zusätzlich unterstützen.
F14	Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2019 den Haushalt der Stadt Herzogenrath stärker als in anderen Kommunen.	E14	Die Stadt Herzogenrath sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche engmaschiger durchgeführt werden.
Bauaufsicht			
F1	In Herzogenrath ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen sollte durch eine Sammlung der kommunalen Fälle ergänzt werden.	E1	Das Bauordnungsamt sollte bereits getroffene Ermessensentscheidungen sammeln und allen Mitarbeitenden zur Verfügung stellen, damit ähnlich gelagerte Fälle gleich beschieden werden.
F2	In Herzogenrath sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt, die Bauinformationsbroschüre und die Bauberatung vorhanden. Dennoch werden häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge eingereicht. Die Anzahl der zurückgewiesenen oder der zurückgenommenen Bauanträge kann Herzogenrath nicht angeben.	E2	Die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge sollte erfasst werden. Im Anschluss kann der Anteil an den Bauanträgen berechnet werden. Diese Kennzahlen können als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten.
F3	Die Stadt Herzogenrath hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software überwiegend digital und führt parallel eine unvollständige Papierakte. Statt einer ineffektiven doppeltem Archivierung sollten die Papierakten digitalisiert archiviert werden.	E3	Die Bauakten sollten vollständig digitalisiert archiviert werden. Es sollten auch die vorhandenen Altakten einbezogen werden. Dabei ist ggf. externe Unterstützung erforderlich, um zeitnah einen schnellen Zugriff auf alle Daten der Bauakten zu erhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge können in Herzogenrath nicht für die einzelnen Verfahrensarten angegeben werden. Tendenziell liegen sie im oberen Viertel der Vergleichskommunen und übersteigen damit die Orientierungslaufzeit.	E4.1	Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollte künftig immer erfasst werden, um festzustellen, inwieweit die gesetzlich geforderten Laufzeiten eingehalten werden.
		E4.2	Die Stadt Herzogenrath sollte die Bauberatung von der Sachbearbeitung abgetrennt neu organisieren, um die Sachbearbeitung zu entlasten..
		E4.3	Die Stadt Herzogenrath sollte die Entwicklung der Fallzahlen und Laufzeiten beobachten, um aktiv auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.
F5	Kennzahlen dienen dem Bauordnungsamt derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.	E5	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Herzogenrath hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Deren Aufgabenbereich sollte zu denen einer zentralen Vergabestelle erweitert werden. Die Vergabeordnung ist aktuell.	E1.1	Die Stadt Herzogenrath sollte die zentrale Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle erweitern.
		E1.2	Die Stadt Herzogenrath sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Bau- und Verkehrsausschuss beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Ausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.
F2	Die Stadt Herzogenrath betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC). Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht. Dennoch nutzt die Stadt einzelne Elemente eines BIC bei größeren Baumaßnahmen.	E2	Die Stadt Herzogenrath sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen.
F3	Ein Nachtragsmanagement gab es bei der Stadt Herzogenrath bisher nicht. Die eingesetzte Strukturgruppe im Hochbau soll Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsabläufe erarbeiten.	E3	Die Stadt Herzogenrath sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Gründe, der Höhe und der beteiligten Unternehmen, um Anzahl und Umfang der Nachträge künftig zu verringern.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath 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 Herzogenrath, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt unterliegt aufgrund einer genehmigungspflichtigen Verringerung ihrer allgemeinen Rücklage aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant bis zum Ende der mittelfristigen Planung 2024 durchgängig mit weiteren Inanspruchnahmen der allgemeinen Rücklage.

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 ist es der Stadt lediglich 2016 aufgrund eines deutlich erhöhten Gewerbesteueraufkommens gelungen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen. Ab 2020 plant sie ausschließlich negative Jahresergebnisse.

Handlungsbedarf für die Stadt Herzogenrath sieht die gpaNRW darin, entgegen ihrer Planungen zeitnah einen Haushaltsausgleich zur Stabilisierung des Eigenkapitals zu erzielen. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund eines hohen negativen strukturellen Ergebnisses. Mit rund 6,4 Mio. Euro stellt sich dieses 2019 um rund 2,8 Mio. Euro schlechter dar als das tatsächliche Ergebnis in diesem Jahr. Dies lässt erwarten, dass sich die negativen Jahresergebnisse der Stadt bei konjunktureller Verschlechterung weiter erhöhen werden. Die Eigenkapitalausstattung in Herzogenrath ist leicht überdurchschnittlich. Die Stadt verfügt allerdings Ende 2019 über keine **Ausgleichsrücklage** im Eigenkapital. Eine solche ist jedoch wichtig, um über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen zu können.

Bei ausgeglichenen Haushalten kann die Stadt positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen. Diese benötigt die Stadt, um den Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Auch wenn dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten sind, werden langfristig erforderliche Investitionen den Haushalt der Stadt künftig zusätzlich belasten. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie solche Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können. Aktuell stellt sich die **Verschuldungssituation** in Herzogenrath vergleichsweise gering dar. Allerdings erwartet die Stadt aufgrund

von Ertragsausfällen in den kommenden Jahren hohe negative Salden aus der Verwaltungstätigkeit. Einen daraus resultierenden Anstieg der Liquiditätskredite wird sie nur mit einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung eingrenzen können.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie kann die Stadt Herzogenrath über eine Isolierung und Berücksichtigung als außerordentliche Erträge abfedern. Die mittelfristig eingeplanten Fehlbedarfe nehmen zudem einen deutlich rückläufigen Verlauf. Hieraus lässt sich ableiten, dass die aktuelle Situation voraussichtlich zu keinen negativen Langzeitfolgen für den Haushalt führen wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Herzogenrath erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Lediglich die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung hält die Stadt bisher nicht ein. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung greift die Stadt auf ein funktionierendes, auch unterjähriges **Berichtswesen und Controlling** zurück. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien liegen dadurch die zur Haushaltssteuerung erforderlichen Informationen vor.

Der Stadt Herzogenrath ist es in der Vergangenheit gelungen, Aufwandssteigerungen zumindest teilweise durch steigende Erträge zu kompensieren. Seit dem Verlassen des Haushaltssicherungskonzepts hat die Stadt nur noch wenige Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die derzeit erheblichen Ertragseinbrüche werden den künftigen Haushaltsausgleich erschweren. Eigene Anstrengungen sind daher weiterhin erforderlich, um auch künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Stadt sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Herzogenrath macht derzeit von der Möglichkeit, nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahre zu übertragen, keinen Gebrauch. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Herzogenrath grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Ämter. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Stadt bisher nicht festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt die Stadt ebenfalls nicht. Über ein solches sollten die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte 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 Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Herzogenrath 2015 bis 2021

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

Die im Haushalt 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Kommunalaufsicht hat die Haushaltssatzungen 2015 bis 2017 nicht genehmigt, weil der Haushaltsausgleich zum Ende des Konsolidierungszeitraumes nicht erreicht wurde. Zudem fehlten festgestellte Jahresabschlüsse der Vorjahre.

Die Stadt Herzogenrath hat für 2015 bis 2018 gemäß § 116 GO NRW a.F. aufgrund einer untergeordneten Bedeutung der verselbständigten Aufgabenbereiche auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses verzichtet.

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabchlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist eine Gemeinde von der Pflicht, einen Gesamtabschluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Rat für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Der Rat der Stadt Herzogenrath hat für 2019 eine entsprechende Befreiung von der Aufstellungsverpflichtung bestätigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Herzogenrath unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant ab 2020 bis 2024 ausschließlich negative Jahresergebnisse. Hierdurch wird sie ihre allgemeine Rücklage und damit ihr Eigenkapital sukzessive weiter verringern.

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 Herzogenrath 2015 bis 2021

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage				X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt	X	X	X				

In 2016 hat die Stadt den Haushaltsausgleich entsprechend der Vorjahresplanungen im Ist erreicht. Daher ist die Stadt ab 2018 nicht mehr verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Herzogenrath 2015 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.062	5.352	-3.641	-3.348	-3.559
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	5.352	1.710	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	134.769	134.602	134.684	133.100	129.519
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-1.578	42	37	54	-22
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.062	0	0	-1.638	-3.559
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	1.609	-209	45	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,1	keine Verringerung		1,2	2,7

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetragsquote in Prozent	2,2	positives Ergebnis	2,6	2,5	2,7

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

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.248	-5.332	-4.806	-3.205	-1.057
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	124.271	118.939	114.133	110.928	109.871
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.248	-5.322	-4.806	-3.205	-1.057
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,1	4,3	4,0	2,8	1,0
Fehlbetragsquote in Prozent	4,1	4,3	4,0	2,8	1,0

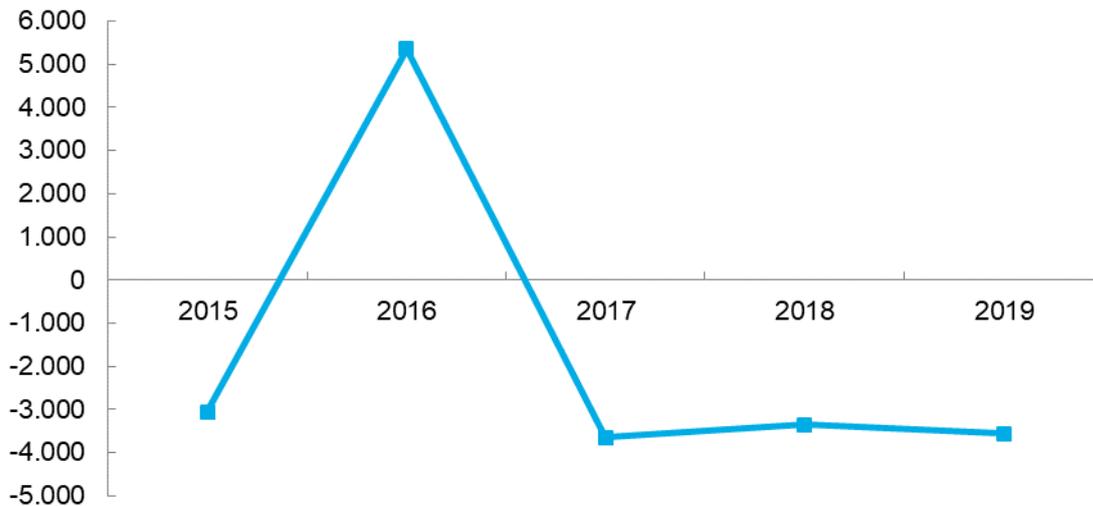
Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für Herzogenrath ergibt sich hieraus zunächst keine Änderung. Falls die Stadt entgegen der Planung Überschüsse erzielt, könnte sie diese weiter der Ausgleichsrücklage zuführen, solange sie vorher die allgemeine Rücklage nicht verringern musste.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2015 bis 2019 weisen, mit Ausnahme von 2016, ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. Lediglich 2016 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

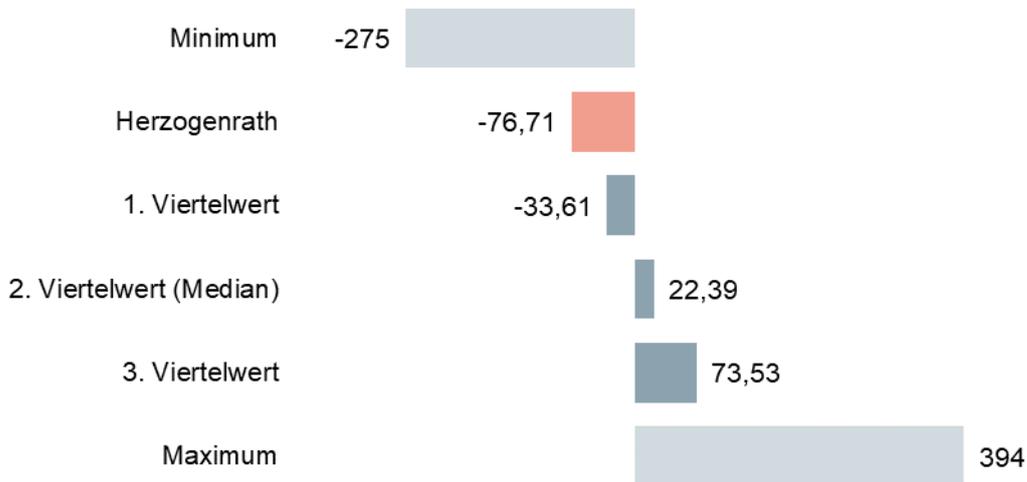
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahresergebnisse Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

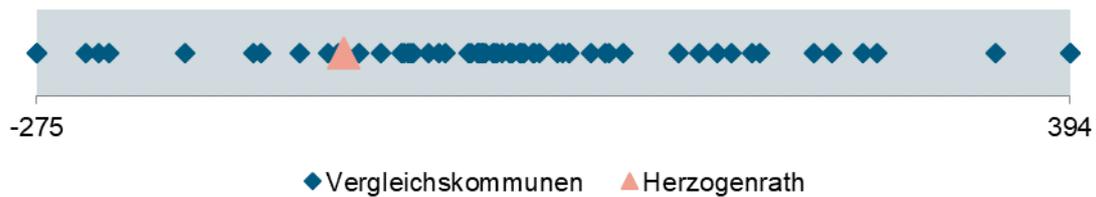


Im Eckjahresvergleich verläuft das Jahresergebnis der **Stadt Herzogenrath** negativ. Es verschlechtert sich von 2015 bis 2019 um rund 500.000 Euro auf minus 3,6 Mio. Euro. 2016 ist geprägt von einem deutlich höheren Gewerbesteueraufkommen gegenüber 2015. Ursächlich hierfür sind die allgemeine positive wirtschaftliche Entwicklung einiger Unternehmen und hohe Gewerbesteuernachzahlungen für Vorjahre. Während die Stadt 2015 Gewerbesteuererträge von rund 18,2 Mio. Euro vereinnahmen konnte, lagen die Erträge 2016 bei rund 25,3 Mio. Euro. Das Ressourcenaufkommen der Stadt reicht lediglich in diesem Jahr aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das mit rund 3,6 Mio. Euro negative Jahresergebnis 2019 führt dazu, dass die Stadt Herzogenrath bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich unter dem ersten Viertelwert liegt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehl- betragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

Fehlbetragsquote Stadt Herzogenrath in Prozent 2015 bis 2019

2015	2016	2017	2018	2019
2,22	positives Ergebnis	2,60	2,45	2,67

Der durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommene Eigenkapitalanteil war 2019 mit 2,7 Prozent am höchsten. Mit Ausnahme von 2016 fand in Herzogenrath im Betrachtungszeitraum ein kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr statt. Mit einem positiven Jahresergebnis von rund 5,4 Mio. Euro hat es die Stadt Herzogenrath lediglich 2016 geschafft, ihr Eigenkapital im Eckjahresver- gleich nicht zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen zu müssen.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Ge- werbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Er- träge 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 Finanzaus- gleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht iden- tifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergeb- nis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Stadt Herzogenrath	
Jahresergebnis	-3.559
Bereinigungen Gewerbesteuer, Städteregionsumlage und Finanzausgleich	-39.959
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-43.519
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Städteregionsumlage und Finanzausgleich)	37.149
= strukturelles Ergebnis	-6.370

Die Ergebnisrechnung der Stadt Herzogenrath ist 2019 strukturell defizitär. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 7,9 Mio. Euro verschlechtert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2010 ein positives „strukturelles Ergebnis“ von rund 1,6 Mio. Euro ermittelt.

Zudem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Herzogenrath noch deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern der Jahre 2015 bis 2019 rund 3,7 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuer und die Anteile an den Gemeinschaftssteuern von rund 50,1 Mio. Euro, die die Stadt 2019 erhalten hat.

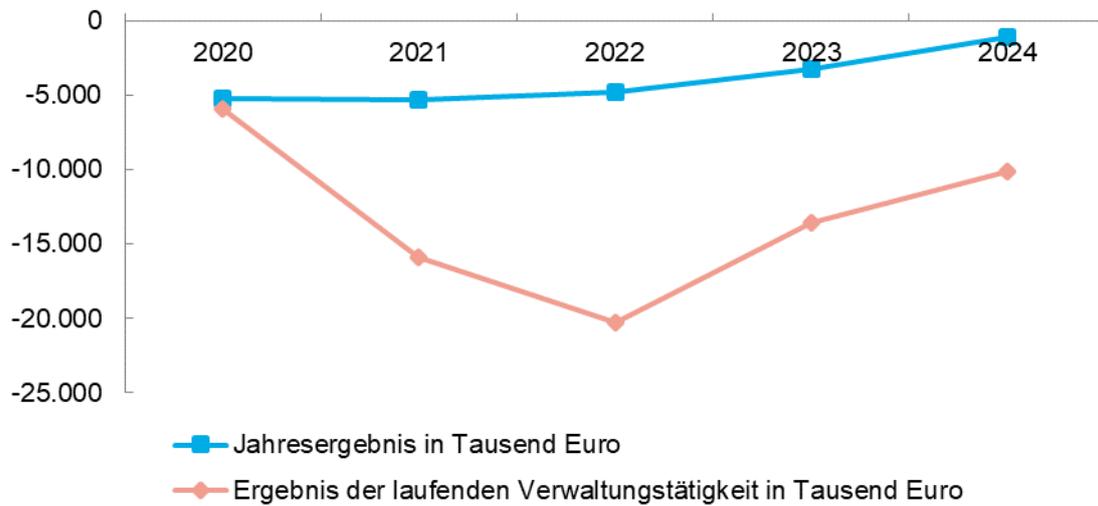
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Herzogenrath plant ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung negative Jahresergebnisse. Auch durch die Isolierung der coronabedingten Schäden und den Ausgleich durch außerordentliche Erträge kann die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt mittelfristig nicht darstellen. Die Stadt plant risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2020 bis 2024



Das Jahresergebnis ab 2021 berücksichtigt im Gegensatz zum Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit zusätzlich den außerordentlichen Ertrag, den die Stadt nach dem NKF-CIG¹¹ zu veranschlagen hat.

Die **Stadt Herzogenrath** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 1,1 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	24.248 (23.320)	22.440	-1.808 (-880)	-1,5 (-0,8)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	22.700 (20.793)	25.660	2.960 (4.867)	2,5 (4,3)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.149 (2.316)	3.010	-139 (694)	-0,9 (5,4)
Schlüsselzuweisungen	17.728 (18.495)	24.240	6.512 (5.745)	6,5 (5,6)

¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Übrige Erträge	70.290	76.214	5.924	1,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	28.207	37.037	8.829	5,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	14.259	16.419	2.160	2,9
Steuerbeteiligungen	3.205 (3.321)	1.620	-1.585 (-1.701)	-12,8 (-13,4)
Übrige Aufwendungen	92.986	97.545	4.559	1,0

* 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.

1.3.3.1 Gewerbesteuern

Bis 2024 rechnet die Stadt Herzogenrath mit einem Rückgang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 1,5 Prozent im Vergleich zum Ist 2019. 2019 hat die Stadt Erträge bei der Gewerbesteuer von rund 24,2 Mio. Euro erzielen können. Dennoch wurde der Haushaltsansatz 2020 mit 23,0 Mio. Euro vorsichtig kalkuliert. Gegenüber der Planung 2019 bedeutet dies eine Verringerung um 500.000 Euro. Die tatsächliche Entwicklung stützt die vorsichtige Haushaltsplanung. Auch das voraussichtliche Ergebnis 2020 liegt unter dem 2019 erzielten Gewerbesteuerertrag. Jedoch wird sich das Ergebnis durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz (GewStAusgleichsG NRW) in Höhe von rund 6,9 Mio. Euro gegenüber der Planung voraussichtlich verbessern. Für 2021 kalkuliert die Stadt mit deutlich geringeren Gewerbesteuererträgen von 19,5 Mio. Euro. Bis 2024 schreibt sie diesen Ansatz mit den Steigerungsraten der vom Land prognostizierten Orientierungsdaten vom 30. Oktober 2020 fort.

Die weitere Entwicklung der Gewerbesteuer ist naturgemäß mit erheblichen allgemeinen Risiken verbunden. Darüber hinaus sieht die gpaNRW in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

1.3.3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2021 mit 22 Mio. Euro veranschlagt. Bei der Ermittlung des Haushaltsansatzes hat sie die ab 2021 gültige, vorläufige und gegenüber den Vorjahren erhöhte Schlüsselzahl zugrunde gelegt. Die Stadt erzielt hierdurch Mehrerträge im Vergleich zur bisherigen Schlüsselzahl von rd. 116.000 Euro. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer leistet neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum Haushaltsausgleich. Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt auf Grundlage der Orientierungsdaten berechnet und ebenfalls auf dieser Grundlage für die Folgejahre fortgeschrieben.

Die künftige Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer hat eine hohe Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Es handelt sich daher um ein bedeutendes allgemeines Planungsrisiko. Die Erträge aus der Einkommensteuer sind stark konjunkturell abhängig. Neben diesem allgemeinen Planungsrisiko sieht die gpaNRW jedoch kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko bei der Planung.

1.3.3.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kalkuliert die Stadt Herzogenrath für 2021 mit einem Betrag von rund 3,2 Mio. Euro. Diesen Wert schreibt sie in Anlehnung an die Orientierungsdaten 2022 bis 2024 für die Folgejahre fort. Auch hier hat die Stadt bei der Kalkulation bereits die neuen Schlüsselzahlen berücksichtigt. Hier ergeben sich jedoch, anders als beim Einkommensteueranteil, Verschlechterungen von rund 17.000 Euro.

Auch in der Planung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sieht die gpaNRW das bereits beim Einkommensteueranteil thematisierte allgemeine Planungsrisiko. Ein zusätzliches Risiko bei der Haushaltsplanung sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Analyse auch bei dieser Ertragsposition nicht.

1.3.3.4 Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Herzogenrath plant für 2021 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2021 in Höhe von rd. 19,6 Mio. Euro. Dies entspricht auch der tatsächlichen Festsetzung. Die Fortschreibung ab 2022 erfolgt unter Anwendung der Orientierungsdaten auf die Ausgangsmesszahlen und Zugrundelegung der Steuerkraft aus den Ansätzen 2021 bis 2023. Zudem findet auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung 2020 Berücksichtigung bei der Kalkulation der Stadt.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

1.3.3.5 Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen hat die Stadt Herzogenrath für 2021 insgesamt mit rund 32,5 Mio. Euro veranschlagt. Sie liegen damit um rund 1,4 Mio. Euro über dem Ansatz des Jahres 2020.

Die Aufwendungen für 2021 hat die Stadt mitarbeiterbezogen geplant. Berücksichtigt hat sie insbesondere die bereits beschlossenen bzw. noch zu erwartenden Besoldungs- und Tarifanpassungen. Des Weiteren beinhaltet die Kalkulation für 2021 Mehraufwendungen aufgrund der Eröffnung einer weiteren Kindertagesstätte. Die mittelfristige Fortschreibung ab 2022 erfolgt gegenüber 2021 mit Steigerungssätzen von insgesamt rd. 13,9 Prozent.

Insbesondere die Anpassung personeller Ressourcen sowie zusätzliche Aufgaben und die Änderung von gesetzlichen Anforderungen führen zu dem starken Anstieg der Personalaufwendungen in Herzogenrath.

In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

1.3.3.6 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kalkuliert die Stadt Herzogenrath ausgehend vom Ist 2019 bis 2024 mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,9 Prozent. Der für 2024 veranschlagte Betrag von 16,4 Mio. Euro liegt um 400.000 Euro über dem für 2020 eingeplanten Haushaltsansatz von 16,0 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 2,4 Prozent.

Den größten Anstieg bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Betrachtungszeitraum erwartet die Stadt 2021. Der Ansatz liegt in diesem und im folgenden Jahr mit 18,6 Mio. Euro rund 2,6 Mio. Euro über dem Ansatz 2020. Ein Großteil der eingeplanten höheren Haushaltsmittel entfällt dabei auf die Instandhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie auf Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen (u.a. Zuschuss OGS/ Schülerbetreuung). Ab 2022 entwickeln sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, insbesondere aufgrund geringerer Instandhaltungsaufwendungen wieder rückläufig.

Auch in der Position der Kalkulation von Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko.

1.3.3.7 Steuerbeteiligungen

Die Planwerte der Stadt Herzogenrath stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II wurden die Kosten der deutschen Einheit in der Vergangenheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 ist diese Regelung ausgelaufen. Die Stadt Herzogenrath berücksichtigt diesen Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr. Hinsichtlich der noch ausstehenden Abrechnung der Einheitslasten 2019 in 2021 rechnet die Stadt mit einer Erstattung.

Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Planung der Steuerbeteiligungen nicht ein.

1.3.3.8 Außerordentliche Erträge

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 verschlechtern sich die geplanten Jahresergebnisse deutlich. Dies ist in erster Linie auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pande-

mie zurückzuführen. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) sieht vor, dass die Corona verursachten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2021 bis 2024 führt dies zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse von insgesamt rund 45 Mio. Euro. Dennoch schafft es die Stadt Herzogenrath nicht, ihren Haushalt mittelfristig auszugleichen.

1.3.3.9 Übrige Erträge und Aufwendungen

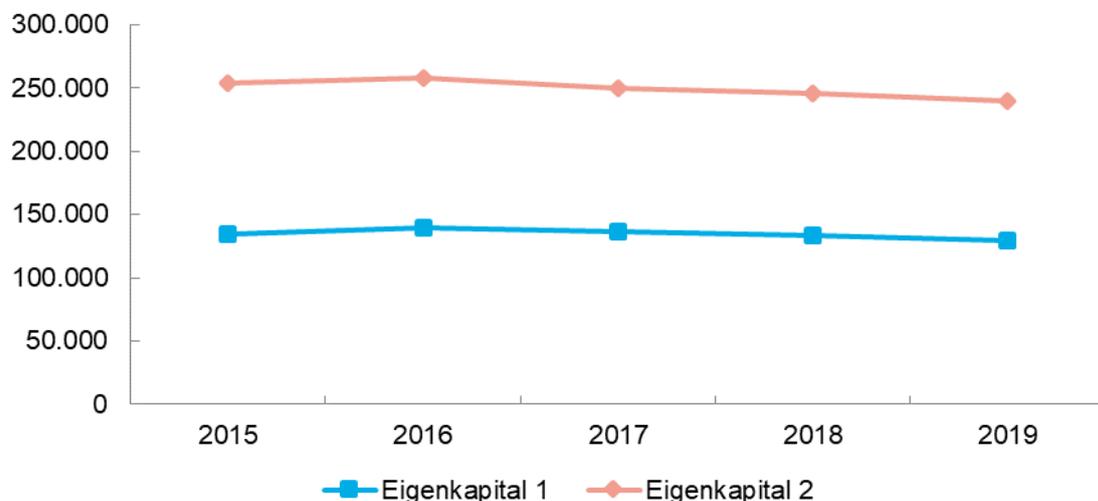
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Herzogenrath weist zum 31. Dezember 2019 Eigenkapital von rund 130 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 20 Mio. Euro sinken. Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise leicht überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

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

Eigenkapital Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

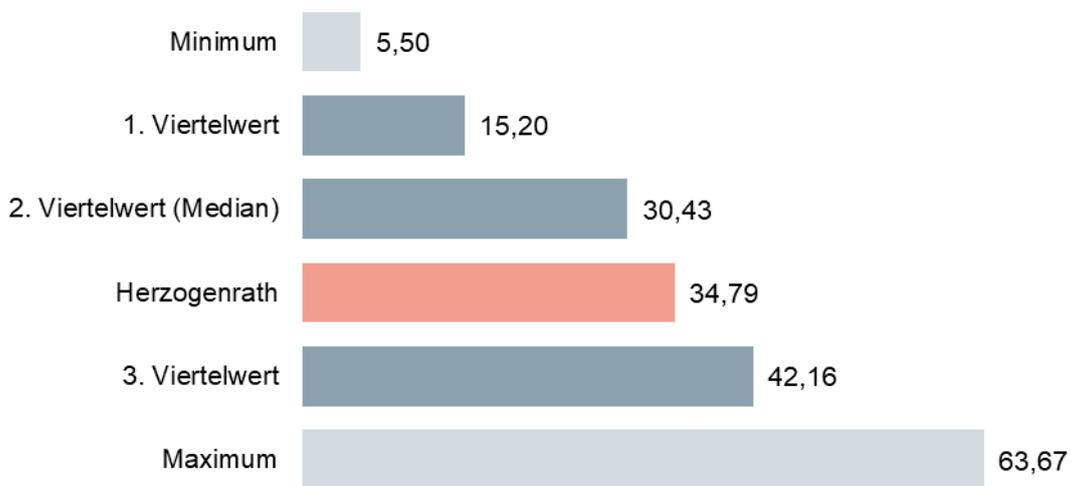
Das Eigenkapital der Stadt Herzogenrath entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2015 bis 2019) rückläufig und nimmt um insgesamt rund 5,3 Mio. Euro ab (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Herzogenrath seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2008 ununterbrochen in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Allerdings hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 162 Mio. Euro auf rund 130 Mio. Euro zum 31. Dezember 2019 verringern müssen. Dieser Betrag

entfällt, neben einer Sonderrücklage von rund 3.000 Euro, ausschließlich auf die allgemeine Rücklage. Eine Ausgleichsrücklage kann die Stadt Ende 2019 nicht ausweisen.

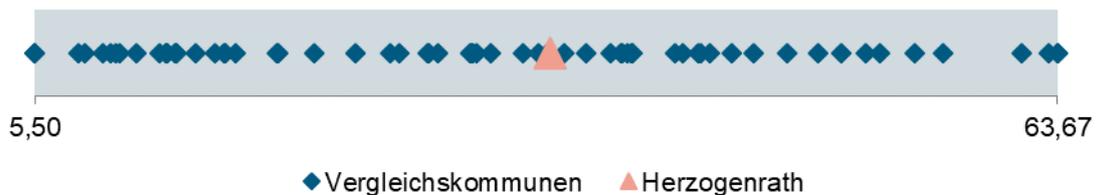
Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2024 um insgesamt rund 20 Mio. Euro verringern. Hiermit sind weiterhin aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form der Genehmigung von geplanten Verringerungen der allgemeinen Rücklage verbunden.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herzogenrath erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 34,8 Prozent über dem Median liegt. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein geringeres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt damit über eine vergleichsweise durchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, ihr Eigenkapital mittel- und langfristig nicht im geplanten Umfang zu verringern. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich die Stadt in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren fiktiv sicherzustellen.

Die von der Stadt im Zeitraum von 2021 bis 2024 veranschlagte Bilanzierungshilfe des NKF-CIG von insgesamt 45 Mio. Euro kann in 2025 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden¹². Dies würde zu einer deutlichen Eigenkapitalreduzierung führen. Sollte sich die Stadt aber stattdessen dafür entscheiden den Betrag ab 2025 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um 900.000 Euro jährlich.

