ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Pulheim im Jahr 2021

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Pulheim	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Pulheim	8
0.2.1	Strukturelle Situation	8
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Pulheim	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	20
0.5	Prüfungsmethodik	21
0.5.1	Kennzahlenvergleich	21
0.5.2	Strukturen	22
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	23
0.6	Prüfungsablauf	23
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1.	**Finanzen**	**32**
1.1	Managementübersicht	32
1.1.1	Haushaltssituation	32
1.1.2	Haushaltssteuerung	33
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3	Haushaltssituation	34
1.3.1	Haushaltsstatus	35
1.3.2	Ist-Ergebnisse	37
1.3.3	Plan-Ergebnisse	39
1.3.4	Eigenkapital	43
1.3.5	Schulden und Vermögen	44
1.4	Haushaltssteuerung	50
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	51
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	52
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	55

1.4.4	Fördermittelmanagement	58
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	60
2.	**Beteiligungen**	**67**
2.1	Managementübersicht	67
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	68
2.3	Beteiligungsportfolio	68
2.3.1	Beteiligungsstruktur	69
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	70
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	71
2.4	Beteiligungsmanagement	73
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	73
2.4.2	Berichtswesen	74
3.	**Hilfe zur Erziehung**	**76**
3.1	Managementübersicht	76
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
3.3	Strukturen	79
3.3.1	Strukturkennzahlen	79
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	81
3.3.3	Präventive Angebote	81
3.4	Organisation und Steuerung	82
3.4.1	Organisation	82
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	83
3.4.3	Finanzcontrolling	84
3.4.4	Fachcontrolling	85
3.5	Verfahrensstandards	87
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	87
3.5.2	Prozesskontrollen	93
3.6	Personaleinsatz	94
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	95
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	95
3.7	Leistungsgewährung	96
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	96
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	105
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	115
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	**Bauaufsicht**	**123**
4.1	Managementübersicht	123
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	124
4.3	Baugenehmigung	125
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	125

4.3.2	Rechtmäßigkeit	127
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	129
4.3.4	Geschäftsprozesse	130
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	132
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	133
4.3.7	Personaleinsatz	136
4.3.8	Digitalisierung	139
4.3.9	Transparenz	140
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
5.	**Vergabewesen**	**147**
5.1	Managementübersicht	147
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	148
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	149
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	149
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	153
5.4	Sponsoring	155
5.5	Bauinvestitionscontrolling	157
5.6	Nachtragswesen	159
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	160
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	162
5.7	Maßnahmenbetrachtung	163
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	164
	Kontakt	**167**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Pulheim

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Pulheim 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.

Es besteht Handlungsbedarf für die Stadt Pulheim, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern, wenn auch nicht in der gleichen Höhe wie in anderen Vergleichskommunen. Dieser Handlungsbedarf zeigt sich – trotz positiver Jahresergebnisse 2017 bis 2019 – in einem **negativen strukturellen Ergebnis 2019**, das die gpaNRW in einer Modellrechnung ermittelt hat. In der **Planung 2021** geht die Stadt bis 2024 von Fehlbeträgen aus, die noch durch Verringerungen der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden können. Hierbei sind **COVID-19-bedingte Belastungen** bereits insoliert. Inwieweit COVID-19-bedingte Folgewirkungen künftige Jahresergebnisse belasten werden, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht absehbar. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen, es bestehen jedoch **allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken**, da wesentliche Haushaltspositionen wie z. B. die Gewerbesteuer von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen abhängen.

Die **Eigenkapitalsituation** ist sehr gut und seit der NKF-Einführung im Jahr 2008 um 27 Mio. Euro gestiegen. Die Eigenkapitalquoten der Stadt Pulheim sind höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Unterdurchschnittlich sind die **Gesamtverbindlichkeiten**. Die in der Planung vorgesehenen **Investitionen** führen zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten. Darunter befinden sich auch Reinvestitionsbedarfe beim **Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen.** Auch könnten die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die zur Verfügung stehenden Mittel belasten und weitere Kreditbedarfe nach sich ziehen.

Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung über ein Finanzcontrolling vor. Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Pulheim teilweise jedoch nicht fristgerecht. Durch **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Pulheim Aufwandssteigerungen zum Teil kompensieren. Perspektivisch könnten sich jedoch aufgrund der oben erwähnten gesamtwirtschaftlichen Abhängigkeiten weitere Belastungen

ergeben, die zu weiteren Konsolidierungserfordernissen – die insbesondere zur Senkung von Aufwendungen ergriffen werden sollten – führen könnten.

Die Stadt Pulheim überträgt **Ermächtigungsübertragungen** in höherem Maße als die Vergleichskommunen. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt im Betrachtungszeitraum durchschnittlich zu lediglich einem Drittel aus. Eine stärker an der Leistungsfähigkeit orientierte Investitionsplanung führt aus Sicht der gpaNRW zu noch mehr Transparenz.

Die **Abwicklung von Fördermitteln** erfolgt an zentraler Stelle unter Beteiligung der betroffenen Fachämter. Hierdurch besteht ein guter Überblick über mögliche Förderprojekte. Rückforderungen von Fördermitteln wurden bisher vermieden. Lediglich der Prozess der **Fördermittelakquise** ist teilweise noch optimierungsfähig. So sollten Fördermöglichkeiten standardisiert bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen geprüft werden.

Aufgrund der wenig komplexen Beteiligungsstruktur mit überschaubaren Steuerungsmöglichkeiten, einer geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und ebenfalls geringer Haushaltsbelastung sind die Anforderungen an ein **Beteiligungsmanagement** niedrig. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Pulheim vollständig, so dass keine Handlungsempfehlungen auszusprechen sind.

Die Stadt Pulheim weist im Jahr 2019 einen niedrigen Fehlbetrag bei der **Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. In Pulheim sind deutlich weniger **stationäre Fälle** als in anderen Kommunen vorhanden. Außerdem ist der Anteil der **ambulanten Hilfefälle** hoch. Beides hat auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE begünstigende Auswirkungen. Auch die Fallzahlen bei den meisten Hilfearten sind im niedrigen oder im mittleren Bereich des interkommunalen Vergleichs. Bei der **Eingliederungshilfe nach § 35a** SGB VIII sind jedoch sowohl die Anzahl der Hilfefälle als auch die Aufwendungen je ambulantem Hilfefall für Integrationshelfer sehr hoch. Bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung sollten die im Jahr 2020 angefangenen Poollösungen ausgebaut werden, wenn mehrere Kinder an der gleichen Schule Bedarf haben.

Bislang ist die vergleichsweise gute Positionierung bei den Kennzahlen weitestgehend ungesteuert. Das Jugendamt der Stadt Pulheim verfügt für die Hilfen zur Erziehung über **keine aktuelle Gesamtstrategie** mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen. Auch ein umfassendes **Finanzcontrolling** gibt es noch nicht. Das Jugendamt hatte zum Prüfungszeitpunkt eine Prozessanalyse begonnen, um Ursachen für Aufwandssteigerungen zu ermitteln. Hieraus soll perspektivisch auch ein Finanzcontrolling aufgebaut werden. Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Abbrüchen, zu Laufzeiten oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht. Da einzelne Hilfearten lange Laufzeiten aufweisen, sollten regelmäßige Auswertungen hierzu erfolgen.

Standards und Abläufe des Bereichs der Hilfen zur Erziehung sind in einzelnen Richtlinien beschrieben, jedoch nicht abschließend. So sollten insbesondere Vorgaben zu **Wirtschaftlichkeitsaspekten** und Bearbeitungsfristen ergänzt werden. Auch für die Prüfung der Zuständigkeit und der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gibt es keine Prozessbeschreibungen und Standards. Diese Richtlinien sollten entsprechend erweitert und in ein einheitliches **Verfahrens- oder Qualitätshandbuch** gefasst werden, welches es bisher nicht gibt.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Pulheim ist in allen wesentlichen Bereichen gut aufgestellt. Die Stadt stellt sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren **rechtssicher** und unter Beachtung der **Korruptionsprävention** bearbeitet. Dennoch ergeben sich an verschiedenen Stellen aus Sicht der gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten. So liegen nicht alle erforderlichen Daten vor, die für die Ermittlung von bedeutenden Kennzahlen notwendig sind. Kennzahlen können die geleistete Arbeit transparent und nachvollziehbar darstellen, sollten aber auch als Grundlage für verschiedene Entscheidungsprozesse dienen. Zumindest die wesentlichen Daten sollte die Stadt künftig erheben, z. B. zu **Laufzeiten im Baugenehmigungsverfahren**. Dies versetzt sie in die Lage, Kennzahlen als Steuerungsinstrument nutzen zu können.

Hierbei spielt eine Rolle, dass die eingesetzte Version der **Fachsoftware** deutlich veraltet ist und wesentliche Funktionen, etwa zur Ermittlung von statistischen Daten, nicht vorhält. Auch nutzt die Bauaufsicht die Möglichkeiten der **Digitalisierung** bislang nicht, sondern bearbeitet alle Prozessschritte des Baugenehmigungsverfahrens analog. Die Stadt ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben aus dem Onlinezugangsgesetz[1] verpflichtet, das Baugenehmigungsverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2022 digital anzubieten.

Das **Vergabewesen** ist durch die vorhandene zentrale Vergabestelle und verschiedene Dienstanweisungen grundsätzlich gut aufgestellt. Eine Vergabesoftware leistet wertvolle technische Unterstützung im Vergabeprozess. Einige Details, beispielsweise die Dienstanweisung zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen, bedürfen jedoch der Überarbeitung. Die aktuellen Regelungen zur **Korruptionsprävention** sind gut geeignet, Korruptionsgefahren zu erkennen und effektiv vorzubeugen. Aus Sicht der gpaNRW sind jedoch Ergänzungen, etwa die Einführung einer wiederkehrenden Schwachstellenanalyse, sinnvoll. **Sponsoring** wickelt die Stadt Pulheim auf Basis weitreichender interner Regelungen ab. Die Stadt sollte jedoch Vorgaben zur Veröffentlichung von Sponsoringleistungen festlegen, damit die Öffentlichkeit sich über erfolgte Sponsoringmaßnahmen informieren kann. Regelungen für ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** gibt es nicht.

Als **Ergebnis der Betrachtung einzelner Baumaßnahmen** ist zu erkennen, dass die Stadt Pulheim der Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen einräumen sollte. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte die Analyse von Nachträgen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten.

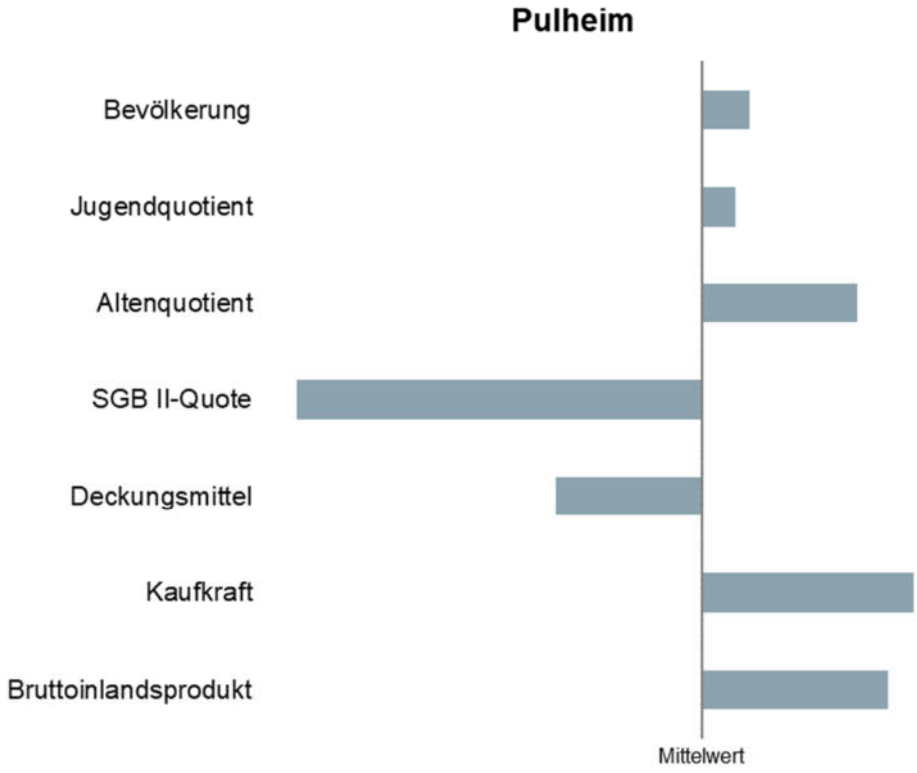
[1] Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)

0.2 Ausgangslage der Stadt Pulheim

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Pulheim. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[2]. 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 Pulheim 2018



Die Stadt Pulheim ist eine im Rhein-Erft-Kreis gelegene mittlere kreisangehörige Stadt, in der 53.900 Einwohner[3] (Stand 31. Dezember 2017) leben. Diese Einwohnerzahl ist die Bezugsgröße der in diesem Bericht für das Vergleichsjahr 2018 gebildeten einwohnerbezogenen Kennzahlen. Das Stadtgebiet mit einer Gesamtfläche von 72,7 qkm ist im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich groß. Mit zwölf Ortsteilen ist die Stadt Pulheim durch eine hohe Dezentralität gekennzeichnet.

[2] IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

[3] nach IT.NRW

Der Bevölkerungsprognose von IT.NRW folgend würde die Einwohnerzahl bis 2040 gegenüber dem 31. Dezember 2017 um 5,4 Prozent auf dann fast 57.000 Einwohner zunehmen. Diese Prognose wird von der zuletzt beobachtbaren Entwicklung gestützt; die aktuellste verfügbare Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2020 liegt bei 54.636 und damit deutlich höher als 2017.

In der Regel ergibt sich die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Im Jahr 2018 sind sowohl der Jugendquotient[4] mit 33,5 Prozent als auch der Altenquotient[5] mit 43,3 Prozent überdurchschnittlich hoch. Nur fünf der mittleren kreisangehörigen Kommunen haben einen höheren Altenquotienten. Nach der Prognose von IT.NRW wird der Jugendquotient bis 2040 auf rund 37,3 Prozent steigen. Noch deutlicher zunehmen dürfte jedoch der Altenquotient, der für 2040 mit 78,5 Prozent prognostiziert wird. Dies bedeutet, dass sich die Anzahl der über 64-jährigen Menschen der Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter nähert. Damit geht zugleich – in absoluten Zahlen ausgedrückt – ein deutlicher Rückgang der Einwohner in der erwerbsfähigen Altersgruppe einher. Die mit dem demografischen Wandel verbundenen Herausforderungen, aber auch die von der Stadt hierzu ergriffenen Maßnahmen wurden im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2015 ausführlich dargestellt.

Der zu erwartende Rückgang des im Erwerbsleben stehenden Einwohneranteils könnte sich perspektivisch negativ auf die Kaufkraft auswirken, von der ein Großteil dem Einzelhandel in der Stadt Pulheim zu Gute kommt. Mit einer Kaufkraft[6] je Einwohner von 29.958 Euro im Jahr 2018 liegt Pulheim deutlich über dem Mittelwert von 24.087 Euro. Die Einzelhandelszentralität[7] beträgt nach einer Auswertung der IHK Köln im Jahr 2021 95,2 Prozent. Eine Zentralitätskennziffer von unter 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft ab- als zufließt. Dennoch gelingt es der Stadt Pulheim in höherem Maße als den meisten Kommunen des Rhein-Erft-Kreises, die Kaufkraft in der Stadt zu halten.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Pulheim, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise gering. Die SGB II-Quote in Höhe von 4,5 Prozent liegt deutlich unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Dies lässt zum einen auf vergleichsweise geringe soziale Belastungen schließen und entlastet den Haushalt, wirkt sich zum anderen aber auch auf die Kaufkraft je Einwohner – die die Transferleistungen ebenfalls beinhaltet – günstig aus.

Die Höhe der Deckungsmittel[8] ist ein Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Die Deckungsmittel je Einwohner betragen 1.340 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Mittelwert von 1.548 Euro wird deutlich, dass die Stadt Pulheim nach wie vor über eine unterdurchschnittliche finanzielle Grundausstattung verfügt. Diesen Aspekt greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf.

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

[5] Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

[6] Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

[7] Quelle: https://ihk-koeln.de/blueprint/servlet/resource/blob/5157702/c976e13404dd7129f2b5e190182c97b7/2021-kaufkraftdaten-data.pdf

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

Das nur auf Kreisebene darstellbare Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem fällt mit 81.936 Euro etwas höher aus als im Mittel der Vergleichskommunen (67.455 Euro). Hierbei fallen jedoch auch die teils wirtschaftsstärkeren anderen kreisangehörigen Kommunen des Rhein-Erft-Kreises ins Gewicht.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Bericht zur überörtlichen Prüfung 2015 und die darin enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert.

Der Rat hat infolgedessen beschlossen, den Prüfungsbericht im Rahmen der Konsolidierungsberatungen zu berücksichtigen. Ergänzend wurden 2016 im Rahmen eines umfassenden Projekts zur Haushaltskonsolidierung Beratungsleistungen durch die gpaNRW erbracht. Die hierbei erarbeiteten Konsolidierungsvorschläge wurden den Fachämtern mit der Bitte um weitere Veranlassung und Berichtserstattung zugeleitet. In den Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses wurde ebenfalls berichtet. Soweit möglich, wurden Maßnahmen umgesetzt, andere hingegen waren politisch nicht umsetzbar.

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

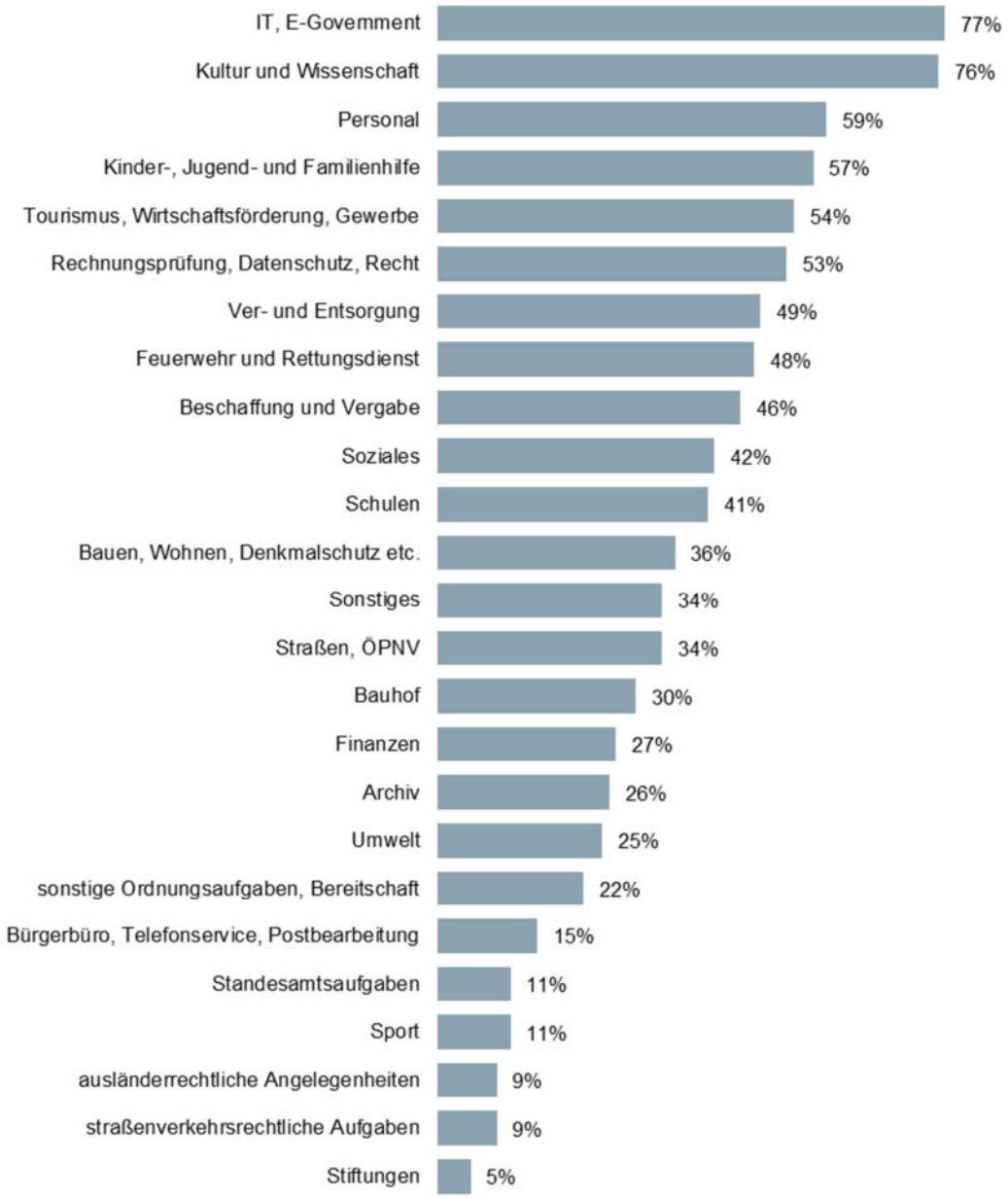
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 128 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.

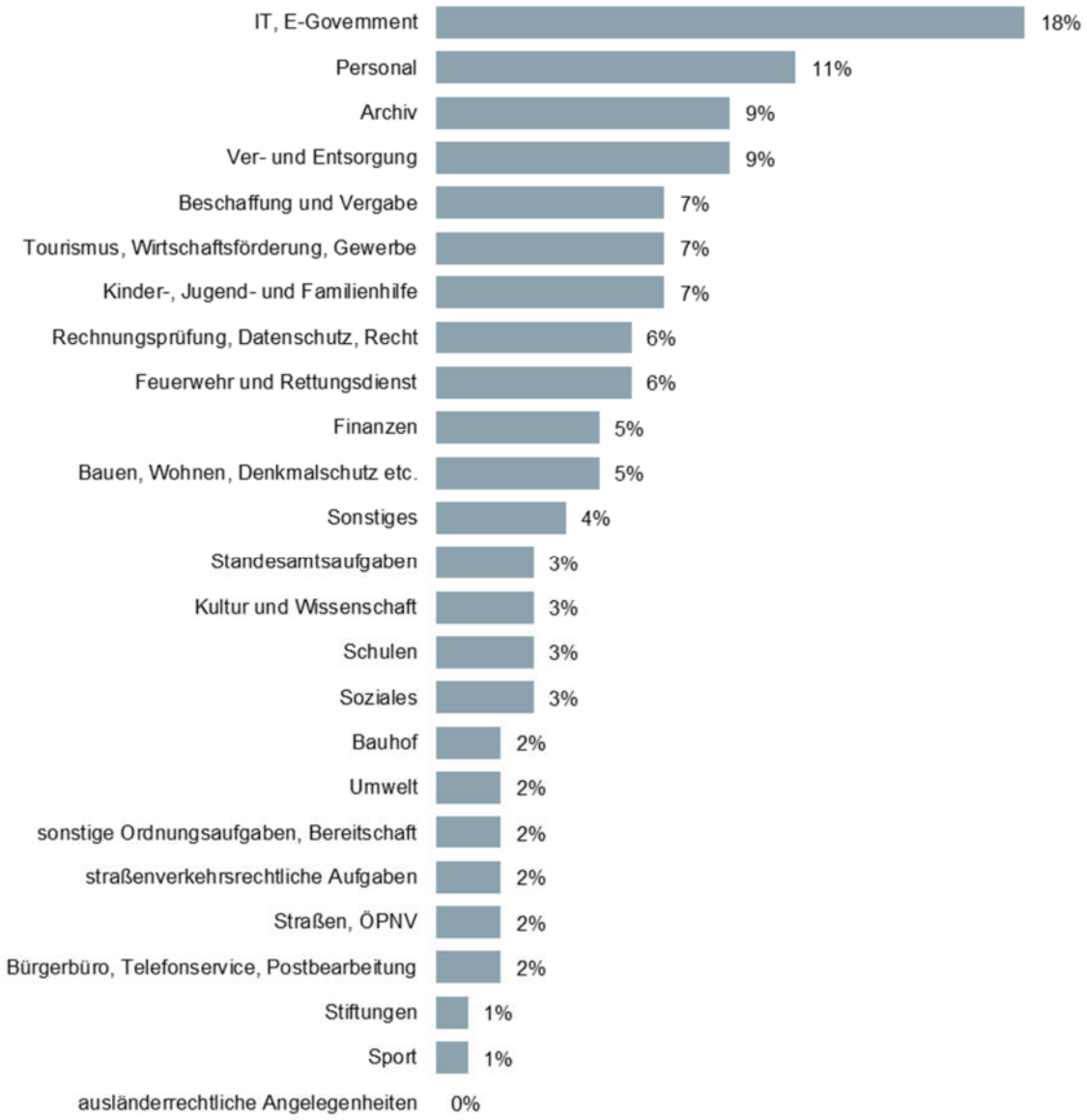
Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



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



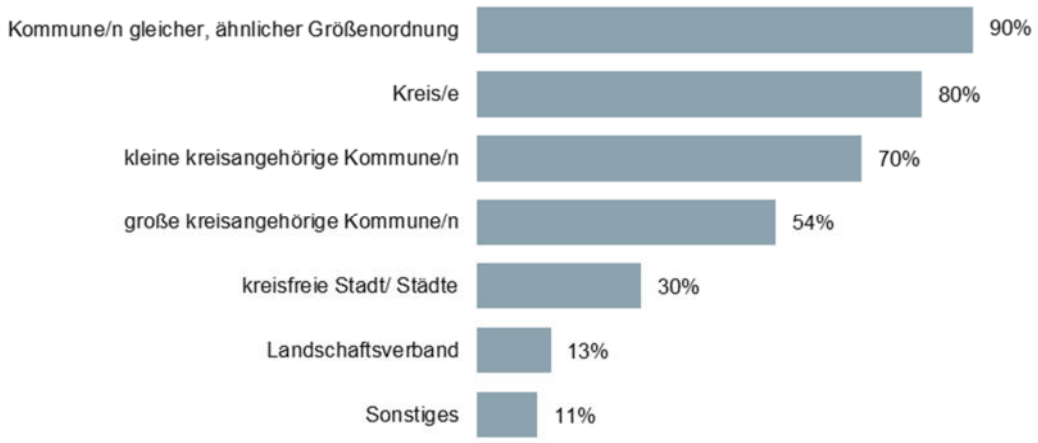
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

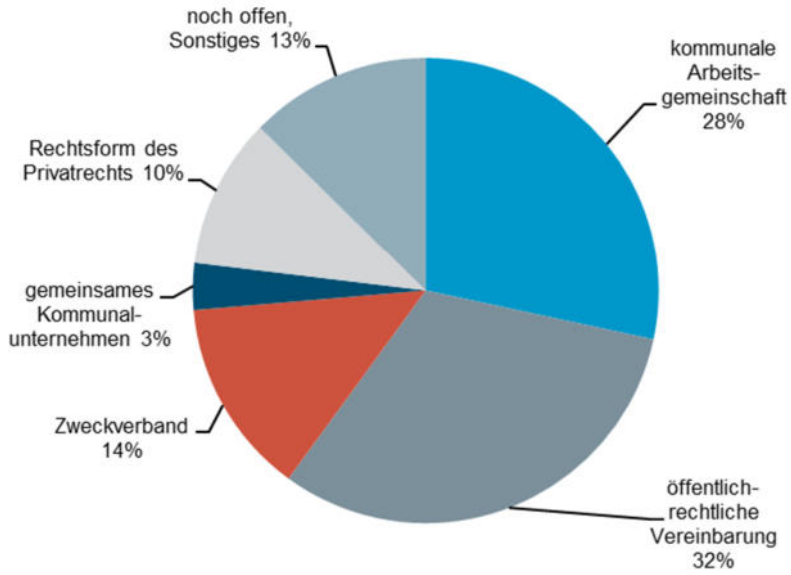


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

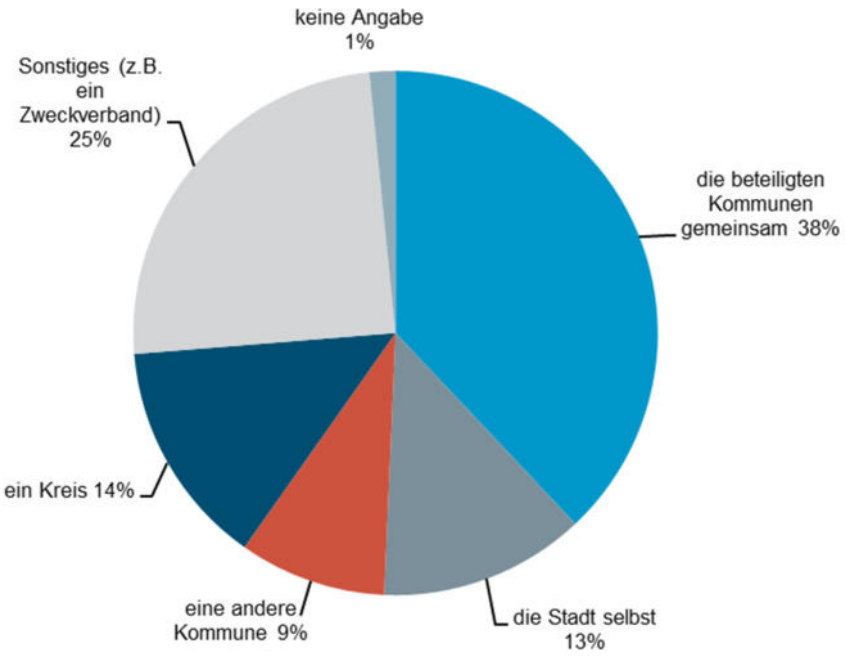


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

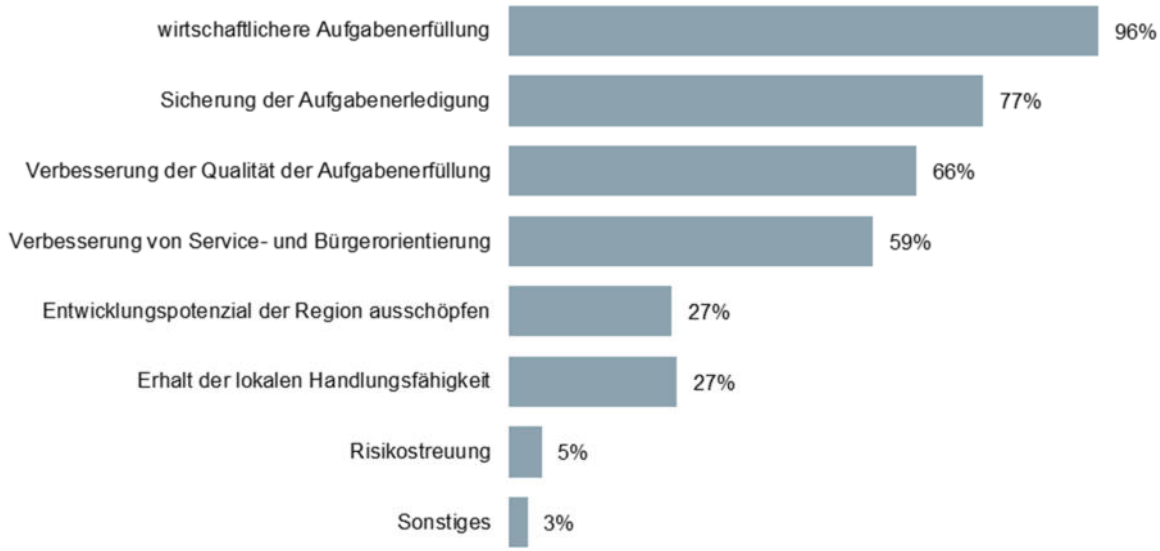


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

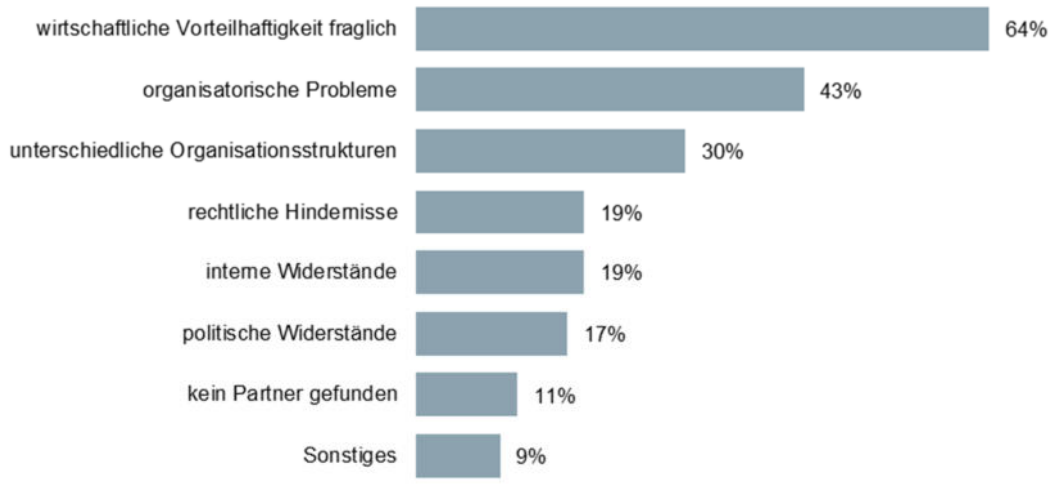
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

Die Stadt Pulheim arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit den Nachbarkommunen und dem Rhein-Erft-Kreis zusammen. Insgesamt bestehen sieben interkommunale Kooperationen. Die interkommunale Zusammenarbeit findet in Pulheim in den Aufgabenfeldern IT, Kultur und Wissenschaft, Personal, Soziales sowie Feuerwehr und Rettungsdienst statt. Mit dem Anschluss an ein kommunales Rechenzentrum (IT), dem gemeinsamen Betrieb einer Volkshochschule und einer Musikschule als Zweckverband (Kultur und Wissenschaft) sowie der Beihilfeabrechnung über die Rheinischen Versorgungskassen (Personal) finden sich Aufgaben, die klassischerweise in interkommunaler Zusammenarbeit ausgeführt werden.

Wesentliche Zielsetzung ist für die Stadt Pulheim die Sicherung der Aufgabenerledigung. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass es für die kommunalen Arbeitgeber zunehmend schwieriger wird, Personal für die eigene Aufgabenwahrnehmung zu finden. Dies gelte für die Stadt Pulheim in besonderem Maße, da sich die Stadt bedingt durch die Lage im Großraum Köln und die dort vorhandenen zahlreichen privaten und öffentlichen Arbeitgeber in hohem Maße in einer Wettbewerbssituation sieht. Aus diesem Grund sind für die Stadt Pulheim weitere interkommunale Kooperationen denkbar. Konkrete Planungen für weitere IKZ gibt es zum Prüfungszeitpunkt jedoch nicht.

Die wesentliche Handlungsperspektive liegt für Pulheim infolgedessen darin, die interkommunale Zusammenarbeit bei weiteren Themenfeldern zu forcieren, um neben der Sicherung der Aufgabenerledigung auch Aufgaben beispielsweise wirtschaftlicher erfüllen zu können.

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-Kennzahlenset:

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

Die in dem Bericht genannten **Rechtsgrundlagen** haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[9]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

[9] 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.

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 Pulheim haben wir von November 2020 bis September 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Pulheim die Vergleichsjahre 2018 und 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2019 sowie die Haushaltsplanungen 2020 und 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung. Ebenfalls wurden die Gesamtabschlüsse bis 2018 in die Finanzprüfung einbezogen.

