

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Geldern im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| Gesamtbericht | 1 |
| 0. Vorbericht | 5 |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern | 5 |
| 0.1.1 Managementübersicht | 5 |
| 0.2 Ausgangslage der Stadt Geldern | 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 | 10 |
| 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Geldern | 18 |
| 0.4 Überörtliche Prüfung | 19 |
| 0.4.1 Grundlagen | 19 |
| 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 | 22 |
| 0.6 Prüfungsablauf | 22 |
| 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen | 24 |
| 1. Finanzen | 32 |
| 1.1 Managementübersicht | 32 |
| 1.1.1 Haushaltssituation | 32 |
| 1.1.2 Haushaltssteuerung | 33 |
| 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik | 34 |
| 1.3 Haushaltssituation | 35 |
| 1.3.1 Haushaltsstatus | 36 |
| 1.3.2 Ist-Ergebnisse | 37 |
| 1.3.3 Plan-Ergebnisse | 40 |
| 1.3.4 Eigenkapital | 44 |
| 1.3.5 Schulden und Vermögen | 46 |
| 1.4 Haushaltssteuerung | 54 |
| 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation | 54 |
| 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung | 56 |
| 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen | 58 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1.4.4 | Fördermittelmanagement | 62 |
| 1.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 65 |
| 2. | Beteiligungen | 72 |
| 2.1 | Managementübersicht | 72 |
| 2.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 72 |
| 2.3 | Beteiligungsportfolio | 73 |
| 2.3.1 | Beteiligungsstruktur | 74 |
| 2.3.2 | Wirtschaftliche Bedeutung | 75 |
| 2.3.3 | Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt | 76 |
| 2.4 | Beteiligungsmanagement | 78 |
| 2.4.1 | Datenerhebung und -vorhaltung | 79 |
| 2.4.2 | Berichtswesen | 80 |
| 2.4.3 | Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien | 82 |
| 2.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 84 |
| 3. | Hilfe zur Erziehung | 85 |
| 3.1 | Managementübersicht | 85 |
| 3.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 86 |
| 3.3 | Strukturen | 87 |
| 3.3.1 | Strukturkennzahlen | 88 |
| 3.3.2 | Umgang mit den Strukturen | 89 |
| 3.3.3 | Präventive Angebote | 90 |
| 3.4 | Organisation und Steuerung | 91 |
| 3.4.1 | Organisation | 91 |
| 3.4.2 | Gesamtsteuerung und Strategie | 92 |
| 3.4.3 | Finanzcontrolling | 93 |
| 3.4.4 | Fachcontrolling | 94 |
| 3.5 | Verfahrensstandards | 95 |
| 3.5.1 | Prozess- und Qualitätsstandards | 95 |
| 3.5.2 | Prozesskontrollen | 101 |
| 3.6 | Personaleinsatz | 102 |
| 3.6.1 | Allgemeiner Sozialer Dienst | 103 |
| 3.6.2 | Wirtschaftliche Jugendhilfe | 104 |
| 3.7 | Leistungsgewährung | 104 |
| 3.7.1 | Fehlbetrag und Einflussfaktoren | 104 |
| 3.7.2 | Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII | 116 |
| 3.7.3 | Unbegleitete minderjährige Ausländer | 131 |
| 3.8 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 133 |
| 4. | Bauaufsicht | 139 |
| 4.1 | Managementübersicht | 139 |
| 4.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 140 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 4.3 | Baugenehmigung | 140 |
| 4.3.1 | Strukturelle Rahmenbedingungen | 141 |
| 4.3.2 | Rechtmäßigkeit | 143 |
| 4.3.3 | Zurückgenommene Bauanträge | 145 |
| 4.3.4 | Geschäftsprozesse | 146 |
| 4.3.5 | Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens | 147 |
| 4.3.6 | Laufzeit von Bauanträgen | 149 |
| 4.3.7 | Personaleinsatz | 152 |
| 4.3.8 | Digitalisierung | 155 |
| 4.3.9 | Transparenz | 157 |
| 4.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 158 |
| 5. | Vergabewesen | 163 |
| 5.1 | Managementübersicht | 163 |
| 5.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 164 |
| 5.3 | Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention | 165 |
| 5.3.1 | Organisation des Vergabewesens | 165 |
| 5.3.2 | Allgemeine Korruptionsprävention | 173 |
| 5.4 | Sponsoring | 177 |
| 5.5 | Bauinvestitionscontrolling | 178 |
| 5.6 | Nachtragswesen | 180 |
| 5.6.1 | Abweichungen vom Auftragswert | 180 |
| 5.6.2 | Organisation des Nachtragswesens | 182 |
| 5.7 | Maßnahmenbetrachtung | 183 |
| 5.8 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 184 |
| | Kontakt | 187 |

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern 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.

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Geldern die Haushaltssituation zu verbessern ist nicht so hoch, wie bei anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 können ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte vorgelegt werden. Die Jahresergebnisse schwanken dabei zwischen minus 3,4 Mio. Euro und plus 1,8 Mio. Euro.

Der Haushaltsplan 2021 mit der mittelfristigen Planung bis 2024 sieht durchgehend Defizite vor. Durch die Möglichkeit der Isolierung der Corona-bedingten Schäden durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) kann die Stadt Geldern diese jedoch zumindest teilweise abfedern. Für 2021 beträgt die prognostizierte Mehrbelastung der Stadt Geldern 4,6 Mio. Euro. Ohne die Bilanzierungshilfen würde die mittelfristige Planung der Stadt höhere Defizite ausweisen. Die Planung wichtiger Ertrags- und Aufwandspositionen ist plausibel und nachvollziehbar.

Mit einer **Eigenkapitalquote** von 40 Prozent verfügt die Stadt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 3,8 Mio. Euro und kann damit nur begrenzt ihrer Funktion zum Ausgleich von Fehlbeträgen nachkommen. Nach dem jetzigen Stand ist die Ausgleichsrücklage 2022 aufgebraucht und die allgemeine Rücklage muss in Anspruch genommen werden. Aufgrund der jedoch nach wie vor guten Eigenkapitalausstattung ist die Stadt Geldern von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

Die **Schulden** der Stadt Geldern sind vergleichsweise gering. Bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten gehört die Stadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Werten. Die investiven Maßnahmen der letzten Jahre sind im Wesentlichen neben den eigenen liquiden Mitteln vor allem durch Zuwendungen Dritter finanziert worden. Auch auf Konzern-

ebene gehört Geldern zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Die Stadt Geldern hat in den vergangenen Jahren regelmäßig in ihr **Anlagevermögen** investiert. Die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Straßenvermögen stellt sich dementsprechend ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere umfangreiche Baumaßnahmen, vor allem im Schulbereich, mit einem hohen Investitionsvolumen geplant. Bei einer Realisierung wird sich die Verschuldung der Stadt deutlich erhöhen.

Um aktuelle Informationen zur **Haushaltssituation** und für den Planungsprozess zur Verfügung zu haben ist es künftig erforderlich, bei der Erstellung des Jahresabschlusses die gesetzlich vorgegebene Frist einzuhalten. Zudem empfiehlt die gpaNRW den Aufbau eines standardisierten Finanzberichtswesens.

Die sich regelmäßig ergebenden Aufwandssteigerungen der letzten Jahre konnte die Stadt Geldern im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann aber nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die Stadt Geldern sollte daher vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.

Die Stadt Geldern hat in 2019 ein zentrales **Fördermittelmanagement** eingerichtet und sich daher in diesem Bereich organisatorisch neu aufgestellt. Durch das Fördermittelmanagement erfolgt eine zentrale Fördermittelrecherche und Bearbeitung für alle Hochbaumaßnahmen. Dennoch bestehen in diesem Bereich weitere Optimierungsmöglichkeiten wie beispielsweise der Aufbau eines Fördercontrollings.

Die Komplexität der **Beteiligungsstruktur** der Stadt Geldern ist auf einem mittleren Niveau. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich auf einem mittleren Niveau. Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit zwei Mio. Euro pro Jahr.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Geldern überwiegend. Im Berichtswesen sowie der Unterstützung der Gremienvertreterinnen und -vertreter bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Die Stadt Geldern ist durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Vergleich zu vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen begünstigt. Dennoch hat sie 2019 im interkommunalen Vergleich aufgrund einer hohen Falldichte den höchsten Fehlbetrag **Hilfe zur Erziehung** (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

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

Die Stadt Geldern hat für die Hilfe zur Erziehung noch kein **Finanzcontrolling** etabliert. Ziele und Kennzahlen wurden im geprüften Zeitraum nicht formuliert und festgelegt. Es erfolgte nur eine anlassbezogene Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze. Die Definition steuerrelevanter Kennzahlen mit entsprechenden Zielwerten und ihre regelmäßige Auswertung würden den Aufgabenbereich HzE dabei unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen

oder sinkende Erträge aufzuzeigen und rechtzeitig gegenzusteuern sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

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

Die Stadtverwaltung Geldern hat keine zentrale **Vergabestelle**. In den letzten zwei Jahren hat die Stadt ihre Vergabemaßnahmen verstärkt durch zwei ihrer Gesellschaften durchführen lassen; der Gelderner Baugesellschaft mbH sowie der KomLog GmbH. Im Unterschwellenbereich sind die Gesellschaften nicht an die Vorgaben der kommunalen Vergabegrundsätze und damit an öffentliches Vergaberecht gebunden. In der darin zumindest teilweise enthaltenen Abkehr vom öffentlichen Vergaberecht bestehen aus Sicht der gpaNRW Risiken für die Stadt. Ausführungen hierzu enthält der Berichtsteil „Vergabewesen“.

In Bezug auf die allgemeine **Korruptionsprävention** kommt die regelmäßige Sensibilisierung für dieses bedeutende Thema bei den Beschäftigten zurzeit zu kurz. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitnah zu befragen und mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen. Dabei sollte die Stadt auch das Thema Sponsoring verstärkt in den Blick nehmen. Aus Sicht der gpaNRW bestehen bereits Sponsoringtatbestände in Geldern. Daher sollte die Stadtverwaltung hierzu verbindliche Regelungen aufstellen.

Die Stadt Geldern betreibt noch kein durchgängiges, systematisches **Bauinvestitionscontrolling**. Es bestehen aber bereits erste Ansätze, die es nun auszubauen gilt. Schlussrechnungen weichen in der Vergangenheit in einem moderaten Umfang von den zu Beginn der Maßnahmen festgestellten Auftragssummen ab.

Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines **Nachtragsmanagements**, welches eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen durchführt.

Bei der Prüfung der Stadt Geldern hat die gpaNRW eine im Wesentlichen gut organisierte **Bauaufsicht** mit wenig Optimierungsmöglichkeiten vorgefunden. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Bauaufsicht überwiegend ein. Bei der Ausschöpfung des Gebührenrahmens zeigt sich noch moderates Potenzial.

Die Bauaufsicht der Stadt Geldern nutzt unterstützend eine Fachsoftware. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge im Wesentlichen noch in Papierform ein und die Bauaufsicht führt auch die Hauptbauakte in Papierform und darüber hinaus eine digitale Nebenakte. Dadurch entstehen vielfach Medienbrüche. Die Stadt sollte die bereits bestehenden Überlegungen zur Implementierung einer **digitalen Plattform** nun zielführend und zeitnah vorantreiben.

Mit den durchschnittlichen **Laufzeiten** aller Bauverfahren positioniert sich die Stadt Geldern im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Ein differenzierter interkommunaler Vergleich nach Verfah-

rensart ist aktuell auf Grund der bestehenden Datenlage noch nicht möglich. Durch einige wenige zusätzliche Parameter in der genutzten Fachsoftware ließen sich aussagekräftige Laufzeiten getrennt nach der Verfahrensart ermitteln und zur Steuerung nutzen. Zudem zeigt die gpaNRW bei der Prozessgestaltung noch Möglichkeiten auf, die Laufzeiten weiter zu reduzieren.

Darüber hinaus sollte die Stadt Geldern Kennzahlen und Controlling-Mechanismen in geeigneter Form implementieren und kontinuierlich zielführend auswerten.

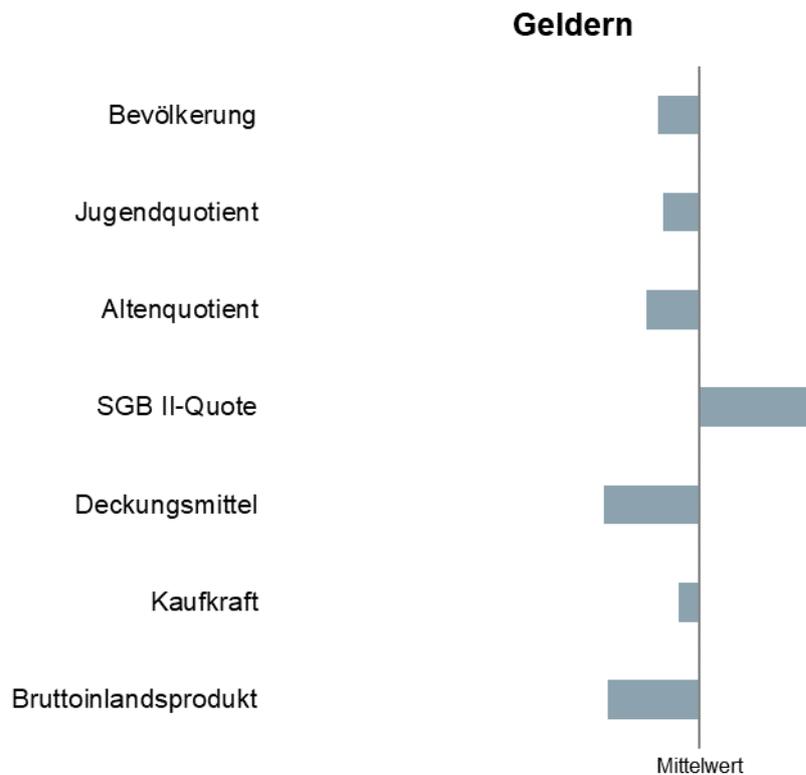
0.2 Ausgangslage der Stadt Geldern

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Stadt Geldern



Die Stadt Geldern ist mit rd. 34.000 Einwohnern die zweitgrößte Kommune im Kreis Kleve. Die Gebietsfläche der Stadt liegt mit rd. 97 qkm im oberen Bereich verglichen mit den übrigen Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Wie bereits zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW von einer tendenziell sinkenden Bevölkerungsentwicklung aus. Bedingt durch den demografischen Wandel wird sich die Altersstruktur in Geldern verschieben. Aktuell sind sowohl der Anteil der älteren Menschen in Geldern als auch der Anteil der Jugendlichen noch unterdurchschnittlich ausgeprägt. Stadtentwicklung wird sich jedoch künftig stärker auf die wachsenden Anforderungen einer alternden Stadtgesellschaft einstellen müssen.

Ebenfalls nahezu unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Deckungsmittel“, „Kaufkraft“ und das Bruttoinlandsprodukt als Indikator für die Wirtschaftskraft der Stadt Geldern. Sämtliche Merkmale sind im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Die allgemeinen Deckungsmittel (Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen) als Indikator für die Ertragskraft einer Kommune liegen im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 mit durchschnittlich 1.375 Euro/Einwohner unter dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen. 2019 belaufen sich die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner auf 1.715 Euro und bilden den Median unter den Vergleichskommunen.

Die ausgewiesene SGB II-Quote ist deutlich überdurchschnittlich und sorgt für eine belastende Wirkung im städtischen Haushalt.

In der Gesamtschau ist die strukturelle Situation der Stadt Geldern als eher belastend einzustufen. Abzuwarten bleibt zudem, in welchem Ausmaß die Corona-Pandemie künftig noch Einfluss, gerade auch auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nehmen wird.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Nach Aussage der Stadt Geldern wurden verschiedene Empfehlungen aus der letzten überörtlichen Prüfung zwischenzeitlich umgesetzt. Teilweise wurden Empfehlungen jedoch nach politischer Beratung bzw. aufgrund von dynamischen Entwicklungen nicht weiterverfolgt.

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

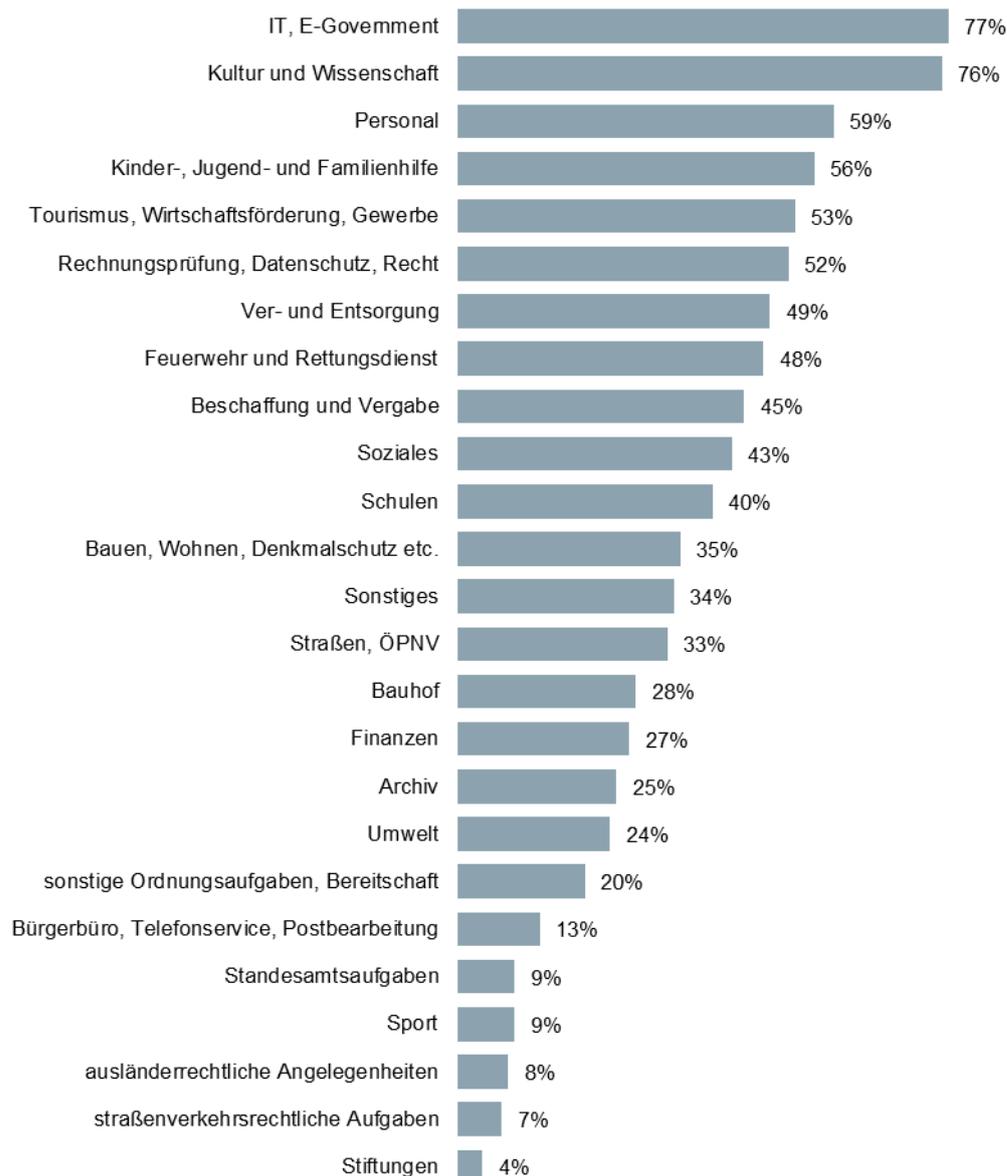
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir bereits 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

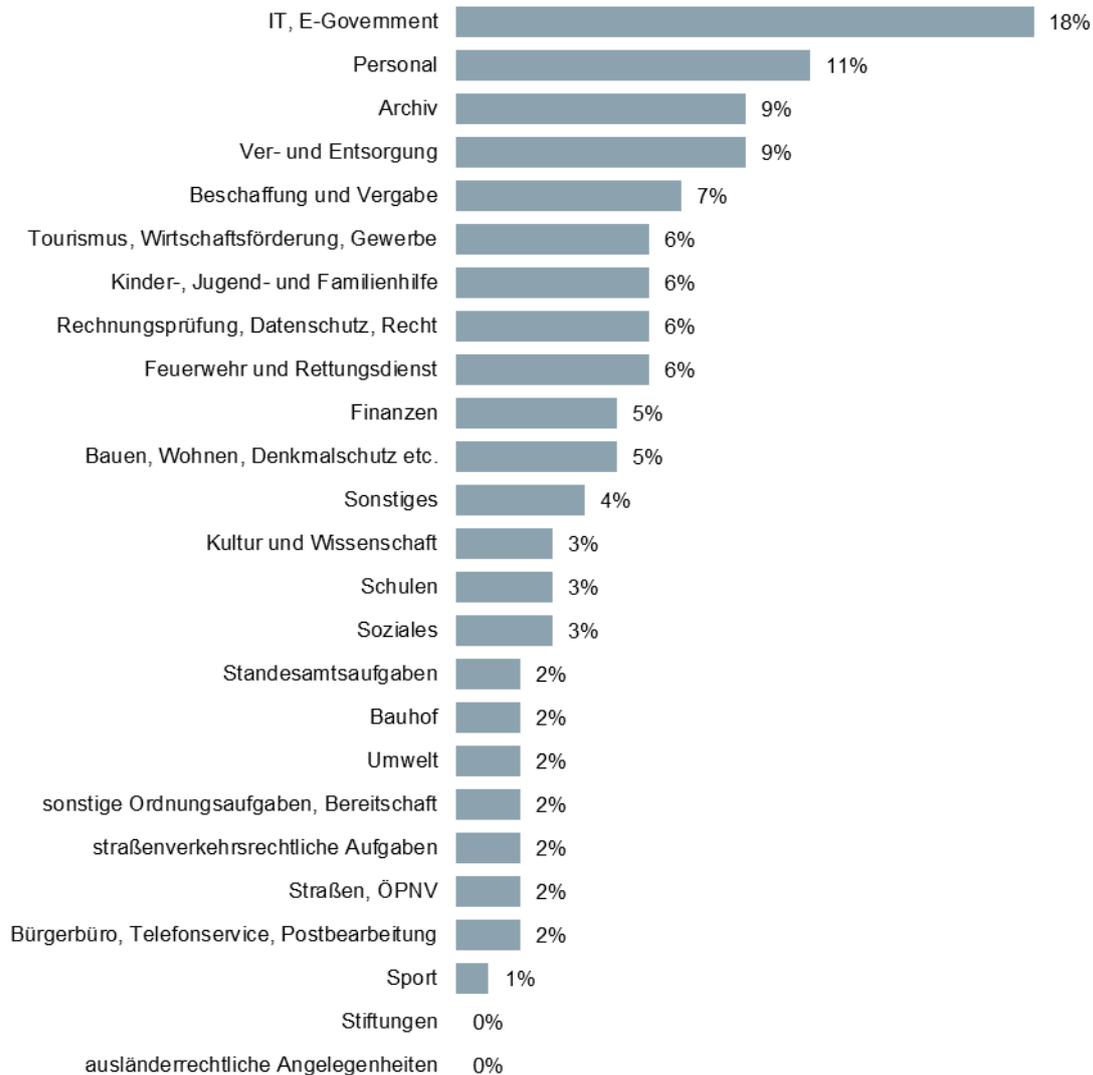


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

rade 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

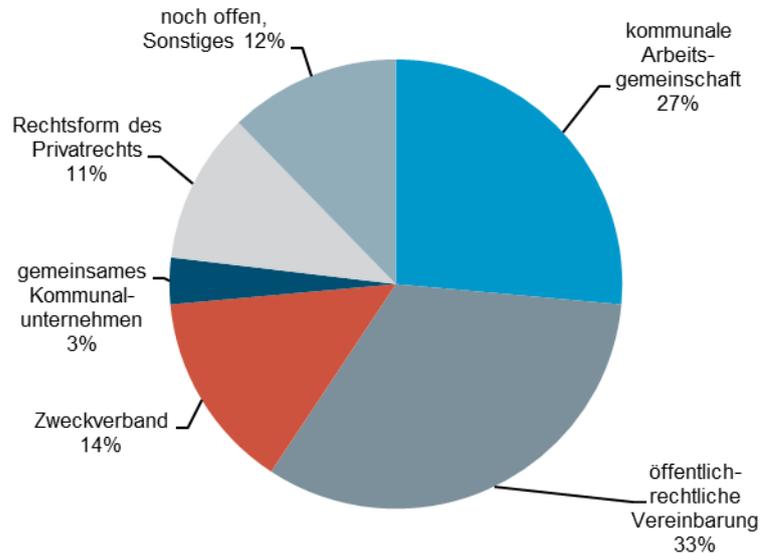


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

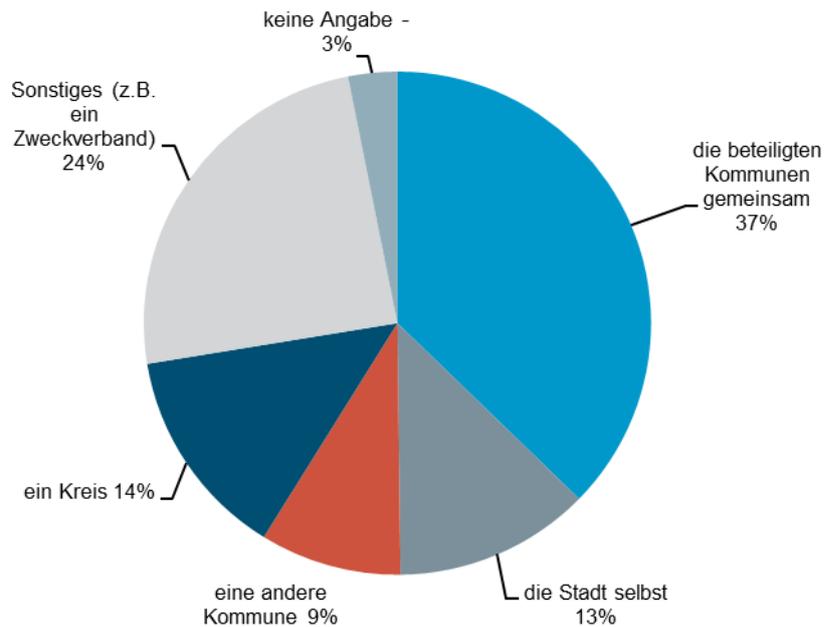


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

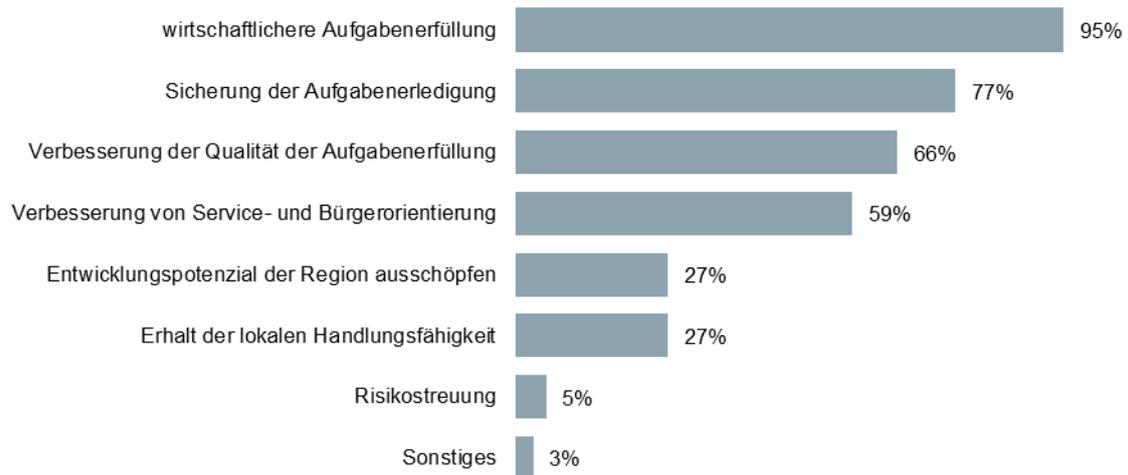


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei 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 nennt das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe als wesentliche Erfolgskriterien. Zudem setzen knapp 40 Prozent der Kommunen den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. 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 knappes Drittel 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 Geldern

Entsprechend des allgemeinen Landestrends hat die Stadt Geldern auch im Bereich der IT und Digitalisierung einen Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit gelegt. So ist sie dem IT-Verband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“ angeschlossen. Innerhalb des Verbandes wurde zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der konkreten Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) befasst.

Im Bereich Beschaffung und Vergabe bedient sich die Stadt Geldern des Angebotes der Gesellschaft für Kommunallogistik GmbH (KomLog GmbH). Bei der Beschaffung deckt die KomLog GmbH das gesamte Spektrum des kommunalen Einkaufs- und Beschaffungswesens ab. Dies unter anderem auf den Sektoren Hoch- und Tiefbau, Gebäudereinigung und -unterhaltung, Büro- und Schulbedarf sowie Kommunal- und Dienstfahrzeuge.

Einen weiteren Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit setzt die Stadt im Bereich Kultur und Wissenschaft. Sowohl die Volkshochschule (VHS) Gelderland als auch die Kreismusikschule werden interkommunal betrieben. Die Volkshochschule Gelderland ist eine Einrichtung in der Trägerschaft des VHS-Zweckverbandes Gelderland, der aus den Städten Geldern und Straelen und den Gemeinden Issum, Kerken, Rheurdt und Wachtendonk besteht. Sie ist Mitglied im Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen. Mitglieder der Kreismusikschule sind neben der Stadt Geldern noch der Kreis Kleve sowie die weiteren 15 Städte und Gemeinden des Kreises.

Auch in den Bereichen Tourismus und Wirtschaftsförderung macht die Stadt Geldern von interkommunaler Zusammenarbeit Gebrauch. Hier etwa in Form der Touristikagentur Niederrhein sowie der Kreiswirtschaftsförderung.

Aber auch die eher kleineren, aber sehr wirksamen und pragmatischen interkommunalen Kooperationen werden von der Stadt gepflegt. Exemplarisch sei hier nur die Adoptionsvermittlungsstelle des Kreises Kleve genannt.

Besonders bewährt haben sich aus Sicht der Stadt IKZ-Projekte im Bereich der Digitalisierung. Hier sieht die Stadt auch zukünftig noch weiteres Potenzial. So waren zum Zeitpunkt der Prüfung weitere Projekte zur DMS-Einführung, zur digitalen rechtssicheren Kommunikation und zum ersetzenden Scannen geplant.

Darüber hinaus findet aktuell ein intensiver Gedankenaustausch zur weiteren interkommunalen Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen Straelen und Wachtendonk statt. Die diesbezüglichen Gespräche werden nach Aussage der Stadt Geldern in Kürze fortgesetzt.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung von IKZ-Projekten bestehen dagegen nach Aussage der Stadt im unterschiedlichen Digitalisierungsgrad der Kommunen. Hier sollten gleiche technische Voraussetzungen geschaffen und gesetzliche Vorgaben zur Standardisierung auch nachverfolgt werden. Optimierungs-/ Anpassungsbedarf sieht die Stadt zudem bei einer unterstützenden Förderung auch von gemeinsamer Software. Auch eine Erweiterung des Nutzungsspektrums von Fördergeldern wäre vor allem zur Unterstützung einer personellen Entlastung wünschenswert.

Die Anfang 2020 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW hat für die Stadt Geldern eine hohe Bedeutung. Auch die Politik wird diesbezüglich je nach Verfahrensstand entsprechend involviert.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

² KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 Geldern wurde von Dezember 2020 bis Oktober 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Geldern das Vergleichsjahr 2019. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2019 sowie die Haushaltsplanung bis 2021 inklusive der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung.