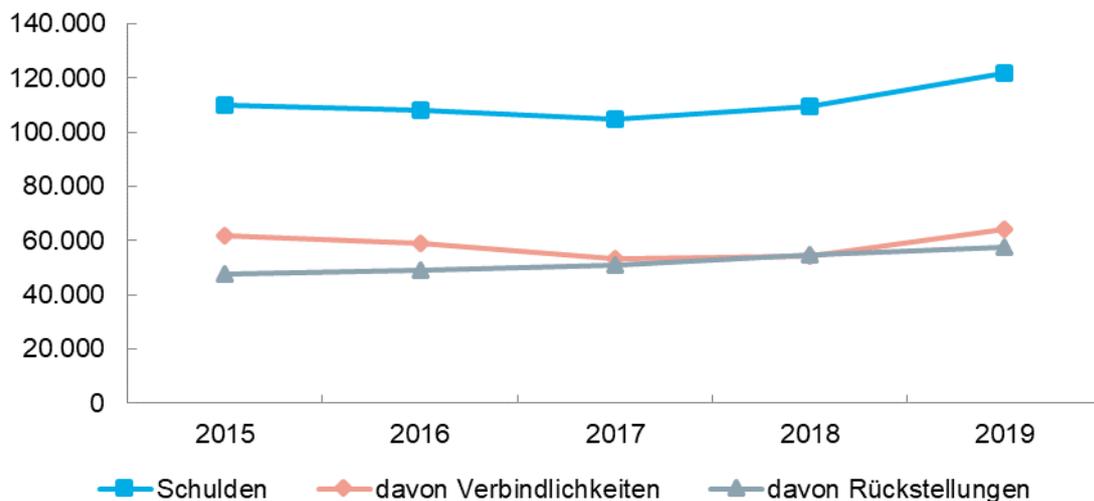
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Herzogenrath sind im interkommunalen Vergleich 2019 unterdurchschnittlich. Die Stadt plant zum dauerhaften Erhalt ihres Vermögens in den kommenden Jahren Investitionen von 101 Mio. Euro. Der hohe Finanzierungsbedarf für Investitions- und Liquiditätskredite wird zu einem deutlichen Anstieg der Schulden führen. Dies wird die künftigen Handlungsspielräume einschränken.

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

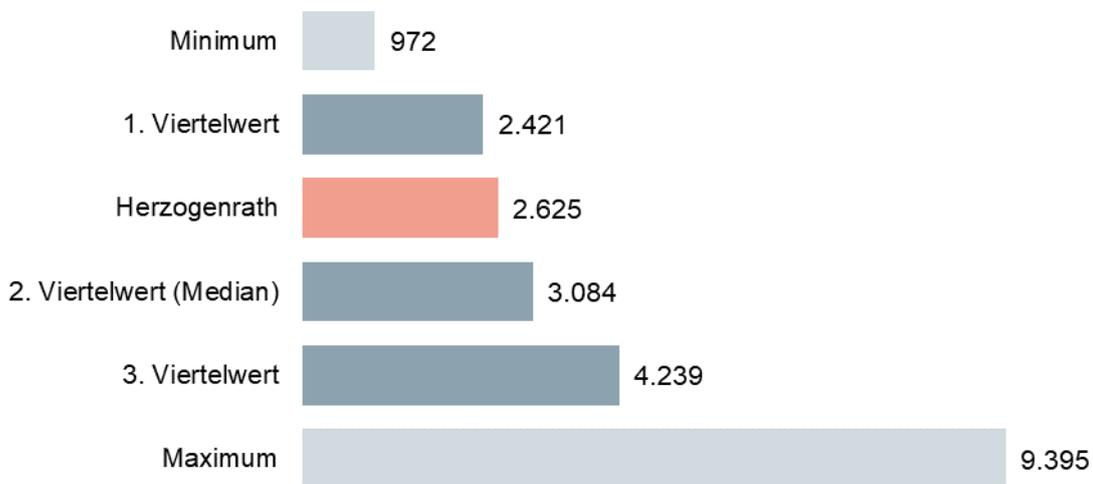
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019



¹² Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CIG steht den Kommunen in 2025 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 63 Kommunen.

Sowohl die Rückstellungen als auch die Verbindlichkeiten der **Stadt Herzogenrath** erhöhen sich im Eckjahresvergleich (2015 bis 2019). Während die Rückstellungen um rund 9,7 Mio. Euro zunehmen, steigen die Verbindlichkeiten im gleichen Zeitraum um rund 2,3 Mio. Euro an. Bei den Rückstellungen tragen mit einer Zuführung von acht Mio. Euro insbesondere die Pensionsrückstellungen zu dem Anstieg bei, während bei den Verbindlichkeiten in erster Linie die Position „Erhaltene Anzahlungen“ zu dem vorstehend genannten Anstieg führt.

Insgesamt weist die Stadt Herzogenrath vergleichsweise unterdurchschnittliche Schulden je Einwohner aus.

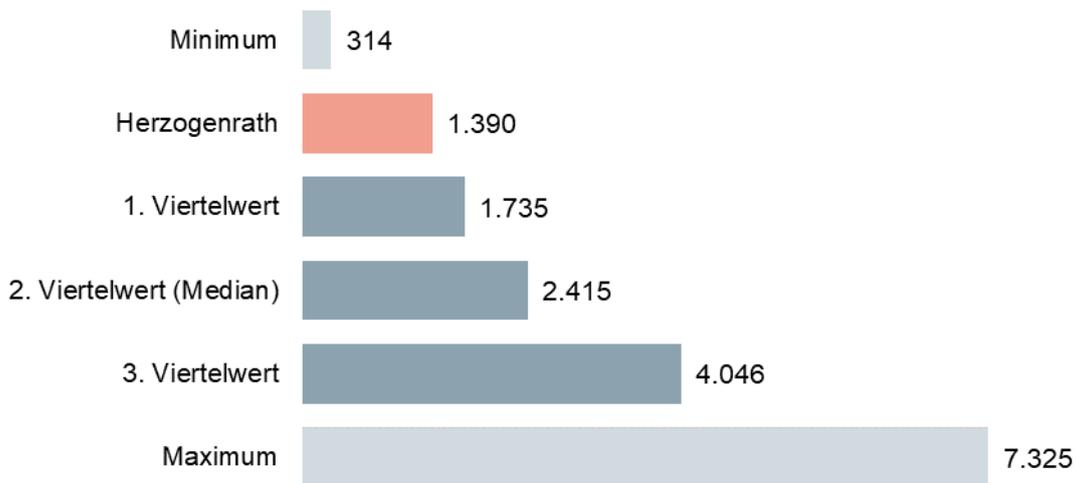
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	62.315	59.249	53.697	54.783	64.482
davon Investitionskredite	22.375	20.589	20.487	19.585	17.034
davon Liquiditätskredite	32.855	29.700	21.000	17.055	27.535
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes					
Verbindlichkeiten	61.868	59.031	53.286	54.405	64.178
davon Investitionskredite	21.928	20.371	20.076	19.207	16.730
davon Liquiditätskredite	32.855	29.700	21.000	17.055	27.535

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

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Herzogenrath je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Herzogenrath (Konzern) belaufen sich 2019 auf 1.390 Euro je Einwohner. Bei 22 Vergleichskommunen liegt Herzogenrath mit diesem Wert unter dem ersten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Von den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner entfallen 1.383 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt unter dem Median von 63 Vergleichskommunen.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich im Eckjahresvergleich 2015 bis 2019 rückläufig entwickelt. Während sie von 2015 bis 2018 um 15,8 Mio. Euro abgenommen haben, sind sie 2019 jedoch erneut um rund zehn Mio. Euro angestiegen. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt nur in 2018 und 2019 im rechtlich zulässigen Umfang Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen; und dies ausschließlich im Rahmen des

Programms „Gute Schule“. Diese Vorgehensweise bewertet die gpaNRW ausdrücklich als sehr positiv.

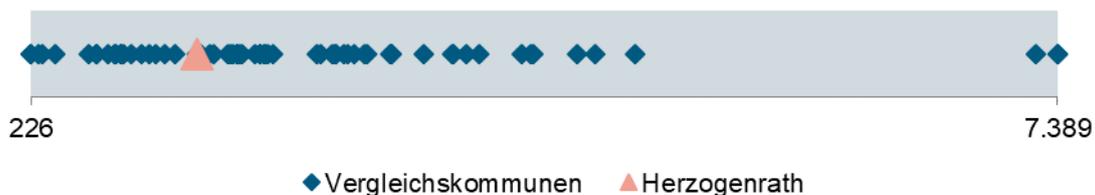
Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich eine kontinuierlich zurückgehende Entwicklung. Der 2015 ausgewiesene Höchststand von rund 22 Mio. Euro konnte bis Ende 2019 auf rund 17 Mio. Euro reduziert werden. Dem Konzern Stadt ist es somit trotz der angespannten Haushaltslage gelungen, seine Kreditverbindlichkeiten zu reduzieren. Dennoch steigen die Verbindlichkeiten insgesamt von 2015 bis 2019 um rund zwei Mio. Euro an.

2019 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Herzogenrath auf rund 64 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2019

Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
1.383	226	1.071	1.820	2.653	7.389

In den interkommunalen Vergleich sind 63 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW den künftigen Finanzbedarf anhand der aktuellen Haushaltsplanung. Danach erwartet die Stadt, dass sich die Verbindlichkeiten bis zum Jahr 2024 nahezu verdreifachen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-564	-11.365	-14.789	-8.401	-4.787
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-30.726	-28.491	-19.300	-8.262	130
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-31.290	-39.856	-34.088	-16.663	-4.657
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	31.290	39.856	34.088	16.663	4.657
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	0	0	0	0

Die Stadt Herzogenrath plant 2020 bis 2024 ausschließlich negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Im genannten Zeitraum summieren sich die negativen Salden auf 39,9 Mio. Euro. Wenn die Stadt keine Gegensteuerungsmaßnahmen ergreift, wird dies zu einem entsprechend hohen Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung führen.

Zudem erwirtschaftet die Stadt keine Mittel, die sie zur anteiligen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen kann. Zur Finanzierung der Investitionen von insgesamt 86,6 Mio. Euro ist daher die Aufnahme von Fremdkapital erforderlich. Insgesamt wird dadurch der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen im Betrachtungszeitraum in hohem Umfang verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen. Aus diesen Zahlen wird der Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besonders deutlich.

1.3.5.3 Rückstellungen

Rückstellungen Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	43.409	44.676	46.296	49.462	51.393
Instandhaltungsrückstellungen	15	15	548	232	435
Sonstige Rückstellungen	4.382	4.169	4.074	5.045	5.623
Summe der Rückstellungen	47.806	48.859	50.918	54.739	57.452

Die Stadt Herzogenrath hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2019 rund 1,3 Mio. Euro Fondsvermögen (KVR-Fonds - Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds der Rheinischen Versorgungskassen). Weitere Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Stadt nicht erworben.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt vorrangig Rückstellungen für Überstunden und Urlaub, Verpflichtungen aus Dienstherrnwechseln sowie für laufende Altersteilzeitfälle ab (2019 insgesamt rund 3,3 Mio. Euro).

Im Betrachtungszeitraum seit 2015 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt Herzogenrath im Durchschnitt mit jährlich rund zwei Mio. Euro.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Herzogenrath	Durchschnittliche RND Herzogenrath 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2019 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	60	20	66,67	62.757
Abwasserkanäle	67	33	50,45	50.260
Straßen	50	20	60,00	43.559

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der Stadt Herzogenrath gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Rund zwölf Mio. Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2019 werden nach Ablauf von 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Dies entspricht einem Anteil von 19,5 Prozent. Insgesamt weisen die Schulgebäude der Stadt Herzogenrath gemessen am Anlagenabnutzungsgrad eine mittlere Altersstruktur auf. Ein hoher Investitionsbedarf, neben den bereits geplanten Maßnahmen, ist hier kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Bei den Straßen setzt die Stadt eine Nutzungsdauer von 50 Jahren und somit nicht die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren fest. Diesbezüglich hat der Landesgesetzgeber die möglichen Gesamtnutzungsdauern mit dem 2. NKFVG von 25 bis 50 Jahre auf 30 bis 60 Jahre erhöht. Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Herzogenrath gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer 60 Prozent der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 3,5 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert bereits auf rund 27 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund

62 Prozent. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen in das Straßenvermögen sind nicht zu erwarten. Langfristig werden erforderliche Investitionen den Haushalt der Stadt künftig jedoch zusätzlich belasten. Eine Finanzierung mit vorhandenen liquiden Mitteln wird nach aktueller Haushaltsplanung nicht möglich sein. Dieser Umstand erschwert einen weiteren Schuldenabbau.

Bei den Abwasserkanälen erreicht die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer rund die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. Hier entfallen mit rund 7,5 Mio. Euro 15 Prozent auf Abwasserkanäle, deren Vermögenswerte in den nächsten 25 Jahren abgeschrieben sein werden. Abnutzungen von lediglich rund 600.000 Euro fallen in den nächsten zehn Jahren an. Mit 42,7 Mio. Euro werden rund 85 Prozent des Kanalvermögens im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Auch hier ist somit ein hoher Investitionsbedarf kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Die Investitionsquote 2019 insgesamt beträgt in der Stadt Herzogenrath 148 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt jedoch nicht für alle Jahre der Betrachtung. 2015 bis 2018 liegt die Investitionsquote bei lediglich 33 bis 64 Prozent.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Herzogenrath plant 2020 bis 2024 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 101 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 18 Mio. Euro auf Maßnahmen an Verkehrsflächen und -anlagen und rund zehn Mio. Euro auf Vorhaben im Abwasserbereich. Weitere Baumaßnahmen entfallen u.a. mit insgesamt rund 46 Mio. Euro auf

- Aus- und Umbau Gesamtschule,
- Neubau Hallenbad,
- Erweiterungsbau Grundschule,
- Neubau Kindertagesstätten und
- Erweiterung Feuerwache.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt im gleichen Zeitraum auf rund 141 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Herzogenrath hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Jahresabschluss 2019 konnte die Stadt in der gesetzlichen Frist feststellen. Der Stadt liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor.

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 Herzogenrath** hat den Haushalt 2020 am 10. März 2020 und den Haushalt 2021 am 16. März 2021 beschlossen. Der Bürgermeister konnte die Haushaltssatzung 2020 somit nicht fristgerecht beim Städteregionsrat der Städteregion Aachen anzeigen. Nach § 80 Absatz 5 GO NRW soll die Anzeige spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Auch die Anzeige der Haushaltssatzung 2021 konnte, trotz der Corona-bedingten Verlängerung der Anzeigefrist, nicht fristgerecht erfolgen. Im Haushaltsplan 2021 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2019 hat der Rat der Stadt im Dezember 2020 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann die Stadt somit einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt verfügt sowohl über ein zentrales Finanzcontrolling als auch über ein internes Finanzberichtswesen. Die Kämmererei erstellt zweimal jährlich Controllingberichte und legt diese dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt vor. Die Budgetberichte enthalten Aussagen zur Umsetzung bzw. Entwicklung des Ergebnis- und Finanzplanes zum Berichtszeitpunkt sowie eine Prognose zum Ende des Planungszeitraums. Wesentliche Abweichungen bei einzelnen Haushaltspositionen werden entsprechend erläutert. Auch über die Finanzplanung und Investitionsmaßnahmen berichtet die Stadt. Dabei geht sie insbesondere auf die zeitliche Durchführung von Maßnahmen, die Liquiditätsplanung und die Kreditentwicklung ein. Mithilfe der Berichte erfolgt in Herzogenrath auch eine unterjährige Steuerung der Haushaltswirtschaft. Durch die geschilderte Vorgehensweise werden die Entscheidungsträger der Stadt in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Verwaltungsführung und politische Gremien erhalten über das praktizierte Berichtswesen die zur Steuerung erforderlichen und zwingend notwendigen Informationen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Herzogenrath hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Die bereinigten Jahresergebnisse haben sich aber ab 2017 stetig verschlechtert. Seit dem Verlassen der Haushaltssicherung hat die Stadt nur noch wenige Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.

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.

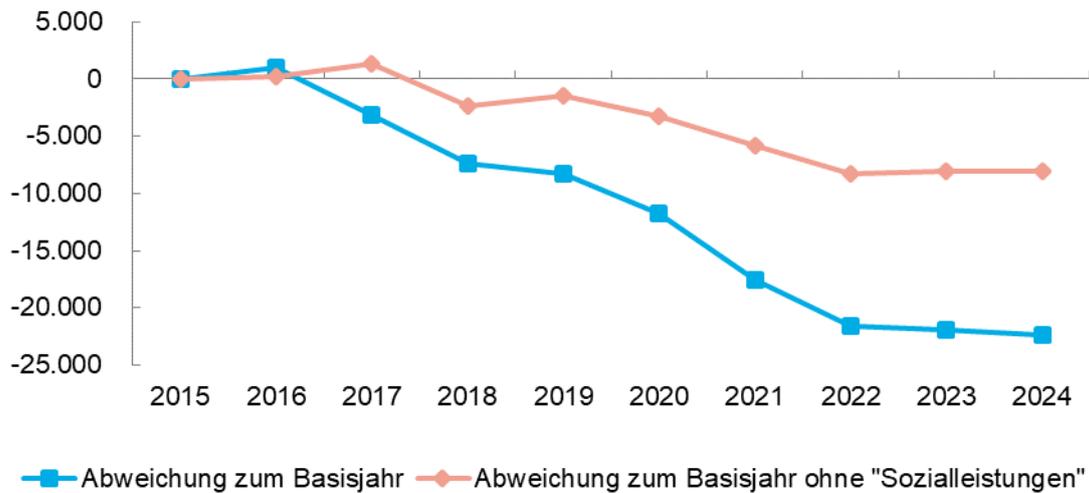
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen 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.

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Herzogenrath** die außerordentlichen Erträge 2021 bis 2024 im Rahmen des NKF-CIG.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2024



Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt nach einer anfänglichen Verbesserung einen negativen Verlauf. Gegenüber 2015 verschlechtert sich das Jahresergebnis 2019 um rund 8,3 Mio. Euro. Es entwickelt sich damit gegenläufig zu dem Ist-Ergebnis. Dieses verschlechtert sich in einem deutlich geringeren Umfang. 2019 ist das unbereinigte Jahresergebnis lediglich rund 500.000 Euro schlechter als vier Jahre zuvor. Die positivere Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Herzogenrath Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Die Stadt hat die Erträge in diesen Bereichen seit 2015 um rund 10,5 Mio. Euro bzw. rund 19,6 Prozent gesteigert. Den größten Anteil daran haben

- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 4,6 Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und Kostenumlagen (rund 1,3 Mio. Euro) sowie
- sonstige ordentliche Erträge (rund 1,8 Mio. Euro).

Jedoch zeigt sich auch bei den vorstehenden Positionen, dass die diesbezüglichen Verbesserungen in erster Linie auf den Zeitraum bis 2016 zurückzuführen sind. Ab 2017 entwickeln sie sich zunächst erneut rückläufig, bevor sie 2019 wieder ansteigen.

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 18,8 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 21,2 Prozent ist ebenfalls höher als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere die Personal- und Versorgungsaufwendungen mit einer Steigerung von rund 5,1 Mio. Euro, die Transferaufwendungen mit einem Zuwachs von rund 6,6 Mio. Euro sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die um rund 3,2 Mio. Euro gestiegen sind.

Von 2019 auf 2020 gehen die bereinigten Jahresergebnisse zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2020 wird voraussichtlich besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2019 rund 21,8 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 2,6 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 19,2 Mio. Euro

Die Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung werden von der gpaNRW gesondert betrachtet (vgl. Teilbericht 3 „Hilfe zur Erziehung“).

Ab 2020 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich. Dies jedoch weniger stark als mit Sozialleistungen. Dies zeigt, dass die steigenden Sozialleistungen einen erheblichen Anteil an der erwarteten Haushaltsverschlechterung der kommenden Jahre haben. Aber auch diese Leistungen müssen über die Haushaltskonsolidierung aufgefangen werden.

Die in der Grafik bereinigten Bilanzierungshilfen nach NKF-CIG fangen bis 2024 einen Teil der Haushaltsverschlechterung auf. Diese können aber ab 2025 nicht mehr veranschlagt werden. Dann ist die Stadt gezwungen, auch diese Beträge über eine Haushaltskonsolidierung zu kompensieren.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung, um die erheblichen Haushaltsverschlechterungen zu kompensieren und einen zeitnahen Haushaltsausgleich zu erreichen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

- Die Stadt Herzogenrath hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Diese Steigerungen haben einen erheblichen Teil zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

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

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

2015 hat die **Stadt Herzogenrath** die Hebesätze der Realsteuern letztmalig wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 260 v.H. auf 325 v.H.,
- Grundsteuer B von 414 v.H. auf 510 v.H. und
- Gewerbesteuer von 420 v.H. auf 485 v.H.

Die Haushaltssatzung 2021 sieht für 2021 gleichbleibende Realsteuerhebesätze vor.

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

Realsteuerhebesätze 2019 im Vergleich

	Herzogenrath	Kreisangehörige Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern	Kommunen in der Städteregion Aachen	Kommunen im Regierungsbezirk Köln	fiktive Sätze nach dem GFG 2020 (2021)
Grundsteuer A	325	297	355	353	223
Grundsteuer B	510	548	546	580	443
Gewerbsteuer	485	414	480	477	418

Mit dem von ihr festgelegten Hebesatz für die Grundsteuer B liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich deutlich unter den jeweils abgebildeten Durchschnittswerten. Dagegen liegt der Hebesatz für die Gewerbesteuer über den vergleichsweise aufgeführten Durchschnittshebesätzen.

Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Herzogenrath überträgt im Betrachtungszeitraum nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen nicht in Folgejahre. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie lediglich 2015 bis 2017. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

→ **Feststellung**

Im investiven Bereich nimmt die Stadt Herzogenrath die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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.

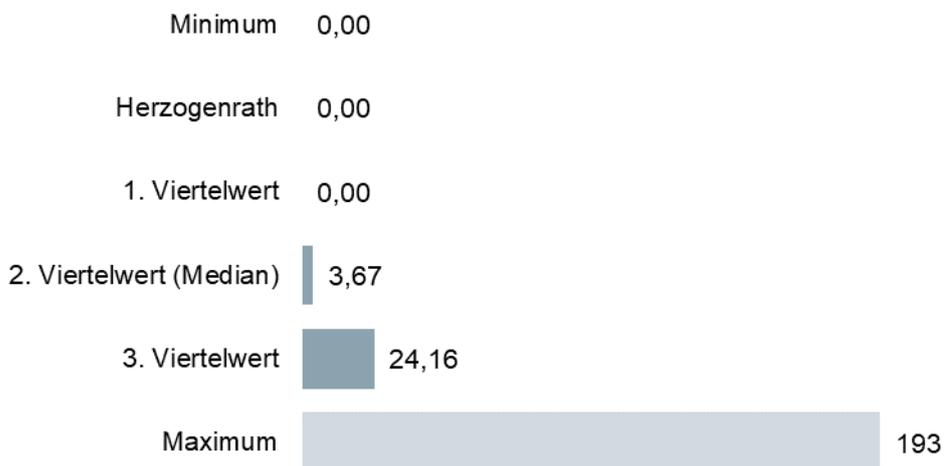
Ordentliche Aufwendungen Stadt Herzogenrath 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	114.842	124.938	127.704	131.346	138.698
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	114.842	124.938	127.704	131.346	138.698
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	115.449	124.986	130.335	132.439	138.054
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,53	100,04	102,06	100,83	99,54

Die **Stadt Herzogenrath** macht von Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich keinen Gebrauch. Sie hat ihre Aufwendungen im Betrachtungszeitraum lediglich 2019 in ausreichender Höhe veranschlagt. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit hat sie dagegen, mit Ausnahme von 2017, in allen Betrachtungsjahren in ausreichender Höhe veranschlagt.

Der interkommunale Vergleich zu den Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Der Vergleich enthält Werte von 56 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Investive Auszahlungen Stadt Herzogenrath 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.115	10.862	9.313	11.987	30.063
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.038	1.779	594	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	12,80	16,38	6,38	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.153	12.641	9.907	11.987	30.063
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	11,35	14,08	6,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.909	4.544	3.999	6.715	16.024
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	31,79	35,94	40,36	56,02	53,30

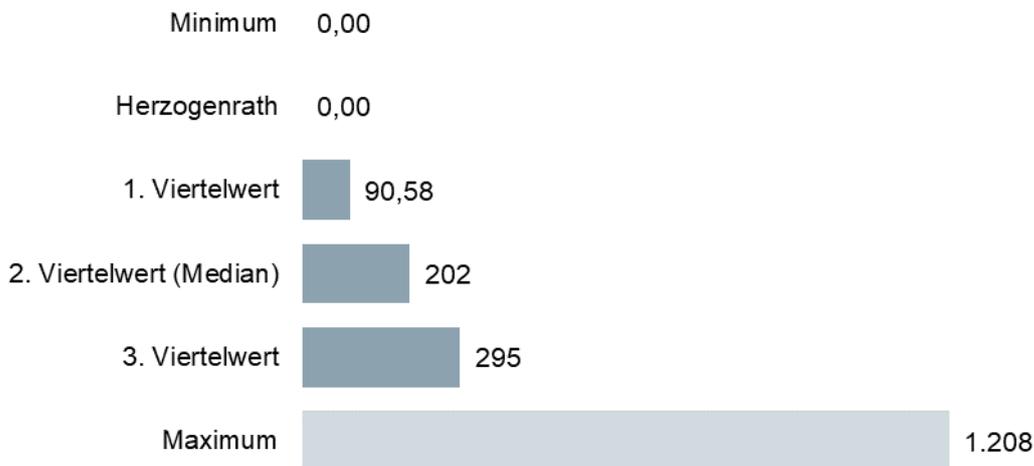
In den Jahren 2015 bis 2017 hat die Stadt Herzogenrath investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 1,1 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen gering. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen 2017 je Einwohner höhere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017

Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12,74	0,00	68,04	130	253	995	117

Der interkommunale Vergleich zu den Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2019 stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



Der Vergleich enthält Werte von 56 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die tatsächlichen investiven Auszahlungen bleiben in allen Jahren weit hinter den Ansätzen zurück. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2017 liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bei lediglich 43 Prozent. Auch 2019 nimmt die Stadt lediglich 53 Prozent der veranschlagten Planansätze in Anspruch. Die niedrigen Grade der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen sind der Tatsache geschuldet, dass alle angedachten Maßnahmen eingeplant werden.

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

Durch die optimistische Veranschlagung im Haushalt der Stadt Herzogenrath vermitteln die Planungen der vergangenen Jahre einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Herzogenrath, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Zu den nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat der Rat der Stadt Herzogenrath folgenden Beschluss gefasst:

- Nicht in Anspruch genommene aber im Folgejahr benötigte Ermächtigungen für Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen werden stets neu veranschlagt.

- Grundsätzlich sollen nicht in Anspruch genommene aber im Folgejahr benötigte Ermächtigungen für investive Auszahlungen neu veranschlagt werden.
- Für den Fall, dass eine Neuveranschlagung von investiven Auszahlungen die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltssicherungskonzeptes durch Überschreitung der Netto-Neuverschuldungsgrenze gefährden sollte, wird ausnahmsweise eine Übertragung der Ermächtigungen für investive, nicht rentierliche Auszahlungen für die Dauer eines Jahres zugelassen, um im Haushaltsplan eine Netto-Neuverschuldung von Null zu erreichen.
- Dem Stadtrat ist gem. § 22 Abs. 4 GemHVO eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres vorzulegen.
- Wenn sich die Stadt nicht in der Haushaltssicherung bzw. im Nothaushalt befindet und somit einen ausgeglichenen Haushalt gemäß § 75 Absatz 2 GO bzw. eine genehmigungsfähige Haushaltssatzung gemäß § 75 Absatz 4 Satz 1 GO aufstellt, werden entsprechend Ziffer 3 keine Ermächtigungsübertragungen durchgeführt.

Die gpaNRW hält die getroffenen Regelungen für ausreichend.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Herzogenrath dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt besteht jedoch bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.

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 Herzogenrath** verfügt nicht über strategische Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln. Die Akquirierung von Fördermitteln erfolgt in Herzogenrath grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Ämter. Eine Richtlinie oder Dienstweisung im Hinblick auf die Standardisierung einer Fördermittelakquise im Vergabeprozess ist nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Herzogenrath, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.

Ein zentraler Überblick über die Akquirierung von Fördermitteln ist aufgrund der dezentralen Organisation nicht gegeben. Bezüglich der Recherche zu potenziellen Förderungen bedient sich die Stadt Herzogenrath in erster Linie der Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes NRW. Die Möglichkeit einer externen Beratung bei der Fördermittelakquise nutzt die Stadt bisher nicht.

Die Stadt Herzogenrath beantragt nach eigener Aussage auch Fördermittel für nicht wirtschaftliche Maßnahmen. Ein Scheitern von Fördermittelanträgen war in der Vergangenheit darauf zurückzuführen, dass die vorhandenen Fördertöpfe bzw. die entsprechenden Förderprogramme überzeichnet waren. Der Aufwand zur Beantragung von Fördermitteln wird oftmals als zu hoch angesehen. Die Antragsprozesse sind nach Meinung der Stadt zu kompliziert. Zudem wird eine Vielzahl von beizubringenden Unterlagen gefordert, deren Sinn und Zweck oftmals nicht nachvollzogen werden kann.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Herzogenrath verfügt nicht über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen.

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.

Nach Aussage der **Stadt Herzogenrath** mussten Fördermittel bisher nur vereinzelt in geringem Umfang zurückgezahlt werden. Ursächlich hierfür waren in erster Linie Berechnungsfehler und falsche Interpretationen abrechenbarer Kosten seitens der Stadt.

Die Überwachung der Einhaltung von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids erfolgt aufgrund der dezentralen Organisation in Herzogenrath durch die jeweiligen Fachämter. Hier erfolgen auch eine lückenlose Dokumentation der Projektumsetzung sowie die rechtzeitige und vollständige Erstellung der Verwendungsnachweise. Dienst- oder Arbeitsanweisungen liegen hierzu nicht vor.

Die Stadt Herzogenrath verfügt nicht über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen. Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit bei der örtlichen Rechnungsprüfung. Weitere darüber hinausgehende Zuständigkeiten sind nicht geregelt. Einen Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Fördermaßnahmen hält die Stadt über das Finanzwesen in der Kämmerei. Hier erfolgt auch die Pflege der Informationen in einer zentralen Datei. Hierdurch werden die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtert. Eine Berichterstattung in Form eines Berichtswesens erfolgt in Herzogenrath nicht.