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	Thorsten Mindel / Frank Breidenbach
Finanzen	David Limburg
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Petra Knabe
Bauaufsicht	Tobias Fuß
Vergabewesen	Tobias Fuß

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

Herne, den 14. Februar 2022

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

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 96 Abs. 1 GO NRW) wurden teilweise im Betrachtungszeitraum nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet.	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.
F2	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Pulheim insbesondere über Ertragssteigerungen. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Pulheim über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E2	Die Stadt Pulheim sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und weiter ausbauen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die neben den freiwilligen Leistungen auch den Umfang und die Qualität der Pflichtaufgaben überprüft.
F3	Die Stadt Pulheim nimmt im Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2019 deutlich umfangreichere Ermächtigungsübertragungen vor als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E3	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.
F4	Die Stadt Pulheim nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.	E4	Die Stadt Pulheim sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
Beteiligungen			
	keine Feststellungen		keine Empfehlungen

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	In Pulheim gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept gibt es hierfür nicht. Auch erfolgt keine zentrale Steuerung und Koordination aller Angebote erfolgt beim Jugendamt.	E1	Die Stadt Pulheim sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen und eine lückenlose Präventionskette für alle Altersgruppen aufbauen. Die Angebote sollten durch das Jugendamt zentral gesteuert und koordiniert werden.
F2	Die Stadt Pulheim hat bislang keine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt. Einzelne Ziele und Kennzahlen sind im Haushalt vorhanden, werden aber für die Gesamtsteuerung kaum genutzt. Zukünftig möchte das Jugendamt sich strategischer ausrichten.	E2	Die Stadt Pulheim sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Hierfür könnten die bereits vorhandenen Ziele und Kennzahlen weiterentwickelt werden und in die Steuerung einfließen. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst sowie neu entwickelt werden.
F3	Das Jugendamt der Stadt Pulheim verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Dadurch wird die Steuerung erschwert.	E3	Die Stadt Pulheim sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.
F4	Die Stadt Pulheim bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten der Hilfen werden bislang auch nicht regelmäßig ausgewertet.	E4	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen und Laufzeiten, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.
F5	Die Träger erbringen Leistungsnachweise zu den erbrachten Fachleistungsstunden. Vorgaben, was in den Leistungsnachweisen anzugeben ist, gibt es nicht. Nicht jeder Träger gibt die genauen Inhalte der Stunden an, was den Überblick des Jugendamtes über die erbrachten Leistungen erschwert.	E5	Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise und die Sachstandsberichte für die Hilfeplanung machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.
F6	Die Stadt Pulheim hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form von Richtlinien entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Ein zusammengeführtes, einheitliches Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht. Die Vordrucke sind im Jugendamtsprogramm hinterlegt, was eine einheitliche Bearbeitung unterstützt.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Den Ablauf des Hilfeplanverfahrens hat die Stadt Pulheim in einer Richtlinie geregelt. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht schriftlich in den Standards fixiert.	E6	Das Jugendamt sollte die Richtlinien in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch zusammenfassen. Dabei können neben textlichen Ausführungen kurze Prozessbeschreibungen mit Ablaufschemata die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden.
F8	Die Fallbearbeitung wird durch einen verbindlichen Prozess gesteuert. Es gibt zur Auswahl des Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird erst relativ spät in den Bearbeitungsprozess eingebunden.	E7	Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.
F9	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft erst nach der Hilfeentscheidung die möglichen Kostenerstattungsansprüche. Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Prüfung dieser Ansprüche gibt es nicht.	E8	Die Stadt Pulheim sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher in den Hilfeplanprozess einbinden, um eine frühzeitige Prüfung und Geltendmachung möglicher Kostenerstattungsansprüche sicherzustellen.
F10	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene, prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	E9	Die Stadt Pulheim sollte schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe entwickeln.
F11	Die Stadt Pulheim hat einwohnerbezogen sehr hohe Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Das wird durch die hohen Fallzahlen sowie hohe Aufwendungen für Schulbegleitung/Integrationshilfe beeinflusst. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind von 2017 nach 2019 deutlich gestiegen. Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII machen 2019 rund 31 Prozent der gesamten Aufwendungen HzE aus.		
F12	Die Stadt Pulheim hat eine sehr hohe Falldichte für § 35a SGB VIII unterhalb des Maximalwertes. Gleiches gilt auch für die Falldichte für Integrationshilfe/Schulbegleitung. Die hohen Fallzahlen erhöhen die Aufwendungen und den Fehlbetrag.	E12	Die Stadt Pulheim sollte die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen analysieren und im Rahmen einer Fallrevision die Gründe für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen bei dieser Hilfeart ermitteln. Dabei sollten auch die Standards der Bearbeitung überprüft und ggf. angepasst werden.
F13	Die Stadt Pulheim hat in der Vergangenheit keine Poollösungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung genutzt. Die Aufwendungen für Integrationshelfer sind in Pulheim in 2019 sehr hoch. Seit 2020 wurden einzelne Poollösungen installiert.	E13	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Pulheim das Installieren von Poollösungen an den Schulen weiter ausbauen.

Feststellung		Empfehlung	
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Pulheim erfasst die Fälle der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren statistisch nicht separat und kann daher keine Angaben zu der Verteilung der Fälle auf die unterschiedlichen Verfahrensarten machen. Wichtige statistische Angaben stehen daher derzeit nicht zur Verfügung.	E1	Die Stadt sollte die Verfahren der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren statistisch separat erfassen.
F2	Die Stadt Pulheim gibt an, dass sie die gesetzlich normierten Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren regelhaft einhält. Sie prüft derzeit nicht, ob das Gebührenaufkommen aus den Baugenehmigungsverfahren die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt.	E2.1	Die Stadt Pulheim sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.
		E2.2	Die Stadt Pulheim sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen.
		E2.3	Die Stadt Pulheim sollte die offenen Sprechstunden deutlich reduzieren und die Bauberatung künftig im Zuge von vorherigen Terminvereinbarungen durchführen.
F3	Die Stadt Pulheim erfasst die Zeitanteile der Sachbearbeitung für die Bauberatung aktuell nicht. Der Stadt ist somit nicht bekannt, wie viel Personalaufwand die Bauberatung aktuell verursacht.	E3	Die Stadt Pulheim sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.
F4	Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht hat die Stadt Pulheim bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Auf ermessenslenkende Vorgaben im Baugenehmigungsprozess verzichtet sie. Die Papierakte ist nach wie vor das führende Medium im Baugenehmigungsverfahren.	E4.1	Die Stadt Pulheim sollte sachliche Entscheidungskriterien zur Lenkung von Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren festlegen.
		E4.2	Die Stadt Pulheim sollte verbindliche Regelungen erlassen, so dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Weiterhin sollte sie die bereits in der Praxis gelebten Unterschriftsbefugnisse verbindlich fixieren. Dies dient einer klaren Ablauforganisation.
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in Pulheim straff organisiert. Sie hält das Vieraugenprinzip ein und stellt somit Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen verlässlich sicher. Das Beteiligungsverfahren führt sie in Papierform durch und lässt Synergien, die ein digitales Beteiligungsverfahren mit sich bringen würde, ungenutzt.	E5	Die Stadt sollte das Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Pulheim kann aktuell keine konkreten Angaben zu den Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren machen, da sie grundlegende statistische Daten nicht ermittelt. Somit steht eine bedeutende Leistungskennzahl nicht zur Verfügung. Die Stadt kann aktuell nicht verlässlich überprüfen, ob sie die gesetzlich normierten maximalen Laufzeiten für Fälle des einfachen Baugenehmigungsverfahren verlässlich einhält.	E6	Solange es der Stadt nicht möglich ist, die Laufzeiten im Baugenehmigungsverfahren durch die Fachsoftware zu ermitteln, sollte sie diese wichtigen Kennzahlen händisch, beispielsweise unter Nutzung eines Excel-Tools, ermitteln.
F7	Die Stadt Pulheim reiht sich im landesweiten Vergleich bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ nahezu beim Median ein.	E7.1	Die Stadt Pulheim sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren
		E7.2	Die Stadt Pulheim sollte die Entwicklung der unerledigten Fälle weiter überwachen und nötigenfalls durch Personalanpassung eingreifen.
F8	Die Stadt Pulheim verfügt bislang über keine technischen Möglichkeiten, Bauanträge digital zu bearbeiten. Daher bearbeitet sie Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog und lässt mögliche Vorteile der Digitalisierung ungenutzt.	E8	Die Stadt Pulheim sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.
F9	Die Stadt Pulheim legt derzeit keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte.	E9	Die Stadt Pulheim sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollte sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Pulheim hat durch die zentrale Vergabestelle sowie durch umfangreiche, interne Dienstanweisungen eine Organisationsform geschaffen, die gut geeignet ist, Vergaben zügig und rechtskonform abzuwickeln. Die einzuhaltenden Mechanismen des Vergabeprozesses sorgen für ein hohes Maß an Korruptionsprävention im Vergabeverfahren. Die Dienstanweisung zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen bedarf der Anpassung an die aktuell gültige Rechtslage.	E1.1	Die Stadt Pulheim sollte ihre internen Dienstanweisungen zum Vergabewesen prüfen und der aktuellen Rechtslage anpassen.
		E1.2	Die Stadt sollte die Bedarfsstellen von der komplexen Vergabetätigkeit weiter entlasten. In diesem Zuge sollte die Stadt der ZVS auch die vergaberechtliche Abwicklung von Direktaufträgen, Verhandlungsvergaben sowie freihändigen Vergaben mit einer Auftragssumme unterhalb von 50.000 Euro netto zuweisen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die internen Regelungen der Stadt Pulheim geben keine Pflicht zur formellen Abnahme vor.	E2	Die Stadt Pulheim sollte in ihrer Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Baumaßnahmen gemäß § 12 VOB/B formal abzunehmen sind.
F3	Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Stadt Pulheim ist umfassend und detailliert. Dadurch ist die Dienstanweisung gut geeignet, eine verlässliche und verbindliche Grundlage für aktive Korruptionsprävention zu sein. Die Stadt hat jedoch bislang auf eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten verzichtet.	E3	Die Stadt Pulheim sollte im Rahmen der personellen Möglichkeiten eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und dabei die Beschäftigten der Stadt im Zuge einer Befragung aktiv einbinden. Weiterhin sollte sie regelmäßig, etwa bei Mitarbeiterversammlungen, Korruptionsgefahren thematisieren.
F4	Die Stadt Pulheim hat ausführliche Regelungen zum Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erfasst. Diese sind grundsätzlich gut geeignet, Sponsoring neutral, nachvollziehbar und im Einklang mit der Rechtsordnung abzuwickeln. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW bei der Transparenz von Sponsoringleistungen.	E4	Die Stadt Pulheim sollte ihre Dienstanweisung um Regelungen zur Veröffentlichung von Sponsoringleistungen ergänzen, so dass sie die Annahme von Sponsoringleistungen grundsätzlich öffentlich bekannt machen muss.
F5	Die Stadt Pulheim verfügt über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Die festgestellten Abweichungen vom Auftragswert geben einen Hinweis darauf, dass die Stadt insbesondere mehr zeitliche und fachliche Ressourcen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen zur Verfügung stellen sollte.	E5	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Pulheim zumindest bei größeren Baumaßnahmen ein strukturiertes und umfassendes BIC für die Planung, Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung von Baumaßnahmen vorsehen. Hierfür sollte sie die erforderlichen Vorgaben im Zuge einer Dienstanweisung regeln.
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind bei der Stadt Pulheim insgesamt unauffällig. Dennoch kommt es bei einzelnen Baumaßnahmen zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind. Nachträge nehmen auf abgerechnete Leistungen somit einen spürbaren Einfluss.	E6	Die Stadt Pulheim sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen
F7	Die Stadt Pulheim verfügt über kein systematisches Nachtragsmanagement. Sie hat jedoch Vorkehrungen getroffen, dass Nachträge auch in kleinerem Umfang vor Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen sind. Die gpaNRW sieht im Themenfeld Nachträge jedoch noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E7.1	Die Stadt Pulheim sollte ihre Regelungen zum Umgang mit Nachträgen ergänzen und festlegen, dass Ursachen für Nachträge nachvollziehbar zu begründen und schriftliche Nachtragsangebote vorzulegen sind.
		E7.2	Die Stadt sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement einführen.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F8	Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Dokumentationsmängel in den vorgelegten Maßnahmenakten auf. Die Vorgänge sind zum Teil nicht durchgängig nachzuvollziehen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass in allen vier betrachteten Maßnahmen hohe Nachträge erforderlich waren, die einen Hinweis darauf geben, dass die Stadt der Vorbereitung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen beimessen sollte.		
F9	Die zeitliche Differenz zwischen Auftragserteilung und Absageschreiben ist deutlich zu lang, zumal der Auftragnehmer bereits unmittelbar nach Erhalt des Auftrages mit der Ausführung der Arbeiten begonnen hatte.	E9.1	Die Information an unterlegene Bieter sollte im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Auftragserteilung an den Zuschlagsempfänger erfolgen.
		E9.2	Die Stadt sollte der Maßnahmenvorbereitung und insbesondere für die Erstellung von Leistungsverzeichnissen mehr zeitliche und personelle Ressourcen einplanen, um Nachträge so gering wie möglich zu halten.
F10	Drei Nachträge mit einem Volumen von 7.370 Euro sind in der Maßnahmenakte nicht nachvollziehbar dokumentiert.	E10	Die Stadt sollte die Maßnahmenakte stets transparent und lückenlos führen. Insbesondere Nachträgen müssen schlüssig aktenkundig gemacht werden.
F11	Mehrkosten von 43.825 Euro brutto sind in der Maßnahmenakte nicht nachvollziehbar dokumentiert.	E11	Die Stadt sollte Maßnahmenakten stets lückenlos und nachvollziehbar führen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Pulheim 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		▲	

Es besteht **Handlungsbedarf** für die Stadt Pulheim, ihre Haushaltssituation zu verbessern, wenn auch nicht in der gleichen Höhe wie in anderen Vergleichskommunen.

Das **Jahresergebnis 2019** schließt in Pulheim mit einem Überschuss von 0,6 Mio. Euro ab. Trotz positiver Jahresabschlüsse in den Jahren 2017 bis 2019 zeigt sich für die Stadt jedoch weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation in der Modellrechnung der gpaNRW.

In der **Planung** kann die Stadt Pulheim keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Die geplanten Fehlbeträge können jedoch durch die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden. Inwieweit COVID-19-bedingte Folgewirkungen künftige Jahresergebnisse belasten werden, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht absehbar. Die Haushaltsplanung 2021 der Stadt Pulheim basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Dennoch bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, denn einige wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Pulheim ist sehr gut. Bei den Eigenkapitalquoten gehört die Stadt 2019 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Seit der NKF-Einführung im Jahr 2008 ist das Eigenkapital um 27 Mio. Euro gestiegen. Pulheim hält hiermit den im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit ein.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes sowie die Gesamtverbindlichkeiten der Konzernbetrachtung der Stadt Pulheim sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen jedoch zu steigenden Investitionskrediten. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie werden zwangsläufig auch die zur Verfügung stehenden Mittel reduzieren, sodass zukünftig ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist. Neben Investitionskrediten werden voraussichtlich Liquiditätskredite ab 2022 erforderlich. Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen. Diese hat die Stadt im Blick und plant hierfür bereits die entsprechenden Mittel ein.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Pulheim den **Handlungsbedarf** darin, weiterhin nachhaltig Jahresüberschüsse zu erzielen. Regelmäßige Überschüsse in der Ergebnisrechnung stabilisieren nicht nur das städtische Eigenkapital. Sie führen in der Regel auch zu Liquiditätsüberschüssen in der Finanzrechnung. Diese benötigt die Stadt, um ihre Kreditverbindlichkeiten zu tilgen und Investitionen mit möglichst geringen Kreditanteilen finanzieren zu können.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Pulheim teilweise nicht fristgerecht. Den Entscheidungsträgern der Verwaltung und der politischen Gremien liegen jedoch die **Informationen zur Steuerung** der Haushaltswirtschaft vor. Über ein Finanzcontrolling erhalten diese die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Durch **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Pulheim teilweise Aufwandssteigerungen kompensieren. Weitere Anstrengungen sind jedoch erforderlich. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat die Stadt Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Pulheim kann sich dabei nicht allein auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge des Finanzausgleichs verlassen. Insbesondere eine weitere Reduzierung der Aufwendungen sollte bei der Konsolidierung daher intensiver als bisher in den Blick genommen werden.

Die Stadt hat in den Betrachtungsjahren erheblich mehr konsumtive sowie investive **Ermächtigungen** übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat Pulheim verbindlich geregelt. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt im Betrachtungszeitraum durchschnittlich zu lediglich einem Drittel aus. Eine stärker an der Leistungsfähigkeit orientierte Investitionsplanung führt aus Sicht der gpaNRW zu noch mehr Transparenz und verbessert die Haushaltsdurchführung.

Im Bereich des **Fördermittelmanagements** eignet sich das Vorgehen der Stadt Pulheim, um Fördermittel erfolgreich zu akquirieren. Die Abwicklung erfolgt zentral in der Stabsstelle für Haushalt, Controlling, Beteiligungs- und Fördermittelmanagement mit Beteiligung der betroffenen Fachämter. Die Stadt hat hierbei einen guten Überblick über mögliche Förderprojekte. Rückforderungen von Fördermitteln wurden bisher vermieden. Lediglich der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.

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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgefedert sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in

der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Pulheim ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Pulheim 2014 bis 2021

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Haushalt 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Der Haushalt der Stadt Pulheim ist nach § 75 Abs. 2 GO ausgeglichen. Die Stadt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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 Pulheim 2014 bis 2021*

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ausgeglichener Haushalt				X	X	X		
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X				X	X

*) 2014 bis 2019 Ist-Ergebnisse, ab 2020 Planwerte.

Im Betrachtungszeitraum unterlag die **Stadt Pulheim** keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Seit dem Jahr 2014 wiesen die Haushalte entweder positive Jahresergebnisse auf oder wurden nach § 75 Abs. 2 GO fiktiv durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgeglichen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Pulheim 2014 bis 2019 (IST)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-6.768	-7.805	-8.172	13.817	24.180	591
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	19.521	11.717	3.545	17.362	41.542	42.133
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro**	185.543	185.661	185.344	185.571	186.194	186.246
Fehlbetragsquote in Prozent	**3,2**	**3,8**	**4,1**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet.
**) Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Pulheim 2020 bis 2024

Grundzahlen / Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis*	-7.532	-369	-9.813	-3.771	-9.746
Höhe der Ausgleichsrücklage	34.601	34.232	24.419	20.648	10.902
Höhe der allgemeinen Rücklage	186.246	186.246	186.246	186.246	186.246
Fehlbetragsquote in Prozent	**3,3**	**0,2**	**4,5**	**1,8**	**4,7**

*) Die Jahresergebnisse werden direkt der allgemeinen bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Stadt kann die in den kommenden Jahren geplanten Defizite durch ihre Ausgleichsrücklage decken. Sie erreicht damit jeweils einen fiktiven Haushaltsausgleich. Dabei greift Pulheim auf die Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF CIG)[10] zurück. Von 2021 bis 2024 weist sie dementsprechend 20,5 Mio. Euro coronabedingte Schäden aus. In Höhe dieser Schäden gehen außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnungen ein und verbessern die Jahresergebnisse wie folgt:

Außerordentliche Erträge im Haushaltsplanentwurf 2021 gem. § 4 Abs. 5 NKF-CIG in Tausend Euro

2021	2022	2023	2024
9.057	5.663	5.743	0

Ab 2025 kann die Stadt auf diese Haushaltsentlastung nicht mehr zurückgreifen. Zudem ist die Bilanzierungshilfe weiterhin im Haushalt zu berücksichtigen. Nach dem NKF-CIG hat Pulheim die Möglichkeit, diese bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2025 ganz oder in Teilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Dies würde die allgemeine Rücklage erheblich

[10] Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

reduzieren. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe linear über 50 Jahre abschreiben. In beiden Fällen ergibt sich eine Belastung der Haushaltssituation.

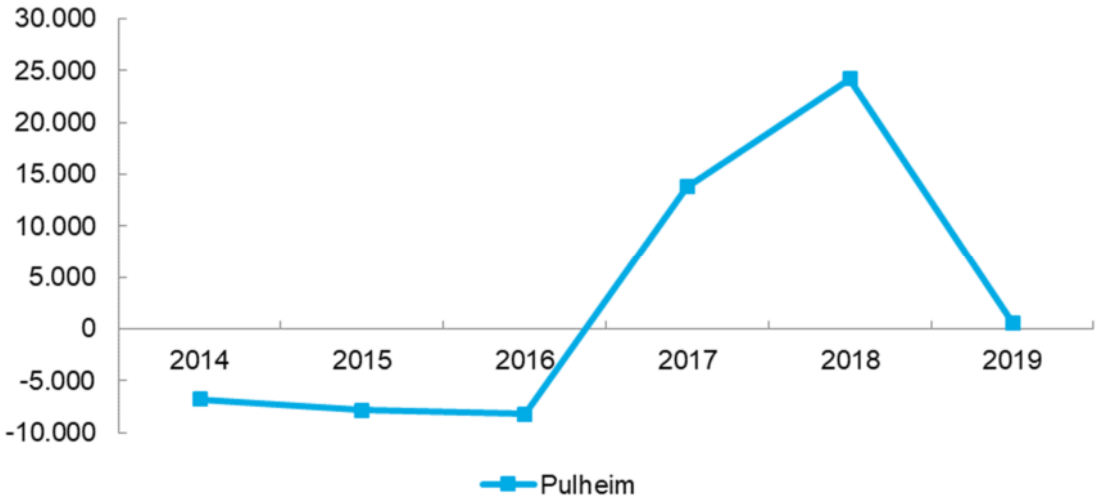
Inwiefern die Haushaltsplanung 2021 Risiken unterliegt, analysiert die gpaNRW im Berichtsteil 1.3.3 Plan-Ergebnisse.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Trotz positiver Jahresabschlüsse in 2017 bis 2019, zeigt sich für die Stadt Pulheim weiterhin eine strukturell defizitäre Haushaltssituation in der Modellrechnung der gpaNRW.

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.

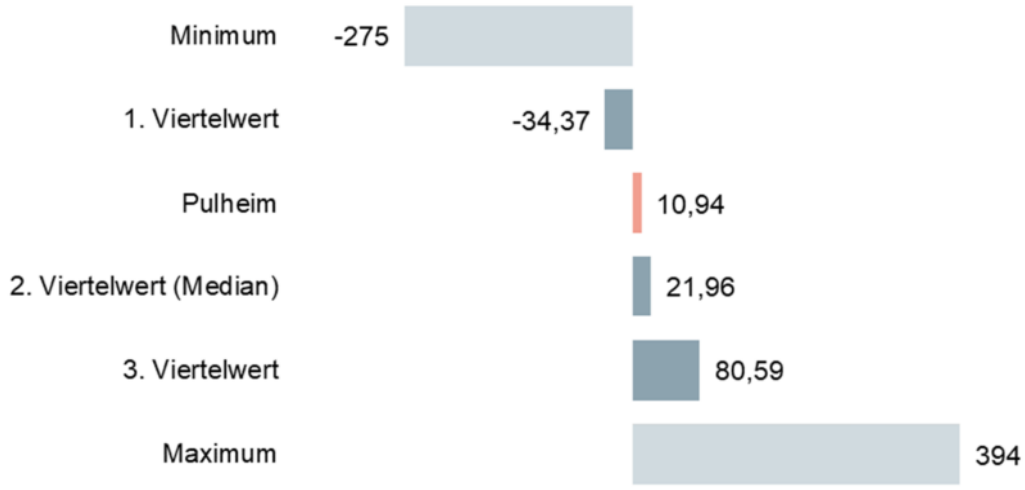
Jahresergebnisse Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019



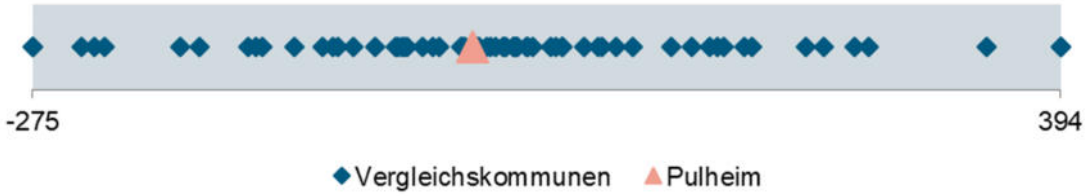
Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Pulheim** schwankten im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 zwischen einem Überschuss von 24,2 Mio. Euro (2018) und einem Fehlbetrag von 8,2 Mio. Euro (2016). Maßgeblichen Anteil an den positiven Jahresergebnissen haben insbesondere die Erträge aus Zuweisungen, Steuern und Kostenerstattungen. Die beiden ersten Positionen werden wesentlich begünstigt durch die gute konjunkturelle Lage. In den Abschlüssen 2017 bis 2019 konnte Pulheim erstmals wieder Überschüsse erzielen. In diesen Jahren verzeichnete die Stadt vergleichsweise hohe Gewerbesteuererträge. Im Jahr 2014 wies die Ergebnisrechnung beispielsweise einen Gewerbesteuerertrag von 15,4 Mio. Euro aus. In den positiven Jahresergebnissen 2017 bis 2019 betrugen die Gewerbesteuererträge hingegen 22,8 bis 33,4 Mio. Euro.

Die Positionierung der Stadt Pulheim im interkommunalen Vergleich schwankt von Jahr zu Jahr, ähnlich wie die Jahresergebnisse im Zeitverlauf. In den Jahren 2017 und 2018 gehören ihre Jahresergebnisse je Einwohner zur „besseren Hälfte“ im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen. In den anderen Jahren sind die Jahresergebnisse je Einwohner niedriger als der Durchschnitt. Im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner positioniert sich Pulheim 2019 wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben.[11] Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

[11] Höhere Erträge aus Grundstücksverkäufen in Höhe von 4,5 Mio. Euro.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Stadt Pulheim	
Jahresergebnis	591
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-35.444
Bereinigungen Sondereffekte (Höhere Erträge aus Grundstücksverkäufen)	-4.462
= bereinigtes Jahresergebnis	-39.315
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+36.461
= strukturelles Ergebnis	**-2.854**

Die Differenz zwischen dem Jahresergebnis 2019 und dem modellhaft berechneten strukturellen Ergebnis beträgt 3,4 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen zwei Ertragsarten, die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie der positive Sondereffekt der Grundstückverkäufe:

- Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer des Jahres 2019 sind 2,4 Mio. Euro höher als der Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019.
- Durch Grundstücksverkäufe wurden 2019 höhere Erträge von 4,5 Mio. Euro erzielt.

Die Gewerbesteuer wies hingegen im Jahr 2019 ein vergleichsweise niedriges Ergebnis aus. Dieses lag zwei Mio. Euro unter den Durchschnittswerten der Jahre 2015 bis 2019. Die Kreisumlage war hingegen 2019 um 2,1 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019.

Der Vergleich von 2019er-Werten mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre macht jedoch insgesamt deutlich, dass die Stadt Pulheim in den vergangenen Jahren (insbesondere 2017 und 2018) von der guten gesamtwirtschaftlichen Lage profitieren konnte. Im Hinblick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ist nun davon auszugehen, dass die Phase hoher Steuererträge ein vorläufiges Ende gefunden hat.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse stellen wir im folgenden Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse dar.

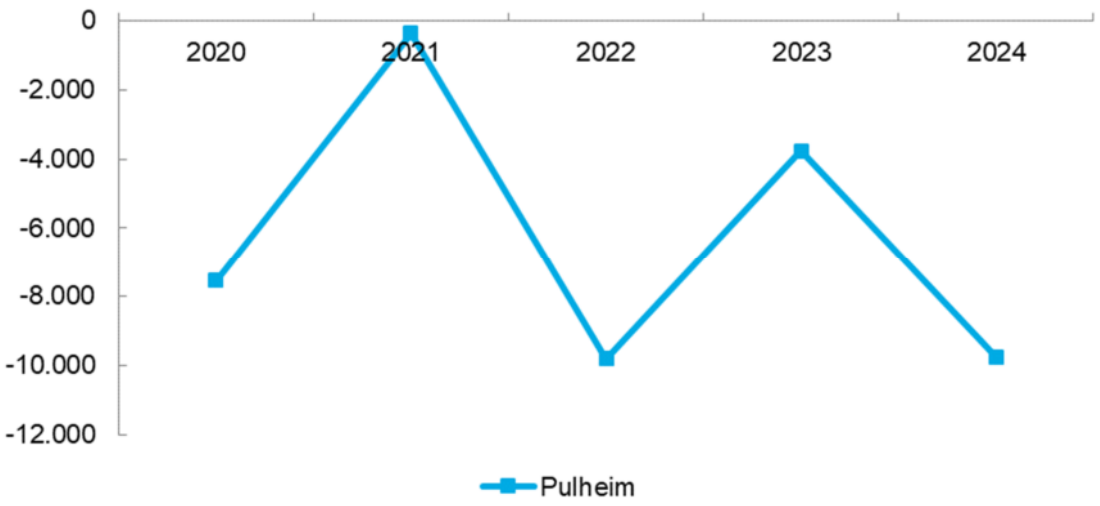
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Die Haushaltsplanung 2021 der Stadt Pulheim sieht ausschließlich negative Jahresergebnisse vor. Sie basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen und weist keine zusätzlichen Risiken aus.

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.

Die Haushaltsplanung 2021 der **Stadt Pulheim** sieht bis zum Ende der mittelfristigen Planung durchgehend negative Jahresergebnisse vor.

Jahresergebnisse Pulheim in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die Stadt Pulheim plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 9,7 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				
Grundsteuer B	11.461	11.900	439	0,8
Gewerbesteuer	22.755 (24.729)	27.200	4.445 (2.471)	3,6 (1,9)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	37.166 (34.767)	41.287	4.121 (6.520)	2,1 (3,5)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.441	3.500	59	0,3
Ausgleichsleistungen	3.533	3.980	447	2,4
Schlüsselzuweisungen	0 (192)	2.917	2.917 (2.725)	100,0 (72,3)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	37.843	44.222	6.378	3,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27.319	25.607	-1.711	-1,3
Gewerbesteuerumlage	2.051	2.005	-46	-0,5

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Fonds Deutscher Einheit	1.700	0	-1.700	-100,0
Kreisumlage	27.699 (25.632)	25.570	-2.129 (-62)	-1,6 (0,0)

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ergänzt.

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

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

Die Erträge aus der **Grundsteuer B** steigen im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2019 mit dem Ende der mittelfristigen Planung 2024 um 0,4 Mio. Euro an. Die Planung erfolgt auf Grundlage der bisherigen Steuererhebungen und unter Berücksichtigung der Steigerungsraten aus der Steuerschätzung des Bundesministeriums für Finanzen. Eine Anpassung des Hebesatzes von 555 v.H. erfolgt im Finanzplanungszeitraum nicht. Bei der Ertragsplanung 2021 der Grundsteuer B liegen bei der Stadt Pulheim keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Die **Gewerbesteuererträge** der Stadt Pulheim unterlagen im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen. Zwischen dem schlechtesten (2014) und dem besten (2018) Ergebnis liegt eine Differenz von 18 Mio. Euro. Das Gewerbesteueraufkommen wird auf Basis der Vorausleistungen und der durchschnittlichen Nachveranlagungen der letzten Jahre und unter Berücksichtigung der bisherigen Corona-Auswirkungen seitens der Stadt Pulheim ermittelt. Zudem werden die Steigerungsraten aus der Steuerschätzung des Bundesministeriums für Finanzen für die Prognose der Folgejahre zugrunde gelegt. Eine Erhöhung des Hebesatzes (475 v. H.) ist im Planungszeitraum bis 2024 wiederum nicht vorgesehen. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Daher unterliegt die Planung 2021 einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken liegen jedoch nicht vor.

Bei der Planung des **Gemeindeanteils an Gemeinschaftssteuern**, der **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** und der **Schlüsselzuweisungen** orientiert sich die

Stadt Pulheim an den Orientierungsdaten des Landes.[12] Zudem werden örtlichen Anpassungserfordernisse entsprechend berücksichtigt. Aus Sicht der gpaNRW bestehen bei diesen konjunkturabhängigen Ertragsarten lediglich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Pulheim plant die **Personalaufwendungen** anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Im Haushaltsansatz 2021 wurden somit alle voraussichtlichen Änderungen (Beförderungen, Stufenaufstiege, Tarif-/Besoldungserhöhungen) berücksichtigt. Für die weiteren Jahre der mittelfristigen Planung kalkuliert die Stadt eine Steigerung von 1,25 Prozent ein. Für diesen mittelfristigen Planungszeitraum der Personalaufwendungen besteht das Risiko, dass zukünftige Tarif- und Besoldungssteigerungen höher als die zugrunde gelegte Steigerungsrate ausfallen. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sinken im Eckdatenvergleich 2019/2024 um 1,7 Mio. Euro. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Meldungen der jeweiligen Fachämter. Im Jahresabschluss 2019 fielen die Aufwendungen 10,6 Mio. Euro geringer aus als im fortgeschriebenen Ansatz vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei der Stadt Pulheim die fortgeschriebenen Ansätze erheblich durch Ermächtigungsübertragungen erhöht werden. Diese beliefen sich im Jahr 2019 auf 10,4 Mio. Euro. Die gpaNRW verweist auf das Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Die Stadt Pulheim hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage seit 2020 weggefallene Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant.

Die Höhe der **Kreisumlage** wird durch den vom Kreis festgelegten Umlagesatz und die Umlagegrundlagen der Stadt (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) bestimmt. Die Stadt Pulheim berücksichtigt diese Faktoren und plant die Kreisumlage anhand des Bedarfes des Rhein-Erft-Kreises und der Umlagegrundlage nach dem GFG. Die Umlagesätze des Kreises für die Jahre 2022 bis 2024 stehen unter dem Vorbehalt, dass die zugrunde gelegten Kalkulationsgrundlagen im mittelfristigen Planungszeitraum eintreffen. Insofern besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die von der Stadt im mittelfristigen Planungszeitraum eingeplante Kreisumlage nicht ausreicht. Ein zusätzliches Risiko besteht nicht.

Wie bereits dargestellt, muss Pulheim nach **§ 4 Abs. 5 NKF-CIG** für die Jahre 2021 bis 2024 die Corona bedingten Haushaltsbelastungen in einer Nebenrechnung ermitteln und anschließend den Saldo als **außerordentlichen Ertrag** einplanen. Dieser Vorschrift ist die Stadt Pulheim nachgekommen. Die Nebenrechnung der Stadt zeigt, dass sich der außerordentliche Ertrag im Wesentlichen aus den Ertragsausfällen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer zusammensetzt. Dem außerordentlichen Ertrag stehen in gleicher Höhe Corona bedingte Mindererträge und Mehraufwendungen in verschiedenen Positionen der Ergebnisplanung gegenüber. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ergibt sich nicht.

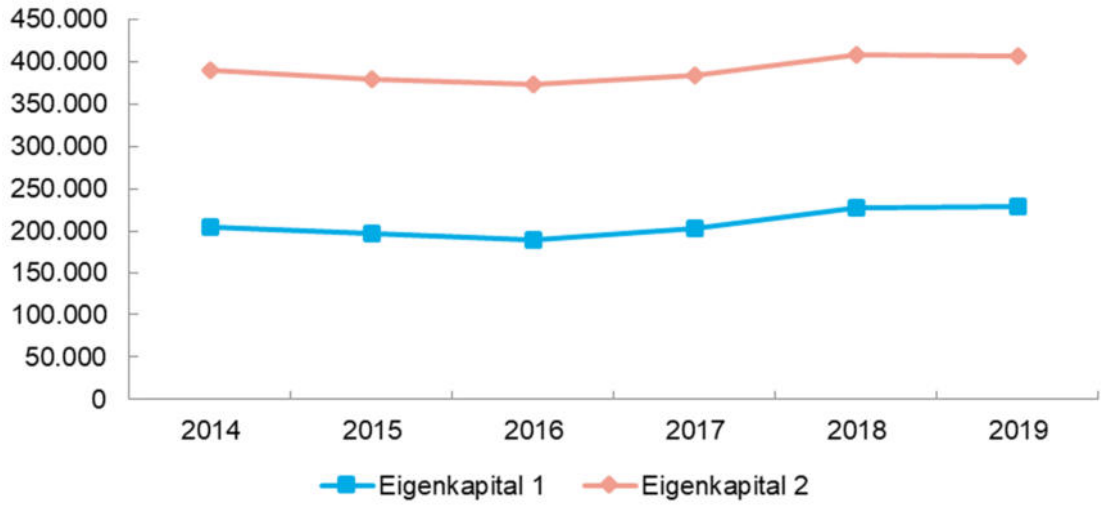
[12] Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020 Az. 304-46.05.01-264/20

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Pulheim ist sehr gut. Die Eigenkapitalquoten sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.