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 | Mario Deckers |
| Finanzen | Christoph Boxleitner |
| Beteiligungen | Jan Müller |
| Hilfe zur Erziehung | Marcel Entrup |
| Bauaufsicht | Silke Ehrbar-Wulfen |
| Vergabewesen | Silke Ehrbar-Wulfen |

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

In Abschlussgesprächen hat die gpaNRW den Leitern der zuständigen Fachbereiche die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 02.11.2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Geldern im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 11.01.2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Mario Deckers

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---------------------------|--|------------|--|
| Haushaltssteuerung | | | |
| F1 | Das Amt für Finanzen der Stadt Geldern führt ein regelmäßiges Finanzcontrolling durch. Ein standardisiertes Finanzberichtswesen mit festgelegten Berichtsterminen ist bisher jedoch noch nicht implementiert worden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten. | E1 | Die gpaNRW empfiehlt den Aufbau eines standardisierten Finanzberichtswesens. Die einzelnen Fachämter sollten regelmäßig (mindestens einmal im Jahr) dem Amt für Finanzen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung für ihre zuständigen Teilpläne berichten. Darauf aufbauend kann das Amt für Finanzen einen Gesamtbericht erstellen und damit dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über den Stand der Haushaltssituation informieren. |
| F2 | Die Stadt Geldern konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. | E2 | Die Stadt Geldern sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. |
| F3 | Die Stadt Geldern überträgt weniger investive Auszahlungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dennoch kann die Stadt in 2019 nur knapp die Hälfte des insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz auch tatsächlich verausgaben. | E3.1 | Die Stadt Geldern sollte sicherstellen, dass vor Veranschlagung der investiven Ansätze im Haushalt die entsprechende Planungsreife vorliegt und die Anforderungen aus § 13 KomHVO erfüllt werden. |
| | | E3.2 | Um die gesetzlichen Vorgaben aus § 45 Abs. 3 KomHVO NRW einzuhalten, sollte die Stadt Geldern die Übersicht der Ermächtigungsübertragungen im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses dem Anhang beifügen. |
| F4 | Die Stadt Geldern ist durch eine zentrale Fördermittelstelle bei der Fördermittelakquise bereits gut aufgestellt. Strategische Vorgaben und konkrete Regelungen sind jedoch noch nicht vorhanden. | E4 | Die Stadt Geldern sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur beim Fördermittelmanagement auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|----------------------------|--|------------|--|
| F5 | Die Fördermittelbewirtschaftung bei der Stadt Geldern erfolgt bisher durch die einzelnen Fachbereiche. Eine zentrale Fördermitteldatenbank mit einem Fördercontrolling einschließlich Berichtswesen befindet sich derzeit im Aufbau. | E5 | Die Stadt Geldern sollte durch das zentrale Fördermittelmanagement ein Fördercontrolling für alle Maßnahmen der Stadt sicherstellen. Dies sollte insbesondere auch alle Baumaßnahme einschließen, die durch die Gelderner Baugesellschaft mbH durchgeführt werden. |
| Beteiligungen | | | |
| F1 | Das Berichtswesen entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Geldern ergeben. | E1 | Die Stadt Geldern sollte zukünftig die Beteiligungsberichte spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat einbringen bzw. die gesetzliche Frist zur Aufstellung des Gesamtabschlusses einhalten. Bei zukünftigen Beteiligungsberichten sollte zusätzlich auf die Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt eingegangen werden sowie zusätzliche Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung und der Lage der Beteiligung ergänzt werden. |
| F2 | Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Geldern ergeben. | E2 | Die Stadt Geldern sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. |
| Hilfe zur Erziehung | | | |
| F1 | Die Stadt Geldern greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung. | E1 | Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden. |
| F2 | Die Stadt Geldern bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten. | E2 | Die Stadt Geldern sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. |
| F3 | Die Stadt Geldern hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Erste Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen seitens der politischen Gremien. | E3 | Die Stadt Geldern sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte die Stadt konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Sie sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern. |
| F4 | Die Stadt Geldern kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen. | E4 | Die Stadt Geldern sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung etablieren, steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen, diese regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen darstellen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|--------------|---|------------|--|
| F5 | Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Geldern einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft. | E5 | Die Stadt Geldern sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung eines zukünftigen Fach- und Finanzcontrollings könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden. |
| F6 | Die Darstellung der Prozesse im Qualitätshandbuch der Stadt Geldern können noch optimiert werden. Die Prozesse im Handbuch beinhalten keine zeitlichen Vorgaben oder Fristen. | E6 | Das Jugendamt der Stadt Geldern sollte in die Prozessbeschreibungen zeitliche Vorgaben und Fristen aufnehmen. |
| F7 | Das Hilfeplanverfahren enthält verbindliche Verfahrensstandards. Es fehlen jedoch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten. | E7 | Die Stadt Geldern sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen. |
| F8 | Die Stadt Geldern hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses. Fehlende Informationen zu Erfahrungen und Erfolgen mit Anbietern erschweren die Auswahl des richtigen Anbieters. | E8 | Die Stadt Geldern sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern, um umfassende Informationen bei der Anbieterauswahl zu erhalten. |
| F9 | Die Stadt Geldern bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Es fehlen jedoch schriftlich festgelegte Verfahrensstandards, die Arbeitsabläufe verbindlich und transparent festlegen. | E9 | Die Stadt Geldern sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen, um insbesondere neuen Fachkräften transparente und verbindliche Arbeitsabläufe vorzugeben. |
| F10 | Die Stadt Geldern verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Dies birgt die Gefahr, dass Risiken und Fehlerquellen nicht oder zu spät erkannt werden. Es gibt für alle Fachkräfte und Vorgesetzten einsehbare Wiedervorgaben. Dies erleichtert den Überblick zur zeitgerechten Aufgabenerledigung. | E10 | Bei den Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus. |
| F11 | Bisher konnten im Jugendamt Geldern die Stellen für die Hilfen zur Erziehung nach Fluktuationen wiederbesetzt werden. Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD war bisher nicht vorhanden. | E11 | Die Stadt Geldern sollte die Stellenbemessung des ASD regelmäßig überprüfen, um eine bedarfsgerechte Stellenausstattung zu gewährleisten. |
| F12 | Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Geldern. Dies führt zu einer hohen Haushaltsbelastung der Stadt. | E12 | Die Stadt Geldern sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|--------------------|---|------------|--|
| F13 | Sämtliche Vergleichsstädte haben im Jahr 2019 niedrigere Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Einwohner unter 21 Jahren als die Stadt Geldern. Geldern hat vergleichsweise viele Hilfefälle in dieser Hilfeart. Beides wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus. | E13 | Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich sollte die Stadt Geldern die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, die Sozialpädagogische Familienhilfe und auch den Erziehungsbeistand im Rahmen eines zukünftigen Controllings differenziert betrachten und entsprechend nach Fachleistungsstunden, Betreuungszeiten über einen Zeitraum von wenigen Jahren und Abbruchquoten, auch trägerbezogen, auswerten. |
| F14 | Bei der Vollzeitpflege sind sowohl die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als auch die Falldichte in der Stadt Geldern höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe Aufwendungen und Falldichte hat, wirkt sich das insgesamt negativ auf die HzE-Aufwendungen und somit auf den HzE-Fehlbetrag aus. | E14 | Die Stadt Geldern sollte im stationären Bereich weiter die Vollzeitpflege favorisieren und ausbauen. Gleichzeitig sollte sie versuchen, die Aufwendungen und die Fallzahlen in Heimerziehung zu reduzieren. |
| F15 | Die Stadt Geldern gehört bei der Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Hierdurch wird der Fehlbetrag HzE maßgeblich negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren bilden den neuen Maximalwert. | E15 | Das Jugendamt sollte durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Fallzahlen in Heimunterbringung möglichst reduzieren. Angesichts der steigenden durchschnittlichen Aufwendungen sollte Geldern die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Einrichtungswahl einfließen lassen. Die Stadt Geldern sollte intensiver an der Rückführung arbeiten. |
| F16 | Die Stadt Geldern hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren für die Eingliederungshilfen bewegen sich ebenfalls auf einem vergleichsweise hohen Niveau. | E16 | Angesichts der hohen Falldichte nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Geldern ihre Zugangssteuerung überprüfen und ggf. intensivieren. Des Weiteren sollte die Stadt Geldern Kernprozesse für die Gewährung der Eingliederungshilfe und für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in die schriftlichen Verfahrensstandards fixieren. |
| F17 | Die Fallzahlen für junge Volljährige sind in der Stadt Geldern im Prüfungszeitraum deutlich gestiegen. Vor allem im ambulanten Bereich ist ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Die Falldichte liegt auf einem sehr hohen Niveau. | E17.1 | Angesichts der auffälligen Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen sollte die Stadt Geldern ihre Hilfen für junge Volljährige analysieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln. Vor allem kostenintensive stationäre Maßnahmen sollten in Fallrevision ausgewertet werden. |
| | | E17.2 | Die Stadt Geldern sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche engmaschiger durchgeführt werden. |
| Bauaufsicht | | | |
| F1 | Die Bauaufsicht der Stadt Geldern hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Ein Kriterienkatalog als Entscheidungs- | E1.1 | Um die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen weiter zu optimieren, sollte die Bauaufsicht einen elektronisch geführten Kriterienkatalog anlegen und kontinuierlich fortführen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|--------------|---|------------|--|
| | <p>dungshilfe bei Ermessensentscheidungen befindet sich im Aufbau. Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt weitestgehend aus. Es gibt hier noch Optimierungsmöglichkeiten.</p> | | |
| | | E1.2 | <p>Die Bauaufsicht sollte den Gebührenrahmen auch bei den nachzufordernden Unterlagen ausschöpfen, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen und die Antragstellenden zu einer besseren Güte der eingereichten Anträge zu motivieren.</p> |
| F2 | <p>Die Bauaufsicht stellt für Bauwillige umfangreiche Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Sie könnte den Internetauftritt noch optimieren. Einen Flyer oder eine Broschüre für Antragstellende gibt es nicht.</p> | E2 | <p>Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch kundenfreundlicher gestalten. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauwillige empfehlen wir ergänzend einen Flyer anzubieten.</p> |
| F3 | <p>Als Arbeitshilfen erarbeitet die Bauaufsicht zurzeit einheitliche Checklisten. Durch die doppelte Aktenführung, in Form der Papier- und der digitalen Akte, entstehen Medienbrüche. Die Stadt hat keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse von Antragsverfahren in der Bauaufsicht erlassen.</p> | E3.1 | <p>Die Standardisierung der Entscheidungsprozesse durch einheitliche Checklisten und Arbeitshilfen sollte die Bauaufsicht weiter vorantreiben, um die Qualität der Bearbeitung von Bauantragsverfahren sowie die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.</p> |
| | | E3.2 | <p>Um Medienbrüche und damit Mehrarbeiten auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte die Stadt perspektivisch auf die digitale Bauakte umstellen.</p> |
| | | E3.3 | <p>Die Stadt Geldern sollte die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse in der Bauaufsicht schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten.</p> |
| F4 | <p>Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Geldern überwiegend effektiv organisiert. Es gibt noch Optimierungsmöglichkeiten.</p> | E4.1 | <p>Die Sichtung der Bauanträge im Hauptamt ist aus Sicht der gpaNRW für die ordnungsgemäße Abwicklung der Verfahren nicht erforderlich und verlängert den Prozess unnötig. Diesen zusätzlichen Verfahrensschritt sollte die Stadt daher überdenken.</p> |
| | | E4.2 | <p>Zur weiteren Reduzierung der Laufzeiten sollte die Bauaufsicht die Digitalisierung der Beteiligungsverfahren weiter vorantreiben und die externen Stellungnahmeverfahren, soweit möglich, bereits parallel zu den internen anstoßen.</p> |
| F5 | <p>Die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauverfahren bei der Stadt Geldern positionieren sich interkommunal im Mittelfeld. Differenzierte Auswertungen nach der Art des Genehmigungsverfahrens sind bisher nicht möglich.</p> | E5 | <p>Die Stadt Geldern sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren softwaretechnisch unterscheiden und neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Auf diese Weise</p> |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---------------------|--|------------|---|
| | | | könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen und wäre für eine künftige Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet. |
| F6 | Die Bauaufsicht in Geldern liegt bei den Fällen je Vollzeitstelle leicht unter dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Das Erheben ergänzender Kennzahlen war auf Grund der Datenlage nicht möglich. | E6 | Die Stadt Geldern sollte Fallaufkommen und Rückstände bei den Bauanträgen kontinuierlich durch geeignete Kennzahlen erheben und als Steuerungsgrundlage nutzen. |
| F7 | Die gewählte Softwarelösung der Stadt Geldern ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht. | E7 | Die Stadt Geldern sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW prüfen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln. |
| F8 | Die Bauaufsicht bildet aktuell keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet die Stadt auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit. | E8 | Die Stadt Geldern sollte in der Bauaufsicht konsequent und nachhaltig Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und den Fällen je Vollzeitstelle an. |
| Vergabewesen | | | |
| F1 | Die Stadt Geldern hat keine zentrale Vergabestelle. In den letzten zwei Jahren hat die Stadtverwaltung einige ihrer Vergabemaßnahmen durch zwei voneinander unabhängige, privatrechtlich organisierte Gesellschaften durchführen lassen. Bei vielen Vergabemaßnahmen sind die Gesellschaften nicht an die kommunalen Vergabegrundsätze gebunden. Daraus resultieren aus Sicht der gpaNRW Risiken wie einer verminderten Korruptionsprävention. | E1.1 | Die Stadt sollte die Dienstanweisung zur Vergabeordnung zeitnah an die bereits vollzogenen Änderungen in der Vergabepraxis anpassen. |
| | | E1.2 | Neben der Durchführung der Schwachstellenanalyse bei der GBG sollte die Stadt für die Beschäftigten der Gesellschaft verbindliche Regelungen zur Korruptionsprävention treffen. Darüber hinaus sollte sie als Gesellschafterin der KomLog auch für diese die Durchführung einer Schwachstellenanalyse anstoßen. |
| F2 | Bis zur Ausgliederung der Vergabemaßnahmen ist die örtliche Rechnungsprüfung gut in das Vergabeverfahren eingebunden gewesen. Aktuell ist dies nicht mehr in allen Fällen gegeben, wodurch der Stadt diese Kontrollinstanz zum Teil verlorengeht. | | |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|--|--|------------|--|
| F3 | Die Stadt Geldern erfüllt einige Vorgaben des KorruptionsbG NRW. Einzelne Aspekte sollte sie noch optimieren. So hat die Stadt bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Es gibt zwar Richtlinien zur Korruptionsprävention, aber noch keine verbindliche Dienstanweisung. | E3.1 | Die Stadt Geldern sollte den Verbindlichkeitscharakter der Regelungen zur Korruptionsprävention festigen und in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Hierbei ist es empfehlenswert, sich den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung von allen Beschäftigten durch ihre Unterschrift bestätigen zu lassen. |
| | | E3.2 | Die Stadt Geldern sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden. |
| | | E3.3 | Die Stadt könnte die Informationsbasis zu den Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Gremien verbessern. Die Stadt sollte verbindlich festgeschriebene Regelungen zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW treffen. |
| F4 | In der Stadt Geldern spielt das Thema Sponsoringleistungen bisher keine große Rolle. Es gibt zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring. | E4 | Die Stadt Geldern sollte in die neu zu erstellende Dienstanweisung Korruptionsprävention auch den Bereich des Sponsorings aufnehmen und die im Bericht dargelegten Kriterien berücksichtigen und künftig beachten. |
| F5 | Die Stadt Geldern betreibt noch kein durchgängiges, systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling gibt es nicht. Die Bedarfsfeststellungen bei den investiven Baumaßnahmen waren in den letzten Jahren relativ verlässlich. | E5 | Die Stadt Geldern sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Dabei sollte die Stadt auch ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich implementieren. |
| F6 | Es finden sich vereinzelt Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen in den Bestimmungen zum Vergabewesen der Stadt Geldern. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. | E6 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen. |
| Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung | | | |
| F7 | Die betrachteten Vergabemaßnahmen waren übersichtlich aufgebaut aber zum Teil nicht ausreichend dokumentiert. Rechtliche Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen hat die Stadt im Wesentlichen erfüllt. Die örtliche Rechnungsprüfung hat sich in den Fällen, in denen sie beteiligt wurde, ordnungsgemäß und fachkundig eingebracht. | | |
| F8 | Die Bedarfsstelle hat die ersten drei Nachträge nicht gemäß der DA-Vergabe beauftragt. Zwei der Nachträge lagen über 5.000 Euro und wären somit vorab von der örtlichen Rechnungsprüfung zu prüfen gewesen. | E8 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte darauf achten, jeden Nachtrag hinreichend zu begründen und förmlich zu beauftragen. Der örtlichen Rechnungsprüfung sind Nachträge den Wertgrenzen entsprechend zur vorherigen Prüfung vorzulegen. Die |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|--------------|---|------------|--|
| | | | Stadt sollte hinsichtlich der begleitenden Planungsfirmen die Einhaltung der Vertragsbedingungen sowie der Vorschriften der VOB/B sicherstellen, um eine ordnungsgemäße Aktenführung und Abrechnung gewährleisten zu können. |
| F9 | Die Abweichung der Schlussrechnung von der Auftragssumme liegt bei 61 Prozent. Die Bedarfsstelle hat die Abweichung nicht in voller Höhe in der Vergabeakte begründet. Das Abnahmeprotokoll fehlt in der Vergabeakte. | E9.1 | Die Stadtverwaltung sollte Abweichungen von der Auftragssumme, die über die abgebildeten Nachtragsvereinbarungen hinausgehen, in der Vergabeakte begründet dokumentieren. |
| | | E9.2 | Die Stadtverwaltung sollte die Schlussabnahme aus Gewährleistungsgründen schriftlich in der Vergabeakte dokumentieren. |
| F10 | Die örtliche Rechnungsprüfung konnte die Maßnahme auf Grund fehlender Unterlagen nicht prüfen. Die Bedarfsstelle hat die Unterlagen bis dato nicht vervollständigt und der örtlichen Rechnungsprüfung nicht erneut vorgelegt. | E10 | Die Bedarfsstellen sollten der örtlichen Rechnungsprüfung die Unterlagen zur Schlussrechnung vollständig und nachvollziehbar dokumentiert zur Prüfung vorlegen. Im vorliegenden Fall sollte die Bedarfsstelle die Mängel heilen und die vollständigen Unterlagen zeitnah zur abschließenden Prüfung nachreichen. |
| F11 | Die Abstimmung mit der örtlichen Rechnungsprüfung vor der Bekanntmachung blieb aus. | E11 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte darauf achten, die Einhaltung des vorgegebenen Vergabeworkflows und damit die vorgeschriebene Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sicherzustellen. |
| F12 | Die Kostenberechnung für die Maßnahme ist nicht in der Vergabeakte dokumentiert. | E12 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte darauf achten, dass sie maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung in der Vergabeakte dokumentiert. |
| F13 | Die Stadt hat keine Kostenberechnung für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen erstellt. Die Maßnahme stützte sich lediglich auf das Angebot der im Rahmenvertrag auf Basis von Zeitvertragsarbeiten zur Wartung der Sanitäranlagen benannten Firma. Die Stadt hat nicht alle Nachträge begründet, der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt und förmlich beauftragt. | E13 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte vor Sanierungsmaßnahmen eine fundierte Kostenberechnung erstellen. Sie sollte prüfen, ob der Umfang, der zu erwartenden Maßnahme, von bestehenden Rahmenverträgen abgedeckt oder ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. |

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

| | gering | Handlungsbedarf | hoch |
|--------------------|--------|-----------------|------|
| Haushaltssituation | | ▲ | |

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Geldern die Haushaltssituation zu verbessern ist nicht so hoch, wie bei anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 können ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte vorgelegt werden. Die **Jahresergebnisse** schwanken dabei zwischen minus 3,4 Mio. Euro und plus 1,8 Mio. Euro.

Der **Haushaltsplan** 2021 mit der mittelfristigen Planung bis 2024 sieht durchgehend Defizite vor. Um die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie zumindest teilweise abzufedern, hat der Landesgesetzgeber haushaltsrechtliche Hilfen nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)³ für die Kommunen in NRW geregelt. Die Haushaltsbelastung infolge der COVID-19-Pandemie ist bei der Haushaltsplanung 2021 zu prognostizieren und als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen. Für 2021 beträgt diese prognostizierte Mehrbelastung der Stadt Geldern 4,6 Mio. Euro. Ohne die – rein buchungstechnischen – Bilanzierungshilfen würden die Plan-Ergebnisse mit Defiziten zwischen 7,5 und 12,5 Mio. Euro ausfallen. Die Planung wichtiger Ertrags- und Aufwandspositionen ist dabei plausibel und nachvollziehbar dargestellt.

Das **Eigenkapital** der Stadt Geldern hat sich leicht verringert. Dennoch verfügt die Stadt mit einer Eigenkapitalquote von 40 Prozent über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 3,8 Mio. Euro und kann damit nur begrenzt ihrer Funktion zum Ausgleich von Fehlbeträgen nachkommen. Nach dem jetzigen Stand ist die Ausgleichsrücklage 2022 aufgebraucht und die allgemeine Rücklage muss in Anspruch genommen werden. Aufgrund der jedoch nach wie vor guten Eigenkapitalausstattung ist die Stadt Geldern von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

Die **Schulden** der Stadt Geldern sind vergleichsweise gering. Bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten gehört die Stadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten

³ 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

Werten. Die investiven Maßnahmen der letzten Jahre sind im Wesentlichen neben den eigenen liquiden Mitteln vor allem durch Zuwendungen Dritter finanziert worden. Auch auf Konzern-ebene gehört Geldern zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Die Stadt Geldern hat in den vergangenen Jahren regelmäßig in ihr **Anlagevermögen** investiert. Die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Straßenvermögen stellt sich dementsprechend ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere umfangreiche Baumaßnahmen, vor allem im Schulbereich, mit einem hohen Investitionsvolumen geplant. Bei einer Realisierung wird sich die Verschuldung der Stadt deutlich erhöhen.

Die Stadt Geldern verfügt aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung und der vergleichsweise niedrigen Verschuldung über eine gute Ausgangslage. Neben der geplanten umfangreichen Investitionstätigkeit gilt es jedoch auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern. Geldern hat aufgrund des NKF-CIG 29,5 Mio. Euro Mindererträge für die Jahre 2021 bis 2024 im städtischen Haushalt identifiziert und diese als außerordentlichen Ertrag eingeplant. Diese Bilanzierungshilfe muss die Stadt ab dem Jahr 2025 ergebniswirksam abschreiben oder einmalig mit dem Eigenkapital verrechnen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Um aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation** und für den Planungsprozess zur Verfügung zu haben ist es künftig erforderlich, bei der Erstellung des Jahresabschlusses die gesetzlich vorgegebene Frist einzuhalten. Zudem empfiehlt die gpaNRW den Aufbau eines standardisierten Finanzberichtswesens. Die einzelnen Fachämter sollten regelmäßig (mindestens einmal im Jahr) dem Amt für Finanzen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung für ihre zuständigen Teilpläne berichten. Darauf aufbauend kann das Amt für Finanzen einen Gesamtbericht erstellen und damit den Verwaltungsvorstand und den Rat über den Stand der Haushaltssituation informieren.

Die sich regelmäßig ergebenden Aufwandssteigerungen der letzten Jahre konnte die Stadt Geldern im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Um die Bürger zu entlasten, hat die Stadt bewusst auf Konsolidierungsmaßnahmen im Ertragsbereich, wie z. B. eine Anhebung des Hebesatzes zur Grundsteuer B, verzichtet. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann aber nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch **Konsolidierungsmaßnahmen** bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die Stadt Geldern sollte daher vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren.

Die Haushaltsbewirtschaftung wird stark von den **übertragenen Haushaltsermächtigungen** aus dem Vorjahr beeinflusst. Die Stadt Geldern überträgt dabei im investiven Bereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dennoch kann die Stadt in 2019 nur knapp die Hälfte des insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsansatzes auch tatsächlich verausgaben. Dies deutet daraufhin, dass im Haushaltplan eine Vielzahl von Maßnahmen veranschlagt werden, die aber realistischerweise nicht alle umgesetzt werden können. Die Stadt Geldern sollte daher sicherstellen, dass vor Veranschlagung der investiven Ansätze im Haushalt die entsprechende Planungsreife vorliegt und die Anforderungen aus § 13 KomHVO erfüllt werden.

Die Stadt Geldern hat in 2019 ein **zentrales Fördermittelmanagement** eingerichtet und sich daher in diesem Bereich organisatorisch neu aufgestellt. Durch das Fördermittelmanagement

erfolgt eine zentrale Fördermittelrecherche und Bearbeitung für alle Hochbaumaßnahmen. Die Stadt Geldern sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Auch sollte durch das zentrale Fördermittelmanagement ein Fördercontrolling für alle Maßnahmen der Stadt sichergestellt werden. Dies sollte insbesondere auch alle Baumaßnahmen einschließen, die durch die Gelderner Baugesellschaft mbH durchgeführt werden. Die Stadt Geldern plant derzeit den Aufbau einer zentralen Fördermitteldatenbank. Damit soll das zentrale Fördermittelmanagement weiter optimiert und ein zentraler Überblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen innerhalb der Verwaltung erreicht werden. Die Fördermitteldatenbank soll in einem weiteren Schritt die Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen bilden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgefördert 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 Geldern ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Geldern 2014 bis 2021

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war das Jahr 2013. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Der Jahresabschluss 2019 liegt als Entwurf vor und wird unter dem Vorbehalt der örtlichen Rechnungsprüfung in die Analysen mit einbezogen. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2022 bis 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die geprüften Gesamtabstchlüsse liegen bis 2015 vor. Die Stadt Geldern plant derzeit die Aufstellung der Gesamtabstchlüsse 2016 bis 2020.

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabstchlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist eine Gemeinde von der Pflicht, einen Gesamtabstchluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Rat für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Von dieser Befreiungsmöglichkeit möchte die Stadt künftig Gebrauch machen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Geldern kann im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 jeweils zumindest fiktiv ausgeglichene Haushalte vorlegen. Sie unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Mit dem Haushalt 2021 wird jedoch zur Deckung des geplanten Fehlbetrages die allgemeine Rücklage verringert. Die aufsichtsrechtliche Genehmigung nach § 75 Abs. 4 GO NRW liegt vor.

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 Geldern 2014 bis 2021

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

Bis 2019 bezieht sich der Haushaltsstatus auf die Jahresabschlüsse, für 2020 und 2021 auf den Haushaltsplan.

Jahresergebnisse und Rücklagen Geldern 2014 bis 2019 (IST)

| Grundzahlen/ Kennzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro * | -2.907 | -1.515 | -3.374 | 1.725 | -2.208 | 1.356 |

| Grundzahlen/ Kennzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------------|------------|------------|---------------------------|------------|---------------------------|
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro | 7.846 | 6.331 | 2.958 | 4.683 | 2.474 | 3.831 |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 113.178 | 113.178 | 112.605 | 112.320 | 112.277 | 112.127 |
| Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro | -2.907 | -1.515 | -3.374 | 1.725 | -2.208 | 1.356 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | 2,3 | 1,3 | 2,8 | positives Ergebnis | 1,9 | positives Ergebnis |

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

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

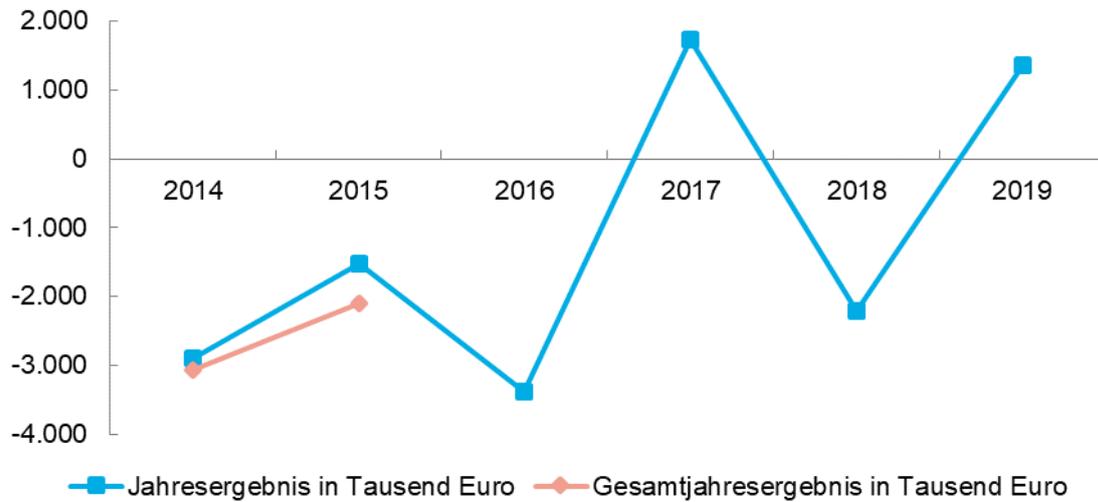
| Grundzahlen/ Kennzahlen | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro | -2.632 | -7.522 | -12.496 | -8.238 | -7.474 |
| Außerordentliche Erträge (Haushaltsbelastungen durch COVID-19-Pandemie) in Tausend Euro | 0 | 4.552 | 10.844 | 7.349 | 6.757 |
| Jahresergebnis in Tausend Euro | -2.632 | -2.970 | -1.652 | -889 | -717 |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro | 1.199 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro | 112.127 | 110.355 | 108.704 | 107.815 | 107.097 |
| Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro | -2.632 | -1.199 | 0 | 0 | 0 |
| Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro | 0 | -1.772 | -1.652 | -889 | -717 |
| Fehlbetragsquote in Prozent | 2,3 | 2,6 | 1,5 | 0,8 | 0,7 |

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Geldern erzielt im Zeitraum 2014 bis 2019 in zwei von sechs Jahren positive Ergebnisse. Dabei hat die Stadt jeweils von hohen Steigerungen bei den risikobehafteten Steuererträgen und dem Finanzausgleich profitiert.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2019

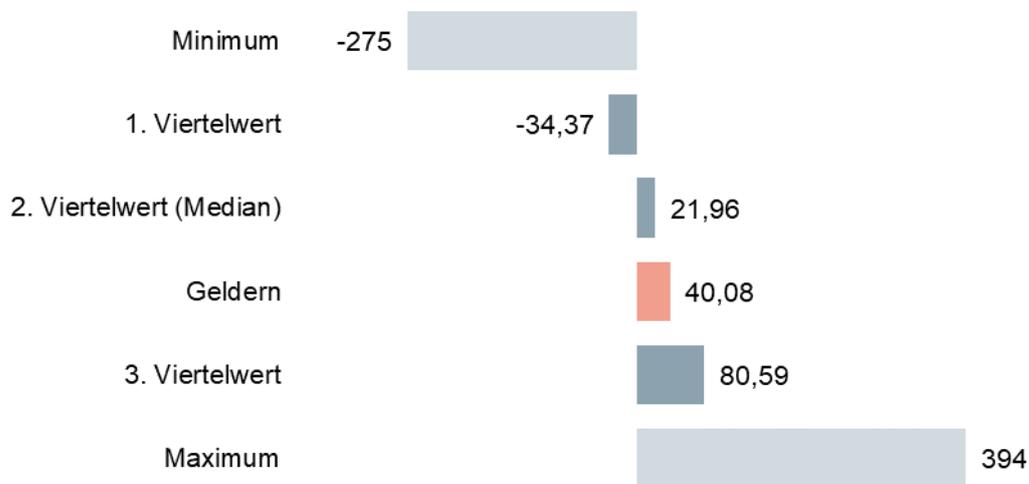


Im Betrachtungszeitraum kann die Stadt Geldern nur in 2017 und 2019 mit den erzielten Erträgen ihre Aufwendungen decken. Ansonsten werden in den Ergebnisrechnungen Fehlbeträge ausgewiesen. In der dargestellten Zeitreihe beträgt das aufsummierte Jahresergebnis -6,9 Mio. Euro.

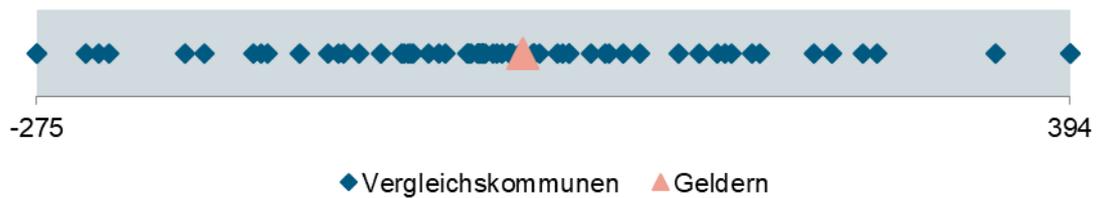
Der Jahresüberschuss 2017 von 1,7 Mio. Euro stellt eine Verbesserung gegenüber dem Vorjahr von 5,1 Mio. Euro dar. Dies ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Gewerbesteuererträge (+4,4 Mio. Euro) und höhere Schlüsselzuweisungen vom Land (+3,2 Mio. Euro) zurückzuführen. Die Planung für 2019 sah noch ein Defizit von 3,8 Mio. Euro vor. Nach dem Entwurf zum Jahresabschluss 2019 ergibt sich ein positives Jahresergebnis von 1,4 Mio. Euro. Die Stadt Geldern konnte hier von einer weiteren Steigerung bei der Gewerbesteuer profitieren (+2,0 Mio. Euro gegenüber 2018).

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich für 2019 ein Jahresergebnis von 40,08 Euro. Damit positioniert sich die Stadt Geldern im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



In den Jahren 2016 und 2018 gehört Geldern zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Jahresergebnis je Einwohner. In den restlichen Jahren positioniert sich die Stadt in der Hälfte mit den besseren Werten.

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 Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 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. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

| Geldern | |
|--|----------------|
| Jahresergebnis | 1.356 |
| Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich) | -33.652 |
| Bereinigungen Sondereffekte | -209 |
| = bereinigtes Jahresergebnis | -32.505 |
| Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) | +28.176 |
| = strukturelles Ergebnis | -4.329 |

Das modellhaft errechnete strukturelle Ergebnis 2019 ist um 5,7 Mio. Euro niedriger als das tatsächliche Jahresergebnis 2019. Dies ergibt sich vor allem aus folgenden Gründen:

- Der Durchschnittswert der letzten fünf Jahre bei der Gewerbesteuer ist um 2,6 Mio. Euro geringer als der Wert aus 2019.
- 2019 konnte die Stadt Geldern wie schon in 2017 und 2018 hohe Erträge aus den Schlüsselzuweisungen vereinnahmen. Der Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ist um 2,1 Mio. Euro geringer.
- Zudem haben nichtzahlungswirksame Erträge von 0,2 Mio. Euro das Jahresergebnis als Sondereffekt beeinflusst.