→ **Empfehlung**

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Herzogenrath hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Die bereinigten Jahresergebnisse haben sich aber ab 2017 stetig verschlechtert. Seit dem Verlassen der Haushaltssicherung hat die Stadt nur noch wenige Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	54	E1	Die gpaNRW empfiehlt eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung, um die erheblichen Haushaltsverschlechterungen zu kompensieren und einen zeitnahen Haushaltsausgleich zu erreichen.	56
F2	Im investiven Bereich nimmt die Stadt Herzogenrath die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	57	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Herzogenrath, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.	60
F3	Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Herzogenrath dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt besteht jedoch bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	61	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Herzogenrath, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.	62
F4	Die Stadt Herzogenrath verfügt nicht über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen.	62	E4	Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	63

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	96,35	90,57	97,87	101	103	115	64
Eigenkapitalquote 1	34,79	5,50	15,20	30,43	42,16	63,67	63
Eigenkapitalquote 2	64,40	17,20	43,48	57,17	68,12	86,86	63
Fehlbetragsquote	2,67	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,58	0,00	27,90	32,98	39,14	51,29	63
Abschreibungsintensität	8,05	-7,45	5,73	7,40	8,32	12,78	62
Drittfinanzierungsquote	53,70	-48,33	47,15	54,37	68,88	45.709	62
Investitionsquote	148	-45,59	77,11	118	161	472	61
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	88,62	51,33	80,07	89,34	97,35	132	62
Liquidität 2. Grades	21,23	8,64	28,57	81,14	180	34.666	62
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	63,34	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,16	0,01	3,27	6,59	11,02	32,00	62
Zinslastquote	0,52	0,00	0,53	1,21	1,96	7,32	64
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	44,33	32,39	47,14	53,42	58,52	72,86	63
Zuwendungsquote	28,12	7,81	15,65	22,65	26,32	37,39	64
Personalintensität	20,43	12,74	17,52	20,89	23,48	31,24	64
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,33	9,04	13,12	16,73	19,28	31,64	64

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	52,99	37,05	41,24	45,06	48,88	59,46	64

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) Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-3.062	5.352	-3.641	-3.348	-3.559	
Gewerbesteuer	18.215	25.335	23.235	25.567	24.248	23.320
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	18.975	19.591	20.723	21.976	22.700	20.793
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.687	1.738	2.164	2.841	3.149	2.316
Ausgleichsleistungen	1.905	1.939	2.037	2.081	2.158	2.024
Schlüsselzuweisungen	18.947	19.936	18.480	17.384	17.728	18.495
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	69	179	927	235
Summe der Erträge	59.728	68.539	66.708	70.028	70.909	67.182
Steuerbeteiligungen	2.702	2.758	4.195	3.745	3.205	3.321
Allgemeine Kreisumlage	24.871	26.188	27.787	26.973	27.745	26.713
Summe der Aufwendungen	27.573	28.946	31.982	30.718	30.950	30.034
Saldo	32.154	39.593	34.726	39.310	39.959	37.149

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	134.772	139.956	136.397	133.103	129.522
Eigenkapital 1	134.772	139.956	136.397	133.103	129.522
Sonderposten für Zuwendungen	105.803	104.849	102.149	101.109	99.276
Sonderposten für Beiträge	13.545	13.122	11.788	11.371	10.946
Eigenkapital 2	254.120	257.928	250.334	245.583	239.745
Bilanzsumme	373.804	376.253	366.132	365.713	372.278

Tabelle 5: Schulden Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.928	20.371	20.076	19.207	16.730
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	32.855	29.700	21.000	17.055	27.535
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	89	78	67	56	45
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.577	1.838	2.757	3.068	3.572
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	883	1.374	1.659	1.395	1.245
Sonstige Verbindlichkeiten	2.112	1.950	1.294	1.725	1.189
Erhaltene Anzahlungen	2.423	3.720	6.434	11.899	13.863
Verbindlichkeiten	61.868	59.031	53.286	54.405	64.178
Rückstellungen	47.806	48.859	50.918	54.739	57.452
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	118	440	510	561	154

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden	109.791	108.331	104.714	109.705	121.784

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	61.868	59.031	53.286	54.405	64.178
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	31	234	14	20	64
Grunddaten Beteiligungen Technologie-Park Herzogenrath GmbH					
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	478	452	425	397	368
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein	nein
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	62.315	59.249	53.697	54.783	64.482

Tabelle 7: Rückstellungen Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	43.409	44.676	46.296	49.462	51.393
Instandhaltungsrückstellungen	15	15	548	232	435
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	4.382	4.169	4.074	5.045	5.623
Summe der Rückstellungen	47.806	48.859	50.918	54.739	57.452

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2024

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-3.062	5.352	-3.641	-3.348	-3.559	-5.900	-5.332	-4.806	-3.205	-1.057
Gewerbesteuer	18.215	25.335	23.235	25.567	24.248	23.000	19.500	20.300	21.150	22.440
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	18.975	19.591	20.723	21.976	22.700	23.610	22.000	22.770	24.140	25.660
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.687	1.738	2.164	2.841	3.149	3.370	3.240	2.880	2.940	3.010
Ausgleichsleistungen	1.905	1.939	2.037	2.081	2.158	2.245	1.886	2.346	2.416	2.486
Schlüsselzuweisungen vom Land	18.947	19.936	18.480	17.384	17.728	18.960	19.590	16.220	22.070	24.240
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	69	179	927	428	431	0	0	0
Summe der Erträge	59.727,7	68.539,0	66.708,0	70.028,4	70.908,9	71.612,5	66.647,2	64.516,0	72.716,0	77.836,0
Steuerbeteiligungen	2.702	2.758	4.195	3.745	3.205	1.660	1.410	1.470	1.530	1.620
Allgemeine Kreisumlage	24.871	26.188	27.787	26.973	27.745	28.830	28.270	26.520	27.660	28.770
Summe der Aufwendungen	27.573	28.946	31.982	30.718	30.950	30.490	29.680	27.990	29.190	30.390
Saldo der Bereinigungen	32.154	39.593	34.726	39.310	39.959	41.123	36.967	36.526	43.526	47.446
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	10.540	15.440	10.380	9.080
Bereinigtes Jahresergebnis	-35.216	-34.241	-38.368	-42.659	-43.519	-47.023	-52.839	-56.772	-57.111	-57.583
Abweichung vom Basisjahr	0	975	-3.151	-7.442	-8.302	-11.806	-17.623	-21.556	-21.895	-22.367

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Herzogenrath in Tausend Euro 2015 bis 2024

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-35.216	-34.241	-38.368	-42.659	-43.519	-47.023	-52.839	-56.772	-57.111	-57.583
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.681	-361	-3.343	-2.499	-2.645	-2.781	-3.546	-3.786	-3.869	-3.978
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-13.326	-13.945	-16.136	-17.621	-19.184	-20.779	-23.263	-24.510	-24.968	-25.305
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-20.210	-19.935	-18.888	-22.538	-21.689	-23.463	-26.031	-28.477	-28.274	-28.300
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	275	1.322	-2.328	-1.479	-3.253	-5.821	-8.267	-8.064	-8.090

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath 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 Herzogenrath** ist zum 31. Dezember 2019 an insgesamt 34 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Die Stadt kann dabei auf die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG, die Stadtentwicklungsverwaltungsgesellschaft mbH und die Technologie-Park Herzogenrath GmbH einen beherrschenden Einfluss ausüben. Maßgeblich kann sie auf sechs Beteiligungen einwirken. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als mittel einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Herzogenrath befindet sich auf einem mittleren Niveau. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den Haushalt sind als hoch einzustufen. Die Beteiligungen belasten den städtischen Haushalt in den Jahren 2017 bis 2019 jährlich um durchschnittlich 2,32 Mio. Euro.

Die bedeutendste Beteiligung ist die enwor - energie & wasser vor ort GmbH, daneben leistet die Stadt Herzogenrath hohe Umlagen an die Zweckverbände RegioEntsorgung und Aachener Verkehrsverbund.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte sieht die gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Herzogenrath jedoch nur teilweise. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

- Die Stadt Herzogenrath sollte die relevanten Beteiligungsinformationen, insbesondere die Jahresabschlüsse, für alle Beteiligungen vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote und die mittelbaren Beteiligungen. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden und digital vorliegen.
- Die Stadt Herzogenrath sollte in den Beteiligungsberichten eine zeitliche Übereinstimmung zwischen Berichts- und Geschäftsjahr herstellen (z. B. Beteiligungsbericht 2020 - Geschäftsjahr 2020). Ebenso sollten die Beteiligungsberichte zeitnah erstellt und spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat der Stadt eingebracht werden. Um dies sicherzustellen, sollte die Stadt Herzogenrath die rechtzeitige Weitergabe der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an die Beteiligungsverwaltung durch Vereinbarungen oder Leitlinien mit ihren Beteiligungen regeln.

- Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat, zumindest für die bedeutendste Beteiligung enwor – energie & wasser vor ort GmbH, implementieren.
- Die Stadt Herzogenrath sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen.

Allen in den Gremien der Beteiligungen sitzenden Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern sollte kompakte Fachliteratur zu den Rechten und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen zur Verfügung gestellt 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 nach 2019 wurden ebenfalls berücksichtigt.

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

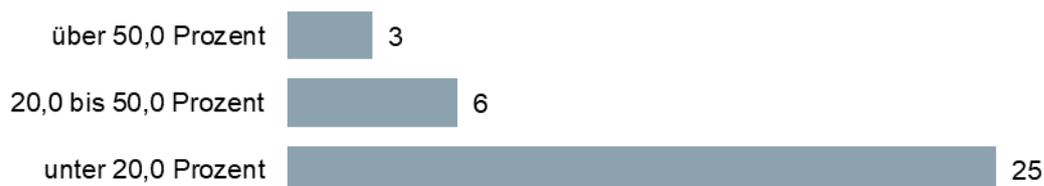
- Die Beteiligungsstruktur umfasst insgesamt 34 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf drei dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausüben und auf sechs weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Herzogenrath** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 34 Unternehmen beteiligt. An jeweils 17 Beteiligungen hält die Stadt unmittelbare und mittelbare Anteile. Die Stadt Herzogenrath hat Beteiligungen in sechs verschiedenen Rechtsformen, wobei die GmbH mit 14 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform ist.

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

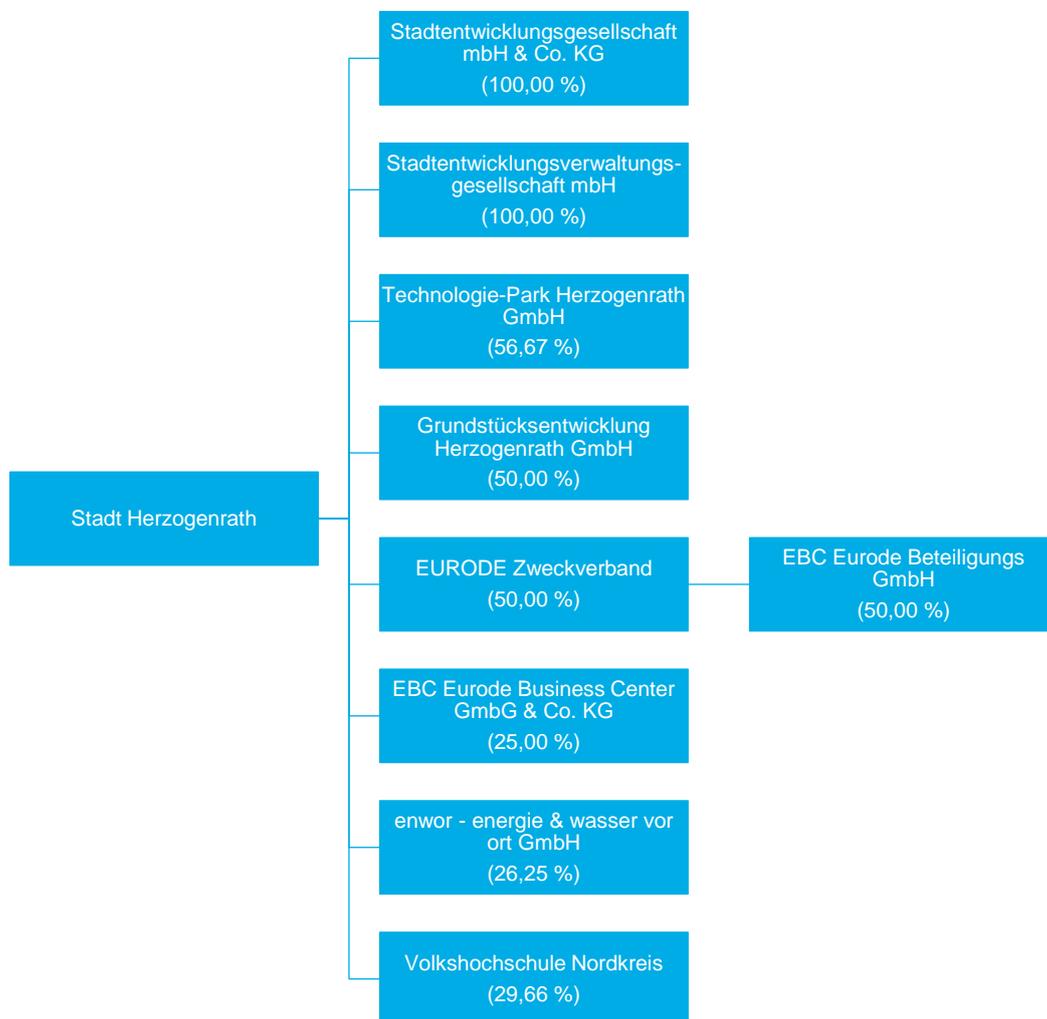
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

Bei der Stadt Herzogenrath handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹³ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



¹³ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Beteiligung Technologie-Park Herzogenrath GmbH wird in der Stadt Herzogenrath im Betrieb gewerblicher Art „TPH/BHKW“ gehalten. Gegenstand des Betriebs gewerblicher Art ist die Erstellung und Verpachtung des Technologie-Parks Herzogenrath an innovative Unternehmen sowie die Verpachtung von Gebäude- und Grundstücksteilen an die enwor – wärme vor ort GmbH. Der Betrieb gewerblicher Art „TPH/BHKW“ wurde zum 01. Januar 2021 in die Tochtergesellschaft der Stadt Herzogenrath Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG eingebracht. Folglich ist die Stadt Herzogenrath seitdem nur noch mittelbar an der Technologie-Park Herzogenrath GmbH beteiligt.

Die Stadt Herzogenrath ist über die enwor – energie & wasser vor ort GmbH an 16 Unternehmen mittelbar beteiligt. Das Unternehmen versorgt die Stadt mit Strom, Gas, Wasser und Wärme und leistet die damit zusammenhängenden Dienstleistungen. Zudem übernimmt die enwor – energie & wasser vor ort GmbH die Übernahme der Betriebsführung von den Tochterunternehmen im Ver- und Entsorgungsbereich sowie die Errichtung, den Erwerb und den Betrieb der hierzu erforderlichen Anlagen. Weitere Tochterunternehmen der enwor – energie & wasser vor ort GmbH sind vor allem Wind- und Solarparks.

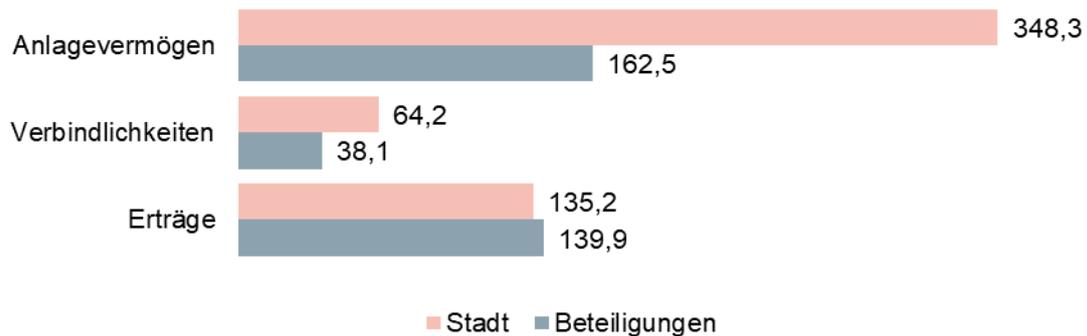
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Herzogenrath generieren im Vergleich zur Stadt hohe Erträge. Das von den Beteiligungen gehaltene Anlagevermögen und die Verbindlichkeiten sind etwa halb so hoch wie bei der Stadt. Von besonderer Bedeutung ist die enwor - energie & wasser vor ort GmbH. Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Herzogenrath auf einem mittleren Niveau.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungsanfordernis 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 Herzogenrath** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro¹⁴



Die Beteiligungen der Stadt Herzogenrath halten in 2019 fast halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt mit 158 Mio. Euro der größte Anteil auf die technischen Anlagen der enwor - energie & wasser vor ort GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen liegen unter den Verbindlichkeiten der Stadt Herzogenrath. Die ausgegliederten Verbindlichkeiten befinden sich im Wesentlichen in der enwor - energie & wasser vor ort GmbH und der Grundstücksentwicklung Herzogenrath GmbH.

Ein Vergleich der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen in 2019 mehr Erträge erwirtschaften als die Stadt. Der größte Anteil der Erträge wird ebenfalls durch die enwor - energie & wasser vor ort GmbH erwirtschaftet. Diese Erträge werden in erster Linie durch Umsatzerlöse in den Bereichen Strom-, Gas- und Wasserversorgung erwirtschaftet.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 mit 3,2 Mio. Euro belastet. Neben dem Versorgungsunternehmen enwor - energie & wasser vor ort GmbH sind die Zweckverbände RegioEntsorgung und der Aachener Verkehrsverbund von Bedeutung. Die Beteiligungen haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

¹⁴ Der Jahresabschluss 2019 der Volkshochschule Nordkreis lag zum Prüfungszeitraum nicht vor und wurde daher bei der wirtschaftlichen Bedeutung nicht berücksichtigt.

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 Herzogenrath** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.779	1.962	1.985
Steuererträge	1.848	2.146	1.442
Konzessionsabgaben	2.141	2.117	2.085
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.912	1.634	1.628
Sonstige Erträge	364	359	576
Gesamtsumme	8.044	8.218	7.716

Insgesamt generiert die Stadt rund 5,7 Prozent der Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil der Erträge der Stadt.

Einen großen Anteil der Erträge machen die Konzessionsabgaben aus, die die Stadt von der enwor - energie & wasser vor ort GmbH für die Strom-, Gas- und Wasserverteilung erhält.

Erträge aus Leistungsbeziehungen erzielt die Stadt Herzogenrath überwiegend aus den Pächterträgen der Technologie-Park Herzogenrath GmbH. Durch den Übergang des Betriebs gewerblicher Art „TPH/BHKW“ an die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG erhält diese ab dem 01. Januar 2021 die Pächterträge aus der Technologie-Park Herzogenrath GmbH von 1,3 Mio. Euro. Gleiches gilt für die Pacht des Blockheizkraftwerkes von 50 Tausend Euro, die die enwor – energie & wasser vor ort GmbH bislang an die Stadt gezahlt hat. Als Ausgleich zur Pacht erhält die Stadt Herzogenrath zukünftig Dividenden von der Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG. Ob die Höhe der Dividenden den bisherigen Pächterträgen entsprechen, ist jedoch noch ungewiss.

Die Stadt Herzogenrath erhält ihre Steuererträge aus Beteiligungen zum größten Teil durch die enwor - energie & wasser vor ort GmbH.

Ebenso schüttet die enwor - energie & wasser vor ort GmbH eine jährliche Dividende von acht Mio. Euro aus, von der die Stadt Herzogenrath anteilig 1,55 Mio. Euro erhält. In 2016 hat sich die Beteiligungsquote der Stadt Herzogenrath an der enwor – energie & wasser vor ort GmbH von 27,896 Prozent auf 26,25 Prozent verringert, da eine weitere Gesellschaft beteiligt ist. Durch die Verringerung der Beteiligungsquote verringern sich im gleichen Verhältnis die Ausschüttungen an die Stadt Herzogenrath ab 2017, welche jeweils im darauffolgendem Jahr ertragswirksam werden.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	4.250	4.121	4.508
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	5.434	6.122	6.306
Verlustübernahmen und -abdeckungen	124	0	0
Sonstige Aufwendungen	16	2	58
Gesamtsumme	9.824	10.245	10.872

Insgesamt sind in 2019 ca. 7,9 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt auf Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen zurückzuführen. Für die Stadt Herzogenrath ergeben sich überwiegend Aufwendungen aus den Beteiligungen aus Leistungsbeziehungen sowie aus Umlagen.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen resultieren zum größten Teil aus Leistungsentgelten der regio-IT GmbH und der enwor - energie & wasser vor ort GmbH und beinhalten die Aufwendungen für Wasser, Strom, Gas sowie für die Straßenbeleuchtung.

Zweckverbandsumlagen entrichtet die Stadt Herzogenrath überwiegend an den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung und den Aachener Verkehrsverbund. Trotz niedriger Beteiligungsquoten und hierdurch geringen Einflussmöglichkeiten sind die Umlagen von Bedeutung für den Haushalt der Stadt.

Im Saldo der Erträge und der Aufwendungen ergibt sich für 2019 eine Haushaltsbelastung von 3,2 Mio. Euro. Die Belastung ist über die Jahre 2017 bis 2019 angestiegen.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	51	100	8
Bürgschaften (Stand 31.12.)	6.670	5.167	4.653
Gesamtsumme	6.721	5.267	4.661

Die Stadt Herzogenrath hat in den Jahren 2017 bis 2019 Kapitaleinlagen vorgenommen. In 2017 wurden die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG und Stadtentwicklungsverwaltungsgesellschaft mbH & Co. KG mit je einem Stammkapital von 25 Tausend Euro gegründet. Im Jahr 2018 wurde durch Beschluss des Rates vom 11. Dezember 2018 100 Tausend Euro in die Rücklage der Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG eingestellt. Im ersten Quartal 2019 hat die Stadt Herzogenrath die Geschäftsanteile der Wirtschaftsförderungsgesellschaft der StädteRegion Aachen mbH in Höhe von acht Tausend Euro erworben.

Mit der Übernahme von Bürgschaften übernimmt die Stadt Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Herzogenrath verpflichtet sich zu Ausfallbürgschaften

gegenüber der EBC Eurode Business Center GmbH & Co. KG (2,0 Mio. Euro), der Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH (1,3 Mio. Euro), der enwor - energie & wasser vor ort GmbH (0,9 Mio. Euro) sowie der Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH & Co. KG (0,5 Mio. Euro). Im Betrachtungszeitraum haben sich die Bürgschaften um 2,02 Mio. Euro reduziert.

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

→ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Herzogenrath** ist zentral in der Kämmerei im Fachamt A 20 angesiedelt. Die operativen Aufgaben werden mit gewissen Stellenanteilen durch eine Mitarbeiterin der Kämmerei wahrgenommen. Die Grunddaten der Beteiligungen, die Jahresabschlüsse, Gesellschafterverträge, Unterlagen zu Gremiensitzungen sowie Ratsvorlagen zu Änderungen bei den Beteiligungen liegen für alle wesentlichen Beteiligungen zentral vor. Ab einem Beteiligungsverhältnis der Stadt von mindestens 20 Prozent, werden auch die Wirtschaftspläne vorgehalten. Die Wirtschaftspläne und einige Jahresabschlussberichte liegen digital als pdf-Datei vor.

Die Anstellungsverträge der Geschäftsführung der enwor - energie & wasser vor ort GmbH liegen dem Beteiligungsmanagement nicht vor.

Die Stadt Herzogenrath ist über die enwor - energie & wasser vor ort GmbH an 16 weiteren Unternehmen mittelbar beteiligt. Im Beteiligungsbericht werden lediglich die vier größten Beteiligungen genannt. Daten zu diesen mittelbaren Beteiligungen erhebt die Stadt Herzogenrath

nicht. Auch die Jahresabschlüsse dieser Beteiligungen liegen der Stadt Herzogenrath nicht vor. Es bestehen keinerlei nennenswerte Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Herzogenrath und diesen mittelbaren Beteiligungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte die relevanten Beteiligungsinformationen, insbesondere die Jahresabschlüsse, für alle Beteiligungen vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote und die mittelbaren Beteiligungen. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden und digital vorliegen.

Eine Liste der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wird zentral im Hauptamt gepflegt und aktualisiert.

Das Beteiligungsmanagement kann auf Nachfrage kurzfristig über aktuelle Daten der Gremienvertreterinnen und -vertreter verfügen. Darüber hinaus wird dem Beteiligungsmanagement einmal jährlich eine aktuelle Liste zur Verfügung gestellt.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.

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

Die **Stadt Herzogenrath** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich zum 31. Dezember 2018 erstellt. Die Berichte wurden dem Rat in der Regel im ersten Halbjahr des zweiten auf das Berichtsjahr folgenden Jahres vorgelegt.

Ab dem Jahr 2019 macht die Stadt Herzogenrath von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch. Dies ist auch für die folgenden Kalenderjahre ab 2020 beabsichtigt. In diesem Falle ist der Beteiligungsbericht gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert zu beschließen. Insofern bleibt die Aufstellung eines jährlichen Beteiligungsberichtes eine Daueraufgabe der Stadt.

Die Beteiligungsberichte enthalten jeweils die Daten zum vorherigen Geschäftsjahr. Der Beteiligungsbericht 2020 ist am 29. April 2021 im Rat beschlossen worden, basiert jedoch auf den Daten zum 31. Dezember 2019. Somit stehen dem Rat bisher nur die Daten aus 2019 über alle Beteiligungen zur Verfügung. Über die weitere Entwicklung der städtischen Beteiligungen in 2020 ist der Rat nicht informiert.

Der Beteiligungsbericht soll grundsätzlich Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus kann er Grundlage für - strategische - Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Hierfür ist erforderlich, dass der Beteiligungsbericht bis zum Ende des auf den Stichtag folgenden Jahres mit den aktuellsten Daten und Informationen dem Rat vorgelegt wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte in den Beteiligungsberichten eine zeitliche Übereinstimmung zwischen Berichts- und Geschäftsjahr herstellen (z. B. Beteiligungsbericht 2020 - Geschäftsjahr 2020). Ebenso sollten die Beteiligungsberichte zeitnah erstellt und spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat der Stadt eingebracht werden. Um dies sicherzustellen, sollte die Stadt Herzogenrath die rechtzeitige Weitergabe der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an die Beteiligungsverwaltung durch Vereinbarungen oder Leitlinien mit ihren Beteiligungen regeln.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Herzogenrath keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Jedoch sind der Bürgermeister, der Kämmerer sowie städtische Bedienstete in den Gremien aller wesentlichen Beteiligungen vertreten. Dies ist auch bei der bedeutendsten Beteiligung enwor - energie & wasser vor ort GmbH der Fall. Hier ist der Bürgermeister selbst im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung vertreten.

Der Bürgermeister berichtet mindestens einmal jährlich über die neusten Entwicklungen der Beteiligungen im Rat der Stadt, meist in der Sitzung, in der der Beteiligungsbericht beschlossen wird. Zudem berichten die Gremienvertreter und -vertreterinnen nach Bedarf mündlich über die Gesellschafterversammlungen der Beteiligungen.

Wesentliche Änderungen in den Beteiligungen, die finanzielle Auswirkungen auf die Stadt Herzogenrath haben, wie z.B. Änderungen der Beteiligungsstruktur, Änderungen der Gesellschaftsverträge etc. müssen durch separate Ratsbeschlüsse genehmigt werden. Hier erfolgt eine genaue Analyse aus Sicht der Stadt Herzogenrath.

Der Geschäftsführer der Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG und des Technologie-Parks Herzogenrath ist ein Mitarbeiter der Stadt Herzogenrath. Er erstellt Quartalsberichte über die aktuellen Entwicklungen für die Gesellschafter. Diese Berichte erhalten auch der Bürgermeister und der Kämmerer. Zudem berichtet er nach Bedarf im „Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und grenzüberschreitende Zusammenarbeit“.

Bei besonderem Informationsbedarf wie bei der Einbringung des Betriebs gewerblicher Art „TPH/BHKW“ in die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG erfolgen umfassende Berichterstattungen, in diesem Fall im Wirtschaftsausschuss der Stadt Herzogenrath. Die damit zusammenhängenden steuerlichen und finanziellen Auswirkungen für die Stadt Herzogenrath wurden durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufbereitet und erläutert.

Die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen ermöglicht, dass die Stadt umfassende und aktuelle Kenntnisse über die Beteiligungen hat. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung. Dadurch ist auch sichergestellt, dass die Stadt unverzüglich Kenntnis über plötzlich auftretende Ereignisse in den Beteiligungen erhält, die von besonderer und dringender Relevanz sind (Ad-hoc-Bericht). Der Rat der Stadt Herzogenrath erhält jedoch keine unterjährigen Berichte zu den Beteiligungen der Stadt Herzogenrath. Insoweit ist der Rat unterjährig über die Entwicklung der bedeutendsten Beteiligung enwor – energie & wasser vor ort GmbH nicht informiert.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat, zumindest für die bedeutendste Beteiligung enwor – energie & wasser vor ort GmbH, implementieren.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.

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

Die **Stadt Herzogenrath** bietet für ihre Gremienvertreter keine eigenen Schulungen an. Es steht den Gremienvertretern jedoch die Möglichkeit offen, an Schulungen des Studieninstitutes teilzunehmen. Nach Auskunft der Stadt sind die Gremienvertreter seit Langem als sachkundige Bürger im Einsatz. Es gibt einige Vertreter, die beruflich im betriebswirtschaftlichen Bereich vorgebildet sind. Nach Einschätzung der Stadt sind die Gremienvertreter mit der Thematik der Rechte und Pflichten kommunaler Gremienvertreter sowie den rechtlichen Grundlagen der Kommunalwirtschaft vertraut. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Gremienvertreter bei Neuwahlen oder innerhalb der Wahlperiode wechseln können, so dass eine Unterstützung der neuen Vertreter und Vertreterinnen erforderlich wird. Ein aktives Beteiligungsmanagement eröffnet den Gremienvertretern Angebote zur Fortbildung, so dass diese die Möglichkeit haben sich nach ihren individuellen Bedürfnissen notwendiges Wissen zu den Rechten und Pflichten kommunaler Gremienvertreter, zu rechtlichen Hintergründen und Zusammenhänge der Gremien sowie zu speziellem Fachwissen anzueignen. Inhouse-Schulungen bieten zudem den Vorteil, dass die Stadt ihre Erwartungen und Anforderungen an ihre Gremienvertreter vermitteln kann.

Zur Unterstützung von Gremienvertretern gibt es auch kompakte Fachliteratur¹⁵ zu Rechten und Pflichten von Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien, die durch die Stadt den Vertretern und Vertreterinnen der Gremien zur Verfügung gestellt werden können. Hierdurch werden diese in die Lage versetzt, sich im Selbststudium über Grundlegendes zu den Rechten und Pflichten sowie zu rechtlichen Hintergründen und Zusammenhänge der Gremien zu unterrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen.

¹⁵ z.B. Taschenbuch „Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?“, Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen, Institut für den öffentlichen Sektor

Allen in den Gremien der Beteiligungen sitzenden Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern sollte kompakte Fachliteratur zu den Rechten und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen zur Verfügung gestellt werden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Herzogenrath erstellt keine schriftlichen Stellungnahmen. Alle Einladungen zu den Gremiensitzungen werden an den Bürgermeister zur Kenntnis gesendet. Dieser entscheidet, zu welchen Tagesordnungspunkten Rücksprachebedarf besteht. Anschließend werden diese Einladungen zur Durchsicht an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet. Sofern Tagesordnungspunkte von besonderem Interesse aufgeführt sind, wird zwischen dem Bürgermeister und dem Beteiligungsmanagement vor der Sitzung telefonische Rücksprache gehalten.