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

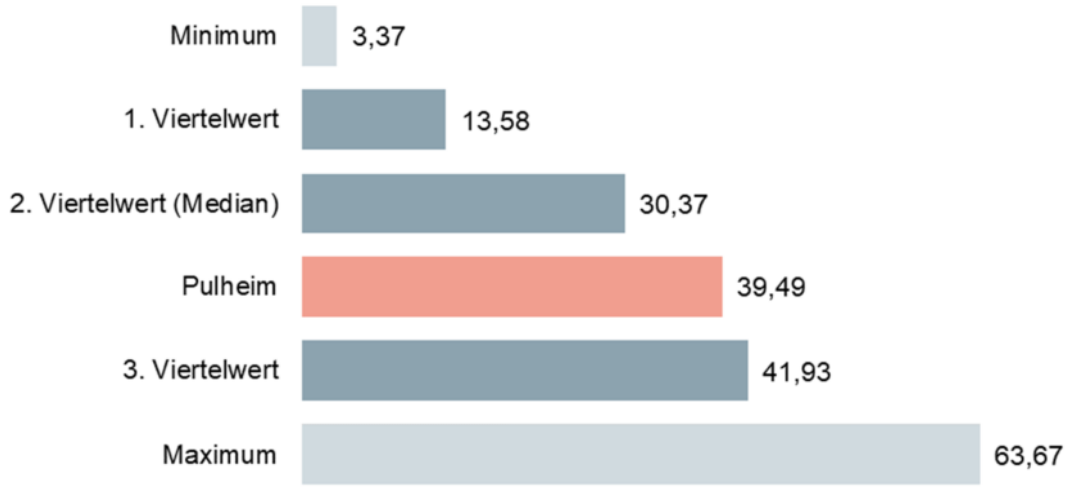
Eigenkapital Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019



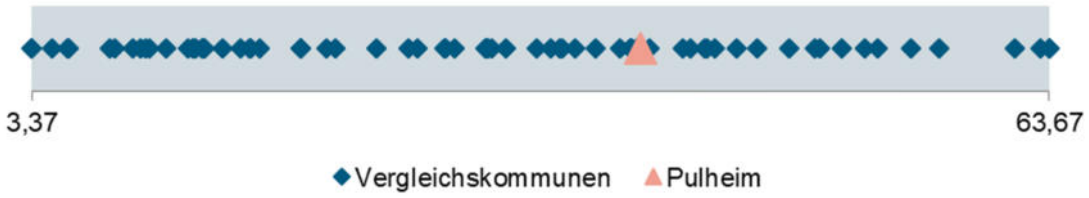
Im Eckdatenvergleich 2014/2018 ist die Eigenkapitalausstattung der **Stadt Pulheim** gestiegen. 2019 bilanziert die Stadt ein Eigenkapital von rund 228 Mio. Euro. Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 ist das Eigenkapital um 27 Mio. Euro gestiegen. Dieser Eigenkapitalanstieg ist positiv hervorzuheben. Pulheim hält hiermit den im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit ein. Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz werden in der Tabelle 4 der Anlage zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört Pulheim zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 69 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich 2019 der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt Pulheim ebenfalls überdurchschnittlich und gehört sogar zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
70,25	17,20	43,33	55,29	67,51	86,86	69

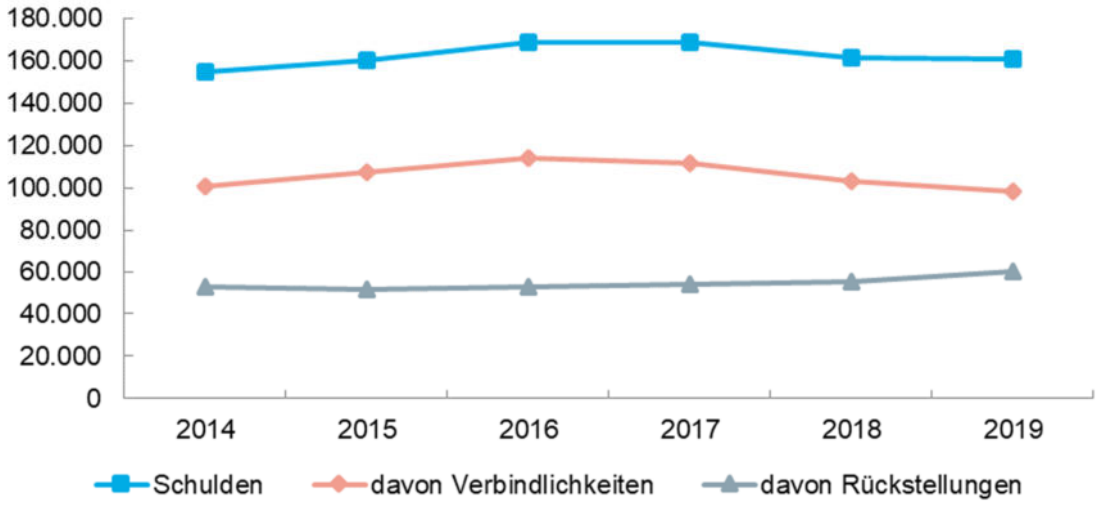
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schuldenlast der Stadt Pulheim ist bisher im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie in den kommenden Jahren durch die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erheblich steigen wird.

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 Gebührenausgleich. Die Schulden der **Stadt Pulheim** haben sich wie folgt entwickelt:

Schulden Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019

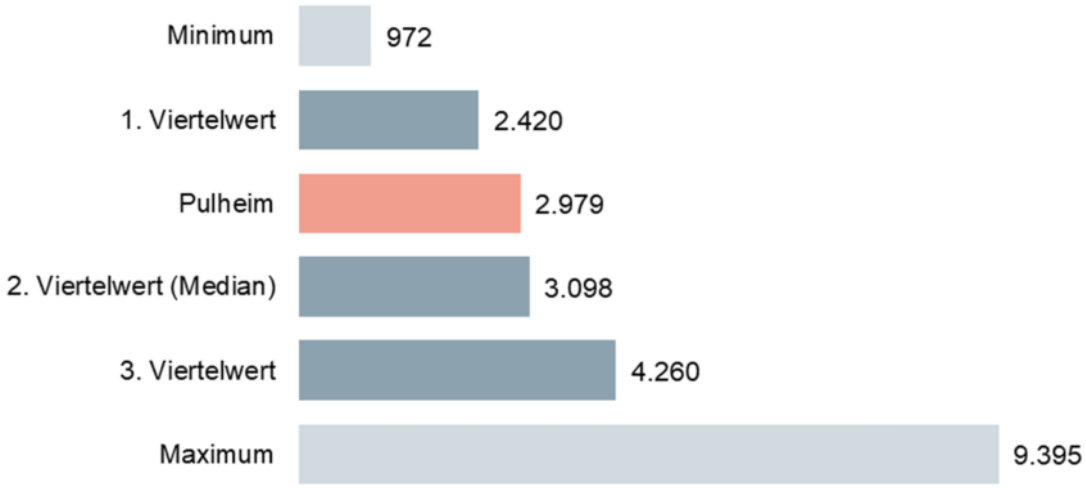


Seit dem Jahr 2016 sind die Schulden der Stadt Pulheim gesunken. Insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 konnte die Stadt durch eine hohe Gewerbesteuernachzahlungen Liquiditätsüberschüsse erzielen. In der Schlussbilanz 2019 werden liquide Mittel in Höhe von rund 40 Mio. Euro bilanziert. Weitere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten und der Effektivverschuldung der Stadt Pulheim stehen in den Kapiteln 1.3.5.1 bis 1.3.5.3.

Anders als die Verbindlichkeiten sind die Rückstellungen in den betrachteten Jahren kontinuierlich angestiegen. Maßgebend für die Entwicklung der Rückstellungen sind die Pensionsrückstellungen, die die Stadt nach den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts für Pensionsansprüche zu bilden hat. Mit rund 88 Prozent haben die Pensionsrückstellungen in der Schlussbilanz der Stadt Pulheim den größten Anteil an den Rückstellungen insgesamt.

Im interkommunalen Vergleich 2019 sind die Schulden je Einwohner leicht unterdurchschnittlich:

Schulden je Einwohner 2019

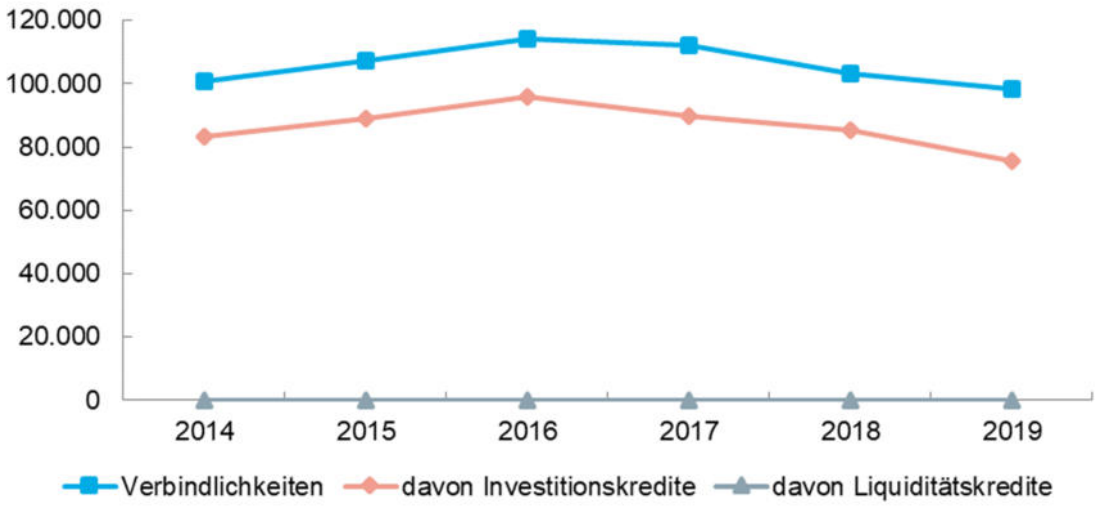


In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Im Jahr 2019 wurden in der Schlussbilanz der Stadt Pulheim Verbindlichkeiten in Höhe von 98,4 Mio. Euro bilanziert. Im Betrachtungszeitraum entwickelten sich diese wie folgt:

Verbindlichkeiten Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Stadt Pulheim hat einen unterdurchschnittlichen Schuldenstand erreicht, weil sie im Jahr 2019 ihre Investitionskredite von 85,2 Mio. Euro auf 75,5 Mio. Euro reduziert hat. Die Stadt hat die konjunkturbedingt gute Finanzlage der letzten Jahre zum Schuldenabbau genutzt. Investitionen konnten teilweise mit eigenen Mitteln finanziert werden. Dies sieht die gpaNRW positiv.

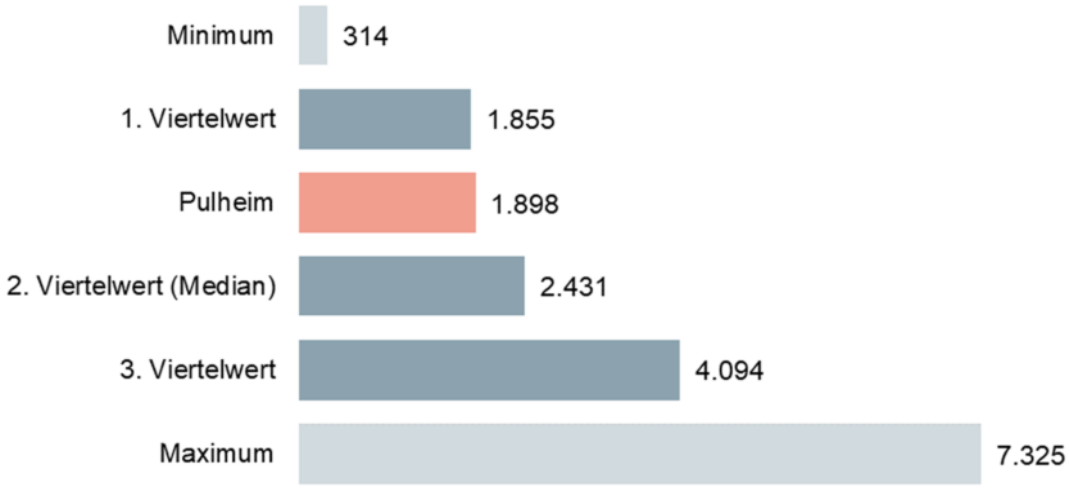
Aufgrund des hohen Bestandes an liquiden Mitteln bilanziert Pulheim im gesamten Betrachtungszeitraum keine Liquiditätskredite.

In der Schlussbilanz 2019 wurden rund 1,4 Mio. Euro Verbindlichkeiten aus dem Programm für „Gute Schule 2020“ bilanziert. Hierbei ist zu beachten, dass das Land NRW die Tilgungs- und ggf. Zinszahlungen übernimmt.

Um die Verbindlichkeiten der Stadt Pulheim interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW für die Jahre 2017 bis 2019 hilfsweise die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligung unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.[13] 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.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune je Einwohner 2019 positioniert sich Pulheim damit wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

[13] Siehe Tabelle 6 in der Anlage.

Die Stadt Pulheim verfügt lediglich über eine Mehrheitsbeteiligung. Die Stadtwerke Pulheim GmbH wies im Jahr 2019 Verbindlichkeiten in Höhe von 5,9 Mio. Euro aus. Aufgrund dieser geringen Verbindlichkeiten der Beteiligung gehört Pulheim zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Pulheim in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	919	-3.204	-7.258	-930	418
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-28.143	-32.859	-42.065	-19.200	-4.623
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	**-27.224**	**-36.063**	**-49.323**	**-20.130**	**-4.205**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3.854	8.977	49.334	20.141	4.216
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-31.078**	**-27.086**	**11**	**11**	**11**

Die **Stadt Pulheim** plant im Haushalt 2021 vom Jahr 2020 bis 2024 Investitionen im Umfang von 167,5 Mio. Euro, von denen 141,5 Mio. Euro auf Baumaßnahmen entfallen. Den Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit stehen Einzahlungen von insgesamt 40,6 Mio. Euro gegenüber, so dass ein Großteil der Maßnahmen über Investitionskredite finanziert werden muss. Zudem werden hierdurch die vorhandenen liquiden Mittel verzehrt. Die Stadt plant dementsprechend die Investitionskredite im Jahr 2021 um 13,2 Mio. Euro zu erhöhen. Neben den Investitionskrediten werden voraussichtlich Liquiditätskredite, auch durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, ab 2022 erforderlich. In den Jahren 2021 bis 2023 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Planung negativ. Die Stadt kann somit die ordentliche Tilgung ihrer Kreditverbindlichkeiten nicht selbst finanzieren. Die Stadt Pulheim geht in Ihrer Planung 2021 davon aus, dass bis Ende 2024 die Liquiditätskredite voraussichtlich 20,4 Mio. Euro betragen werden.

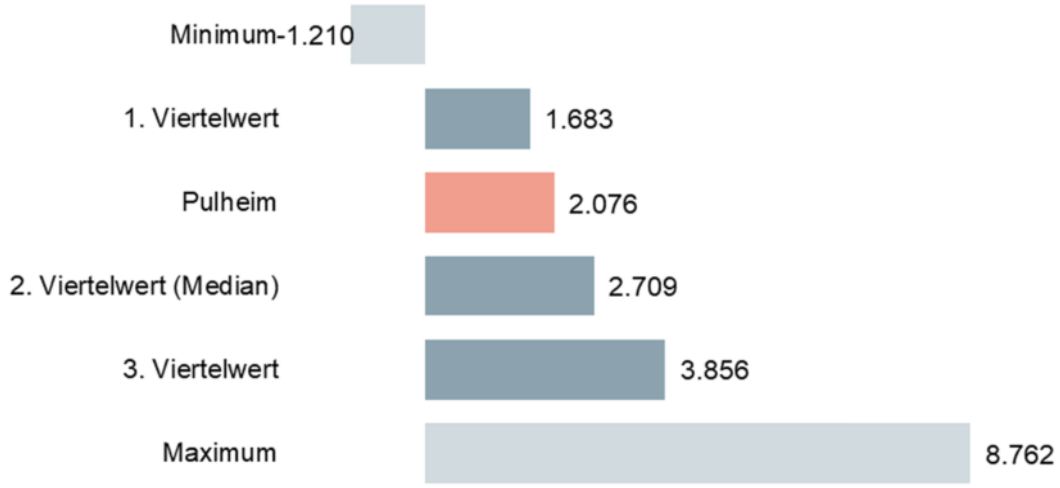
1.3.5.3 Effektivverschuldung

Den Schulden auf der Passivseite der Schlussbilanz 2019 stehen liquide Mittel von rund 40 Mio. Euro und andere Vermögenspositionen auf der Aktivseite gegenüber, die die Stadt Pulheim liquidieren kann. Unter Berücksichtigung dieser sinken im Jahr 2019 die Schulden des Kernhaushaltes von 161 Mio. Euro auf effektive Schulden von 112 Mio. Euro.[14]

[14] Siehe Tabelle 7 in der Anlage.

Im interkommunalen Vergleich 2019 der effektiven Schulden je Einwohner positioniert sich Pulheim wie folgt:

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 69 Werte eingeflossen.

Aufgrund des hohen Bestandes an liquiden Mitteln in der Schlussbilanz 2019 nähert sich Pulheim dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten an. Wie bereits in Kapitel 1.3.5.2 ausgeführt, werden nach der Haushaltsplanung 2021 der Stadt Pulheim die liquiden Mittel jedoch voraussichtlich bis Ende 2021 aufgezehrt sein.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

- Reinvestitionsbedarfe beim Gebäudevermögen sind der Stadt Pulheim bekannt und sie plant hierfür die entsprechenden Mittel ein.

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 Pulheim in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 von	bis	GND Pulheim	RND Pulheim 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	50	80	80	23	72
Verwaltungsgebäude	40	80	80	32	60
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	15	82
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	41	49
Schulen	40	80	80	27	67
Sporthallen	40	60	45	21	53
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	40	43
Hallenbad	40	70	45	41	9
Abwasserkanäle	50	80	63	27	57
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	22	56

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

Die **Stadt Pulheim** hat für ihre Gebäude teilweise lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Für sie ist damit das Risiko, Vermögensgegenstände außerplanmäßig abschreiben zu müssen höher als bei Kommunen, die insgesamt kürzere Nutzungsdauern festgelegt haben.

Ein Teil der Gebäude, Straßen und Abwasserkanäle hat mehr als die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer überschritten. Die notwendigen Reinvestitionsbedarfe hat die Stadt jedoch im Blick und plant hierfür die entsprechenden Mittel ein. Wie bereits ausgeführt werden unter anderem durch das Programm „Gute Schule 2020“ Investitionen im Schulbereich abgewickelt. Insgesamt plant die Stadt in den Jahren 2020 bis 2024 mit Investitionen für Baumaßnahmen von jährlich 7,83 bis 47,48 Mio. Euro. Hierbei fließen bis 2024 u. a. rund 53 Mio. Euro in Schulbaumaßnahmen, 19 Mio. Euro in Abwasserbeseitigungsmaßnahmen sowie 26 Mio. Euro in Straßenbaumaßnahmen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der die Stadt Pulheim die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet

sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- **Feststellung**
  Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 96 Abs. 1 GO NRW) wurden teilweise im Betrachtungszeitraum nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet.

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.

Die **Stadt Pulheim** hielt die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzungen für den Doppelhaushalt 2019/2020 nicht ein. Den Jahresabschluss 2018 stellte sie innerhalb der gesetzlichen Frist fest. Den Jahresabschluss 2019 hat sie aufgrund der Corona-Pandemie verspätet in der Ratssitzung am 09. Februar 2021 festgestellt. Jahresabschlüsse sind nach § 96 Abs. 1 GO NRW fristgerecht zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres festzustellen. In derselben Sitzung hat sie die Haushaltssatzung 2021 beschlossen. Damit liegt sie innerhalb der ausgeweiteten Frist des § 4 Abs. 6 NKF-CIG. Diese sieht die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 bis spätestens zum 1. März 2021 vor.

- **Empfehlung**
  Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.

Die Stadt führt ein internes Finanzcontrolling sowie ein internes Finanzberichtswesen durch. Im Rahmen der Berichte wird unter anderem über Ergebnisprognosen, den Finanzstatus, die Liquidität, über Kredite und das NKF-Kennzahlenset berichtet. Die Prognosen werden von den jeweiligen Fachämtern erstellt und zentral von der Kämmerei für den Rat zusammengefasst. Der Rat wird turnusgemäß zweimal jährlich (Stichtage: Ende April und Ende September) informiert. Dieses Verfahren ermöglicht es den Entscheidungsträgern in der Verwaltung und dem Rat unterjährig auf Fehlentwicklungen reagieren und geeignete Maßnahmen initiieren zu können. Die

COVID-19 Pandemie im Haushaltsjahr 2020 zeigt, wie wichtig funktionierende Controllingstrukturen sind, um bei Bedarf frühzeitig reagieren zu können.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- **Feststellung**
  Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Pulheim insbesondere über Ertragssteigerungen. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Pulheim über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.

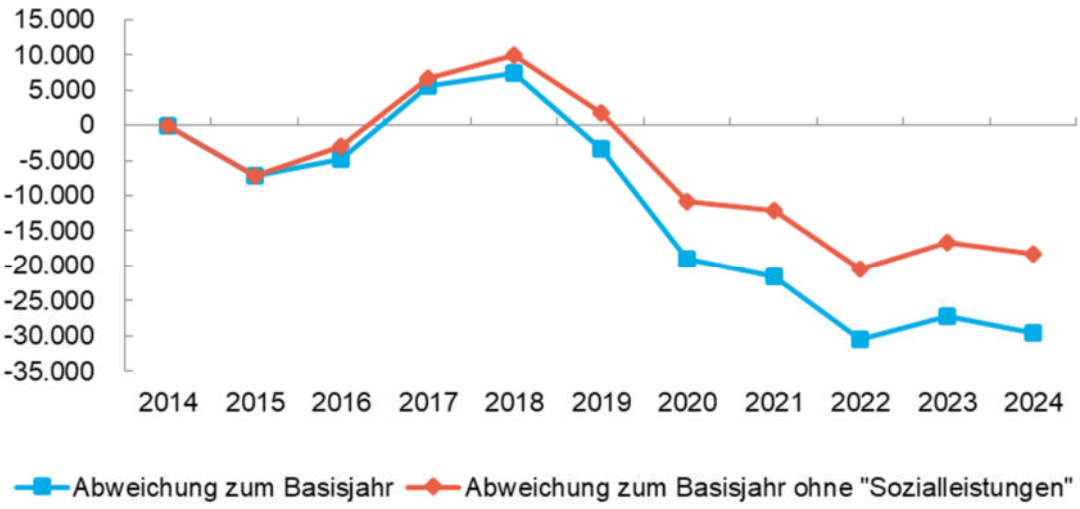
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2024



Die bereinigten Jahresergebnisse (blaue Kurve) verlaufen insgesamt negativ:

- Von 2014 bis 2019 verschlechterten sie sich um 3,4 Mio. Euro.
- Bis 2024 werden sie sich auf Basis der Plandaten des Haushalts 2021 gegenüber 2014 um 29,6 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit, wie in den meisten anderen Städten, deutlich schlechter als die (nicht bereinigten) Jahresergebnisse. Die positive Ergebnisentwicklung der Stadt Pulheim basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Diese Positionen unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken (siehe Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse) und können von Pulheim nur begrenzt gesteuert werden.

Bei der Stadt Pulheim ist die Haushaltsbelastung durch die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe seit dem Jahr 2014 um 5,2 Mio. Euro auf 21,8 Mio. Euro im Jahr 2019 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar (rote Kurve). Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich ab 2020 ein negativer Ergebnisverlauf, wobei diese Kurve insgesamt deutlich besser verläuft. Die Handlungsspielräume der Stadt werden somit durch Pflichtaufgaben beeinträchtigt. Insbesondere im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe rechnet die Stadt Pulheim mit steigenden Aufwendungen in der Planung. Diese können nur teilweise durch Kostenerstattungen kompensiert werden.

Erkennbar ist jedoch auch, dass Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und insbesondere über Ertragssteigerungen konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung, der steigenden Sozialkosten sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Auf der Ertragsseite kam es unter anderem durch die Anhebung der Hebesätze sowie Grundstücksverkäufe zu Mehrerträgen im Betrachtungszeitraum. Beispielsweise stiegen in den Jahren 2017 und 2018 die Kurven der bereinigten Jahresergebnisse (siehe Grafik). In diesen beiden Jahren wurden

Grundstücke im größeren Umfang gewinnbringend veräußert. Zudem wurde 2017 der Hebesatz der Grundsteuer B um 145 Hebesatzpunkte erhöht (vgl. Kapitel 1.4.2.1). Im Vergleich zum Vorjahr stiegen hierdurch die Erträge aus der Grundsteuer B um rund drei Mio. Euro. Verschlechtert sich zukünftig die wirtschaftliche Lage und damit die Ertragssituation, hat die Stadt Einbußen über weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und weiter ausbauen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die neben den freiwilligen Leistungen auch den Umfang und die Qualität der Pflichtaufgaben überprüft.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

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

Die **Stadt Pulheim** hat ihre Realsteuerhebesätze im Betrachtungszeitraum ab 2014 wie folgt verändert:

- Grundsteuer A im Jahr 2017 von 200 v. H. auf 300 v. H. sowie 2020 auf 290 v. H.
- Grundsteuer B im Jahr 2017 von 420 v. H. auf 565 v. H. sowie 2020 auf 555 v. H.
- Gewerbesteuer im Jahr 2017 von 430 v. H. auf 485 v. H. und in 2020 auf 475 v. H.

In der folgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, wie hoch die Mehrerträge bei den Realsteuern wären, wenn die Hebesätze um einen Punkt angehoben würden:

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern Pulheim

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2021 in v. H.	290	555	475
Geplante Erträge 2021 in Euro	189.000	11.590.000	23.900.000
Mehrertrag aus einer möglichen zukünftigen Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	652	20.883	50.316

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Pulheim mit ihren gewählten Hebesätzen im Jahr 2020 wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2020

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Pulheim	290	555	475
Köln	165	515	475

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Bergheim	340	600	500
Frechen	300	520	490
Kerpen	340	620	500
Rommerskirchen	285	465	450
Dormagen	241	435	450
Leverkusen	390	780	250
Mittelwert der Gemeinden im Rhein-Erft-Kreis	339	575	486
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden im Regierungsbezirk Köln	359	582	462
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden mit 25 000 bis unter 60 000 Einwohnern	298	548	413
Fiktiver Hebesatz GFG 2020	223	443	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim nimmt im Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2019 deutlich umfangreichere Ermächtigungsübertragungen vor als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Die Haushaltspläne der Stadt bieten 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.

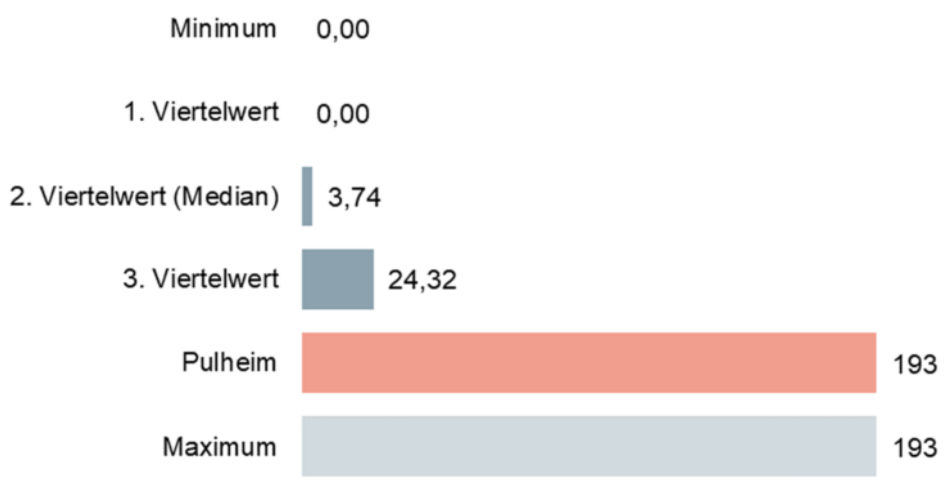
Die **Stadt Pulheim** hat in der Dienstanweisung vom 21. Dezember 2017 festgelegt, wie sie mit der Übertragung von Ermächtigungen umgeht. Demnach sind Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar. Ermächtigungsübertragungen sind von den jeweiligen Fachämtern schriftlich zu beantragen. Im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses entscheidet nach Prüfung der Anträge der Stadtkämmerer über die Bildung und Höhe der zu übertragenden Ermächtigungen. Werden Ermächtigungen übertragen, wird dem Rat der Stadt Pulheim eine Übersicht der Übertragungen mit Angaben der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres zur Kenntnis vorgelegt. Die Übertragungen werden auch im Jahresabschluss im Plan-/Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung sowie im Anhang gesondert angegeben.

Ordentliche Aufwendungen Pulheim 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	121.533	123.523	137.700	149.774	154.956	159.125
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.228	5.914	9.651	10.819	7.228	10.429
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**3,48**	**4,79**	**7,01**	**7,22**	**4,66**	**6,55**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	125.761	129.438	147.352	160.593	162.184	169.553
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	119.796	127.026	143.341	145.775	139.309	156.020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**95,26**	**98,14**	**97,28**	**90,77**	**85,90**	**92,02**

Bei der Stadt Pulheim waren die geplanten Ansätze der ordentlichen Aufwendungen in allen Jahren des Betrachtungszeitraums ausreichend.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich 2019 sind 63 Werte eingeflossen. Davon haben 20 Vergleichskommunen in 2019 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Pulheim bildet in diesem Vergleich den absoluten Maximalwert.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Pulheim sind in allen Jahren höher als der Durchschnitt in den Vergleichskommunen. Dies liegt vornehmlich an dem Umstand, dass ein Großteil der Vergleichskommunen wesentlich restriktiver mit der Übertragung von Mitteln umgeht als Pulheim. Die Stadt Pulheim bildet 2019 im interkommunalen Vergleich den absoluten Maximalwert.

Investive Auszahlungen Pulheim 2014 bis 2019

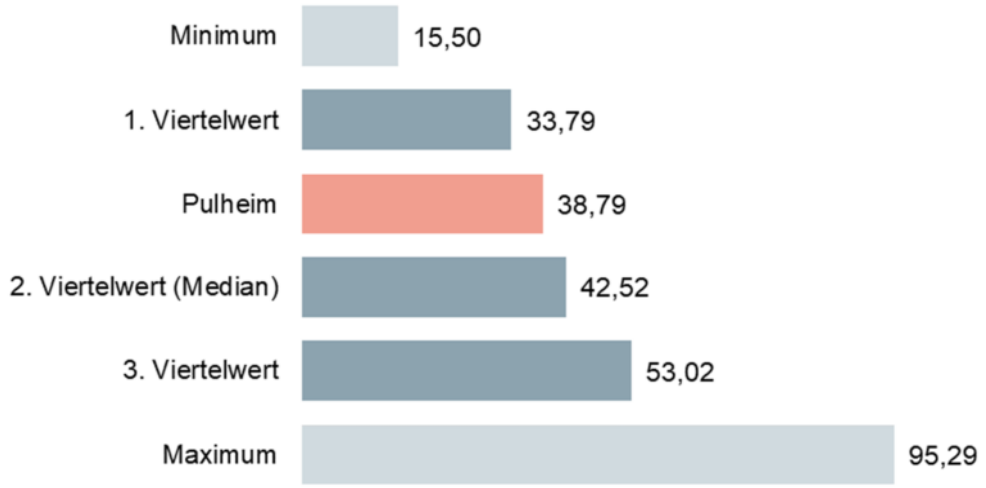
Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	19.519	20.705	13.720	15.640	22.761	27.817

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	17.384	20.720	26.387	21.286	14.257	19.960
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**89,06**	**100**	**192**	**136**	**62,64**	**71,75**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	36.903	41.426	40.107	36.926	37.018	47.777
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**47,11**	**50,02**	**65,79**	**57,65**	**38,51**	**41,78**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	10.030	13.742	14.948	9.234	11.506	18.531
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**27,18**	**33,17**	**37,27**	**25,01**	**31,08**	**38,79**

In das Jahr 2019 hat die Stadt Pulheim investive Auszahlungsermächtigungen von rund 20 Mio. Euro übertragen. Das entspricht rund 369 Euro je Einwohner. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Der Median liegt bei 205 Euro je Einwohner.

Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen liegt im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 in Pulheim durchschnittlich bei lediglich 32 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2019 ist der Grad der Mittelausschöpfung unterdurchschnittlich:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



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

Dass die Stadt Pulheim nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen, die auch andere Städte anführen. Es sind planungsbedingte, vertragliche, vergabe- und zuwendungsrechtliche, technische oder personelle Probleme, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Zudem hat die Stadt Schwierigkeiten, geeignete Firmen zu vertretbaren Preis zu finden. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Rechnungslegung häufig über den Jahreswechsel hinaus erfolgt.

➔ **Empfehlung**
Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.

Um die von ihr in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten investiven Auszahlungen leisten zu können, hat die Stadt in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagt.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.

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 Stabsstelle für Haushalt, Controlling, Beteiligungs- und Fördermittelmanagement der **Stadt Pulheim** akquiriert und bewirtschaftet die Fördermittel in der Zusammenarbeit mit den beteiligten Fachämtern zentral. Strategische Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen, hat Pulheim bisher nicht etabliert. Strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und

schaffen Verbindlichkeit. Im Stellenplan 2021 ist eine zusätzliche Vollzeitstelle für das Fördermittelmanagement vorgesehen. Nach Besetzung dieser Stelle soll diese Aufgabenwahrnehmung weiter ausgebaut werden.

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

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Fachbereich Zentrale Servicedienste).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Pulheim gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück. Zudem ist die Stadt Mitglied im Fördernetzwerk "Fördermittelakquise für Kommunen" der Kommunal Agentur NRW. Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht Pulheim stets Förderungen zu erzielen. Aus Sicht der Stadt sind teilweise die Antragsfristen zu kurzfristig, um anspruchsvolle Antragsunterlagen in der erforderlichen Detailtiefe zu erstellen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ Die Stadt Pulheim hat bereits ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen etabliert. Zudem wurden bislang Rückforderungen von Fördermitteln vermieden.

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

Die **Stadt Pulheim** bewirtschaftet ihre Fördermittel zentral in der Stabsstelle für Haushalt, Controlling, Beteiligungs- und Fördermittelmanagement. Pulheim hat eine zentrale Datei, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Pulheim bereits etabliert.