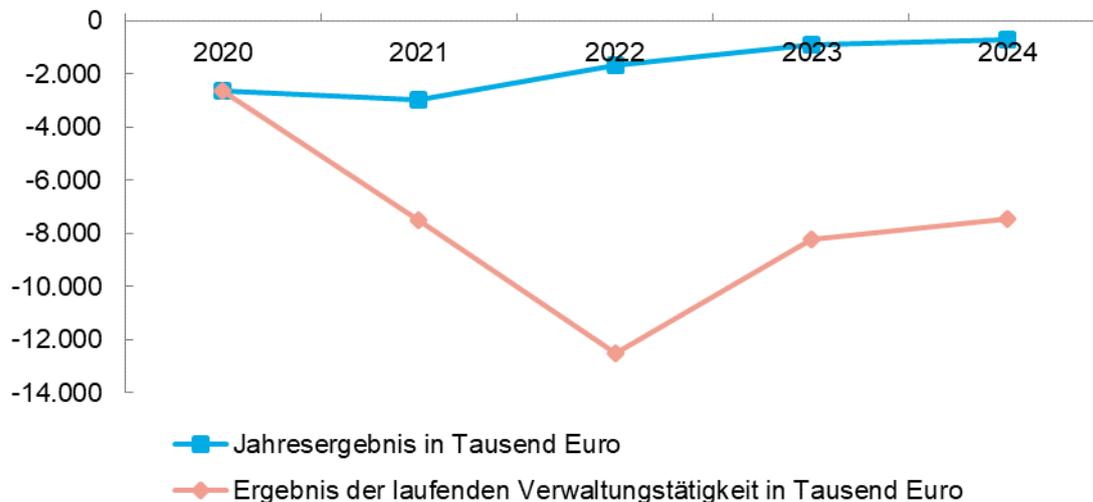
Aus der Modellrechnung des strukturellen Ergebnisses lässt sich ableiten, dass das positive Jahresergebnis 2019 maßgeblich von der positiven konjunkturellen Entwicklung beeinflusst ist. Nur wenn sich diese verstetigt, wird sich das strukturelle Ergebnis nachhaltig verbessern. Kühlt sich die konjunkturelle Entwicklung wiederum auf das Niveau der Durchschnittswerte der Jahre 2015 bis 2019 ab, steigt der Konsolidierungsbedarf der Stadt Geldern.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie belasten die Planergebnisse der Stadt Geldern. Nur durch die rein buchungstechnischen außerordentlichen Erträge des § 4 NKF-CIG kann sie die bis 2024 geplanten Defizite geringhalten. Die Planung wichtiger Ertrags- und Aufwandspositionen ist dabei plausibel und nachvollziehbar dargestellt.

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

Jahresergebnisse Geldern in Tausend Euro 2020 bis 2024



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

Im Haushaltsplan 2021 mit der mittelfristigen Planung bis 2024 werden die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sichtbar. Die Stadt Geldern hat entsprechend den gesetzlichen Vorgaben aus § 4 des NKF-CIG die infolge der COVID-19-Pandemie voraussichtlich entstehende Haushaltsbelastung prognostiziert und als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan aufgenommen. Für 2021 beträgt diese prognostizierte Mehrbelastung 4,6 Mio. Euro. Ohne diese – rein buchungstechnische – Bilanzierungshilfe würden die Plan-Ergebnisse mit Defiziten zwischen 7,5 und 12,5 Mio. Euro ausfallen (= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit). Auch für 2020 hat die Stadt Geldern ein Defizit von 2,6 Mio. Euro eingeplant. Nach ersten Einschätzungen des Amtes für Finanzen wird sich dieses Defizit im Ergebnis auf eine Mio. Euro reduzieren. Bei einer derzeit kalkulierten Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG von ebenfalls einer Mio. Euro ergibt sich nach derzeitigen Stand für 2020 eine schwarze null.

Die Planung einer Kommune unterliegt naturgemäß Chancen und Risiken. Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis (strukturelles Ergebnis) mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. Die Stadt Geldern plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 0,7 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2019 von minus 4,3 Mio. Euro bedeutet dies eine Verschlechterung von 3,6 Mio. Euro.

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

| Grundzahlen | 2019 in Tausend Euro | 2024 in Tausend Euro | Differenz in Tausend Euro | Jährliche Änderung in Prozent |
|---|----------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Erträge | | | | |
| Gewerbesteuer * | 14.905 | 19.500 | 4.595 | 5,5 |
| Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer * | 14.509 | 18.000 | 3.491 | 4,4 |
| Schlüsselzuweisungen * | 11.234 | 11.850 | 616 | 1,1 |
| Übrige Erträge | 60.078 | 59.924 | -155 | -0,1 |
| Aufwendungen | | | | |
| Personalaufwendungen | 22.840 | 27.346 | 4.506 | 3,7 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 21.008 | 24.255 | 3.247 | 2,9 |
| Allgemeine Kreisumlage * | 13.894 | 16.900 | 3.006 | 4,0 |
| Sonstige Transferaufwendungen | 23.337 | 25.531 | 2.194 | 1,8 |
| Übrige Aufwendungen | 18.291 | 15.959 | -2.332 | -2,7 |

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW den Ist-Wert 2019 durch den Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2019 ersetzt.

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

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

1.3.3.1 Steuererträge

Die **Gewerbesteuererträge** der Stadt Geldern haben sich in den letzten Jahren, wie bei den meisten Kommunen, positiv entwickelt. In 2019 konnte die Stadt einen Betrag von 17,5 Mio. Euro vereinnahmen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung von rund zwei Mio. Euro. Für 2020 sind nach aktuellem Stand Gewerbesteuererträge in Höhe von 15,2 Mio. Euro vereinnahmt worden. Zudem erhält die Stadt Geldern eine Gewerbesteuerausgleichsleistung vom Bund und vom Land in Höhe von 3,5 Mio. Euro. Dieser vergleichsweise hohe Steuerertrag in 2020 von insgesamt 18,7 Mio. Euro wirkt sich zeitversetzt auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus. Auf diese Ertragsposition wird unter der Überschrift „Aufwendungen und Erträge des Finanzausgleichs“ eingegangen. Für 2021 rechnet Geldern mit einem deutlichen Rückgang der Gewerbesteuer auf 16,5 Mio. Euro und plant entsprechend den gesetzlichen Regelungen

Mindererträge von zwei Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan ein. Im weiteren Planungsverlauf bis 2024 legt die Stadt Geldern die Orientierungsdaten des Landes⁴ sowie eigene Berechnungen der Ansatzplanung zugrunde. Insgesamt ist das Planungsverhalten in diesem Bereich als vorsichtig zu bewerten. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht zu erkennen.

Nach der Gewerbesteuer ist der **Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer** für die Stadt Geldern die wichtigste Ertragsposition. Beide Ertragspositionen zusammen machen in 2019 rund 33 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge aus. Durch die grundsätzliche Abhängigkeit bei diesen Steuererträgen von der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt plant beim Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer mit einer für 2021 zur Verfügung stehenden Verteilmasse aus dem Orientierungsdatenerlass und multipliziert diese mit der entsprechenden Schlüsselzahl der Stadt Geldern. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate bis 2024 entspricht der empfohlenen Steigerungsrate aus den Orientierungsdaten. Zusätzliche Risiken werden hier ebenfalls nicht gesehen.

1.3.3.2 Aufwendungen und Erträge des Finanzausgleichs

Die Stadt Geldern erhält im Betrachtungszeitraum durchgehend **Schlüsselzuweisungen** vom Land. Ausgehend vom Mittelwert der Jahre 2015 bis 2019 plant die Stadt bis 2024 eine jährliche Erhöhung von 1,1 Prozent ein. Für 2021 greift sie dabei auf die Modellrechnung des Landes zurück. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2021 sieht für Geldern einen nahezu unveränderten Auszahlungsbetrag vor. Aufgrund der deutlich gestiegenen Steuerkraft in 2020 (siehe Ausführungen zur Gewerbesteuer) plant Geldern für 2022 mit einem deutlichen Rückgang der Schlüsselzuweisungen. Grundsätzlich legt die Stadt eigene detaillierte Berechnungen der Ansatzplanung zugrunde und hat die weiteren Planungsjahre eher vorsichtig eingeschätzt.

Bei der Planung der **allgemeinen Kreisumlage** hat die Stadt Geldern zunächst den Hebesatz des Kreises Kleve aus der Planung 2020 für 2021 berücksichtigt. Die mittlerweile beschlossene Haushaltssatzung des Kreises für 2021 sieht nunmehr eine Senkung des Hebesatzes zur Kreisumlage um einen Prozentpunkt auf 28,86 Prozent vor. Mit der Senkung des Hebesatzes ist auch eine Senkung der Zahllast für die kreisangehörigen Kommunen von insgesamt 3,4 Mio. Euro verbunden. Für die Stadt Geldern bedeutet dies eine um ca. 0,5 Mio. Euro niedrigere zu zahlende Kreisumlage als in der Planung angenommen. Danach geht die Stadt von einer jährlichen Steigerung der Zahllast von durchschnittlich 2,5 Prozent aus. Die Planung der allgemeinen Kreisumlage ist grundsätzlich mit Unsicherheiten behaftet. Neben dem zukünftigen Umlagebedarf des Kreises Kleve ist die allgemeine Kreisumlage von der Entwicklung der eigenen Steuerkraft und der Entwicklung der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreis Kleve abhängig. Gerade letzteres ist nur schwer zu prognostizieren. Aufgrund der eingeplanten Steigerungsrate der Stadt Geldern werden jedoch bei dieser großen Aufwandsposition keine zusätzlichen Risiken gesehen.

⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020 Az. 304.-46.05.01-264/20

1.3.3.3 Weitere Aufwandspositionen

Die **Personalaufwendungen** steigen ausgehend vom Ist-Wert 2019 bis 2024 um 4,5 Mio. Mio. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,7 Prozent. Für 2021 hat die Stadt Geldern die bereits feststehenden Tarifabschlüsse berücksichtigt sowie einen zusätzlichen Stellenbedarf von drei Stellen gegenüber 2020. Für die mittelfristige Planung 2022 bis 2024 ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 1,9 Prozent. Neben den tarifbedingten Steigerungen berücksichtigt die Stadt auch strukturelle Veränderungen und personalwirtschaftliche Maßnahmen bei der Planung der Personalaufwendungen. Ein zusätzliches Risiko lassen die Planungen der Personalaufwendungen nicht erkennen.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** werden im Wesentlichen die Aufwendungen für die Schülerbeförderung, die Müllentsorgungskosten, die Abwasserkosten sowie die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen des Gebäude- und Straßenvermögens geplant. Die Unterhaltungsaufwendungen für die Gebäude reduzieren sich gegenüber dem Ist-Wert 2019 um mehr als die Hälfte. Hier wird bereits berücksichtigt, dass in den nächsten Jahren ein Schwerpunkt auf investive Maßnahmen im Gebäudebereich gelegt wird und sich dementsprechend die konsumtiven Unterhaltungsmaßnahmen reduzieren. Bei den Gebäudebewirtschaftungskosten (Strom, Gas, Wasser, Reinigung) dagegen, plant die Stadt Geldern in der mittelfristigen Planung eine jährliche Preissteigerung von drei Prozent ein. Bei den Unterhaltungskosten der Gemeindestraßen erfolgt eine maßnahmenscharfe Planung. Die Planungen sind aus Sicht der gpaNRW insgesamt plausibel und nachvollziehbar.

Die **sonstigen Transferaufwendungen** bestehen im Wesentlichen aus den sozialen Leistungen und den Aufwendungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Stadt versucht hier durch eine auskömmliche Planung Risiken zu minimieren. So werden für die großen Bereiche der Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen sowie der Hilfe zur Erziehung jährliche Steigerungsraten von zwei Prozent eingeplant. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht.

1.3.3.4 Übrige Erträge und Aufwendungen

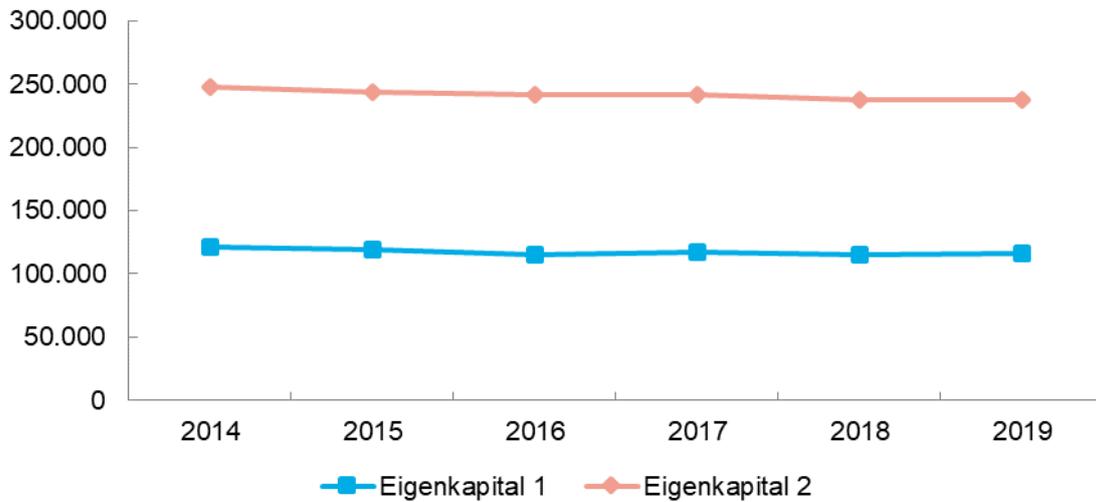
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Geldern hat sich im Zeitraum 2014 bis 2019 um 5,1 Mio. Euro verringert. Dennoch besitzt die Stadt eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung und ist von einer bilanziellen Überschuldung momentan 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.

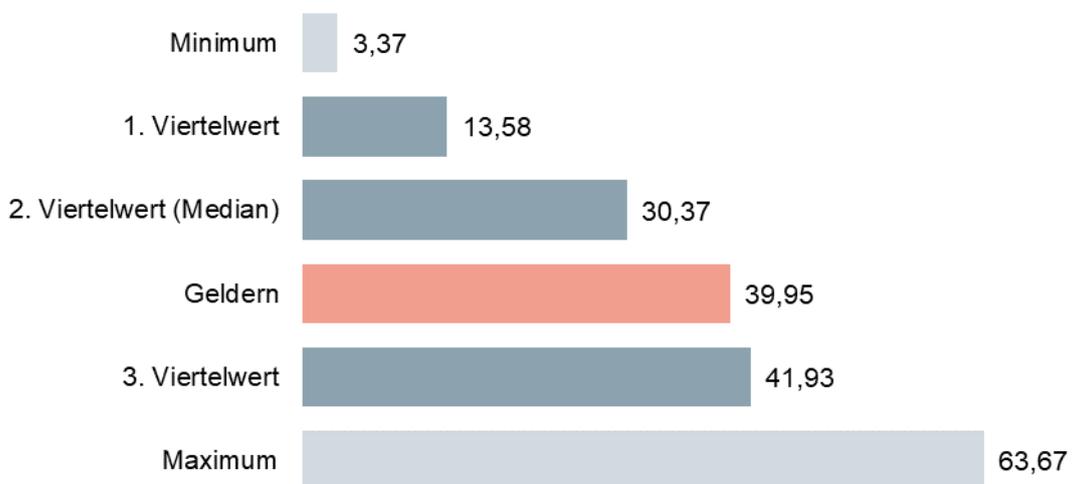
Eigenkapital Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2019



Das Eigenkapital der Stadt Geldern hat sich im betrachteten Zeitraum um 5,1 Mio. Euro auf 116 Mio. Euro verringert. Zur Eröffnungsbilanz 2009 betrug das Eigenkapital noch 128,1 Mio. Euro. Die negativen Jahresergebnisse seit der Eröffnungsbilanz haben sich entsprechend eigenkapitalreduzierend ausgewirkt. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 3,8 Mio. Euro und kann damit nur begrenzt ihrer Funktion zum Ausgleich von Fehlbeträgen nachkommen. Nach dem jetzigen Planungsstand ist die Ausgleichsrücklage spätestens 2022 aufgebraucht und die allgemeine Rücklage muss in Anspruch genommen werden. Aufgrund der jedoch nach wie vor guten Eigenkapitalausstattung ist die Stadt Geldern von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Die Stadt Geldern gehört durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der besten Eigenkapitalausstattung. Damit besteht eine gute Ausgangsposition für die anstehenden finanziellen Unsicherheiten und möglichen Ertragsausfälle aufgrund der Corona-Pandemie.

Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapital 2), ergibt sich eine Verringerung von 2014 nach 2019 um 10,3 Mio. Euro. Mit diesen bilanzierten Sonderposten (Stand Ende 2019: 121,4 Mio. Euro) wird abgebildet, in welcher Höhe das städtische Vermögen durch Zuwendungen und Beiträge Dritter finanziert werden konnte.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

| Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 81,76 | 17,20 | 43,33 | 55,29 | 67,51 | 86,86 | 69 |

Bei der Eigenkapitalquote 2 kann sich Geldern seit 2014 sogar durchgängig im besten Viertel der Vergleichskommunen positionieren.

1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Geldern gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung. Besonders die Kreditverbindlichkeiten sind vergleichsweise niedrig.
- Die Stadt Geldern hat in den vergangenen Jahren regelmäßig in ihr Anlagevermögen investiert. Die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Straßenvermögen stellt sich dementsprechend ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere umfangreiche Baumaßnahmen, vor allem im Schulbereich, mit einem hohen Investitionsvolumen geplant. Bei einer Realisierung wird sich die Verschuldung der Stadt deutlich erhöhen.

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

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Nachfolgend werden die Schulden des Kernhaushalts der Stadt Geldern dargestellt. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht

die gpaNRW im Kapitel „Verbindlichkeiten“ auch die Verbindlichkeiten aus den wesentlichen Beteiligungen der Stadt mit ein.

Schulden Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2019

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen | 5.625 | 5.320 | 4.895 | 4.563 | 4.215 | 3.785 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung | 0 | 0 | 0 | 0 | 683 | 2.040 |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 51 | 80 | 74 | 69 | 64 | 18 |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen | 2.057 | 2.371 | 2.711 | 5.089 | 1.743 | 1.112 |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen | 396 | 370 | 503 | 863 | 1.103 | 961 |
| Sonstige Verbindlichkeiten | 2.130 | 2.445 | 2.302 | 2.883 | 2.660 | 3.509 |
| Erhaltene Anzahlungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Verbindlichkeiten gesamt | 10.259 | 10.587 | 10.485 | 13.466 | 10.469 | 11.425 |
| Rückstellungen | 28.341 | 29.959 | 32.010 | 32.493 | 33.888 | 34.885 |
| Sonderposten für den Gebührenaussgleich | 2.041 | 2.069 | 1.873 | 1.616 | 1.323 | 1.491 |
| Schulden gesamt | 40.641 | 42.615 | 44.368 | 47.575 | 45.679 | 47.801 |

Die Schulden der Stadt Geldern haben sich im Eckjahresvergleich 2014 zu 2019 um 7,2 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Zunahme von 18 Prozent. Die Verbindlichkeiten stellen mit 24 Prozent nur knapp ein Viertel der Schulden dar und haben sich bis 2019 nur geringfügig erhöht (+1,2 Mio. Euro). Geldern weist nur geringe Kreditverbindlichkeiten aus. Die Investitionskredite sind um 1,8 Mio. Euro auf 3,8 Mio. Euro zurückgegangen. Damit positioniert sich Geldern im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Kredite je Einwohner in Euro 2019

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Investitionskredite je Einwohner | 112 | 22,20 | 480 | 1.077 | 1.485 | 4.888 | 70 |
| Liquiditätskredite je Einwohner | 60,29 | 0,00 | 13,90 | 262 | 984 | 2.294 | 70 |

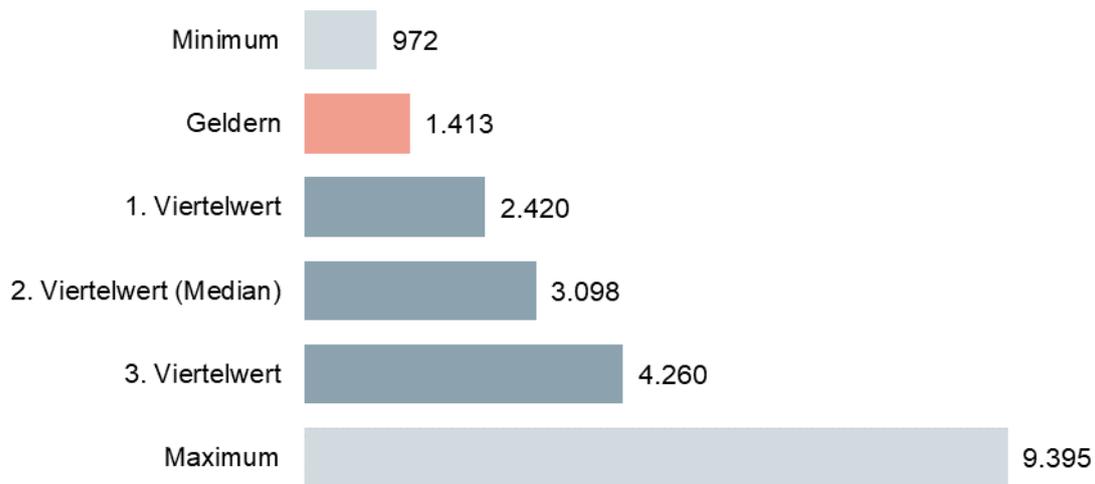
Nur vier der 70 Vergleichskommunen weisen noch geringere Investitionskredite je Einwohner aus als die Stadt Geldern. Die investiven Maßnahmen der letzten Jahre sind im Wesentlichen neben den eigenen liquiden Mitteln vor allem durch Zuwendungen Dritter finanziert worden. Nach Fertigstellung der Maßnahme bildet die Stadt aus den erhaltenen Drittmitteln einen Son-

derposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. In Geldern ist diese vergleichsweise hoch. 2019 sind 67 Prozent der Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Geldern mit diesem Wert nur knapp unter dem 3. Viertelwert. Von 2014 bis 2018 gehört Geldern sogar durchgehend zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Drittfinanzierungsquote.

Auch bei den Liquiditätskrediten je Einwohner gehört Geldern deutlich zur Hälfte mit den niedrigsten Werten. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei den in 2018 und 2019 ausgewiesenen Liquiditätskrediten ausschließlich um Kredite aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ handelt und die Zins- und Tilgungsleistungen vom Land übernommen werden. Die Stadt Geldern ist daher faktisch auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen.

Die Ende 2019 bilanzierten Schulden von 47,8 Mio. Euro ergeben einen einwohnerbezogenen Wert von 1.413 Euro. Damit ordnet sich die Stadt Geldern im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wie folgt ein:

Schulden je Einwohner in Euro 2019

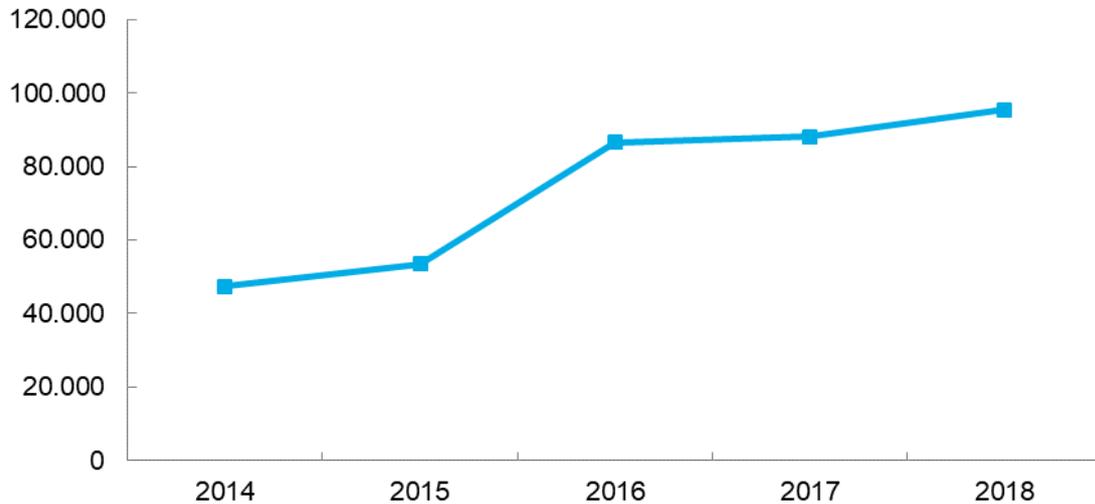


Geldern gehört durchgängig zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt.

Der größte Teil der Steigerung bei den Schulden der Stadt Geldern ist auf die Rückstellungen zurückzuführen. Allein die Pensions- und Beihilferückstellungen für die aktiven Beschäftigten und die Versorgungsempfänger haben sich um 6,0 Mio. Euro auf 32,7 Mio. Euro erhöht.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2018



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 und 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Geldern verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

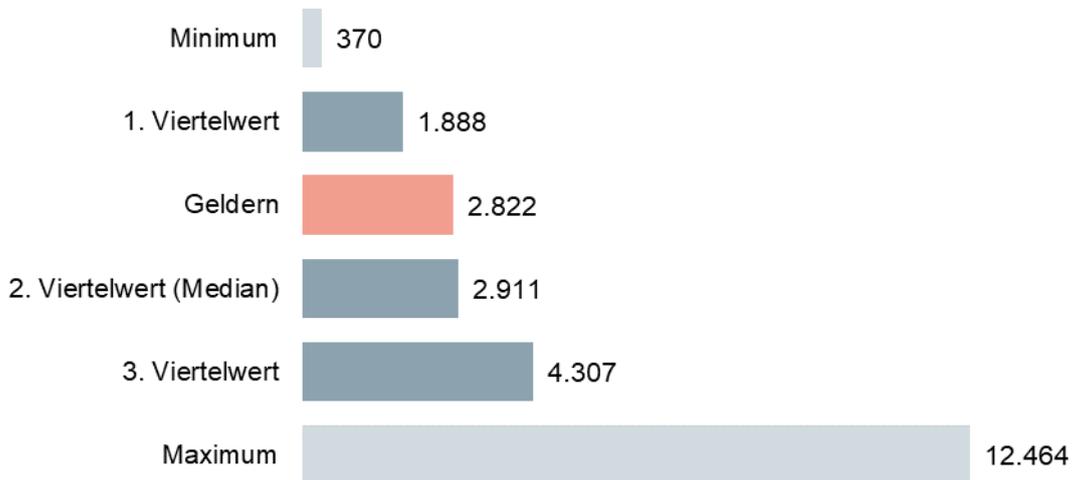
Die bei der Stadt Geldern berücksichtigten Mehrheitsbeteiligungen sind:

- Stadtwerke Geldern GmbH,
- Stadtwerke Geldern Netz GmbH,
- Gelderner Gründerzentrum GmbH,
- GWS Wohnungsgenossenschaft Geldern e.G.,
- Städtische Dienste Geldern – Verkehrsbetrieb,
- Städtische Dienste Geldern – Bäderbetrieb,
- Städtische Dienste Geldern – Immobilienbetrieb und
- Gelderner Baugesellschaft mbH.

In den Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune sind im Wesentlichen neben den Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts die Kreditverbindlichkeiten der Stadtwerke Geldern GmbH (15,6 Mio. Euro), der GWS Wohnungsgenossenschaft (37,3 Mio. Euro) und des Immobilienbetriebes (12,5 Mio. Euro) enthalten.

Die Anlage 5 dieses Teilberichts enthält eine Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten für den betrachteten Zeitraum. Weitere Ausführungen zu den Beteiligungen der Stadt Geldern und deren Auswirkungen auf den Kernhaushalt sind im Teilbericht „Beteiligungen“ zu finden.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 110 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



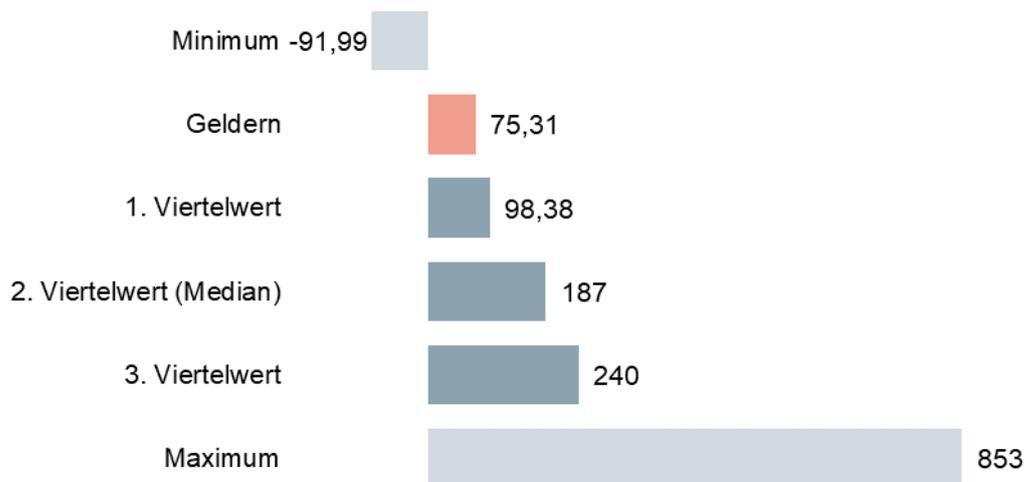
Auch auf Konzernebene gehört Geldern durchgehend zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

Aufgrund der geplanten Investitionen ist jedoch davon auszugehen, dass die Verbindlichkeiten deutlich ansteigen werden. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die Stadt Geldern hat im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 einen summierten Finanzmittel-fehlbetrag von 9,3 Mio. Euro erwirtschaftet. Dieser setzt sich zusammen aus einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 6,6 Mio. Euro und einem negativen Saldo aus Investitionstätigkeit von 15,9 Mio. Euro. Für 2019 beträgt der Überschuss aus dem laufenden Geschäft 75,31 Euro je Einwohner. Damit positioniert sich Geldern im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wie folgt:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen. Geldern gehört seit 2015 zur Hälfte der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Saldo aus Verwaltungstätigkeit. In den Jahren 2016, 2018 und 2019 können sogar mehr als 75 Prozent der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen höhere Salden erzielen als Geldern.

Salden der Finanzrechnung Geldern in Tausend Euro 2020 bis 2024

| Grundzahlen | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -2.528 | -7.092 | -10.423 | -5.493 | -4.630 |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit | -87.721 | -40.704 | -12.678 | -8.206 | -793 |
| = Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag | -90.249 | -47.796 | -23.101 | -13.699 | -5.423 |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit | 87.822 | 42.289 | 24.239 | 21.489 | 13.689 |
| = Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln | -2.427 | -5.507 | 1.138 | 7.790 | 8.266 |

Bei den geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie sichtbar. Die im Ergebnisplan als außerordentlicher Ertrag dargestellte Haushaltsbelastung durch die COVID-19-Pandemie führt dort zwar zu einer Ergebnisverbesserung. In der Finanzrechnung spiegelt sich dies jedoch nicht in gleicher Weise wider, da bei dieser Buchungs- und Bilanzierungshilfe keine tatsächliche Liquidität fließt. Treten die geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Ist ein, sind diese über entsprechende Liquiditätskredite zu finanzieren.

Aus der obigen Tabelle wird die umfangreich geplante Investitionstätigkeit der Stadt Geldern sichtbar. Die Auszahlungen für Baumaßnahmen betragen von 2020 bis 2024 rund 165 Mio. Euro. Aufgrund der fehlenden Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit sind die geplanten

ten Investitionen neben den Zuwendungen Dritter vor allem über Investitionskredite zu finanzieren. Die bisher vergleichsweise niedrige Verschuldung der Stadt Geldern wird sich dadurch in den nächsten Jahren deutlich erhöhen.

Wie sich die bisher durchgeführten Investitionen auf den Zustand des Anlagevermögens ausgewirkt haben und welche größere Investitionsvorhaben in den nächsten Jahren geplant sind, wird im nachfolgenden Kapitel betrachtet.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

| Vermögensgegenstand | GND nach Anlage 16* | | GND Geldern | ./ RND Geldern 31.12.2019 | Anlagenabnutzungsgrad |
|--|---------------------|-----|-------------|---------------------------|-----------------------|
| | von | bis | | | |
| Verwaltungsgebäude | 40 | 80 | 80 | 29 | 64 |
| Feuerwehrgerätehäuser | 40 | 80 | 80 | 52 | 35 |
| Schulen - keine Differenzierung in Schulformen | 40 | 80 | 80 | 39 | 51 |
| Tageseinrichtungen für Kinder | 40 | 80 | 80 | 57 | 29 |
| Sporthallen | 40 | 60 | 60 | 11 | 82 |
| Abwasserkanäle | 50 | 80 | 50 | 24 | 52 |
| Straßen und Wirtschaftswege | 30 | 60 | 50 | 25 | 50 |

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

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

Die **Stadt Geldern** hat sich im Rahmen ihrer Wahlmöglichkeiten bei den Gebäuden für lange Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich durch einen längeren Nutzungszeitraum die jährliche Belastung durch die Abschreibungen, da der Vermögensgegenstand über einen längeren Zeitraum abgeschrieben wird. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko von vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht. Bei den Straßen variiert die zulässige Gesamtnutzungsdauer seit 2008 zwischen 50 und 60 Jahren. Aktuell gilt eine maximale Nutzungsdauer von 60 Jahren. Die Stadt Geldern hat sich bei den Anlieger- und Hauptverkehrsstraßen, Wegen, Plätzen und Parkflächen für eine Nutzungsdauer von 50 Jahren entschieden und bleibt damit unterhalb des höchsten Wertes der Spannbreite. Für Wege, Plätze und Parkflächen in einfacher Bauart setzt die Stadt eine Nutzungsdauer von 30 Jahren ein. Bei den Abwasserkanälen hat sich die Stadt Geldern mit einer Nutzungsdauer von 50 Jahren für das untere Ende der möglichen Spannbreite entschieden.

Der Abnutzungsgrad im Gebäudebereich weist bei den Feuerwehrgerätehäusern, den Kindertageseinrichtungen und den Schulgebäuden mit rund 50 Prozent und darunter unauffällige Werte auf. Die Verwaltungsgebäude und die Sporthallen haben dagegen bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrade. Von den 11 bilanzierten Sporthallen weisen fünf Sporthallen nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren und darunter auf. Hier sind in den vergangenen Jahren vor allem Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden, die jedoch zu keiner Verlängerung der Nutzungsdauer geführt haben. Investitionsschwerpunkte in den letzten Jahren waren der Neubau der beiden Feuerwehrgerätehäuser Nierspark und Lüllingen, der Neubau eines Kindergartens an der Wichardstraße und die Sanierung des Verwaltungsgebäudes am Issumer Tor.