In der bedeutenden Beteiligung enwor - energie & wasser vor ort GmbH ist der Bürgermeister selbst im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung vertreten. Daneben handelt es sich bei den anderen Beteiligungen der Stadt Herzogenrath um kleine bis mittlere Unternehmen. Die Tagesordnungspunkte dieser Gremien sind in der Regel nicht sehr komplex.

Bei den seltenen Rückfragen durch Gremienvertreter zu einzelnen Sachverhalten steht das Beteiligungsmanagement als Ansprechpartner zur Verfügung und klärt diese in der Regel telefonisch.

In den telefonischen Rücksprachen zwischen dem Beteiligungsmanagement und dem Bürgermeister bzw. den Gremienvertretern werden u.a. gemeinsam Rückfragen formuliert, die in den Gremiensitzungen weiter geklärt werden. In seltenen Fällen spricht das Beteiligungsmanagement eine Empfehlung zu einem Tagesordnungspunkt aus.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.	79	E1	Die Stadt Herzogenrath sollte die relevanten Beteiligungsinformationen, insbesondere die Jahresabschlüsse, für alle Beteiligungen vorhalten. Dies gilt auch für die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote und die mittelbaren Beteiligungen. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass diese automatisiert übersandt werden und digital vorliegen.	80
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungs-portfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.	80	E2.1	Die Stadt Herzogenrath sollte in den Beteiligungsberichten eine zeitliche Übereinstimmung zwischen Berichts- und Geschäftsjahr herstellen (z. B. Beteiligungsbericht 2020 - Geschäftsjahr 2020). Ebenso sollten die Beteiligungsberichte zeitnah erstellt und spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat der Stadt eingebracht werden. Um dies sicherzustellen, sollte die Stadt Herzogenrath die rechtzeitige Weitergabe der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne an die Beteiligungsverwaltung durch Vereinbarungen oder Leitlinien mit ihren Beteiligungen regeln.	81
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat, zumindest für die bedeutendste Beteiligung enwor – energie & wasser vor ort GmbH, implementieren.	81

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herzogenrath ergeben.	82	<p>E3</p> <p>Die Stadt Herzogenrath sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen.</p> <p>Allen in den Gremien der Beteiligungen sitzenden Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern sollte kompakte Fachliteratur zu den Rechten und Pflichten der Vertreter und Vertreterinnen zur Verfügung gestellt werden.</p>	82

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath 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 Stadt Herzogenrath ist durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Vergleich zu vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen begünstigt. Dennoch hat sie im Jahr 2019 im interkommunalen Vergleich mit 46 Kommunen den zweithöchsten Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

In der Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Stadt Herzogenrath mit 52,6 Fällen je 1.000 Einwohner mehr Hilfefälle betreut als die übrigen 48 verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dies führt im Wesentlichen dazu, dass die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren höher sind als bei allen anderen Vergleichskommunen.

Zudem hat ein Personalmangel in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe dazu geführt, dass die Stadt in 2019 geringere Kostenerstattungen realisiert hat. Auch dies hat sich negativ auf den Fehlbetrag ausgewirkt. Zwischenzeitlich hat sich die personelle Situation in diesem Bereich verbessert. Die gpaNRW empfiehlt, dass die Stadt die personelle Situation im Jugendamt ständig in den Blick nehmen sollte. Zudem könnte die Stadt die Strategie und die Steuerung der Hilfen zur Erziehung verbessern.

Einzelne Elemente einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich HzE sind in der Stadt Herzogenrath bereits vorhanden. Das Jugendamt der Stadt Herzogenrath verfügt jedoch bisher über keine Gesamtstrategie in diesem Handlungsfeld mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen.

Die Stadt Herzogenrath hat für die Hilfe zur Erziehung noch kein Finanzcontrolling etabliert. Ziele und Kennzahlen wurden im geprüften Zeitraum nicht formuliert und festgelegt. Es erfolgte nur eine anlassbezogene Budgetkontrolle mit Hinblick auf die Haushaltsansätze. Die Definition steuerungsrelevanter Kennzahlen mit entsprechenden Zielwerten und ihre regelmäßige Auswertung würden den Aufgabenbereich HzE dabei unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen oder sinkende Erträge aufzuzeigen und rechtzeitig gegenzusteuern sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

Das Fachcontrolling fand in der Stadt Herzogenrath im geprüften Zeitraum auf der Einzelfallebene statt. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerübergreifende Auswertungen erfolgten noch nicht.

Die Stadt Herzogenrath hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe für das Handlungsfeld Hilfen zur Erziehung in einem Qualitätshandbuch für den ASD schriftlich geregelt. Die gpaNRW bewertet es positiv. Optimiert werden könnte dies unter anderem noch durch die schriftliche Fixierung von Wirtschaftlichkeitsaspekten im Rahmen des Hilfeplanverfahrens. Gerade vor dem Hintergrund der höheren Aufwendungen sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte konsequent angewendet werden, um den steigenden Aufwendungen möglichst entgegenzuwirken.

In der detaillierten Hilfeartenprüfung stellt sich heraus, dass die Stadt Herzogenrath in einigen Hilfearten gute bis sehr gute Kennzahlenergebnisse erzielt. Auffällig ist jedoch, dass Herzogenrath häufig eine hohe Falldichte aufweist. Zum Teil sind die hohen Falldichten auf eine Vorgehensweise bei Hilfeplänen für begleitende Leistungen in Herzogenrath zurückzuführen, die von den anderen geprüften Kommunen abweicht.

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 Finanzstatistik¹⁶ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

¹⁶ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

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

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

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

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Herzogenrath ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW, insbesondere durch eine geringe Kinderarmut, soziostrukturell begünstigt. Der geringe Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung wirkt sich allerdings negativ auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen und auf den Fehlbetrag aus.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen; vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

Die **Stadt Herzogenrath** ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁷ zugeordnet. Diese Einordnung bedeutet eine geringe Kinderarmut und kann sich somit strukturell begünstigend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Kinderarmut ist im Querschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen nicht besonders stark ausgeprägt. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohnern sind dem Typ 5 / Belastungsklasse 3 (geringe Kinderarmut) und Typ 6 / Belastungsklasse 5 (sehr geringe Kinderarmut) zugeordnet. Lediglich 19 Jugendämter von Städten unter 50.000 Einwohnern fallen unter

¹⁷ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

den Jugendamtstyp 4 / Belastungsklasse 2 (hohe Kinderarmut) bzw. Belastungsklasse 1 (sehr hohe Kinderarmut).

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

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Herzogenrath im Jahr 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	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	18,94	17,39	19,17	20,00	20,81	24,63	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	4,50	1,70	3,10	3,75	5,03	7,80	92
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	20,58	12,05	17,43	18,84	20,15	25,29	129

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

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab. Vor diesem Hintergrund wird daher zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung dargestellt.

In **Herzogenrath** beträgt der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren 18,94 Prozent und liegt unterhalb des Medians. Der geringe Anteil kann sich begünstigend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut Angaben der Stadt ist die demografische Entwicklung zwischen 2012 und 2020 recht stabil. Insgesamt ist ein Bevölkerungswachstum von unter einem Prozent zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren jedoch um knapp ein Prozent zurückgegangen. Diese Entwicklung kann sich auf den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Jugendarbeitslosenquote

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von 4,50 Prozent gehört die Stadt Herzogenrath zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Jugendarbeitslosenquoten. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung belastend auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ 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. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können somit zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Der Anteil Alleinerziehender positioniert sich mit rund 21 Prozent über dem dritten Viertelwert. Der vergleichsweise hohe Anteil kann sich folglich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ **Feststellung**

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

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

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

→ **Empfehlung**

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

3.3.3 Präventive Angebote

→ Die Stadt Herzogenrath bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Ein kommunales Gesamtsystem zur Prävention befindet sich allerdings gerade 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.

Die **Stadt Herzogenrath** hat noch keine Präventionskonzepte verschriftlicht. Aber auch ohne verschriftlichte Präventionsketten im klassischen Sinne hält das Jugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen -auch für ältere Kinder und Jugendliche- in Kooperation mit einem Netzwerk von unterschiedlichen Akteuren vor Ort vor. Laut Angaben des Jugendamtes befindet sich ein kommunales Gesamtsystem zur Prävention im Sinne einer kommunalen Präventionskette aktuell im Aufbau.

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

Die Präventivmaßnahmen sind sortiert nach Lebenslagen und Lebenssituationen, die hier nachfolgend mit entsprechenden Angeboten -nicht abschließend- aufgezählt werden:

- Schwangerschaft/frühe Kindheit: Familienhebammen, Babybesuchsdienste
- Kindergarten/Tagespflege: Kursangebote oder Sprechstunden der Erziehungsberatungsstelle
- Grundschule: Geheimtraining
- Weiterführende Schule: Kooperation des Jugendamtes und der Schule

Aber auch für ältere Kinder und Jugendliche hält die Stadt Herzogenrath vielfältige Angebote und Maßnahmen in enger Kooperation mit den Trägern vor Ort vor. Hierzu zählen beispielsweise zwei städtische Kinder- und Jugendtreffs, welche einrichtungsbezogene Kinder- und Jugendarbeit anbieten. Hinzu kommt ein Abenteuerspielplatz, der erlebnispädagogische Angebote vorhält sowie mobile Jugendarbeit, die im Rahmen von aufsuchender Kinder- und Jugendarbeit Angebote unterbreitet.

An allen Grundschulen und einer Förderschule in Herzogenrath unterstützen Schulsozialarbeitende die Schülerinnen und Schüler, das Lehrpersonal und die Eltern. Die Angebote sind niederschwellig und richten sich nach individuellen Problemlagen und Schwerpunktsetzung an den einzelnen Schulen. Anstellungsträger ist die Stadt Herzogenrath. An den weiterführenden Schulen, dem Berufskolleg sowie einer weiteren Förderschule in Herzogenrath wird die Schulsozialarbeit durch andere Träger bzw. umgewandelte Lehrerstellen angeboten.

In Herzogenrath gibt es eine Familien- bzw. Erziehungsberatungsstelle als niederschwellige Anlaufstelle. Diese befinden sich in Trägerschaft der Städteregion Aachen.

Die Kinder- und Jugendhilfeplanung wird von einer eigens eingerichteten Stabsstelle aufgestellt und überarbeitet.

Nach Einschätzung des Jugendamtes haben die zahlreichen Präventionsmaßnahmen einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Die niedrigen Hemmschwellen führen dazu, dass die vorgehaltenen Angebote auch intensiv genutzt werden. Vielfach kann beispielsweise über

die Sozialarbeit an den Schulen eine gute Vertrauensbasis aufgebaut werden, die dann eine wichtige Grundlage für weitere Hilfen darstellt.

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

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

Das Amt „A 51 – Jugendamt“ und das Amt „A40 – Schul- und Sportamt“ sind als eigenständige Verwaltungseinheiten im selben Dezernat zugeordnet. Da es sich bei beiden Bereichen teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich.

Das Jugendamt der Stadt Herzogenrath ist in die Abteilungen „51.1 – Verwaltung des Jugendamtes“, „51.2 – Kinder- u. Jugendförderung/Soziale Arbeit an Schulen“, „51.3 – Soziale Dienste“ und „51.4 – Kindertagesbetreuung“ gegliedert. Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung 51.3 verortet und sozialräumlich organisiert. Der ASD ist, wie die anderen Bereiche des Jugendamtes auch, zentral im Rathaus in Herzogenrath untergebracht. Außenstellen gibt es nicht. Es wurden zudem die Spezialdienste „Pflegekinderdienst (PKD)“, „Eingliederungshilfe nach § 35a“, Erziehungsstellenberatung, Jugendhilfe im Strafverfahren, Sozialpädagogische Familienhilfe und UMA eingerichtet, um das für diese Gebiete erforderliche Fachwissen an einer Stelle zu bündeln. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist in der Abteilung 51.1 verortet.

Innerhalb des ASD besteht ein engmaschiger, wöchentlich stattfindender Informationsaustausch. Die regelmäßigen Besprechungen, klassische Umläufe und auch Rundmails gewährleisten, dass alle Fachkräfte schnell und vollumfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert werden.

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

Die Stadt Herzogenrath hat keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für die Hilfe zur Erziehung eingerichtet. Gleichzeitig ist ein regelmäßiger Austausch mit den Trägern im Rahmen von Stadteilrunden in allen drei Stadtteilen vorhanden.

Zusätzlich ist das Jugendamt in diversen weiteren örtlichen und überörtlichen Netzwerken und Arbeitskreisen aktiv.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Herzogenrath hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Erste Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.

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 Herzogenrath** hat zwar keine schriftlich ausformulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete. Erste Grundlagen sind jedoch vorhanden. Sie ergeben sich in erster Linie aus den festgelegten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.

Folgende Ziele wurden im Haushaltsplan 2021 u.a. formuliert:

- Intensivierung der Beratung der Familien in erzieherischen Fragen
- Akquirierung neuer Pflegefamilien und Erziehungsstellen
- Qualifizierung und Fortbildung von Pflegeeltern
- Ausbau familienergänzender Hilfe zur Vermeidung von Fremdunterbringung

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

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

→ **Empfehlung**

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

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

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

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

Ein Finanzcontrolling wurde in der **Stadt Herzogenrath** für das Jugendamt bisher nicht etabliert. Aktuell befindet sich der Aufbau eines Finanzcontrollings in der konzeptionellen Entwicklung. Über das genutzte Fachverfahren im Jugendamt gibt es aber bereits die Möglichkeit für detaillierte Auswertungen. Diese finden allerdings bisher nur punktuell und bedarfsorientiert statt. Hier werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, ohne jedoch diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen würden, gibt es somit nicht.

Ein regelmäßiges Berichtswesen existiert ebenfalls nicht.

Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen, wie z.B. „Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner“ oder „Falldichte“, sollten darüber hinaus auch im Haushalt dargestellt werden. Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung könnten damit schneller und besser analysiert werden, um frühzeitig Gegenmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

Der Anstieg der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung belastet die kommunalen Haushalte massiv. Es ist daher sinnvoll, ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren. Im Falle von deutlich steigenden Aufwendungen hat die Stadt Herzogenrath dann das nötige Rüstzeug, um negative Entwicklungen zeitnah zu erkennen, diese zu analysieren und ggf. direkt gegensteuern zu können. Ziel sollte es dabei auch sein, alle Gremien frühzeitig einzubinden und zu informieren, damit etwaige Veränderungen nachvollziehbar erläutert werden können, um einheitliche Vorgaben zu setzen und gemeinsam strategische Entscheidungen zu treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte, wie geplant, das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung etablieren, steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen, diese regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen darstellen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Herzogenrath 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.

Die qualitative Zielerreichung und die Wirksamkeit der Hilfen werden bei der **Stadt Herzogenrath** im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Diese Aufgabe ist bei der Leitung der Abteilung 51.3 angesiedelt. Ein klassisches Fachcontrolling des Jugendamtes wurde bisher nicht etabliert und befindet sich analog des Finanzcontrollings aktuell in der konzeptionellen Entwicklung.

Zunächst werden im Hilfeplangespräch konkrete Ziele festgelegt. Diese werden im Rahmen des folgenden Hilfeplangesprächs bzw. spätestens im Rahmen der Fortschreibung des Hilfeplans überprüft. Bei einer Verlängerung bedarf es einer Begründung anhand der Hilfeplanung und der Zielerreichung, dass die entsprechende Hilfe weiterhin notwendig und geeignet ist.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle werden jedoch nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet und ausgewertet.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte aber auch die Zielerreichung der einzelnen Hilfearten fallübergreifend überprüft werden. Hierzu sind weitere Auswertungen nötig, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten, Laufzeiten oder Fachleistungsstunden. Diese Auswertungsmöglichkeiten könnten mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Hieraus könnten Fachcontrollingberichte entstehen, die mit zukünftigen Finanzcontrollingberichten zusammengeführt werden sollten.

Insbesondere vor dem Hintergrund des sehr hohen Fehlbetrags HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren und der sehr hohen Falldichte, könnten die gewonnenen Erkenntnisse zudem auch anbieterbezogen aufbereitet werden. Die nachweislichen Fakten könnten dann wiederum für regelmäßigen Qualitätsdialoge mit den Trägern hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung eines zukünftigen Fach- und Finanzcontrollings könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Darstellung der Prozesse im Qualitätshandbuch bzw. den Rahmenkonzepten der Stadt Herzogenrath können noch optimiert werden. Die Prozesse im Handbuch beinhalten keine zeitlichen Vorgaben oder Fristen. Positiv ist, dass die Stadt jeden Teilprozess mit Zielen hinterlegt hat.

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 Herzogenrath** hat die Prozesse und die Qualitätsstandards in einem Qualitätshandbuch niedergeschrieben. Das Handbuch steht den Beschäftigten in digitaler Form über EDV zur Verfügung. In diesem Handbuch werden die Kernprozesse der Hilfe zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII im Allgemeinen sowie im Speziellen für Fälle mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung nach § 8 a SGB VIII beschrieben. Für die Bereiche Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowie für den Pflegekinderdienst wurden die Kernprozesse in eigenen Konzepten beschrieben.

Das Qualitätshandbuch und die weiteren Konzeptionen bieten eine gute Grundlage, um die Prozessqualität zu sichern. Zudem helfen die detaillierten Verfahrensstandards bei der einheitlichen und effektiven Bearbeitung der Hilfeplanfälle. In den Beschreibungen hat die Stadt bisher allerdings keine zeitlichen Vorgaben und Fristen aufgenommen.

Die elektronische Akte ist im Jugendamt über das genutzte Fachverfahren fest etabliert.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Herzogenrath sollte in die Prozessbeschreibungen zeitliche Vorgaben und Fristen aufnehmen.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren enthält verbindliche Verfahrensstandards. Es fehlen jedoch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten.

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 **Herzogenrath** hat in ihrem Qualitätshandbuch schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren festgelegt. Die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards werden größtenteils umgesetzt. Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit wurden bisher nicht schriftlich fixiert.

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

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

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird im Laufe des Prozesses durch die Abteilungsleitung 51.3 überprüft. Um Fristversäumnisse zu vermeiden bzw. Fortschreibungen der Hilfepläne zu überwachen, führt jede Fachkraft eine eigene separate Wiedervorlage.¹⁸

→ **Empfehlung**

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

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herzogenrath hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses. Fehlende Informationen zu Erfahrungen und Erfolgen mit Anbietern erschweren die Auswahl des richtigen Anbieters.

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

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

Das Jugendamt der **Stadt Herzogenrath** hat die Fallsteuerung gut strukturiert. Die Zugangssteuerung erfolgt anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse¹⁹.

¹⁸ vgl. Kapitel „3.5.2 Prozesskontrollen“

¹⁹ vgl. Kapitel „3.5.1.1. Ablauf Hilfeplanverfahren“

Bereits mit Bekanntwerden des Hilfefalls erfolgt durch die fallführenden Fachkräfte die Zuständigkeitsprüfung. Bei komplexen Sachverhalten wird die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Verfahren einbezogen. Vertiefende Informationen sind im Kapitel „3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche“ zu finden.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers findet im Rahmen des Fachgesprächs unter Beteiligung mehrerer Fachkräfte statt. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden und wird kontinuierlich gepflegt. Bei Bedarf können die Fachkräfte jederzeit auf die Angebote zurückgreifen. Erfahrungen und Beschreibungen zur Zusammenarbeit oder zur Qualifikation einzelner Mitarbeitender enthält das Anbieterverzeichnis nicht.

Die Überprüfung der Rechnungen der Träger im ambulanten Bereich erfolgt durch den ASD und für den stationären Bereich durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Regelungen, nach denen kostenintensive (z.B. Heimunterbringungen) oder langlaufende Fälle von der nächst höheren Hierarchieebene (Abteilungs- oder Amtsleitung) genehmigt werden (sog. Kostenhierarchie) gibt es in Herzogenrath.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern, um umfassende Informationen bei der Anbieterauswahl zu erhalten.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Stadt Herzogenrath bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfgewährung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Es fehlen jedoch schriftlich festgelegte Verfahrensstandards, die Arbeitsabläufe verbindlich und transparent festlegen.

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.

Bei der **Stadt Herzogenrath** stellen die Kostenerstattungen ca. 72 Prozent aller Erträge für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund zwei Mio. Euro. Bezogen auf die 458 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Erstattungen von 4.369 Euro pro Hilfefall.

Kostenerstattungen HzE 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen gesamt je Hilfefall HzE in Euro	4.369	0,00	3.877	5.364	6.999	17.312	45

Bei den Kostenerstattungen je Hilfefall erreicht Herzogenrath einen Wert über dem ersten Viertelwert. Über 50 Prozent aller Vergleichskommunen generieren damit höhere Erträge aus Kostenerstattungen je Hilfefall.

Entwicklung Kostenerstattungen HzE

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Kostenerstattungen gesamt je Hilfefall HzE in Euro	7.840	6.472	5.164	4.369

Trotz der deutlichen Steigerung der Aufwendungen je Hilfefall haben sich die Kostenerstattungen je Hilfefall seit 2016 stetig verringert.

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

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. Laut Angaben des Jugendamtes war die Personalsituation in den letzten Jahren angespannt. Die Kostenerstattungsansprüche konnten daher nicht durchgehend zeitnah bearbeitet werden.

Im Rahmen eines Personalbemessungsverfahrens für die WiJu im Jahr 2019 konnten jedoch entsprechende Maßnahmen ergriffen und so die WiJu personell stärker aufgestellt werden.

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

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Herzogenrath sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen, um insbesondere neuen Fachkräften transparente und verbindliche Arbeitsabläufe vorzugeben.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Herzogenrath verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Dies birgt die Gefahr, dass Risiken und Fehlerquellen nicht oder zu spät erkannt werden. Es gibt keine für alle Fachkräfte und Vorgesetzten einsehbaren Wiedervorlagen. Dies erschwert den Überblick zur zeitgerechten Aufgabenerledigung.

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

Die prozessintegrierten Kontrollen beziehen sich auf Kontrollen in den Arbeitsabläufen aus Dienstanweisungen oder gesetzlich vorgegebene Kontrollhandlungen, wie der Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII. Hierfür hat das Jugendamt **Herzogenrath** eine hohe Priorität festgelegt. Prioritäten in der Fallbearbeitung werden von den verantwortlichen Fachkräften fallabhängig selbst gesteuert. Hierzu gibt es keine festgelegten Standards. Rückstände werden mit der Leitung der Abteilung 51.3 besprochen und diese entscheidet nach Akteneinsicht, was priorisiert bearbeitet werden muss

Die Software des Jugendamtes führt durch die Falleingabe und beinhaltet Plausibilitätsprüfungen. Wenn Eingaben im Fall fehlen, ist eine weitere Bearbeitung nicht möglich. Im System werden die Daten und Fristen sowie die Verfahrensbeteiligten für das Hilfeplangespräch eingegeben, die dann auch auswertbar sind.

Prozessunabhängige Kontrollen finden durch unabhängige Stellen, wie z.B. das Rechnungsprüfungsamt statt und gehören nicht zu den prozessintegrierten Kontrollen innerhalb der Leistungsgewährung. Im Jugendamt finden keine standardisierten prozessunabhängigen Kontrollen statt. Die Fallkontrollen erfolgen durch die Leitungen der Abteilung 51.3. Vorgaben gibt es dazu nicht.

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

→ **Empfehlung**

Bei den Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus.

→ **Empfehlung**

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

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Ein Personalkonzept für die WiJu wurde im Jahr 2019 entwickelt. Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD ist dagegen nicht vorhanden.

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

Im Jugendamt der **Stadt Herzogenrath** wurde im ASD bisher keine Personalbemessung vorgenommen. Für den Spezialdienst Eingliederhilfen hat eine Bemessung allerdings bereits stattgefunden und für den Pflegekinderdienst und die Erziehungsstellenberatung wird diese aktuell erstellt. Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde im Jahr 2019 ein Personalkonzept erstellt.

Ein regelmäßiger Soll- und Ist-Stellen Vergleich wird im Jugendamt nicht durchgeführt. Es besteht keine spezielle Personalbedarfsplanung für das Jugendamt. Nach Aussagen der Stadt sind derzeit nicht alle Soll-Stellen besetzt. Laut Angaben des Jugendamtes sind derzeit im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe zwei von drei Stellen mit jeweils 50 Prozent Beschäftigungsumfang und im ASD Stellen mit einem Volumen von 42,5 Wochenstunden nicht besetzt.

Im Jugendamt der Stadt Herzogenrath gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Allerdings können nach den Angaben des Jugendamtes die ausgeschriebenen Stellen aufgrund von langen Verfahren in der Regel erst mit Zeitversatz wiederbesetzt werden.

Das Jugendamt hat die Erfahrung gemacht, dass etwaige Stellennachbesetzungen schwieriger werden. Als Ursache sieht das Jugendamt u.a. den generellen Fachpersonalmangel.

Eine kontinuierliche und qualitativ gleichbleibend gute Arbeit wird durch die verbindlichen Verfahrensstandards sichergestellt. Im Qualitätshandbuch werden ausführlich sämtliche Abläufe im ASD beschrieben. Die Fachkräfte haben jederzeit die Möglichkeit, sämtliche Verfahrensabläufe nachzulesen.

Das Jugendamt legt großen Wert auf gute Qualifikations- und Fortbildungsmöglichkeiten. Die Teilnahme an Fortbildungen zu allen relevanten Themen der Jugendhilfe ist ausdrücklich erwünscht und wird den Fachkräften durch das Jugendamt auch ermöglicht. Nach Einschätzung des Jugendamtes führt dies zu einer hohen Fachlichkeit der eingesetzten Fachkräfte.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	34	11	27	30	35	53	46
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	198	48	101	131	157	212	45

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.

Wie im Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“ dargestellt, hat Herzogenrath eine andere Vorgehensweise bei der Erfassung von Annexleistungen als die meisten geprüften Vergleichsstädte. Durch dieses abweichende Vorgehen sind die Kennzahlen Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD und Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu in Herzogenrath nur eingeschränkt mit den anderen Kommunen vergleichbar.

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, die insbesondere örtliche und individuelle Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen.

Im Vergleichsjahr 2019 waren 13,5 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die die rund 458 Hilfeplanfälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 34 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Herzogenrath über dem Median. Eine Personalbemessung für die ASD hat bisher nicht stattgefunden. Für die Spezialdienste hat dies schon teilweise stattgefunden.

→ Empfehlung

Die Stadt Herzogenrath sollte die Stellenbemessung des ASD regelmäßig überprüfen, um eine bedarfsgerechte Stellenausstattung zu gewährleisten.

Entwicklung Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD	32	35	34	34

Trotz steigender Hilfeplanfälle sinkt die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle ASD“ ab 2018 leicht ab. Ursächlich hierfür ist der Stellenzuwachs von 12,1 Stellen (2017) auf 13,5 Stellen (2018).

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Ein Personalkonzept für die WiJu wurde 2019 entwickelt.

Im Vergleichsjahr 2019 wurden in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die rund 458 Hilfeplanfälle von 2,3 Vollzeit-Stellen bearbeitet. Damit fielen auf eine Vollzeit-Stelle rund 198 Hilfeplanfälle. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Herzogenrath damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die die meisten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle in der WiJu bearbeiten. Auch der Richtwert der gpaNRW, der als Orientierung dient, wird damit deutlich überschritten.

Auch in der Zeitreihe von 2016 bis 2018 haben 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger Hilfefälle je Vollzeit-Stelle WiJu bearbeitet als in Herzogenrath.

Entwicklung Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu	204	240	182	198

2018 wurden noch 16 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu weniger bearbeitet als in 2019. In 2019 standen weniger Vollzeitstellen zur Verfügung – gleichzeitig ist die Zahl der Hilfefälle gestiegen. Dies hat zu den im Abschnitt 3.5.1.3 beschriebenen Nachteilen bei der Bearbeitung der Kostenerstattungen geführt.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Bei den Hilfen zur Erziehung entstand im Jahr 2019 in Herzogenrath ein Fehlbetrag von 1.062 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die Stadt Herzogenrath reiht sich dabei bei den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte mit den höchsten Fehlbeträgen ein. Sowohl die vergleichsweise hohen jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen je Hilfefall als auch hohe Falldichte wirken sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

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

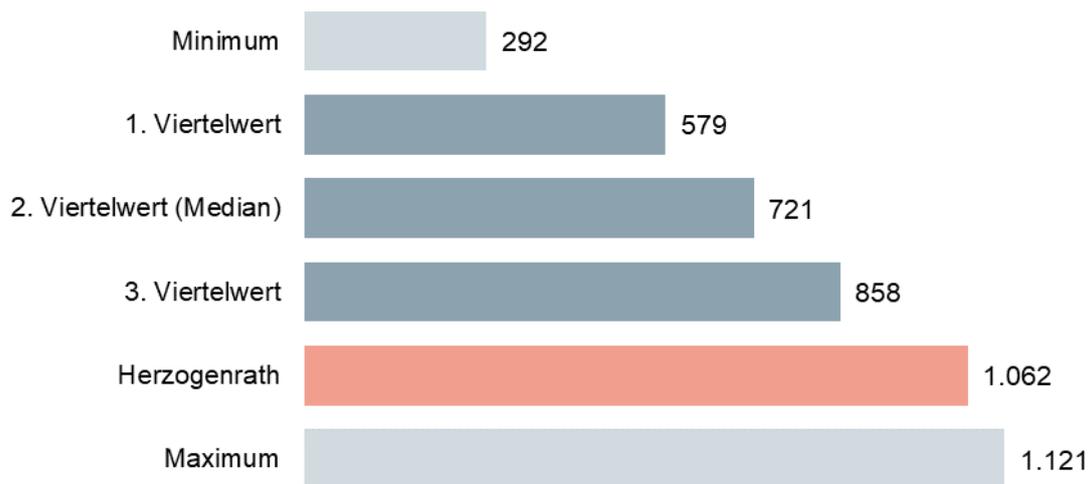
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab.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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung der **Stadt Herzogenrath** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches „06 Kinder- Jugend- und Familienhilfe“ des Haushaltplanes der Stadt Herzogenrath gleichzusetzen. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

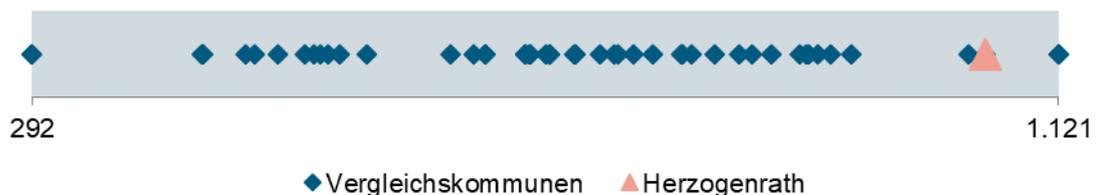
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2019 bei rund 9,3 Mio. Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich die Transfer- und Personalaufwendungen, sowie die Aufwendungen für Kostenerstattungen an andere Kostenträger aus. Die Transferaufwendungen von rund 9,7 Mio. Euro beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung durch die Träger. 2018 lag der Fehlbetrag noch bei 8,9 Mio. Euro. Auch in diesem Jahr sind die Transferaufwendungen mit 9,3 Mio. Euro die größte Aufwandsposition.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge, die im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung in der Regel in Form von Kostenerstattungen generiert werden. Ertragsseitig ist in Herzogenrath die Kostenerstattung für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge die Position mit dem größten Volumen. 2019 konnten hier insgesamt rund 918.000 Euro vereinnahmt werden. 2018 lagen diese Erträge noch bei rund 1,3 Mio. Euro.

Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2019 gehört die Stadt Herzogenrath mit dem Fehlbetrag von 1.062 Euro zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Fehlbeträgen.

Im Zeitreihenvergleich von 2016 bis 2019 steigt der Fehlbetrag um rund 373 Euro je Jugendeinwohner (ca. 35 Prozent). Ursächlich hierfür sind insbesondere die ab 2017 stark steigenden Transferaufwendungen HzE - während zeitgleich Erträge aus Kostenerstattungen jedes Jahr weiter sinken. Die Kombination der genannten Faktoren wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

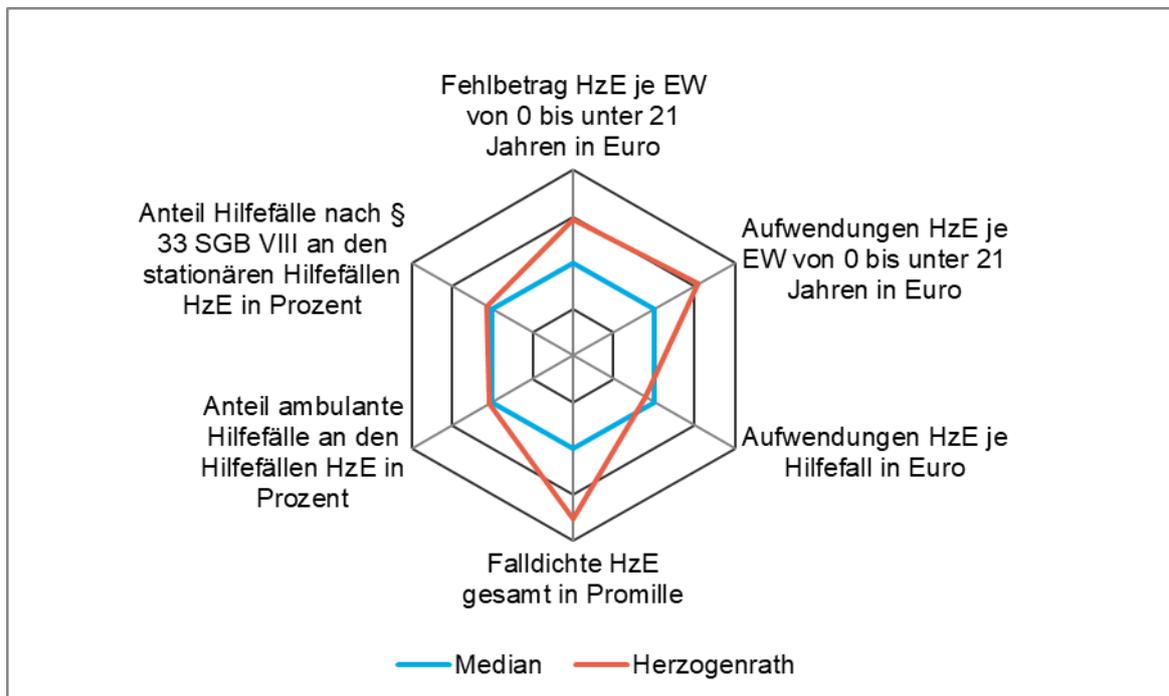
Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Herzogenrath mit den folgend dargestellten Fehlbeträgen - bis auf das Jahr 2016- zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Fehlbeträgen.

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

2016	2017	2018	2019
689	882	1.012	1.062

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

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

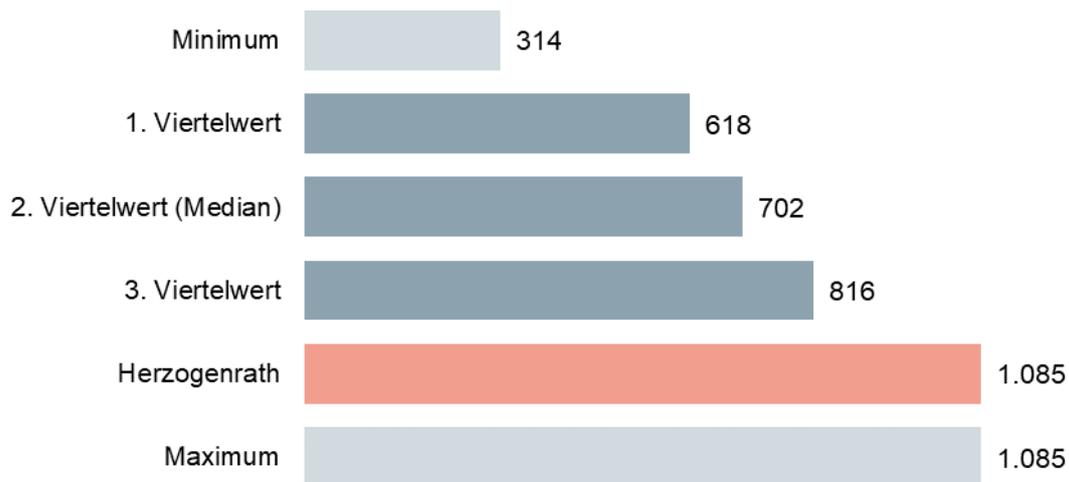
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Der leicht erhöhte Anteil ambulanter Hilfen und die deutlich unterdurchschnittlichen ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall sind ursächlich für die vergleichsweise geringen Aufwendungen je Hilfefall insgesamt. Diese entlasten den Fehlbetrag erheblich.

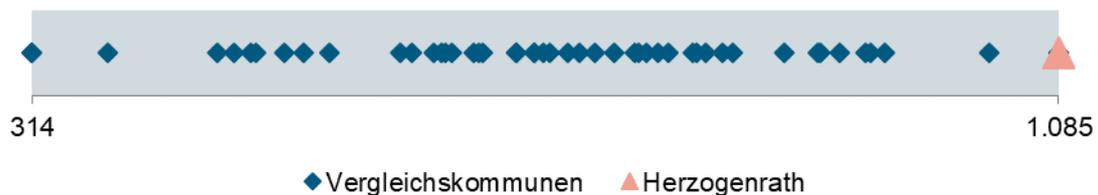
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen möglichst niedrig gehalten werden.

Die **Stadt Herzogenrath** hat 2019 Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in Höhe von rund 9,5 Mio. Euro.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.



Das Streudiagramm stellt die Aufwendungen im Einwohnerbezug dar. Hier hat die Stadt Herzogenrath mit Abstand den höchsten Wert im interkommunalen Vergleich.

Entwicklung Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro

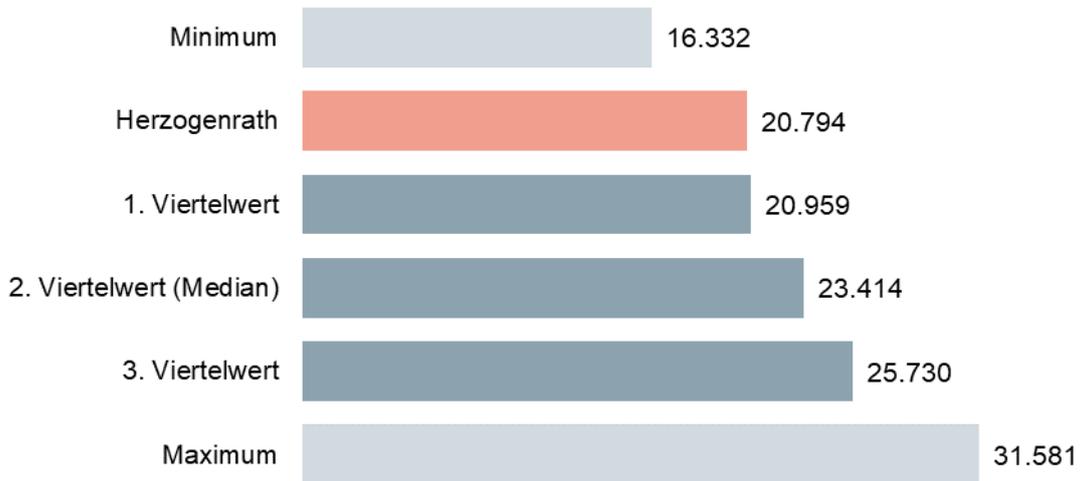
2016	2017	2018	2019
805	1.005	1.041	1.085

Im Zeitreihenvergleich ist zu sehen, dass es ab 2017 eine deutliche Steigerung der Aufwendungen HzE je Einwohner gegeben hat und von 2017 bis 2019 weiterhin eine leichte Erhöhung gab.

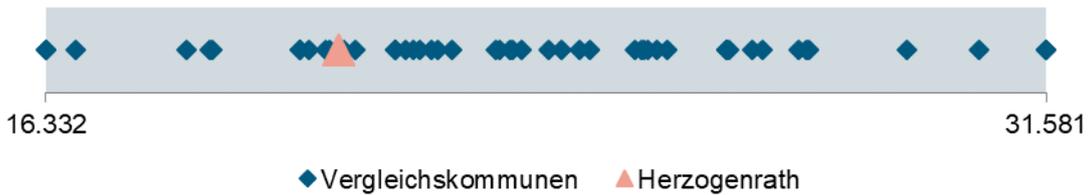
Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen im Bereich der HzE sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Helfefall. In 2019 wurden in Herzogenrath insgesamt 458 Helfefälle bearbeitet, davon waren 263 Fälle ambulant und 195 stationär.

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

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2019



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



Zur vertiefenden Betrachtung stellt die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und die stationären Aufwendungen je Helfefall dar.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	9.259	6.584	9.900	11.092	12.706	17.908	45
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	36.312	31.351	36.392	39.906	43.749	51.603	45

Für die ambulanten Hilfen hat die Stadt Herzogenrath 2019 Transferaufwendungen von rd. 2,4 Mio. Euro für insgesamt 263 Helfefälle erbracht. Bezogen auf die Aufwendungen je Helfefall von

9.259 Euro hat die Stadt Herzogenrath geringere Aufwendungen als dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Ursache für die vergleichsweise geringen Aufwendungen sind insbesondere im Bereich der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen für seel. Behinderte Kinder und Jugendliche) zu finden. Aber auch im Bereich von Erziehungsbeistand und der sozialpädagogischen Familienhilfen liegen die auf den Hilfefall bezogenen Aufwendungen unter dem Median.²⁰

Für den stationären Bereich hat die Stadt Herzogenrath 2019 rd. 7,1 Mio. Euro für 195 Hilfefälle aufwendet und hat somit Aufwendungen von 36.312 Euro je Hilfefall. Damit gehört die Stadt Herzogenrath zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall. Der überdurchschnittliche Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflegefamilien, aber auch die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall in der Heimunterbringung wirken sich hier positiv aus²¹.

Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.568	21.125	20.245	20.794
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.809	9.108	9.396	9.259
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.673	35.417	34.716	36.312

Im Zeitreihenvergleich von 2016 bis 2019 schwanken die Aufwendungen je Hilfefall. Insgesamt betrachtet kann die Stadt Herzogenrath ihre Gesamtaufwendungen je Hilfefall nicht konstant halten.

Nachdem die ambulanten Aufwendungen bis 2018 um rund 17 Prozent auf den Höchststand von 9.396 Euro ansteigen, sinken sie 2019. Damit positioniert sich die Stadt Herzogenrath 2019 unter dem ersten Viertelwert.

Die stationären Aufwendungen steigen im Zeitreihenvergleich bis 2019 um rund 7 Prozent. Die Stadt Herzogenrath gehört im ganzen Vergleichszeitraum zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je stationärem Hilfefall.

Die weiteren beeinflussenden Hilfen werden im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 ff.“ näher betrachtet.

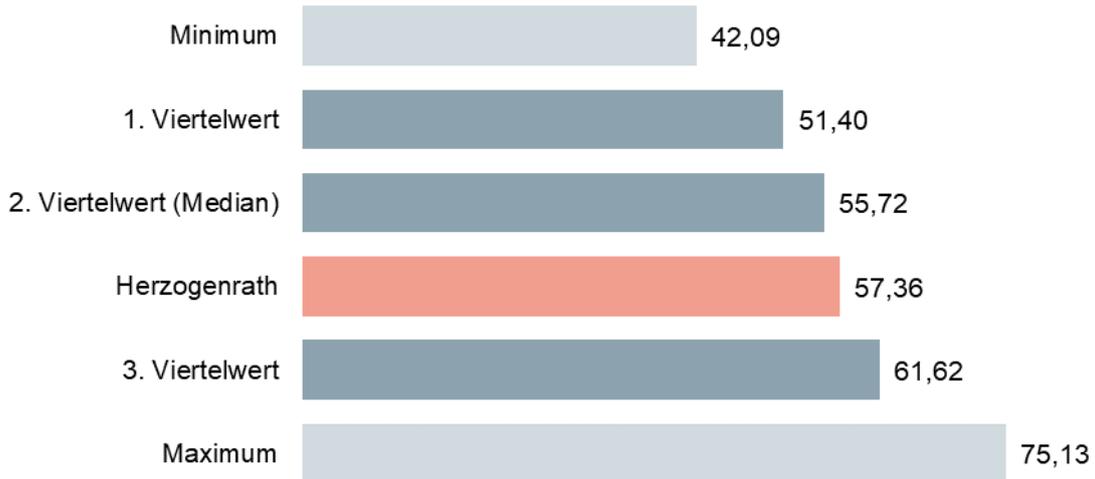
²⁰ vgl. Kapitel „3.7.2 Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII“

²¹ vgl. Kapitel „3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle“ und „3.7.2 Heimerziehung § 34 SGB VIII“

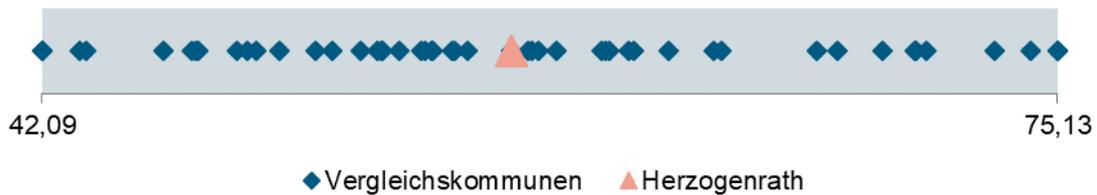
3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Herzogenrath hat 2019 einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle, was sich grundsätzlich positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall und entsprechend entlastend auf den Fehlbetrag auswirkt. Der Anteil weist seit 2018 eine steigende Tendenz auf.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



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



Die **Stadt Herzogenrath** hat einen leicht erhöhten Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen. Auch hier spielt die abweichende Zählung von Hilfefällen eine gewisse Rolle.²² Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen haben 2019 einen niedrigeren Anteil an ambulanten Hilfen.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Herzogenrath hat eine sehr hohe Falldichte. Auch stellen die jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen den neuen Maximalwert da. Das sind einige der Gründe, warum die Stadt Her-

²² vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“

zogenrath im interkommunalen Vergleich 2019 ein schlechteres Ergebnis sowohl bei den Aufwendungen als auch bei dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren erzielt als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	54,54	54,39	57,15	57,36

Seit 2017 weisen die Fallzahlen eine steigende Tendenz, sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich auf. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Fallzahlen vor allem im ambulanten Bereich steigen. In der Folge ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle seit 2018 gestiegen. Die Falldichte insgesamt ist dahingehend stark angestiegen²³.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

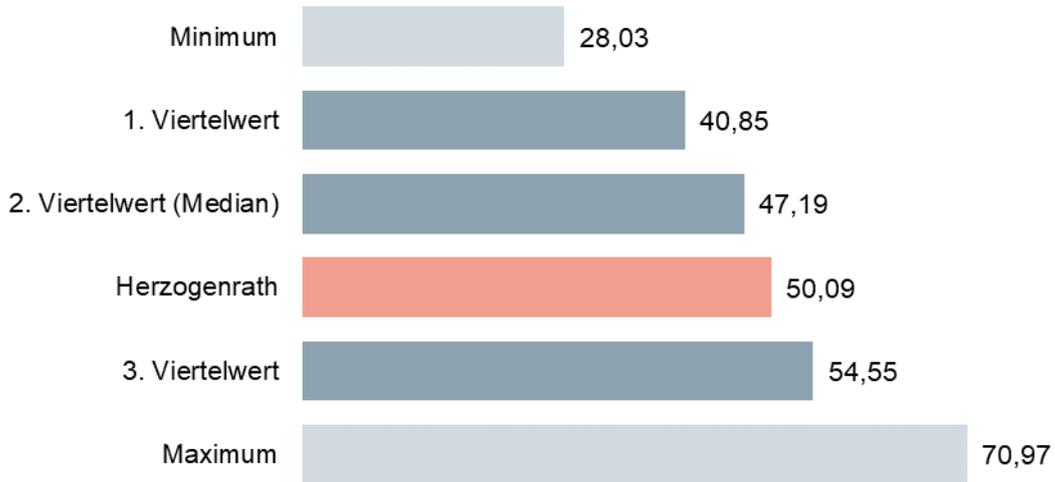
- Der überdurchschnittlich hohe Anteil der Vollzeitpflegefälle wirkt sich entlastend auf die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen und damit begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

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

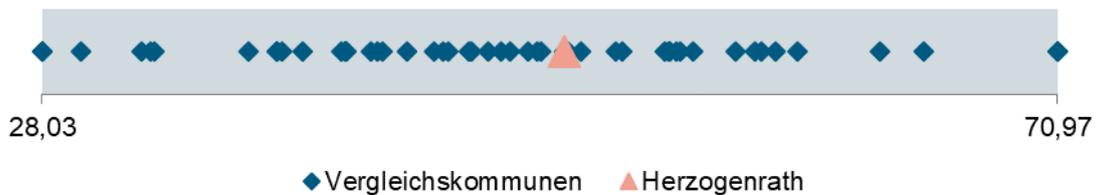
In 2019 waren 98 der 195 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Herzogenrath** Vollzeitpflegefälle.

²³ vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019



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



Der höhere Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Herzogenrath ist grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert somit die Aufwendungen und entsprechend auch den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Entwicklung des Anteils Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2016	2017	2018	2019
55,58	51,93	51,76	50,09

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt im Zeitverlauf von 2016 bis 2019 eine sinkende Tendenz von rund 5 Prozent.

Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“

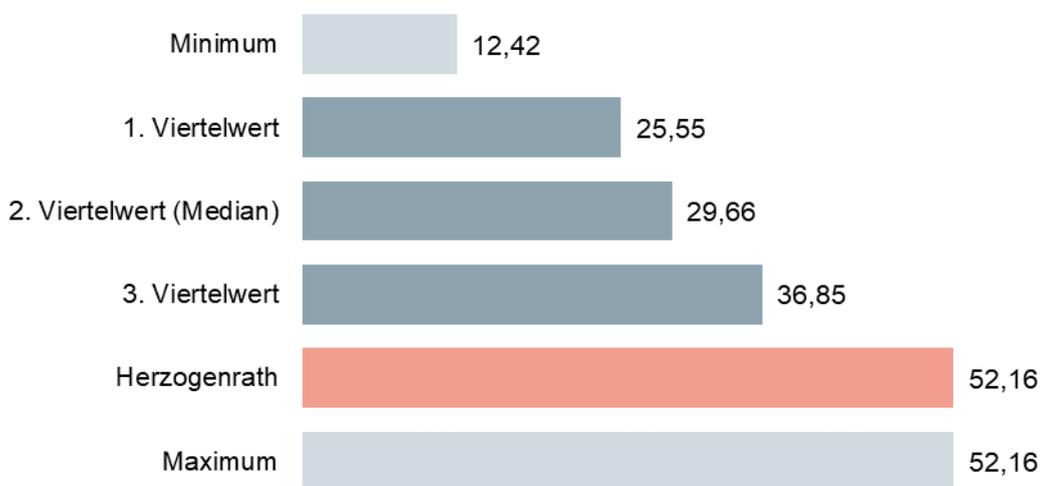
3.7.1.4 Falldichte

→ **Feststellung**

Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Herzogenrath. Dies führt zu einer hohen Haushaltsbelastung der Stadt.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 48 Kommunen eingeflossen.



Aktuell hat die Stadt Herzogenrath mit Abstand die höchste Falldichte unter den geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Das Maximum ist unter anderem auf die Vorgehensweise bei Annexleistungen in der Stadt Herzogenrath zurückzuführen. Für die Prüfung hat die gpaNRW definiert, welche Hilfefälle in der Datenerfassung berücksichtigt werden müssen. Als Hilfefall betrachtet die gpaNRW nur Hilfefälle für Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII mit einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Die Stadt Herzogenrath stellt für Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall jeweils getrennte Hilfe-

pläne auf und dokumentiert sie entsprechend getrennt. Für jede Hilfe werden auch die Verfahrensstandards des Hilfeplanverfahrens separat abgearbeitet. Beispielsweise wird für einen Fall unter § 34 SGB VIII Heimerziehung eine Rückführung in die Familie vorbereitet. Dafür wird eine zusätzliche sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII installiert. Die Stadt Herzogenrath leitet für diese Hilfen jeweils ein separates Hilfeplanverfahren ein. Die meisten geprüften Kommunen führen für solche Annexleistungen keine gesonderten Hilfeplanverfahren durch. Sie werden unter der Hilfeart erfasst, bei der der Schwerpunkt der Hilfe liegt. In diesem Fall würde die Stadt Herzogenrath zwei Hilfeplanverfahren einleiten, während die Mehrheit der vergleichbaren Städte nur ein Hilfeplanverfahren durchführt. Die andere Zählweise ist einer der Gründe für die im interkommunalen Vergleich sehr hohe Falldichte der Stadt Herzogenrath.

Ein weiterer Grund für diese Positionierung ist das im Jahr 2011 etablierte Modell „OGS-Plus“. Hierdurch ergeben sich Hilfefälle im Bereich der sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII welche in der Datenerfassung zu berücksichtigen waren.²⁴ Die meisten geprüften Kommunen haben ein solches Modell und entsprechende Hilfeplanverfahren nicht.

Auch ambulante und stationäre Falldichte getrennt betrachtet positionieren sich ähnlich.

Falldichte HzE in Promille 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	29,92	5,23	13,77	17,26	20,94	31,93	48
Falldichte HzE stationär in Promille	22,24	4,63	9,70	13,09	15,76	22,24	48

Die oben beschriebene Zählweise hat einen Einfluss auf die ambulante und stationäre Falldichte. Wie hoch dieser Einfluss ist, kann im Rahmen der aktuellen Prüfung durch die gpaNRW nicht ermittelt werden.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen im ambulanten und stationären Bereich differenziert dar.

Entwicklung der Hilfeplanfälle

	2016	2017	2018	2019
ambulante Hilfefälle	200,73	232,27	258,96	262,98
davon ambulante Hilfefälle für UMA	5,32	5,40	7,08	4,91
stationäre Hilfefälle	167,34	194,99	194,15	195,48
davon stationäre Hilfefälle für UMA	23,83	31,66	28,83	22,24
Hilfefälle gesamt	368,07	427,06	453,11	458,46

²⁴ vgl. Kapitel „3.7.2.1 Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII“

Die Zahl der Hilfefälle ist im Prüfungszeitraum um 24 Prozent im ambulanten und um 14 Prozent im stationären Bereich gestiegen.

Dementsprechend ist auch die Falldichte in Herzogenrath im Prüfungszeitraum kontinuierlich gestiegen. Diese Entwicklung ist sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich zu beobachten.

Entwicklung der Falldichte HzE in Promille

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE gesamt in Promille	41,12	47,59	51,44	52,16
Falldichte HzE ambulant in Promille	22,43	25,88	29,40	29,92
Falldichte HzE stationär in Promille	18,70	21,73	22,04	22,24

Die wachsenden Falldichten wirken sich negativ auf den Fehlbetrag der Stadt Herzogenrath aus. Wie im Kapitel „3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren“ dargestellt, hat sich der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im gleichen Zeitraum ebenfalls stark erhöht.

→ Empfehlung

Die Stadt Herzogenrath sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken, um letztlich auch die Haushaltsbelastung aus dem hohen Fehlbetrag zu reduzieren.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die 458 Hilfeplanfälle der **Stadt Herzogenrath** verteilen sich 2019 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2019

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil an Aufwendungen in Prozent
Soziale Gruppenarbeit gem. § 29 SGB VIII	44	3,43
Erziehungsbestand gem. § 30 SGB VIII	17	0,98
Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII	79	6,19
Erziehung in einer Tagesgruppe gem. § 32 SGB VIII	3	0,89
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	98	13,43
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	45	30,06
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII	1	0,31
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	97	18,09
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	76	26,61
davon Hilfe junge Volljährige ambulant gem. § 41 SGB VIII	33	3,56
davon Hilfe junge Volljährige stationär gem. § 41 SGB VIII	43	23,05

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes der Stadt Herzogenrath in 2019 bei der sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII), der Hilfen für Junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) und der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII).

Abgesehen von den Hilfen gemäß § 31 SGB VIII sind hier auch die größten Aufwandspositionen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung zu finden.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Soziale Gruppenarbeit gem. § 29 SGB VIII

- Die Stadt Herzogenrath hat 2019 vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfeplanfall. Das etablierte Modell „OGS-Plus“ ist belastend für die Falldichte.

2019 hat die **Stadt Herzogenrath** rund 325.000 Euro für 44 Hilfeplanfälle aufgewendet.

Umfang der Hilfen nach § 29 SGB VIII 2019

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 29 SGB VIII je Hilfeplanfall in Euro	36,99	0,00	0,00	0,88	4,06	36,99	44

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte in Promille	4,99	0,00	0,00	0,19	0,88	4,99	45

Im Vergleichsjahr 2019 erreicht die Stadt Herzogenrath eine Falldichte von 4,99 Promille und bildet damit den neuen Maximalwert aller Vergleichskommunen. Mit 36,99 Euro je Hilfsfall hat die Stadt Herzogenrath ebenfalls den Maximalwert aller Vergleichskommunen bei den Aufwendungen je Hilfsfall.

Grund für diese Positionierung als neuer Maximalwert ist das seit 2011 etablierte Modell „OGS-Plus“ der Stadt Herzogenrath an allen Grundschulen und an der Förderschule.

Laut Angabe des Jugendamtes wird auf Antrag der Personensorgeberechtigten, nach einem Bericht der jeweiligen Schule und einer Prüfung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte den Eltern eine Hilfe nach § 26 SGB VIII für Ihr Kind gewährt. Ein Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII wird durchgeführt. Die Hilfsfälle sind damit in der Datenerfassung der gpaNRW zu berücksichtigen. Dieses Modell ist bei den meisten geprüften Vergleichskommunen nicht vorhanden. Dies ist daher einer der Gründe für die im interkommunalen Vergleich hohen Aufwendungen je Hilfsfall und der sehr hohen Falldichte.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe in Herzogenrath sind leicht erhöht. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (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.

2019 hat die **Stadt Herzogenrath** rund 586.000 Euro für 79 Hilfeplanfälle aufgewendet.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe wird sowohl durch den eigenen ambulanten Dienst, als auch durch die Inanspruchnahme freier Träger durchgeführt. Im Jahr 2018 waren für die Sozialpädagogische Hilfe 1,5 Vollzeit-Stellen des eigenen ambulanten Dienstes eingesetzt. In 2019 war es eine Vollzeit-Stelle.

Bei der Ermittlung der Aufwendungen je Hilfsfall haben wir den Personalaufwand für die Mitarbeiter des eigenen ambulanten Dienstes gemäß der tatsächlichen Eingruppierung ohne Berücksichtigung der jeweiligen Lebensaltersstufen nach KGSt-Durchschnittswerte ermittelt und den Hilfsfällen gegenübergestellt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Herzogenrath wie folgt:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.323	3.691	6.979	8.064	9.190	16.800	33
Falldichte in Promille	8,96	0,00	4,61	6,97	7,73	21,82	34

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Herzogenrath bei 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall. Auch die Falldichte ist sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der geprüften Städte haben in dieser Hilfeart eine niedrigere Falldichte als Herzogenrath. Einer der Gründe für die hohe Falldichte könnte die im Kapitel „3.7.1.1 Falldichte“ beschriebene Vorgehensweise sein.

Entwicklung der Kennzahlen von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.244	8.665	9.237	8.323
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	60,53	64,86	68,89	65,00
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	39,47	35,14	31,11	35,00
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	6,69	7,44	8,28	8,96

Auffällig im Zeitverlauf von 2016 bis 2018 ist der Anstieg der Anteil ambulanter Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit von bis zu 18 Monaten. Auch wenn dieser Anteil in 2019 wieder sinkt, gehört die Stadt Herzogenrath dennoch zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den kürzeren Betreuungszeiten. Die kurzen Betreuungszeiten sind ein Indiz für eine gute Partizipation der Hilfe. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Von 2018 auf 2019 sinken die Aufwendungen je Hilfefall, während die Falldichte leicht ansteigt. 2019 liegen die fallbezogenen Aufwendungen mit 8.323 Euro nun mehr zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Herzogenrath verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen sowohl für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Das führt zu insgesamt niedrigen stationären Fallaufwendungen und entlastet den Fehlbeitrag.

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 und Jugendliche.

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.976	11.562	13.013	16.114	17.982	26.000	47
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	11,14	1,76	4,00	6,22	8,19	11,87	48

Die **Stadt Herzogenrath** wendete 2019 für die Vollzeitpflege rund 1,3 Mio. Euro für 98 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich fallbezogene Aufwendungen von 12.976 Euro. Mehr als dreiviertel der Vergleichskommunen haben höhere fallbezogene Aufwendungen im Bereich der Vollzeitpflege als die Stadt Herzogenrath. Nach Einschätzung der Stadt Herzogenrath sind die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen insbesondere darin begründet, dass der PKD vergleichsweise wenig Pflegekinder in Erziehungsstellen oder in sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien unterbringt. Nur knapp 25 Prozent der Fälle sind in Herzogenrath in dieser Form der Pflegeverhältnisse untergebracht. In der Regel handelt es sich um Fälle, die von einer anderen Kommune übernommen worden sind und somit durch die Stadt nicht mehr steuerbar sind. Zusammengefasst wirkt sich dieser geringe Anteil begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.