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 Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen (§ 80 Abs. 5 GO NRW) und zur Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 96 Abs. 1 GO NRW) wurden teilweise im Betrachtungszeitraum nicht eingehalten. Dennoch liegen weitgehend aktuelle Informationen zur Haushaltssituation vor. Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch der Politik gegenüber wird über ein Finanzcontrolling über wesentliche Entwicklungen und Prognosen berichtet.	51	E1	Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen und zur Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten künftig eingehalten werden.	51
F2	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Pulheim insbesondere über Ertragssteigerungen. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Pulheim über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	52	E2	Die Stadt Pulheim sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und weiter ausbauen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die neben den freiwilligen Leistungen auch den Umfang und die Qualität der Pflichtaufgaben überprüft.	54
F3	Die Stadt Pulheim nimmt im Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2019 deutlich umfangreichere Ermächtigungsübertragungen vor als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	26	E3	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.	58
F4	Die Stadt Pulheim nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist teilweise noch optimierungsfähig.	58	E4	Die Stadt Pulheim sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	59

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	90,57	97,81	101	103	115	70
Eigenkapitalquote 1	39,49	3,37	13,58	30,37	41,93	63,67	69
Eigenkapitalquote 2	70,25	17,20	43,33	55,29	67,51	86,86	69
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	44,31	0,00	27,97	33,74	39,81	51,29	70
Abschreibungsintensität	9,14	0,37	5,77	7,47	8,30	12,78	68
Drittfinanzierungsquote	49,8	12,32	46,54	53,82	68,11	106	69
Investitionsquote	118	29,41	77,11	118	155	472	69
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	97,25	51,33	79,36	88,84	97,25	132	69
Liquidität 2. Grades	158	8,64	27,47	71,68	168	1.228	69
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	5,81	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,41	1,59	3,44	7,00	12,38	32,00	69
Zinslastquote	1,59	0,00	0,60	1,26	1,88	7,32	70
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	48,90	32,39	46,37	52,81	58,44	72,86	70
Zuwendungsquote	11,98	7,81	16,10	23,00	26,44	39,29	70
Personalintensität	24,26	12,74	17,57	20,89	23,53	31,24	70
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,51	9,04	12,94	16,52	18,63	31,64	70

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	40,55	37,05	41,43	45,57	48,95	59,46	70

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) Pulheim in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	-7.805	-8.172	13.817	24.180	591	
Gewerbesteuern	21.806	18.343	27.344	33.397	22.755	24.729
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	32.224	33.271	35.194	35.980	37.166	34.767
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.781	1.835	2.285	3.104	3.441	2.489
Ausgleichsleistungen	3.234	3.293	3.459	3.406	3.533	3.385
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	959	0	192
Summe der Erträge	**59.045**	**56.742**	**68.282**	**76.847**	**66.894**	**65.562**
Steuerbeteiligungen	2.866	2.923	3.769	4.037	3.751	3.469
Kreisumlage	25.399	25.692	24.840	24.530	27.699	25.632
Summe der Aufwendungen	**28.265**	**28.615**	**28.609**	**28.566**	**31.450**	**29.101**

	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts-werte
Saldo	**30.780**	**28.127**	**39.672**	**48.281**	**35.444**	**36.461**

Tabelle 4: Eigenkapital Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	205.064	197.378	188.888	202.932	227.736	228.379
Eigenkapital 1	**205.064**	**197.378**	**188.888**	**202.932**	**227.736**	**228.379**
Sonderposten für Zuwendungen	70.437	69.831	75.748	77.109	79.116	79.923
Sonderposten für Beiträge	115.128	111.417	108.351	104.518	101.442	97.966
Eigenkapital 2	**390.629**	**378.626**	**372.987**	**384.559**	**408.293**	**406.268**
Bilanzsumme	**555.590**	**548.911**	**552.341**	**563.673**	**579.942**	**578.343**

Tabelle 5: Schulden Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	83.525	88.887	95.909	89.994	85.218	75.513
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	625	586	546	513	486	463
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7.313	7.181	8.323	11.046	5.884	9.319
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten	2.169	2.048	2.522	2.271	2.681	1.348

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Erhaltene Anzahlungen	7.105	8.532	6.728	8.103	8.768	11.751
Verbindlichkeiten gesamt	**100.737**	**107.232**	**114.029**	**111.927**	**103.036**	**98.394**
Rückstellungen	52.664	51.432	52.470	54.160	54.986	59.753
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1.441	1.382	2.408	2.438	3.233	2.946
Schulden gesamt	**154.842**	**160.047**	**168.907**	**168.525**	**161.255**	**161.093**

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Pulheim in Tausend Euro 2017 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	111.927	103.036	98.394
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	1.649	1.562
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	22	0	57
Forderungen gegenüber Sondervermögen	128	46	22
Verbindlichkeiten Stadtwerke Pulheim GmbH	571	5.036	5.866
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**112.349**	**106.377**	**102.618**

Tabelle 7: Effektive Gesamtschulden Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	100.737	107.232	114.029	111.927	103.036	98.394
+ Rückstellungen	52.664	51.432	52.470	54.160	54.986	59.753
+ Sonderposten für den Gebührenausgleich	1.441	1.382	2.408	2.438	3.233	2.946
Schulden	**154.842**	**160.047**	**168.907**	**168.525**	**161.255**	**161.093**
- liquide Mittel	16.345	12.244	19.780	25.794	38.021	39.855

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Forderungen	16.239	11.565	6.437	8.041	14.656	8.979
Effektive Schulden	**122.258**	**136.238**	**142.690**	**134.690**	**108.579**	**112.259**

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Pulheim in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	**-6.768**	**-7.805**	**-8.172**	**13.817**	**24.180**	**591**	**-7.532**	**-369**	**-9.813**	**-3.771**	**-9.746**
Gewerbesteuer	15.447	21.806	18.343	27.344	33.397	22.755	26.600	23.900	25.400	26.300	27.200
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	30.524	32.224	33.271	35.194	35.980	37.166	38.662	35.402	36.641	38.840	41.287
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.377	1.781	1.835	2.285	3.104	3.441	3.679	3.770	3.348	3.425	3.500
Ausgleichsleistungen	3.100	3.234	3.293	3.459	3.406	3.533	3.627	3.028	3.752	3.877	3.980
Schlüsselzuweisungen vom Land	324	0	0	0	959	0	0	2.917	2.917	2.917	2.917
Summe der Erträge	**50.772**	**59.045**	**56.742**	**68.282**	**76.847**	**66.894**	**72.568**	**69.017**	**72.058**	**75.359**	**78.884**
Steuerbeteiligungen	2.726	2.866	2.923	3.769	4.037	3.751	1.993	1.762	1.872	1.938	2.005
Allgemeine Kreisumlage	23.342	25.399	25.692	24.840	24.530	27.699	27.709	23.593	23.720	24.302	25.570
Summe der Aufwendungen	**26.068**	**28.265**	**28.615**	**28.609**	**28.566**	**31.450**	**29.702**	**25.355**	**25.592**	**26.240**	**27.575**
Isolierungen nach dem NKF-CIG	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9.057**	**5.663**	**5.743**	**0**
Bereinigtes Jahresergebnis	**-31.472**	**-38.585**	**-36.299**	**-25.855**	**-24.101**	**-34.853**	**-50.398**	**-53.089**	**-61.942**	**-58.633**	**-61.054**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Abweichung vom Basisjahr	0	-7.113	-4.827	5.617	7.371	-3.381	-18.926	-21.617	-30.470	-27.161	-29.582

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-31.472	-38.585	-36.299	-25.855	-24.101	-34.853	-50.398	-53.089	-61.942	-58.633	-61.054
Teilergebnis Soziale Leistungen	-2.301	-2.040	-1.084	-2.625	-3.101	-2.274	-4.124	-3.973	-4.166	-4.356	-4.546
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-14.351	-14.538	-17.480	-15.152	-16.052	-19.540	-20.577	-22.155	-22.534	-22.811	-23.441
Ergebnis Sozialleistungen	**-16.652**	**-16.578**	**-18.564**	**-17.778**	**-19.153**	**-21.815**	**-24.701**	**-26.127**	**-26.701**	**-27.167**	**-27.987**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	**-14.820**	**-22.007**	**-17.735**	**-8.078**	**-4.948**	**-13.038**	**-25.697**	**-26.962**	**-35.241**	**-31.466**	**-33.068**
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	-7.187	-2.915	6.742	9.872	1.782	-10.877	-12.141	-20.421	-16.646	-18.248

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Pulheim 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 Pulheim verfügt über eine Mehrheitsbeteiligung und kann auf fünf weitere Unternehmen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an acht weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Die Beteiligungsstruktur ist demnach übersichtlich und die Steuerungsmöglichkeiten für die Stadt überschaubar.

Die Beteiligungen haben kaum eine wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt Pulheim. Die Anteile des Anlagevermögens, der Verbindlichkeiten und der Erträge liegen bei jeweils unter zehn Prozent im Vergleich zum Kernhaushalt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind ebenfalls niedrig. Die Stadt Pulheim erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 0,1 Mio. Euro. Dem stehen Aufwendungen in Höhe von 2,7 Mio. Euro gegenüber. Diese fallen überwiegend für Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen und für die Umlagen an die Zweckverbände an.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daher insgesamt niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Pulheim vollständig.

Alle relevanten Unternehmensdaten werden zentral und digital erhoben und vorgehalten. Die Jahresabschlüsse liegen der Stadt Pulheim von allen Beteiligungen vor. Auch die Beteiligungsberichte bis 2019 wurden dem Rat zur Verfügung gestellt.

Daneben bestehen grundsätzlich kurze Informationswege zwischen der Stadt und den Beteiligungen. Die Stadt Pulheim wird über entsprechende unterjährige Planabweichungen oder sonstige Vorgänge von besonderer Bedeutung in den Beteiligungen frühzeitig in Kenntnis gesetzt.

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 sowie des Berichtswesens 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 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur,
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und

- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

➔ Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 14 Beteiligungen, die auf der ersten und zweiten Beteiligungsebene angesiedelt sind. Auf eine niedrige Anzahl von sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.

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

Die **Stadt Pulheim** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 14 Unternehmungen beteiligt. Die Beteiligungen sind auf der ersten und zweiten Beteiligungsebene angesiedelt und werden in vier verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist der Zweckverband mit sechs Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Pulheim 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 Pulheim handelt es sich dabei zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

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

Die Stadt Pulheim hält ihre Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent mit einer Ausnahme unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich auf den Bereich der Versorgung, Wirtschaftsförderung und Bildung. Die einzige Mehrheitsbeteiligung der Stadt ist die Stadtwerke Pulheim GmbH an der die Stadt mit 51,0 Prozent beteiligt ist.

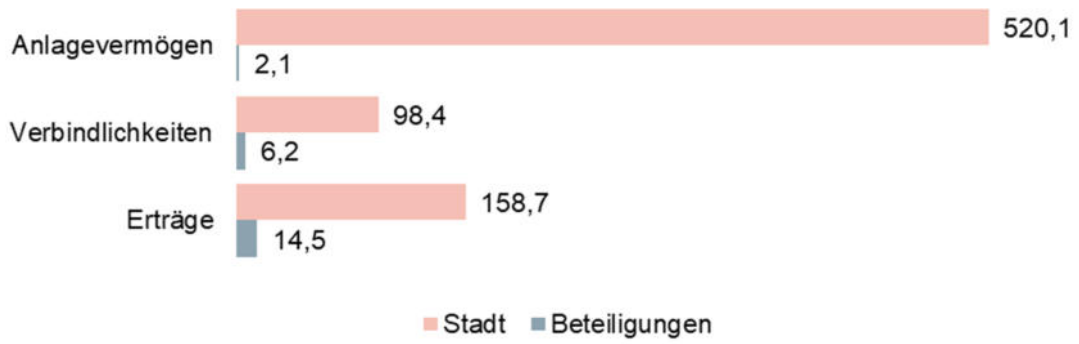
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Pulheim halten in Relation zum Kernhaushalt niedrige Anteile des Anlagevermögens, der Verbindlichkeiten und der Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach niedrig.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Pulheim** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2019 kaum Anlagevermögen. In Relation zum städtischen Anlagevermögen entspricht dies rund 0,4 Prozent. Auch die Verbindlichkeiten und Erträge fallen bei den Beteiligungen im Vergleich zum städtischen Haushalt sehr niedrig aus. Der wesentliche Anteil der Erträge entfällt dabei auf die Stadtwerke Pulheim GmbH (2019: 11,0 Mio. Euro). Die Gesellschaft hat den überwiegenden Anteil durch den Vertrieb von Strom und Gas erwirtschaftet.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Pulheim wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 mit 2,6 Mio. Euro belastet. Ursächlich hierfür sind dabei insbesondere Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Pulheim GmbH und Umlagen an die fünf Zweckverbände. Die Beteiligungen der Stadt Pulheim haben insgesamt niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

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

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

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Pulheim** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	0	0	0
Steuererträge	0	799	34
Konzessionsabgaben	0	0	0
Gewinnausschüttungen und Dividenden	4	65	64
Sonstige Erträge	0	0	0
Summe	**4**	**864**	**98**

Insgesamt generiert die Stadt 2019 rund 0,1 Prozent ihrer ordentlichen Erträge und Beteiligungserträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen sehr geringen Anteil an den Erträgen der Stadt. Der Wesentliche entfällt dabei auf Gewinnausschüttungen der Gasversorgungsgesellschaft Rhein-Erft mbH. An dieser ist die Stadt Pulheim lediglich mit 1,0 Prozent beteiligt. Hinsichtlich der Steuererträge ist darauf hinzuweisen, dass der Wert 2019 deutlich niedriger angesetzt ist, da bis dato lediglich Vorauszahlungen geleistet wurden.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	1.154	1.071	1.112
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.498	1.572	1.584
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Summe	**2.652**	**2.643**	**2.696**

Insgesamt generiert die Stadt 2019 rund 1,7 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen niedrigen Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Der wesentliche Anteil entfällt dabei auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Pulheim GmbH und der Gasversorgungsgesellschaft Rhein-Erft mbH. Daneben fallen Zweckverbandsumlagen von jährlich rund 1,6 Mio. Euro für die insgesamt sechs Zweckverbände an.

Zur Einschätzung weiterer potenzieller Auswirkungen aus Verpflichtungen gegenüber Beteiligungen betrachten wir nachfolgend im Berichtszeitraum bestehende Kapitaleinlagen, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen

Art der sonstigen Auswirkung	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	170	744	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	1.649	1.562
Summe	**170**	**2.392**	**1.562**

Die Stadt Pulheim hat im Jahr 2017 170.000 Euro an Kapitaleinlagen zugunsten der Gasversorgungsgesellschaft Rhein-Erft mbH geleistet. Im Jahr 2018 hat die Stadt weitere 744.000 Euro Kapitaleinlagen zugunsten der Stadtwerke Pulheim GmbH zum Zwecke der Beteiligung an der Stromnetz Pulheim GmbH & Co. KG vorgenommen. Daneben wurden 2018 Gesellschafterdarlehen in Höhe von 1,6 Mio. Euro der Stadtwerke Pulheim GmbH zur Verfügung gestellt, die sukzessive zurückgezahlt werden.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

➔ Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Pulheim 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 Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

- *Grunddaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Pulheim** ist seit dem 01. Juni 2021 bei der Stabsstelle Haushalt, Controlling, Beteiligungs- und Fördermittelmanagement angesiedelt. Für die Beteiligungen werden dort die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vorgehalten.

Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse werden von allen Beteiligungen vorgehalten. Diese werden für die Erstellung der Beteiligungsberichte standardisiert angefordert. Die Unterlagen werden jährlich zugesendet bzw. aktiv eingefordert. Die Stadt hat diese zum Teil in Papierform als auch in digitaler Version vorliegen. Diese Unterlagen werden dann zentral gespeichert, sodass ein Zugriff zu jeder Zeit möglich ist. Die Liste der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien der Beteiligungen wird fortlaufend aktualisiert und im Beteiligungsbericht dokumentiert. Die Einladungen und die Niederschriften von Zweckverbandsversammlungen und Gesellschafterversammlungen werden angefordert, gesichert und ausgewertet. Bei Risiken werden der Verwaltungsvorstand und die städtischen Gremienvertreter informiert.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen guten Gesamtüberblick über ihre Beteiligungen zu verschaffen.

2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Pulheim 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 Pulheim** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2019 dem Rat vorgelegt. Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält neben den gesetzlichen Mindestangaben eine zusammenfassende Übersicht über die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen. Darin enthalten sind die Bilanzsumme, das Jahresergebnis und die direkten Auswirkungen auf das Jahresergebnis des Kernhaushaltes. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Pulheim gewinnen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Pulheim keine regelmäßigen Berichte zur Information der Vertreter in den Gremien, des Rates oder der Verwaltungsführung. Nach Angaben der Verwaltung wird in den Gremien der Stadtwerke Pulheim GmbH unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens berichtet. Demnach sind zumindest die städtischen Vertreter der entsprechenden Gremien über die aktuelle wirtschaftliche Situation informiert. Zudem ist der Geschäftsführer gleichzeitig Stadtkämmerer bei der Stadt und der Bürgermeister Vorsitzender des Aufsichtsrates. Auch bei den übrigen Beteiligungen wird bei Veränderungen im laufenden Wirtschaftsjahr jeweils der zuständige städtische Vertreter in den Gremien informiert.

Somit bestehen grundsätzlich kurze Informationswege. Die Stadt Pulheim wird über entsprechende unterjährige Planabweichungen oder sonstige Vorgänge von besonderer Bedeutung frühzeitig in Kenntnis gesetzt. Weitere Berichte werden nach Bedarf durch das Beteiligungsmanagement zu einzelnen Tagesordnungspunkten der Gesellschafterversammlung oder Zweckverbandsversammlung erstellt. Wenn gefordert, werden auch Empfehlungen zu Beschlussfassungen erstellt. Durch die beschriebene enge personelle Verzahnung, die städtischen Vertreter

in den Gremien und einem zusätzlichen engen Austausch mit Vertretern der Beteiligungen wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen unverzüglich über wesentliche Planabweichungen und Risiken informiert werden.

Aufgrund der überschaubaren Beteiligungsstruktur und der niedrigen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen erscheinen diese Maßnahmen für die Beteiligungssteuerung der Stadt Pulheim ausreichend.

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Pulheim 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 Pulheim weist im Jahr 2019 einen **niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch geringe stationäre Fallzahlen und Aufwendungen positiv beeinflusst.

Auch bei den meisten anderen Kennzahlen positioniert sich die Stadt Pulheim sehr gut. Die vergleichsweise geringen Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen, beeinflussen erheblich den Fehlbetrag HzE. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Aufwendungen je Hilfefall günstig aus. Die Stadt Pulheim hat deutlich **weniger stationäre Fälle** als andere Kommunen und dadurch **niedrige Aufwendungen je Hilfefall.** Gerade im stationären Bereich sind auch die Aufwendungen je Hilfefall niedrig. Außerdem ist der **Anteil der ambulanten Hilfefälle hoch**. Beides hat auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE begünstigende Auswirkungen. Positiv ist auch, dass von den wenigen stationären Hilfefällen ein guter Anteil an Kindern und Jugendlichen in Vollzeitpflege untergebracht werden, was sich zusätzlich günstig auf die Höhe der Aufwendungen je Hilfefall auswirkt.

Auch die Fallzahlen bei den meisten Hilfearten sind im niedrigen oder im mittleren Bereich des interkommunalen Vergleichs. Nur die Anzahl der Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a

SGB VIII und für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ist im Vergleich zu den anderen Hilfearten höher. Bei den Hilfen für **Eingliederungshilfe nach § 35a** SGB VIII sind auch die **Aufwendungen je ambulantem Hilfefall für Integrationshelfer** sehr hoch. Zusammen mit den **hohen Fallzahlen wirkt sich das erhöhend auf den Fehlbetrag aus.** Die Aufwendungen und Fallzahlen der Eingliederungshilfe steigen im Zeitverlauf 2017 bis 2019 erheblich an. Bei den Hilfen für Integrationshilfe/Schulbegleitung sollten die in 2020 angefangenen Poollösungen ausgebaut werden, wenn mehrere Kinder an der gleichen Schule Bedarf haben.

Auffallend ist der **hohe Anteil an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)** im Jahr 2019. Hier weist Pulheim eine hohe Falldichte auf. Da die Hilfen für UMA überwiegend ambulant sind und die UMA in eigenen Wohnungen mit ambulanter Betreuung untergebracht werden, sind die Aufwendungen aber sehr günstig. Nach Auskunft des Jugendamtes sind die Fallzahlen für UMA inzwischen rückläufig.

Das Jugendamt der Stadt Pulheim verfügt für die Hilfen zur Erziehung über **keine aktuelle Gesamtstrategie** mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen.

Ein umfassendes **Finanzcontrolling** gibt es in Pulheim noch nicht. Bislang wird lediglich eine Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze durchgeführt. Es wird noch nicht mit Zielen und Kennzahlen gesteuert und es gibt kein regelmäßiges Berichtswesen. Zweimal im Jahr wird ein Budgetbericht erstellt, in dem Abweichungen zum Haushaltsbudget begründet werden. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Bislang ist die vergleichsweise gute Positionierung bei den Kennzahlen weitestgehend ungesteuert. Das Jugendamt hat aktuell eine Prozessanalyse begonnen, um Ursachen für Aufwandssteigerungen zu ermitteln. Hieraus soll perspektivisch auch ein Finanzcontrolling aufgebaut werden.

Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungserbringer einen Bericht zur Zielerreichung. Die Berichte sind nicht standardisiert. In den Hilfeplangesprächen werden zudem der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch die Beteiligten im Gespräch bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Abbrüchen, zu Laufzeiten oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht. Da einzelne Hilfearten lange Laufzeiten aufweisen, sollten regelmäßige Auswertungen hierzu erfolgen.

Das Jugendamt setzt eine Jugendamtssoftware für den Allgemeinen Sozialen Dienst und die Wirtschaftliche Jugendhilfe ein. In der Software sind alle Vordrucke hinterlegt und es muss eine Reihenfolge der Bearbeitung eingehalten werden. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware gibt es nicht.

Die Stadt Pulheim hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards und Abläufe in einzelnen **Richtlinien** hinterlegt. Für das Hilfeplanverfahren gibt es eine Richtlinie für die Bearbeitung. Es werden nicht alle Arbeitsbereichen und Prozesse in den Richtlinien abgebildet. **Ein Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht**. Diese Richtlinien könnten erweitert und in ein einheitliches Verfahrenshandbuch gefasst werden. Darin sollten alle Teilprozesse der Bearbeitung beschrieben werden. Ablaufdiagramme können den Prozess übersichtlicher machen. Es sollten dort Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten und Bearbeitungsfristen ergänzt wer-

den. Neben der Richtlinie zum Hilfeplanverfahren gibt es keine zusätzlichen Standards für einzelne Hilfearten. Auch für die Prüfung der Zuständigkeit und der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gibt es keine Prozessbeschreibungen und Standards.

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 Finanzstatistik[15] der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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 Hilfegewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Pulheim ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen gegenüber vielen Vergleichsstädten begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung aber dennoch beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen[16] der **Stadt Pulheim** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Pulheim im Jahr 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,06	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	2,6	1,7	3,1	3,8	5,0	7,8	92
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,9	12,1	17,4	18,8	20,1	25,3	129

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

Die Stadt Pulheim positioniert sich mit dem Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung am Median des interkommunalen Vergleiches. Eine besondere Auswirkung des Anteils der Jugendeinwohner auf die Hilfen zur Erziehung liegt somit nicht vor.

[16] Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2018), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

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

Arbeitslosenquote von 15 bis unter 25 Jahren in Prozent

Die Stadt Pulheim weist einen Anteil der Arbeitslosen nach SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbstätigen dieser Altersgruppe auf, der sich im interkommunalen Vergleich unter dem ersten Viertelwert positioniert. Der Anteil ist niedriger als bei 75 Prozent aller mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn hier nur ein Teil der Altersgruppe, die Adressat von Hilfen zur Erziehung ist, betroffen ist, kann sich das dennoch entlastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung“ der AKJ TU Dortmund[17] wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt durch Alleinerziehende in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Die Stadt Pulheim liegt mit dem Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II am Median des Vergleiches. Deshalb liegt auch hier keine Auswirkung auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung vor.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Die Stadt Pulheim ist dem Jugendamtstyp 10 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund[18] zugeordnet. In dem Jugendamtstyp 10 sind nur Kommunen mit über 50.000 Einwohnern enthalten. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut. Damit gehört Pulheim zu den fünf Städten über 50.000 Einwohner mit einer sehr geringen Kinderarmut. 17 Städte über 50.000 Einwohner haben eine geringe und 28 Städte über 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. In diesen Jugendamtstyp fließen neben den mittleren kreisangehörigen Kommunen über 50.000 Einwohner auch die großen kreisangehörigen Kommunen ein. Nicht enthalten sind die mittleren kreisangehörigen Kommunen unter 50.000 Einwohnern. Da aber in unsere Vergleiche alle mittleren kreisangehörigen Kommunen einfließen, ist von Bedeutung, dass die mittleren kreisangehörigen Kommunen unter 50.000 Einwohner insgesamt eine eher niedrige Kinderarmut haben.

Laut Bericht der AKJ haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe bzw. sehr hohe Kinderarmut. 31 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine geringe Kinderarmut. 36 weitere Kommunen dieser Größenordnung haben eine sehr geringe Kinderarmut. Auch im Vergleich zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen unter 50.000 Einwohner ordnet sich Pulheim günstig ein. Auch dies kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

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

[18] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Pulheim** sind die Strukturen im Stadtgebiet grundsätzlich bekannt. Es erfolgen allerdings hierzu bislang keine regelmäßigen Auswertungen. Die Bevölkerungsdaten werden in der Kindergartenbedarfsplanung aufbereitet. Der letzte Kinder- und Jugendförderplan ist im Jahr 2017 erarbeitet worden. Im diesem wurden allerdings keine Strukturdaten dargestellt. Aktuell soll ein neuer Kinder- und Jugendförderplan auf Basis des vorherigen erstellt werden.

Eine regelmäßige differenzierte sozialräumliche Planung, in die Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren einfließen, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, gibt es in Pulheim nicht. Zukünftig soll aber eine Auswertung und Darstellung struktureller Merkmale im Rahmen der Jugendhilfeplanung aufgebaut werden. Hierzu soll auch eine stärkere Verzahnung zu dem Demografiebeauftragten der Stadt erfolgen. Auch der Kinder- und Jugendförderplan soll perspektivisch anders aufgebaut und mit strukturellen Inhalten versehen werden. Eine sozialräumliche Auswertung soll im Rahmen der Jugendhilfeplanung zukünftig aufgebaut werden.

3.3.3 Präventive Angebote

- **Feststellung**
  In Pulheim gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept gibt es hierfür nicht. Auch erfolgt keine zentrale Steuerung und Koordination aller Angebote erfolgt beim Jugendamt.

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 Pulheim** hat bereits Angebote im präventiven Bereich. Es gibt Angebote der frühen Hilfen, der Familienhebammen, der Familienzentren, der Erziehungs- und Familienberatung sowie der Schulsozialarbeit. Zusätzlich gibt es Angebote zu den Themen Sucht, Alkohol und Drogen an den Schulen. Außerdem gibt es Angebote der Jugendarbeit in allen größeren Ortsteilen. Seit 2019 gibt es verschiedene Projekte, die durch ein Präventionsbudget finanziert werden. Hier wird vor allem im Rahmen von sozialer Gruppenarbeit gearbeitet. Die Träger reichen hierfür vorher ein Konzept und eine Kostenübersicht ein. Nach Gewährung des Budgets können die Angebote von allen Kindern bei Bedarf genutzt werden. Der Umfang des Präventionsbudgets lag in 2019 bei rund 40.000 Euro. Die Stadt erhofft sich dadurch, Kinder frühzeitig zu erreichen und sie zu unterstützen.

Bislang gibt es noch keine flächendeckenden Angebote für alle Altersgruppen in Form einer lückenlosen Präventionskette. Nach Auskunft der Stadt gibt es Angebote für fast alle Altersgruppen, aber diese werden nicht bewusst gesteuert und koordiniert.

Die präventiven Angebote werden nicht alle im Jugendamt koordiniert, aber es bestehen intensive Kontakte, eine Netzwerkarbeit sowie die Arbeitskreise „Kinder- und Jugendförderung“ und

„Kindertagesbetreuung“. Im Rahmen der Netzwerkarbeit der frühen Hilfen arbeitet die Stadt mit den betroffenen Akteuren, wie z.B. Gesundheitsamt, Hebammen, Geburtskliniken, Kindertageseinrichtungen und Schulen zusammen. Es finden regelmäßige Treffen statt, in denen Angebote besprochen und geplant werden.

Es sind in Pulheim Einzelmaßnahmen und Kooperationen vorhanden. Eine Gesamtkonzeption und -koordination aller präventiven Maßnahmen und Netzwerke fehlt jedoch.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen und eine lückenlose Präventionskette für alle Altersgruppen aufbauen. Die Angebote sollten durch das Jugendamt zentral gesteuert und koordiniert werden.

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 Jugendamt und das Schulverwaltungs-, Kultur- und Sportamt sind unterschiedliche Ämter, aber einem Dezernat zugeordnet. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen. In **Pulheim** erfolgt eine Zusammenarbeit und Abstimmung nur zu einzelnen Themen, unter anderem im Rahmen der Schulsozialarbeit und der präventiven Angebote.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist zentral im Jugendamt untergebracht. Eine sozialräumliche Zuordnung der Fälle gibt es nicht, sondern sie werden nach Eingang und Fallbelastung verteilt. Allerdings hat jeder Mitarbeiter einen Bezirk, in dem er Ansprechpartner, zum Beispiel für Schulen und Kindertageseinrichtungen, ist.

Es ist innerhalb des ASD ein Spezialdienst für die Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst) eingerichtet. Zusätzlich gibt es eine Spezialisierung und Schwerpunktbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt angesiedelt. Diese prüft unter anderem die Zuständigkeit, überwacht das Haushaltsbudget und macht Kostenerstattungsansprüche geltend.

Die Abteilungsleitungen des ASD und der WiJu haben über die jeweiligen Fachkräfte in ihrer Abteilung die Fach- und Dienstaufsicht. Teambesprechungen mit allen Fachkräften und der Leitung finden alle zwei Wochen statt. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen.

Es gibt keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Eine Vernetzung mit einigen Akteuren der Jugendhilfe findet im Rahmen des Netzwerkes

„Frühe Hilfen“ statt. Außerdem gibt es eine Zusammenarbeit in Arbeitskreisen zu verschiedenen Themen, wie z.B. Kinder- und Jugendförderung, Schulsozialarbeit sowie in den Familienzentren und Kindertageseinrichtungen.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- **Feststellung**
  Die Stadt Pulheim hat bislang keine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt. Einzelne Ziele und Kennzahlen sind im Haushalt vorhanden, werden aber für die Gesamtsteuerung kaum genutzt. Zukünftig möchte das Jugendamt sich strategischer ausrichten.

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 Pulheim** hat aktuell keine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen entwickelt. Es gab früher eine Strategie, die aber nicht in die Gesamtsteuerung eingeflossen ist und nicht weiterentwickelt wurde. Im Haushalt sind allerdings Wirkungs- und Ergebnisziele, Leistungsziele sowie Prozess- und Strukturziele für den Bereich Sozial Dienste vorhanden. Es sind auch Kennzahlen und Grundzahlen zu den einzelnen Zielen entwickelt worden. Diese Ziele und Kennzahlen fließen jedoch kaum in die Gesamtsteuerung ein und werden nicht auf eine Gesamtstrategie ausgerichtet.

Eine Gesamtstrategie mit Zielen und Maßnahmen ermöglicht eine zielgerichtete Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung. Anhand der auf die Gesamtstrategie ausgerichteten Ziele kann durch Kennzahlen ein Zielerreichungsgrad ermittelt werden. Maßnahmen können angepasst oder neu entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Ziele und Kennzahlen könnten auf eine Gesamtstrategie ausgerichtet werden. Dazu sollten sie aktualisiert und ergänzt und in der Steuerung verwendet werden.

Das Jugendamt möchte sich zukünftig aufgrund steigender Aufwendungen strategisch ausrichten. Hierzu soll eine Bestandsaufnahme erfolgen, in der die Bewilligungspraxis, die Verfahrensstandards, die Wirksamkeit der Hilfen etc. überprüft werden. Zusätzlich soll auch eine Gesamtstrategie entwickelt werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Pulheim sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Hierfür könnten die bereits vorhandenen Ziele und Kennzahlen weiterentwickelt werden und in die Steuerung einfließen. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst sowie neu entwickelt werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

- **Feststellung**
  Das Jugendamt der Stadt Pulheim verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Dadurch wird die Steuerung erschwert.

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

Die **Stadt Pulheim** macht im Rahmen des Finanzcontrollings bislang eine reine Budgetüberwachung. Die Steuerung im Jugendamt erfolgt in erster Linie über Fallzahlen. Im Haushaltsplan sind einige Grund- und Kennzahlen vorhanden, die jährlich fortgeschrieben werden. Folgende Kennzahlen sind unter anderem im Haushalt vorhanden:

- Quote der Fremdunterbringungen von Kindern unter 6 Jahren in Familien
- durchschnittliche Kosten je Fall in Tagesgruppe
- durchschnittliche Kosten je Fall in Heimunterbringung

Die Kennzahlen werden bislang nur für den Haushalt berechnet und nicht unterjährig ausgewertet und fortgeschrieben. Zu Steuerungszwecken werden sie nicht verwendet. Das Jugendamt arbeitet in der Steuerung nicht mit Zielen und Kennzahlen. Eine unterjährige Budgetkontrolle wird aber vorgenommen. Es wird zweimal im Jahr ein zentraler Budgetbericht im Finanzbereich erstellt, in dem Abweichungen zur Haushaltsplanung dargestellt werden. Die Fachämter begründen hierin die Abweichungen. Darüber hinaus gibt es keine Auswertungen und kein Berichtswesen im Jugendamt.

Das Jugendamt hat den Aufbau eines Finanzcontrollings geplant. Durch einen Anstieg der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im letzten Jahr ist ein Prozess angestoßen worden, in dem zunächst die Gründe hierfür ermittelt werden sollen. Es sollen dabei sowohl die Verfahrensstandards und die Praxis der Bewilligung als auch die Wirksamkeit der Hilfen betrachtet werden. In diesem Jahr sollen als erster Schritt Daten gesammelt und Prozesse analysiert werden. Aus den Ergebnissen sollen dann zu einem späteren Zeitpunkt ggf. Ziele und Kennzahlen entwickelt werden.

Eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie die Bildung von Kennzahlen kann die Steuerung deutlich verbessern. Hierzu sollten zusätzlich steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet

und regelmäßig ausgewertet werden. Denkbar sind Kennzahlen zu den Aufwendungen HzE je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahre sowie zu Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre oder des Anteils ambulanter Hilfen kann wichtige Steuerungsinformationen liefern. Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen können dann analysiert, in einem Berichtswesen aufbereitet und zusammengefasst werden und als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen. Bislang wurde die gute Positionierung bei den Kennzahlen in Pulheim weitestgehend ungesteuert erreicht.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

3.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten der Hilfen werden bislang auch nicht regelmäßig ausgewertet.

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

Das Fachcontrolling erfolgt in **Pulheim** durch die die ASD-Leitung. Im Einzelfall erfolgt es innerhalb der Fallbearbeitung durch den ASD. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein Sachstandsbericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Für die Inhalte der Berichte gibt es keine Standards oder Vordrucke. Auch zwischen den festgesetzten Hilfeplanfortschreibungen gibt es intensive Kontakte zwischen dem Jugendamt und den Trägern und bei Bedarf auch Zwischengespräche mit dem Träger und der Familie.

In dem Gespräch zur Hilfeplanfortschreibung werden die Erreichung der Ziele und die Wirksamkeit der Hilfen dann mit allen Beteiligten besprochen. Einen standardisierten Bewertungsbogen zur Bewertung der Zielerreichung und zur Wirksamkeit der Hilfe durch die Beteiligten gibt es in Pulheim nicht.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Auch weitere Auswertungen zu Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden nicht er-

stellt. Laufzeiten der Hilfefälle wurden für die aktuelle überörtliche Prüfung erstmalig ausgewertet. Da bei einzelnen Hilfearten lange Laufzeiten festgestellt wurden, sind regelmäßige Auswertungen hierzu sinnvoll und die Ergebnisse sollten auch analysiert werden. Bislang ist dies nicht erfolgt, aber zukünftig sind regelmäßige Auswertungen von Laufzeiten einzelner Hilfearten angedacht.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und Auswertungen zum Beispiel nach Trägern differenziert erstellt werden. Aktuell soll eine Prozessanalyse durchgeführt werden, in der unter anderem auch die Wirksamkeit der Hilfen durch Fragebögen, die die Fachkräfte über einen längeren Zeitpunkt ausfüllen, geprüft und analysiert werden. Darauf basierend könnten die Daten zur Wirksamkeit zu einem Fachcontrolling weiterentwickelt werden. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparenter und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden.

Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen der, auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Die Ergebnisse könnten auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden.

Standardisierte Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung, wie zum Beispiel Kostenhierarchien, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen, sind bei der Stadt Pulheim nicht vorhanden.

- **Empfehlung**
  Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen und Laufzeiten, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.

- **Feststellung**
  Die Träger erbringen Leistungsnachweise zu den erbrachten Fachleistungsstunden. Vorgaben, was in den Leistungsnachweisen anzugeben ist, gibt es nicht. Nicht jeder Träger gibt die genauen Inhalte der Stunden an, was den Überblick des Jugendamtes über die erbrachten Leistungen erschwert.

Die Träger erbringen bei Rechnungsstellung einen Leistungsnachweis, in dem die Termine der Hausbesuche aufgeführt sind. Die Inhalte der Fachleistungsstunden werden nicht von allen Trägern angegeben. Es gibt bislang keine Vorgaben, was in dem Leistungsnachweis enthalten sein muss. Während der Leistungserbringung melden sich die Träger, wenn Probleme, wie zum Beispiel mehr als zwei abgesagte Termine, vorliegen. Vorgaben hierzu gibt es aber nicht. Bei Schwierigkeiten bei der Leistungserbringung findet ein Gespräch durch das Jugendamt mit den Beteiligten statt.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise und die Sachstandsberichte für die Hilfeplanung machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form von Richtlinien entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Ein zusammengeführtes, einheitliches Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht. Die Vordrucke sind im Jugendamtsprogramm hinterlegt, was eine einheitliche Bearbeitung unterstützt.