Im Schulbereich liegt die Investitionsquote 2014 bis 2019 bei lediglich 15 Prozent. Die zurückhaltende Investitionspolitik der letzten Jahre in diesem Bereich ist jedoch strategisch begründet. Die Stadt Geldern hat für die Schullandschaft ein Investitionspaket von rund 100 Mio. Euro geplant und zu diesem Zweck die Gelderner Baugesellschaft mbH gegründet. Diese tritt für die geplanten Baumaßnahmen als Generalunternehmer auf und stellt nach Fertigstellung der Maßnahme der Stadt die Baukosten in Rechnung. Die Finanzierung und Bilanzierung der Investitionen erfolgt damit weiter durch den Kernhaushalt. Die erste größere Maßnahme der Gelderner Baugesellschaft mbH, der Neubau einer Gesamtschule mit rund 20 Mio. Euro, ist bereits durchgeführt worden. Die Gesamtschule geht mit Beginn des Schuljahres 2021/2022 in den laufenden Betrieb. Weitere vorgesehene Maßnahmen sind:

- Sanierung/Erweiterung der Albert-Schweizer-Schule (15,4 Mio. Euro),
- Erweiterung der Marienschule (10,8 Mio. Euro),
- Neubau/Sanierung der Realschule (17,0 Mio. Euro) sowie
- Neubau/Sanierung der Gymnasien (35,0 Mio. Euro).

Die geplanten Baumaßnahmen werden sich weiter positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad bei den Schulgebäuden auswirken.

Das bilanzierte Straßenvermögen ist im Zeitraum 2014 bis 2019 um 0,6 Mio. Euro zurückgegangen. Der durch Abschreibungen und Abgänge bedingte Werteverzehr beträgt für den gleichen Zeitraum jedoch 16,8 Mio. Euro. Der Stadt Geldern ist es daher gelungen, den Wertever-

zehr durch neue Investitionen nahezu auszugleichen. Der Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent deutet auf eine ausgewogene Altersstruktur der Straßen und Wirtschaftswege hin. Die Stadt Geldern plant weiter regelmäßige Investitionen in das Straßennetz. Alleine von 2020 bis 2024 sind investive Auszahlungen im Produktbereich 54 „Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV“ von insgesamt 20,2 Mio. Euro vorgesehen. Bei einer rein bilanziellen Betrachtung des Straßenvermögens sind keine besonderen Risiken für den Haushalt der Stadt Geldern ersichtlich.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Die Stadt Geldern kann die Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung nahezu einhalten. Bei der Erstellung und Feststellung des Jahresabschlusses können die Fristen dagegen nicht eingehalten werden.

→ **Feststellung**

Das Amt für Finanzen der Stadt Geldern führt ein regelmäßiges Finanzcontrolling durch. Ein standardisiertes Finanzberichtswesen mit festgelegten Berichtsterminen ist bisher jedoch noch nicht implementiert worden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.

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 Geldern** verabschiedet ihre Haushaltssatzungen regelmäßig im Dezember des Vorjahres. Dadurch kann die nach der Verabschiedung durchzuführende Anzeige bei der Aufsichtsbehörde nicht ganz innerhalb der gesetzlichen Frist (01. Dezember des Vorjahres) erfolgen. Die

Beschlussfassung der Haushaltssatzung 2021 erfolgte am 12. Januar 2021. Aufgrund der Corona-Pandemie und der damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen gewährt der Gesetzgeber den Kommunen jedoch für die Anzeige der Haushaltssatzung 2021 gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG eine verlängerte Anzeigefrist bis 01. März 2021. Insgesamt liegen der Politik und der Verwaltung zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.

Bei der Erstellung der Jahresabschlüsse konnte die Stadt Geldern in den vergangenen Jahren die gesetzliche Frist (31. März des Folgejahres) nicht einhalten. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 wurde erst im Juni 2021 vorgelegt und die Stadt kann daher auch die Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses (bis zum 31. Dezember des Folgejahres) nicht einhalten. Bei den jährlichen Haushaltsplanungen kann die Stadt Geldern damit regelmäßig nicht das Ergebnis des Vorjahres mit in den Planungsprozess einbeziehen. Auch die Gesamtabchlüsse der Jahre 2016 bis 2020 hat die Stadt Geldern noch nicht fertiggestellt.

Die Stadt Geldern sollte es sich zum Ziel nehmen, bei der Erstellung des Jahresabschlusses die gesetzliche Frist einzuhalten, um so aktuelle Informationen zur Haushaltssituation und für den Planungsprozess zur Verfügung zu haben. Nach Hinweisen des Amtes für Finanzen sind bereits interne Umstrukturierungen geplant, um zukünftig die fristgerechte Erstellung des Jahresabschlusses zu gewährleisten.

Neben den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen sind unterjährig regelmäßige Informationen über die Entwicklung der Haushaltssituation für eine Steuerung notwendig. Zu diesem Zweck führt das Amt für Finanzen Abweichungsanalysen für ausgewählte steuerrelevante Positionen (Personalaufwendungen, Steuererträge sowie weitere größere Aufwands- und Ertragspositionen) zum 30. Juni und zum 30. September eines Jahres durch. Anhand der Auswertungen wird das voraussichtliche Ergebnis zum Jahresende prognostiziert. Zusätzlich erfolgt zurzeit eine regelmäßige Auswertung und Information an den Rat über die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie.

Ein standardisiertes Finanzberichtswesen mit Informationen und Erläuterungen aus allen Fachämtern und festgelegten Berichtsterminen für Verwaltung und Politik ist bisher jedoch noch nicht implementiert worden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt den Aufbau eines standardisierten Finanzberichtswesens. Die einzelnen Fachämter sollten regelmäßig (mindestens einmal im Jahr) dem Amt für Finanzen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung für ihre zuständigen Teilpläne berichten. Darauf aufbauend kann das Amt für Finanzen einen Gesamtbericht erstellen und damit den Verwaltungsvorstand und den Rat über den Stand der Haushaltssituation informieren.

Neben der Entwicklung des Ergebnisplanes sollte dabei auch regelmäßig über wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel berichtet werden. Ein regelmäßiges Finanzcontrolling kann rechtzeitig Transparenz schaffen und die Politik in die Lage versetzen, bei Gefährdung der Haushaltsziele über notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen zu entscheiden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Geldern konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.

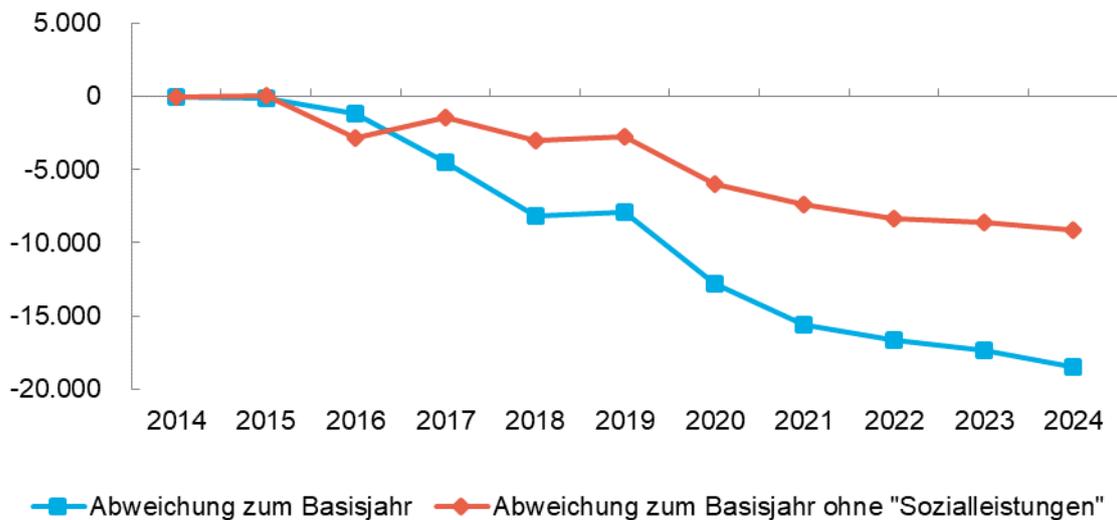
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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. Ab dem Haushaltsjahr 2021 sollen die Kommunen die Corona bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Geldern ermittelten Corona bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2024



2014 bis 2019 Ist-Werte, ab 2020 Plan-Werte

Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich ausgehend vom Basisjahr 2014 bis 2019 um 7,9 Mio. Euro. Davon entfallen allein 5,2 Mio. Euro auf die Sozialleistungen. Die restliche Verschlechterung ist insbesondere aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch Stellenausweitungen auf die Personalaufwendungen zurückzuführen.

Die Stadt Geldern konnte in diesem Zeitraum die sich ergebenden Aufwandssteigerungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Sie hat in den vergangenen Jahren stark von Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern profitiert. Um die Bürger zu entlasten, hat die Stadt bewusst auf Konsolidierungsmaßnahmen im Ertragsbereich, wie z. B. eine Anhebung des Hebesatzes zur Grundsteuer B, verzichtet. Wie sich die Stadt Geldern mit ihren gewählten Hebesätzen im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert, wird im nachfolgenden Kapitel dargestellt. Im Aufwandsbereich überprüft die Stadt Geldern regelmäßig die Umsetzung von haushaltentlastenden Maßnahmen. Durch die Auflösung des Eigenbetriebes „Städtische Dienste Geldern – Verkehrsbetrieb“ zum 31. Dezember 2019 werden jährliche Einsparungen zwischen 0,3 und 0,4 Mio. Euro erzielt.

Ab 2019 fällt die Trendkurve stärker ab, was einen bei vielen Kommunen festzustellenden Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten entspricht. Bis 2024 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 10,6 Mio. Euro. Die Produktbereiche 5 und 6 (Sozialleistungen) haben einen Anteil von 4,2 Mio. Euro an dieser Entwicklung. Die sozialen Leistungen belasten damit, wie bei anderen Kommunen, zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

Ein bewusster Verzicht auf einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings konnte die Stadt Geldern in den vergangenen Jahren trotz steigender Steuererträge nur in 2017 und 2019 Jahresüberschüsse erzielen. Ansonsten konnten die erzielten Erträge die Aufwendungen nicht decken. Im

Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt jedoch grundsätzlich ausgeglichen sein. Auch ist derzeit eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzusehen bzw. hat bereits begonnen. Diese konjunkturellen Schwankungen sowie die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie stellen haushaltswirtschaftliche Risiken dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

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. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Die Stadt Geldern hat in den letzten Jahren ihre Hebesätze in Höhe der fiktiven Hebesätze des Landes festgelegt. Bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer haben sich die Hebesätze im Betrachtungszeitraum daher nur geringfügig erhöht. Lediglich der Hebesatz zur Grundsteuer B hat sich von 413 Prozent in 2014 auf 443 Prozent in 2020 nennenswert erhöht. Die Stadt konnte dadurch ihre Steuererträge in diesem Bereich um rund 0,7 Mio. Euro steigern. Für 2021 ist keine Erhöhung der Hebesätze vorgesehen.

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

Hebesätze zum 30.06.2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

| | Fiktiver Hebesatz | Stadt Geldern | Kreis Kleve | Regierungsbezirk Düsseldorf | gleiche Größenklasse |
|---------------|-------------------|---------------|-------------|-----------------------------|----------------------|
| Grundsteuer A | 223 | 223 | 234 | 254 | 298 |
| Grundsteuer B | 443 | 443 | 458 | 570 | 548 |
| Gewerbesteuer | 418 | 418 | 414 | 431 | 413 |

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Geldern überträgt weniger investive Auszahlungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dennoch kann die Stadt in 2019 nur knapp die Hälfte des insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsansatzes auch tatsächlich verausgaben.

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.

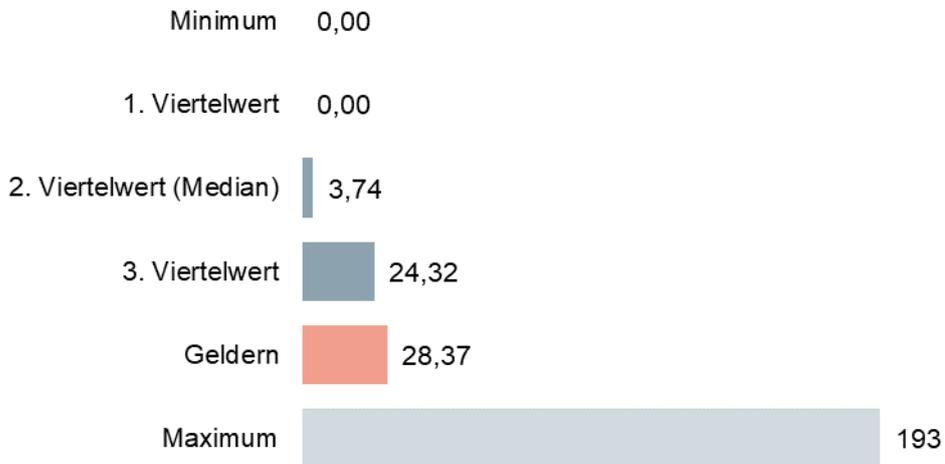
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die **Stadt Geldern** bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit die Stadt ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies wird über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ abgebildet.

Ordentliche Aufwendungen Geldern 2015 bis 2019

| Grundzahlen/ Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro | 82.249 | 90.252 | 93.080 | 98.197 | 103.773 |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro | 620 | 652 | 1.198 | 1.616 | 960 |
| Ansatzerhöhungsgrad in Prozent | 0,8 | 0,7 | 1,3 | 1,6 | 0,9 |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro | 82.868 | 90.904 | 94.278 | 99.813 | 104.733 |
| Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent | 0,7 | 0,7 | 1,3 | 1,6 | 0,9 |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro | 81.871 | 88.224 | 90.743 | 95.699 | 99.244 |
| Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent | 98,8 | 97,1 | 96,3 | 95,9 | 94,8 |

Die Stadt Geldern überträgt im Betrachtungszeitraum jährlich durchschnittlich 1,0 Mio. Euro nicht in Anspruch genommene Aufwandsermächtigung ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz reicht jeweils aus, um die jährlichen Aufwendungen zu decken. Die von 2018 nach 2019 übertragenen Ermächtigungen von 960.000 Euro entsprechen 28,37 Euro je Einwohner. Damit reiht sich die Stadt Geldern im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Die Grafik zeigt, dass viele Vergleichskommunen restriktiver mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen umgehen als die Stadt Geldern. In 2019 haben von den 63 Vergleichskommunen 21 Kommunen überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen.

Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

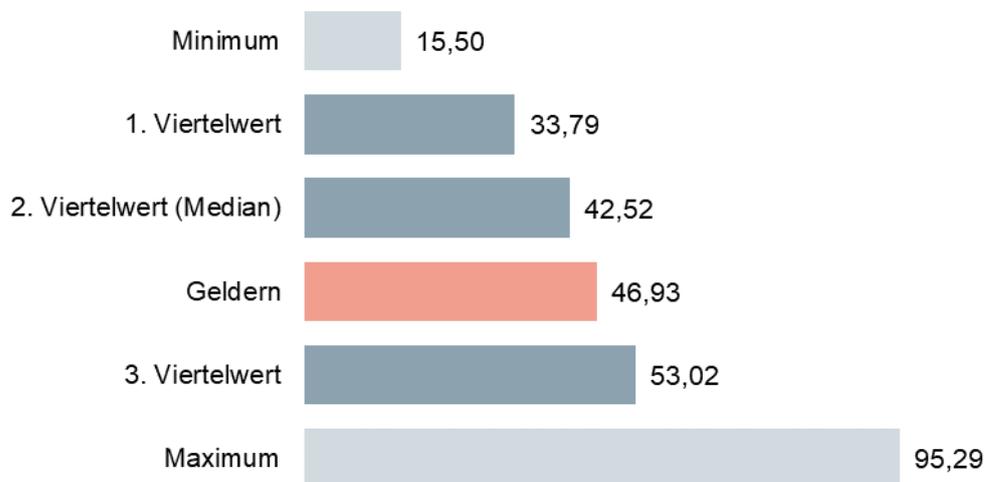
Investive Auszahlungen Geldern 2015 bis 2019

| Grundzahlen/ Kennzahlen | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro | 14.549 | 16.505 | 13.890 | 26.105 | 24.797 |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro | 1.960 | 1.240 | 1.760 | 2.224 | 2.302 |
| Ansatzerhöhungsgrad in Prozent | 13,5 | 7,5 | 12,7 | 8,5 | 9,3 |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro | 16.509 | 17.745 | 15.650 | 28.330 | 27.099 |
| Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent | 11,9 | 7,0 | 11,2 | 7,9 | 8,5 |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro | 4.603 | 4.688 | 3.714 | 22.201 | 12.717 |
| Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent | 27,9 | 26,4 | 23,7 | 78,4 | 46,9 |

Die übertragenen Ermächtigungen im investiven Bereich erhöhen die Ansätze des Folgejahres zu durchschnittlich 10,3 Prozent. In das Jahr 2019 hat Geldern 2,3 Mio. Euro übertragen bzw. 68 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert gehört Geldern zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Ermächtigungsübertragungen. Mit ein Grund hierfür ist die Vorgehensweise der Verwaltung, die Haushaltsmittel für nicht begonnene investive Maßnahmen neu zu veranschlagen, anstatt die Mittel ins Folgejahr zu übertragen.

Dennoch kann der insgesamt in 2019 zur Verfügung stehende Haushaltsansatz nur zu 46,9 Prozent auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Mit diesem Grad der Inanspruchnahme ergibt sich folgende Positionierung:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



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



In den Jahren 2015 bis 2017 gehört Geldern zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Grad der Inanspruchnahme. In den beiden Folgejahren reiht sich die Stadt dagegen in der Hälfte mit den höheren Werten ein.

Die Stadt Geldern kann daher - wie viele andere Kommunen auch - nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Haushaltsermächtigungen in Anspruch nehmen. Dies deutet darauf hin, dass im Haushaltplan eine Vielzahl von Maßnahmen veranschlagt werden, die aber realistischweise nicht alle umgesetzt werden können. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben aus § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen die Investitionen im Finanzplan veranschlagt werden, bei denen unter anderem die Gesamtkosten sowie die Zeitplanung vorliegt. Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Haushaltsplan ein realistisches Bild der Investitionstätigkeit einer Kommune widerspiegelt.

→ Empfehlung

Die Stadt Geldern sollte sicherstellen, dass vor Veranschlagung der investiven Ansätze im Haushalt die entsprechende Planungsreife vorliegt und die Anforderungen aus § 13 KomHVO erfüllt werden.

Die Stadt Geldern geht davon aus, dass durch die Gelderner Baugesellschaft mbH eine optimierte Planung und Abwicklung der investiven Maßnahmen erfolgen wird.

Durch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) kann eine Kommune ihre Bauvorhaben im Hinblick auf die Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeiten optimieren. Aufgrund der anstehenden Projekte mit einem hohen Investitionsvolumen gewinnt ein funktionierendes BIC für die Stadt Geldern umso mehr an Bedeutung. Nähere Erläuterungen und Empfehlungen hierzu finden sich im Teilbericht „Vergabewesen“ (Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling).

Die Stadt Geldern hat mit Beschluss des Rates vom 11. Juli 2013 Regelungen zur Übertragung von Ermächtigungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO getroffen. Dem Rat wird jedes Jahr eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan vorgelegt.

→ **Empfehlung**

Um die gesetzlichen Vorgaben aus § 45 Abs. 3 KomHVO NRW einzuhalten, sollte die Stadt Geldern die Übersicht der Ermächtigungübertragungen im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses dem Anhang beifügen.

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 Geldern ist durch eine zentrale Fördermittelstelle bei der Fördermittelakquise bereits gut aufgestellt. Strategische Vorgaben und konkrete Regelungen sind jedoch noch nicht vorhanden.

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

Die **Stadt Geldern** hat in 2019 ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet und sich daher in diesem Bereich organisatorisch neu aufgestellt. Die Stelle ist als Stabsstelle beim Amt für Finanzen angesiedelt. Durch das zentrale Fördermittelmanagement erfolgt eine zentrale Fördermittelrecherche und Bearbeitung für alle Hochbaumaßnahmen. Diese zentrale Organisation bietet Vorteile im Hinblick auf den Aufbau eines gezielten Fachwissens, eines Gesamtüberblicks über alle Fördermaßnahmen und der Möglichkeit einer Abstimmung und Koordinierung verschiedener Fördermaßnahmen innerhalb der Verwaltung. Im Bereich der Städtebauförderung erfolgt die Fördermittelakquise und Bearbeitung im Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung. Die zentrale Fördermittelstelle steht jedoch beratend zur Seite.

Strategische Vorgabe bei der Akquise ist die gezielte Rekrutierung von Fördermittel für geplante Maßnahmen. Dabei soll besonderes Augenmerk auf die Folgekosten einer Maßnahme gelegt werden sowie auf einen vertretbaren Aufwand bei der Beantragung im Verhältnis zu den erwartbaren Fördermitteln. Eine entsprechende schriftliche Vorgabe/Leitlinie sowie konkrete Regelungen für die operative Ebene sind jedoch bei der Stadt Geldern noch nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur beim Fördermittelmanagement auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Durch strategische Zielvorgaben und Regelungen auf operativer Ebene wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung beigemessen und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Auch wird darauf aufbauend durch eine Regelung von standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung das Rückforderungsrisiko reduziert.

Die Stadt Geldern nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche wie die Schnellbriefe des Städte- und Gemeindebundes, die Förderdatenbank der NRW.Bank sowie die Förderlotsen der Bezirksregierung. Dadurch hat sie nach eigenen Angaben einen guten Überblick über die verschiedenen Förderprogramme und Fördermöglichkeiten. Darüber hinaus plant Geldern für die Fördermittelrecherche eine interkommunale Zusammenarbeit mit kleineren benachbarten Kommunen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Fördermittelbewirtschaftung bei der Stadt Geldern erfolgt bisher durch die einzelnen Fachbereiche. Eine zentrale Fördermitteldatenbank mit einem Fördercontrolling einschließlich Berichtswesen befindet sich derzeit im Aufbau.

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.

Bisher wird bei der **Stadt Geldern** die Bewirtschaftung der Fördermittel durch die einzelnen Fachbereiche durchgeführt. Durch eine klare Zuordnung der einzelnen Fördermaßnahmen zu den Fachbereichen wird sichergestellt, dass die Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids umgesetzt werden. Die Stadt konnte es daher nach eigenen Angaben grundsätzlich vermeiden, Fördermittel zurückzahlen zu müssen. In Einzelfällen kam es jedoch aufgrund von Verwendungsnachweisprüfungen zu Rückforderungen.

Derzeit werden wichtige investive Maßnahmen, vor allem in den Bereichen Schulen und Kindertageseinrichtungen, durch die Gelderner Baugesellschaft mbH durchgeführt (siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel 1.3.5.3 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“). Perspektivisch ist vorgesehen, dass die Baugesellschaft sämtliche Hochbaumaßnahmen der Stadt plant und durchführt. Damit werden auch wichtige Fördermittelmaßnahmen durch die

Baugesellschaft abgewickelt. Die damit aus Sicht der gpaNRW verbundenen Risiken aufgrund der Organisations-, Regelungs- und Kontrollstruktur der Gelderner Baugesellschaft mbH werden im Teilbericht „Vergabewesen“ im Kapitel 5.3.1 beschrieben. Durch die neue Organisation bei der Durchführung von Baumaßnahmen und dem großen geplanten Investitionspaket kommt dem Thema Fördermittelrecherche, -bewirtschaftung und -controlling bei der Stadt Geldern eine wichtige Bedeutung zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte durch das zentrale Fördermittelmanagement ein Fördercontrolling für alle Maßnahmen der Stadt sicherstellen. Dies sollte insbesondere auch alle Baumaßnahmen einschließen, die durch die Gelderner Baugesellschaft mbH durchgeführt werden.

Die Stadt Geldern plant derzeit den Aufbau einer zentralen Fördermitteldatenbank. Damit soll das zentrale Fördermittelmanagement weiter optimiert werden und ein zentraler Überblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen innerhalb der Verwaltung erreicht werden. Die Fördermitteldatenbank soll in einem weiteren Schritt die Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen bilden. Geplant sind regelmäßige Berichterstattungen an den Verwaltungsvorstand und an die Politik über den Stand wichtiger Förderprojekte.

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 | Das Amt für Finanzen der Stadt Geldern führt ein regelmäßiges Finanzcontrolling durch. Ein standardisiertes Finanzberichtswesen mit festgelegten Berichts-terminen ist bisher jedoch noch nicht implementiert worden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten. | 54 | E1 | Die gpaNRW empfiehlt den Aufbau eines standardisierten Finanzberichtswesens. Die einzelnen Fachämter sollten regelmäßig (mindestens einmal im Jahr) dem Amt für Finanzen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung für ihre zuständigen Teilpläne berichten. Darauf aufbauend kann das Amt für Finanzen einen Gesamtbericht erstellen und damit dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über den Stand der Haushaltssituation informieren. | 55 |
| F2 | Die Stadt Geldern konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Steuererträgen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher auch Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. | 56 | E2 | Die Stadt Geldern sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. | 58 |
| F3 | Die Stadt Geldern überträgt weniger investive Auszahlungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dennoch kann die Stadt in 2019 nur knapp die Hälfte des insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz auch tatsächlich verausgaben. | 58 | E3.1 | Die Stadt Geldern sollte sicherstellen, dass vor Veranschlagung der investiven Ansätze im Haushalt die entsprechende Planungsreife vorliegt und die Anforderungen aus § 13 KomHVO erfüllt werden. | 61 |
| | | | E3.2 | Um die gesetzlichen Vorgaben aus § 45 Abs. 3 KomHVO NRW einzuhalten, sollte die Stadt Geldern die Übersicht der Ermächtigungsübertragungen im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses dem Anhang beifügen. | 62 |
| F4 | Die Stadt Geldern ist durch eine zentrale Fördermittelstelle bei der Fördermittelakquise bereits gut aufgestellt. Strategische Vorgaben und konkrete Regelungen sind jedoch noch nicht vorhanden. | 62 | E4 | Die Stadt Geldern sollte aufgrund der neuen zentralen Struktur beim Fördermittelmanagement auch die Fördermittelakquise verbindlich regeln, z. | 63 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|--|-------|------------|--|-------|
| | | | | B. durch eine Dienstanweisung. Bei jeder Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahme sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen. | |
| F5 | Die Fördermittelbewirtschaftung bei der Stadt Geldern erfolgt bisher durch die einzelnen Fachbereiche. Eine zentrale Fördermitteldatenbank mit einem Fördercontrolling einschließlich Berichtswesen befindet sich derzeit im Aufbau. | 63 | E5 | Die Stadt Geldern sollte durch das zentrale Fördermittelmanagement ein Fördercontrolling für alle Maßnahmen der Stadt sicherstellen. Dies sollte insbesondere auch alle Baumaßnahme einschließen, die durch die Gelderner Baugesellschaft mbH durchgeführt werden. | 64 |

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation | | | | | | | |
| Aufwandsdeckungsgrad | 101 | 90,57 | 97,90 | 101 | 103 | 115 | 70 |
| Eigenkapitalquote 1 | 39,95 | 3,37 | 14,40 | 30,40 | 42,05 | 63,67 | 69 |
| Eigenkapitalquote 2 | 81,76 | 17,20 | 43,36 | 56,23 | 67,82 | 86,86 | 69 |
| Fehlbetragsquote | k. A. | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Vermögenslage | | | | | | | |
| Infrastrukturquote | 49,54 | 0,00 | 27,92 | 33,93 | 39,81 | 51,29 | 70 |
| Abschreibungsintensität | 7,53 | 0,37 | 5,75 | 7,45 | 8,20 | 12,78 | 68 |
| Drittfinanzierungsquote | 67,17 | 12,32 | 46,82 | 54,37 | 68,25 | 106 | 69 |
| Investitionsquote | 155 | 29,41 | 80,23 | 118 | 157 | 472 | 69 |
| Finanzlage | | | | | | | |
| Anlagendeckungsgrad 2 | 96,46 | 51,33 | 79,26 | 89,02 | 97,28 | 132 | 69 |
| Liquidität 2. Grades | 103 | 8,64 | 27,46 | 75,40 | 168 | 1.228 | 69 |

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | 16,33 | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote | 2,08 | 1,59 | 3,38 | 6,86 | 12,41 | 32,00 | 69 |
| Zinslastquote | 0,13 | 0,00 | 0,60 | 1,25 | 1,90 | 7,32 | 70 |
| Ertragslage | | | | | | | |
| Netto-Steuerquote | 42,61 | 32,39 | 46,97 | 53,12 | 58,51 | 72,86 | 70 |
| Zuwendungsquote | 26,06 | 7,81 | 16,03 | 22,93 | 26,38 | 39,29 | 70 |
| Personalintensität | 23,01 | 12,74 | 17,55 | 20,87 | 23,53 | 31,24 | 70 |
| Sach- und Dienstleistungsintensität | 21,17 | 9,04 | 12,90 | 16,48 | 18,65 | 31,64 | 70 |
| Transferaufwandsquote | 41,54 | 37,05 | 41,40 | 45,77 | 48,99 | 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) Geldern in Tausend Euro 2015 bis 2019

| Ergebnisse der Vorjahre | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Durchschnittswerte |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| Gewerbesteuern | 12.777 | 12.135 | 16.501 | 15.570 | 17.540 | 14.905 |
| Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer | 13.409 | 13.681 | 14.428 | 15.176 | 15.850 | 14.509 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 1.585 | 1.616 | 2.045 | 2.755 | 3.040 | 2.208 |
| Ausgleichsleistungen | 1.328 | 1.352 | 1.421 | 1.442 | 1.495 | 1.408 |

| Ergebnisse der Vorjahre | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Durchschnittswerte |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| Schlüsselzuweisungen | 9.189 | 8.830 | 12.065 | 12.772 | 13.314 | 11.234 |
| Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag | 64 | 173 | 441 | 182 | 301 | 232 |
| Summe der Erträge | 38.352 | 37.788 | 46.900 | 47.897 | 51.540 | 44.495 |
| Steuerbeteiligungen | 2.517 | 2.007 | 2.386 | 2.614 | 2.605 | 2.426 |
| Allgemeine Kreisumlagen | 12.646 | 13.394 | 13.940 | 14.207 | 15.283 | 13.894 |
| Summe der Aufwendungen | 15.162 | 15.400 | 16.326 | 16.821 | 17.888 | 16.319 |
| Saldo | 23.189 | 22.388 | 30.575 | 31.076 | 33.652 | 28.176 |

Tabelle 4: Eigenkapital Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2019

| Grundzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Eigenkapital | 121.024 | 119.509 | 115.563 | 117.003 | 114.752 | 115.957 |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Eigenkapital 1 | 121.024 | 119.509 | 115.563 | 117.003 | 114.752 | 115.957 |
| Sonderposten für Zuwendungen | 86.266 | 84.953 | 87.891 | 87.529 | 86.806 | 86.579 |
| Sonderposten für Beiträge | 40.330 | 39.432 | 38.217 | 36.926 | 35.798 | 34.783 |

| Grundzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Eigenkapital 2 | 247.620 | 243.894 | 241.671 | 241.457 | 237.355 | 237.319 |
| Bilanzsumme | 292.867 | 291.124 | 290.695 | 293.726 | 287.807 | 290.246 |

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2019

| Grundzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Grunddaten Kernhaushalt | | | | | | |
| Verbindlichkeiten Kernhaushalt | | | 10.484 | 13.466 | 10.469 | 11.505 |
| ./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ./. Ausleihungen an verbundene Unternehmen | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ./. Ausleihungen an Sondervermögen | | | 8.500 | 8.500 | 3.681 | 3.058 |
| ./. Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen | | | 597 | 0 | 0 | 0 |
| ./. Forderungen gegenüber Sondervermögen | | | 4.034 | 3.681 | 0 | 0 |
| Grunddaten Beteiligungen* | | | | | | |
| + Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen | | | 89.191 | 86.882 | 88.645 | 70.739 |
| ./. Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune (2014 und 2015 aus Gesamtabchluss) | 47.477 | 53.416 | 86.545 | 88.167 | 95.433 | 79.186 |

*Berücksichtigt wurden Stadtwerke Geldern GmbH, Stadtwerke Geldern Netz GmbH, Gelderner Gründerzentrum GmbH, GWS Wohnungsgenossenschaft Geldern e.G., Städtische Dienste Geldern – Verkehrsbetrieb, Städtische Dienste Geldern – Bäderbetrieb, Städtische Dienste Geldern – Immobilienbetrieb, Gelderner Baugesellschaft mbH

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2024

| Grundzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Jahresergebnis | -2.907 | -1.515 | -3.374 | 1.725 | -2.208 | 1.356 | -2.632 | -2.970 | -1.652 | -889 | -717 |
| Gewerbesteuer | 12.711 | 12.777 | 12.135 | 16.501 | 15.570 | 17.540 | 17.955 | 16.500 | 17.500 | 18.500 | 19.500 |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 12.345 | 13.409 | 13.681 | 14.428 | 15.176 | 15.850 | 16.358 | 15.425 | 16.000 | 17.000 | 18.000 |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 1.271 | 1.585 | 1.616 | 2.045 | 2.755 | 3.040 | 3.089 | 3.180 | 2.850 | 2.950 | 3.050 |
| Ausgleichsleistungen | 1.282 | 1.328 | 1.352 | 1.421 | 1.442 | 1.495 | 1.534 | 1.293 | 1.635 | 1.687 | 1.687 |
| Schlüsselzuweisungen vom Land | 8.183 | 9.189 | 8.830 | 12.065 | 12.772 | 13.314 | 12.351 | 13.155 | 6.750 | 10.750 | 11.850 |
| Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag | 255 | 64 | 173 | 441 | 182 | 301 | 438 | 374 | 0 | 0 | 0 |
| Summe der Erträge | 36.047 | 38.352 | 37.788 | 46.900 | 47.897 | 51.540 | 51.725 | 49.928 | 44.735 | 50.887 | 54.087 |
| Steuerbeteiligungen | 1.919 | 2.517 | 2.007 | 2.386 | 2.614 | 2.605 | 1.504 | 1.385 | 1.375 | 1.450 | 1.550 |
| Allgemeine Kreisumlage | 12.470 | 12.646 | 13.394 | 13.940 | 14.207 | 15.283 | 15.447 | 15.813 | 14.588 | 15.702 | 16.900 |
| Summe der Aufwendungen | 14.389 | 15.162 | 15.400 | 16.326 | 16.821 | 17.888 | 16.951 | 17.198 | 15.963 | 17.152 | 18.450 |
| Saldo der Bereinigungen | 21.658 | 23.189 | 22.388 | 30.575 | 31.076 | 33.652 | 34.774 | 32.730 | 28.772 | 33.735 | 35.637 |
| Saldo der Sondereffekte | 0 | -48 | 0 | 247 | -549 | 209 | 0 | 4.442 | 10.774 | 7.294 | 6.717 |
| Bereinigtes Jahresergebnis | -24.565 | -24.656 | -25.762 | -29.097 | -32.735 | -32.505 | -37.406 | -40.142 | -41.198 | -41.918 | -43.071 |
| Abweichung vom Basisjahr | 0 | -91 | -1.197 | -4.532 | -8.170 | -7.940 | -12.841 | -15.577 | -16.633 | -17.353 | -18.506 |

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Geldern in Tausend Euro 2014 bis 2024

| Grundzahlen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Bereinigtes Jahresergebnis | -24.565 | -24.656 | -25.762 | -29.097 | -32.735 | -32.505 | -37.406 | -40.142 | -41.198 | -41.918 | -43.071 |
| Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen | -4.126 | -3.794 | -621 | -3.437 | -3.438 | -2.843 | -3.851 | -3.810 | -3.537 | -3.621 | -3.798 |
| Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe | -12.040 | -12.548 | -13.928 | -15.865 | -17.856 | -18.519 | -19.160 | -20.575 | -20.887 | -21.266 | -21.733 |
| Ergebnis Sozialleistungen | -16.165 | -16.342 | -14.549 | -19.302 | -21.294 | -21.362 | -23.011 | -24.384 | -24.425 | -24.887 | -25.530 |
| Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ | -8.400 | -8.314 | -11.213 | -9.795 | -11.441 | -11.144 | -14.395 | -15.758 | -16.773 | -17.031 | -17.541 |
| Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“ | 0 | 86 | -2.813 | -1.395 | -3.041 | -2.744 | -5.996 | -7.358 | -8.373 | -8.631 | -9.141 |

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern 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 Komplexität der Beteiligungsstruktur der Stadt Geldern ist auf einem mittleren Niveau. Die Stadt ist an elf Unternehmen beteiligt. Auf acht dieser Unternehmen übt sie einen beherrschenden Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden auf zwei Beteiligungsebenen gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich auf einem mittleren Niveau. Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 2,0 Mio. Euro pro Jahr.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Geldern überwiegend. Im Berichtswesen sowie der Unterstützung der Gremienvertreterinnen und -vertreter bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Der Rat der Stadt Geldern wird über die Beteiligungsberichte und Gesamtabschlüsse nach Ablauf des Haushaltsjahres über die Entwicklung aller Beteiligungen informiert. Dies sollte zukünftig möglichst im Folgejahr erfolgen. Unterjährig wird der Rat über die bedeutenden Beteiligungen regelmäßig unterrichtet.

Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreter und -vertreterinnen durch Schulungen zu den Rechten und Pflichten eines Gremienmitgliedes zu Beginn einer Legislaturperiode unterrichten. So können insbesondere neue Gremienmitglieder auf ihre Mandatstätigkeit vorbereitet werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt elf Beteiligungen, welche auf zwei Ebenen gehalten werden. Auf acht Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Geldern** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt elf Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

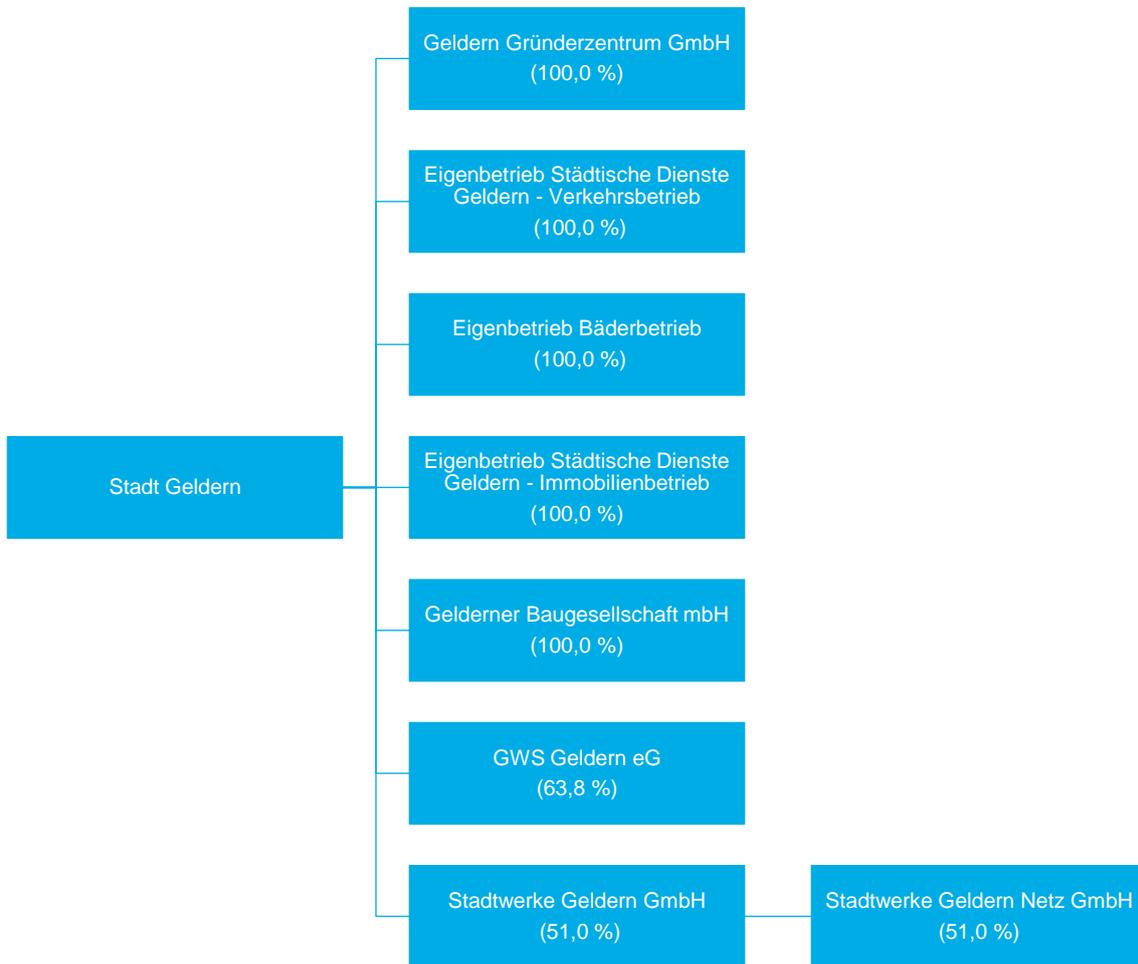
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁵ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Zum 31. Dezember 2019 wurde der Eigenbetrieb Städtische Dienste Geldern – Verkehrsbetrieb rekommunalisiert.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen befinden sich im Vergleich zur Stadt auf einem hohen Niveau. Das Anlagevermögen und die erwirtschafteten Erträge befinden sich auf einem mittleren Niveau. Hieraus ergibt sich eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Von besonderer Bedeutung ist die Stadtwerke Geldern GmbH.

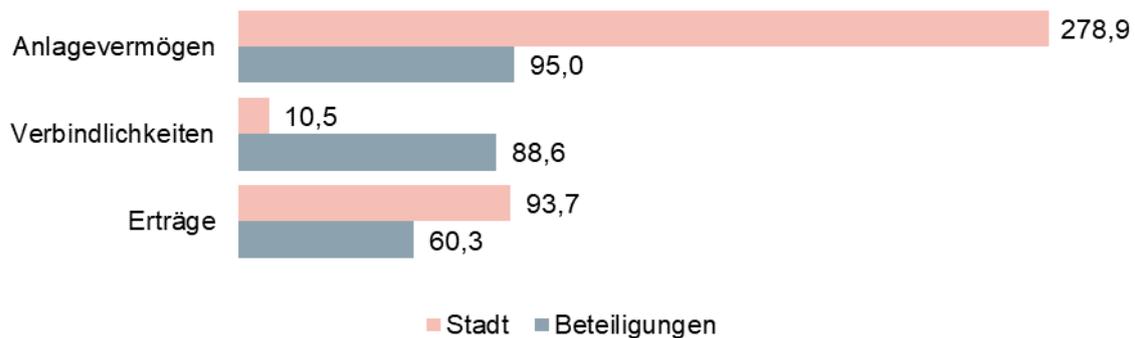
Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das

⁵ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

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 Geldern** wird nachfolgend dargestellt. Zum Prüfungsbeginn lagen die Jahresabschlüsse 2019 der drei Eigenbetriebe sowie der Stadt Geldern noch nicht vor. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 rund ein Drittel des Anlagevermögens der Stadt Geldern. Davon entfällt mit 52,1 Mio. Euro ein wesentlicher Teil auf die GWS Geldern eG für Gebäude und Grundstücke. Sie übernimmt vorrangig die Förderung einer sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung. Des Weiteren liegt mit 44,6 Mio. Euro das weitere Anlagevermögen insbesondere in der Stadtwerke Geldern GmbH für das Strom-, Gas- und Wassernetz.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen in 2018 mehr als das Achtfache der Verbindlichkeiten der Stadt. Dies hängt jedoch auch mit den sehr niedrigen Verbindlichkeiten der Stadt Geldern zusammen. Davon entfallen 39,7 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten der GWS Geldern eG und 20,9 Mio. Euro auf die Stadtwerke Geldern GmbH. Die Verbindlichkeiten sind in den Berichtsjahren relativ konstant.

Die Beteiligungen erwirtschaften rund ein Drittel weniger Erträge als die Stadt. Die meisten Erträge werden mit 37,9 Mio. Euro durch die Stadtwerke Geldern GmbH erwirtschaftet. Diese resultieren im Wesentlichen aus dem Verkauf von Gas, Wasser und Strom.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Geldern wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im den Jahren 2016 bis 2018 im Durchschnitt mit 2,0 Mio. Euro belastet. Die Stadt vergibt Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften. Die Beteiligungen der Stadt Geldern haben jährlich Auswirkungen auf einem mittleren Niveau auf den kommunalen Haushalt.

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

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

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

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

| Art der Erträge | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Erträge aus Leistungsbeziehungen | 2.344 | 2.846 | 2.096 |
| Steuererträge | 840 | 791 | 861 |
| Konzessionsabgaben | 1.951 | 1.924 | 1.941 |
| Gewinnausschüttungen und Dividenden | 0 | 0 | 0 |
| Sonstige Erträge | 56 | 58 | 65 |
| Gesamtsumme | 5.191 | 5.619 | 4.963 |

Insgesamt generiert die Stadt in 2018 5,3 Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁶ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der überwiegende Anteil entfällt auf Erträge aus Leistungsbeziehungen. Diese entstehen im Wesentlichen durch Verwaltungskostenbeiträge des Eigenbetriebes Bäderbetrieb. Die Konzessionsabgaben werden ausschließlich durch die Stadtwerke Geldern GmbH geleistet.

⁶ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

| Art der Aufwendungen | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen | 7.860 | 8.241 | 4.103 |
| Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv) | 106 | 106 | 106 |
| Verlustübernahmen und -abdeckungen | 488 | 553 | 79 |
| Sonstige Aufwendungen | 0 | 0 | 0 |
| Gesamtsumme | 8.454 | 8.900 | 4.288 |

Insgesamt generiert die Stadt 4,5 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen spürbaren Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entstehen nahezu gleich bei der Stadtwerke Geldern GmbH, dem Eigenbetrieb SDG Verkehrsbetrieb sowie dem SDG Immobilienbetrieb. Bei der Stadtwerke Geldern GmbH handelt es sich um den Bezug von Gas, Wasser und Strom und beim Immobilienbetrieb um Mieten. Die Umlage wird an den Volkshochschulzweckverband Gelderland geleistet.

Im Durchschnitt belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren mit 2,0 Mio. Euro pro Jahr.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

| Art der Auswirkungen | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.) | 6.199 | 6.199 | 6.199 |
| Bürgschaften (Stand 31.12.) | 1.457 | 1.457 | 1.457 |
| Gesamtsumme | 7.656 | 7.656 | 7.681 |

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter beziehungsweise tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Geldern vergibt Gesellschafterdarlehen an den SDG Immobilienbetrieb sowie ein geringes Darlehen an die Lokalradio Kreis Kleve GmbH & Co. KG. Die Bürgschaft wurde für die Stadtwerke Geldern GmbH übernommen.

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 Beteiligungs-

controlling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, sind unter anderem der Eigenbetrieb Bäderbetrieb und der Eigenbetrieb Städtische Dienste Geldern - Immobilienbetrieb für das Beteiligungsmanagement der Stadt Geldern von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Geldern ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Geldern** ist dem Kämmerer zugeordnet und wird durch ihn wahrgenommen. Er ist als Gremienmitglied oder mit Gastrecht in den Aufsichtsräten der Stadtwerke Geldern GmbH und der GWS Geldern eG vertreten. Außerdem ist er Handlungsbevollmächtigter bei der Gelderner Gründerzentrum GmbH.

Die Stadt Geldern hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge für alle Beteiligungen vor. Hierzu zählen mittelbare Beteiligungen wie die Stadtwerke Geldern Netz GmbH sowie Kleinstbeteiligungen wie die Lokalradio Kreis Kleve GmbH & Co. KG. Bei den bedeutenden Beteiligungen ist eine Aktualisierung aufgrund der Besetzung des Kämmerers in den Gremien sichergestellt. Bei der Lokalradio Kreis Kleve GmbH & Co. KG steht das Beteiligungsmanagement in regem Austausch mit dem städtischen Vertreter.

Die Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen gehen dem Beteiligungsmanagement aufgrund der Besetzung des Kämmerers in den verschiedenen Gremien zu. In den Gremien, in denen nicht der Kämmerer, aber ein Vertreter des Verwaltungsvorstandes sitzt, werden die Unterlagen an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet. Lediglich bei der Lokalradio Kreis Kleve GmbH & Co. KG ist kein Vertreter des Verwaltungsvorstandes vertreten. Wie oben

beschrieben gibt es hier einen regen Austausch mit dem Gremienvertreter. Die Themen der mittelbaren Beteiligung Stadtwerke Geldern Netz GmbH werden in den Gremien der Stadtwerke Geldern GmbH behandelt. Hierüber ist ein Informationsfluss an das Beteiligungsmanagement sichergestellt. Ein Überblick über die Themen der Beteiligungen sowie den unterjährigen Geschäftsverlauf ist im Beteiligungsmanagement somit gegeben.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne gehen dem Beteiligungsmanagement automatisiert zu. Lediglich bei den Kleinstbeteiligungen werden diese erst auf Nachfrage zugesandt.

Die Dokumente liegen zentral im Beteiligungsmanagement vor. Der Bereich des Beteiligungsmanagements ist Pilot bei der Umsetzung des Datenmanagementsystems (DMS). Aktuell liegen noch nicht alle Daten digital im DMS vor, dies ist in Bearbeitung. Aufgrund der zentralen und organisierten Ablage sowie der Vergabe von Zugriffsrechten ist auch im Vertretungsfall der Zugriff auf die Daten sichergestellt. Zusätzlich nutzt die Stadtwerke Geldern GmbH eine Cloud mit den Gremienunterlagen. Hier sind alle Einladungen, Niederschriften sowie weitere Unterlagen hinterlegt. Somit ist sichergestellt, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich alle Informationen erhält und diese nachgehalten werden.

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

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Geldern 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 Geldern** fügt die Beteiligungsberichte ihrem Gesamtabschluss bei. Zum Prüfungszeitpunkt lagen die Gesamtabschlüsse und folglich auch die Beteiligungsberichte bis 2017 vor. Der Gesamtabschluss 2018 sowie 2019 inklusive der Beteiligungsberichte sollen im Juli 2021 in den Rat eingebracht werden. Eine Entscheidung ob zukünftig weiterhin Gesamtabschlüsse erstellt werden ist noch nicht erfolgt. Der Beteiligungsbericht sollte um Informationen zu den Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt ergänzt werden. Des Weiteren werden keine Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung und der Lage der Beteiligung erläutert. Durch die Ergänzung dieser Informationen können die Ratsmitglieder einen umfassenderen Blick auf das Beteiligungsportfolio nehmen.

Gemäß § 116a GO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses ab 2019 befreien lassen. Sofern die Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses beschlossen wird, ist der Beteiligungsbericht künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte zukünftig die Beteiligungsberichte spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat einbringen bzw. die gesetzliche Frist zur Aufstellung des Gesamtabchlusses einhalten. Bei zukünftigen Beteiligungsberichten sollte zusätzlich auf die Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt eingegangen werden sowie zusätzliche Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung und der Lage der Beteiligung ergänzt werden.

Für die Eigenbetriebe Städtische Dienste Geldern – Immobilienbetrieb sowie den Bäderbetrieb werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden dem Bürgermeister, dem Ausschuss für Umwelt, Mobilität und Liegenschaften sowie dem Haupt-, Sozial- und Finanzausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte informieren über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführung des Vermögensplanes. Es werden außerdem aktuelle Themen von besonderer Bedeutung erläutert. Im Quartalsbericht des Immobilienbetriebes wird zusätzlich auf den Verlauf von Einzelmaßnahmen eingegangen.

Die Stadtwerke Geldern GmbH hat eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Die jährlich erwirtschafteten Gewinne der Stadtwerke werden an den Eigenbetrieb Bäderbetrieb abgeführt. Dieser kann nur durch diese Gewinnausschüttungen jährlich ein knapp positives Ergebnis erzielen. Die Gewinnausschüttungen machen rund 90 Prozent der Gesamterträge des Bäderbetriebes aus. Sollten diese Gewinnausschüttungen niedriger ausfallen würde der Bäderbetrieb Verluste erwirtschaften und eventuelle Verlustübernahmen durch die Stadt erforderlich werden. Im Rahmen der Quartalsberichterstattung wird auf diese Thematik nicht eingegangen. Im Rahmen von Haupt-, Schul- und Finanzausschusssitzungen berichtet die Geschäftsführerin regelmäßig zu der Stadtwerke Geldern GmbH. Hierbei wird auf die wirtschaftliche Lage sowie auf besondere Themen der Sitzungen eingegangen. Im wirtschaftlichen Teil werden die voraussichtliche Gewinnausschüttung sowie weitere bilanzielle Werte erläutert. Im Berichtsteil der Gremien werden besondere Themen der Aufsichtsratssitzungen erläutert. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Einzelmaßnahmen wie den Neubau eines Parkplatzes. Ergänzt wird dieser Bericht durch Mitglieder des Aufsichtsrates, die im Ausschuss sitzen. Der Kämmerer ist als Gast in den Aufsichtsratssitzungen vertreten und steht in gutem Kontakt zum kaufmännischen Geschäftsführer der Stadtwerke Geldern GmbH. Es ist somit auch der kurzfristige Informationsfluss an das Beteiligungsmanagement sichergestellt.

Im Jahr 2018 wurde die Gelderner Baugesellschaft mbH gegründet. Geschäftsführer war in der Gründungsphase der Kämmerer der Stadt Geldern. Im Jahr 2019 wurde die Geschäftsführung extern besetzt. Anfangs wurden der Gelderner Baugesellschaft mbH alle Maßnahmen zum Neubau und der Sanierung von Schulgebäuden übertragen. Dieses wurde zeitnah erweitert um den Neubau sowie die Sanierung aller weiteren städtischen Gebäude. Zukünftig soll sie außerdem die Bewirtschaftung der städtischen Gebäude übernehmen. Die Buchhaltung der Gelderner Baugesellschaft mbH erfolgt weiterhin durch die Stadt. Die Beteiligung wird somit zunehmend wichtiger für die Stadt Geldern und benötigt auch entsprechend mehr Betreuung durch das Beteiligungsmanagement. Im Rahmen von Haupt-, Schul- und Finanzausschusssitzungen

berichtet der Kämmerer regelmäßig zu Punkten der Aufsichtsratssitzungen. Er ist laut Gesellschaftsvertrag beratendes Mitglied im Aufsichtsrat.

Bei der GWS Geldern eG wird nach Bedarf im Ausschuss oder Rat durch den Bürgermeister oder den ersten Beigeordneten berichtet. Beide sind nebenamtliche Vorstände der GWS Geldern eG.

Für die bedeutenden Beteiligungen besteht somit ein angemessenes unterjähriges Berichtswesen.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen nach Auskunft der Stadt telefonisch vom Geschäftsführer an den Vertreter des Verwaltungsvorstandes. Dieser leitet die Informationen dann an das Beteiligungsmanagement weiter.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

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

Bei der **Stadt Geldern** sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstandes und Ratsmitglieder besetzt. In den meisten Gremien sind der Bürgermeister, ein Beigeordneter sowie der Kämmerer als Vertreter entsendet. In nahezu jedes Beteiligungsgremium sind zusätzlich Ratsmitglieder entsandt. Der Bürgermeister ist Vorsitzender im Aufsichtsrat der Gelderner Baugesellschaft mbH sowie nebenamtlicher Vorstand bei der GWS Geldern eG. Er ist außerdem in den Gesellschafterversammlungen der Gelderner Gründerzentrum GmbH sowie der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Kreis Kleve GmbH vertreten und Mitglied im Aufsichtsrat der Stadtwerke Geldern GmbH. Zwischen dem Bürgermeister und der Geschäftsführerin der Stadtwerke Geldern GmbH finden regelmäßige Besprechungen statt. Der Kämmerer ist durch Regelungen in den Gesellschaftsverträgen Gast oder beratendes Mitglied im Aufsichtsrat der Stadtwerke Geldern GmbH sowie der Gelderner Baugesellschaft mbH.

Aufgrund der engen Verzahnung und entsprechender Vorbesprechungen ist sichergestellt, dass die Interessen der Stadt bereits in den Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen Berücksichtigung finden oder es werden die Gremienvertreter entsprechend vorbereitet. Außerdem sind die Sitzungen des Haupt-, Schul- und Finanzausschusses, in denen die Geschäftsführerin der Stadtwerke Geldern GmbH regelmäßig berichtet, terminlich vor den Gremiensitzungen der

Stadtwerke Geldern GmbH, sodass hier Themen vorbesprochen werden. Regelmäßig werden hier auch Weisungen für die Vertreter in den Gesellschafterversammlungen beschlossen. Bei kurzfristigem Informationsbedarf finden Besprechungen mit den Fraktionsvorsitzenden statt.

Um die Gremienvertreterinnen und –vertreter, welche in Aufsichtsräte, Gesellschafterversammlungen und Zweckverbandsversammlungen entsendet werden, auf ihre Mandatsaufgaben vorzubereiten, sollte die Stadt den Ratsmitgliedern Schulungen anbieten. Bisher wurden bei der Stadt keine Schulungen durchgeführt. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern für alle städtischen Vertreter anzubieten. Es sollte in einer solchen Schulung zusätzlich darauf eingegangen werden, welche Anforderungen und Erwartungen die Stadt an die Vertreter hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-------------------------------|---|-------|------------|--|-------|
| Beteiligungsmanagement | | | | | |
| F1 | Das Berichtswesen entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Geldern ergeben. | 80 | E1 | Die Stadt Geldern sollte zukünftig die Beteiligungsberichte spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat einbringen bzw. die gesetzliche Frist zur Aufstellung des Gesamtabschlusses einhalten. Bei zukünftigen Beteiligungsberichten sollte zusätzlich auf die Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt eingegangen werden sowie zusätzliche Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung und der Lage der Beteiligung ergänzt werden. | 81 |
| F2 | Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Geldern ergeben. | 82 | E2 | Die Stadt Geldern sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten. | 83 |

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern 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 Geldern ist durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Vergleich zu vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen begünstigt. Dennoch hat sie im Jahr 2019 im interkommunalen Vergleich mit 47 Kommunen den höchsten Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

In der Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Stadt Geldern mit 62,2 Fällen je 1.000 Einwohner mehr Hilfefälle betreut als die übrigen 48 verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dies führt im Wesentlichen dazu, dass die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren höher sind als bei allen anderen Vergleichskommunen.

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

Die Stadt Geldern hat für die Hilfe zur Erziehung noch kein Finanzcontrolling etabliert. Ziele und Kennzahlen wurden im geprüften Zeitraum nicht formuliert und festgelegt. Es erfolgte nur eine

anlassbezogene Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze. Die Definition steuerungsrelevanter Kennzahlen mit entsprechenden Zielwerten und ihre regelmäßige Auswertung würden den Aufgabenbereich HzE dabei unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen oder sinkende Erträge aufzuzeigen und rechtzeitig gegenzusteuern sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

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

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

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

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁷ 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.

⁷ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Geldern ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW, insbesondere durch eine geringe Kinderarmut, soziostrukturell begünstigt. Der vergleichsweise hohe Anteil von Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden kann sich jedoch belastend auf den Umfang der erzieherischen Hilfen auswirken.

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

Die **Stadt Geldern** ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁸ zugeordnet. Diese Einordnung bedeutet eine geringe Kinderarmut und kann sich somit strukturell begünstigend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Kinderarmut ist im Querschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen nicht besonders stark ausgeprägt. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohnern sind dem Typ 5 / Belastungsklasse 3 (geringe Kinderarmut) und Typ 6 / Belastungsklasse 5 (sehr geringe Kinderarmut) zugeordnet. Lediglich 19 Jugendämter von Städten unter 50.000 Einwohnern fallen unter den Jugendamtstyp 4 / Belastungsklasse 2 (hohe Kinderarmut) bzw. Belastungsklasse 1 (sehr hohe Kinderarmut).

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

⁸ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Geldern im Jahr 2018

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent | 19,61 | 17,39 | 19,17 | 20,00 | 20,81 | 24,63 | 129 |
| Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent | 4,40 | 1,70 | 3,10 | 3,75 | 5,03 | 7,80 | 92 |
| Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent | 20,15 | 12,05 | 17,43 | 18,84 | 20,15 | 25,29 | 129 |

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

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab. Vor diesem Hintergrund wird daher zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung dargestellt. Der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung liegt mit rund 20 Prozent leicht unterhalb des Median. Das bedeutet, dass die Hälfte der Vergleichskommunen einen höheren Anteil dieser Altersgruppe haben als die Stadt Geldern.

Laut Angaben der Stadt ist die demografische Entwicklung zwischen 2011 und 2018 stabil. Insgesamt ist ein Bevölkerungswachstum von fast drei Prozent zu verzeichnen. Der Wegweiser-Kommune, der im Jahr 2020 aktualisiert wurde, gibt die Prognose, dass Geldern bis 2030 ein Wachstum von 0,2 Prozent zu erwarten hat. Diese Entwicklung kann sich auf den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung auswirken.

Jugendarbeitslosenquote

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von rund 4,5 Prozent gehört die Stadt Geldern zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Jugendarbeitslosenquoten. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung belastend auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ TU Dortmund wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können somit zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Der Anteil Alleinerziehender positioniert sich mit rund 20 Prozent beim dritten Viertelwert. Der vergleichsweise hohe Anteil kann sich folglich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Das Amt für Jugend, Schule und Sport hat bereits 2016 die Kindergartenbedarfsplanung als Teil der Jugendhilfeplanung von einer Planung je Ortschaft auf eine Planung in 15 Siedlungsbezirke/Ortschaften umgestellt. Im Rahmen der personellen Möglichkeiten sollen die weiteren Teile der Jugendhilfeplanung auch nach dieser sozialräumlichen Gliederung in wesentlichen Kennzahlen ausgewertet und dargestellt werden. Ob und wann und in welchem Umfang sozialstrukturelle Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen tatsächlich auswertbar vorliegen, bedarf der weiteren Prüfung im Rahmen des Aufbaus eines quantitativen und qualitativen Berichtswesens. Im Schulwesen hat das Land NRW erstmalig in diesem Jahr einen „schul-scharfen Sozialindex“ vorgestellt; aufgrund des Einzugsbereiches insbesondere der weiterführenden Schulen ist dieser aber nur bedingt für die Jugendhilfeplanung verwertbar.“

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

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

Nach Auskunft des Jugendamtes gibt es in Geldern diverse örtliche Besonderheiten, die einen erkennbaren Einfluss auf den Bedarf an erzieherischen Hilfen haben. Beispielsweise gilt Geldern als Schulstadt. Dieses führt zu erhöhtem Beratungsbedarf durch den ASD und auch die Inobhutnahmen werden davon beeinflusst.

Desweiteren ist aus Sicht des Jugendamtes die Auswahl an freien Trägern im Umkreis gerade im Bereich der stationären Hilfen sehr begrenzt. Diese Situation führe dazu, dass Wirtschaftlichkeitsaspekte oft gar nicht berücksichtigt werden können, da eine Auswahl nicht gegeben ist. Dies sorge für tendenziell höhere Aufwendung je Hilfefall.

→ Empfehlung

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

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Geldern bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Es gibt ein im Laufe der letzten Jahre praktisch erarbeitetes Präventionskonzept. Hier hat sich das Netzwerk „Frühe Hilfen für Geldern“ bewährt, wo alle maßgeblichen Akteure vernetzt sind. Die Installation von Hausbesuchen beim Zuzug von Familien mit Kindern unter 3 Jahren und Neugeborenen Besuchen, die Einführung von Opstapje mit 2 Gruppen incl. Babyopstapje. sowie die Einrichtung des niederschweligen Angebotes „Cafe Kinderwagen“ sind städtische Angebote, die durch Angebote freier Träger bzw. kirchlicher Einrichtungen ergänzt werden.

Präventionsprojekte werden durch die Jugendpflege in Zusammenarbeit mit Schulsozialarbeit und Drogenberatung organisiert; das Jugendzentrum check point steht für Bewerbertraining sowie zahlreiche andere Angebote in der Altersgruppe ab 10 Jahren zur Verfügung, u.a. in Zusammenarbeit mit der Berufsbildungsstätte und dem Arbeitsamt. Nicht zuletzt die § 8 b Beratung sollte man in diesem Zusammenhang nennen sowie die fortlaufende Schulung der Mitarbeiter in Bezug auf den Kinderschutz. Im Rahmen der rechtlichen Vorgaben aus dem KJHG und der personellen Möglichkeiten werden die empfohlenen Konzepte und Präventionsketten erstellt.“

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 Geldern** hat noch keine Präventionskonzepte verschriftlicht. Aber auch ohne verschriftlichte Präventionsketten im klassischen Sinne hält das Jugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen -auch für ältere Kinder und Jugendliche- in Kooperation mit einem Netzwerk von unterschiedlichen Akteuren vor Ort vor.

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

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

- Schwangerschaft/frühe Kindheit: Babybesuchsdienste, Besuche von Familien mit Kindern unter drei Jahren bei Zuzug, Opstapje, Gruppentreffen für Eltern mit Kindern ab dem ersten Lebensjahr, Cafe Kinderwagen
- Weiterführende Schule: Zusammenarbeit mit der Berufsbildungsstätte, Bewerbertraining

Aber auch für ältere Kinder und Jugendliche hält die Stadt Geldern vielfältige Angebote und Maßnahmen in enger Kooperation mit den Trägern vor Ort vor. Hierzu zählt beispielsweise ein städtisches Jugendzentrum, welches einrichtungsbezogene Kinder- und Jugendarbeit anbietet.

An einer Grundschule und den weiterführenden Schulen in Geldern unterstützen Schulsozialarbeitende die Schülerinnen und Schüler, das Lehrpersonal und die Eltern. Die Angebote sind niederschwellig und richten sich nach individuellen Problemlagen und Schwerpunktsetzung an den einzelnen Schulen.

In Geldern gibt es eine Erziehungsberatungsstelle als niederschwellige Anlaufstelle. Diese befindet sich in Trägerschaft der Caritas. Des Weiteren gibt es eine Familienberatungsstelle in Trägerschaft der katholischen Kirche.

Die Kinder- und Jugendhilfeplanung wird von einer eigens eingerichteten Stelle aufgestellt und überarbeitet und ist der Abteilung 511 zugeordnet.

Nach Einschätzung des Jugendamtes haben die zahlreichen Präventionsmaßnahmen einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Die niedrigen Hemmschwellen führen dazu, dass die vorgehaltenen Angebote auch intensiv genutzt werden. Vielfach kann beispielsweise über die Sozialarbeit an den Schulen eine gute Vertrauensbasis aufgebaut werden, die dann eine wichtige Grundlage für weitere Hilfen darstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

Die Themen Kinder und Jugendliche sowie Schulen sind dem Amt „51 – Amt für Jugend, Schule und Sport“ innerhalb des Dezernats IV zugeordnet. Da es sich bei beiden Bereichen teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich.