Wie bereits im Kapitel „3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle“ beschrieben, hat die Stadt Herzogenrath einen überdurchschnittlichen Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Sie zählt bei dieser Hilfeart zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen, die eine höhere Falldichte aufweisen. Eine hohe Fallanzahl von Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. In diesem Zusammenhang wird auf das folgende Kapitel verwiesen.

Laufzeiten Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Herzo- genrath	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	48,00	0,00	12,50	25,00	40,59	80,00	43
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	12,00	0,00	0,00	10,00	24,40	50,00	43
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	24,00	0,00	0,00	8,70	22,00	50,00	43
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	16,00	12,50	25,00	46,15	62,50	100	43

Im interkommunalen Vergleich haben lediglich sechs weitere Kommunen einen höheren Anteil der Hilfefälle nach § 33 mit Verweildauern bis zwölf Monate als die Stadt Herzogenrath.

Auch der Anteil der Hilfefälle mit Verweildauern von über 36 Monaten ist deutlich niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das gleiche Bild zeigt sich ebenfalls in den Jahren 2016 bis 2018. Die kurzen Verweildauern deuten darauf hin, dass es der Stadt Herzogenrath gelingt, einen großen Anteil der Kinder wieder zurück in die Herkunftsfamilie zu führen²⁵.

Die Stadt Herzogenrath hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der die Aufgaben vollumfänglich wahrnimmt.

Neben der Akquise, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien übernimmt der PKD auch die vollumfängliche Fallverantwortung. Somit ist der PKD nach der Fallübernahme vom ASD auch für die weitere Hilfeplanung und Hilfeplangespräche zuständig. In Fällen mit einer Rückföhrption erfolgt die Fallbearbeitung gemeinsam mit dem ASD.

Die Verfahrensstandards und Richtlinien zu den Fallübergaben sind in einer Rahmenkonzeption mit unterschiedlichen Kernprozessen für den PKD und der Erziehungsstellenberatung verbindlich verschriftlicht²⁶.

Nach Einschätzung des Jugendamtes gibt es in Herzogenrath nicht genügend geeignete Pflegefamilien, obwohl es in der Vergangenheit viele Werbemaßnahmen gab. Trotz der zahlreichen

²⁵ vgl. Kapitel „3.5.1.1 Hilfeplanverfahren“ (Rückkehrkonzept)

²⁶ vgl. Kapitel „3.5 Verfahrensstandards“

begleitenden Angebote und Schulungen für potenzielle Pflegefamilien, die die Stadt nach eigenen Angaben vorhält, gibt es nicht genug Bewerber, um bei der Unterbringung genügend Auswahl zu haben. Gleiches gilt auch für die Bereitschaftspflegefamilien. Die Stadt Herzogenrath hält fünf aktive Bereitschaftspflegefamilien vor, die vertraglich an die Stadt Herzogenrath gebunden sind.

Die Stadt Herzogenrath sollte die Akquise von geeigneten Familien verstärken, um weiterhin viele Kinder in normalen Pflegeverhältnissen unterbringen zu können. Sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar und angezeigt ist, sollten diese Familien mit weiteren ambulanten Hilfen unterstützt werden. Kostenintensive Pflegeverhältnisse könnten so weiterhin vermieden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter intensivieren, um den Anteil der Pflegefamilien auszubauen.

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Herzogenrath hat bei der Heimerziehung unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die bereits guten Verfahrensstandards könnten um die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte ergänzt werden.

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehung 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 in die Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2019 betragen bei der **Stadt Herzogenrath** rund 2,8 Mio. Euro. Das entspricht einem Anteil von rd. 30 Prozent an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung.

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	63.813	50.477	61.108	65.124	70.304	78.070	46
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,07	0,87	3,47	4,47	5,64	7,47	47

2019 sind die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII vergleichsweise gering. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen verzeichnen höhere Aufwendungen. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. In Herzogenrath wird vor jeder Heimunterbringung intensiv geprüft, ob ambulante Hilfen wirksam genug sein könnten. Deshalb geht in der Regel einer Heimerziehung auch immer eine ambulante Hilfe voraus.

Entwicklung Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	62.909	61.815	61.462	63.813

Insgesamt betrachtet sanken die fallbezogenen Aufwendungen von 2016 bis 2018. Im Jahr 2019 stiegen die Aufwendungen deutlich an.

Entwicklung Falldichte § 34 SGB VIII in Promille von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,07	6,42	4,96	5,07

Von 2016 bis 2018 gelingt es der Stadt Herzogenrath insgesamt die Falldichte zu senken. Erst in 2019 steigt diese wieder leicht an. Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten der Hilfe aus. Hierzu ergibt sich in Herzogenrath folgendes Bild:

Verweildauern

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	76,92	0,00	35,34	47,22	57,98	76,92	43
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	11,54	0,00	15,34	19,05	28,29	50,00	43
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	7,69	0,00	7,14	10,53	16,67	50,00	43
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	3,85	0,00	8,41	16,67	26,01	72,73	43

Insbesondere der Anteil der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von bis zu zwölf Monaten ist im Vergleichsjahr 2019 sehr hoch und bildet den neuen Maximalwert. Die Verweildauer ist damit insgesamt gesehen vergleichsweise kurz.

Grundsätzlich wird eine ortsnahe Unterbringung favorisiert. Lediglich bei speziellen Fällen mit besonderen Bedarfen oder der Auslastung der Träger vor Ort findet eine ortsferne Unterbringung statt.

Die Hilfepläne der Heimfälle werden in der Regel halbjährlich überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben. Konkrete Ziele mit zu erreichenden Teilzielen werden gemeinsam mit den Beteiligten formuliert und bei Bedarf angepasst. Die Gespräche hierzu finden immer in der Einrichtung statt.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Herzogenrath nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob beispielsweise eine Rückführung möglich ist und dies entsprechend bei der Trägersauswahl berücksichtigt.

Ein Heimverzeichnis im stationären Bereich ist bei der Stadt Herzogenrath vorhanden und wird regelmäßig gepflegt. Trägerbezogenen Auswertungen erstellt die Stadt Herzogenrath nicht. Folglich ist eine transparente Entscheidung unter Einbindung wirtschaftlicher Aspekte nur schwer möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte für die Heimerziehung trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die sich daraus ergebende Erkenntnisse sollten ebenfalls in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Dieses Vorgehen würde die wirtschaftliche Leistungsvergabe zusätzlich unterstützen.

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Herzogenrath hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Bei den Aufwendungen für die Eingliederungshilfen positioniert sich die Stadt oberhalb des Median.

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 Herzogenrath** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2019 rund 18 Prozent aller Aufwendungen HzE dar.

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	17.667	7.258	13.567	16.202	21.755	31.692	47
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	10.491	4.292	10.652	12.767	14.946	31.048	46
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	78.943	29.184	63.024	76.654	92.671	196.953	37
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	24.855	3.824	18.931	21.760	25.401	37.200	37
Anteil Helfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Helfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	28,62	2,70	32,14	43,23	51,75	82,50	41

Die Stadt Herzogenrath hat höhere Aufwendungen je Helfefall nach § 35a SGB VIII als über 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Im alleinigen Vergleich der ambulanten Aufwendungen je Helfefall positioniert sich die Stadt Herzogenrath unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Belastung resultiert aus den hohen stationären Aufwendungen je Helfefall.

Falldichte § 35a SGB VIII in Promille 2019

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	11,03	1,63	3,05	4,76	6,45	12,85	48
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	2,82	0,08	1,26	1,62	2,64	4,39	41

Die Falldichte ist in Herzogenrath sehr hoch. Hier gehört die Stadt zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Fallaufkommen. Einerseits ist das auf die im Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“ beschriebene Erfassungsweise der Stadt Herzogenrath zurückzuführen. Andererseits könnten sich die Standards und die Intensität der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung auf die Falldichte auswirken.

Im Zeitreihenvergleich wird aber auch deutlich, dass sich die absoluten Fallzahlen gemäß § 35a SGB VIII von 2016 bis 2019 von 70 auf 97 deutlich erhöht haben.

Entsprechend steigt 2019 die Falldichte, aber auch die fallbezogenen Aufwendungen der Integrationshilfen deutlich an. Mit 24.855 Euro je Helfefall positioniert sich die Stadt Herzogenrath

deutlich oberhalb des Median. Ursächlich für den Anstieg sind nach Angaben des Jugendamtes die gestiegenen Kosten der Fachleistungsstunden.

Für die Fallbearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Herzogenrath eigene Verfahrensstandards in einer Konzeption²⁷ beschrieben. Es gibt ein mehrstufiges Verfahren. Hierin wird Teilhabebeeinträchtigung festgestellt und geprüft, ob ein kausaler Zusammenhang zur diagnostizierten seelischen Störung gegeben ist. Zudem wird eine schulpädagogische Stellungnahme mit den bisherigen schulischen Förderleistungen und Empfehlungen abgefragt. Bei Anträgen für Integrationshelfer und Schulbegleitung ist zudem im Einzelfall eine Hospitation in der Schule zur Verhaltensbeobachtung vor Ort vorgesehen. Dies erfolgt, wenn aus den Unterlagen nicht ersichtlich ist, ob eine Notwendigkeit tatsächlich gegeben ist.

Aufgrund des notwendigen und umfangreichen Spezialwissens für die Bearbeitung der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Herzogenrath in der Abteilung 51.3 Soziale Dienste ein eigenes Sachgebiet gebildet. Das nach Einschätzung des Jugendamtes gut geschulte Team ist durch diverse Schulungsmaßnahmen ausreichend qualifiziert, um auch psychiatrische Gutachten lesen zu können.

Insbesondere bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII steigen landesweit die Aufwendungen und Fallzahlen deutlich an. Sollte sich der Trend auch in Herzogenrath weiter fortsetzen und die Fallzahlen tatsächlich weiter ansteigen, werden sich die ebenfalls steigenden Aufwendungen je Hilfefall noch verstärkt auswirken. In der direkten Folge würden sich die Aufwendungen je Hilfefall entsprechend noch weiter potenzieren, was sich wiederum auf die gesamten Aufwendungen im HzE-Bereich, aber auch auf den Fehlbetrag belastend auswirken wird.

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2019 den Haushalt der Stadt Herzogenrath stärker als in anderen Kommunen.

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. Um die Aufwendungen zu reduzieren, sollte auf eine möglichst frühe Verselbstständigung der jungen Volljährigen hingewirkt werden.

Bei der **Stadt Herzogenrath** wurden im Jahr 2019 rund 27 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der jungen Volljährigen erbracht. Absolut sind das rund 2,5 Mio. Euro. Neben den Aufwendungen für die Heimunterbringung ist das die zweitgrößte Aufwandsposition.

²⁷ vgl. Kapitel §3.5. Verfahrensstandards“

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	33.286	14.825	25.153	30.325	35.910	62.208	45
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.270	2.016	6.028	8.652	10.690	16.030	44
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	50.923	17.175	40.634	46.231	53.231	98.438	45
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	13.431	7.116	11.784	13.147	17.621	34.021	34
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	48.996	31.074	45.283	52.805	61.706	95.811	40

Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind kostenintensiver als bei über 50 Prozent der Vergleichskommunen. Aber auch die stationären Aufwendungen sind insbesondere im Bereich der Vollzeitpflege höher als bei über 50 Prozent der Vergleichskommunen.

In Herzogenrath werden 2019 über 55 Prozent der Hilfefälle stationär - überwiegend in Heimunterbringung - erbracht. Das belastete den Fehlbetrag erheblich.

Entwicklung des Anteils ambulanter Hilfefälle in Prozent 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	69,59	47,41	45,88	43,38

Im Zeitreihenvergleich ist zu erkennen, dass der Anteil der ambulanten Hilfefälle bis 2019 deutlich sinkt.

Entwicklung der ambulanten und stationären Aufwendungen nach § 41 SGB VIII

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.907	10.683	10.123	10.270
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	41.352	50.951	52.365	50.923

Auch bei der Entwicklung der ambulanten und stationären Fallaufwendungen ist seit 2017 eine deutliche Steigerung zu erkennen. Mit 50.923 Euro an stationären Fallaufwendungen je Hilfefall

nach § 41 SGB VIII gehört die Stadt Herzogenrath zur Hälfte der Vergleichskommunen mit höheren Fallaufwendungen. Das wirkt sich gerade aufgrund des hohen Anteils der stationären Hilfefälle negativ auf die gesamten Fallaufwendungen aus.

Die Stadt Herzogenrath hat keine separaten Verfahrensstandards für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. In der Regel werden die Hilfen für junge Volljährige bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt. In begründeten Einzelfällen wird die Hilfe maximal bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres bewilligt. Ein Verselbständigungskonzept gibt es in Herzogenrath nicht. Nach Aussage der Stadt erfolgt bei den Jungen Volljährigen eine intensive Prüfung der Persönlichkeitsentwicklung. Die Stadt wählt Einrichtungen, die ein hohes Maß an Erfahrung im Bereich der Verselbständigung haben. Außerdem werden Einrichtungen gewählt, die über sogenannte Trainingswohnungen oder betreute Wohnformen verfügen und deren Beschäftigte besonders für die Erfüllung dieser Aufgabe qualifiziert sind.

In den letzten Jahren sind die Fallzahlen im Bereich der jungen Volljährigen deutlich ansteigen. Von 2016 bis 2019 steigen die absoluten Fallzahlen im stationären Bereich von zehn auf 43 Hilfefälle²⁸.

Nach Auskunft des Jugendamtes wird auf eine Reduzierung der Fachleistungsstunden durch das Jugendamt hingewirkt. Fachleistungsstunden werden einzelfallbezogen festgelegt. Eine allgemeingültig definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden ist in Herzogenrath nicht schriftlich fixiert. Richtwerte werden allerdings in der Praxis gelebt und bei Überschreitung dieser erfolgt eine weitere Abstimmung mit der Abteilungsleitung 51.3.

Vor diesem Hintergrund könnte die Stadt Herzogenrath auch für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards formulieren, bzw. die bestehenden Verfahrensstandards um verschiedene Aspekte erweitern. Wie bereits im Kapitel 3.5.1.1 empfohlen, sollten die bereits vorhandenen schriftlichen Standards wirtschaftliche Aspekte stärker hervorheben. So sollte zum Beispiel ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden. Diese definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden kann bei Bedarf im Einzelfall überschritten werden. Sie soll dazu dienen, beim Überschreiten einer gewissen Anzahl, die gewählte Hilfe noch einmal zu hinterfragen.

Denkbar wären hier außerdem eine intensiviertere Zugangssteuerung und Regelungen zu Laufzeiten, aber auch verkürzte Zeitrahmen in Bezug auf die Hilfeplangespräche. Auch das Controlling könnte beispielsweise um Abbruchquoten oder Verweildauern ergänzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche engmaschiger durchgeführt werden.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ent-

²⁸ vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte – Tabelle Entwicklung Fallzahlen“

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

Die **Stadt Herzogenrath** hat im Vergleichsjahr 2019 für 27 UMA-Fälle rund 1 Mio. Euro aufgewendet. Davon entfallen 109.063 Euro für fünf ambulante Hilfefälle und rund 930.736 Euro auf 22 UMA-Fälle im stationären Bereich.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahl	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	38.298	15.619	29.043	37.911	45.881	62.195	44
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,92	0,96	3,64	5,16	6,47	15,97	47
Falldichte HzE für UMA in Promille	3,09	0,31	1,11	1,52	2,17	3,58	47

Die Stadt Herzogenrath hat höhere Aufwendungen UMA je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich hat Herzogenrath viele Hilfefälle für UMA. Der Anteil der UMA-Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen liegt über dem Median der Vergleichsstädte. Laut Angaben des Jugendamtes ist diese Positionierung auf eine Entscheidung der Stadt Herzogenrath zur Aufnahme von UMA über die eigentlich festgelegte Verteilung zurückzuführen.

Bei der Arbeit in diesem Bereich stützt sich Herzogenrath auf die Standards und Empfehlungen des Landesjugendamtes Rheinland.

UMA in Herzogenrath erhalten sowohl ambulante als auch stationäre Leistungen. Während in den Jahren 2016-2017 der Schwerpunkt bei Hilfen nach § 34 SGB VIII lag, hat sich dieser ab dem Jahr 2018 zu den Hilfen nach § 41 SGB VIII verschoben.

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.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Herzogenrath greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.	90	E1	Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.	90
Organisation und Steuerung					
F2	Die Stadt Herzogenrath hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Erste Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen über die Produktziele des Haushaltes.	93	E2	Die Stadt Herzogenrath sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerte regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.	93
F3	Die Stadt Herzogenrath kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	94	E3	Die Stadt Herzogenrath sollte, wie geplant, das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung etablieren, steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen, diese regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen darstellen.	94
F4	Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Herzogenrath einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft.	95	E4	Die Stadt Herzogenrath sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung eines zukünftigen Fach- und Finanzcontrollings könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F5	Die Darstellung der Prozesse im Qualitätshandbuch bzw. den Rahmenkonzepten der Stadt Herzogenrath können noch optimiert werden. Die Prozesse im Handbuch beinhalten keine zeitlichen Vorgaben oder Fristen. Positiv ist, dass die Stadt jeden Teilprozess mit Zielen hinterlegt hat.	96	E5	Das Jugendamt der Stadt Herzogenrath sollte in die Prozessbeschreibungen zeitliche Vorgaben und Fristen aufnehmen.	96
F6	Das Hilfeplanverfahren enthält verbindliche Verfahrensstandards. Es fehlen jedoch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten.	96	E6	Die Stadt Herzogenrath sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.	98
F7	Die Stadt Herzogenrath hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses. Fehlende Informationen zu Erfahrungen und Erfolgen mit Anbietern erschweren die Auswahl des richtigen Anbieters.	98	E7	Die Stadt Herzogenrath sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern, um umfassende Informationen bei der Anbieterauswahl zu erhalten.	99
F8	Die Stadt Herzogenrath bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Es fehlen jedoch schriftlich festgelegte Verfahrensstandards, die Arbeitsabläufe verbindlich und transparent festlegen.	99	E8	Die Stadt Herzogenrath sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen, um insbesondere neuen Fachkräften transparente und verbindliche Arbeitsabläufe vorzugeben.	100
F9	Die Stadt Herzogenrath verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Dies birgt die Gefahr, dass Risiken und Fehlerquellen nicht oder zu spät erkannt werden. Es gibt keine für alle Fachkräfte und Vorgesetzten einsehbaren Wiedervorlagen. Dies erschwert den Überblick zur zeitgerechten Aufgabenerledigung.	101	E9.1	Bei den Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus.	101
			E9.2	Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können.	101

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F10	Ein Personalkonzept für die WiJu wurde im Jahr 2019 entwickelt. Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD ist dagegen nicht vorhanden.	102	E10	Die Stadt Herzogenrath sollte die Stellenbemessung des ASD regelmäßig überprüfen, um eine bedarfsgerechte Stellenausstattung zu gewährleisten.	103
Leistungsgewährung					
F11	Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Herzogenrath. Dies führt zu einer hohen Haushaltsbelastung der Stadt.	114	E11	Die Stadt Herzogenrath sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken, um letztlich auch die Haushaltsbelastung aus dem hohen Fehlbetrag zu reduzieren.	116
F12	Die Stadt Herzogenrath verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen sowohl für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Das führt zu insgesamt niedrigen stationären Fallaufwendungen und entlastet den Fehlbetrag.	119	E12	Die Stadt Herzogenrath sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter intensivieren, um den Anteil der Pflegefamilien auszubauen.	122
F13	Die Stadt Herzogenrath hat bei der Heimerziehung unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die bereits guten Verfahrensstandards könnten um die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte ergänzt werden.	122	E13	Die Stadt Herzogenrath sollte für die Heimerziehung trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die sich daraus ergebende Erkenntnisse sollten ebenfalls in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Dieses Vorgehen würde die wirtschaftliche Leistungsvergabe zusätzlich unterstützen.	124
F14	Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2019 den Haushalt der Stadt Herzogenrath stärker als in anderen Kommunen.	126	E14	Die Stadt Herzogenrath sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfesprache engermaschiger durchgeführt werden.	128

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	46.583	46.612	46.462	46.402
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	7.384	7.417	7.348	7.377
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	8.951	8.974	8.809	8.790

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	7.113.286	8.926.393	9.073.927	9.463.565
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	805	1.005	1.041	1.085
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.568	21.125	20.245	20.794
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.478.381	2.020.342	2.333.883	2.365.220
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.809	9.108	9.396	9.259
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	5.634.905	6.906.051	6.740.044	7.098.345
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.673	35.417	34.716	36.312
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	41,12	47,59	51,44	52,16
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	54,54	54,39	57,15	57,36
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	55,58	51,93	51,76	50,09

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

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII				
Aufwendungen soziale Gruppenarbeit gesamt in Euro	221.481	264.438	321.742	325.170
Anzahl der Hilfefälle	34	34	44	44

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Erziehungsbeistand § 30 SGB VII				
Aufwendungen Erziehungsbeistand gesamt in Euro	81.524	106.849	97.208	93.279
Anzahl der Hilfefälle	14	18	18	17
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	404.814	483.130	574.135	585.648
Anzahl der Hilfefälle	60	67	73	79
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	93.897	123.340	109.599	84.561
Anzahl der Hilfefälle	3	4	3	3
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.066.407	1.250.945	1.283.698	1.270.512
Anzahl der Hilfefälle	93	101	101	98
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.415.958	3.559.330	2.683.420	2.844.765
Anzahl der Hilfefälle	54	58	44	45
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	70.783	91.965	43.750	29.387
Anzahl der Hilfefälle	7	7	3	1
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.141.399	1.425.772	1.456.663	1.712.155
Anzahl der Hilfefälle	70	89	93	97
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	617.023	1.620.625	2.503.712	2.518.088

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Anzahl der Hilfefälle	34	51	76	76
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	21,78	32,67	51,96	53,54
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.474.427	1.724.491	1.299.307	1.039.799
Anzahl der Hilfefälle	29	37	36	27

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herzogenrath 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

Das Bauordnungsamt der **Stadt Herzogenrath** hat einen größeren Aufgabenzuschnitt als vergleichbare Kommunen. Neben den Baugenehmigungen werden zusätzlich erforderliche planungs- und denkmalschutzrechtliche Prüfungen durchgeführt. Das Amt verfügt über einen **einheitlichen Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW) und die sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW werden eingehalten. Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen sollte durch eine amtsinterne Sammlung ergänzt werden.

Die **Korruptionsprävention** wird durch ein Vieraugen-Prinzip sichergestellt. Die Sachbearbeitung unterschreibt zwar einen geplanten Bescheid, muss aber den Amtsleitenden davon unterrichten. Da keine festen Bearbeitungsbezirke eingerichtet sind, weiß ein Antragsteller nicht, welcher Sachbearbeitender seinen Antrag bearbeitet.

Die Antragsteller werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage unterstützt. Dennoch müssen bei fast allen Anträgen **Unterlagen nachgefordert** werden.

Das Gros der Anträge entfällt auf das **einfache Genehmigungsverfahren** (rund 81 Prozent). Im interkommunalen Vergleich ist das ein unterdurchschnittlicher Anteil. Im Vergleichsjahr 2019 wurden insgesamt weniger Anträge gestellt, als das in der Zeitreihe der Fall ist. Grund dafür ist wahrscheinlich die Umstellung auf die neue BauO NRW 2018. Der Anteil der Freistellungsverfahren liegt im Vergleich über dem Median. Das Bauordnungsamt wird damit entlastet.

Die Prozesslaufzeiten dauern von der Antragstellung bis zum Bescheid **überdurchschnittlich lang**. Ein Grund dafür liegt u.a. in der stadtplanungs- und der denkmalrechtlichen Prüfung und Genehmigung von Anträgen. Einen Hinweis, welche Bearbeitungsschritte für die Gesamtlaufzeit verantwortlich sind, könnten u.a. die **Laufzeiten ab Vollständigkeit** liefern. Diese Daten sollten künftig immer erfasst werden.

Derzeit wird das Baugenehmigungsverfahren teils analog und teils in digitaler Form bearbeitet. Die **digitale Bauakte** steht kurz vor der Einführung. Damit wird nicht nur das Onlinezugangsgesetz (OZG) umgesetzt. Es darf erwartet werden, dass sich die Bearbeitungszeiten verringern werden.

Zur besseren Steuerung sollte das Bauordnungsamt künftig regelmäßig **Fallzahlen differenziert ermitteln und Kennzahlen** bilden.

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 tiefere Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Herzogenrath** liegt in der Städteregion Aachen und grenzt direkt an die Niederlande. Mit 46.402²⁹ Einwohnern ist sie im Vergleich eine nach der Anzahl der Einwohner größere mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Fläche ist mit 33,38 qkm vergleichsweise klein: sie liegt im unteren Viertel. Die Kommune besteht aus den Stadtteilen Herzogenrath, Merkstein und Kohlscheid, die früher eigenständige Gemeinden waren. Neben dem Hauptort gibt es 51 Ortsteile. Der Ortsteil Herzogenrath ist geprägt durch die Glas- und die Nadel-Industrieansiedelungen. Im Zentrum gibt es zahlreiche Läden und Geschäfte. Die früher zu Kohlscheid gehörenden Ortsteile sind ehemaliges Bergbauggebiet. Jetzt gibt es dort den Technologiepark. Hier gibt es sonst wenig Gewerbe- und Industrie, aber viel Wohnbebauung. Gleiches gilt auch für den Stadtteil Merkstein.

Bauanträge im Ortsteil Kohlscheid haben durch den ehemaligen oberflächennahen Bergbau Auswirkungen auf die Arbeit des Bauordnungsamtes. Der Antragstellende muss mit seinem Antrag nachweisen, dass das Grundstück tragfähig ist. Die Stadt Herzogenrath hat eine Karte erstellen lassen, in dem die zahlreichen Hohlräume als Gefahrstellen eingetragen sind. Die Antragstellenden können sie (gebührenpflichtig) nutzen. Das Bauordnungsamt muss bei den eingehenden Anträgen prüfen, ob das zu bebauende Grundstück im ehemaligen Bergbauggebiet liegt und die erforderlichen Nachweise für die Eignung erbracht sind.

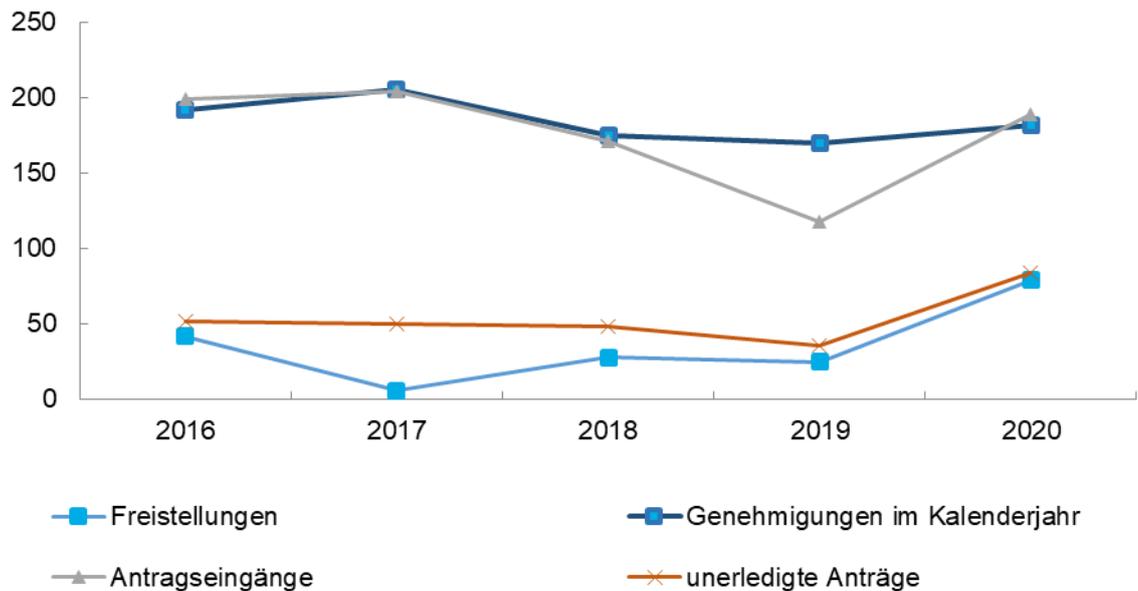
Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	42	31	55	65	77	171	114
Fälle je qkm	6	1	2	3	5	15	114
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,67	1,57	6,67	8,99	13,31	41,45	77
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	80,51	53,54	80,12	85,00	89,41	96,77	77
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	12,82	0,00	1,67	4,61	9,23	25,61	114

²⁹ Stand: 31. Dezember 2018

Bezogen auf die Anzahl der Einwohner liegen im Vergleichsjahr verhältnismäßig wenige Anträge vor. Die Kennzahl liegt im unteren Viertel. Auf die Gemeindefläche bezogen liegen mehr Anträge vor, als das bei rund 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist. Beide Kennzahlen korrespondieren mit den strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herzogenrath. Neubaugebiete werden überwiegend im Freistellungsverfahren beantragt. Dementsprechend liegt der Anteil in Herzogenrath über dem Median.

Bauanträge von 2016 bis 2020



In den Jahren von 2016 bis einschließlich 2020 wurden durchschnittlich 176 Bauanträge (ohne Bauvoranfragen) und 36 Freistellungen eingereicht. Genehmigt wurden im Mittel 182 Anträge.

In 2019 wurden 154 Bauanträge und 18 Bauvoranfragen gestellt. Ein Rückgang der Bauanträge ist in 2019 in vielen Vergleichskommunen zu verzeichnen, weil das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Bauwilligen gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst hat. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten, z. B. hinsichtlich geringerer Anforderungen an die Barrierefreiheit. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Z. B. sind nach der neuen Rechtslage bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

In den letzten Jahren sind in Herzogenrath u.a. mit dem Neubaugebieten „Finkenstraße“ und „Kämpchen Teil A“ hauptsächlich Bebauungsgebiete für Wohnbebauung im Ortsteil Kohlscheid entstanden. Seit 2020 entstehen mit dem Neubaugebiet „An der Herrenstraße“ 250 Wohneinheiten. Neue Gewerbegebiete gab es keine. Die integrierten Handlungskonzepte für Herzogenrath-Mitte und Kohlscheid haben keine Auswirkungen auf die Arbeit des Bauordnungsamtes.

Baugenehmigungsverfahren benötigten oft mehrere Stellungnahmen oder Gutachten von internen oder externen Ämtern oder Behörden. Das Tiefbauamt 66 wird regelmäßig beteiligt.