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 Pulheim** hat schriftliche Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Form von Richtlinien. Es gibt allgemeine Richtlinien, wie zum Beispiel zur Aktenführung. Weiterhin gibt es eine Richtlinie zum Hilfeplanverfahren. Für die Hilfen der jungen Volljährigen werden in dieser Richtlinie einige zusätzliche Regelungen getroffen. Für die Bearbeitung der Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es keine besonderen schriftlichen Standards, aber separate Vordrucke für die Bearbeitung sowie Informationsblätter für die betroffenen Familien. Ansonsten wird sich bei der Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII an der Arbeitshilfe der Landesjugendämter zur Eingliederungshilfe orientiert.

In den Richtlinien sind in Textform die rechtlichen Grundlagen und Zusammenhänge, die Abläufe und die Zuständigkeiten enthalten. Einzuhaltende Fristen werden nicht in allen Prozessschritten erwähnt. Es gibt keine kurz gefassten Ablaufschemata der einzelnen Arbeitsprozesse. Eine Zusammenfassung aller Regelungen in Form eines Qualitätshandbuches gibt es nicht. Die Richtlinien liegen allen Mitarbeitern schriftlich vor.

Die Richtlinien enthalten grundsätzlich den Prozess der Hilfeplanung. Die Rechtsgrundlagen und die Rollen der einzelnen Beteiligten werden dargestellt. Allerdings werden nicht alle Handlungsschritte, wie zum Beispiel die Falleingangsphase, erläutert. Die weiteren Prozessschritte von der sozialpädagogischen Diagnostik über die Leistungsentscheidung bis zur Hilfeplanfortschreibung bzw. Fallbeendigung werden dargestellt. Sie werden in Textform beschrieben und berücksichtigen auch besondere Fallkonstellationen. Die für die Bearbeitung zu verwendenden Vordrucke und Formulare werden nicht benannt.

Die vorhandenen Verfahrensstandards bieten zwar grundsätzlich eine Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Sie sollten aber durch klare Regelungen zu allen vorhandenen Prozessschritten, zu Fristen und zu den zu verwendenden Vordrucken ergänzt werden.

Eine Weiterentwicklung und Ergänzung der vorhandenen Richtlinien zu einem Qualitätshandbuch würde die Übersichtlichkeit verbessern. Dazu können auch Prozessbeschreibungen sowie Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse mit Darstellung der Abläufe, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsfristen beitragen.

Das Jugendamt setzt eine Fachsoftware für die Bearbeitung im Bereich Hilfe zur Erziehung ein. Hierin sind neben den Stammdaten der Hilfefälle auch alle Vordrucke und Dokumente hinterlegt. Auch Statistiken werden darüber erstellt. Im Rahmen der Fallbearbeitung muss die hinterlegte Reihenfolge der Vordrucke eingehalten werden. Die Vordrucke werden im Programm ausgefüllt und dort gespeichert. Auch wenn bereits vieles im Hilfeplanverfahren elektronisch hinterlegt wird, gibt es bislang keine vollständige elektronische Aktenführung.

Die Software wird auch in der WiJu eingesetzt. Dort sind die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfefälle hinterlegt. Auch alle Rechnungen werden dort erfasst.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte die Richtlinien in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch zusammenfassen. Dabei können neben textlichen Ausführungen kurze Prozessbeschreibungen mit Ablaufschemata die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ **Feststellung**
Den Ablauf des Hilfeplanverfahrens hat die Stadt Pulheim in einer Richtlinie geregelt. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht schriftlich in den Standards fixiert.

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.*

Das Hilfeplanverfahren ist bei der **Stadt Pulheim** in der Richtlinie Hilfeplanverfahren geregelt. Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es keine eigenen Standards, aber separate Vordrucke. Zusätzlich wird die Arbeitshilfe der Landesjugendämter verwendet. Die Hilfen für junge Volljährige werden in der Richtlinie der Stadt zusätzlich beschrieben. Ansonsten ist der Ablauf wie bei den Hilfeplanverfahren der Minderjährigen.

In den Prozessen sind die entsprechenden Schritte der Bearbeitung und die Zuständigkeiten beschrieben. Die zu verwendenden Vordrucke, Zeitbedarfe und Fristen werden für die einzelnen Prozesse nicht dargestellt.

Für die Falleingangs- und Klärungsphase gibt es keine schriftlichen Regelungen. Zunächst wird in der Praxis bei Falleingang bzw. Kontaktaufnahme geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind.

Dazu gehören auch eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Die Zuständigkeit wird durch die Fachkraft des ASD geprüft. Bei schwierigen Konstellationen oder Fallübernahmen wird die WiJu hinzugezogen. Der ASD klärt weiter den Bedarf und die Situation. Entweder erfolgt dann eine Weiterleitung an Dritte, die Einleitung eines Verfahrens einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder es werden weitere Beratungen durchgeführt. Wenn der Bedarf für Hilfen zur Erziehung festgestellt wird, dann wird ein Hilfeplanverfahren nach Richtlinie durchgeführt.

Bei der Einleitung des Hilfeplanverfahrens erfolgt eine intensive sozialpädagogische Diagnose und der Bedarf an Hilfen zur Erziehung wird konkretisiert. Gemeinsam mit den anderen Fachkräften des ASD sowie der Abteilungsleitung des ASD wird der Hilfebedarf, die geeignete und

notwendige Hilfe und der Leistungsumfang in der kollegialen Beratung (Fachgespräch) reflektiert und besprochen. Hier wird auch ein Leistungsanbieter ermittelt. Die abschließende Fallentscheidung erfolgt im Fachgespräch. Auch die Familie wird bei der endgültigen Auswahl des Leistungsanbieters beteiligt.

Schriftliche Vorgaben, dass neben der vorrangig zu treffenden fachlichen Entscheidung auch Wirtschaftlichkeitsaspekte zu beachten sind, wie z.B. der Vorrang ambulanter Hilfen, eine Obergrenze von bewilligten Fachleistungsstunden oder eine Laufzeitbegrenzung, gibt es in den Verfahrensstandards nicht. In der Praxis werden aber vorrangig ambulante Hilfen gewährt, wenn sie geeignet sind. Der Kostenaspekt spielt im Fachgespräch keine besondere Rolle. Auch für die Auswahl des geeigneten Trägers gibt es keine schriftlichen Vorgaben, wie z.B., dass mehrere Angebote eingeholt werden und bei mehreren geeigneten Leistungserbringern der Günstigste zu wählen ist.

Nach der Teamentscheidung wird der Leistungserbringer kontaktiert. Daraufhin wird das erste Hilfeplangespräch mit den Personensorgeberechtigten und dem Leistungsanbieter geführt. Jede Hilfe wird durch die Abteilungsleitung des ASD bewilligt. Im Hilfeplangespräch werden Ziele vereinbart. Die Kosten der Maßnahme werden nicht im Hilfeplanprotokoll festgehalten. Nach dem Hilfeplangespräch wird eine Verfügung an die WiJu formuliert. Darin sind auch die Kosten enthalten, so dass sich die Fachkraft des ASD mit den Kosten auseinandersetzt. Eine Fortschreibung des Hilfeplans erfolgt nach spätestens sechs Monaten. Bei der Fortschreibung wird nicht grundsätzlich ein Fachgespräch geführt, sondern nur bei Neufällen, bei besonderem Bedarf oder spätestens nach 18 Monaten Laufzeit. Allerdings stimmt sich die Fachkraft immer mit der Abteilungsleitung ab und die Abteilungsleitung bekommt jede Hilfeplanfortschreibung und Verfügung an die WiJu zur Genehmigung vorgelegt. Die Abteilungsleitung ist jederzeit über die Hilfen und auch die Kosten informiert.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt in der Regel nicht an dem Fachgespräch und dem Hilfeplangespräch teil. Die WiJu bekommt aber bereits die Fachgesprächsvorlage zur Kenntnis übersendet. Der ASD schickt nach jedem Hilfeplangespräch und jeder Hilfeplanfortschreibung eine Verfügung über die Abteilungsleitung des ASD mit allen notwendigen Informationen und Veränderungen. Es werden dort neben den Angaben zum Leistungsempfänger, den Sorgeberechtigten auch Angaben zu dem Leistungserbringer, zu Stundenkontingenten und Entgelten gemacht. Zusätzlich werden der Bewilligungszeitraum, das nächste Hilfeplangespräch und ggf. das Ende der Hilfe darin beschrieben. Außerdem erfolgt dann auch die Fallübergabe an die WiJu in der Jugendamtssoftware. Hierdurch soll auch eine umfassende Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gewährleistet werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.

Bislang gibt es bei der Stadt Pulheim kein Rückführungskonzept. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfe ist, werden die Rückführoptionen geprüft und ggf. auch Maßnahmen, wie eine Elternarbeit, geplant. Es gibt dazu allerdings keine Standards oder Konzepte.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- **Feststellung**
  Die Fallbearbeitung wird durch einen verbindlichen Prozess gesteuert. Es gibt zur Auswahl des Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird erst relativ spät in den Bearbeitungsprozess eingebunden.

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.*

Für den Erstkontakt und die Klärungs- bzw. Beratungsphase gibt es keine Standards und verbindlichen Regelungen in **Pulheim**. Meist hat der Tagesdienst den Erstkontakt, nimmt den Sachverhalt auf und gibt diesen an die Abteilungsleitung weiter. Diese verteilt die Fälle an die ASD-Fachkräfte. Dort soll das Anliegen des Bürgers soweit geklärt werden, dass eine Vermittlung an die zuständige Stelle möglich ist oder die Zuständigkeit der Jugendhilfe festgestellt wird. Es erfolgt durch die fallführende Fachkraft des ASD eine Zuständigkeitsprüfung, ggf. unter Einbindung der WiJu. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden durch die WiJu geprüft.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird nicht frühzeitig in den Prozess eingebunden. Dies erfolgt direkt nach Falleingang nur bei einzelnen schwierigen Konstellationen bei der Prüfung der örtlichen Zuständigkeit. In allen anderen Fällen wird die sachliche und örtliche Zuständigkeit durch die fallführende Fachkraft des ASD geprüft. Die WiJu nimmt auch an den kollegialen Beratungen und den Hilfeplangesprächen nicht teil und bekommt die Fälle erst nach der Teamentscheidung mit einer Verfügung zur Kenntnis. Gerade im Bereich örtliche Zuständigkeit gibt es schwierige Fallkonstellationen, aus denen sich auch mögliche Kostenerstattungsansprüche ergeben können. Deshalb sollte die WiJu möglichst früh in den Hilfeplanprozess eingebunden werden, um die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche prüfen und diese dann auch frühzeitig geltend machen zu können. Positiv ist, dass die WiJu alle Änderungen bei Fortschreibung direkt durch eine Verfügung mitgeteilt bekommt.

Die Stadt Pulheim verfügt über ein Anbieterverzeichnis in Form einer Sammlung ambulanter und stationärer Leistungsanbieter. Dort sind auch die aktuellen Leistungs- und Entgeltvereinbarungen hinterlegt. Aktuell werden die Anbieter mit Leistungen und Entgelten in die Jugendamtssoftware eingepflegt. In die Entscheidungen fließen auch immer die Erfahrungen mit den Trägern ein. Im System sind diese nicht hinterlegt.

Es besteht in Pulheim in der Praxis ein enger Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. Es erfolgen regelmäßige Nachfragen und Gespräche. Wenn der Träger Probleme bei der Hilfeerbringung meldet, wird bei der Familie bezüglich der Hintergründe nachgefragt und bei Bedarf erfolgt ein vorgezogenes Hilfeplangespräch. Auch zu den Familien besteht ein enger Kontakt und es wird immer auf eine gute Akzeptanz der Hilfe geachtet, um auch Abbrüchen vorzubeugen.

Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ist nicht schriftlich vorgegeben. Die Hilfen werden in der Praxis bedarfsgerecht angepasst. Nach einer Laufzeit von 18 Monaten wird grundsätzlich ein Fachgespräch durchgeführt und die Notwendigkeit der Hilfe überprüft.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher in den Hilfeplanprozess einbinden, um eine frühzeitige Prüfung und Geltendmachung möglicher Kostenerstattungsansprüche sicherzustellen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**
Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft erst nach der Hilfeentscheidung die möglichen Kostenerstattungsansprüche. Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Prüfung dieser Ansprüche gibt es nicht.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) wird in **Pulheim** nur bei besonders schwierigen Fallkonstellationen bei der Zuständigkeitsprüfung frühzeitig eingebunden. In den meisten Fällen ermittelt der ASD die Zuständigkeit und die WiJu erhält die Fälle per Verfügung über die Abteilungsleitung erst nach erfolgter Teamentscheidung des ASD über die geeignete und erforderliche Hilfe und den Leistungsanbieter. Erst dann werden mögliche Kostenerstattungsansprüche geprüft und geltend gemacht. Zur frühzeitigen Einbindung der WiJu in das Hilfeplanverfahren wird auf den Abschnitt 3.5.1.2 Fallsteuerung verwiesen.

Bei den Fortschreibungen der Hilfeplangespräche achten die Fachkräfte des ASD auf zuständigkeitsrelevante Faktoren und geben diese an die WiJu weiter. Diese werden dann per Verfügung an die WiJu übermittelt.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen durch die WiJu und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards. Die WiJu orientiert sich an Kommentierungen und der Rechtsprechung.

Auch wenn diese Prüfung nach Auskunft des Jugendamtes in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen erarbeitet werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe entwickeln.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**
Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene, prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.

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

Bei der **Stadt Pulheim** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die Fachgespräche gewahrt. Jeder Hilfeplan wird zusätzlich auch durch die Abteilungsleitung des ASD mitunterschrieben. In diesem Zusammenhang wird aber nicht die Akte mit an die Abteilungsleitung gegeben, so dass die Einhaltung der Verfahrensstandards anhand der vorliegenden Akte nicht geprüft werden kann. Aktenkontrollen macht die Abteilungsleitung nur stichprobenhaft und anlassbezogen, aber nicht regelmäßig. Hierbei wird auf die Einhaltung der Verfahrensstandards und der Richtlinie Aktenführung geachtet. Diese Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert.

Die Abteilungsleitung des ASD bekommt keine automatisierte Meldung, wenn Hilfefälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden. Es gibt keine Warnlisten bei nicht erfolgter Fortschreibung. Die Fachkräfte des ASD führen eine Wiedervorlage, die nur für sie selber einsehbar ist. In der Fachsoftware werden aber die Hilfefälle auf maximal 21 Monate befristet angelegt, so dass sie nach Ablauf weiterbearbeitet werden müssen. Da auch die WiJu in das Verfahren eingebunden ist, erfolgt dadurch eine zusätzliche Kontrolle der rechtzeitigen Fortschreibung.

Die Jugendamtssoftware liefert einzelne technische Plausibilitätsprüfungen. So müssen einzelne Prozessschritte und Vordrucke verwendet werden, um den Fall weiter zu bearbeiten. Weitere prozessintegrierte Kontrollen gibt es nicht.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden bei der Stadt Pulheim im Bereich Hilfe zur Erziehung nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

- **Empfehlung**
  Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

3.6 Personaleinsatz

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

- Im Jugendamt in Pulheim gibt es keine aktuelle Personalbemessung für den ASD und die WiJu.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Pulheim** hat keine aktuelle detaillierte Personalbemessung durchgeführt, die sich an den jeweiligen Bearbeitungszeiten der Prozesse orientiert. Vor einiger Zeit wurde eine Organisationsuntersuchung begonnen, die nicht abgeschlossen wurde und nicht zur Anwendung gekommen ist. Aktuell wird überlegt, ein Angebot für eine externe Personalbemessung des ASD einzuholen. Bislang gibt es auch keine Richtwerte für die Fallbearbeitung.

Die Verteilung der Hilfefälle erfolgt durch die Abteilungsleitung ASD je nach Auslastung der Fachkräfte.

Eine Personalbedarfsplanung mit geplanten und ungeplanten Fluktuationen erfolgt im Jugendamt nicht. In den letzten Jahren sind einige Neubesetzungen von Stellen erfolgt. Vorher war die Stellenbesetzung weitestgehend gleichbleibend. Die Nachbesetzung gestaltet sich auch in Pulheim aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels nicht immer einfach, aber es waren bislang noch immer genug qualifizierte Bewerber vorhanden.

Die Ist-Stellenbesetzung stimmt aktuell mit den Soll-Stellen überein. Wenn neue Fachkräfte kommen, wird auf die Einarbeitung viel Wert gelegt. Es gibt hierzu ein Einarbeitungskonzept. Dieses ist aber nicht mehr aktuell und soll überarbeitet werden. In der Praxis wird jede neue Fachkraft mindestens vier Wochen ohne Fallverantwortung intensiv eingearbeitet. Die Verfahrensabläufe und -standards werden besprochen und es erfolgt eine allgemeine Einarbeitung in

die Abläufe im Jugendamt. In dieser Phase erfolgt eine Hospitation bei einer erfahrenen Fachkraft. Alle Fälle werden gemeinsam bearbeitet und besprochen. Auch alle Termine werden gemeinsam wahrgenommen. Danach wird von der neuen Fachkraft langsam Fallverantwortung übernommen, aber immer mit Begleitung und Unterstützung anderer ASD-Fachkräfte. Die Fallverantwortung wird dabei langsam gegeben und aufgebaut. Der Besuch von Fortbildungen, wie z.B. „Neu im ASD“ gehört auch zu der Einarbeitung und Vorbereitung auf die Tätigkeit.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	40	11	27	30	35	53	35
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	178	53	107	132	154	212	34

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt. Für den ASD wurden im Jahr 2019 insgesamt 7,3 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2019 insgesamt 1,6 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- Die Fachkräfte des ASD haben in 2019 mehr Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als 75 Prozent der anderen mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich.

Im ASD werden durchschnittlich 40 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das liegt über dem dritten Viertelwert des Vergleiches und deutlich über dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2019 insgesamt 292,55 Hilfeplanfälle, davon 78,70 stationäre Hilfefälle. Ende 2020 wurde eine zusätzliche Stelle im ASD besetzt. Die Stadt überlegt, eine detaillierte Personalbemessung für den ASD durchzuführen.

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.

- Die Fachkräfte der WiJu haben in 2019 mehr Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als 75 Prozent der anderen mittleren kreisangehörigen Städte im Vergleich.

In der WiJu werden im Jahr 2019 durchschnittlich 178 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Pulheim im höchsten Viertel des interkommunalen Vergleiches. Berücksichtigt wurden 292,55 Hilfeplanfälle, davon 78,70 stationäre Fälle. Auch im Bereich der WiJu würde sich eine detaillierte Personalbemessung auf Basis einer genauen Aufgaben- und Prozessbeschreibung anbieten.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Pulheim weist im Jahr 2019 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahr für Hilfen zur Erziehung auf. Dieser wird hauptsächlich durch niedrige stationäre Fallaufwendungen und Fallzahlen beeinflusst.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 06-04 „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplanes der **Stadt Pulheim** gleichzusetzen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

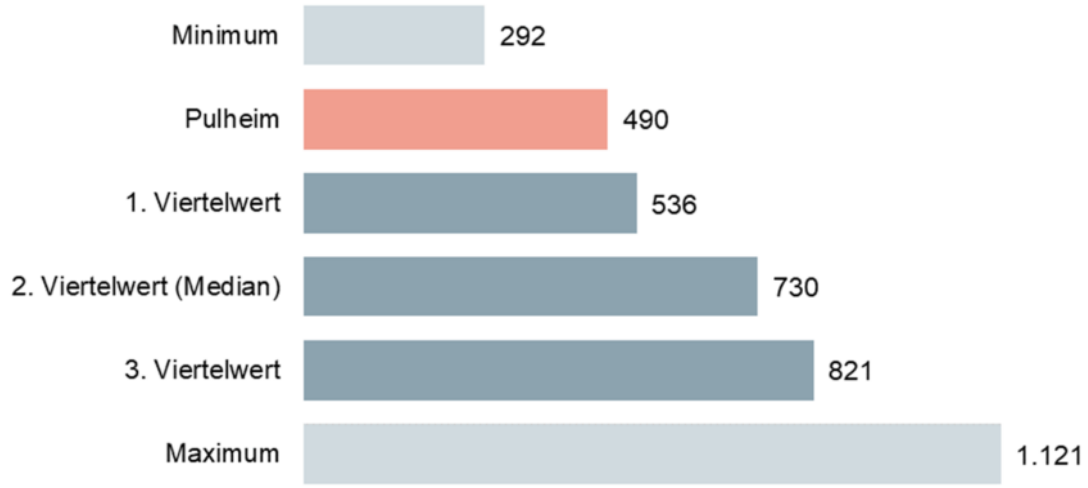
	2017	2018	2019
Fehlbetrag HzE absolut	4.100.582	3.969.902	5.316.299
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	380	371	490

Der Fehlbetrag sinkt von 2017 nach 2018 um rund 30.000 Euro ab und steigt dann in 2019 erheblich um rund 1,3 Mio. Euro an. In 2019 liegt das an deutlich gestiegenen Aufwendungen bei gleichzeitig zurückgegangenen Erträgen. Vor allem die Erträge aus Kostenerstattungen sind im Jahr 2019 um rund 600.000 Euro zurückgegangen. Dies hat zum Teil mit den geringer ausgefallenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) zu tun, die in 2019 rund 250.000 Euro niedriger waren. Bei den Aufwendungen gab es im Jahr 2019 neben einer deutlichen Steigerung der Kostenerstattungen an andere Träger um rund 50.000 Euro vor allem

auch eine Steigerung der Transferaufwendungen um rund 600.000 Euro. Die Transferaufwendungen insgesamt sind angestiegen, obwohl die Aufwendungen für UMA rückläufig waren.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2019 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

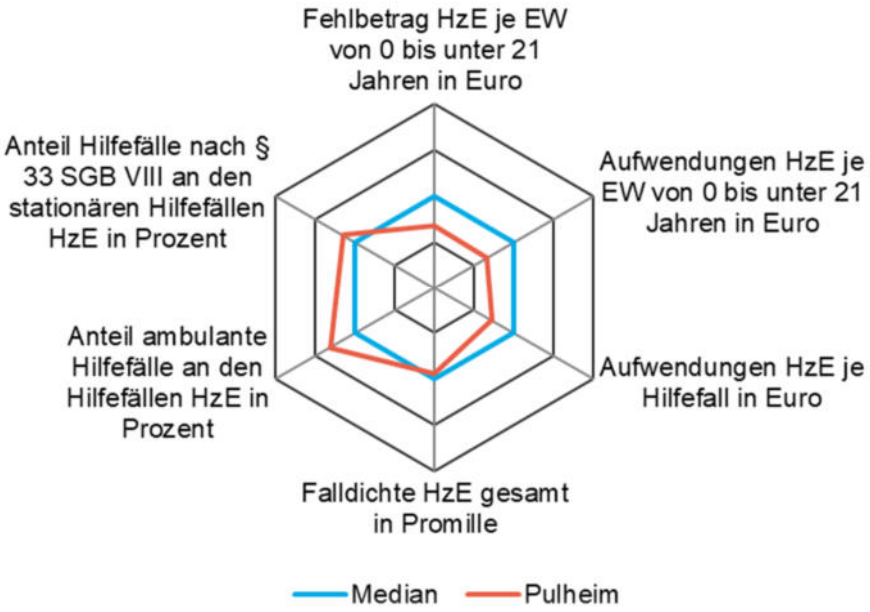


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die **Stadt Pulheim** hat im Jahr 2019 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, der unterhalb des ersten Viertelwertes liegt. In den Vorjahren war er noch geringer.

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 2017 bis 2019 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

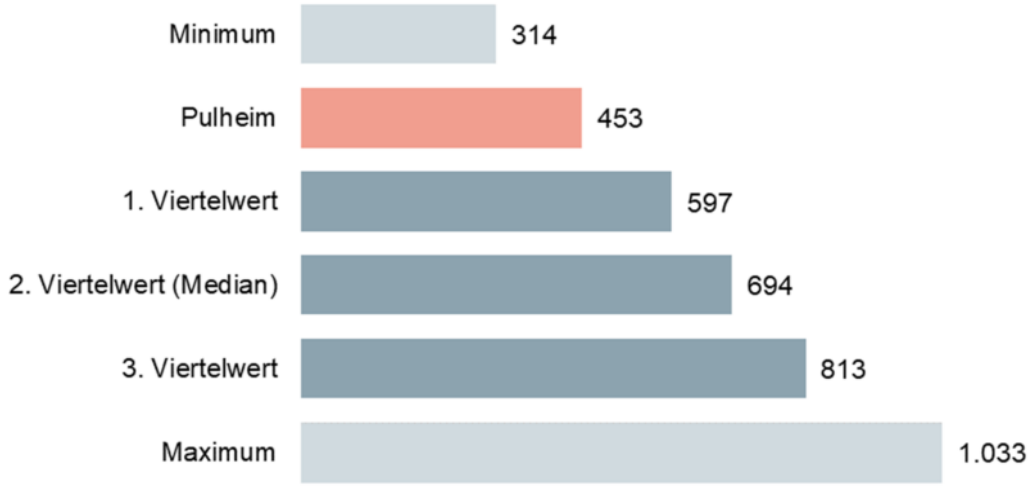
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

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

- Die Stadt Pulheim hat durch niedrige Aufwendungen je Hilfefall sowie eine unterdurchschnittliche Falldichte vergleichsweise geringe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dies wirkt sich auch positiv auf den Fehlbetrag aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 36 Kommunen eingeflossen.

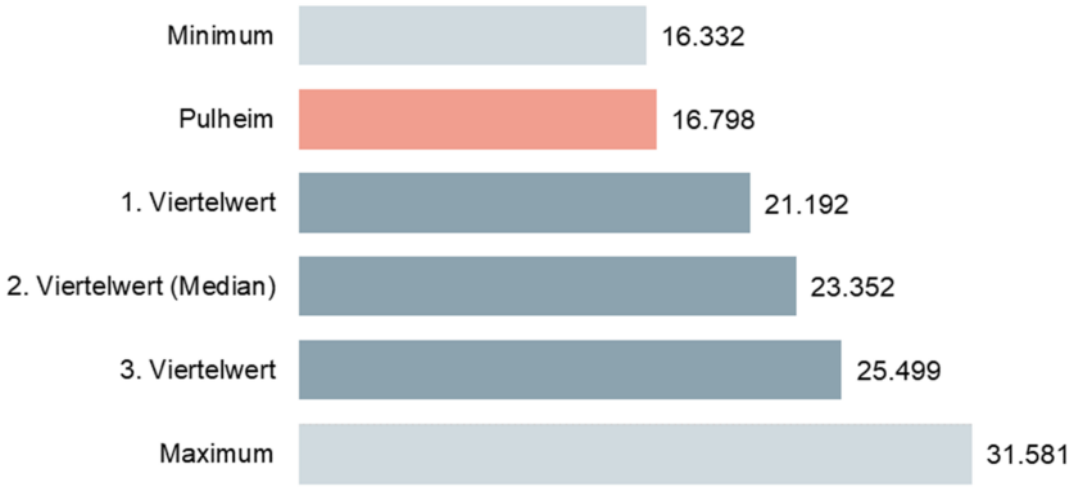
75 Prozent der Städte im Vergleich haben höhere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. In den Vorjahren waren die einwohnerbezogenen Aufwendungen noch niedriger.

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

2017	2018	2019
437	382	453

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 36 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

2017	2018	2019
17.479	15.730	16.798

Auschlaggebend für die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall sind vor allem die Aufwendungen der stationären Hilfen. Diese liegen je Hilfefall zwischen Minimum und erstem Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Die ambulanten Hilfen positionieren sich je Hilfefall in der Nähe des Median.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwen-dungen HzE je Hilfefall in Euro	11.092	6.584	9.900	11.265	12.745	17.908	36
Stationäre Aufwendun-gen HzE je Hilfefall in Euro	32.305	31.351	36.162	38.793	43.452	50.460	36

Im Zeitverlauf entwickeln sich die Kennzahlen wie folgt:

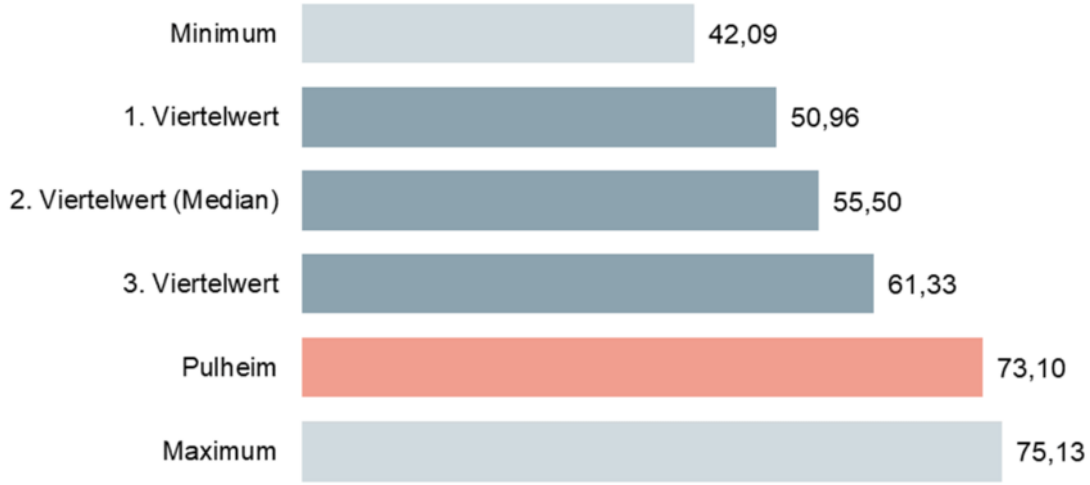
	2017	2018	2019
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.570	10.678	11.092

	2017	2018	2019
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.453	26.974	32.305

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 37 Kommunen eingeflossen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019
65,25	69,00	73,10

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 292,55 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 213,85 ambulante Hilfen. Der Anteil ambulanter Hilfen ist von 2017 bis 2019 angestiegen. Von 2017 nach 2018 sind die Fallzahlen, bei steigendem ambulanten Anteil, insgesamt um zehn Fälle gesunken. Im Jahr 2019 sind dann die Fallzahlen insgesamt um 32 Hilfefälle deutlich angestiegen. Dieser Anstieg ist fast ausschließlich im ambulanten Bereich erfolgt.

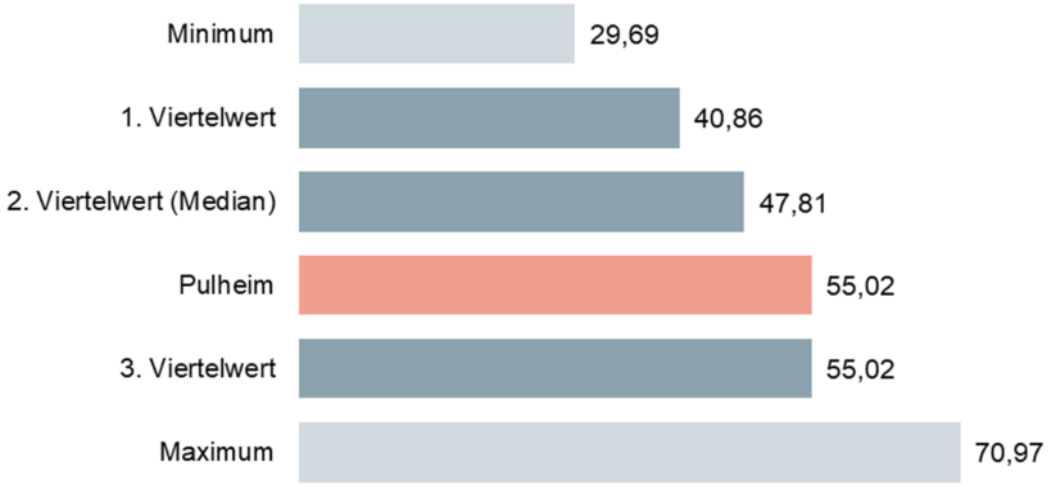
Auf den Anteil der ambulanten Hilfen wirkt sich positiv aus, dass die UMA in Pulheim fast ausschließlich außerhalb von Einrichtungen mit ambulanter Betreuung versorgt werden. Im Jahr 2019 waren dies 10,65 Hilfefälle. Hier sind teilweise intensive ambulante Betreuungen installiert worden, die aber dennoch günstiger sind, als eine vollständig stationäre Unterbringung. Da die Unterbringung in eigenen Wohnungen erfolgt, haben wir diese Fälle in der Datenerhebung den ambulanten Hilfen zugeordnet. In Einrichtungen war in 2019 kein UMA mehr untergebracht.

Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall und auch auf den Fehlbetrag aus. Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Beide Faktoren sind bei der Stadt Pulheim erfüllt, was neben den geringen Fallzahlen insgesamt die positive Positionierung beim Fehlbetrag bewirkt.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Pulheim hat einen hohen Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen bei insgesamt wenigen stationären Fällen. Dies wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus, da kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 37 Kommunen eingeflossen.

Im Zeitverlauf schwankt die Kennzahl, liegt aber in allen Jahren vergleichsweise auf hohem Niveau.

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

2017	2018	2019
51,91	59,00	55,02

In **Pulheim** gab es im Jahr 2019 rund 43,3 Hilfefälle in Vollzeitpflege. Insgesamt gab es 78,7 stationäre Hilfefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich in Pulheim am dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Da Pulheim insgesamt vergleichsweise wenige stationäre Hilfen hat, ist das eine positive Einordnung. Von den 43,3 Vollzeitpflegefällen wurden 30 durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen.

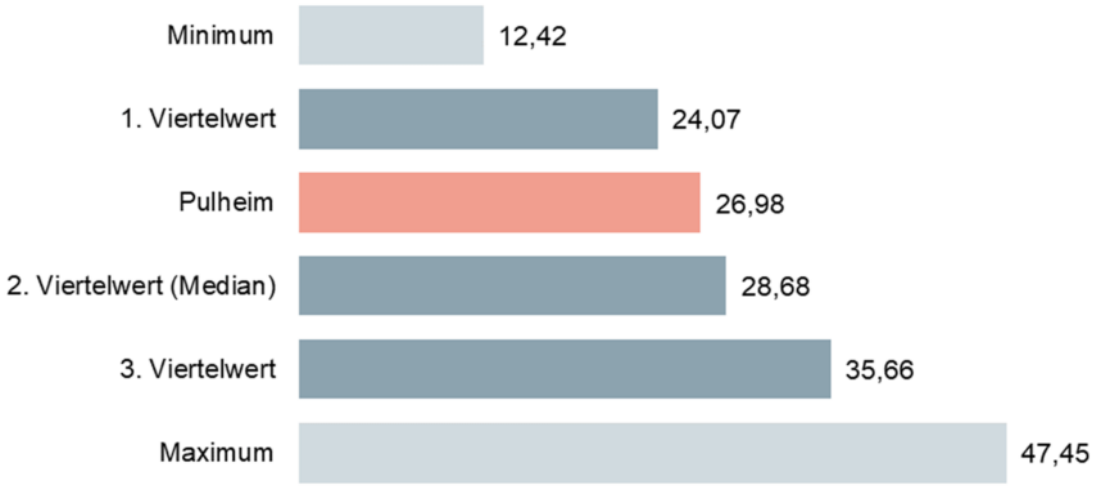
Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist die Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist positiv zu sehen, da es hierdurch weniger zu kostenintensiven Heimunterbringungen kommt. Dies wirkt sich grundsätzlich begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall und den Fehlbetrag aus. Das trifft aber nur zu, wenn es insgesamt wenige stationäre Hilfefälle gibt und diese nicht ausgesprochen teuer sind. In Pulheim ist dies der Fall und deshalb positiv zu bewerten.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte HzE ist in Pulheim im Jahr 2019 niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen**.** Insbesondere die niedrigere Falldichte im stationären Bereich wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung 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 Jahre nicht zu belasten.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 37 Kommunen eingeflossen. Im Zeitverlauf entwickelt sich die Kennzahl wie folgt:

Falldichte HzE gesamt in Promille

2017	2018	2019
25,03	24,29	26,98

Die Falldichte HzE insgesamt der **Stadt Pulheim** positioniert sich im Vergleichsjahr 2019 unterhalb des Median. In 2017 und 2018 ist sie noch niedriger gewesen. Während die stationären Hilfefälle von 2017 bis 2019 stetig sinken, steigen die ambulanten Hilfen vor allem von 2018 nach 2019 stark an.

Die Falldichte der stationären Hilfen positioniert sich in 2019 bei den 25 Prozent der Kommunen mit der niedrigsten stationären Falldichte. Im ambulanten Bereich hingegen haben 75 Prozent der Vergleichsstädte eine niedrigere Falldichte.