Das Amt „51 – Amt für Jugend, Schule und Sport“ ist in die Abteilungen „511 – Pädagogische Dienste“, „512 – Kindertageseinrichtungen“ und „513 – Schule und Sport“ gegliedert.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung 511 verortet und grundsätzlich in sieben Bezirke eingeteilt. Durch Personalveränderungen und offene Stellen verändern sich diese Bezirke regelmäßig. Der ASD ist, wie die anderen Bereiche des Jugendamtes auch, zentral im Rathaus in Geldern untergebracht. Außenstellen gibt es nicht. Es wurden zudem die Spezialdienste „Pflegekinderdienst (PKD)“ und „Jugendhilfe im Strafverfahren“ eingerichtet, um das für

diese Gebiete erforderliche Fachwissen an einer Stelle zu bündeln. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist ebenfalls in der Abteilung 511 verortet.

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

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

Die Stadt Geldern hat keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für die Hilfe zur Erziehung eingerichtet. Gleichzeitig ist ein regelmäßiger Austausch mit den Trägern vorhanden.

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

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Geldern hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Erste Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen seitens der politischen Gremien.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Eine Gesamtstrategie (Strukturen, Steuerung und Organisation, Verfahrensstandards, Personal- und Ressourceneinsatz) kann sich nur an den rechtlichen Vorgaben aus den §§ 27 ff KJHG orientieren. Diese wird im Rahmen der personellen Möglichkeiten im Zuge des Aufbaus eines Berichtswesens sukzessive erfolgen. Zum Entwurf des Haushaltplanes 2022 wurden zum Produkt 36 363 die sog. Leistungsdaten berichtet. Die Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung wird bereits im Rahmen der Hilfeplanung standardmäßig festgehalten, welche in das Berichtswesen eingebunden werden sollen. Soweit erkennbar und möglich wird bei der Hilfeplanung gegengesteuert, wobei dies noch nicht systematisch ausgewertet wird. Die Pädagogische Fachwelt hat vor dem Hintergrund der Anforderungen und rechtlichen Rahmenbedingung, ob die Wirksamkeitskontrolle/ Messung der Zielerreichung tatsächlich sachdienlich und im Einzelfall auch möglich ist.“

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 Geldern** hat zwar keine schriftlich ausformulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete. Erste Grundlagen sind je-

doch vorhanden. Laut Angaben des Jugendamtes erfolgt im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatung eine Prüfung der Machbarkeit von konkreten Zielen der politischen Gremien unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten.

Im Haushaltsplan sind diese Ziele allerdings bisher nicht verschriftlicht. Ebenfalls fehlt es an entsprechenden Kennzahlen und daraus gebildete Zielwerten.

Die festgelegten Einzelziele könnten als Ausgangslage für eine Gesamtstrategie dienen. Anhand dieser könnten dann Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechende Maßnahmen entwickelt werden. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

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

→ **Empfehlung**

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

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Siehe Stellungnahme zu Ziffer 3.4.2.“

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

Ein Finanzcontrolling wurde in der **Stadt Geldern** für das Jugendamt bisher nicht etabliert. Eine aktuelle Organisationsuntersuchung wurde allerdings bereits zum Anlass genommen, ein Berichtswesen zu entwickeln. Über das genutzte Fachverfahren im Jugendamt gibt es ebenfalls

bereits die Möglichkeit für detaillierte Auswertungen. Diese finden allerdings bisher nur punktuell und bedarfsorientiert statt. Hier werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, ohne jedoch diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen würden, gibt es somit nicht.

Ein regelmäßiges Berichtswesen existiert zumindest aktuell damit ebenfalls nicht.

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

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

→ **Empfehlung**

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

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Entsprechende Auswertungen werden sukzessive im Zuge des Aufbaus des Berichtes zu den Hilfen zur Erziehung im Rahmen der personellen Möglichkeiten erstellt.“

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

Die qualitative Zielerreichung und die Wirksamkeit der Hilfen werden bei der **Stadt Geldern** im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Diese Aufgabe des Fachcontrollings ist bei der Leitung der Abteilung 511 angesiedelt.

Zunächst werden im Hilfeplangespräch konkrete Ziele (SMART) festgelegt. Diese werden im Rahmen des folgenden Hilfeplangesprächs bzw. spätestens im Rahmen der Fortschreibung

des Hilfeplans überprüft. Bei einer Verlängerung bedarf es einer Begründung anhand der Hilfeplanung und der Zielerreichung, dass die entsprechende Hilfe weiterhin notwendig und geeignet ist.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle werden jedoch nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet und ausgewertet. Nur bei Fallkonferenzen werden bei Bedarf fachübergreifende Auswertungen vorgenommen.

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

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

→ **Empfehlung**

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

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Darstellung der Prozesse im Qualitätshandbuch der Stadt Geldern können noch optimiert werden. Die Prozesse im Handbuch beinhalten keine zeitlichen Vorgaben oder Fristen.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Die zeitliche Vorgabe ergibt sich aus § 36 KJHG, wonach alle Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Hilfeplanung alle 6 Monate überprüft werden. Diese Bundesrechtliche Vorgabe wird im Qualitätshandbuch der Vollständigkeit halber ergänzt.“

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 Geldern** hat die Prozesse und die Qualitätsstandards in einem Qualitätshandbuch niedergeschrieben. Das Handbuch steht den Beschäftigten in Papierform zur Verfügung. In diesem Handbuch werden die Kernprozesse der Hilfe zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII im Allgemeinen sowie im Speziellen für Fälle mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung nach § 8 a SGB VIII beschrieben.

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

Eine elektronische Aktenführung gibt es aktuell im HzE-Bereich noch nicht. Allerdings sind bereits erste Schritte unternommen worden, um die elektronische Akte im Jahr 2022 einzuführen. Bereits jetzt werden allerdings entscheidende Akteninhalte ins Fachverfahren eingepflegt.

→ **Empfehlung**

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

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Im Rahmen der kollegialen Fallberatung vor jeder Hilfestellung werden neben den päd. Aspekten auch die wirtschaftlichen Aspekte erhoben. Es gilt der Grundsatz ambulant vor stationär. Bei der Auswahl der Träger kommt es auf Angebot und Nachfrage an und nicht zuletzt auch auf den Wunsch- und Wahlrecht der Eltern. Die Höhe der bewilligten Fachleistungsstunden wird in Absprache mit der päd. Leitung und den sich aus der Fallanalyse ergebenden Bedarfen ermittelt.“

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

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

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

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

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

Die Überprüfung der Hilfepläne erfolgt bei ambulanten Hilfen je nach Diagnose jährlich oder alle sechs Monate. Bei stationären Hilfen erfolgt bei erstmaligen Hilfeplanverfahren bereits eine Überprüfung in den ersten drei Wochen und dann in der Regel alle sechs Monate.

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

→ **Empfehlung**

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

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Im Rahmen jeder Einzelfallentscheidung wird unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts sowie der notwendigen Qualifikation geprüft, welcher Anbieter „geeignet“ ist, die Hilfe zur Erziehung zu erbringen. Hierbei werden die Erfahrungen der Fachkräfte bereits berücksichtigt. Es wird geprüft, ob diese zusätzliche Dokumentationsverpflichtung tatsächlich eine Optimierung darstellen kann.“

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

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

Das Jugendamt der **Stadt Geldern** hat die Fallsteuerung gut strukturiert. Die Zugangssteuerung erfolgt anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse⁹.

Die fachliche Zugangssteuerung erfolgt durch die Abteilungsleitung 511, da sich Schulen oder Eltern im Regelfall direkt hier melden. Auch die weitere Zuordnung auf die fallführenden Fachkräfte erfolgt an dieser Stelle. Bei komplexen Sachverhalten wird die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Verfahren einbezogen. Vertiefende Informationen sind im Kapitel „3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche“ zu finden.

⁹ vgl. Kapitel „3.5.1.1. Ablauf Hilfeplanverfahren“

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

Die Überprüfung der Rechnungen der Träger erfolgt durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Sie bekommt von jedem Hilfeplan einen Auszug mit den bewilligten Fachleistungsstunden. Dieser Auszug wurde bereits von der Abteilungsleitung abgezeichnet.

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

→ **Empfehlung**

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

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Die schriftlichen Verfahrensstandards wurden in § 89 ff JHGF definiert und mit dem Handbuch für die wirtschaftliche Jugendhilfe des Landesjugendamtes bereits verschriftlich.“

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

Bei der **Stadt Geldern** stellen die Kostenerstattungen ca. 84 Prozent aller Erträge für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund zwei Mio. Euro. Bezogen auf die 413 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Erstattungen von 5.082 Euro pro Hilfeplanfall.

Kostenerstattungen HzE 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Kostenerstattungen gesamt je Hilfefall HzE in Euro | 5.082 | 0,00 | 3.890 | 5.223 | 6.964 | 17.312 | 46 |

Bei den Kostenerstattungen je Hilfefall erreicht Geldern einen Wert über dem ersten Viertelwert. Über 50 Prozent aller Vergleichskommunen generieren damit höhere Erträge aus Kostenerstattungen je Hilfefall. Diese Positionierung hat einen negativen Einfluss auf den Fehlbetrag.

Entwicklung Kostenerstattungen HzE

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Kostenerstattungen gesamt je Hilfefall HzE in Euro | 4.876 | 4.276 | 3.675 | 5.082 |

Trotz der deutlichen Steigerung der Aufwendungen je Hilfefall haben sich die Kostenerstattungen je Hilfefall seit 2016 stetig verringert. Erst im Vergleichsjahr 2019 konnte wieder eine Steigerung erreicht werden.

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

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. Laut Angaben des Jugendamtes werden mögliche Kostenerstattungsansprüche für alle Hilfeplanfälle geprüft.

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

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

→ Empfehlung

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

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

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

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Alle Hilfen zur Erziehung werden im Rahmen der Hilfeplanung alle 6 Monate überprüft. Ein Controlling-Bericht zur allgemeinen Steuerung wird aufgebaut, der als Grundlage nur die Einzelentscheidung in jeder Hilfe zur Erziehung haben kann. Kostenintensive Fälle stehen immer im Fokus der Überprüfung, wenn allerdings die rechtlichen Voraussetzungen sowohl durch die pädagogischen Fachkräfte als auch die beteiligten Verwaltungskräfte, die Abteilungsleitung bejaht werden, dann besteht ein Rechtsanspruch auf diese Hilfe zur Erziehung, die im Übrigen unabhängig von den finanziellen Aufwendungen auch durch die Amtsleitung in jedem Einzelfall genehmigt werden muss.“

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

Die prozessintegrierten Kontrollen beziehen sich auf Kontrollen in den Arbeitsabläufen aus Dienstanweisungen oder gesetzlich vorgegebenen Kontrollhandlungen, wie der Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII. Hierfür hat das Jugendamt **Geldern** eine hohe Priorität festgelegt. Prioritäten in der Fallbearbeitung werden von den verantwortlichen Fachkräften fallabhängig selbst gesteuert. Im Bedarfsfall erfolgt eine Anordnung durch die Amtsleitung.

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

Prozessunabhängige Kontrollen finden durch unabhängige Stellen, wie z.B. das Rechnungsprüfungsamt statt und gehören nicht zu den prozessintegrierten Kontrollen innerhalb der Leistungsgewährung. Im Jugendamt finden keine standardisierten prozessunabhängigen Kontrollen statt. Die Fallkontrollen erfolgen durch die Leitungen der Abteilung 511. Vorgaben gibt es dazu nicht.

Eine allgemeine Wiedervorlage im Rahmen des Fachverfahrens, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, wird eingesetzt.

→ Empfehlung

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

3.6 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Bisher konnten im Jugendamt Geldern die Stellen für die Hilfen zur Erziehung nach Fluktuationen wiederbesetzt werden. Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD war bisher nicht vorhanden.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Obwohl die Aufgaben nach dem KJHG Bundesweit identisch sind, gibt es keine allgemein gültige Personalbedarfsbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst, auch nicht bei der GPA. Der Stellenbedarf wird regelmäßig anhand der konkret gewährten Hilfen zur Erziehung je Fallbezirk überprüft und hierbei auch die sog. schwierigen Hilfen berücksichtigt.“

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

Die Personalstruktur im Jugendamt der **Stadt Geldern** war in den letzten Jahren von Fluktuationen geprägt. Die offenen Stellen im Jugendamt können oftmals nicht zeitnah wiederbesetzt werden. Es wird zunehmend schwieriger, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu binden. Durch den demografischen Wandel verbessern sich die beruflichen Möglichkeiten für einen Großteil der Beschäftigten. Der sich entwickelnde Arbeitnehmermarkt bietet erweiterte Chancen der beruflichen Verwirklichung, insbesondere bei den Fachkräften. Eine grundsätzlich abnehmende Bindungsbereitschaft an einen Arbeitgeber und steigende Wechselbereitschaft erhöhen die Fluktuationsdynamik.

Im Jugendamt der Stadt Geldern wurde im ASD bisher keine Personalbemessung vorgenommen. Im Rahmen einer Organisationsuntersuchung findet aktuell ein Verfahren statt. Ein regelmäßiger Soll- und Ist-Stellen Vergleich wird durchgeführt. Es besteht keine spezielle Personalbedarfsplanung für das Jugendamt. Nach Aussagen des Jugendamtes sind derzeit nicht alle Soll-Stellen besetzt. Im ASD fehlt es aktuell an einer halben Vollzeitstelle.

Eine kontinuierliche und qualitativ gleichbleibend gute Arbeit wird durch die verbindlichen Verfahrensstandards sichergestellt. Für die Einarbeitung neuer Beschäftigten wurde zudem ein Einarbeitungskonzept entwickelt.

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

Personaleinsatz 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD | 52 | 11 | 27 | 30 | 36 | 53 | 47 |
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu | 206 | 48 | 101 | 132 | 159 | 212 | 46 |

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

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Im Vergleichsjahr 2019 waren 8,0 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die die rund 413 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 52 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Geldern über dem dritten Viertelwert. Im Rahmen einer Organisationsuntersuchung findet aktuell eine Personalbemessung für den ASD statt. In der Vergangenheit hat dies nicht stattgefunden.

→ Empfehlung

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

Entwicklung Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|------|
| Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD | 51 | 55 | 58 | 52 |

Trotz steigender Hilfefälle sinkt die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle ASD“ ab 2019 leicht ab. Ursächlich hierfür ist der Stellenzuwachs von 7,0 Stellen (2018) auf 8,0 Stellen (2019).

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.

Im Vergleichsjahr 2019 wurden in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die rund 413 Hilfeplanfälle von 2,0 Vollzeit-Stellen bearbeitet. Damit fielen auf eine Vollzeit-Stelle rund 206 Hilfeplanfälle. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Geldern damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die die meisten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle in der WiJu bearbeiten. Auch der Richtwert der gpaNRW, der als Orientierung dient, wird damit deutlich überschritten.

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

Entwicklung Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|
| Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu | 180 | 191 | 204 | 206 |

2016 wurden noch 26 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu weniger bearbeitet als in 2019.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Bei den Hilfen zur Erziehung entstand im Jahr 2019 in Geldern ein Fehlbetrag von 1.180 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die Stadt Geldern bildet damit den neuen Maximalwert aller mittleren kreisangehörigen Städte. Sowohl die vergleichsweise hohen jugend-einwohnerbezogenen Aufwendungen je Hilfefall als neuer Maximalwert, der leicht unter-durchschnittliche Anteil der Vollzeitpflegefälle als auch die sehr hohe Falldichte wirken sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

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

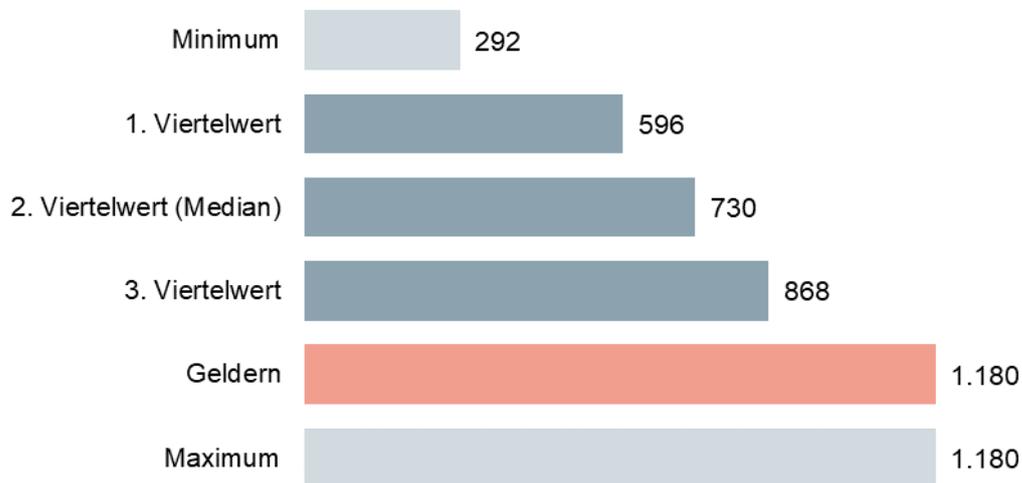
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab.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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung der **Stadt Geldern** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches „38 Kinder- Jugend- und Familienhilfe“ des Haushaltplanes der Stadt Geldern gleichzusetzen. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2019 bei rund 7,8 Mio. Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich die Transfer- und Personalaufwendungen, sowie die Aufwendungen für Kostenerstattungen an andere Kostenträger aus. Die Transferaufwendungen von rund 8,2 Mio. Euro beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung durch die Träger. 2018 lag der Fehlbetrag noch bei 8,1 Mio. Euro. Auch in diesem Jahr sind die Transferaufwendungen mit 8,6 Mio. Euro die größte Aufwandsposition.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge, die im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung in der Regel in Form von Kostenerstattungen generiert werden. Ertragsseitig ist in Geldern die Kostenerstattung und Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden die Position mit dem größten Volumen. 2019 konnten hier insgesamt rund 1,5 Mio. Euro vereinnahmt werden. 2018 lagen diese Erträge noch bei rund 0,8 Mio. Euro.

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



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



Im Vergleichsjahr 2019 bildet die Stadt Geldern mit dem Fehlbetrag von 1.180 Euro den neuen Maximalwert aller Vergleichskommunen.

Im Zeitreihenvergleich von 2016 bis 2019 steigt der Fehlbetrag um rund 255 Euro je Jugendeinwohner (ca. 22 Prozent). Ursächlich hierfür sind insbesondere die ab 2017 steigenden Transferaufwendungen HzE, aber auch die steigenden Personalaufwendungen und die Aufwendun-

gen für Kostenerstattungen an andere Kostenträger - während zeitgleich die Kostenerstattungen bis 2018 sinken. Die Kombination der genannten Faktoren wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

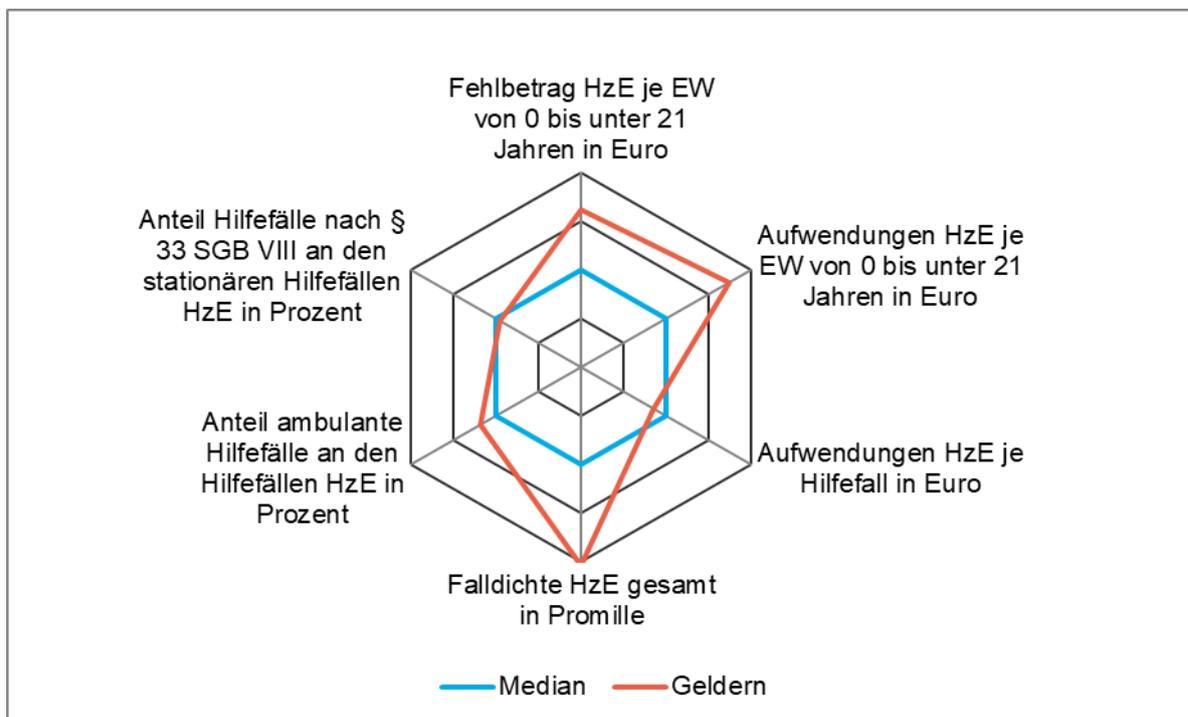
Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Geldern mit den folgend dargestellten Fehlbeiträgen - bis auf das Jahr 2019 - zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Fehlbeiträgen und bildet im Vergleichsjahr 2019 den neuen Maximalwert.

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

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------|-------|-------|-------|
| 925 | 1.117 | 1.219 | 1.180 |

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

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

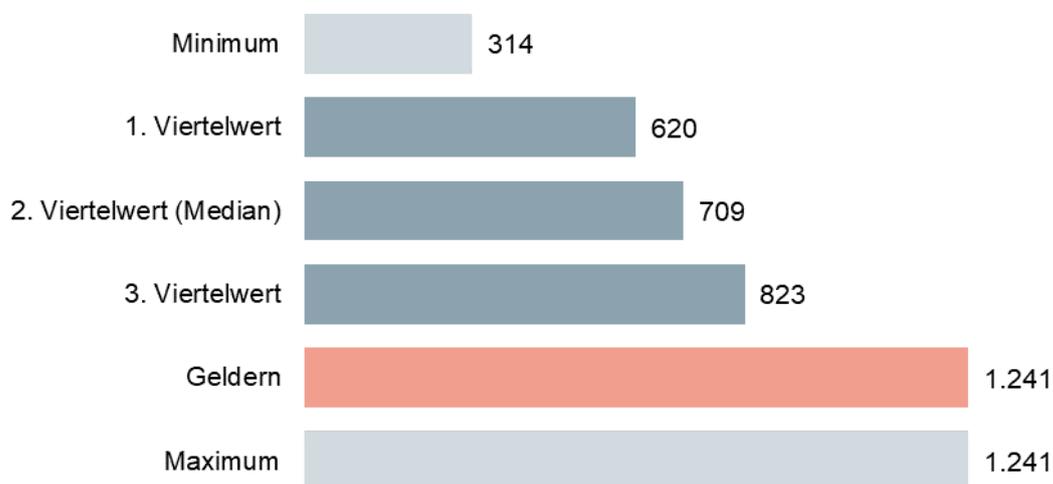
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- ➔ Sämtliche Vergleichskommunen haben niedrigere Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Stadt Geldern. Als Folge der hohen Falldichte beeinflussen die erhöhten Aufwendungen den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung negativ. Sowohl ambulante als auch stationäre einwohnerbezogene Aufwendungen sind im geprüften Zeitraum bis 2018 sehr stark gestiegen.

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

Die **Stadt Geldern** hat 2019 Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in Höhe von rund 8,2 Mio. Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 48 Kommunen eingeflossen.



Betrachtet man die jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen im stationären und ambulanten Bereich, stellt man die gleiche Entwicklung fest. In den beiden Bereichen bilden die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren den neuen Maximalwert.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ambulant und stationär in Euro 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Ambulante Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 352 | 51,76 | 162 | 190 | 227 | 352 | 46 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 889 | 201 | 411 | 508 | 635 | 889 | 46 |

Im Prüfungszeitraum entwickeln sich diese Kennzahlen wie folgt:

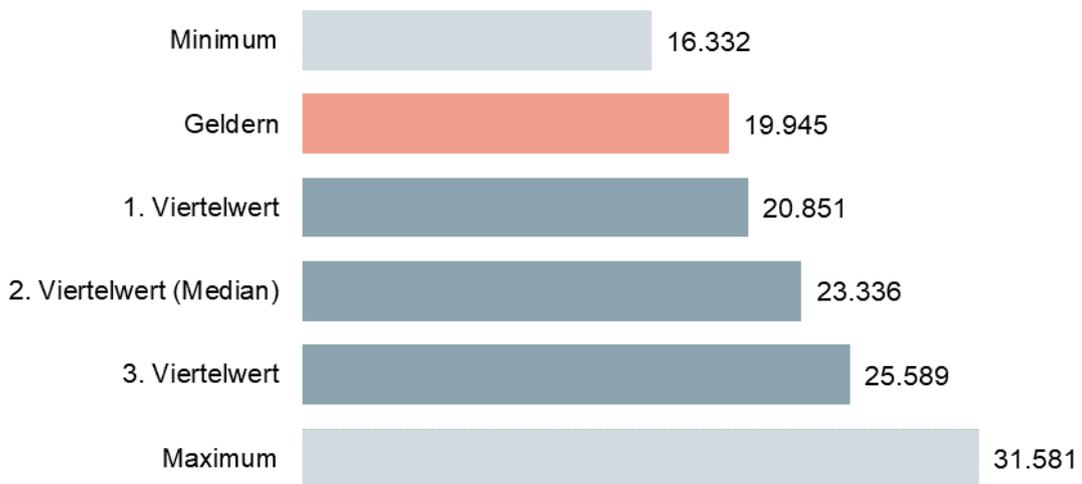
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 1.046 | 1.209 | 1.290 | 1.241 |
| Ambulante Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 270 | 316 | 369 | 352 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 776 | 894 | 921 | 889 |

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen HzE sind von 2016 bis zum 2019 um 16 Prozent gewachsen. Im ambulanten Bereich beträgt der Anstieg 23 Prozent, im stationären Bereich fällt er mit 13 Prozent geringer aus.

Für die Beurteilung der Gesamtsituation sind neben den einwohnerbezogenen Aufwendungen auch Aufwendungen HzE je Hilfefall von Bedeutung.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 48 Kommunen eingeflossen.



Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Geldern unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Diese Kennzahl ist jedoch für Geldern nur bedingt aussagekräftig. Dies ist auf die im Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“ beschriebene andere Zählweise der Hilfefälle in der Stadt Geldern zurückzuführen.

Im Lauf des Prüfungszeitraums entwickeln sich die durchschnittlichen HzE-Aufwendungen je Hilfefall wie folgt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|--------|--------|--------|
| 19.282 | 20.985 | 21.152 | 19.945 |

Die Stadt Geldern hat 2019 Aufwendungen für HzE in Höhe von 8,2 Mio. Euro für durchschnittlich 413 Hilfefälle. Die Mehrzahl der 2019 bearbeiteten Fälle sind ambulant, und zwar 275 Hilfefälle. Bei den restlichen 138 Fällen handelt es sich um stationäre Hilfen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär in Euro 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 8.511 | 6.584 | 9.887 | 10.943 | 12.646 | 17.908 | 46 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 42.654 | 31.351 | 36.419 | 39.906 | 43.694 | 51.603 | 46 |

Die Stadt Geldern hat 2019 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 2,3 Mio. Euro für insgesamt rund 275 Fälle. Demgemäß entstehen der Stadt Geldern ambulante Aufwendungen in Höhe von 8.511 Euro je Hilfefall. Auch hier positioniert sich die Stadt Geldern unterhalb des ersten Viertelwerts, unter anderem durch die andere Zählweise der Hilfefälle.

Wie bereits dargestellt, spielt die abweichende Zählung im stationären Bereich eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall sind in Geldern höher als bei 50 Prozent der Vergleichsstädte. Im Jahr 2019 sind der Stadt für 138 stationäre Fälle Aufwendungen in Höhe von rund 5,9 Mio. Euro entstanden.

Die ambulanten und stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall sind im Prüfungszeitraum, mit Ausnahme des Jahres 2019 kontinuierlich gestiegen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär in Euro

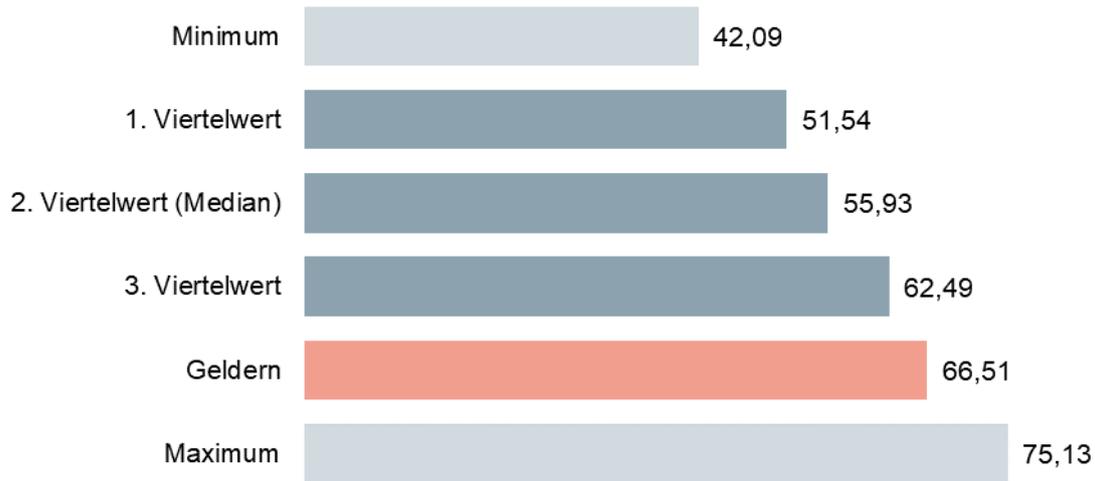
| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 8.841 | 9.234 | 9.441 | 8.511 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 32.763 | 38.111 | 42.011 | 42.654 |

Weitere Analysen zu den stationären und ambulanten Hilfen erfolgen im Berichtsverlauf.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Geldern hat einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen im Vergleich. Da die jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen den Maximalwert aller Vergleichskommunen bilden, entlastet der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle den Fehlbetrag nur teilweise.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Geldern** hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen. Auch hier spielt die abweichende Zählung von Hilfefällen (s. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“) eine gewisse Rolle. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben 2019 einen niedrigeren Anteil an ambulanten Hilfen.

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

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent | 56,35 | 59,31 | 64,04 | 66,51 |

Seit 2016 weisen die Fallzahlen eine steigende Tendenz auf. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Fallzahlen ausschließlich im ambulanten Bereich steigen und im stationären Bereich sogar gesunken sind. In der Folge ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle seit 2016 deutlich gestiegen.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Geldern hat eine sehr hohe Falldichte. Auch bilden die jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen den neuen Maximalwert. Das sind einige der Gründe, warum die Stadt Geldern im interkommunalen Vergleich 2019 ein schlechteres Ergebnis sowohl bei den Aufwendungen als auch bei dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren erzielt als alle Vergleichskommunen.

Die Stadt Geldern verfolgt die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind, um kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Bevor zu stationären Maßnahmen gegriffen wird, wird es immer geprüft, ob ambulante Hilfen zu diesem Zeitpunkt ausreichend sind.

Im weiteren Verlauf des Teilberichtes werden einzelne Hilfearten näher analysiert.

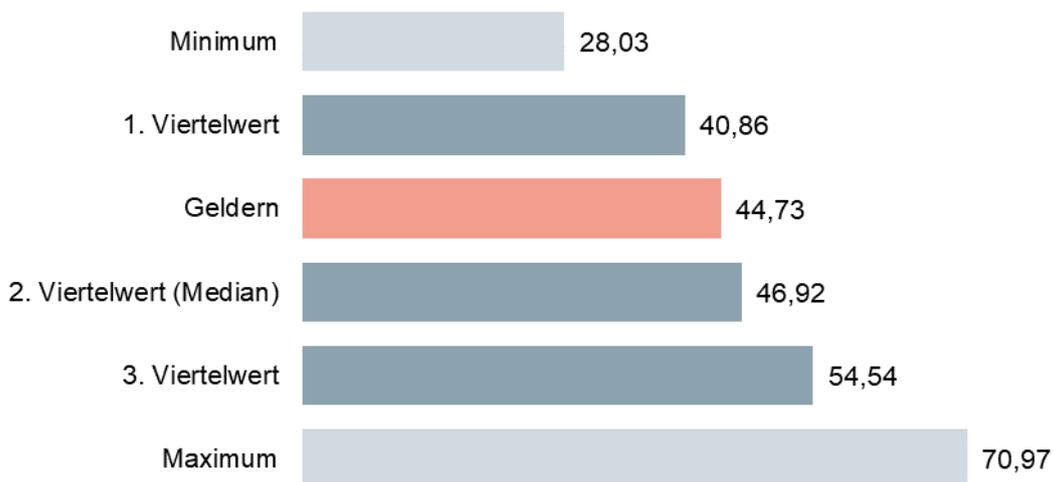
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der unterdurchschnittliche Anteil der Vollzeitpflegefälle wirkt sich belastend auf die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen und damit negativ auf den Fehlbetrag aus.

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

In 2019 waren 62 der 138 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Geldern** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE ist in der **Stadt Geldern** im Prüfungszeitraum um sieben Prozent gesunken. Im interkommunalen Vergleich 2019 liegt er unter dem Median.

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

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------|-------|-------|-------|
| 48,32 | 42,80 | 42,60 | 44,73 |

Im Jahr 2019 waren 62 Fälle der 138 stationären Hilfeplanfälle in Geldern Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle beeinflusst die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag. Können Kinder und Jugendliche nicht in Pflegefamilien untergebracht werden, muss die Stadt auf die kostenintensiveren stationären Hilfen in Form von Heimunterbringungen zurückgreifen.

Höhere Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege als bei der Hälfte der Vergleichskommunen wirken sich in Geldern negativ auf die Aufwendungen und somit auf den Fehlbetrag HzE aus.