Bei Freistellungen sind Beteiligungen nicht erforderlich.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Bei der Stadt Herzogenrath werden die planungsrechtlichen Belange vom Bauordnungsamt geprüft – damit unterscheidet sich der Aufgabenschnitt von dem anderer Kommunen. Das ist auch ein Grund, warum die durchschnittlich intern eingeholten Stellungnahmen unter dem Median liegen. Auch extern werden seltener Stellungnahmen angefordert. Der Wert liegt im unteren Viertel.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,6	0,3	1,3	1,8	2,7	8,0	71
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,4	0,1	0,5	0,7	1,2	2,4	71
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2,0	0,5	1,9	2,5	3,8	8,0	85

Bei Bauvorhaben, die innerhalb eines Bebauungsplans liegen, benötigt die Bauaufsicht seltener interne Stellungnahmen. Der Antragstellende kann die Rahmenbedingungen für sein Vorhaben im Vorfeld klären, da die Bebauungs- und die Flächennutzungspläne auf der städtischen Homepage mit dem Geoportal der Städteregion Aachen verlinkt sind.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Geht die Stellungnahme nicht fristgerecht ein, fragt das Bauordnungsamt nach. Dass die Frist verlängert werden muss, kommt in Herzogenrath aber selten vor. Die Stadt muss daher auch nicht von der in der neuen Bauordnung eingeräumten Zustimmungsfiktion Gebrauch machen. Sie besagt, dass bei nicht fristgemäßer Äußerung der berührten Stellen davon ausgegangen werden kann, dass keine Bedenken gegen einen Bauantrag bestehen.

Bei den internen Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Fachämter innerhalb von drei Wochen antworten. Die Fristen sind in der Fachsoftware vorgegeben. Bei Verstreichen der Fristen wird der Sachbearbeitende automatisch daran erinnert.

Die zu einer Stellungnahme aufgeforderten Behörden bzw. Fachämter erledigen das in der Regel schriftlich. Eine Schnittstelle, mit der Dateien in die Fachsoftware eingelesen werden können, ist nicht vorhanden. Allerdings können die Stellungnahmen mit wenig Aufwand eingescannt und in die Fachsoftware eingefügt werden. Ein Abschreiben ist nicht erforderlich.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, ob die jeweiligen Fachämter die Stellungnahme mit einem eindeutigen Fazit abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet dabei weniger Aufwand für das Bauordnungsamt. In Herzogenrath wird das u.a. durch die Verwendung von Formblättern erreicht.

Um zu entscheiden, welche Ämter zu beteiligen sind, gibt es in der Fachsoftware Vorgaben. Intern werden meistens das Tiefbauamt, der Brandschutz und die Verkehrsbehörde beteiligt. Mit der Fachsoftware des Bauordnungsamtes kann die Dauer des Stellungnahmeverfahrens ausgewertet werden. Da die Stellungnahmen nicht ungewöhnlich lang dauern, wurde darauf bisher verzichtet.

Ein zentrales Geoinformationssystem (GIS) ist in Herzogenrath vorhanden. Die Städteregion Aachen stellt es mit dem inkasPortal den städteregionsangehörigen Kommunen zur Verfügung. Das Bauordnungsamt kann damit zahlreiche Informationen eigenständig recherchieren und beteiligt nur die Ämter und Dienststellen, bei denen eine Stellungnahme tatsächlich erforderlich ist. Mit dem GIS-System der Städteregion stehen in Herzogenrath u.a.

- Grundstücks- und Liegenschaftskarten mit der vorhandenen Bebauung,
- Landschafts- und Bauleitpläne,
- Satzungen nach dem Baurecht,
- Flächen mit Beschränkungen oder Belastungen im Bauordnungsverfahren (Baulasten),
- Grundlagenkarten zu u.a. Wasser, Wind und Klima,
- Bodenrichtwerte,
- Luftbilder und
- Topografische Karten zur Verfügung.

Die Standorte der Boden- und Baudenkmäler werden zurzeit landeseinheitlich über ein Portal des Landes Nordrhein-Westfalens in ein GIS-System eingepflegt und stehen künftig zur Verfügung.

Auf die Bearbeitungszeiten bei externen Stellen hat das Bauordnungsamt keinen Einfluss – allerdings könnte sie auch hier die Möglichkeiten des § 71 Abs. 2 BauO nutzen, um Einfluss auf die Laufzeit der Stellungnahmen zu nehmen. Die Frist von zwei Monaten wird von einigen Behörden ausgeschöpft. Falls die Frist nicht eingehalten wird, erfolgt auch hier eine Erinnerung und ggf. eine Fristverlängerung.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

In Herzogenrath ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen sollte durch eine Sammlung der kommunalen Fälle ergänzt werden.

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 Interviewfragen zur Rechtmäßigkeit betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Herzogenrath** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nach Eingang des Bauantrages ein. Hiernach muss die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages prüfen,

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

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

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

In Herzogenrath wird diese Frist in der Regel eingehalten.

Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt nach § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Hierzu teilt die Stadt dem Antragsteller bereits bei der Bauberatung mit, dass er eine derartige Zustimmung der Angrenzer auch selbst einholen kann, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW überwacht die Stadt ebenfalls grundsätzlich nach Aktenlage. Ein Vor-Ort-Termin ist damit nicht bzw. nur in Einzelfällen verbunden.

Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen ist wichtig. Zum einen sollten objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung gefunden werden, damit eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt ist. Zum anderen wird so die Rechtssicherheit verbessert. In Herzogenrath werden Ermessensentscheidungen von der Fachsoftware unterstützt. Hier sind Erlasse und Urteile hinterlegt. Eine Liste mit bereits getroffenen Entscheidungen gibt es allerdings nicht. Darin sollten Fälle, Entscheidungen und Begründungen zur Entscheidung entsprechend dokumentiert werden. Diese Liste sollte regelmäßig aktualisiert werden.

→ **Empfehlung**

Das Bauordnungsamt sollte bereits getroffene Ermessensentscheidungen sammeln und allen Mitarbeitenden zur Verfügung stellen, damit ähnlich gelagerte Fälle gleich beschieden werden.

Es gilt beim Bauordnungsamt das Vieraugen-Prinzip. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden bearbeitet und unterschrieben. Der Amtsleitende wird vorher über die geplante Entscheidung informiert. Damit wird ein einheitliches Vorgehen sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen vorgebeugt.

Die Gebühren für Leistungen der Bauaufsicht sind in der StädteRegion Aachen einheitlich geregelt. Darauf haben sich die angehörigen Kommunen geeinigt.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In Herzogenrath sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt, die Bauinformationsbroschüre und die Bauberatung vorhanden. Dennoch werden häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge eingereicht. Die Anzahl der zurückgewiesenen oder der zurückgenommenen Bauanträge kann Herzogenrath nicht angeben.

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 Herzogenrath** hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Neben den erforderlichen Formularen sind Kontaktdaten der Ansprechpartner und das Angebot für eine persönliche Bauberatung hinterlegt. Die Formulare stehen online zur Verfügung, können ausgefüllt und dann ausgedruckt werden. Auf der Homepage der Stadt gibt es daneben eine Bauinformationsbroschüre, die Bauwilligen weitere Hinweise liefert. Mit dem GIS-Portal der StädteRegion Aachen stehen dem Bauwilligen zudem mehr Informationen über sein Grundstück zur Verfügung, als das in vielen anderen Kommunen der Fall ist. Das GIS-Portal ist auf der städtischen Homepage verlinkt. Dennoch sind ca. 95 Prozent der eingereichten Bauanträge unvollständig.

Die Anzahl der zurückgewiesenen oder der zurückgenommenen Bauanträge kann Herzogenrath nicht angeben. Sobald entsprechende Fallzahlen vorliegen, sollte der Anteil an den Bauanträgen gesamt berechnet werden. Diese Kennzahlen können als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten. Hierbei sind gute Vorabinformationen oder eine umfangreiche Beratung meist ein Schlüssel zur Qualitätssteigerung. Gleichwohl stellt dies eine freiwillige Leistung der Kommunen dar. Eine Orientierung bilden die folgenden interkommunalen Vergleichszahlen:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k. A.	0,00	0,00	0,00	1,00	17,54	91
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k. A.	0,00	2,12	3,86	6,30	20,00	98

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist nun keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

In Herzogenrath wird den Antragstellern empfohlen, die Anträge zurückzunehmen, wenn diese nicht genehmigungsfähig eingereicht wurden. Zielsetzung ist es, den Bauwilligen so gut es geht zu helfen, damit diese einen positiven Genehmigungsbescheid erhalten.

Nach Auskunft der Stadt Herzogenrath geht kaum ein Antrag vollständig oder genehmigungsfähig ein. Die BauO NRW schreibt vor, dass der Antragsteller zeitnah über seinen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert wird. Er erhält in Herzogenrath eine Nachlieferungsfrist von in der Regel vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht nach, bekommt er einzelfallbezogen einen Hinweis und auf Wunsch eine weitere Nachlieferungsfrist. Komplettiert der Antragstellende seinen Antrag nicht fristgerecht, gilt der Antrag als zurückgenommen.

→ Empfehlung

Die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge sollte erfasst werden. Im Anschluss kann der Anteil an den Bauanträgen berechnet werden. Diese Kennzahlen können als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Herzogenrath hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software überwiegend digital und führt parallel eine unvollständige Papierakte. Statt einer ineffektiven doppelten Archivierung sollten die Papierakten digitalisiert archiviert werden.

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

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

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt in Herzogenrath zum Teil digital als auch in einer unvollständigen Papierakte. Die medienbruchfreie Bearbeitung ist mit der eingesetzten Fachsoftware nicht vollständig möglich. Daneben liegen auch die technischen Voraussetzungen für einen vollständig digitalen Genehmigungsantrag bei den Antragstellern regelmäßig nicht vor.

Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ist im laufenden Antragsverfahren nicht eingebunden. Hierzu fehlen bisher die technischen Voraussetzungen. Das soll sich mit dem Projekt „Digitalisierung/OZG“ der Stadtverwaltung Herzogenrath nun ändern. Mit der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist ein DMS verbunden. Näheres dazu findet sich im Berichtsschnitt „Digitalisierung“.

Die abgeschlossenen Bauakten werden nicht eingescannt. Archiviert werden somit unvollständige Papier- und ebenso unvollständige digitale Bauakten. Bei Auskünften zu abgeschlossenen Genehmigungsanträgen entsteht so vermeidbarer Arbeitsaufwand.

→ **Empfehlung**

Die Bauakten sollten vollständig digitalisiert archiviert werden. Es sollten auch die vorhandenen Altakten einbezogen werden. Dabei ist ggf. externe Unterstützung erforderlich, um zeitnah einen schnellen Zugriff auf alle Daten der Bauakten zu erhalten.

Im Zuge des Projekts „Digitalisierung/OZG“ wird auch die Archivierung von Akten geprüft. Entscheidungen dazu oder ein Zeitplan liegen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht vor.

Die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse liegen in Herzogenrath mit einer Unterschriftenregelung, mit Arbeitsplatzbeschreibungen und allgemeinen Dienstanweisungen vor.

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 bei den Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich. Es bestehen klare Ermessensregelungen. Feste Bearbeitungsbezirke gibt es nicht. Damit wird ein einheitliches Vorgehen sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen vorgebeugt.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie

mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bei der **Stadt Herzogenrath** ist ein einheitlicher Ablauf systemisch sichergestellt. Checklisten sind bei allen Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Fachsoftware hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z.B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben.

Die Genehmigungsanträge gehen bei der Stadt Herzogenrath zentral ein und werden durch den Amtsleitenden gesichtet. Anschließend erfasst die Verwaltungssachbearbeitung die Stammdaten und vergibt ein Aktenzeichen. Eine Eingangsbestätigung erfolgt automatisiert. Gleichzeitig erhält der Antragstellende einen Code, mit dem er Zugang zu seinem Antrag erhält. Er kann damit jederzeit den Bearbeitungsstand online einsehen. Auch erfolgt über dieses Online-Modul die Kommunikation mit dem Antragstellenden.

Das Bauordnungsamt der Stadt Herzogenrath ist neben den in der Bauprüfordnung festgelegten Prüfungsschritten auch für die planungs- und auch die denkmalschutzrechtliche Prüfung der Bauanträge zuständig. Bei den meisten Bauordnungsämtern erfolgen diese Prüfschritte durch andere Ämter. Dies hat Vorteile für die Bauwilligen, da im Bauordnungsamt der Stadt Herzogenrath eine sehr umfassende Bauberatung erfolgen kann. Gleichzeitig binden diese Prüfschritte Kapazitäten in der Bearbeitung.

Die technischen Sachbearbeitenden haben keine festgelegten Stadtbezirke, für die sie zuständig sind. Die Verteilung der eingegangenen Anträge richtet sich nach der Auslastung der Mitarbeitenden. Damit wird auch die Korruptionsprävention gestärkt, da der Antragstellende nicht wissen kann, welcher Sachbearbeitende seinen Antrag bearbeitet.

Die Antragsunterlagen werden bisher nicht eingescannt. Technisch wäre das sogar für großformatige Pläne möglich. Die erforderliche Schnittstelle zum Einlesen in die Fachsoftware ist bisher (Mitte 2021) nicht freigegeben.

Nach der Vorprüfung des Antrags durch die technischen Sachbearbeitenden auf Vollständigkeit, erhält der Antragstellende eine Benachrichtigung, welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Auch wird er informiert, ob zusätzliche Exemplare erforderlich sind. Die offenen Anträge werden automatisch durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus.

Für alle Schreiben hat Herzogenrath Standardbriefe in der EDV hinterlegt. Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig, wird der Antragsteller darüber mit Fristsetzung schriftlich informiert. In der Regel erhält der Antragstellende eine Fristverlängerung von vier Wochen. Dass Unterlagen mehrfach nachgefordert werden müssen, kommt in Herzogenrath häufig vor.

Sind die Unterlagen aussagekräftig, wird das Stellungnahmeverfahren eingeleitet. Anhand der Genehmigungsart ist in der Fachsoftware hinterlegt, welche Dienststellen oder Behörden beteiligt werden müssen.

Entscheidungen und Stellungnahmen holt das Bauordnungsamt in der Regel gleichzeitig ein, wenn genügend Antrags-Exemplare vorliegen. Die Kommunikation mit den Fachämtern und Dienststellen erfolgt per Mail und per Post.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Ggf. wird bei diesem Prüfungsschritt festgestellt, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen. Diese werden beim Antragsteller zeitnah angefordert.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch die Sachbearbeitung geprüft. Bei negativem Ergebnis wird geprüft, ob der Antrag nach einer Umplanung genehmigungsfähig ist. Falls das ausgeschlossen ist, wird gebührenpflichtig zurückgenommen. Über die geplante Entscheidung wird der Amtsleitende informiert (Vieraugen-Prinzip).

Sind die Stellungnahmen positiv, erhält der Antragsteller die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge können in Herzogenrath nicht für die einzelnen Verfahrensarten angegeben werden. Tendenziell liegen sie im oberen Viertel der Vergleichskommunen und übersteigen damit die Orientierungslaufzeit.

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

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

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

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

Nur ein Teil der Kommunen kann die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig vorliegt. Auch bei der **Stadt Herzogenrath** werden diese Daten nur bei einem Teil der Genehmigungsanträge erfasst.

→ **Empfehlung**

Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollte künftig immer erfasst werden, um festzustellen, inwieweit die gesetzlich geforderten Laufzeiten eingehalten werden.

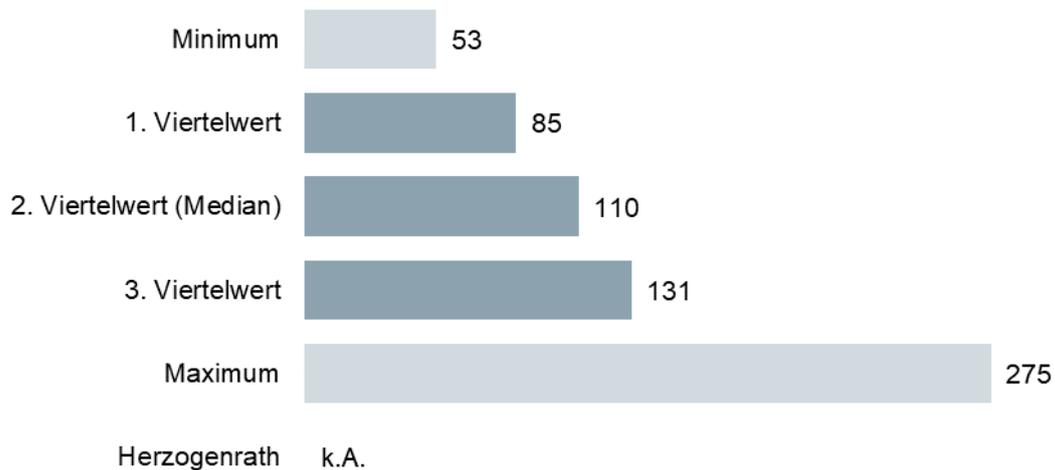
Sobald diese Daten vorliegen, können sie in den interkommunalen Vergleich gestellt und zur Analyse genutzt werden.

Laufzeiten Bauanträge 2019 in Kalendertagen

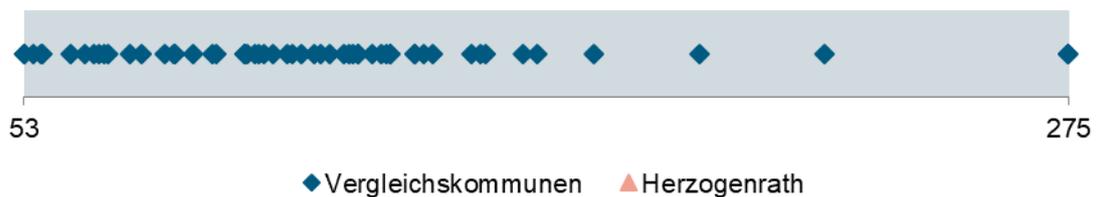
Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k. A.	27	38	60	84	272	33
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	17	30	43	57	108	35

Die Gesamtlaufzeiten konnten nicht nach den Genehmigungsarten differenziert ausgewertet werden. In 2019 dauerte die Bearbeitung durchschnittlich 137 Kalendertage. Zur Orientierung können die folgenden interkommunalen Vergleiche dienen.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019 in Kalendertagen



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

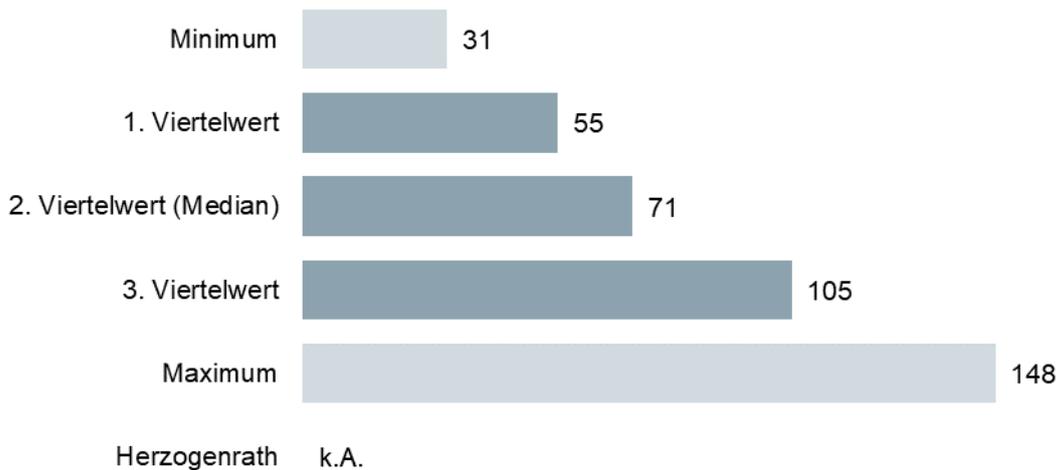


In der Fachsoftware können Anträge ruhend gestellt werden. In Herzogenrath geschieht das, wenn u.a. Umplanungen oder Gutachten durch den Antragssteller erstellt werden müssen. Für den Vergleich der durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten erhebt die gpaNRW einheitlich in allen

Kommunen den Durchschnittswert aus den Kalendertagen ab dem Datum, zu dem der Bauantrag bei der Bauaufsicht eingeht, bis zum Datum der Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides. Daher fließen diese Ruhezeiten in den Vergleich mit ein.

Für die einfachen Genehmigungsverfahren gilt dieser interkommunale Vergleich:

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019 in Kalendertagen



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Folgende Faktoren haben Einfluss auf die Gesamtlaufzeiten in Herzogenrath:

- Das Bauordnungsamt prüft auch die städtebauliche Genehmigungsfähigkeit der Anträge. In vergleichbaren Kommunen wird dafür eine Stellungnahme der Stadtplanung eingeholt. Gleiches gilt für Denkmalschutzgenehmigungen, die das Bauordnungsamt ebenfalls prüft und erteilt.
- Ungestörtes Arbeiten ist für die Sachbearbeitung nur an den Mittwoch-Nachmittagen möglich: zu allen anderen Zeiten wird parallel die Bauberatung angeboten. In der Folge kommen Besuchende persönlich oder rufen an. Reduzierte Besuchszeiten, eine zentrale (ggf. personell wechselnde) Bauberatung oder eine Kombination können die Sachbearbeitung entlasten und gleichzeitig ein gutes Beratungsangebot sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte die Bauberatung von der Sachbearbeitung abgetrennt organisieren, um die Sachbearbeitung zu entlasten.

- Nach Angabe der Verwaltung werden rund 95 Prozent der Anträge unvollständig eingereicht.
- Auch dauert die Vervollständigung der Bauanträge lang. Die Antragstellenden bitten um Verlängerung der vereinbarten Frist von vier Wochen, die nach BauO NRW gewährt wird. Mehrfache Nachlieferungen sind in Herzogenrath häufig.
- Die ruhend gestellten Anträge verlängern die Gesamtlaufzeiten, da diese nach gpaNRW-Systematik nicht herausgerechnet werden. In 2019 hätte sich die Gesamtlaufzeit in Herzogenrath auf 108 Kalendertage reduziert. Allerdings wären auch die Vergleichskommunen auf niedrigere Gesamtlaufzeiten gekommen.
- Die Bebauungspläne können auf der städtischen Homepage eingesehen werden. Sie reduzieren den Bearbeitungsaufwand, da der Entwurfsverfassende sich vorab informieren kann.
- Anträge aus dem Ortsteil Kohlscheid müssen auf Eignung des Grundstücks geprüft werden, da es sich um eine ehemalige Bergbauregion handelt und zahlreiche Hohlräume vorhanden sind.

Geprüft werden sollte, ob der Fachdienst Bauordnung die neue BauO NRW 2018 konsequent anwendet. Mit der neuen BauO NRW 2018 wurde mit der Rücknahmefiktion die Frist begrenzt, die der Antragsteller zur Vervollständigung seines Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine angemessene Frist zur Nachbesserung. Reicht der Antragsteller die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen. Ein konsequentes Anwenden der Rücknahmefiktion kann dazu führen, dass die Fristen seitens der Antragstellenden besser beachtet werden, um eine Rücknahme zu vermeiden und damit das Verfahren schneller zur Entscheidung gebracht werden kann.

Auch die Unterschiede zwischen der Gesamtlaufzeit und der Laufzeit ab Vollständigkeit könnten zeigen, ob die Nachlieferung von Unterlagen im Zeitreihenvergleich längere Zeit erfordert. Informationen liegen dazu nicht für alle Anträge vor.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Der Personaleinsatz ist ein wichtiger Faktor für die Laufzeiten der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Daher betrachten wir diesen im Folgenden näher.

4.3.7 Personaleinsatz

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

- Die Stadt Herzogenrath ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Bauanträgen und förmlichen Bauvoranfragen nicht übermäßig belastet.

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

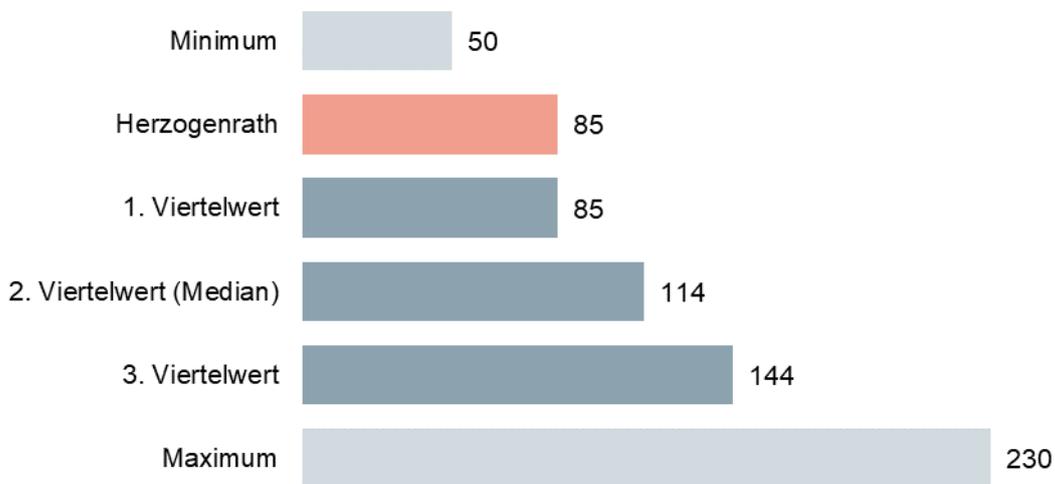
Bei der **Stadt Herzogenrath** ist das Bauordnungsamt A 63 im Dezernat III eingegliedert. Im Bauordnungsamt werden neben den Baugenehmigungsanträgen u.a. die Bauberatung, der Denkmalschutz, aber auch Ordnungsbehördliche Verfahren bearbeitet. Weiter ist das Amt 63 mit Katasterauskünften und städtebaulichen Verträgen beschäftigt. Für Baukontrollen und Abnahmen, Bauakteneinsicht und Baustatistik ist es ebenfalls zuständig. Das Bauordnungsamt hat (nicht vollzeitverrechnet) für diese Aufgaben insgesamt acht Mitarbeitende.

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

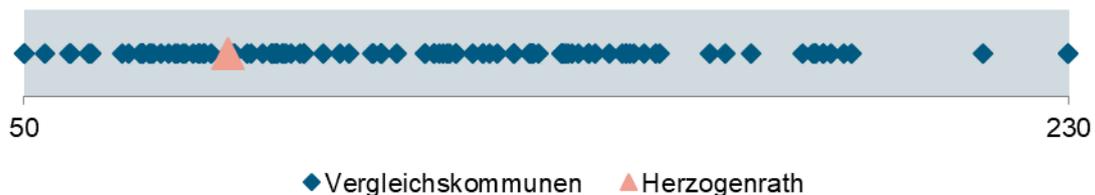
Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die im Jahr 2019 eingegangenen 25 Freistellungsanzeigen und die 170 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 18 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber³⁰.

³⁰ 2019 gesamt 209 Fälle bei 2,5 Stellen; 2018 244 Fälle bei 2,25 Stellen

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 111 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herzogenrath verzeichnet im Jahr 2019 insgesamt 35 Antragseingänge weniger gegenüber dem Jahr 2018. Die Kennzahl von 108 im Jahr 2018 reduziert sich auf 85 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2019. Im interkommunalen Vergleich 2018 lag die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ ebenfalls unter dem Median von 142 Fällen.

Wie im Kapitel 4.3.1 bereits ausgeführt, könnte der Rückgang der Bauanträge im Jahr 2019 ggf. der Rechtsunsicherheit durch das verzögerte Verfahren bei der Verabschiedung der neuen Landesbauordnung oder den jetzt genehmigungsfreien Vorhaben geschuldet sein. Die Fallzahlen steigen in 2020 wieder an. Insoweit ist die Kenntnis des Fallzahlverlaufs mit Blick auf die Auslastung wichtig.

→ Empfehlung

Die Stadt Herzogenrath sollte die Entwicklung der Fallzahlen und Laufzeiten beobachten, um aktiv auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Die Stadt Herzogenrath weist im Vergleich einen unter dem Median liegenden Wert in der Fallbelastung je Vollzeit-Stelle auf. Ein Grund dafür sind die städtebauliche und die denkmalrechtliche Prüfung der Anträge, die in anderen Kommunen durch die Stadtplanung erfolgt.

Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten im Bauordnungsamt und den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben

und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Wenn neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, sind diese Fälle zunächst nicht mit eingerechnet. Im Regelfall verzerrt dies die Kennzahl nicht, da regelmäßig zum Jahresende noch Anträge eingehen, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden können.

Rechnerisch muss der Bestand der unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren zzgl. den neuen Bauanträgen und abzgl. der Baugenehmigungen, Ablehnungen sowie zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge die Zahl der unerledigten Bauanträge des Folgejahres ergeben.

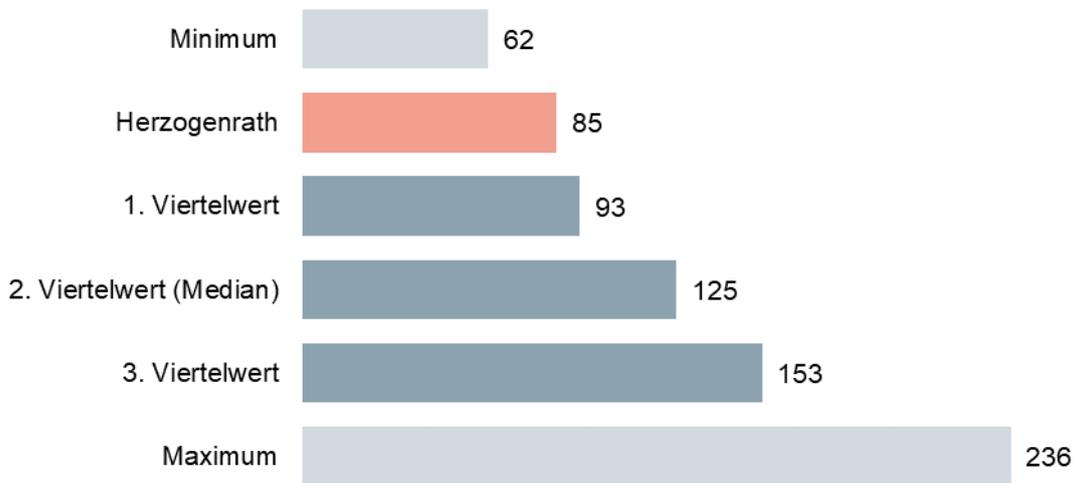
Weitere Kennzahlen 2019 in Prozent

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen	21,18	5,65	21,94	33,88	61,96	450	65
Overhead-Anteil Bauaufsicht	6,02	0,00	7,14	10,87	16,67	28,57	110

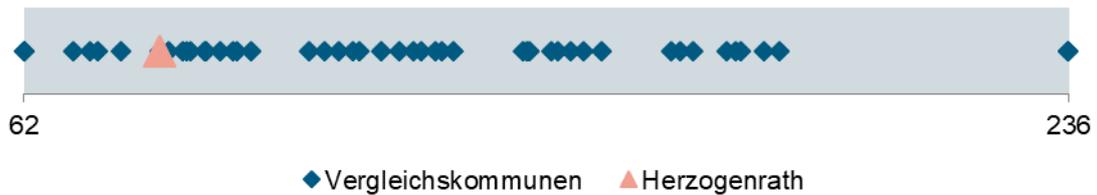
Das Verhältnis der unerledigten zu den neuen Bauanträgen liegt in den Jahren 2015 bis 2019 durchschnittlich bei 30 Prozent. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Herzogenrath vergleichsweise wenig Bauanträge auf das nächste Jahr übertragen werden. Es handelt sich um durchschnittlich 54 Bauanträge, die Zeitreihe zeigt keine Auffälligkeiten.

Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019“ hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Herzogenrath ist mit dem Eingang von Baugenehmigungsanträgen je Vollzeit-Stelle nicht sonderlich belastet.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte Herzogenrath 2019 insgesamt 0,2 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil beträgt in Herzogenrath 0,01 Vollzeit-Stellen. 2018 waren in der Sachbearbeitung 0,19 Vollzeit-Stellen eingesetzt und der Overheadanteil betrug 0,02 Vollzeit-Stellen. Es handelte sich in 2018 um 21, in 2019 um 18 förmliche Bauvoranfragen.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	45	5	45	88	143	700	40

Kennzahlen	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	4,76	0,00	9,09	16,67	25,00	45,45	33
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	90	12	73	120	174	860	38

Die Bauvoranfrage klärt, ob eine geplante Maßnahme genehmigungsfähig ist. Sie ist nicht zwingend notwendig, kann in bestimmten Fällen aber sinnvoll sein. Das Bauordnungsamt rät Antragstellern zu einer förmlichen Bauvoranfrage bei komplexen Anträgen. So z.B. bei solchen, die nicht in der Bauberatung so umfassend vorbereitet werden können, dass die Genehmigung nach Antragseingang zeitnah erfolgen kann.

4.3.8 Digitalisierung

- Die Stadt Herzogenrath nutzt eine fachspezifische Software und erhält Stellungnahmen per Mail oder in Papierform. Die Einführung der e-Bauakte ist für 2021 geplant.

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

Das Bauordnungsamt der **Stadt Herzogenrath** verwendet eine fachspezifische Software, die individuell an die städtischen Bedürfnisse angepasst ist. So wurden zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragsteller entwickelt. Die internen und externen Stellungnahmen werden per Mail oder in Papierform an das Bauordnungsamt geschickt. Sie können bisher nicht automatisiert in der Fachsoftware gespeichert werden, da eine entsprechende Schnittstelle fehlt.

Neue Bauanträge werden in Herzogenrath in Papierform angenommen. Anträge, die ausschließlich per Mail eingehen, können bisher nicht angenommen werden. Dafür ist eine digitale Signatur erforderlich. Das Baugenehmigungsverfahren in Herzogenrath wird bisher also teils analog und teils in digitaler Form bearbeitet.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. In diesem Zusammenhang hat die Stadtverwaltung Herzogenrath das Projekt „Digitalisierung/OZG“ initiiert. Ein Teilprojekt ist die Einführung der digitalen Bauakte. Ein für die Stadt Herzogenrath geeignetes Programm wird zurzeit eingeführt. Mit dem Testbetrieb wird noch in 2021 begonnen.

Nach der Schulung der Mitarbeitenden und dem Testbetrieb werden sich die Prozessabläufe u.a. in folgenden Punkten ändern:

- Die Annahme von Genehmigungsanträgen wird digital möglich sein. Das Bauordnungsamt hat dafür eine Muster-Bauakte („Klonakte“) erstellt. Ein Dokumentenmanagementsystem ist somit vorhanden. Mit dieser Klonakte sind auch Berechtigungen (Änderungsrechte, Leserechte) hinterlegt.
- Die dazu erforderliche Hardware ist vorhanden. Schriftlich eingereichte Antragsunterlagen können zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und digital bearbeitet werden. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden die Bauakte digital archiviert.
- Es gibt eine zentrale Mailadresse für die Antragstellenden. Hinweise dazu werden sich auf der städtischen Homepage finden.
- Genehmigungsanträge kann ein Antragstellender auf eine Plattform („Projektraum“) stellen. Es gibt eine elektrische Signatur, mit der er den Antrag unterschreiben kann. Die Anträge werden über eine Schnittstelle direkt in die Fachsoftware der Stadt eingelesen. Die manuelle Übertragung der Daten entfällt. Die Kommunikation zwischen Antragstellendem und dem Bauordnungsamt erfolgt vollständig im Projektraum.
- Der Antragstellende kann sich jederzeit über den Bearbeitungsstand des Antrags informieren. Er erhält die entsprechenden Leserechte.
- Den Bescheid erhält der Antragstellende digital.

Nach Ablauf der Testphase wird die digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge in Herzogenrath möglich sein. In diesem Aufgabenbereich hat die Stadt dann das Onlinezugangsgesetz (OZG) umgesetzt.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Kennzahlen dienen dem Bauordnungsamt derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

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

Die **Stadt Herzogenrath** hat keine strategischen Ziele für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht definiert. Auch Zielkennzahlen liegen nicht vor. In der Produktbeschreibung in den Haushaltsplänen wird bei den Aufgaben lediglich die „Wahrung der bauordnungs- und planungsrechtlichen Bestimmungen“ und die „Rechtssicherheit für den Bauherrn“ als allgemeine Ziele angegeben. Kennzahlen werden bisher nicht gebildet. Lediglich wird die Entwicklung bei den Gebühreneinnahmen beobachtet. Einfluss auf die Höhe dieser Einnahmen hat die Stadt allerdings nicht.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personalkennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen dem Bauordnungsamt damit nicht als Steuerungsgrundlage.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass veränderte Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten häufig keinen Impuls für eine Veränderung in der Personalausstattung geben. Auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit kann anhand von Kennzahlen gemessen und mit Hilfe von Zielen verbessert werden. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus unserer Sicht wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personalkennzahlen.

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

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

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

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	In Herzogenrath ist bei den gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben. Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen sollte durch eine Sammlung der kommunalen Fälle ergänzt werden.	142	E1	Das Bauordnungsamt sollte bereits getroffene Ermessensentscheidungen sammeln und allen Mitarbeitenden zur Verfügung stellen, damit ähnlich gelagerte Fälle gleich beschieden werden.	144
F2	In Herzogenrath sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt, die Bauinformationsbroschüre und die Bauberatung vorhanden. Dennoch werden häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge eingereicht. Die Anzahl der zurückgewiesenen oder der zurückgenommenen Bauanträge kann Herzogenrath nicht angeben.	144	E2	Die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge sollte erfasst werden. Im Anschluss kann der Anteil an den Bauanträgen berechnet werden. Diese Kennzahlen können als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten.	145
F3	Die Stadt Herzogenrath hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess mit einer fachspezifischen Software überwiegend digital und führt parallel eine unvollständige Papierakte. Statt einer ineffektiven doppeltem Archivierung sollten die Papierakten digitalisiert archiviert werden.	145	E3	Die Bauakten sollten vollständig digitalisiert archiviert werden. Es sollten auch die vorhandenen Altakten einbezogen werden. Dabei ist ggf. externe Unterstützung erforderlich, um zeitnah einen schnellen Zugriff auf alle Daten der Bauakten zu erhalten.	146
F4	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsanträge können in Herzogenrath nicht für die einzelnen Verfahrensarten angegeben werden. Tendenziell liegen sie im oberen Viertel der Vergleichskommunen und übersteigen damit die Orientierungslaufzeit.	148	E4.1	Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollte künftig immer erfasst werden, um festzustellen, inwieweit die gesetzlich geforderten Laufzeiten eingehalten werden.	148
			E4.2	Die Stadt Herzogenrath sollte die Bauberatung von der Sachbearbeitung abgetrennt neu organisieren, um die Sachbearbeitung zu entlasten..	151
			E4.3	Die Stadt Herzogenrath sollte die Entwicklung der Fallzahlen und Laufzeiten beobachten, um aktiv auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.	153

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Kennzahlen dienen dem Bauordnungsamt derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.	157	E5	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	158

5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Das Vergabewesen der Stadt Herzogenrath ist insgesamt gut organisiert. Die Stadt hat eine **zentrale Submissionsstelle** eingerichtet. Sie ist dem Amt 10 (Hauptamt und Steuern) der Stadt zugeordnet. Die Vergabeordnung wurde in 2021 aktualisiert. Bei den Vergabedokumentationen sind Verbesserungen möglich. Die Erweiterung des Aufgabenzuschnitts der Submissionsstelle zu einer Vergabestelle wird empfohlen.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Herzogenrath Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in einer Dienstanweisung festgelegt. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW setzt die Stadt Herzogenrath darin um. Positiv ist die Gefährdungsanalyse aufgefallen, die für einige Fachbereiche durchgeführt wurde. Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Herzogenrath ebenfalls in einer Dienstanweisung getroffen.

Die Stadt Herzogenrath sollte ein **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) einrichten. So würde vor jeder Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchgeführt. Einzelne Elemente eines BIC nutzt die Stadt bei größeren Baumaßnahmen.

Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert (**Nachträge**) sind im interkommunalen Vergleich in der Summe niedrig. Es findet bislang keine Analyse des Umfangs und der Gründe für Nachträge statt. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Herzogenrath ihre Nachträge künftig systematisch auswerten.

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 Herzogenrath 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 Herzogenrath hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Deren Aufgabenbereich sollte zu denen einer zentralen Vergabestelle erweitert werden. Die Vergabeordnung ist aktuell.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Die **Stadt Herzogenrath** hat eine zentrale Submissionsstelle im Amt 10 (Hauptamt und Steuern) eingerichtet. Die Zentrale Submissionsstelle ist für alle Submissionen über 5.000 Euro zuständig. Unter dieser Wertgrenze führen die Bedarfsstellen die Submissionen selbst durch.

Die Zentrale Submissionsstelle hat u.a. folgende Aufgaben:

- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss (bei nicht elektronischen Vergabeverfahren)
- zentrale Durchführung der Submission gemeinsam mit dem Rechnungsprüfungsamt
- bei elektronischen Vergaben: Öffnung der Angebote durch Authentifizierung (Vier-Augen-Login) auf dem Vergabemarktplatz
- Führung und Auswertung der Vergabedatenbank

Geregelt ist das in der „Vergabeordnung der Stadt Herzogenrath vom 19.März 2021“ (im Folgenden: Vergabeordnung). Die neue Vergabeordnung führt die bisherige vom 11. Dezember 2012 und die Dienstanweisung zur Vergabeordnung vom 08. April 2013 zusammen. In der Dienstanweisung zur Vergabeordnung waren weitere Regelungen enthalten, die die Vergabeordnung präzisiert haben. Das waren u.a. zu verwendende Formblätter oder Hinweise zu einer nachhaltigen Beschaffungspolitik. Zusätzlich erhielt die Verwaltung im Abschnitt IV den Auftrag, jährlich einen Erfahrungsbericht zur Überprüfung der Vergabeordnung zu erstellen. Die Neufassung der Vergabeordnung wurde auch durch die zahlreichen Änderungen im Vergaberecht in den vergangenen Jahren erforderlich.

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

Eine Kommune sollte eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Durch die Schaffung einer zentralen Vergabestelle wird die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen hergestellt. Dies führt dazu, dass eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Außerdem schafft eine zentrale Vergabestelle mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt Korruption vor.

Zu den wesentlichen Vorteilen zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle gehört:

- komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune werden standardisiert bearbeitet,
- die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden,
- die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist,

Dabei kommen einer Zentralen Vergabestelle wesentliche Aufgaben bei der Betreuung von Vergabeverfahren zu. Folgende Aufgaben sollte die zentrale Submissionsstelle zusätzlich wahrgenommen:

- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Wahl der Vergabe- und Verfahrensart, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren,
- Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz Nordrhein-Westfalen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte die zentrale Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle erweitern.

In 2021 hat die Stadt eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in verschiedenen Bereichen die Arbeitsabläufe prüfen und ggf. verbessern soll. Der Vergabebereich gehört dazu, sodass die Änderung der Zuständigkeiten in diesem Zusammenhang eingeführt werden könnte.

Bei der Prüfung ist aufgefallen, dass der Bau- und Verkehrsausschuss die Vergaben einbezogen wird. Der beschließt in seinen Sitzungen darüber, welcher Bieter den Zuschlag erhält. Aus Sicht der gpaNRW ist dieser Schritt entbehrlich. Bereits zu Beginn eines Vergabeverfahrens sind die Kriterien für den Zuschlag festzulegen. Insofern obliegt dem Ausschuss nach Ermittlung des – in der Regel wirtschaftlichsten – Angebotes keine Entscheidungsnotwendigkeit mehr. Vielmehr verzögert dies die Auftragsvergabe um einige Tage oder Wochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Bau- und Verkehrsausschuss beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Ausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.

5.3.1.1 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

- Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Rechnungsprüfungsordnung geregelt. Sie ist über den Vergabeworkflow in alle Vergabeverfahren gut eingebunden.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die örtliche Rechnungsprüfung der **Stadt Herzogenrath** wird über den Vergabeworkflow in alle Vergaben eingebunden. Die Vergabeordnung regelt die Beteiligung der Rechnungsprüfung im § 43. In der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Herzogenrath vom 09. Juli 2019 sind die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten geregelt.

Geprüft werden alle Vergaben ab einem Netto-Auftragswert über 5.000 Euro. Die Auftragserteilung kann nur mit der Zustimmung der Rechnungsprüfung erfolgen. Auch die Teilnahme an Submissionsterminen ist explizit vorgesehen. Daneben wird u.a. auch geprüft, ob

- die Mittel im Haushaltsplan und im Rahmen des aufgestellten Kostenanschlages zur Verfügung stehen,
- die Lieferung oder Leistung eindeutig und erschöpfend im Auftrag beschrieben ist und
- die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet sind.

Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung erstreckt sich auch auf die Prüfung von Nachtragsleistungen. Nach dem § 11 der Rechnungsprüfungsordnung müssen alle Aufträge über 5.000 Euro der Rechnungsprüfung zur Mitzeichnung vorgelegt werden.

Auch in Fragen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz ist die Rechnungsprüfung grundsätzlich eingebunden.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

- Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Herzogenrath eingehalten. Die Stadt hat eine Gefährdungsanalyse durchgeführt, die mit verschiedenen Sicherungsmaßnahmen versehen ist.

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 KorruptionsbG³¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Herzogenrath** hat die „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Stadtverwaltung Herzogenrath“ in der Fassung vom 01. April 2015 aufgestellt. Die Dienstanweisung wird durch vier Anlagen ergänzt, in denen u.a. überörtlichen Vorschriften wie das Korruptionsbekämpfungsgesetz und Auszügen aus den Strafgesetzbuch oder dem Tarif- und dem Beamtenrecht enthalten sind. Auch ist eine Anlage mit Fragen und Antworten zum Thema Korruption vorhanden.

Aktuelle Regelungen, wie im Fall eines Korruptionsfalles oder –Verdachts vorgegangen werden soll, sind im § 5 der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention getroffen. Auch hat die Stadt eine Antikorruptionsbeauftragte bestellt, die als unabhängige Ansprechpartnerin für die Verwaltung fungiert. Dass die Stadtverwaltung das Thema Korruptionsprävention ernst nimmt, zeigen auch die Hinweise auf der städtischen Homepage.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?

³¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Eine solche Gefährdungsanalyse wurde in Herzogenrath in einigen Fachbereichen durchgeführt. Neben der Feststellung der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde auch das Risikopotential analysiert. U.a. sind die Bereiche korruptionsgefährdet,

- die Aufträge vergeben oder Verträge abschließen,
- Vermögensgegenstände veräußern oder erwerben,
- für Bauüberwachung und Vertragsabwicklung verantwortlich sind.

Eine vollständige Liste findet sich in der Dienstanweisung Korruptionsprävention im § 3. Aufgrund der Ergebnisse der Gefährdungsanalyse erfolgen verschiedene Kompensationsmaßnahmen, wie z.B. die Rotation der Mitarbeitenden oder der Aufgaben nach fünf Jahren. Aber auch die Erweiterung des Mehr-Augen-Prinzips, die Einführung von Teamarbeit, die Verlagerung von Zuständigkeiten, die besondere Fach- und Dienstaufsicht oder IT-gestützte Vorgangskontrollen sind geeignete Ausgleichsmaßnahmen.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention im § 9 und der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken bei der Stadtverwaltung Herzogenrath vom 18. März 2015 enthalten.

Die Ehrenordnung der Stadt Herzogenrath enthält Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 KorruptionsbG. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Stadt Herzogenrath veröffentlicht eine detaillierte Auflistung zu jedem Mandatsträger auf ihrer Homepage. Sie kommt damit den Bestimmungen des KorruptionsbG nach.

Der § 17 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Stadt Herzogenrath setzt diese Bestimmung um, entsprechende Nachweise wurden im Rahmen der Prüfung eingesehen. Geregelt ist das ebenfalls in der Ehrenordnung der Stadt Herzogenrath.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden

bei der Stadt Herzogenrath gemäß der DA Korruptionsprävention § 7 durch den beschaffenden Fachbereich an die Informationsstelle gestellt. Die betrachteten Maßnahmen bestätigen das.

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.

- Die Stadt Herzogenrath hat in der „Dienstanweisung zum Sponsoring, Spenden und mäzenatische Schenkungen bei der Stadt Herzogenrath“ ausführliche Regelungen zum Sponsoring getroffen. Die Dienstanweisung wird durch einen Mustervertrag und jährliche Berichte ergänzt.

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 Herzogenrath** hat Sponsoringleistungen bisher nur bei Einzelveranstaltungen oder befristeter Werbung auf einzelnen kommunalen Fahrzeugen angenommen. In der „Dienstanweisung zum Sponsoring, Spenden und mäzenatische Schenkungen bei der Stadt Herzogenrath“ in der Fassung vom 10. Februar 2012 sind Regelungen zum Sponsoring getroffen.

Die Dienstanweisung beinhaltet neben allgemeinen Grundsätzen Regeln zum Verfahren. Kriterien sind

- Zulässige Sponsoringmaßnahmen sind durch den Sponsoringvertrag oder durch eine Dokumentation der Sponsoringvereinbarung vollständig und abschließend aktenkundig zu machen. In den Verträgen sollen die Leistungen und Gegenleistungen genau benannt werden.
- Über den Inhalt des Vertrages dürfen keine weiteren Verpflichtungen begründet oder Erwartungen geweckt werden.
- Sponsoringverträge u. ä. sind zeitlich auf das Projekt zu begrenzen; Kündigungsregelungen sind aufzunehmen.
- Mit dem Sponsoringvertrag die Einverständniserklärung des Sponsors zur Veröffentlichung eingeholt. Lehnt der Sponsor die Veröffentlichung ab, kommt der Sponsoringvertrag nicht zustande.
- Liegen mehrere Angebote für Sponsoring u. ä. vor, ist auf Neutralität zu achten. Jeder Einzelfall ist anhand nachvollziehbarer Kriterien zu entscheiden.

- Bei der Auswahl von Sponsoringpartnern ist Chancengleichheit konkurrierender Sponsoren zu gewährleisten. Durch die Annahme einer Sponsoringleistung dürfen keine Bindungen entstehen, durch die ein öffentlicher Wettbewerb eingeschränkt oder ausgeschlossen wird.
- Der Sponsoringvertrag unterliegt der Zustimmung des Bürgermeisters.
- Bei Sponsoringeinnahmen sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten und sicherzustellen, dass für anfallende Folgeausgaben Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Jährlich wird für den Rat ein Bericht gefertigt, aus dem die Sponsorenleistung, der Name des Sponsors, die jeweilige Art der Sponsoringleistung, der Wert in Euro und der konkrete Verwendungszweck hervorgeht. Der Sponsoringbericht wird im städtischen Ratsinformationssystem veröffentlicht. Die Dienstanweisung enthält neben einem Muster-Sponsoringvertrag auch ein Beispiel für die Jahresübersicht über empfangende Zuwendungen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Feststellung

Die Stadt Herzogenrath betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC). Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht. Dennoch nutzt die Stadt einzelne Elemente eines BIC bei größeren Baumaßnahmen.

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

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

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

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

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

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

Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die **Stadt Herzogenrath** hat keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling getroffen. Bauliche Maßnahmen werden in der Regel durch die jeweiligen Fachbereiche abgewickelt. Nachdem die Mittel grundsätzlich bereitgestellt wurden, wird die Bedarfsermittlung konkretisiert und verwaltungsintern abgestimmt. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und dort entsprechende Entscheidungen getroffen. Daneben werden die politischen Gremien regelmäßig mit Sachstandsberichten informiert und notwendige weitergehende Beschlüsse gefasst. Schriftliche Regelungen gibt es dazu nicht. Dieses Vorgehen stellt kein BIC im oben beschriebenen Sinne dar.

Herzogenrath gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus unserer Sicht kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,

- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplanende, Projektsteuernde etc.) hinzugezogen werden.

Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt. Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

In der Stadt Herzogenrath sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene der ausführenden Fachbereiche zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf die Baukostenkontrolle. Eine zentrale Steuerung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Stadt Herzogenrath nicht. Die Stadt hat keine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die (Bau-)Investitionen steuert und bewertet.

Nach Angabe der Stadt Herzogenrath erfolgt bei der Planung jeder Baumaßnahme eine Bedarfsprüfung. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen. Die notwendigen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen dabei nach eigener Einschätzung vor. In der Umsetzungsphase wird der Projektlauf nur noch begleitet. Die Projektsteuerung, die Dokumentation der Baumaßnahme sowie das abschließende Berichtswesen werden im jeweiligen Fachbereich vorgenommen. Bei größeren Hochbaumaßnahmen werden oft Generalplaner eingesetzt, was den Kreis der externen Beteiligten reduziert.

Ein Beispiel für den aktuellen Ablauf größerer Baumaßnahmen ist der Neubau des Hallenbades im Ortsteil Kohlscheid. Es handelt sich um einen Ersatzbau, der nach dem Abriss des alten Hallenbades erforderlich wurde. Im Juli 2019 hat der Stadtrat den Neubau beschlossen. Zur Feststellung des Bedarfs wurde eine Projektgruppe eingesetzt. Neben Vertretern der Verwaltung aus u.a. dem Hochbauamt, der Feuerwehr, dem Bauordnungsamt oder dem Grünflächenamt wurden auch das Schulamt und die örtlichen Vereine als künftige Nutzer frühzeitig einbezogen. Nachdem mit externer Unterstützung ein Generalplaner gefunden wurde, begleitet die Projektgruppe die Durchführung der Baumaßnahme weiter. Eingeladen werden jeweils die Personen, die beim aktuellen Sachstand benötigt werden. In der Ausschreibungsphase z.B. die zentrale Submissionsstelle. Die Politik wird regelmäßig über die Maßnahme informiert. Insgesamt wird das Vorgehen bei dieser Maßnahme von der gpaNRW positiv gesehen. Ein systematisches BIC stellt es dennoch nicht dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektlauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Herzogenrath vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten ist in Herzogenrath vergleichsweise niedrig.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	19.362.264	
Abrechnungssummen	19.640.251	
Summe der Unterschreitungen	304.569	1,57
Summe der Überschreitungen	582.556	3,00

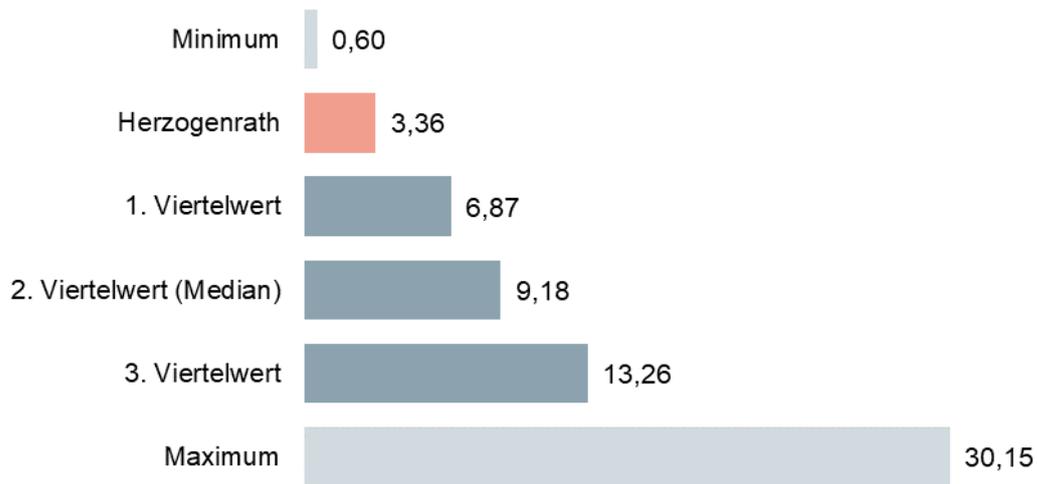
Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Herzogenrath 18 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dem Auftragswert von 3.022.915 Euro netto stand eine Abrechnungssumme von 3.121.483 Euro netto gegenüber.

Dabei kam es zu Überschreitungen bei sechs Maßnahmen in Höhe von 100.008 Euro. Bei einer Maßnahme wurde die Auftragssumme um 1.441 Euro netto unterschritten. In der Summe sind

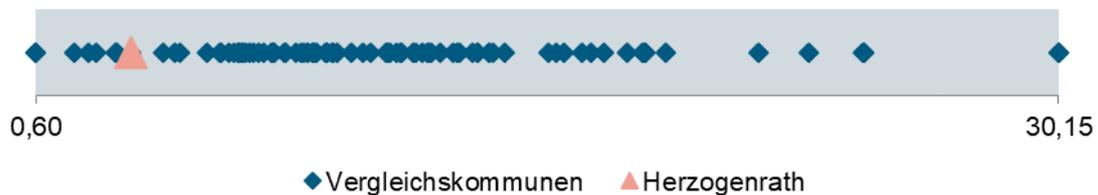
das Abweichungen in Höhe von 101.449 Euro netto, also 3,36 Prozent der ursprünglichen Auftragssumme.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Herzogenrath damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 88 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass die Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert (absolute Beträge) bei den Bauaufträgen im Vergleich unterdurchschnittlich ist. In 2019 wurden für 1.179.529 Euro Baumaßnahmen beauftragt und diese für 1.225.575 Euro schlussgerechnet. Bei vier Maßnahmen kam es zu einer Überschreitung der Auftragssumme (= 46.046 Euro) und bei keiner zu einer Unterschreitung der Auftragssumme.

Bei den Dienstleistungen wurden 2019 59.075 Euro beauftragt und 112.445 Euro abgerechnet. Die Überschreitung in Höhe von 53.369 Euro bei den beiden Maßnahmen bildet den neuen Maximalwert.

In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse zusammengestellt:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019

Kennzahl	Produkt	Herzogenrath	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	Bauftrag	3,89	0,75	7,45	10,48	14,43	30,65	88
Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte	Bauftrag	3,90	0,00	3,53	5,58	10,38	31,66	88
Summe der Unterschreitungen in Prozent der Auftragswerte	Bauftrag	0,00	0,00	1,89	3,47	6,37	30,65	88
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	Dienstleistungsauftrag	60,78	0,00	1,69	7,30	17,13	100	61
Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte	Dienstleistungsauftrag	90,34	0,00	0,00	1,27	8,52	90,34	61
Summe der Unterschreitungen in Prozent der Auftragswerte	Dienstleistungsauftrag	0,00	0,00	0,00	0,94	5,45	100	61

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragssummen sind Indizien dafür, dass das Bau-Soll im Vorfeld nicht ausreichend belastbar war.

Einen Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Berichtsabschnitt ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Ein Nachtragsmanagement gab es bei der Stadt Herzogenrath bisher nicht. Die eingesetzte Strukturgruppe im Hochbau soll Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsabläufe erarbeiten.

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.*

Bei der **Stadt Herzogenrath** ist der Ablauf bei Abweichungen von der beauftragten Leistung (=Bau-Soll) nicht schriftlich geregelt. Im § 17 der Vergabeordnung findet sich der Hinweis, wann Auftragsüberschreitungen der Rechnungsprüfung und dem zuständigen Ausschuss vorgelegt werden müssen. Das ist bei Aufträgen bis zu 100.000 Euro netto ab einer Überschreitung von 5.000 Euro der Fall. Bei Aufträgen über 100.000 Euro sind es mindestens fünf Prozent der Auftragssumme. Auf die vergaberechtlichen Aspekte wird in der Vergabeordnung nicht hingewiesen. Eine zu Beginn des Jahres 2021 eingesetzte Strukturgruppe hat nun die Aufgabe, die Abläufe bei Baumaßnahmen unter verschiedenen Teilaspekten zu untersuchen. Die Abwicklung der Nachträge gehört dazu.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe oder der Gründe für Nachträge findet nicht statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Gründe für Nachträge können u.a. eine mangelhafte Grundlagenermittlung oder Planung, Nutzerwünsche, Unvorhergesehenes oder eine mangelhafte Ausschreibung sein.

Die Stadt Herzogenrath wertet die Nachträge nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge eines Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Nachträge gibt es nur, wenn das Bau-Soll vom Bau-Ist abweicht und daraus eine geänderte Vergütung die Folge ist. Ein Prüfungsschema könnte daher wie folgt aussehen:

- Bestimmung des Bau-Soll und des Bau-Ist
- Dokumentation der Abweichung Bau-Ist von Bau-Soll

- Gibt es eine Anordnung der Stadt?
- Kann die Nachtragsleistung separat ausgeschrieben werden?
- Wie sieht die Anspruchsgrundlage aus?
- Feststellung der Vergütungshöhe (Nachtragskalkulation) – Der Auftragnehmer muss den Grund und die Höhe seiner Forderungen nachweisen.
- Begründung der Nachtragsleistung- z.B. Warum war die Leistung nicht im Hauptvertrag enthalten? Entfallen für die Nachtragsleistung Positionen aus dem Hauptvertrag?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herzogenrath sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Gründe, der Höhe und der beteiligten Unternehmen, um Anzahl und Umfang der Nachträge künftig zu verringern.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 –Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Herzogenrath hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Deren Aufgabenbereich sollte zu denen einer zentralen Vergabestelle erweitert werden. Die Vergabeordnung ist aktuell.	164	E1.1	Die Stadt Herzogenrath sollte die zentrale Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle erweitern.	166
			E1.2	Die Stadt Herzogenrath sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich vom Bau- und Verkehrsausschuss beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Ausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.	166
Bauinvestitionscontrolling					
F2	Die Stadt Herzogenrath betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC). Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht. Dennoch nutzt die Stadt einzelne Elemente eines BIC bei größeren Baumaßnahmen.	171	E2	Die Stadt Herzogenrath sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen.	173
Nachtragswesen					
F3	Ein Nachtragsmanagement gab es bei der Stadt Herzogenrath bisher nicht. Die eingesetzte Strukturgruppe im Hochbau soll Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsabläufe erarbeiten.	177	E3	Die Stadt Herzogenrath sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Gründe, der Höhe und der beteiligten Unternehmen, um Anzahl und Umfang der Nachträge künftig zu verringern.	178

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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