Falldichte HzE in Promille

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	19,72	5,23	13,37	16,81	19,72	31,93	37
Falldichte HzE stationär in Promille	7,26	4,63	9,53	13,27	15,70	21,76	37

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die drei Jahre differenziert dar.

	2017	2018	2019
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	32,75	21,17	20,70
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	12,67	11,25	13,50
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	42,33	44,00	54,40
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	0,67	0,25	1,30
INSPE § 35 SGB VIII ambulant	2,00	1,08	2,10
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	70,08	76,58	96,60
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII amb. für Integrationshelfer	28,17	36,67	44,60
Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	15,83	25,17	25,25
davon Hilfe für junge Volljährige ambulant für UMA	7,33	15,92	10,65
ambulante Hilfefälle gesamt	**176,33**	**179,50**	**213,85**
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	48,75	47,58	43,30
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	26,50	18,33	22,10
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	5,67	4,83	4,60
INSPE § 35 SGB VIII stationär	7,83	3,83	2,50
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	3,83	2,33	2,40
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	7,00	8,58	8,40

	2017	2018	2019
davon Hilfen für junge Volljährige für UMA	0,42	1,00	0,00
stationäre Hilfefälle gesamt	**93,91**	**80,65**	**78,70**
Hilfefälle HzE insgesamt	**270,24**	**260,15**	**292,55**

Die sozialpädagogische Familienhilfe und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Bei diesen beiden Hilfearten sind auch die größten Steigerungen von 2017 bis 2019 festzustellen. Insgesamt steigen die Hilfefälle bei den ambulanten Hilfen von 2017 bis 2019 um rund 21 Prozent.

Im stationären Bereich sind die Fallzahlen von 2017 bis 2019 um 15,2 Fälle gesunken. Von dem Rückgang betrafen acht Hilfefälle die UMA. Die Fallzahlen waren vor allem bei der Vollzeitpflege, der Heimerziehung und der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung (INSPE) rückläufig. Die stationären Hilfen für junge Volljährige sind hingegen etwas gestiegen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.032	2.851	6.694	8.790	12.206	42.150	30
Falldichte § 27 SGB VIII	1,91	0,00	0,53	1,48	3,11	14,99	37
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	11,51	0,00	3,80	11,63	26,25	186	36

Die **Stadt Pulheim** hat im Jahr 2019 insgesamt 124.871 Euro für 20,70 Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII erbracht.

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

	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.909	7.113	6.032

	2017	2018	2019
Falldichte § 27 SGB VIII	3,03	1,98	1,91
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	17,92	14,06	11,51

Die Aufwendungen für § 27 SGB VIII je Hilfefall sind in Pulheim in beiden Jahren niedrig. Die Fallzahlen für Hilfen nach § 27 SGB VIII sind von 2017 bis 2019 deutlich gesunken. Dennoch ist die Falldichte auch im Jahr 2019 im Vergleich zu den anderen Städten noch hoch und liegt zwischen Median und 3. Viertelwert.

Auf die Falldichte wirken sich auch insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2019 hatten die beendeten Hilfefälle in Pulheim überwiegend eine lange Laufzeit. 66,7 Prozent der beendeten Hilfefälle hatten eine Laufzeit von über 18 Monaten. Das sind deutlich mehr Fälle mit langer Laufzeit als bei den meisten Kommunen im interkommunalen Vergleich. Der Median der Fälle mit langer Laufzeit über 18 Monaten liegt hier bei 17,66 und der dritte Viertelwert bei 29,54 Prozent. Deutlich mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben bei den beendeten Hilfen kürzere Laufzeiten. Auch in 2018 hatten mehr beendete Fälle eine lange Laufzeit als in den anderen Städten. Die langen Laufzeiten wirken sich erhöhend auf die Falldichte und auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Kennzahlen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	2,54	0,00	0,56	1,70	3,61	19,79	36
Anteil Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	7,08	0,00	1,51	4,63	10,15	39,41	37

Im Vergleich zu den anderen Städten zeigt sich, dass der Anteil der Aufwendungen und der Hilfefälle nach § 27 SGB VIII im Verhältnis zu allen Aufwendungen und Hilfefällen HzE jeweils hoch ist. Die Stadt sollte die Laufzeiten der Hilfefälle regelmäßig auswerten und analysieren. Hierbei wird auf die Ausführungen im Abschnitt 3.4.4 Fachcontrolling verwiesen.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.661	5.608	7.350	8.989	10.034	17.829	32
Falldichte § 31 SGB VIII	5,02	0,00	3,19	5,66	7,05	14,10	36
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	43,45	0,00	30,59	47,97	64,07	141	35

Die **Stadt Pulheim** hat im Jahr 2019 insgesamt 471.167 Euro für 54,40 Hilfefälle nach § 31 SGB VIII erbracht.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII

	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 VIII je Hilfefall in Euro	7.519	6.999	8.661
Falldichte § 31 SGB VIII	3,92	4,11	5,02
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	29,48	28,75	43,45

Die Aufwendungen für § 31 SGB VIII je Hilfefall liegen in Pulheim in 2019 am Median. Allerdings fällt auf, dass die Aufwendungen je Hilfefall im Zeitverlauf deutlich gestiegen sind. Gleiches gilt für die einwohnerbezogenen Aufwendungen. Hinzu kommt, dass die Fallzahlen für Hilfen nach § 31 SGB VIII von 2017 bis 2019 sich ebenso erhöht haben. Die Falldichte ist im Jahr 2019 im Vergleich zu den anderen Städten am Median positioniert.

Auf die Falldichte wirken sich auch insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2019 hatten die beendeten Hilfefälle in Pulheim längere Laufzeiten als bei den meisten Vergleichskommunen. 46,8 Prozent der beendeten Hilfefälle hatten in Pulheim eine Laufzeit von über 18 Monaten. Der Median der Fälle mit dieser Laufzeit liegt hier bei 37,15 und der dritte Viertelwert bei 46,92 Prozent. Drei Viertel der Kommunen haben weniger beendete Hilfefälle, die über 18 Monate Laufzeit hatten. Auch in 2018 liegt Pulheim mit den länger als 18 Monate gelaufenen Hilfefälle über dem Median.

Die langen Laufzeiten wirken sich erhöhend auf die Falldichte und auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Während bei dieser Hilfeart der Anteil der Aufwendungen nach § 31 SGB VIII an den Aufwendungen HzE auch erhöht ist, liegt der Anteil der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII in 2019 im Bereich des Median.

Kennzahlen § 31 SGB VIII

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 31 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	9,59	0,00	5,00	7,51	10,18	13,73	35
Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	18,60	0,00	13,12	19,52	24,08	36,13	36

Die Stadt sollte die Laufzeiten der Hilfefälle regelmäßig auswerten und analysieren. Hierbei wird auf die Ausführungen im Abschnitt 3.4.4 Fachcontrolling verwiesen.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

- Die Stadt Pulheim nutzt die kostenintensive Heimerziehung in geringerem Umfang als andere Städte. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

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

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

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.984	50.477	60.954	65.124	69.756	78.070	36
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	134	88,43	234	305	350	472	36
Falldichte § 34 SGB VIII	2,04	0,87	3,57	4,47	5,52	7,39	37
Anteil Aufwendungen § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	29,67	23,85	39,94	42,74	46,66	60,65	36

Die Stadt Pulheim hat im Jahr 2019 insgesamt 1.458.254 Euro für 22,10 Hilfefälle nach § 34 SGB VIII erbracht.

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 VIII je Hilfefall in Euro	60.127	58.486	65.984
Falldichte § 31 SGB VIII	2,45	1,71	2,04
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	148	100	134

Die Aufwendungen je Einwohenr von 0 bis unter 21 Jahre sind in Pulheim im Vergleich zu den anderen Städte sehr niedrig. Dies liegt vor allem an den geringen Fallzahlen. Die Falldichte § 34 SGB VIII liegt deutlich unter dem ersten Viertelwert. Positiv auf die Falldichte wirken sich die kurzen Verweildauern aus. Im Jahr 2019 hatten nur 17 Prozent der beendeten Hilfefälle eine Verweildauer von über 24 Monaten. 71 Prozent der Fälle wurden nach maximal 12 Monaten beendet. Dies ist erheblich kürzer als bei der Mehrheit der anderen Städte.

Die Fallzahlen für Heimerziehung wurden seit 2017 reduziert und liegen 2019 um 4,4 Hilfefälle niedriger als in 2017. Die darin enthaltenen Hilfefälle für UMA wurden nur um einen Fall reduziert, so dass über die UMA hinaus Fälle abgebaut wurden. Im Jahr 2019 konnten fünf Hilfefälle durch Rückführung in die Herkunftsfamilie beendet werden. Dies ist deutlich mehr als in den Vorjahren. Positiv auf die Aufwendungen wirkt sich aus, dass in Pulheim keine Auslandsunterbringungen erfolgen. Diese sind meist kostenintensiver als inländische Unterbringungen. Hinzu kommt, dass die Fallsteuerung bei Auslandsmaßnahmen schwieriger ist.

Die Stadt hat kein schriftliches Rückführungskonzept. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfe ist, werden die Rückführoptionen geprüft und ggf. auch Maßnahmen, wie eine Elternarbeit oder einer ergänzenden SPFH, geplant. Im Rahmen der Arbeit mit der Herkunftsfamilie werden die Heimfahrten ausgeweitet und die Eltern immer mehr in den Alltag des Kindes oder Jugendlichen einbezogen. Es gibt dazu allerdings keine Standards oder Konzepte. Gleiches gilt für die Verselbständigungsarbeit. Diese erfolgt in der Hilfeplanung ab ungefähr 15 oder 16 Jahren. Ein Konzept oder Standards gibt es hier ebenfalls nicht.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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

➔ **Feststellung**

Die Stadt Pulheim hat einwohnerbezogen sehr hohe Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Das wird durch die hohen Fallzahlen sowie hohe Aufwendungen für Schulbegleitung/Integrationshilfe beeinflusst. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind von 2017 nach 2019 deutlich gestiegen. Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII machen 2019 rund 31 Prozent der gesamten Aufwendungen HzE aus.

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

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

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre	140	20,46	52,90	74,30	120	163	36
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.336	7.258	13.777	17.096	22.122	29.430	36
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.171	4.292	11.507	13.242	14.911	25.604	36
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	62.220	29.184	68.075	76.999	92.877	196.953	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	25.059	3.824	18.931	20.031	25.059	37.200	29
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	46,17	2,70	35,53	44,58	52,32	82,50	32
Anteil Aufwendungen nach § 35a SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	30,89	2,50	8,01	11,20	13,87	30,89	36

Die **Stadt Pulheim** hat im Jahr 2019 insgesamt 1.518.261 Euro für 99,00 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII erbracht. Davon waren 1.368.933 Euro und 96,60 Hilfefälle für ambulante Hilfen.

Die Stadt Pulheim hat je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2019 sehr hohe Aufwendungen. Nur drei andere Vergleichsstädte weisen höhere Aufwendungen auf. In Pulheim sind die Aufwendungen und Fallzahlen von 2017 bis 2019 erheblich angestiegen. Im Jahr 2019 machen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII rund 31 Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung insgesamt aus. Das ist im interkommunalen Vergleich 2019 der Maximalwert.

Auf den einzelnen Hilfefall bezogen fallen besonders die Aufwendungen für Integrationshilfe/Schulbegleitung ins Gewicht, die je Fall am dritten Viertelwert liegen. Somit haben rund 75 Prozent der Vergleichskommunen geringere Aufwendungen je Hilfefall für Integrations-

hilfe/Schulbegleitung. Diese Fälle machen rund 46 Prozent der ambulanten Hilfefälle aus. Insgesamt sind die Aufwendungen je Hilfefall aufgrund günstiger stationärer Unterbringungen aber eher unterdurchschnittlich. In 2019 waren in Pulheim nur 2,40 von 99 Hilfefällen stationär untergebracht.

Die Kennzahlen entwickeln sich im Zeitverlauf folgendermaßen:

Kennzahlen	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre	109	114	140
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.912	15.475	15.336
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.825	14.431	14.171
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	54.097	49.794	62.220
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	25.864	24.321	25.059
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	40,20	47,88	46,17
Anteil Aufwendungen nach § 35a SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	24,90	29,84	30,89

Im Zeitverlauf ist eine deutliche Steigerung bei den Fallzahlen und Aufwendungen zu sehen.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim hat eine sehr hohe Falldichte für § 35a SGB VIII unterhalb des Maximalwertes. Gleiches gilt auch für die Falldichte für Integrationshilfe/Schulbegleitung. Die hohen Fallzahlen erhöhen die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

Die Falldichte für Hilfefälle nach § 35a SGB VIII ist in 2019 deutlich erhöht und liegt unterhalb des Maximalwertes. Auch in den Vorjahren ergaben sich ähnliche Positionierungen. Die Falldichte § 35a SGB VIII ist insgesamt, aber auch für die Integrationshelfer/Schulbegleitung, von 2017 bis 2019 stark angestiegen. Laut Aussage des Jugendamtes haben sich die Fallzahlen in 2020 nochmals deutlich erhöht.

Die Stadt Pulheim sieht unter anderem als mögliche Ursache, dass es ein integratives Gymnasium und eine Förderschule in Pulheim gibt. Außerdem gibt es in Pulheim eine kindertherapeutische Praxis. Die Stadt sollte zur genauen Analyse der Ursachen die Fallzahlen an diesen Schulen und die weiteren Fälle auswerten. Dabei sollten auch die Entwicklungen betrachtet werden. Daraus kann analysiert werden, wo die Ursachen für die hohen Fallzahlen liegen.

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	9,13	1,63	3,04	4,37	6,20	10,35	37
Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Promille	4,11	0,08	1,23	1,80	2,66	4,39	32

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

	2017	2018	2019
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	6,84	7,37	9,13
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	2,61	3,42	4,11

Die Stadt bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII nicht in einem Spezialdienst. Es sind aber zwei Fachkräfte besonders in dem Gebiet qualifiziert und bearbeiten alle Hilfefälle für Eingliederungshilfe. Zusätzlich haben sie noch andere Aufgaben. Positiv ist, dass hierdurch das Spezialwissen, welches für die Eingliederungshilfe erforderlich ist, bei den Fachkräften gebündelt ist. Gerade die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes stellen die Jugendämter in der Bearbeitung vor Herausforderungen. Hinzu kommt, dass die Fallzahlen in den letzten Jahren kontinuierlich ansteigen.

Zusätzlich zu den Richtlinien zum Hilfeplanverfahren hat die Stadt Pulheim keine weiteren eigenen Standards. Sie orientiert sich in der Bearbeitung aber an der Arbeitshilfe der Landesjugendämter. Darüber hinaus gibt es noch verbindliche Vordrucke speziell für diese Hilfefälle.

Die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger und die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist darin vorgesehen. Es sind Diagnosebögen für das soziale Umfeld auszufüllen. Außerdem werden standardisierten Fragebögen für die Eltern und die Stellungnahme der Schule verwendet. Die Teilhabebeeinträchtigung wird intensiv geprüft. Wenn diese nicht vorliegt, werden Anträge abgelehnt.

Nach Einholung aller Stellungnahmen erfolgt die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die zuständige Fachkraft. Bei schulischen Hilfen erfolgt zusätzlich immer eine Hospitation in der Schule, um eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung im Schulalltag beurteilen zu können. Zu Hospitationen gibt es kreisweite Richtlinien. Diese sind mit den Schulen entwickelt und abgestimmt worden.

Außerdem finden Gespräche mit den Eltern, der Schule, den Lehrern sowie dem weiteren Umfeld des Kindes statt. Alle Stellungnahmen und Gespräche fließen in die Prüfung einer möglichen Teilhabebeeinträchtigung ein, über die die Fachkraft dann entscheidet. Wenn eine solche vorliegt, wird das Hilfeplanverfahren für Eingliederungshilfe durchgeführt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen analysieren und im Rahmen einer Fallrevision die Gründe für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen bei

dieser Hilfeart ermitteln. Dabei sollten auch die Standards der Bearbeitung überprüft und ggf. angepasst werden.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim hat in der Vergangenheit keine Poollösungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung genutzt. Die Aufwendungen für Integrationshelfer sind in Pulheim in 2019 sehr hoch. Seit 2020 wurden einzelne Poollösungen installiert.

Die Stadt Pulheim hat in der Vergangenheit keine Poollösungen für Integrationshelfer eingerichtet. Ab dem Jahr 2020 wurde aber begonnen, diese aufzubauen. Für die Gesamtschule und das Gymnasium wurde eine Poollösung begonnen.

Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet und es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Bei dieser Form von Poollösungen handelt es sich zudem um eine kostengünstigere Lösung. Da die Aufwendungen für Integrationshelfer in Pulheim recht hoch ausfallen, könnte sich das positiv auf die Aufwendungen auswirken.

➔ **Empfehlung**
Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Pulheim das Installieren von Poollösungen an den Schulen weiter ausbauen.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

➔ Die Stadt Pulheim hat trotz erhöhter Fallzahlen niedrigere Aufwendungen für § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren als die meisten anderen Städte. Dies wird maßgeblich durch die günstige Betreuung der UMA positiv beeinflusst.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	361	87,82	366	529	634	793	36

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.452	14.825	24.435	28.387	35.677	47.875	36
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,50	4,33	7,65	9,39	11,55	14,42	37
Anteil Aufwendungen nach § 41 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	11,95	3,18	9,64	11,54	13,18	24,55	35
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.376	2.016	5.854	8.652	11.035	16.030	36
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	41.729	17.175	40.197	43.264	51.972	88.607	36
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	17.613	7.116	10.611	13.290	17.756	34.021	28
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	50.279	31.074	42.575	50.104	55.528	81.618	32

Im Zeitverlauf entwickeln sich die Kennzahlen folgendermaßen:

Kennzahlen	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	319	385	361
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.630	18.419	17.452
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.913	11.362	9.376
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	43.343	39.121	41.729
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	10.299	9.563	17.613
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	34.047	42.541	50.279

In der Stadt Pulheim wurden im Jahr 2019 für junge Volljährige 587.274 Euro für 33,65 Hilfefälle aufgewendet. Davon waren 236.747 Euro für 25,25 ambulante Hilfefälle und 350.527 Euro für 8,40 stationäre Hilfefälle.

Trotz erhöhter Falldichte für § 41 SGB VIII und einem erhöhten Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE, befinden sich die einwohnerbezogenen und fallbezogenen Aufwendungen auf einem niedrigen Niveau. Dies liegt vor allem an den niedrigen stationären Aufwendungen und Fallzahlen. Die ambulanten Aufwendungen und Fallzahlen sind hingegen erhöht im Vergleich zu den anderen Städten.

Die Aufwendungen je Hilfefall § 41 SGB VIII insgesamt sind sehr niedrig. Dies liegt an einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle von rund 75 Prozent. Dieser Anteil ist höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen wirkt sich insgesamt begünstigend auf die Aufwendungen aus.

Trotz erhöhter Fallaufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen werden andererseits kostenintensivere stationäre Unterbringungen vermieden. Bei näherer Betrachtung der Fallzahlen ist zu sehen, dass die Falldichte ambulant erhöht ist, aber die Falldichte stationär hingegen sehr niedrig positioniert ist. Ein Hintergrund für die gute Positionierung ist die Tatsache, dass die Stadt Pulheim die UMA fast ausschließlich in eigenen Wohnungen mit intensiver ambulanter Betreuung und nicht in einer stationären Einrichtung untergebracht hat. Dies wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

Falldichte § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII gesamt in Promille	20,71	5,06	13,18	18,20	21,41	29,40	37
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	15,54	0,16	3,28	7,61	9,46	19,10	37
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	5,17	2,22	7,19	9,95	11,87	19,69	37

Falldichte § 41 SGB VIII

	2017	2018	2019
Falldichte § 41 SGB VIII gesamt in Promille	13,48	20,88	20,71
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	9,35	15,58	15,54
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	4,13	5,31	5,17

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

- Die Stadt Pulheim hat in 2019 deutlich mehr Hilfefälle für UMA als die meisten anderen Vergleichsstädte. Die Fallaufwendungen sind durch eine vorwiegend ambulante und kostengünstige Betreuung aber niedrig. Das wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

In Pulheim betrafen im Jahr 2019 23,45 Hilfefälle von 292,55 Hilfefällen insgesamt die unbegleiteten minderjährigen Ausländer. Das entspricht 8,08 Prozent. Für UMA wurden in 2019 insgesamt 422.876 Euro aufgewendet.

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

Kennzahlen	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	18.033	18.033	30.394	38.021	45.192	62.195	35
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,02	0,96	3,56	4,87	5,99	15,97	37
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,16	0,31	1,00	1,47	1,84	2,86	37

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

Kennzahlen	2017	2018	2019
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	24.212	16.916	18.033
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,56	13,58	8,02
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,89	3,30	2,16

Die Stadt Pulheim hat mehr UMA in Hilfe zur Erziehung als die meisten anderen Städte. Auch der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE ist relativ hoch. Dennoch sind die Aufwendungen je Hilfefall für UMA sehr niedrig und bilden den Minimalwert im Vergleich.

Das ist dadurch begründet, dass die UMA fast ausschließlich in eigenen Wohnungen leben und dort intensiv ambulant betreut und begleitet werden. Stationäre Unterbringungen in Einrichtungen gibt es fast gar nicht. Das wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall und auch auf den Fehlbetrag aus. Nach Auskunft des Jugendamtes sind die Fallzahlen inzwischen rückläufig.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	In Pulheim gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept gibt es hierfür nicht. Auch erfolgt keine zentrale Steuerung und Koordination aller Angebote erfolgt beim Jugendamt.	81	E1	Die Stadt Pulheim sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen und eine lückenlose Präventionskette für alle Altersgruppen aufbauen. Die Angebote sollten durch das Jugendamt zentral gesteuert und koordiniert werden.	82
Organisation und Steuerung					
F2	Die Stadt Pulheim hat bislang keine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt. Einzelne Ziele und Kennzahlen sind im Haushalt vorhanden, werden aber für die Gesamtsteuerung kaum genutzt. Zukünftig möchte das Jugendamt sich strategischer ausrichten.	83	E2	Die Stadt Pulheim sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Hierfür könnten die bereits vorhandenen Ziele und Kennzahlen weiterentwickelt werden und in die Steuerung einfließen. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst sowie neu entwickelt werden.	83
F3	Das Jugendamt der Stadt Pulheim verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Dadurch wird die Steuerung erschwert.	84	E3	Die Stadt Pulheim sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Pulheim bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten der Hilfen werden bislang auch nicht regelmäßig ausgewertet.	85	E4	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen und Laufzeiten, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.	86
F5	Die Träger erbringen Leistungsnachweise zu den erbrachten Fachleistungsstunden. Vorgaben, was in den Leistungsnachweisen anzugeben ist, gibt es nicht. Nicht jeder Träger gibt die genauen Inhalte der Stunden an, was den Überblick des Jugendamtes über die erbrachten Leistungen erschwert.	86	E5	Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise und die Sachstandsberichte für die Hilfeplanung machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.	87
Verfahrensstandards					
F6	Die Stadt Pulheim hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form von Richtlinien entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Ein zusammengeführtes, einheitliches Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht. Die Vordrucke sind im Jugendamtsprogramm hinter-legt, was eine einheitliche Bearbeitung unterstützt.	87	E6	Das Jugendamt sollte die Richtlinien in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch zusammenfassen. Dabei können neben textlichen Ausführungen kurze Prozessbeschreibungen mit Ablaufschemata die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden.	88
F7	Den Ablauf des Hilfeplanverfahrens hat die Stadt Pulheim in einer Richtlinie geregelt. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht schriftlich in den Standards fixiert.	88	E7	Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.	90
F8	Die Fallbearbeitung wird durch einen verbindlichen Prozess gesteuert. Es gibt zur Auswahl des Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird erst relativ spät in den Bearbeitungsprozess eingebunden.	91	E8	Die Stadt Pulheim sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher in den Hilfeplanprozess einbinden, um eine frühzeitige Prüfung und Geltendmachung möglicher Kostenerstattungsansprüche sicherzustellen.	92
F9	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft erst nach der Hilfeentscheidung die möglichen Kostenerstattungsansprüche. Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Prüfung dieser Ansprüche gibt es nicht.	92	E9	Die Stadt Pulheim sollte schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe entwickeln.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene, prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	93	E10	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	94
Leistungsgewährung					
F11	Die Stadt Pulheim hat einwohnerbezogen sehr hohe Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Das wird durch die hohen Fallzahlen sowie hohe Aufwendungen für Schulbegleitung/Integrationshilfe beeinflusst. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind von 2017 nach 2019 deutlich gestiegen. Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII machen 2019 rund 31 Prozent der gesamten Aufwendungen HzE aus.	110			
F12	Die Stadt Pulheim hat eine sehr hohe Falldichte für § 35a SGB VIII unterhalb des Maximalwertes. Gleiches gilt auch für die Falldichte für Integrationshilfe/Schulbegleitung. Die hohen Fallzahlen erhöhen die Aufwendungen und den Fehlbetrag.	111	E12	Die Stadt Pulheim sollte die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen analysieren und im Rahmen einer Fallrevision die Gründe für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen bei dieser Hilfeart ermitteln. Dabei sollten auch die Standards der Bearbeitung überprüft und ggf. angepasst werden.	112
F13	Die Stadt Pulheim hat in der Vergangenheit keine Poollösungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung genutzt. Die Aufwendungen für Integrationshelfer sind in Pulheim in 2019 sehr hoch. Seit 2020 wurden einzelne Poollösungen installiert.	113	E13	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Pulheim das Installieren von Poollösungen an den Schulen weiter ausbauen.	113

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	53.834	53.900	54.071
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	1.693	1.616	1.625
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	10.798	10.711	10.845

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro			
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.723.590	4.092.148	4.914.357
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	437	382	453
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	17.479	15.730	16.798
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.863.740	1.916.724	2.371.967
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.570	10.678	11.092
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.859.850	2.175.424	2.542.390
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.453	26.974	32.305
Falldichte HzE gesamt			
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	25,03	24,29	26,98
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent			
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	65,25	69,00	73,10
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent			
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	51,91	59,00	55,02

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

Grundzahlen	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII			
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	193.523	150.583	124.871
Anzahl der Hilfefälle	32,75	21,17	20,70

Grundzahlen	2017	2018	2019
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII			
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	318.297	307.935	471.167
Anzahl der Hilfefälle	42,33	44,00	54,40
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII			
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	18.869	8.472	61.017
Anzahl der Hilfefälle	0,67	0,25	1,30
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII			
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	622.691	615.443	564.220
Anzahl der Hilfefälle	48,75	47,58	43,30
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII			
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.593.356	1.072.050	1.458.254
Anzahl der Hilfefälle	26,50	18,33	22,10
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII			
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	154.067	38.393	38.014
Anzahl der Hilfefälle	9,83	4,92	4,60
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII			
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.176.027	1.221.113	1.518.261
Anzahl der Hilfefälle	73,91	78,91	99,00
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII			
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	539.471	621.625	587.274
Anzahl der Hilfefälle	22,83	33,75	33,65
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren)	13,48	20,88	20,71

Grundzahlen	2017	2018	2019
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer			
Aufwendungen für UMA in Euro	756.639	597.639	422.876
Anzahl der Hilfefälle	31,25	35,33	23,45

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der **Stadt Pulheim** ist in allen wesentlichen Bereichen gut aufgestellt. Die Stadt stellt sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren rechtssicher bearbeitet. Dennoch ergeben sich an verschiedenen Stellen aus Sicht der gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten, welche wir in diesem Bericht näher erläutern.

Die Fallzahlen haben sich in Pulheim entgegen des landesweiten Trends von 2018 zu 2019 um rund 14 Prozent erhöht. Dies ist wahrscheinlich auf die Ausweisung von drei Neubaugebieten in Pulheim zurückzuführen, da dort im Untersuchungszeitraum eine vermehrte Bautätigkeit festzustellen war.

Bei der Bauaufsicht der Stadt Pulheim gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Durch die konsequente Anwendung des Vieraugenprinzips stellt sie zudem sicher, dass das Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf Korruptionsprävention und auf die Qualität der Entscheidungen ordnungsgemäß abläuft.

Die Stadt Pulheim erhebt nicht alle erforderlichen Daten, die für die Ermittlung von bedeutenden Kennzahlen notwendig sind. Kennzahlen sind jedoch unerlässlich, um die geleistete Arbeit transparent und nachvollziehbar darzustellen. Weiterhin können sie als Grundlage für verschiedene Entscheidungsprozesse dienen. Die Stadt sollte daher zumindest die wesentlichen Daten erheben, z.B. zu Laufzeiten im Baugenehmigungsverfahren. Dies versetzt sie in die Lage, Kennzahlen als Steuerungsinstrument nutzen zu können.

Bei der Kennzahl zum Personaleinsatz erreicht die Stadt nahezu den Medianwert. Sie sollte die Personalauslastung regelmäßig anhand von Kennzahlen prüfen, um eine fehlende Auslastung oder die drohende Überlastung des Personals rechtzeitig zu erkennen und ggf. gegensteuern zu können.

Bislang arbeitet die Bauaufsicht Pulheim sämtliche Baugenehmigungsverfahren analog ab. Digitale Funktionen nutzt sie derzeit nicht. Die von ihr eingesetzte Version der Fachsoftware ist deutlich veraltet und hält wesentliche Funktionen, etwa zur Ermittlung von statistischen Daten,

nicht vor. Die Stadt ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben aus dem Onlinezugangsgesetz [19] verpflichtet, das Baugenehmigungsverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2022 digital anzubieten. Um dieses Ziel zu erreichen ist die Nutzung einer aktuellen Software eine zwingende Voraussetzung.

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[20]. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

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

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

[19] Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)

[20] Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018)

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Pulheim** lebten zum 01. Januar 2019 nach Angaben von IT.NRW 54.035 Einwohner. Die Prognose für die Folgejahre weist eine steigende Tendenz der Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Bevölkerung Pulheims bis zum 01. Januar 2040 um annähernd 5,2 Prozent auf ca. 56.836 Einwohner erhöhen. Die Einwohner verteilen sich auf ein Stadtgebiet von 72,15 qkm, welches in zwölf Stadtteile aufgeteilt ist. Pulheim positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens im Hinblick auf die Einwohnerzahl oberhalb des dritten Viertelwertes. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben weniger Einwohner. Die Stadtgebietsfläche nimmt nahezu den Medianwert im interkommunalen Vergleich ein.

Die Bauaufsicht der Stadt Pulheim hat im Vergleichsjahr 2019 insgesamt 436 Bauanträge (2018: 382) bearbeitet. Davon wurden 22 Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht (2018: 4). Entgegen des landesweiten Trends sind die Fallzahlen im Baugenehmigungsverfahren der Stadt Pulheim im Vergleich zum Jahr 2018 gestiegen (plus rund 14 Prozent). Grund dafür könnte sein, dass die Stadt in den vergangenen Jahren mehrere Neubaugebiete (Bebauungspläne Pulheim 113, 114 und 115) ausgewiesen hat, die zu einer verstärkten Bautätigkeit geführt haben.

Mit der Einführung der Landesbauordnung 2018 zum 01. Januar 2019 wurden durch § 62 eine Vielzahl von Baumaßnahmen von der Genehmigungspflicht befreit. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung von Garagen und Carports bestimmter Größen, die Erstellung von Terrassendächern oder der Abbruch von Wohngebäuden bestimmter Gebäudeklassen. Sobald die Neubaugebiete in Pulheim vollständig bebaut sind und die Stadt zwischenzeitlich auch keine weiteren Baugebiete ausweist, ist auch in Pulheim perspektivisch mit einer eher sinkenden Fallzahl im Baugenehmigungsbereich zu rechnen.

Die Komplexität und somit der Bearbeitungsaufwand bei einem normalen Baugenehmigungsverfahren ist ungleich größer, als bei einfachen Baugenehmigungsverfahren. Zur Bewertung von Bearbeitungszeiten und der Auslastung der Mitarbeiter ist es daher von Bedeutung, die Anteile am einfachen und normalen Genehmigungsverfahren zu kennen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Pulheim erfasst die Fälle der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren statistisch nicht separat und kann daher keine Angaben zu der Verteilung der Fälle auf die unterschiedlichen Verfahrensarten machen. Wichtige statistische Angaben stehen daher derzeit nicht zur Verfügung.

- **Empfehlung**
  Die Stadt sollte die Verfahren der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren statistisch separat erfassen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	81	31	55	66	77	171	102
Fälle je qkm	6	1	2	3	5	15	102
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen	k.A.	1,57	6,46	8,88	12,31	40,94	68
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen	k.A.	53,54	80,57	85,31	89,80	96,77	68
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen	5,05	0,00	1,67	5,05	9,57	25,61	102

Das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner liegt in Pulheim im landesweiten Vergleich oberhalb des dritten Viertelwertes. Gleiches gilt für die Fälle je qkm. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen bei diesen Kennzahlen niedrigere Werte auf. Insgesamt spiegeln diese Daten die hohe Bautätigkeit in einem verdichteten Stadtgebiet wider. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt beim Median und ist somit unauffällig. Freistellungsverfahren stellen für die Errichtung von Wohngebäuden geringer und mittlerer Höhe in Gebieten gültiger Bebauungspläne eine Möglichkeit dar, Baugesuche schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Dies ist ein Vorteil für die Bauwilligen und entlastet gleichzeitig die Bauaufsicht.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Fachbehörden am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Diese Anzahl nimmt erfahrungsgemäß Einfluss auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren. Daher ist es von Bedeutung, im Zuge der Antragsbearbeitung nur die tatsächlich notwendigen Beteiligungen durchzuführen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,1	0,3	1,2	1,6	2,5	6,3	64
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,2	0,1	0,5	0,7	1,2	2,4	64

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,3	0,8	1,9	2,5	3,3	6,9	75

Die geringe vergleichsweise geringe Zahl eingeholter Stellungnahmen je Bauantragsverfahren lässt erkennen, dass die Stadt Pulheim die Beteiligungen auf das absolut notwendige Maß beschränkt. Verzögerungen, die durch die Einholung von Stellungnahmen entstehen können, werden somit auf ein Minimum reduziert.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- **Feststellung**
  Die Stadt Pulheim gibt an, dass sie die gesetzlich normierten Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren regelhaft einhält. Sie prüft derzeit nicht, ob das Gebührenaufkommen aus den Baugenehmigungsverfahren die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt.

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

Die **Stadt Pulheim** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 nach Eingang des Bauantrages nach eigenen Angaben immer ein. Gleiches gilt für die Sechs-Wochen-Frist aus § 64 Absatz 2 BauO NRW 2018, sofern die Bauvorlagen vollständig und mängelfrei sind. Da die Stadt die Laufzeiten von Baugenehmigungsverfahren jedoch nur anhand von Schätzwerten ermittelt, kann die Stadt diese Angabe nicht näher belegen.

In der Praxis geben die Bauvorlagen häufig Anlass zur Nachforderung von fehlenden oder mangelhaften Unterlagen. Die Stadt Pulheim gibt an, daher häufig von der Verlängerungsoption gemäß § 64 Absatz 2 BauO NRW 2018 Gebrauch zu machen. Der Gesetzgeber hat dem Umstand der oftmals nicht vollständigen oder mängelfreien Bauvorlagen jedoch Rechnung getragen, da die gesetzliche Sechs-Wochen-Frist für die Entscheidung über den Bauantrag erst mit der vollständigen und mängelfreien Vorlage des Bauantrages beginnt. Insofern bedarf eine längere Gesamtbearbeitungsdauer, die über die sechs Wochen hinausgeht, formal nicht der Verlängerungsoption, sofern der Bauantrag noch nicht vollständig und mängelfrei vorliegt.

Die Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW 2018 holt die Stadt Pulheim in der Regel gleichzeitig ein, wenn die dazu erforderlichen Unterlagen vollständig und mängelfrei durch den Bauwilligen eingereicht wurden. Sie fordert die Stellungnahmen ausschließlich in Papierform an. Es kommt somit gelegentlich zu Engpässen, da in der Regel nur drei Exemplare der Bauvorlagen vorhanden sind. Die digitale Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren würde in diesem Zusammenhang zahlreiche Vorteile bieten. Nähere Ausführungen finden sich im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

Die Benachrichtigung von Angrenzern vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW 2018 führt die Stadt Pulheim durch, wenn der Bauherr die nachbarschaftliche Zustimmung nicht selbständig eingeholt hat oder bereits aufgrund nachbarrechtlicher Belange erkennbares Konfliktpotenzial vorhanden ist.