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

3.7.1.4 Falldichte

→ Feststellung

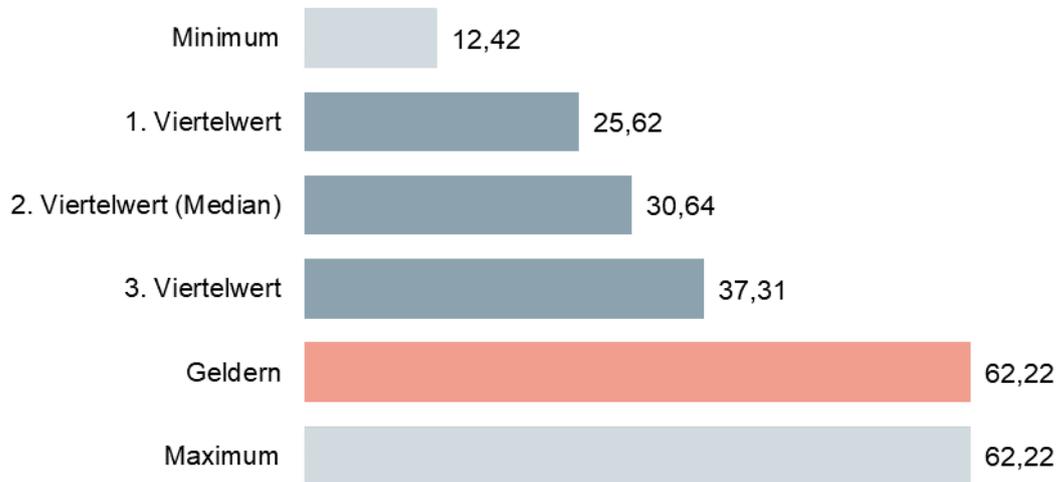
Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Geldern. Dies führt zu einer hohen Haushaltsbelastung der Stadt.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Die hohe Falldichte ist belastend für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Pädagogischen Diensten. Es gibt bereits zahlreiche präventive Angebote, die mit dem vorhandenen Personal geleistet werden; für zusätzliche Angebote müsste zusätzliches Personal eingestellt werden. Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Dieser Rechtsanspruch gilt Bundesweit, unabhängig von der Höhe des Fehlbetrages im Haushalt. Die „Laufzeiten“ werden, wie oben bereits dargestellt, im Rahmen der Hilfeplanung alle 6 Monate überprüft.“

Die gpaNRW definiert die Falldichte als Anzahl der Hilfefälle für die Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte auf eine niedrige Falldichte hingewirkt werden. Eine niedrige Falldichte

wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Geldern** hat die mit Abstand höchste Falldichte unter den geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Das Maximum ist unter anderem auf die Vorgehensweise bei Annexleistungen in der Stadt Geldern zurückzuführen. Für die Prüfung hat die gpaNRW definiert, welche Hilfefälle in der Datenerfassung berücksichtigt werden müssen. Als Hilfefall betrachtet die gpaNRW nur Hilfefälle für Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII mit einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Die Stadt Geldern stellt für Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall jeweils getrennte Hilfepläne auf und dokumentiert sie entsprechend getrennt. Für jede Hilfe werden auch die Verfahrensstandards des Hilfeplanverfahrens separat abgearbeitet. Beispielsweise wird für einen Fall unter § 34 SGB VIII Heimerziehung eine Rückführung in die Familie vorbereitet. Dafür wird eine zusätzliche sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII installiert. Die Stadt Geldern leitet für diese Hilfen jeweils ein separates Hilfeplanverfahren ein. Die meisten geprüften Kommunen führen für solche Annexleistungen keine gesonderten Hilfeplanverfahren durch. Sie werden unter der Hilffahrt erfasst, bei der der Schwerpunkt der Hilfe liegt. In diesem Fall würde die Stadt Geldern

zwei Hilfeplanverfahren einleiten, während die Mehrheit der vergleichbaren Städte nur ein Hilfeplanverfahren durchführt. Die andere Zählweise ist einer der Gründe für die im interkommunalen Vergleich sehr hohe Falldichte der Stadt Geldern.

Auch ambulante und stationäre Falldichte getrennt betrachtet positionieren sich ähnlich.

Falldichte HzE in Promille 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Falldichte HzE ambulant in Promille | 41,38 | 5,23 | 13,89 | 17,42 | 21,58 | 41,38 | 49 |
| Falldichte HzE stationär in Promille | 20,84 | 4,63 | 9,76 | 13,27 | 15,93 | 22,24 | 49 |

Die oben beschriebene Zählweise hat einen gewissen Einfluss auf die ambulante Falldichte. Wie hoch dieser Einfluss ist, kann im Rahmen der aktuellen Prüfung durch die gpaNRW nicht ermittelt werden. Die Falldichte bei den stationären Hilfen ist davon kaum bis gar nicht betroffen. Aber auch hier gehört die Stadt Geldern zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.

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

Hilfeplanfälle

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|------------|------------|------------|
| ambulante Hilfeplanfälle | 203 | 226 | 261 | 275 |
| davon ambulante Hilfeplanfälle für UMA | 2 | 3 | 0 | 1 |
| davon ambulante Hilfeplanfälle ohne UMA | 201 | 223 | 261 | 274 |
| stationäre Hilfeplanfälle | 157 | 155 | 146 | 138 |
| davon stationäre Hilfeplanfälle für UMA | 19 | 22 | 15 | 7 |
| davon stationäre Hilfeplanfälle ohne UMA | 138 | 133 | 131 | 131 |
| Hilfeplanfälle gesamt | 360 | 382 | 407 | 413 |

Die Zahl der Hilfeplanfälle ist im Prüfungszeitraum im ambulanten Bereich um 26 Prozent gestiegen und um 14 Prozent im stationären Bereich gesunken. Die UMA-Zahlen spielen bei dieser Entwicklung nur im stationären Bereich eine Rolle.

Dementsprechend ist auch die Falldichte in Geldern im Prüfungszeitraum kontinuierlich gestiegen. Diese Entwicklung ist ausschließlich im ambulanten Bereich zu beobachten.

Falldichte HzE in Promille

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Falldichte HzE gesamt in Promille | 54,27 | 57,63 | 60,97 | 62,22 |
| Falldichte HzE ambulant in Promille | 30,58 | 34,18 | 39,05 | 41,38 |
| Falldichte HzE stationär in Promille | 23,69 | 23,45 | 21,93 | 20,84 |

Die wachsenden Falldichten wirken sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus. Wie im Kapitel „3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren“ dargestellt, ist der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im gleichen Zeitraum auch bis 2018 deutlich gestiegen.

→ Empfehlung

Die Stadt Geldern sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die 413 Hilfeplanfälle der **Stadt Geldern** verteilen sich 2019 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2019

| Hilfeart | Anzahl Fälle | Anteil an Aufwendungen in Prozent |
|--|--------------|-----------------------------------|
| Flexible erzieherische Hilfen gem. § 27 SGB VIII | 17 | 0,7 |
| Soziale Gruppenarbeit gem. § 29 SGB VIII | 6 | 0,2 |
| Erziehungsbeistand gem. § 30 SGB VIII | 42 | 3,3 |
| Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII | 125 | 12,9 |
| Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII | 62 | 12,4 |
| Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII | 44 | 40,7 |
| Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII | 3 | 3,5 |
| Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII | 64 | 14,0 |
| Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII | 51 | 12,9 |
| davon Hilfe junge Volljährige ambulant gem. § 41 SGB VIII | 27 | 2,2 |
| davon Hilfe junge Volljährige stationär gem. § 41 SGB VIII | 24 | 10,7 |

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

Hier sind auch die größten Aufwandspositionen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung zu finden.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Sämtliche Vergleichsstädte haben im Jahr 2019 niedrigere Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Einwohner unter 21 Jahren als die Stadt Geldern. Geldern hat vergleichsweise viele Hilfefälle in dieser Hilfeart. Beides wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Die Sozialpädagogische Familienhilfe soll durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben. Sie ist in der Regel auf längere Dauer angelegt und erfordert die Mitarbeit der Familien. Insbesondere bei den unterstützenden Hilfen im Pflegekinderwesen fallen viele Fachleistungsstunden an. Hierbei sollte auf die Gesetzesänderung hingewiesen werden, die gerade in diesem Bereich umfangreiche flankierende Hilfen fordert. Um den Kindern Bindungsabbrüche zu ersparen, wird hier gerade in dem Bereich der Pflegekinderhilfe viel investiert. Das erklärt sich einen Teil der hohen Fallzahlen. Ein Controlling findet immer über die Weiterbewilligung der Hilfen nach 6 Wochen, 3 Monaten und dann halbjährig statt. Trägerbezogene Abbrüche werden nicht ausgewertet, weil das Angebot an ambulanten Trägern sehr dürftig ist und es kaum Auswahlmöglichkeiten gibt.“

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

Im Jahr 2019 hat die **Stadt Geldern** rund eine Mio. Euro für rund 125 Fälle in der SPFH aufgewendet.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe wird sowohl durch den eigenen ambulanten Dienst, als auch durch die Inanspruchnahme freier Träger durchgeführt. Im Jahr 2018 waren für die Sozialpädagogische Hilfe 1,5 Vollzeit-Stellen des eigenen ambulanten Dienstes eingesetzt. In 2019 waren es 1,3 Vollzeit-Stellen.

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

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 171 | 0,00 | 31,54 | 51,28 | 73,25 | 171 | 45 |

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 9.053 | 5.608 | 7.566 | 8.661 | 9.951 | 17.829 | 43 |
| Falldichte § 31 SGB VIII in Promille | 18,88 | 0,00 | 3,24 | 5,90 | 7,71 | 18,88 | 46 |
| Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent | 62,70 | 35,00 | 52,01 | 61,76 | 71,67 | 91,89 | 39 |
| Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent | 37,30 | 8,11 | 28,33 | 38,24 | 47,99 | 65,00 | 39 |

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Geldern als neuer Maximalwert bei den Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch die Falldichte ist sehr hoch und bildet den Maximalwert. Einer der Gründe für die hohe Falldichte könnte die im Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“ beschriebene Vorgehensweise sein.

Diese Kennzahlen haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 128 | 158 | 169 | 171 |
| Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 9.136 | 9.714 | 9.772 | 9.053 |
| Falldichte § 31 SGB VIII in Promille | 14,01 | 16,28 | 17,28 | 18,88 |
| Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent | 62,37 | 66,67 | 58,26 | 62,70 |
| Anteil Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent | 37,63 | 33,33 | 41,74 | 37,30 |

Im Laufe der letzten Jahre sind sowohl die einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch die Falldichte gestiegen. Auf die Falldichte wirken sich insbesondere Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2019 wurden rund 63 Prozent der Fälle innerhalb von 18 Monaten beendet. 37 Prozent der Fälle hatten eine Betreuungszeit über 18 Monate. Mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte hatten 2019 längere Laufzeiten als Geldern.

Hilfefälle SPFH nach § 31 SGB VIII

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|------|
| Hilfefälle Gesamt für SPFH nach § 31 SGB VIII | 93 | 108 | 115 | 125 |
| Hilfefälle nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer bis 18 Monate | 58 | 72 | 67 | 79 |
| Hilfefälle nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer über 18 Monate | 35 | 36 | 48 | 47 |

Die SPFH in Geldern wird immer als eine separate Hilfeart mit einem eigenen Hilfeplanverfahren angeboten. Laut Angaben des Jugendamtes werden durchschnittlich 16 bis 18 Fachleistungsstunden monatlich mit einer Hilfedauer von 18 Monaten gewährt. Um die Hilfe flexibel zu erbringen, wird dem Träger in der Regel ein Kontingent zur Verfügung gestellt.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich sollte die Stadt Geldern die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, die Sozialpädagogische Familienhilfe und auch den Erziehungsbeistand im Rahmen eines zukünftigen Controllings differenziert betrachten und entsprechend nach Fachleistungsstunden, Betreuungszeiten über einen Zeitraum von wenigen Jahren und Abbruchquoten, auch trägerbezogen, auswerten.

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

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Bei der Vollzeitpflege sind sowohl die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als auch die Falldichte in der Stadt Geldern höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe Aufwendungen und Falldichte hat, wirkt sich das insgesamt negativ auf die HzE-Aufwendungen und somit auf den HzE-Fehlbeitrag aus.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege soll entsprechend dem Alters- und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen und seinen persönlichen Bindungen sowie den Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie Kindern und Jugendlichen in einer anderen Familie eine zeitlich befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten. Für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche sind geeignete Formen der Familienpflege zu schaffen und auszubauen. Die Stadt Geldern versucht, mit eigenen Bewerbermaßnahmen und Schulungen qualifizierte Pflegeeltern zu werben. Leider wurden die ausgebildeten Pflegeeltern von Erziehungsstellenanbietern abgeworben und belegt. Im Übrigen wird bei jeder Fallberatung über eine stationäre Unterbringung, wie im Gesetz gefordert, die Bedarfslage des Kindes für eine Unterbringung zu Grunde gelegt. Das kann auch bedeuten, dass eine Unterbringung in einer Pflegefamilie, nicht dem Bedarf entspricht, und es daher zu einer Unterbringung in einer anderen vollstationären Maßnahme kommt. Auch dies entspricht dem gesetzlichen Auftrag nach dem SGB VIII.“

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Im Jahr 2019 hat die **Stadt Geldern** rund eine Mio. Euro für 62 Fälle aufgewendet. Im Jahr 2019 werden 12 Prozent der HzE-Aufwendungen für die Vollzeitpflege erbracht.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 152 | 28,51 | 66,50 | 86,25 | 142 | 196 | 48 |
| Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro | 16.321 | 11.562 | 13.022 | 16.174 | 17.980 | 26.000 | 48 |
| Anteil Hilfe-fälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfe-fällen HzE in Prozent | 44,73 | 28,03 | 40,86 | 46,92 | 54,54 | 70,97 | 49 |
| Falldichte § 33 SGB VIII in Promille | 9,32 | 1,76 | 4,00 | 6,47 | 8,21 | 11,87 | 49 |

Im interkommunalen Vergleich 2019 positioniert sich die Stadt Geldern in der Hälfte der Vergleichsstädte mit dem niedrigeren Anteil der Hilfe-fälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfe-fällen. Auch bei den Aufwendungen nach § 33 SGB III je Hilfe-fall erreicht Geldern schlechtere Werte als die Mehrheit der geprüften Städte. Durch die hohe Falldichte über dem dritten Viertelwert sind auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der geprüften Städte haben geringere Aufwendungen für Vollzeitpflege je Einwohner unter 21 Jahren und auch niedrigere Fallzahlen als Geldern. Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege wäre grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimunterbringung niedrig ausfallen würden. Das ist in Geldern nicht der Fall.

Vollzeitpflege ist als stationäre Hilfe deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. So liegen die Aufwendungen für Vollzeitpflege der Stadt Geldern in 2019 bei 16.321 Euro je Fall. Die Aufwendungen für Heimunterbringung schlagen hingegen mit 75.503 Euro je Fall zu Buche. Somit ist die Vollzeitpflege eine wesentliche Stellschraube für eine Kommune, um die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE zu beeinflussen.

Laufzeiten Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent | 14,52 | 0,00 | 12,50 | 25,00 | 40,29 | 80,00 | 44 |
| Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent | 19,35 | 0,00 | 0,00 | 11,00 | 24,11 | 50,00 | 44 |
| Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent | 3,23 | 0,00 | 0,00 | 7,92 | 21,00 | 50,00 | 44 |
| Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent | 62,90 | 12,50 | 25,00 | 48,08 | 62,50 | 100 | 44 |

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Geldern einen geringen Anteil der Hilfefälle nach § 33 mit Verweildauern bis 12 Monate.

Der Anteil der Hilfefälle mit Verweildauern von über 36 Monaten ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das gleiche Bild zeigt sich ebenfalls in den Jahren 2016 bis 2018. Die langen Verweildauern deuten darauf hin, dass es der Stadt Geldern bisher nicht gelingt, einen großen Anteil der Kinder wieder zurück in die Herkunftsfamilie zu führen.

Die Stadt Geldern hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) installiert. Dafür stehen 2,2 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Das ermöglicht eine gute Vertretungsregelung. Alle Entscheidungen in diesem Bereich werden in Zusammenarbeit mit der Abteilungsleitung getroffen. Viele Aufgaben im Zusammenhang mit der Vollzeitpflege übernimmt die Stadt Geldern selbst. Bei Hilfefällen mit Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 SGB VIII greift Geldern zur Fachberatung auf freie Träger zurück.

Bei ihrer Arbeit stützen sich die PKD-Fachkräfte auf die Vorgaben bezüglich der Hilfeplanung entsprechend dem ASD.

Im Bereich der Dauerpflege setzt die Stadt Geldern neben Pflegefamilien auch professionelle Erziehungsstellen ein. Die Betreuung in professionellen Erziehungsstellen ist deutlich kostenintensiver als die Unterbringung in klassischen Pflegefamilien. Aktuell sind zehn Kinder im Bereich dieser professionellen Erziehungsstellen untergebracht. In vielen Fällen handelt es sich dabei um die Kinder, deren Hilfeplanfälle Geldern von den anderen Kommunen übernommen hat. Das wirkt sich belastend auf die Aufwendungen aus. Die Unterbringung von Kindern in nor-

male Pflegeverhältnisse sollte Vorrang haben. Um kostenintensive Pflegeverhältnisse zu vermeiden, könnten diese Familien ggf. dann mit weiteren Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist.

Nach Angaben der Stadt Geldern stehen in der Stadt nicht ausreichend Familien zur Verfügung. Viele von der Stadt Geldern vorbereitete Pflegefamilien werden durch andere Jugendämter belegt oder durch freie Träger abgeworben. In diesem Zusammenhang sollte Geldern sein Anreizsystem für Pflegefamilien unter die Lupe nehmen.

Wenn im Stadtgebiet keine Kapazitäten vorhanden sind, wird auf Pflegefamilien außerhalb Gelderns zurückgegriffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte im stationären Bereich weiter die Vollzeitpflege favorisieren und ausbauen. Gleichzeitig sollte sie versuchen, die Aufwendungen und die Fallzahlen in Heimerziehung zu reduzieren.

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

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Geldern gehört bei der Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Hierdurch wird der Fehlbetrag HzE maßgeblich negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren bilden den neuen Maximalwert.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Hilfe zur Erziehung in einer Einrichtung über Tag und Nacht (Heimerziehung) oder in einer sonstigen betreuten Wohnform soll Kinder und Jugendliche durch eine Verbindung von Alltags-erleben mit päd. und therapeutischen Angeboten in ihrer Entwicklung fördern. Sie soll entsprechend dem Alters- und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen sowie den Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie In jeder Fallberatung wird, wie unter Ziffer 3.7.2.2 dargestellt, welchen Bedarf das betroffene Kind/Jugendliche hat. Dann wird nach Anbietern gesucht, die diesen Bedarf erfüllen können. Und selbstverständlich werden dann nach Tagessätzen die Einrichtungen angefragt. Leider sind die Angebote in der näheren Umgebung nicht so vielfältig, dass der günstigste Anbieter genommen werden kann. Da spielt Angebot und Nachfrage und das Wunsch und Wahlrecht eine entscheidende Rolle. Rückführungsoptionen werden selbstverständlich im Rahmen der Hilfeplanung immer geprüft. Nach dem neuen Recht sind die Jugendämter verpflichtet Elternarbeit in der Herkunftsfamilie anzubieten, parallel zu der stationären Jugendhilfe, um mögliche Rückkehroptionen zu wahren. Hinweis: trotz der hohen Falldichte liegen die Kosten je Hilfefall niedrig.“

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe mög-

lichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung in die Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Die **Stadt Geldern** hat 2019 Aufwendungen für die Heimerziehung bzw. sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro für 44 Fälle.

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

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

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 500 | 88,43 | 243 | 308 | 366 | 500 | 47 |
| Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 75.503 | 50.477 | 61.123 | 65.252 | 70.815 | 78.070 | 47 |
| Falldichte § 34 SGB VIII in Promille | 6,62 | 0,87 | 3,52 | 4,59 | 5,78 | 7,47 | 48 |

Bei den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sowie bei der Falldichte ordnet sich Geldern oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Bei den jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen positioniert sich die Stadt sogar als neuer Maximalwert. Im Laufe der Jahre sind die Aufwendungen je Hilfefall deutlich gestiegen. Die Falldichte ist allerdings ab 2019 deutlich zurückgegangen.

Laut Angaben des Jugendamtes sind die Aufwendungen aufgrund von einigen wenigen sehr kostenintensiven Hilfefällen so stark gestiegen.

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

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 436 | 526 | 536 | 500 |
| Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 52.379 | 61.019 | 65.323 | 75.503 |
| Falldichte § 34 SGB VIII in Promille | 8,33 | 8,63 | 8,20 | 6,62 |

Die Prämisse „ambulant vor stationär“ ist ein fester Bestandteil eines Hilfeplanverfahrens in der Stadt Geldern. In den meisten Fällen geht einer Heimunterbringung eine ambulante Hilfe voraus. Bei Bedarf setzt Geldern auch Erziehungsbeistandschaften ein. Erst wenn diese Hilfen nicht ausreichen, wird eine Heimunterbringung in Erwägung gezogen.

Die Stadt Geldern hat kein eigenes Erziehungsheim. In der Regel werden Kinder und Jugendliche in Wohngruppen untergebracht. Bei anstehender Verselbständigung, entsprechendem Alter und vorliegender Reife kommen auch Wohnungen in Betracht. Da es im Stadtgebiet nur eine

Wohngruppe gibt, die aufgrund der Belegung und der Altersstruktur nicht für alle stationäre Unterbringungen geeignet ist, werden Kinder oder Jugendliche auch außerhalb von Geldern untergebracht. Laut Angaben des Jugendamtes findet die Unterbringung allerdings zum Großteil im Umkreis von 50 km statt.

Die Stadt Geldern hat ein Anbieterverzeichnis mit einer Aufstellung über Leistungen und Kosten. Bewertungen der Einrichtungen durch die ASD-Fachkräfte bzw. Erfahrungen in Zusammenarbeit mit dem ASD sind kein Bestandteil des Anbieterverzeichnisses (s. Kapitel „3.5.1.2 Fallsteuerung“).

Die Hilfeplanungen werden alle sechs Monate überprüft. Die Ziele, Vereinbarungen und Fristen werden vom ASD definiert und mit der Abteilungsleitung rückgekoppelt.

Verweildauern 2019

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent | 29,55 | 0,00 | 34,71 | 47,14 | 57,56 | 76,92 | 44 |
| Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent | 22,73 | 0,00 | 15,57 | 19,87 | 28,14 | 50,00 | 44 |
| Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent | 22,73 | 0,00 | 7,14 | 10,82 | 16,67 | 50,00 | 44 |
| Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent | 25,00 | 0,00 | 8,62 | 16,67 | 25,97 | 72,73 | 44 |

Nur 30 Prozent der im Jahre 2019 beendeten Fälle laufen unter 12 Monaten. 23 Prozent der beendeten Fälle haben eine Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate bzw. über 24 Monate bis 36 Monaten. 25 Prozent haben eine Verweildauer von über 36 Monaten. Die langen Laufzeiten wirken sich im Regelfall negativ auf die Falldichte aus. Die Stadt Geldern hat eine sehr hohe Falldichte. Eine hohe Falldichte beeinflusst die HzE-Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE negativ. Die Stadt Geldern wertet die Verweildauern nicht aus. Sie sollten jedoch bestenfalls trägerspezifisch erfasst und nachgehalten werden, um bei Bedarf Gespräche mit den Einrichtungsträgern führen zu können.

Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent 2019

| Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 0,00 | 0,00 | 9,34 | 16,87 | 25,94 | 51,89 | 35 |

Die Stadt Geldern hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept. Grundsätzlich strebt das Jugendamt eine Rückkehr bzw. Verselbständigung bei Jugendlichen an. Deswegen sind Rückführungsoptionen ein fester Bestandteil jeder Hilfeplanung. Wie der Rückkehrprozess im Einzelfall gestaltet wird, entscheidet die fallführende ASD-Fachkraft. Falls notwendig, setzen ASD-Fachkräfte vorbereitende und begleitende ambulante Hilfen ein. Im interkommunalen Vergleich 2019 liegt der Anteil der Rückführungen in Geldern bei 0,00 und bildet damit den neuen Minimalwert aller Vergleichskommunen. Im Prüfungszeitraum ist diese Kennzahl kontinuierlich, mit Ausnahme des Jahres 2018, zurückgegangen:

Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent 2019

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------|-------|-------|------|
| 23,53 | 13,99 | 21,92 | 0,00 |

Neben den Leistungen nach § 34 SGB VIII werden je nach Bedarf auch weitere Hilfen erbracht. Im Hinblick auf die Rückführung junger Menschen setzt das Jugendamt auch Hilfen nach § 31 SGB VIII ein.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Fallzahlen in Heimunterbringung möglichst reduzieren. Angesichts der steigenden durchschnittlichen Aufwendungen sollte Geldern die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Einrichtungswahl einfließen lassen. Die Stadt Geldern sollte intensiver an der Rückführung arbeiten.

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

Ansonsten wird an dieser Stelle auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „3.5 Verfahrensstandards“ verwiesen.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Geldern hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren für die Eingliederungshilfen bewegen sich ebenfalls auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Bei den Hilfen nach § 35 a SGB VIII handelt es sich um Leistungen der Eingliederungshilfe, als Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Die Stadt Geldern hat Kernprozesse zur Prüfung nach § 35 a SGB VIII definiert. Die Kernprozesse sind in Anlehnung an die Arbeitsvorgaben des LVR“s festgelegt worden. Alle Mitarbeiter sind fortgebildet worden. Es gibt schriftliche Verfahrensstandards, die für alle bei der Prüfung bindend sind. Die Zugänge erfolgen in der Regel über Schulen oder andere Bildungseinrichtungen, Kinderärzte, Psychologen. Nachbesserungsbedarf besteht bei der Ausweisung der Fälle in der statistischen Darstellung. Hieran wird mit dem KRZN gearbeitet.“

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

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

Bei der **Stadt Geldern** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2019 rund 14 Prozent aller Aufwendungen HzE dar.

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

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 172 | 20,46 | 58,14 | 74,74 | 124 | 196 | 48 |
| Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro | 18.006 | 7.258 | 13.659 | 16.714 | 21.591 | 31.692 | 48 |
| Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro | 11.604 | 4.292 | 10.674 | 12.592 | 14.928 | 31.048 | 47 |
| Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro | 94.231 | 29.184 | 63.342 | 76.826 | 92.736 | 196.953 | 38 |
| Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro | 17.730 | 3.824 | 18.030 | 21.388 | 25.372 | 37.200 | 38 |
| Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent | 54,49 | 2,70 | 32,98 | 43,31 | 51,97 | 82,50 | 42 |

Im interkommunalen Vergleich 2019 reiht sich Geldern in das Viertel der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren ein.

Im alleinigen Vergleich der ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Geldern unterhalb des Median. Die Belastung resultiert aus den hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Falldichte § 35a SGB VIII in Promille 2019

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Falldichte § 35a SGB VIII in Promille | 9,57 | 1,63 | 3,05 | 4,82 | 6,51 | 12,85 | 49 |
| Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille | 4,81 | 0,08 | 1,27 | 1,69 | 2,69 | 4,81 | 42 |

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

Entwicklung Falldichte § 35a SGB VIII in Promille von 2016 bis 2019

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|------|
| Falldichte § 35a SGB VIII in Promille | 7,04 | 7,69 | 9,45 | 9,57 |
| Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille | 2,71 | 3,46 | 4,28 | 4,81 |

Im Zeitreihenvergleich wird deutlich, dass sich die absoluten Fallzahlen gemäß § 35a SGB VIII von 2016 bis 2019 von 47 auf 64 deutlich erhöht haben.

Bereits jetzt greift die Stadt Geldern in einigen Fällen zu Poollösungen. Sollten die Fallzahlen und bisher unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfsfall im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung weiter steigen, sollte die Stadt Geldern die Ausweitung von Poollösungen erneut hinterfragen, denn diese sind kostengünstiger als individuelle Betreuungen. Wichtig dabei ist es, dass auch bei einer Poollösung für jedes Kind die Teilhabebeeinträchtigung festgestellt und die Hilfe in einem Hilfeplanverfahren geprüft wird. Die Corona-Pandemie hat zu einem Personalmangel an geeigneten Integrationsfachkräften bzw. Schulbegleitungen geführt. Laut Angaben des Jugendamtes ist aktuell keine ausreichende Zahl an Integrationshelfern vorhanden.

Die Stadt Geldern hat für die Hilfe nach § 35a SGB VIII keinen Spezialdienst eingerichtet. Sämtliche Fachkräfte des ASD wurden gemeinsam mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe im Rahmen von Fortbildungen geschult.

Die Zahl der Anträge auf Eingliederungshilfe ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Gleichzeitig unterscheidet sich das Bewilligungsverfahren der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche erheblich von den anderen Hilfeformen, so dass ein spezialisiertes Wissen wichtig ist. Die Fachkräfte in Geldern bilden sich regelmäßig fort, um auf dem aktuellen Stand der Gesetzgebung zu sein.

Die Stadt Geldern greift bei der Gewährung der Hilfen nach § 35a SGB VIII auf die Empfehlungen des Landschaftsverbandes Rheinland zurück. Entsprechende Prüfbögen und Vordrucke wurden entwickelt. Eine Verschriftlichung der Vorgehensweise bei Anträgen auf Hilfe nach § 35a SGB VIII gibt es bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Angesichts der hohen Falldichte nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Geldern ihre Zugangssteuerung überprüfen und ggf. intensivieren. Des Weiteren sollte die Stadt Geldern Kernprozesse für die Gewährung der Eingliederungshilfe und für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in die schriftlichen Verfahrensstandards fixieren.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Fallzahlen für junge Volljährige sind in der Stadt Geldern im Prüfungszeitraum deutlich gestiegen. Vor allem im ambulanten Bereich ist ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Die Falldichte liegt auf einem sehr hohen Niveau.

In ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2021 führt die Stadt Geldern hierzu Folgendes aus: „Junge Volljährige erhalten geeignete und notwendige Hilfe, wenn und solange ihrer Persönlichkeitsentwicklung eine selbstbestimmte, eigenverantwortliche und selbständige Lebensführung nicht gewährleistet. Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden. Bereits ab dem 12. Lebensjahr werden, die in unserem Hilfeprozess vorgesehenen Fragebögen zu den Maßnahmen zur Verselbständigung halbjährlich besprochen, um einen möglichst frühzeitigen Übergang in ein selbstbestimmtes Leben für die Hilfeempfänger/innen vorzubereiten. Auch hier wurden Standards entwickelt. Leider scheitern Verselbständigungsprozesse oft an adäquaten Wohnraum für die Jugendlichen, sodass diese, um nicht in die Obdachlosigkeit zu gehen, länger in den Einrichtungen oder Pflegefamilien verbleiben müssen.“

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden. Um die Aufwendungen zu reduzieren, sollte auf eine möglichst frühe Verselbständigung der jungen Volljährigen hingewirkt werden.

Bei der **Stadt Geldern** wurden im Jahr 2019 rund 13 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der jungen Volljährigen erbracht. Absolut sind das rund eine Mio. Euro. Neben den Aufwendungen für die Heimunterbringung und Eingliederungshilfen ist das die drittgrößte Aufwandsposition.

Geldern leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 966 | 87,82 | 408 | 558 | 651 | 1.782 | 46 |
| Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 20.541 | 14.825 | 24.783 | 29.820 | 35.853 | 62.208 | 46 |

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent | 12,38 | 4,33 | 7,85 | 9,83 | 12,08 | 16,50 | 48 |
| Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 165 | 1,85 | 40,19 | 63,46 | 95,67 | 260 | 45 |
| Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 6.693 | 2.016 | 6.046 | 8.616 | 10.610 | 16.030 | 45 |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 801 | 85,97 | 354 | 481 | 605 | 1.544 | 46 |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 35.869 | 17.175 | 40.408 | 46.159 | 53.050 | 98.438 | 46 |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro | 5.719 | 5.719 | 11.192 | 12.862 | 17.618 | 34.021 | 35 |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro | 37.156 | 31.074 | 44.963 | 51.889 | 61.617 | 95.811 | 41 |

Die meisten Vergleichsstädte haben niedrigere Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner bis unter 21 Jahren als die Stadt Geldern. Mit dem Anteil der Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen von rund 12 Prozent reiht sich Geldern bei den 25 Prozent der geprüften Kommunen mit den höchsten Anteilen ein.

Bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren schneidet die Stadt Geldern schlechter ab als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Somit beeinflussen auch sie den Fehlbetrag negativ.

Betrachtet man die unterschiedlichen Unterbringungsformen differenziert, hat Geldern niedrige stationäre Aufwendungen für Vollzeitpflege und Heimerziehung je Hilfefall. Bei Betrachtung des Prüfungszeitraumes sind die Aufwendungen je Hilfefall von 2016 bis 2019 tendenziell gesunken.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 28.598 | 24.949 | 27.623 | 20.541 |
| Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 933 | 968 | 1.072 | 966 |
| Ambulante Aufwendungen nach | 9.544 | 5.614 | 9.310 | 6.693 |

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | | | | |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 41.020 | 36.207 | 42.627 | 35.869 |

Bei der Falldichte positioniert sich Geldern unter den Kommunen mit den höchsten Werten.