Durch ein Wiedervorlagesystem überwacht die Stadt Pulheim gemäß § 75 BauO 2018 NRW den Baubeginn, um das etwaige Erlöschen einer Baugenehmigung nachzuhalten. Lediglich bei Eingangsüberdachungen, Einfriedungen oder Ähnlichem verzichtet sie darauf.

Die Bauaufsicht der Stadt Pulheim hat bislang keine Regelung zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen. Nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt „4.3.4 Geschäftsprozess“.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens erhebt die Stadt nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der vorgegebene Gebührenrahmen wird durch die einheitlichen Regelungen im Rhein-Erft-Kreis konkretisiert. Die Gebührenhöhe orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeitung nicht beeinflusst werden. Die Stadt Pulheim kann jedoch darauf achten, dass sie bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausschöpft, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursache zu hinterfragen und Anpassungen vorzunehmen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Pulheim sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.

Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages könnten mit der Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbehebung der Bauvorlagen gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, mindestens jedoch 50 Euro, festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet. Die andere Hälfte verbleibt bei der Genehmigungsbehörde und kann so zur Deckung des aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Unterlagen entstandenen Mehraufwandes beitragen.

- Die Stadt Pulheim erhebt ihre Gebühren mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung. Auch bei der Rücknahme eines Baugesuches durch den Antragsteller setzt die Stadt Pulheim den entsprechenden Gebührentatbestand fest.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Pulheim sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Die Stadt Pulheim wendet konsequent die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 an. Bei dem Themenfeld „Bauberatung“ sieht die gpaNRW noch Optimierungsbedarf.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,48	0,00	0,00	0,00	0,93	17,54	87
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	6,28	0,00	2,12	3,93	6,30	20,00	94

Die Landesbauordnung NRW 2018, die zum 01. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sieht die Möglichkeit der formalen Zurückweisung von unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht mehr vor. Dies bedeutet, dass im Vergleichsjahr nur noch die Bauanträge betroffen sein könnten, die noch im Jahre 2018 gestellt und nach „altem Recht“ zu bearbeiten waren. Die **Stadt Pulheim** hat im Vergleichsjahr 2019 zwei entsprechenden Fälle zurückgewiesen. Im Jahr 2018 hat die Stadt sieben Mal Gebrauch von der formalen Zurückweisung gemacht.

Sofern der Bauwillige einen unvollständigen oder mangelhaften Bauantrag einreicht, fordert die Bauaufsicht Pulheim den Antragsteller unter Setzung einer angemessenen Frist auf, die Vorlagen zu vervollständigen bzw. zu korrigieren. Sofern der Bauwillige die gesetzte Frist nicht einhält, gilt der Bauantrag gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018[21] als zurückgenommen. Die Stadt Pulheim wendet die gesetzliche Vorgabe konsequent an. Dies führt dazu, dass zahlreiche Bauanträge durch die Rücknahmefiktion ihr Ende finden und bildet die Ursache, für den vergleichsweise hohen Anteil an Rücknahmen im Baugenehmigungsverfahren.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung sowie der Rücknahme von Bauanträgen lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind – entweder durch eine umfassende Bauberatung oder durch einen umfangreichen und verständlichen Internetauftritt der Bauaufsicht.

[21] so genannte „Rücknahmefiktion“

Die Stadt Pulheim pflegt für das Themenfeld „Bauen“ einen übersichtlichen Internetauftritt. Neben näheren Informationen zu den verschiedenen Genehmigungsverfahren führt sie auf, welche Unterlagen für die verschiedenen Verfahren einzureichen sind.

Sie verzichtet im Internetauftritt allerdings darauf, näher auf das Themenfeld „Bauberatung“ einzugehen. Die Bauberatung ist jedoch ein wichtiger Baustein im Baugenehmigungsverfahren und sollte aktiv beworben werden.

Die Stadt Pulheim sieht aktuell sehr umfangreiche, öffentliche Sprechzeiten für die Bauaufsicht vor. Außerhalb der durch Corona eingeschränkten Abläufe haben die Bauwilligen zu 27,5 Stunden pro Woche die Möglichkeit, die Bauaufsicht ohne Termin aufzusuchen, um ihr Anliegen bzw. ihre Fragen im Zuge der Bauberatung mit der technischen Sachbearbeitung zu besprechen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte diese sicherlich bürgerfreundlich gemeinte Situation überdacht werden. Zum einen führen die unangemeldeten Bürgerbesuche dazu, dass die technische Sachbearbeitung häufig und unerwartet in ihrer mitunter komplexen Tätigkeit unterbrochen wird. Weiterhin bedürfen viele Anliegen und Anfragen der Vorbereitung, beispielsweise, weil die Sachbearbeitung zuvor die betreffenden Akten, Bebauungspläne o.ä. einsehen muss. Nur in wenigen Fällen können die konkreten Fragen der Bauwilligen ad hoc beantwortet werden. Aus Sicht der gpaNRW bietet es sich daher an, die Zeiten für unangekündigte Bürgerbesuche deutlich zu reduzieren und die Terminvereinbarung zur Bauberatung deutlich zu forcieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die offenen Sprechstunden deutlich reduzieren und die Bauberatung künftig im Zuge von vorherigen Terminvereinbarungen durchführen.

Die Beratung von Bauwilligen mündet nicht zwingend in einem formalen Baugenehmigungsverfahren.

→ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim erfasst die Zeitanteile der Sachbearbeitung für die Bauberatung aktuell nicht. Der Stadt ist somit nicht bekannt, wie viel Personalaufwand die Bauberatung aktuell verursacht.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**
Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht hat die Stadt Pulheim bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Auf ermessenslenkende Vorgaben im Baugenehmigungsprozess verzichtet sie. Die Papierakte ist nach wie vor das führende Medium im Baugenehmigungsverfahren.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige

Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Pulheim** hat die Verwaltung in vier Dezernate aufgeteilt. Das Bauordnungsamt ist als eigenständiges Amt im technischen Dezernat IV angesiedelt.

Die Stadt bearbeitet das Baugenehmigungsverfahren derzeit ausnahmslos analog, wobei die Papierakte das führende Medium ist. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aus Sicht der Stadt Pulheim aktuell nicht möglich, da insbesondere auch die technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern (digitaler Bauantrag) in der Regel nicht vorliegen und Bauvorlagen gemäß § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018 zu unterzeichnen sind. Darüber hinaus möchte die Stadt Pulheim die Ergebnisse der sechs Pilotkommunen aus Nordrhein-Westfalen abwarten, die unter Begleitung der kommunalen Spitzenverbände die Einführung des digitalen Bauantrages voranbringen wollen. Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und die weitere Bearbeitung ausschließlich digital vorzunehmen. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt dürfte diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen. Nähere Ausführungen dazu befinden sich im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

Die Stadt Pulheim nutzt eine unterstützende Software im Bereich der Bauaufsicht. Diese Software hält umfangreiche Checklisten für die Sachbereitung bereit, die für Freistellungsverfahren und für die Fälle der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren die jeweiligen Verfahrensschritte abfragt. Auch Fristen und Termine kann die Stadt über die Software steuern. So ist sichergestellt, dass die Sachbearbeiter Fristen einhalten und notwendige Arbeits- und Prüfschritte nicht übersehen.

Die Stadt gibt an, dass Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren immer Einzelfallentscheidungen darstellen und insoweit keiner ermessenslenkenden Vorgaben bedürfen.

Insbesondere Entscheidungen, die eine vorherige Ermessensausübung erfordern, sind jedoch schnell angreifbar und häufig Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen. Auch wenn Ermessensentscheidungen regelmäßig individuell sind, sollte die Stadt einen Kriterienkatalog entwickeln, welcher objektiv nachprüfbare Regelungen enthält und die Ermessensausübung der Sachbearbeitung leitet. Eine solche Verfahrensweise gibt der Sachbearbeitung Sicherheit und vermindert durch Rechtskonformität und Einheitlichkeit in der Ermessensausübung Angriffspunkte in möglichen strittigen Fällen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte sachliche Entscheidungskriterien zur Lenkung von Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren festlegen.

Eine Kommune sollte Verantwortungsbereiche und die dazugehörigen Entscheidungsbefugnisse eindeutig und verbindlich, etwa in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung, regeln.

Die Stadt Pulheim hat Regelungen zur Unterschriftsbefugnis in ihrer allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung aufgenommen. Demnach legt sie fest, dass die Verantwortung für die formelle und sachliche Richtigkeit eines Schriftstückes der Unterzeichnende trägt. Weiter führt sie

aus, dass der sonstige Schriftverkehr von den Sachbearbeitenden unterschrieben wird. Zu Bescheiden legt sie lediglich fest, dass diese von der Dienststelle unterschrieben werden, die das Verfahren abschließend bearbeitet.

In der täglichen Praxis unterzeichnet die Sachbearbeitung Schriftstücke sowie Ablehnungs- und Genehmigungsbescheide im Baugenehmigungsverfahren selbst. Formelle Bescheide müssen jedoch zuvor der Amtsleitung zwecks Durchsicht und Abzeichnung vorgelegt werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Pulheim sollte verbindliche Regelungen erlassen, so dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Weiterhin sollte sie die bereits in der Praxis gelebten Unterschriftsbefugnisse verbindlich fixieren. Dies dient einer klaren Ablauforganisation.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

- **Feststellung**
  Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in Pulheim straff organisiert. Sie hält das Vieraugenprinzip ein und stellt somit Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen verlässlich sicher. Das Beteiligungsverfahren führt sie in Papierform durch und lässt Synergien, die ein digitales Beteiligungsverfahren mit sich bringen würde, ungenutzt.

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

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens ist in der **Stadt Pulheim** durch das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung geprägt und kompakt organisiert. Nach dem Eingang des Bauantrages in der zentralen Poststelle sichtet die Amtsleitung den Bauantrag. Diese gibt die Anträge, ggf. mit ersten Hinweisen zu inhaltlichen Besonderheiten unmittelbar an die zuständige technische Sachbearbeitung weiter. Diese nimmt die Registratur vor und führt eine erste Grobprüfung hinsichtlich Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Vorlagen durch. Im Anschluss versendet die Sachbearbeitung fristgerecht eine Eingangsbestätigung an den Bauwilligen, die bereits – sofern notwendig – eine Aufforderung zur Nachreichung oder Korrektur der Unterlagen enthält.

- Der frühe Zeitpunkt der ersten Antragsprüfung und der etwaigen Nachforderung von fehlenden oder mangelhaften Unterlagen stellt sicher, dass im Anschluss eine zügige und unterbrechungsfreie Bearbeitung des Antrages erfolgen kann.

- Reicht der Bauwillige nachgeforderte Unterlagen nicht innerhalb der gesetzten Frist ein, gilt der Antrag gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 als zurückgenommen (gesetzliche Rücknahmefiktion). Die Stadt Pulheim wendet diese gesetzliche Regelung konsequent an.

Nach Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen leitet die technische Sachbearbeitung zunächst das bauplanungsrechtliche Beteiligungsverfahren ein. Sofern die bauplanungsrechtliche Zustimmung erfolgt, führt die Sachbearbeitung die bauordnungsrechtliche Prüfung durch und leitet im Anschluss das weitere interne und externe Beteiligungsverfahren ein.

- **Empfehlung**
  Die Stadt sollte das Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren.

Sofern die bauplanungs- oder bauordnungsrechtliche Prüfung und im weiteren Verlauf die Behördenbeteiligung zu Ergebnissen führt, die die Unzulässigkeit des Bauvorhabens zur Folge haben, prüft die Stadt, ob durch Abweichungen und Befreiungen oder durch die Eintragung von Baulasten die Genehmigungsfähigkeit erreicht werden kann. Andernfalls informiert sie den Bauwilligen im Zuge des Anhörungsverfahrens auf die konkreten Umstände hin und fordert zur Umplanung auf. Weiterhin weist sie darauf hin, dass die aktuell vorliegenden Bauvorlagen nicht genehmigungsfähig sind und bei fehlender Umplanung die gebührenpflichtige Ablehnung des Antrages erfolgen wird. In der Anhörung erläutert sie darüber hinaus, dass der Bauwillige den Antrag auch selbst zurückziehen kann und dabei eine reduzierte Gebühr fällig wird.

Liegen auch nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens keine Gründe vor, welche gegen das Bauvorhaben sprechen, fertigt die technische Sachbearbeitung die Baugenehmigung inkl. der Festsetzung der Genehmigungsgebühr und legt den Gesamtvorgang der Amtsleitung zwecks Durchsicht und Abzeichnung vor. Im Anschluss unterzeichnet die technische Sachbearbeitung den Bescheid und versendet diesen an den Bauwilligen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- **Feststellung**
  Die Stadt Pulheim kann aktuell keine konkreten Angaben zu den Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren machen, da sie grundlegende statistische Daten nicht ermittelt. Somit steht eine bedeutende Leistungskennzahl nicht zur Verfügung. Die Stadt kann aktuell nicht verlässlich überprüfen, ob sie die gesetzlich normierten maximalen Laufzeiten für Fälle des einfachen Baugenehmigungsverfahren verlässlich einhält.

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

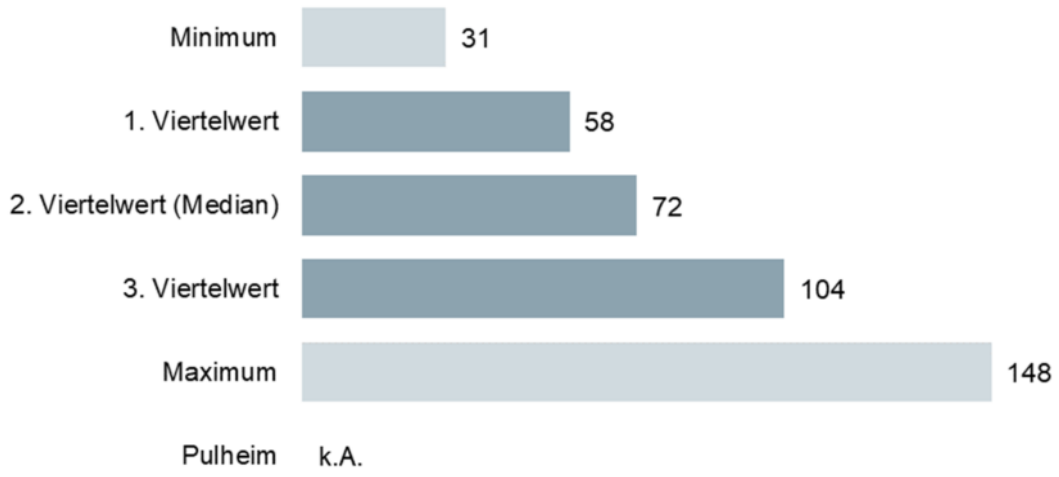
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese

Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

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

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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die **Stadt Pulheim** erklärt, dass sie Angaben zu Laufzeiten nur auf der Grundlage von Schätzwerten ermitteln kann. Der durch Schätzung ermittelte Wert für die Gesamtlaufzeiten bei Baugenehmigungsverfahren liegt in Pulheim bei 108 Tagen. Dieser Wert würde im interkommunalen Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen oberhalb des 3. Viertelwertes liegen. Demnach könnten mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen eine kürzere Laufzeit aufweisen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt bei der Ermittlung des Schätzwertes auch die Fälle der normalen Baugenehmigungsverfahren berücksichtigt hat, die

erfahrungsgemäß eine längere Laufzeit aufweisen. Demnach dürfte die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für einfache Baugenehmigungsverfahren in Pulheim in der Praxis etwas unterhalb des gemeldeten Wertes liegen.

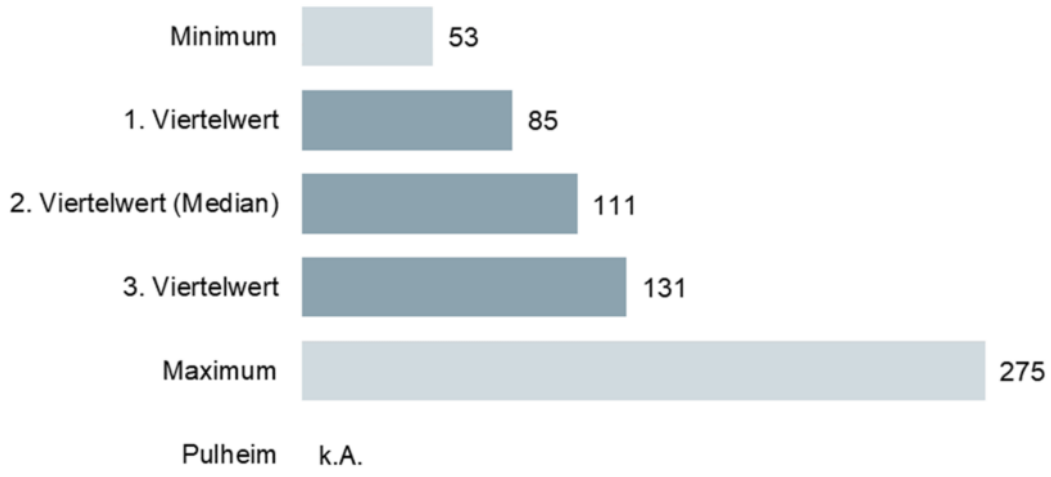
Da sich der angegebene Wert jedoch nur aufgrund von Schätzungen der Stadt ergibt und sie auch nicht zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden kann, ist es der gpaNRW nicht möglich die Kennzahlen in den interkommunalen Vergleich aufzunehmen.

Aus Sicht der gpaNRW ist die Ermittlung der Gesamtlaufzeiten von Baugenehmigungsverfahren eine elementare Grundlage für die Steuerung der Bauaufsicht. Zum einen muss die Stadt überprüfen, ob sie die gesetzlich normierten Fristen nach Vorliegen der mängelfreien und vollständigen Bauvorlagen verlässlich einhält. Zum anderen sollte sie regelmäßig prüfen, ob und aus welchen Gründen es zu Verzögerungen in der Erledigung von Baugenehmigungsverfahren kommt. Etwaigen Fehlentwicklungen kann sie so bereits frühzeitig erkennen und entgegenwirken.

Die Stadt gibt als Ursache für die mangelhafte Datengrundlage die Nutzung der veralteten Fachsoftware-Version aus dem Jahr 2014 an. Versuche, zusammen mit dem Hersteller der Software Möglichkeiten zu finden, die eine statistische Datenerhebung in diesem Bereich ermöglichen könnten, haben bislang nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Die Umstellung auf eine neue Fachsoftware ist bei der Stadt schon länger geplant. Dieses Vorhaben scheitert laut Aussage der Stadt Pulheim jedoch aufgrund von personellen Engpässen in der EDV-Abteilung und wurde bislang mehrfach verschoben. Mit einer kurzfristigen Erledigung ist aktuell nicht zu rechnen.

➔ **Empfehlung**
Solange es der Stadt nicht möglich ist, die Laufzeiten im Baugenehmigungsverfahren durch die Fachsoftware zu ermitteln, sollte sie diese wichtigen Kennzahlen händisch, beispielsweise unter Nutzung eines Excel-Tools, ermitteln.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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

Die Ausführungen zu den Gesamtlaufzeiten in den Fällen des einfachen Baugenehmigungsverfahren gelten sinngemäß ebenfalls für die Fälle des normalen Baugenehmigungsverfahrens. Der angegebene Schätzwert von 108 Tagen für das Gesamtaufkommen von Baugenehmigungsverfahren ist für die Fälle des normalen Genehmigungsverfahren nicht zu verwenden. Erfahrungsgemäß handelt es sich bei der absoluten Mehrzahl des Bauantragsaufkommens um Fälle des einfachen Genehmigungsverfahrens. Im Zuge der normalen Genehmigungsverfahren werden die großen Sonderbauten abgebildet, die hinsichtlich der Antragszahl jedoch sehr gering, dafür aber zeitintensiv sind. Insoweit liegt für die Stadt Pulheim hinsichtlich der Gesamtlaufzeiten von normalen Baugenehmigungsverfahren keine Orientierungsgröße vor

Eine Stadt hat im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens nur bedingt Einfluss auf die Gesamtlaufzeiten eines Verfahrens. Daher sollte eine Stadt auch die Laufzeiten, also die Zeiten, ab Vorliegen der mängelfreien und vollständigen Bauvorlagen, bis zur Bescheiderteilung, ermitteln. Nur auf diesen Zeitraum kann eine Kommune hinsichtlich der Bearbeitungsdauer konkret Einfluss nehmen und stellt somit die tatsächliche Verfahrensdauer im Verantwortungsbereich der Behörde dar.

4.3.7 Personaleinsatz

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim reiht sich im landesweiten Vergleich bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ nahezu beim Median ein.

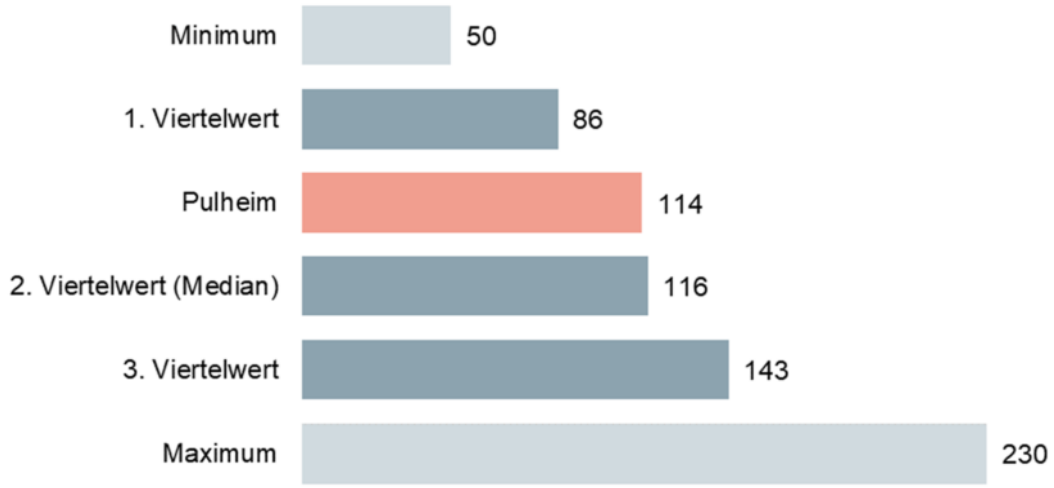
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht sind bei der **Stadt Pulheim** 4,13 Sachbearbeiterstellen ein (2018: 4,28) vorgesehen. Darüber hinaus hat die Stadt 2018 und 2019 ein Stellenanteil von 0,3 Vollzeit-Stellen für den Overheadbereich eingesetzt.

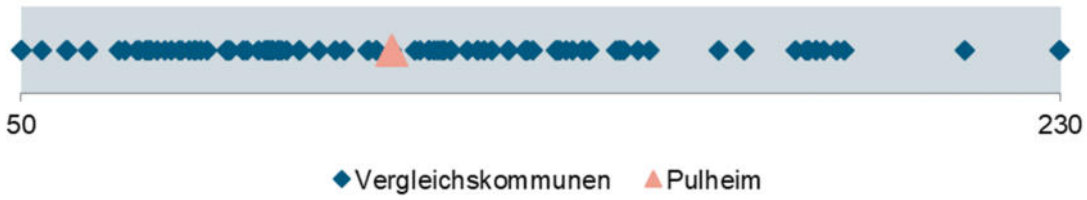
Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeitstelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Die Kennzahlen

zeigen keine Korrelationen zwischen der Zusammensetzung der Fälle und dem Personaleinsatz. Dies bestätigt den Verzicht auf Gewichtungen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 98 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Berechnung der Kennzahl werden hier neben den Anträgen des einfachen und normalen Genehmigungsverfahrens auch die Vorbescheide berücksichtigt.

Im Vorjahreszeitraum (2018) ordnet sich die Stadt Pulheim wie folgt ein:

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	105	55	110	144	177	340	97

Der Anstieg (+ 8,6 Prozent) bei der Kennzahl Fälle pro Sachbearbeiter-Vollzeitstelle begründet sich durch die bereits unter Kapitel „4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen“ beschriebene Steigerung der Fallzahlen (+ 14 Prozent) bei gleichzeitig leichter Verringerung der Stellenanteile

(- 3,5 Prozent). Neben den reinen Fallzahlen ist auch zu berücksichtigen, dass die Bauberatung im Vergleichszeitraum 2019 deutlich an Bedeutung gewonnen hat, da einige Bauherren aufgrund der nun neuen Genehmigungsbefreiung bei einigen Bauvorhaben auf einen Architekten verzichten. Diese Bauwilligen wendet sich häufig mit umfangreichen Fragen an die Bauaufsichtsbehörde und lassen sich dort beraten. Zeitanteile, die für diese Leistungen aufgewandt werden, erfasst die Stadt Pulheim nicht. In der Gesamtbetrachtung bleibt jedoch festzuhalten, dass die Fallzahlen je Vollzeitstelle auch nach dem Anstieg der Fallzahlen im landesweiten Vergleich unauffällig sind.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	6,77	0,00	7,15	11,02	16,90	28,20	98
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen	22,22	5,65	22,51	34,00	60,20	450	59

Der Overhead-Anteil liegt bei der Stadt Pulheim unterhalb des ersten Viertelwertes. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Overheadanteil. Angesichts des Fallaufkommens und der eingesetzten Sachbearbeiter-Vollzeitstellen ist der Overheadanteil von 0,3 Vollzeitstellen gering.

Der Anteil von unerledigten Bauanträge im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen liegt nahezu beim ersten Viertelwert und ist somit niedrig. In der weiteren Tendenz ist jedoch zu erkennen, dass rund 19 Prozent der Baugenehmigungsverfahren des Jahres 2019 nicht abgearbeitet werden konnten und die absolute Zahl von rückständigen Fällen somit zum 01. Januar 2020 auf insgesamt 166 unerledigte Fälle angestiegen ist.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die Entwicklung der unerledigten Fälle weiter überwachen und nötigenfalls durch Personalanpassung eingreifen.

Eine weitere Aufteilung der Stellenanteile bezogen auf förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide konnte die Stadt Pulheim nicht vornehmen. Die folgenden Kennzahlen werden daher lediglich informatorisch dargestellt:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahl	Pulheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	47	95	148	233	42
Overhead-Anteil Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0,00	9,09	16,67	23,61	45,45	35
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	72	128	175	444	40

4.3.8 Digitalisierung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim verfügt bislang über keine technischen Möglichkeiten, Bauanträge digital zu bearbeiten. Daher bearbeitet sie Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog und lässt mögliche Vorteile der Digitalisierung ungenutzt.

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

Aktuell ist bei der **Stadt Pulheim** die Papierakte das führende Medium für die Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren. Die vorhandene Software wird lediglich unterstützend angewandt. Wesentliche Funktionen, insbesondere das zentrale Dokumentenmanagementsystem, die Funktionen zur statistischen Erfassung und Auswertung sowie zu elektronischen Durchführung des Beteiligungsverfahren nutzt die Stadt nicht bzw. stehen aufgrund der Nutzung einer veralteten Softwareversion nicht zur Verfügung.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 des Berichtes angemerkt, sollte aus Sicht der gpaNRW ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten alle weiteren Arbeitsschritte, insbesondere das Beteiligungsverfahren, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung, etwa durch wegfallende Postlaufzeiten und sternförmige, gleichzeitige Einleitung von Beteiligungsverfahren. Weiterhin erleichtert die konsequente digitale Bearbeitung die spätere elektronische Archivierung von Bauakten.

Die Stadt Pulheim hat sich zum Ziel gesetzt, ihr gesamtes Bauaktenarchiv mittelfristig zu digitalisieren und möchte hierzu erforderlichenfalls externe Unterstützung in Anspruch nehmen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe[22] wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG[23] auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Zwischenzeitlich haben die Kommunen die Möglichkeiten, technische Lösungen des Bauportals NRW zu nutzen. Hierzu hat das MHKBG eine Abfrage unter allen unteren Bauaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen gestartet. Diese haben nun die Möglichkeit, verschiedene Optionen der Inanspruchnahme des Bauportals NRW zu wählen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**
Die Stadt Pulheim legt derzeit keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte.

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.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht der **Stadt Pulheim** derzeit nur untergeordnet als Steuerungsgrundlage.

[22] aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

[23] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer bedarfsgerechten Anpassung der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen grundsätzlich geeignet, um eine qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlage für den Bereich der Bauaufsicht zu erhalten:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollte sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

Nutzt die Stadt die Fachsoftware konsequent, können Kennzahlen automatisiert ermittelt werden, vorausgesetzt die Datengrundlagen werden verlässlich fortgeführt.

In § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

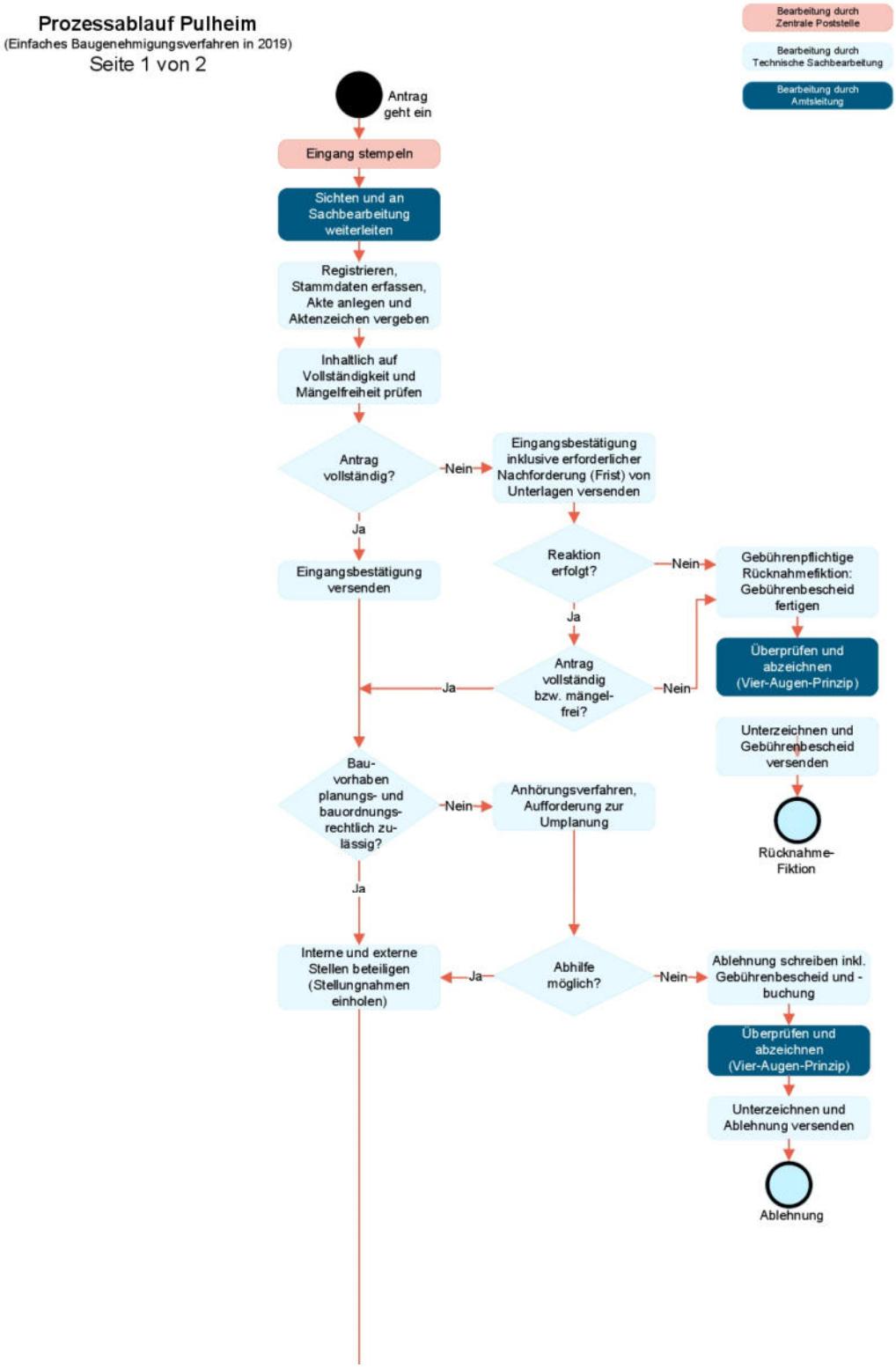
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Bauaufsicht

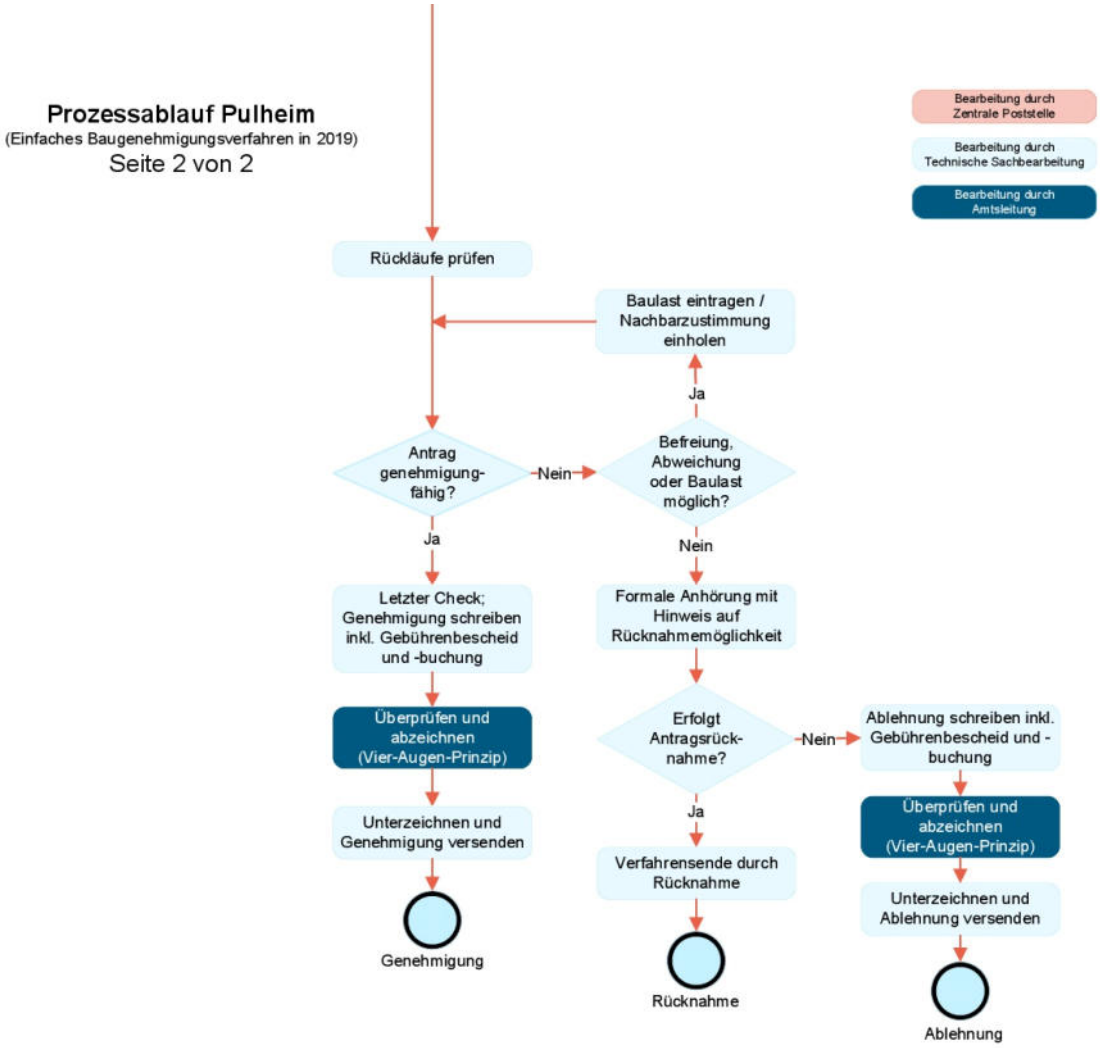
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Pulheim erfasst die Fälle der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren statistisch nicht separat und kann daher keine Angaben zu der Verteilung der Fälle auf die unterschiedlichen Verfahrensarten machen. Wichtige statistische Angaben stehen daher derzeit nicht zur Verfügung.	125	E1	Die Stadt sollte die Verfahren der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren statistisch separat erfassen.	125
F2	Die Stadt Pulheim gibt an, dass sie die gesetzlich normierten Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren regelhaft einhält. Sie prüft derzeit nicht, ob das Gebührenaufkommen aus den Baugenehmigungsverfahren die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt.	127	E2.1	Die Stadt Pulheim sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.	128
			E2.2	Die Stadt Pulheim sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen.	128
			E2.3	Die Stadt Pulheim sollte die offenen Sprechstunden deutlich reduzieren und die Bauberatung künftig im Zuge von vorherigen Terminvereinbarungen durchführen.	130
F3	Die Stadt Pulheim erfasst die Zeitanteile der Sachbearbeitung für die Bauberatung aktuell nicht. Der Stadt ist somit nicht bekannt, wie viel Personalaufwand die Bauberatung aktuell verursacht.	130	E3	Die Stadt Pulheim sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.	130
F4	Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht hat die Stadt Pulheim bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Auf ermessenslenkende Vorgaben im Baugenehmigungsprozess verzichtet sie. Die Papierakte ist nach wie vor das führende Medium im Baugenehmigungsverfahren.	130	E4.1	Die Stadt Pulheim sollte sachliche Entscheidungskriterien zur Lenkung von Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren festlegen.	131

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Pulheim sollte verbindliche Regelungen erlassen, so dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Weiterhin sollte sie die bereits in der Praxis gelebten Unterschriftsbefugnisse verbindlich fixieren. Dies dient einer klaren Ablauforganisation.	132
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in Pulheim straff organisiert. Sie hält das Vieraugenprinzip ein und stellt somit Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen verlässlich sicher. Das Beteiligungsverfahren führt sie in Papierform durch und lässt Synergien, die ein digitales Beteiligungsverfahren mit sich bringen würde, ungenutzt.	132	E5	Die Stadt sollte das Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren.	133
F6	Die Stadt Pulheim kann aktuell keine konkreten Angaben zu den Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren machen, da sie grundlegende statistische Daten nicht ermittelt. Somit steht eine bedeutende Leistungskennzahl nicht zur Verfügung. Die Stadt kann aktuell nicht verlässlich überprüfen, ob sie die gesetzlich normierten maximalen Laufzeiten für Fälle des einfachen Baugenehmigungsverfahren verlässlich einhält.	133	E6	Solange es der Stadt nicht möglich ist, die Laufzeiten im Baugenehmigungsverfahren durch die Fachsoftware zu ermitteln, sollte sie diese wichtigen Kennzahlen händisch, beispielsweise unter Nutzung eines Excel-Tools, ermitteln.	135
F7	Die Stadt Pulheim reiht sich im landesweiten Vergleich bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ nahezu beim Median ein.	136	E7.1	Die Stadt Pulheim sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren	138
			E7.2	Die Stadt Pulheim sollte die Entwicklung der unerledigten Fälle weiter überwachen und nötigenfalls durch Personalanpassung eingreifen.	138
F8	Die Stadt Pulheim verfügt bislang über keine technischen Möglichkeiten, Bauanträge digital zu bearbeiten. Daher bearbeitet sie Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog und lässt mögliche Vorteile der Digitalisierung ungenutzt.	139	E8	Die Stadt Pulheim sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Stadt Pulheim legt derzeit keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte.	140	E9	Die Stadt Pulheim sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollte sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	141

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019




Prozessablauf Pulheim
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2
Bearbeitung durch Zentrale Poststelle
Bearbeitung durch Technische Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Amtsleitung
Rückläufe prüfen
Baulast eintragen / Nachbarzustimmung einholen
Ja
Antrag genehmigung-fähig?
Nein
Befreiung, Abweichung oder Baulast möglich?
Ja
Nein
Letzter Check; Genehmigung schreiben inkl. Gebührenbescheid und -buchung
Formale Anhörung mit Hinweis auf Rücknahmemöglichkeit
Überprüfen und abzeichnen (Vier-Augen-Prinzip)
Erfolgt Antragsrück-nahme?
Nein
Ablehnung schreiben inkl. Gebührenbescheid und -buchung
Ja
Überprüfen und abzeichnen (Vier-Augen-Prinzip)
Unterzeichnen und Genehmigung versenden
Verfahrensende durch Rücknahme
Unterzeichnen und Ablehnung versenden
Genehmigung
Rücknahme
Ablehnung

5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Pulheim** im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die **Stadt Pulheim** hat das Aufgabenfeld „Vergabe“ durch verschiedene Dienstanweisungen und die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle gut organisiert. Die einzelnen Aufgaben der Bedarfsstellen, der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung sind klar voneinander abgegrenzt und verbindlich zugewiesen. Die Organisation des Vergabewesens ist gut geeignet, Vergaben rechtssicher und routiniert erledigen zu können. Einige Details, beispielsweise die Dienstanweisung zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen, bedürfen jedoch der Überarbeitung.

Die Stadt Pulheim nutzt zur Abwicklung ihrer Vergaben ein elektronisches Vergabemanagementsystem. Dieses System ermöglicht es der Stadt, Vergaben elektronisch, zeitsparend und manipulationssicher zu erledigen. Die Software leistet in diesem Zusammenhang wertvolle technische Unterstützung.

Die aktuellen Regelungen zur Korruptionsprävention sind gut geeignet, Korruptionsgefahren zu erkennen und effektiv vorzubeugen. Aus Sicht der gpaNRW sind jedoch Ergänzungen, etwa die Einführung einer wiederkehrenden Schwachstellenanalyse, sinnvoll.

Sponsoringmaßnahmen wickelt die Stadt Pulheim schriftlich und im Einklang mit der Rechtsordnung ab. Hierzu hat sie weitreichende, interne Regelung erlassen. Die Stadt sollte jedoch Vorgaben zur Veröffentlichung von Sponsoringleistungen festlegen, damit die Öffentlichkeit sich über erfolgte Sponsoringmaßnahmen informieren kann.

Die Stadt Pulheim hat bislang keine verbindlichen Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling erlassen. Sie gibt an, dass sie größere Baumaßnahmen durch Unterstützung von externen Ingenieurbüros abwickelt. Das Bauinvestitionscontrolling ist nach dem Verständnis der gpaNRW jedoch wesentlich weitreichender und geht deutlich über die Planung und Baubegleitung eines Vorhabens hinaus. Es setzt bereits vor Beginn der konkreten Planung eins Bauvorhabens ein und sollte fest in der Verwaltung verankert sein.

Als Ergebnis der Betrachtung einzelner Baumaßnahmen ist zu erkennen, dass die Stadt Pulheim der Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen einräumen sollte. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte die Analyse von Nachträgen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten.

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 Pulheim** 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 Pulheim hat durch die zentrale Vergabestelle sowie durch umfangreiche, interne Dienstanweisungen eine Organisationsform geschaffen, die gut geeignet ist, Vergaben zügig und rechtskonform abzuwickeln. Die einzuhaltenden Mechanismen des Vergabeprozesses sorgen für ein hohes Maß an Korruptionsprävention im Vergabeverfahren. Die Dienstanweisung zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen bedarf der Anpassung an die aktuell gültige Rechtslage.

- Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist im Vergabeprozess sowie bei Auftragserweiterungen und Nachträgen mit einem Gesamtvolumen ab 7.500 Euro netto stets gewährleistet.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Pulheim** regelt die wesentlichen Vorgaben rund um das Thema „Vergabe“ in ihrer Vergabeordnung[24]. Ergänzend hat die Stadt die Dienstanweisungen „VOL“[25] sowie „VOB“[26] erlassen, die ebenfalls anzuwenden sind. Bei allen Vergabemaßnahmen findet ebenso die Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Pulheim[27] Anwendung. Die Dienstanweisung zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen bezieht sich aktuell noch auf die VOL, die jedoch im Jahre 2017 durch die UVgO[28] abgelöst wurde.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte ihre internen Dienstanweisungen zum Vergabewesen prüfen und der aktuellen Rechtslage anpassen.

Hierzu gibt die Stadt Pulheim an, dass Workshops mit der ZVS, RPA und relevanten Fachämtern unter externer Beteiligung geplant sind, um die Verantwortlichkeiten und Prozesse im Vergabeverfahren zu optimieren. In diesem Zuge will die Stadt Pulheim auch die internen Dienstanweisungen zum Vergabewesen überarbeiten.

Die Stadt Pulheim wickelt alle öffentliche und beschränkte Ausschreibungen unter Federführung ihrer zentralen Vergabestelle (ZVS) ab. Lediglich Direktaufträge und Verhandlungsvergaben bzw. freihändige Vergaben mit einem Auftragswert unterhalb von 50.000 Euro netto führen die Fachämter in eigener Zuständigkeit durch.

Die internen Regelungen grenzen klar ab, welche Verfahrensschritte und Aufgaben von den Bedarfsstellen bzw. der ZVS zu erledigen sind.

[24] Vergabeordnung der Stadt Pulheim vom 15. Juli 2019

[25] Dienstanweisung zur Vergabeordnung der Stadt Pulheim für Vergaben von Aufträgen über Leistungen im Anwendungsbereich der VOL und über freiberufliche Leistungen vom 24. November 2014

[26] Dienstanweisung zur Vergabeordnung der Stadt Pulheim für Vergaben von Aufträgen über Bauleistungen im Anwendungsbereich der VOB vom 24. November 2014.

[27] Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Pulheim vom 20. Dezember 2018

[28] Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVGO)

→ Die Aufgabenverteilung ist übersichtlich und weist den jeweiligen Fachstellen die konkrete Aufgabe verbindlich zu.

Die Stadt Pulheim nutzt für die Durchführung von Vergaben ab einem Auftragsvolumen von 5.000 Euro netto ein elektronisches Vergabemanagementsystem. Das System verfügt u.a. über folgende Funktionen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen
- Bieterdatenbank
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen
- Anbindung zur E-Vergabeplattform, z.B. www.evergabe.nrw.de
- Termin- und Fristenplaner
- Auswertemöglichkeiten
- Verwaltung von Nachträgen
- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen

Neben der ZVS können sowohl die Bedarfsstellen als auch die Rechnungsprüfung mit den jeweils individuellen Berechtigungsstrukturen auf das Programm zugreifen.

Durch das Vergabemanagementsystem ist sichergestellt, dass die Stadt nur eine zentrale, digitale Vergabeakte vorhält, welche das Vergabeverfahren vollständig dokumentiert und vor Manipulationen geschützt ist. Dennoch ist es im Vorfeld sowie im Nachgang zum formellen Vergabeverfahren notwendig, separate Akten, bspw. zur Dokumentation der Maßnahmenvorbereitung sowie zur Abwicklung der Maßnahme, anzulegen.

Über das elektronische Vergabeprogramm stellt die Stadt Pulheim technisch sicher, dass gesetzliche Fristen sowie verbindliche Beteiligungswege, etwa die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung, eingehalten werden.

→ Die Nutzung des elektronischen Vergabemanagementsystems ist sehr gut geeignet, Vergaben rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren durchzuführen.

Die Stadt Pulheim gibt an, dass die Bedarfsstellen das Vergabemanagementsystem erst ab einem Auftragswert von 5.000 Euro netto nutzen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist erst ab einem Auftragswert von 7.500 Euro netto zu beteiligen. Dies bedeutet, dass bei Vergaben mit einem geringeren Auftragswert weder technisch noch durch die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung regelhaft formelle oder inhaltliche Prüfung vorgesehen sind.

Das Vergabewesen ist in seiner Gesamtheit hoch komplex und damit fehleranfällig. Die mit Vergaben betrauten Beschäftigten müssen daher besondere Fachkenntnisse vorhalten und stets aktuell halten. Gleiches gilt für die Bediensteten der örtlichen Rechnungsprüfung. Die regelmäßige Fortbildung der entsprechenden Dienstkräfte ist daher von besonderer Bedeutung.

Nicht zuletzt bei Fördermaßnahmen des Landes oder des Bundes läuft eine Kommune Gefahr, erhaltene Zuschüsse ganz oder teilweise zurückzahlen zu müssen, wenn die zugrundeliegenden Vergabeverfahren nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen. Weiterhin sind gerade bei größeren Projekten unterlegene Firmen heute mehr denn je bereit, die zuständige Vergabekammer anzurufen, um konkrete Vergabemaßnahmen prüfen zu lassen.

Kommunen verfolgen mit der Einrichtung einer ZVS das Ziel, vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln und durch höhere Fallzahlen und der dadurch entstehenden Routine Vergaben rechtssicher und zügig durchführen zu können.

Bei der Stadt Pulheim führen die Bedarfsstellen jedoch Direktvergaben, Verhandlungsvergaben sowie freihändige Vergaben unterhalb von 50.000 Euro netto Auftragswert in Eigenregie durch, obwohl eine ZVS eingerichtet ist. Dies führt dazu, dass spezielles vergaberechtliches Fachwissen nicht nur bei der ZVS sowie bei der örtlichen Rechnungsprüfung, sondern auch bei verschiedenen Bedarfsstellen vorgehalten werden muss.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte die Bedarfsstellen von der komplexen Vergabetätigkeit weiter entlasten. In diesem Zuge sollte die Stadt der ZVS auch die vergaberechtliche Abwicklung von Direktaufträgen, Verhandlungsvergaben sowie freihändigen Vergaben mit einer Auftragssumme unterhalb von 50.000 Euro netto zuweisen.

Die Stadt erklärt hierzu, dass sie für den Stellenplan 2022 / 2023 bereits eine personelle Verstärkung der ZVS vorgesehen hat. Grundsätzlich soll es im Zuge des v. g. Workshops zum Vergabewesen zu einer Entlastung der Bedarfsstellen kommen. Dennoch sollen die Fachämter die Möglichkeit behalten, Direktaufträge, aktuell bis zu einer Summe von 25.000 Euro, selbst abzuwickeln, ohne auf die Leistungen der ZVS angewiesen zu sein. Für diese Tätigkeiten ist daher nach wie vor vergaberechtliches Fachwissen in den Bedarfsstellen vorzuhalten.

Die Stadt Pulheim hat in ihren Dienstanweisungen festgelegt, dass Auftragsänderungen schriftlich vereinbart werden müssen. Für den Baubereich legt sie fest, dass Massenüberschreitungen, die nach Art und Umfang bedeutend sind, von der Bedarfsstelle schriftlich zu begründen sind. Weiterhin ist eine Genehmigung der zuständigen Dezernentin / des Dezernenten erforderlich, wenn durch Massenüberschreitungen die Auftragssumme um mehr als zehn Prozent oder 5.000 Euro netto überschritten wird. Für nicht vereinbarte Leistungen ist ein Nachtragsangebot einzuholen und nach der Vergabeordnung zu behandeln. Nähere Ausführungen zur Thematik der Nachträge befinden sich im Kapitel „5.6 Nachträge“.

Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Die VOB/B kennt mehrere Formen der Abnahme. Die förmliche Abnahme nach § 12 VOB/B ist die gängigste Form. Bei einer gemeinsamen Abnahme durch den Auftraggeber und den Auftragnehmer wird der Zustand der Leistung schriftlich in Form eines Abnahmeprotokolls niedergelegt. Etwaige erkennbare Mängel werden festgehalten und Fristen für die Beseitigung vereinbart.

Die Stadt verfügt für den Bereich der Liefer- und Dienstleistungen, dass jede Lieferung oder Leistung sofort zu prüfen ist. Diese Vorgabe stellt sicher, dass die Stadt etwaige Mängel frühzeitig erkennt und zur Beseitigung anweisen kann. Für den Baubereich weist die Stadt den Bedarfsstellen lediglich die Aufgabe zu, Gewährleistungsfristen sowie die Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen zu überwachen.

- **Feststellung**
  Die internen Regelungen der Stadt Pulheim geben keine Pflicht zur formellen Abnahme vor.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Pulheim sollte in ihrer Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Baumaßnahmen gemäß § 12 VOB/B formal abzunehmen sind.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

- **Feststellung**
  Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Stadt Pulheim ist umfassend und detailliert. Dadurch ist die Dienstanweisung gut geeignet, eine verlässliche und verbindliche Grundlage für aktive Korruptionsprävention zu sein. Die Stadt hat jedoch bislang auf eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten verzichtet.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG[29] 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.

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

Die **Stadt Pulheim** hat zur Korruptionsprävention eine separate Dienstanweisung[30] erlassen, die darüber hinaus auch das Themenfeld Sponsoring (siehe Ziff. 5.4 dieses Berichts) abdeckt.

Die Stadt verfolgt das Ziel, mit Hilfe von vorbeugenden Maßnahmen zum Schutz aller Beschäftigten der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken. Hierzu hat die Kommune den Grundsatz aufgestellt, dass die Beschäftigten der Stadtverwaltung jeden Anschein vermeiden müssen, im Rahmen ihrer Amtsführung oder ihrer Dienstausübung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Die Stadt hat in der Dienstanweisung Regelungen aufgenommen, die ein generelles Annahmeverbot, z.B. von Bargeld, begründen. Umfänglich führt sie hierzu weitere Beispiele zur Erläuterung der Regelung an und macht deutlich, dass die Vorgaben eng auszulegen sind. Im Weiteren bestimmt die Stadt Sachverhalte, in deren Kontext die Annahme von Zuwendungen in engen Grenzen zulässig sein könnten, jedoch der vorherigen Genehmigung bedürfen. Ebenso enthält die Dienstanweisung eine allgemeine Zustimmung für die Annahme von Zuwendungen, z.B. geringwertige Aufmerksamkeiten wie Reklameartikel einfacher Ausführung wie Kalender, Kugelschreiber, Schreibblocks oder angemessenen Bewirtungen bei dienstlichen Terminen.

Die Dienstanweisung geht sehr ausführlich auf die möglichen strafrechtlichen und dienstrechtlichen Folgen für die Beschäftigten der Stadtverwaltung ein und erläutert diese. Global benennt die Stadt besonders korruptionsgefährdete Bereiche, beispielsweise solche, bei denen Aufträge vergeben oder über Genehmigungen, Gebote und Verbote entschieden werden.

Die Stadt definiert die Aufgaben von Korruptionsschutzbeauftragten und erläutert detailliert, wie sich Beschäftigte bei konkreten Korruptionsverdachtsfällen zu verhalten haben.

Im Zuge der Antikorruptionsmaßnahmen hat die Stadt allgemeine Bereiche festgelegt, bei denen grundsätzlich von Korruptionsgefahren ausgegangen werden muss. Dazu gehören Bereiche, die Aufträge vergeben, über Ge- und Verbote entscheiden, etc. Bislang hat sie jedoch noch keine individuelle Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten vorgenommen. Eine entsprechende strukturierte Befragung der Bediensteten könnte jedoch wertvolle Hinweise zu diesem Themenkomplex liefern.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte im Rahmen der personellen Möglichkeiten eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und dabei die Beschäftigten der Stadt im Zuge einer Befragung aktiv einbinden. Weiterhin sollte sie regelmäßig, etwa bei Mitarbeiterversammlungen, Korruptionsgefahren thematisieren.

Die Schwachstellenanalyse sollte insbesondere auf folgende Fragestellungen eingehen:

- 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?

[30] Dienstanweisung über die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen sowie zum Umgang mit Sponsoring zur Vermeidung von Korruption.

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job-Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Stadt prüft aktuell die Einführung eines e-Learning-Tools, um die Beschäftigten auf elektronischem Wege regelmäßig für das Themenfeld „Antikorruption“ zu sensibilisieren. Sie sollte prüfen, ob ggf. auch die Durchführung einer Schwachstellenanalyse auf elektronischem Wege möglich ist.

§ 16 KorruptionsbG NRW legt fest, dass Mandatsträger[31] Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen.

Die Stadt gibt dazu an, dass sie die notwendigen Angaben üblicherweise auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Sie weist allerdings darauf hin, dass aufgrund der zurückliegenden Wahl im Jahr 2020 eine Aktualisierung notwendig ist. Erste Arbeiten dazu sind bereits erledigt. Künftig wird die Stadt ihren Veröffentlichungspflichten wieder vollständig nachkommen.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 17 KorruptionsbG NRW Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 LBG[32] vor Übernahme dem Rat anzuzeigen. Weiterhin haben Sie dem Rat bis zum 31. März jeden Jahres eine Aufstellung über Art, Umfang und Verdienst aus den Nebentätigkeiten vorzulegen. Die Stadt Pulheim gibt an, dass die Leitung des Ratsbüros die notwendigen Angaben beim Bürgermeister anfordert und die Mitglieder des Rates bis zum 31. März eines jeden Jahres schriftlich informiert.

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.

[31] Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinde, Mitglieder der Bezirksvertretungen bzw. Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

[32] § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.

Feststellung

Die Stadt Pulheim hat ausführliche Regelungen zum Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erfasst. Diese sind grundsätzlich gut geeignet, Sponsoring neutral, nachvollziehbar und im Einklang mit der Rechtsordnung abzuwickeln. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW bei der Transparenz von Sponsoringleistungen.

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 Pulheim** hat umfangreiche Regelungen zum Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufgenommen. Besonderen Wert legt die Stadt darauf, dass die Beschäftigten bei der Ausübung von Sponsoring jeden Anschein vermeiden, dass ihre Amtsführung oder ihre Dienstausübung durch Interessen eines privaten Sponsors beeinfluss werden könnte. Das Ansehen der Stadt in er Öffentlichkeit darf durch Sponsoring keinen Schaden nehmen. Daher verfügt die Stadt Pulheim, dass mit dem Sponsoring keine rechtswidrigen Ziele verfolgt werden dürfen und mit dem Verwaltungszweck vereinbar sein müssen. Sponsoring in der Eingriffsverwaltung schließt sie grundsätzlich aus. Weiterhin weist die Stadt darauf hin, dass Sponsoring als wirtschaftliche Tätigkeit ggf. der Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuerpflicht unterliegt.

Die Stadt Pulheim hat konkrete Vorgaben zur Abwicklung von Sponsoring erlassen. So sind in allen Sponsoringfällen vertragliche Vereinbarungen zu schließen, in der Art und Umfang der Leistung des Sponsors und der Stadt genau beschrieben sind. Auch die Laufzeit ist genau festzulegen. Vor Vertragsschluss ist die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ein zwingendes Verfahrenserfordernis. In der Dienstanweisung hat die Stadt eine sich am Wert der Sponsoringleistung orientierende Zuständigkeitsregelung erlassen.

Um jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden, sind die Kommunen verpflichtet mit Sponsoringleistungen neutral, unabhängig und transparent umzugehen. Daher sollte eine Stadt regelmäßig einen Sponsoringbericht veröffentlichen, der folgende Angaben umfasst:

- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung
- Daten der Sponsoringpartner
- Haushaltsrechtliche Verbuchung der Sponsoringleistung

Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte ihre Dienstanweisung um Regelungen zur Veröffentlichung von Sponsoringleistungen ergänzen, so dass sie die Annahme von Sponsoringleistungen grundsätzlich öffentlich bekannt machen muss.

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 Pulheim verfügt über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Die festgestellten Abweichungen vom Auftragswert geben einen Hinweis darauf, dass die Stadt insbesondere mehr zeitliche und fachliche Ressourcen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen zur Verfügung stellen sollte.

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.

Das BIC soll nicht nur eine Baukostenkontrolle sein. Es soll ein Steuerungsinstrument für eine Kommune sein, welches mit verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme. Es beinhaltet die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Eine Kommune sollte hierzu Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben. Sinnvollerweise sollte die für das BIC verantwortliche Organisationseinheit aufgrund der Informationsbündelung und der Entscheidungsvorbereitung nahe bei der Verwaltungsführung angesiedelt sein.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen[33]

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie

[33] Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
Phase VI	Ausführung
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits bei der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW[34] verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind. Weiterhin ist ein Bauzeitenplan beizufügen. Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und insbesondere bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann. Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden kann. Besonders unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich häufig in vermeidbaren Mehrkosten.

Als Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Überschreitungen von durchgeführten Kostenschätzungen.

In der Kommune sollte eine qualifizierte Stelle die zuvor dargestellten Projektphasen organisieren und qualitativ überwachen. Hierzu gehören folgende Punkte:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen sowie Informationsbündelung

[34] Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO NRW)

- Strukturiertes Berichtswesen während der Baumaßnahme

Eine eigenständige oder zentral organisierte Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen gibt es in der Stadt Pulheim nicht. Dennoch finden innerhalb der Verwaltung vor und während größerer Baumaßnahmen Abstimmungsprozesse statt, die einem Bauinvestitionscontrolling sehr nahekommen. Hierzu sind die jeweils zuständigen Ressorts eng verzahnt und informieren engmaschig die Verwaltungsführung. Bei größeren Projekten beauftragt die Stadt Pulheim externe Fachbüros mit unterstützenden Ingenieurleistungen. Bei der Bedarfsplanung werden die zuständigen Fachämter und späteren Nutzer eingebunden und am Planungsprozess beteiligt. Wesentliche Entscheidungen zu Art und Umfang einer Baumaßnahme werden nach fachlicher Vorbereitung durch die Verwaltung vom Rat getroffen. Nachdem die Mittel bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert. In die tieferen Planungsprozesse sind Fachbereichsleitungen und bei Großprojekten auch die Dezernenten mit eingebunden. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Bei Bedarf werden in politischen Gremien notwendige weitergehende Beschlüsse gefasst.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte die Stadt im Zuge eines Berichtswesens einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung sollten hinsichtlich der Ursachen analysiert werden, so dass wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt werden.

Die Kostenentwicklung im Baubereich war in den letzten Jahren sehr massiv und lag deutlich über der allgemeinen Kostensteigerungsrate. Baumaßnahmen der öffentlichen Hand unterliegen oftmals jahrelanger Vorbereitungszeiten, so dass zugrundeliegende Kostenschätzungen innerhalb weniger Jahre zur Makulatur werden. Auch diese Gesichtspunkte müssen zwingend Gegenstand eines guten BIC sein.

→ **Empfehlung**
Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Pulheim zumindest bei größeren Baumaßnahmen ein strukturiertes und umfassendes BIC für die Planung, Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung von Baumaßnahmen vorsehen. Hierfür sollte sie die erforderlichen Vorgaben im Zuge einer Dienstanweisung regeln.

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 Pulheim vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ **Feststellung**
Die Abweichungen vom Auftragswert sind bei der Stadt Pulheim insgesamt unauffällig. Dennoch kommt es bei einzelnen Baumaßnahmen zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind. Nachträge nehmen auf abgerechnete Leistungen somit einen spürbaren Einfluss.

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[35].

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2019

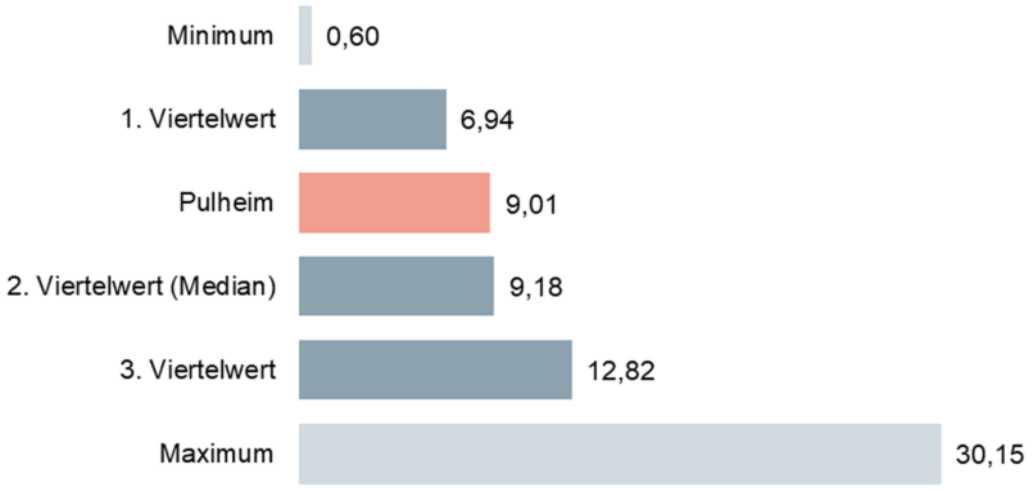
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	14.303.483	
Abrechnungssummen	14.771.870	
Summe der Unterschreitungen	462.810	- 3,2
Summe der Überschreitungen	931.197	+ 6,5

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Pulheim 39 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 1,1 Mio. Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Pulheim damit wie folgt ein.

[35] ohne Unterscheidung zwischen Liefer-/Dienstleistungen und Baumaßnahmen

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert.

Insbesondere bei komplexen Maßnahmen, etwa bei aufwendigen Baumaßnahmen oder beim Bauen im Bestand, können Nachträge nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann eine Stadt Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der erforderlichen Nachträge nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Vorbereitung von Baumaßnahmen. Die Stadt sollte die gewünschte Leistung in einem Leistungsverzeichnis detailliert und erschöpfend beschreiben, da dieses im Verlauf der Maßnahmen zum wesentlichen Vertragsbestandteil wird. Je exakter das Leistungsverzeichnis ausgearbeitet wird, desto geringer fallen im weiteren Verlauf die Abweichungen vom Auftragswert aus. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Pulheim sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

Feststellung
Die Stadt Pulheim verfügt über kein systematisches Nachtragsmanagement. Sie hat jedoch Vorkehrungen getroffen, dass Nachträge auch in kleinerem Umfang vor Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen sind. Die gpaNRW sieht im Themenfeld Nachträge jedoch noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die **Stadt Pulheim** hat das Themenfeld Nachträge in ihrer Vergabeordnung geregelt. Demnach ist jede Erweiterung eines Auftrages, jeder Nachtrag und jeder Anschlussauftrag dem Rechnungsprüfungsamt einschließlich prüffähigen Unterlagen vorzulegen. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Rechnungsprüfungsordnung. Demnach betrifft die Vorlagepflicht alle Nachträge, die ein Volumen von mindestens 7.500 Euro aufweisen. Laut Auskunft der Stadt wird diese Vorschrift sehr eng ausgelegt, so dass auch dann eine Vorlagepflicht besteht, wenn erst durch einen oder mehrere Nachträge die Gesamtsumme von 7.500 Euro netto erstmalig überschritten wird. Auch in diesem Fall ist der gesamte Vorgang der Rechnungsprüfung vorzulegen. Weiterhin gibt die Stadt vor, dass u.a. Nachträge dem Haupt- und Finanzausschuss zur Kenntnis zu bringen sind, wenn der Gesamtauftragswert durch Nachtragsaufträge erstmalig 25.000 Euro netto übersteigt oder die Summe einer oder mehrerer Erweiterungen eines bereits erteilten Auftrages 25.000 Euro netto übersteigt.

Empfehlung
Die Stadt Pulheim sollte ihre Regelungen zum Umgang mit Nachträgen ergänzen und festlegen, dass Ursachen für Nachträge nachvollziehbar zu begründen und schriftliche Nachtragsangebote vorzulegen sind.

Sie nimmt keine systematische, zentrale Auswertung des Umfangs und der zugrundeliegenden Ursachen für die Nachträge vor. Eine Auswertung könnte jedoch gute Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte, schwerpunktmäßig in der Bedarfsermittlung oder bei den Leistungsbeschreibungen liefern.

Empfehlung
Die Stadt sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement einführen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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 Pulheim hat durch die zentrale Vergabestelle sowie durch umfangreiche, interne Dienstanweisungen eine Organisationsform geschaffen, die gut geeignet ist, Vergaben zügig und rechtskonform abzuwickeln. Die einzuhaltenden Mechanismen des Vergabeprozesses sorgen für ein hohes Maß an Korruptionsprävention im Vergabeverfahren. Die Dienstanweisung zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen bedarf der Anpassung an die aktuell gültige Rechtslage.	149	E1.1	Die Stadt Pulheim sollte ihre internen Dienstanweisungen zum Vergabewesen prüfen und der aktuellen Rechtslage anpassen.	150
			E1.2	Die Stadt sollte die Bedarfsstellen von der komplexen Vergabetätigkeit weiter entlasten. In diesem Zuge sollte die Stadt der ZVS auch die vergaberechtliche Abwicklung von Direktaufträgen, Verhandlungsvergaben sowie freihändigen Vergaben mit einer Auftragssumme unterhalb von 50.000 Euro netto zuweisen.	152
F2	Die internen Regelungen der Stadt Pulheim geben keine Pflicht zur formellen Abnahme vor.	153	E2	Die Stadt Pulheim sollte in ihrer Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Baumaßnahmen gemäß § 12 VOB/B formal abzunehmen sind.	153
F3	Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Stadt Pulheim ist umfassend und detailliert. Dadurch ist die Dienstanweisung gut geeignet, eine verlässliche und verbindliche Grundlage für aktive Korruptionsprävention zu sein. Die Stadt hat jedoch bislang auf eine Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten verzichtet.	153	E3	Die Stadt Pulheim sollte im Rahmen der personellen Möglichkeiten eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und dabei die Beschäftigten der Stadt im Zuge einer Befragung aktiv einbinden. Weiterhin sollte sie regelmäßig, etwa bei Mitarbeiterversammlungen, Korruptionsgefahren thematisieren.	154

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Pulheim hat ausführliche Regelungen zum Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erfasst. Diese sind grundsätzlich gut geeignet, Sponsoring neutral, nachvollziehbar und im Einklang mit der Rechtsordnung abzuwickeln. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW bei der Transparenz von Sponsoringleistungen.	156	E4	Die Stadt Pulheim sollte ihre Dienstanweisung um Regelungen zur Veröffentlichung von Sponsoringleistungen ergänzen, so dass sie die Annahme von Sponsoringleistungen grundsätzlich öffentlich bekannt machen muss.	156
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Pulheim verfügt über kein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling. Die festgestellten Abweichungen vom Auftragswert geben einen Hinweis darauf, dass die Stadt insbesondere mehr zeitliche und fachliche Ressourcen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen zur Verfügung stellen sollte.	157	E5	Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Pulheim zumindest bei größeren Baumaßnahmen ein strukturiertes und umfassendes BIC für die Planung, Vorbereitung, Begleitung und Evaluierung von Baumaßnahmen vorsehen. Hierfür sollte sie die erforderlichen Vorgaben im Zuge einer Dienstanweisung regeln.	159
Nachtragswesen					
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind bei der Stadt Pulheim insgesamt unauffällig. Dennoch kommt es bei einzelnen Baumaßnahmen zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind. Nachträge nehmen auf abgerechnete Leistungen somit einen spürbaren Einfluss.	160	E6	Die Stadt Pulheim sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen	161
F7	Die Stadt Pulheim verfügt über kein systematisches Nachtragsmanagement. Sie hat jedoch Vorkehrungen getroffen, dass Nachträge auch in kleinerem Umfang vor Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen sind. Die gpaNRW sieht im Themenfeld Nachträge jedoch noch Verbesserungsmöglichkeiten.	162	E7.1	Die Stadt Pulheim sollte ihre Regelungen zum Umgang mit Nachträgen ergänzen und festlegen, dass Ursachen für Nachträge nachvollziehbar zu begründen und schriftliche Nachtragsangebote vorzulegen sind.	162
			E7.2	Die Stadt sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement einführen.	162

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Dokumentationsmängel in den vorgelegten Maßnahmenakten auf. Die Vorgänge sind zum Teil nicht durchgängig nachzuvollziehen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass in allen vier betrachteten Maßnahmen hohe Nachträge erforderlich waren, die einen Hinweis darauf geben, dass die Stadt der Vorbereitung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen beimessen sollte.				
F9	Die zeitliche Differenz zwischen Auftragserteilung und Absageschreiben ist deutlich zu lang, zumal der Auftragnehmer bereits unmittelbar nach Erhalt des Auftrages mit der Ausführung der Arbeiten begonnen hatte.		E9.1	Die Information an unterlegene Bieter sollte im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Auftragserteilung an den Zuschlagsempfänger erfolgen.	
			E9.2	Die Stadt sollte der Maßnahmenvorbereitung und insbesondere für die Erstellung von Leistungsverzeichnissen mehr zeitliche und personelle Ressourcen einplanen, um Nachträge so gering wie möglich zu halten.	
F10	Drei Nachträge mit einem Volumen von 7.370 Euro sind in der Maßnahmenakte nicht nachvollziehbar dokumentiert.		E10	Die Stadt sollte die Maßnahmenakte stets transparent und lückenlos führen. Insbesondere Nachträgen müssen schlüssig aktenkundig gemacht werden.	
F11	Mehrkosten von 43.825 Euro brutto sind in der Maßnahmenakte nicht nachvollziehbar dokumentiert.		E11	Die Stadt sollte Maßnahmenakten stets lückenlos und nachvollziehbar führen.	

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