Falldichte § 41 SGB VIII 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Falldichte § 41 SGB VIII in Promille | 47,04 | 5,06 | 13,19 | 19,23 | 22,39 | 53,54 | 48 |
| Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille | 24,71 | 0,16 | 4,57 | 8,01 | 11,74 | 24,71 | 47 |
| Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille | 22,33 | 2,22 | 7,85 | 9,96 | 12,22 | 30,31 | 48 |

Entwicklung Falldichte § 41 SGB VIII

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Falldichte § 41 SGB VIII in Promille | 32,62 | 38,79 | 38,80 | 47,04 |
| Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille | 12,87 | 14,27 | 17,48 | 24,71 |
| Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille | 19,75 | 24,51 | 21,33 | 22,33 |

Sowohl die gesamte Falldichte als auch die stationäre Falldichte sind in Geldern höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Aber auch im ambulanten Bereich ist die Falldichte stark erhöht und bildet den neuen Maximalwert. Einer der Gründe könnte die im Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“ beschriebene Vorgehensweise bei Annexleistungen sein.

Die Anzahl der ambulanten Hilfefälle ist im Prüfungszeitraum um 50 Prozent gestiegen, und zwar von rund 14 Fällen im Jahr 2016 auf 27 Fälle im Jahr 2019. Angesichts dieser Entwicklung sollte die Stadt Geldern ihre Hilfen nach § 41 SGB VIII unter die Lupe nehmen. Trägerspezifische Auswertungen würden die Analyse unterstützen und eine gute Grundlage für Gespräche mit den eingesetzten Leistungsanbietern bieten.

Für die Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Geldern keine besonderen Verfahrensstandards. Nach dem Erreichen des zwölften Lebensjahres wird für die weitere Hilfestellung jedoch ein Verselbständigungsbogen zugrunde gelegt. Die Hilfen werden in der Regel bis zum Abschluss der Schul- oder Berufsausbildung gewährt. Zusammengearbeitet wird dabei mit dem örtlichen Berufsbildungswerk bzw. der Agentur für Arbeit. Die Hilfen enden, wenn die Ziele erreicht werden, spätestens jedoch nach dem Erreichen des 21. Lebensjahres. In der Regel erfolgt die Gewährung allerdings längstens bis zum 19. Lebensjahr.

Wie in den früheren Kapiteln bereits erläutert, verfügt die Stadt Geldern über kein Verselbständigungskonzept. Trotzdem ist das Ziel jedes Hilfeplans eine möglichst frühe Verselbständigung. Aus diesem Grunde wird sie frühzeitig in die Wege geleitet.

→ **Empfehlung**

Angesichts der auffälligen Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen sollte die Stadt Geldern ihre Hilfen für junge Volljährige analysieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln. Vor allem kostenintensive stationäre Maßnahmen sollten in Fallrevision ausgewertet werden.

→ **Empfehlung**

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

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

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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 Geldern** hat im Vergleichsjahr 2019 für 8 UMA-Fälle 329.559 Euro aufgewendet. Davon entfallen 2.984 Euro für einen ambulanten Hilfefall und 326.575 Euro auf 7 UMA-Fälle im stationären Bereich. Zwei UMA-Fälle entfallen auf die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII und fünf Fälle auf stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

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

| Kennzahl | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro | 42.089 | 15.619 | 29.140 | 38.021 | 45.255 | 62.195 | 45 |
| Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent | 1,90 | 0,96 | 3,57 | 5,11 | 6,39 | 15,97 | 48 |
| Falldichte HzE für UMA in Promille | 1,18 | 0,31 | 1,12 | 1,52 | 2,17 | 3,58 | 48 |

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Geldern 2019 höhere Aufwendungen für die UMA-Hilfefälle als 50 Prozent der Vergleichskommunen, wobei der Anteil der Hilfefälle unterdurchschnittlich ist. Gleichzeitig ist die Falldichte leicht oberhalb des ersten Viertelwertes.

Die UMA-Aufwendungen werden vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken, sofern die Kostenerstattungen zeitnah geltend gemacht werden.

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

3.8 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 | Die Stadt Geldern greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung. | 89 | E1 | Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden. | 89 |
| F2 | Die Stadt Geldern bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Derzeit gibt es noch keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten. | 90 | E2 | Die Stadt Geldern sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. | 91 |
| Organisation und Steuerung | | | | | |
| F3 | Die Stadt Geldern hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Erste Grundlagen ergeben sich aber aus den bereits formulierten Zielen seitens der politischen Gremien. | 92 | E3 | Die Stadt Geldern sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte die Stadt konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Sie sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern. | 93 |
| F4 | Die Stadt Geldern kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen. | 93 | E4 | Die Stadt Geldern sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung etablieren, steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen, diese regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen darstellen. | 94 |
| F5 | Das Fachcontrolling ist bei der Stadt Geldern einzelfallbezogen ausgerichtet. Die Wirksamkeit der Hilfen sowie die qualitative Zielerreichung werden bisher nicht fall- und trägerübergreifend überprüft. | 94 | E5 | Die Stadt Geldern sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung eines zukünftigen Fach- und Finanzcontrollings könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden. | 95 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|----------------------------|---|-------|------------|--|-------|
| Verfahrensstandards | | | | | |
| F6 | Die Darstellung der Prozesse im Qualitätshandbuch der Stadt Geldern können noch optimiert werden. Die Prozesse im Handbuch beinhalten keine zeitlichen Vorgaben oder Fristen. | 95 | E6 | Das Jugendamt der Stadt Geldern sollte in die Prozessbeschreibungen zeitliche Vorgaben und Fristen aufnehmen. | 96 |
| F7 | Das Hilfeplanverfahren enthält verbindliche Verfahrensstandards. Es fehlen jedoch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten. | 96 | E7 | Die Stadt Geldern sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen. | 97 |
| F8 | Die Stadt Geldern hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses. Fehlende Informationen zu Erfahrungen und Erfolgen mit Anbietern erschweren die Auswahl des richtigen Anbieters. | 98 | E8 | Die Stadt Geldern sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern, um umfassende Informationen bei der Anbieterauswahl zu erhalten. | 99 |
| F9 | Die Stadt Geldern bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Es fehlen jedoch schriftlich festgelegte Verfahrensstandards, die Arbeitsabläufe verbindlich und transparent festlegen. | 99 | E9 | Die Stadt Geldern sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen, um insbesondere neuen Fachkräften transparente und verbindliche Arbeitsabläufe vorzugeben. | 100 |
| F10 | Die Stadt Geldern verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem. Dies birgt die Gefahr, dass Risiken und Fehlerquellen nicht oder zu spät erkannt werden. Es gibt für alle Fachkräfte und Vorgesetzten einsehbarere Wiedervorlagen. Dies erleichtert den Überblick zur zeitgerechten Aufgabenerledigung. | 101 | E10 | Bei den Verfahrens- und Qualitätsstandards für den ASD sollten weitere Kontrollinstrumente eingerichtet werden. Das können zusätzliche Aktenprüfungen sein. Risiken, Fehlerquellen usw. werden so in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus. | 101 |
| Personaleinsatz | | | | | |
| F11 | Bisher konnten im Jugendamt Geldern die Stellen für die Hilfen zur Erziehung nach Fluktuationen wiederbesetzt werden. Ein Personalbemessungsverfahren für den ASD war bisher nicht vorhanden. | 102 | E11 | Die Stadt Geldern sollte die Stellenbemessung des ASD regelmäßig überprüfen, um eine bedarfsgerechte Stellenausstattung zu gewährleisten. | 103 |
| Leistungsgewährung | | | | | |
| F12 | Die hohe Falldichte ist belastend für den Fehlbetrag der Stadt Geldern. Dies führt zu einer hohen Haushaltsbelastung der Stadt. | 113 | E12 | Die Stadt Geldern sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Falldichte durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung zu senken. | 116 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|---|-------|------------|--|-------|
| F13 | Sämtliche Vergleichsstädte haben im Jahr 2019 niedrigere Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Einwohner unter 21 Jahren als die Stadt Geldern. Geldern hat vergleichsweise viele Hilfefälle in dieser Hilfeart. Beides wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus. | 117 | E13 | Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich sollte die Stadt Geldern die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, die Sozialpädagogische Familienhilfe und auch den Erziehungsbeistand im Rahmen eines zukünftigen Controllings differenziert betrachten und entsprechend nach Fachleistungsstunden, Betreuungszeiten über einen Zeitraum von wenigen Jahren und Abbruchquoten, auch trägerbezogen, auswerten. | 119 |
| F14 | Bei der Vollzeitpflege sind sowohl die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als auch die Falldichte in der Stadt Geldern höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe Aufwendungen und Falldichte hat, wirkt sich das insgesamt negativ auf die HzE-Aufwendungen und somit auf den HzE-Fehlbetrag aus. | 119 | E14 | Die Stadt Geldern sollte im stationären Bereich weiter die Vollzeitpflege favorisieren und ausbauen. Gleichzeitig sollte sie versuchen, die Aufwendungen und die Fallzahlen in Heimerziehung zu reduzieren. | 122 |
| F15 | Die Stadt Geldern gehört bei der Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Hierdurch wird der Fehlbetrag HzE maßgeblich negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren bilden den neuen Maximalwert. | 122 | E15 | Das Jugendamt sollte durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Fallzahlen in Heimunterbringung möglichst reduzieren. Angesichts der steigenden durchschnittlichen Aufwendungen sollte Geldern die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in die Einrichtungswahl einfließen lassen. Die Stadt Geldern sollte intensiver an der Rückführung arbeiten. | 125 |
| F16 | Die Stadt Geldern hat eine höhere Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren für die Eingliederungshilfen bewegen sich ebenfalls auf einem vergleichsweise hohen Niveau. | 125 | E16 | Angesichts der hohen Falldichte nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Geldern ihre Zugangssteuerung überprüfen und ggf. intensivieren. Des Weiteren sollte die Stadt Geldern Kernprozesse für die Gewährung der Eingliederungshilfe und für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in die schriftlichen Verfahrensstandards fixieren. | 128 |
| F17 | Die Fallzahlen für junge Volljährige sind in der Stadt Geldern im Prüfungszeitraum deutlich gestiegen. Vor allem im ambulanten Bereich ist ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen. Die Falldichte liegt auf einem sehr hohen Niveau. | 128 | E17.1 | Angesichts der auffälligen Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen sollte die Stadt Geldern ihre Hilfen für junge Volljährige analysieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln. Vor allem kostenintensive stationäre Maßnahmen sollten in Fallrevision ausgewertet werden. | 131 |
| | | | E17.2 | Die Stadt Geldern sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche enmaschiger durchgeführt werden. | 131 |

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

| Grundzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Einwohner gesamt | 33.778 | 33.819 | 33.836 | 33.730 |
| Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre | 5.506 | 5.554 | 5.549 | 5.469 |
| Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre | 6.627 | 6.675 | 6.635 | 6.500 |

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro | | | | |
| Aufwendungen HzE gesamt in Euro | 6.853.906 | 7.926.145 | 8.518.458 | 8.155.488 |
| Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 1.046 | 1.209 | 1.290 | 1.241 |
| Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 19.282 | 20.985 | 21.152 | 19.945 |
| Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro | 1.707.168 | 2.003.339 | 2.370.172 | 2.258.595 |
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 8.841 | 9.234 | 9.441 | 8.511 |
| Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro | 5.146.738 | 5.922.806 | 6.148.286 | 5.896.893 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 32.763 | 38.111 | 42.011 | 42.654 |
| Falldichte HzE gesamt | | | | |
| Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre) | 54,27 | 57,63 | 60,97 | 62,22 |
| Anteil ambulanter Hilfen in Prozent | | | | |
| Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent | 56,35 | 59,31 | 64,04 | 66,51 |
| Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent | | | | |
| Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent | 48,32 | 42,80 | 42,60 | 44,73 |

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

| Grundzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro | 24.426 | 32.914 | 81.946 | 55.837 |
| Anzahl der Hilfefälle | 7 | 6 | 10 | 17 |
| Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen soziale Gruppenarbeit gesamt in Euro | 45.342 | 16.720 | 20.714 | 16.051 |
| Anzahl der Hilfefälle | 12 | 6 | 7 | 6 |
| Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen Erziehungsbeistand gesamt in Euro | 255.803 | 297.350 | 344.966 | 271.699 |
| Anzahl der Hilfefälle | 32 | 41 | 47 | 42 |
| Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro | 762.844 | 960.216 | 1.036.389 | 1.055.596 |
| Anzahl der Hilfefälle | 93 | 108 | 115 | 125 |
| Vollzeitpflege § 33 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro | 991.556 | 1.021.778 | 988.241 | 1.009.320 |
| Anzahl der Hilfefälle | 76 | 67 | 62 | 62 |
| Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro | 2.893.928 | 3.488.438 | 3.576.445 | 3.315.350 |
| Anzahl der Hilfefälle | 55 | 57 | 55 | 44 |
| Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen INSPE gesamt in Euro | 218.978 | 221.793 | 279.162 | 283.792 |

| Grundzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---------|-----------|-----------|-----------|
| Anzahl der Hilfefälle | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro | 664.686 | 802.153 | 988.997 | 1.143.386 |
| Anzahl der Hilfefälle | 47 | 51 | 63 | 64 |
| Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII | | | | |
| Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro | 996.343 | 1.084.783 | 1.201.598 | 1.049.457 |
| Anzahl der Hilfefälle | 35 | 43 | 44 | 51 |
| Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21) | 32,62 | 38,79 | 38,80 | 47,04 |
| Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer | | | | |
| Aufwendungen für UMA in Euro | 779.911 | 1.035.173 | 695.458 | 329.559 |
| Anzahl der Hilfefälle | 21 | 25 | 16 | 8 |

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern 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

Bei der Prüfung der **Stadt Geldern** hat die gpaNRW eine im Wesentlichen gut organisierte Bauaufsicht mit wenig Optimierungsmöglichkeiten vorgefunden. Die **gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben** hält die Bauaufsicht überwiegend ein. Bei der Ausschöpfung des **Gebührenrahmens** zeigt sich noch moderates Potenzial. Bei den **Fällen je Vollzeitstelle** positioniert sich die Bauaufsicht leicht unter dem mittleren Wert der Vergleichskommunen.

Den **Internetauftritt** könnte die Bauaufsicht noch nutzerfreundlicher gestalten und um weitere Informationen für Bauwillige ergänzen. Die Gestaltung eines Informations-Flyers könnte darüber hinaus dazu beitragen, die hohe Menge der Beratungsanfragen zu reduzieren.

Die im Aufbau befindlichen **Checklisten** für die einzelnen Bearbeitungsschritte, die eine einheitliche Vorgehensweise bei der Antragsbearbeitung gewährleisten sollen, sollte die Bauaufsicht weiter voranbringen und auch digital einbinden. Wir empfehlen darüber hinaus, einen **Kriterienkatalog** für Ermessensentscheidungen anzulegen, der eine einheitliche und rechtskonforme Entscheidungsfindung unterstützen würde.

Die Bauaufsicht der Stadt Geldern nutzt unterstützend eine **Fachsoftware**. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge im Wesentlichen noch in Papierform ein und die Bauaufsicht führt auch die Hauptbauakte in Papierform und darüber hinaus eine digitale Nebenakte. Dadurch entstehen vielfach Medienbrüche. Die Stadt sollte die bereits bestehenden Überlegungen zur Implementierung einer digitalen Plattform nun zielführend und zeitnah vorantreiben.

Mit den durchschnittlichen **Laufzeiten** aller Bauverfahren positioniert sich die Stadt Geldern im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Ein differenzierter interkommunaler Vergleich nach Verfahrensart ist aktuell auf Grund der bestehenden Datenlage noch nicht möglich. Durch einige wenige zusätzliche Parameter in der genutzten Fachsoftware ließen sich aussagekräftige Laufzeiten getrennt nach der Verfahrensart ermitteln und zur Steuerung nutzen. Zudem zeigt die gpaNRW bei der **Prozessgestaltung** noch Möglichkeiten auf, die Laufzeiten weiter zu reduzieren.

Darüber hinaus sollte die Stadt Geldern **Kennzahlen und Controlling-Mechanismen** in geeigneter Form implementieren und kontinuierlich zielführend auswerten.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Am 31. Dezember 2019 lebten in der Stadt Geldern 33.730 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese verteilten sich auf eine Fläche von knapp 97 qkm. Die Stadt Geldern liegt damit im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen bei der Einwohnerzahl leicht unter und bezüglich der Fläche leicht über dem Durchschnitt.

Das am unteren Niederrhein und am westlichsten Rand des Ruhrgebiets gelegene Geldern wirbt mit dem Slogan die LandLebenStadt. Der Slogan versinnbildlicht die Vielfalt der Stadt, die nicht nur ein großes Angebot von Einkaufs-, Arbeits-, Schul-, Sport-, Freizeit- und Kulturangeboten vorhält, sondern darüber hinaus auch großflächige Naturareale. Dabei hat sich Geldern seinen dörflichen Charakter bewahren können. Die günstige Verkehrsanbindung über zwei Autobahnen und zwei Bundesstraßen, die Nähe zu den Flughäfen Weeze und Düsseldorf sowie die stark frequentierte Zugstrecke Richtung Krefeld und Düsseldorf tragen weiter zur Attraktivität der Stadt als Wohn- und Wirtschaftsstandort bei, was sich auch in der Bautätigkeit äußert.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Fälle je 10.000 EW | 62 | 31 | 55 | 66 | 76 | 171 | 89 |
| Fälle je qkm | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 15 | 89 |
| Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in % | 12,44 | 1,78 | 6,48 | 9,40 | 13,13 | 40,94 | 61 |
| Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in % | 84,21 | 53,54 | 80,40 | 84,64 | 89,76 | 96,77 | 61 |
| Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in % | 3,35 | 0,00 | 1,42 | 4,44 | 9,64 | 25,61 | 89 |

Seit dem 1. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Dies hat vielfach dazu geführt, dass Antragsteller noch im Laufe des Jahres 2018 ihre Bauanträge einreichen, um so eine Entscheidung nach altem Recht zu bewirken. Darüber hinaus sind seit 2019 viele Bauvorhaben genehmigungsfrei, was zwar einerseits zu einem geringeren Volumen an gestellten Bauanträgen geführt, andererseits aber einen erhöhten Bauberatungsbedarf mit sich gebracht hat. Dies zeigt sich auch in Geldern. Wurden in 2018 insgesamt 262 Bauanträge gestellt, waren es in 2019 noch 202. Das entspricht einem Rückgang von knapp 23 Prozent, womit Geldern leicht über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt, die am stärksten von einem Rückgang der Bauanträge in 2019 betroffen waren. Laut Auskunft der Bauaufsicht Geldern ist die Anzahl der Bauanträge im Jahr 2020 wieder auf über 250 angestiegen. Die Fallzahlen sollte die Stadt weiterhin im Blick behalten.

Bei der Art des Genehmigungsverfahrens überwiegt in Geldern der Anteil der Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren. Gut zwölf Prozent der Baugenehmigungen wickelt die Bauaufsicht über das normale Verfahren ab. Im interkommunalen Vergleich belegt die Stadt Geldern damit einen leicht überdurchschnittlichen Platz. Genehmigungsfreistellungsverfahren gemäß § 63 BauO NRW fragten die Antragssteller in Geldern mit gut drei Prozent ab, was wiederum knapp unter dem Median liegt.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt | 5 | 0 | 1 | 2 | 3 | 6 | 55 |
| Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 56 |
| Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt | 6 | 1 | 2 | 2 | 4 | 7 | 65 |

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen und Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden und Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hierbei differenziert die Stadt Geldern beim Erfassen der Stellungnahmen auch zwischen intern und extern eingeholten. Grundsätzlich sollte die Bauaufsicht die Zahl der einzuholenden bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränken, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Pro Bauantrag holt die Bauaufsicht in Geldern durchschnittlich sechs Stellungnahmen ein. Damit positioniert sie sich über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen. Neben dem Planungs- und dem Tiefbauamt beteiligt die Bauaufsicht vielfach auch die untere Wasser- sowie die untere Landschaftsbehörde beim Kreis Kleve. Auf Grund der großen Flächen im Außenbereich muss sie auch oft die Landwirtschaftskammer um Stellungnahme ersuchen.

Die Bauaufsicht sollte bei der Prüfung der Anträge immer kritisch hinterfragen, ob eine Stellungnahme wirklich zwingend erforderlich ist. Jede zusätzliche Stellungnahme verlängert nicht nur das jeweilige Baugenehmigungsverfahren, sondern bindet auch personelle und zeitliche Ressourcen in der eigenen sowie den angefragten Verwaltungseinheiten.

Bei der Prozessbetrachtung unter Punkt 4.3.4 gehen wir noch einmal auf die Einbindung des Stellungnahmeverfahrens in den Baugenehmigungsprozess ein.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Geldern hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Ein Kriterienkatalog als Entscheidungshilfe bei Ermessensentscheidungen befindet sich im Aufbau. Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt weitestgehend aus. Es gibt hier noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 Bauaufsicht der **Stadt Geldern** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW nach eigener Angabe immer ein. Um die Frist einhalten zu können, änderte die Stadt die Postumlaufzeiten, sodass die Bauanträge nach Erhalt des Poststempels in der Poststelle über das Hauptamt direkt zur Bauaufsicht weitergeleitet werden. Dadurch konnte die Stadt etwa zwei Tage einsparen.

Unter der Voraussetzung, dass die erforderlichen Informationen im Bauantrag vorliegen, holt die Bauaufsicht erforderliche Stellungnahmen sternförmig zunächst innerhalb der eigenen Verwaltung und nach Rücklauf extern ein. Ist die Brandschutzdienststelle beim Kreis Kleve zu beteiligen, gibt die Stadt Geldern die Unterlagen bereits vorgeprüft dorthin, um die sonst erfahrungsgemäß langen Wartezeiten so weit wie möglich zu verkürzen.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Bauaufsicht nach Eingang des Bauantrages auskunftsgemäß ebenfalls weitgehend ein. Verlängerungsmöglichkeiten gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nimmt sie im Regelfall nicht in Anspruch.

Die von der Bauaufsicht mitgeteilten durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten über alle Verfahren bestätigen die Angaben der Bauaufsicht bezüglich der überwiegenden Fristtreue. Deziert gehen wir auf die Laufzeiten unter Punkt 4.3.6 „Laufzeiten von Bauanträgen“ noch einmal ein.

§ 72 Abs. 1 BauO NRW sieht vor, dass die Bauaufsicht Eigentümer angrenzender Grundstücke vor dem Erteilen von Abweichungen und Befreiungen benachrichtigen soll, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Diese Soll-Vorschrift bedeutet, dass die Bauaufsicht in der Regel beim Vorliegen der Voraussetzungen eine bestimmte Rechtsfolge setzen muss. Insoweit ist das Ermessen der Kommune eingeschränkt. § 72 Abs. 2 BauO NRW sieht hierzu noch eine Vereinfachungsregelung vor. Danach ist dem Informationsrecht der Angrenzer auch dann genüge getan, wenn die Antragsteller sich von diesen die Lagepläne und Bauzeichnungen unterschreiben lassen. Von dieser Regelung macht die Bauaufsicht in Geldern regelmäßig Gebrauch. Sie greift nur dann vermittelnd ein, wenn zwischen den betroffenen Nachbarschaften Unstimmigkeiten zu Tage treten.

Laut Auskunft der Bauaufsicht überwachen im Regelfall zwei Baukontrolleure den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW, um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Das gleiche geschieht bei einer Unterbrechung der Bauausführung von mehr als einem Jahr. Stellen die Baukontrolleure Fristversäumnisse fest, erhält der Antragsteller eine Mitteilung über das Erlöschen seiner Baugenehmigung mit der Folge, dass er einen neuen Bauantrag stellen muss.

Es ist wichtig, dass die Bauaufsicht bei Ermessensentscheidungen darauf achtet, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So wird eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt, der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die nötige Rechtssicherheit hergestellt. Hierfür bietet sich die Anlage eines erweiterten Kriterienkataloges an. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien aufgeführt und begründet sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet werden, um als zusätzliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen herangezogen werden zu können. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Ausscheiden von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

Früher griffen die Beschäftigten der Bauaufsicht Geldern in erster Linie auf eigene Erfahrungswerte zurück und nutzten die räumliche Nähe, um unklare Fälle untereinander und mit der Abteilungsleitung zu besprechen. Seit etwa einem Jahr hat die Bauaufsicht damit begonnen Prüfschemata anzulegen, die auch als Orientierung für die Ausübung von Ermessensentscheidungen dienen sollen. Diese Aufstellungen sind noch nicht für alle Fälle abschließend erstellt und bedürfen zudem der fortwährenden Verfeinerung. Sie sind aber ein guter Ansatz, den es nun weiter auszubauen gilt.

→ **Empfehlung**

Um die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen weiter zu optimieren, sollte die Bauaufsicht einen elektronisch geführten Kriterienkatalog anlegen und kontinuierlich fortführen.

Durch die Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Wir empfehlen die Ermittlung dieses Aufwands sowie die Bildung einer Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“, welche Aufschluss darüber gibt, zu welchem Anteil die Stadt ihre Aufwendungen in der Bauaufsicht durch Gebühren refinanziert.

Da die Stadt grundsätzlich die Anzahl bzw. die Größe der Bauanträge nur bedingt beeinflussen kann, liegt die größtmögliche Stellschraube darin, den Gebührenrahmen voll auszuschöpfen. Beispielsweise kann die Bauaufsicht für die Nachforderung von Unterlagen eine Bearbeitungsgebühr erheben. Der Gebührentatbestand ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019 geregelt. Danach kann die Gebühr bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben gewesen wäre, mindestens aber 50 Euro betragen. Diese Gebühr ist zwar gemäß der ergänzenden Regelung zur Tarifstelle 2.5.2.1 auf die Gebühr für die abschließende Entscheidung anzurechnen, allerdings nur in Höhe von 50 Prozent.

Die Erhebung einer Gebühr für das Nachfordern von fehlenden Unterlagen ist aus Sicht der gpaNRW auch in der Sache gerechtfertigt. Die Gebühr ist für den Aufwand vorgesehen, den die untere Bauaufsichtsbehörde durch die Vorprüfung sowie die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung hatte. Darüber hinaus hat die Erfahrung in anderen Kommunen gezeigt, dass das Setzen einer Gebühr für das Nachfordern von Unterlagen mit der Zeit zu einer besseren Güte und Vollständigkeit eingereicherter Anträge führte. Zudem ist es so, dass in den Fällen, in denen die nachgeforderten Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht werden, die Rücknahmefiktion gemäß § 71 Abs. 1 S. 3 BauO NRW eintritt. Eine Gebühr ist für den Eintritt der Rücknahmefiktion nicht vorgesehen, da die Rechtsfolge sich unmittelbar aus dem Gesetz

ergibt und somit keiner behördlichen Amtshandlung mehr bedarf. Würde die Bauaufsicht in diesen Fällen keine Gebühr für die Nachforderung der Unterlagen erheben, entginge ihr die Gebühr für die geleistete Vorprüfung.

Zu beachten ist hierbei noch, dass der Fall der Rücknahmefiktion wegen nicht fristgerecht nachgereichter Unterlagen bzw. nicht fristgerechter Mängelbeseitigung nach Antragseinreichung nicht mit der aktiven Antragsrücknahme im weiteren Verfahren zu verwechseln ist. Bei diesen aktiven Rücknahmen greift nach wie vor § 15 Abs. 2 des Gebührengesetzes NRW, wonach die Bauaufsicht für Anträge auf Vornahme einer Amtshandlung, die nach Beginn der sachlichen Bearbeitung zurückgenommen werden, eine um ein Viertel ermäßigte Gebühr erheben kann.

Die Bauaufsicht der Stadt Geldern schöpft den Gebührenrahmen weitestgehend aus. Obwohl in Geldern viele Antragsteller unvollständige Bauanträge einreichen, erhebt die Bauaufsicht zurzeit aber noch keine Gebühren für die Nachforderung von fehlenden Unterlagen. Hier entgehen der Bauaufsicht Gebühren für geleisteten Mehraufwand.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte den Gebührenrahmen auch bei den nachzufordernden Unterlagen ausschöpfen, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen und die Antragstellenden zu einer besseren Güte der eingereichten Anträge zu motivieren.

4.3.3 Zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht stellt für Bauwillige umfangreiche Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Sie könnte den Internetauftritt noch optimieren. Einen Flyer oder eine Broschüre für Antragstellende gibt es nicht.

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.

Zurückgenommene Bauanträge 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in % | 1,49 | 0,00 | 2,18 | 3,99 | 6,41 | 20,00 | 83 |

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge liegt in **Geldern** unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen. Das bedeutet, dass Bauwillige in Geldern eine gute Informationsgrundlage vorfinden, auf deren Basis sie ihre Bauanträge stellen. Diese Informationsbasis setzt sich im Wesentlichen aus der Bauberatung und den Informationen auf der Internetseite der Stadt zusammen.

Laut Auskunft der Bauaufsicht macht der Beratungsbedarf für Bauwillige einen hohen Zeitanteil ihrer Arbeit aus. Möglichkeiten, diesen Beratungsbedarf zu reduzieren, können eine gute Informationsvermittlung über die Homepage der Stadt oder auch ergänzende Printmedien wie Flyer oder Broschüren sein.

Auf ihrer Internetseite hält die Stadt bereits zahlreiche Informationen für potenzielle Antragstellende vor. Bauantragsformulare können direkt heruntergeladen werden. Bei diesen Formularen handelt es sich um interaktive Formulare, die die Antragstellenden direkt am PC ausfüllen und ausdrucken können. Allerdings sind die Formulare nicht im Bereich Bauen & Planen zu finden sondern unter dem Pfad: Rathaus & Aktuelles – Bürgerservice – Formulare & Downloads – Thema Baurecht. Hilfreich wäre ein ergänzender Link zu diesen Formularen im Bereich Bauen & Planen. Zur Ergänzung könnte die Stadt Geldern noch eine FAQ-Liste sowie eine Liste mit den häufigsten Fehlern und Versäumnissen, die beim Stellen von Bauanträgen in Geldern vorkommen, im Internet bereitstellen. Hier gibt es durchaus lokale Unterschiede, auf die praxisorientiert eingegangen werden könnte. Auch ein weiterleitender Link zum Bauportal NRW¹⁰ könnte Auskunftssuchenden zusätzliche Informationen liefern.

Viele Bauaufsichten bieten ergänzend Flyer oder Broschüren mit hilfreichen Hinweisen und Erläuterungen an, die in den Stadtverwaltungen und in weiteren öffentlichen Bereichen für Bauwillige ausliegen. Diese Printmedien unterstützen das Online-Angebot und können so zu einer noch besseren Aufklärung beitragen. Zusätzlich könnten auch diese Publikationen im Internet über einen Download verfügbar gemacht werden.

→ **Empfehlung**

Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch kundenfreundlicher gestalten. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauwillige empfehlen wir ergänzend einen Flyer anzubieten.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Als Arbeitshilfen erarbeitet die Bauaufsicht zurzeit einheitliche Checklisten. Durch die doppelte Aktenführung, in Form der Papier- und der digitalen Akte, entstehen Medienbrüche. Die Stadt hat keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse von Antragsverfahren in der Bauaufsicht erlassen.

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 Bauaufsicht der **Stadt Geldern** hat bereits in der jüngsten Vergangenheit damit begonnen, Checklisten zum sicheren Abarbeiten von Bauanträgen im einfachen wie im normalen Verfahren in Papierform auszuarbeiten.

¹⁰ bauportal.nrw

Die Vorgabe von verbindlich abzuarbeitenden Checklisten gewährleistet eine gleichbleibende Arbeitsqualität und hat sich nicht zuletzt in Vertretungssituationen und bei Personalfuktuation bewährt. Die Stadt sollte daher ihre bereits geleistete Arbeit in diesem Bereich weiter vorantreiben und die Checklisten in die genutzte Fachsoftware zur IT-gestützten Abarbeitung einpflegen.

Bauanträge gehen in Geldern in Papierform ein und die Hauptakte bleibt auch in Papierform. Zusätzlich legt die Sachbearbeitung eine digitale Bauakte in der genutzten Fachsoftware an. Stellungnahmen gehen ebenfalls zumeist in Papierform, vereinzelt aber auch in digitaler Form ein. So entstehen regelmäßig Medienbrüche durch die Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Fachsoftware sowie das Ausdrucken von digital eingereichten Unterlagen für die Papierakte. Durch die doppelte Aktenführung kommt es zu einem Mehraufwand und damit einhergehend auch zu vermeidbaren Zeitverzögerungen bei der Bearbeitung der Bauanträge. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

→ **Empfehlung**

Die Standardisierung der Entscheidungsprozesse durch einheitliche Checklisten und Arbeitshilfen sollte die Bauaufsicht weiter vorantreiben, um die Qualität der Bearbeitung von Bauantragsverfahren sowie die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Um Medienbrüche und damit Mehrarbeiten auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte die Stadt perspektivisch auf die digitale Bauakte umstellen.

Es sollte klar schriftlich geregelt sein, z.B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o.ä., wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat, um den Beschäftigten so die nötige Handlungssicherheit zu geben.

In der Bauaufsicht in Geldern gibt es keine schriftlich festgelegten Verantwortungsbereiche und Entscheidungs- bzw. Unterschriftsbefugnisse. Die Beschäftigten orientieren sich an der gelebten Praxis (siehe hierzu auch Punkt 4.3.5 „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse in der Bauaufsicht schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten.

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 Baugenehmigungsverfahrens ist in Geldern überwiegend effektiv organisiert. Es gibt noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.

Bevor die eingehenden Bauanträge die Bauaufsicht in **Geldern** erreichen, sichtet zunächst das Hauptamt diese Vorgänge. Dadurch verzögert sich der Postweg um mindestens einen Tag. Anschließend sichtet die Abteilungsleitung der Bauaufsicht die Bauanträge, ordnet diese je nach aktueller Auslastung einer Sachbearbeitung zu und gibt diese an die Registratur weiter, die die Anträge einscannet und als Datei anlegt. Daraufhin erfasst die Sachbearbeitung den Vorgang in der Fachsoftware und nimmt eine Vorprüfung vor. Dabei stellt sie auch fest, ob der Antrag vollständig ist.

→ **Empfehlung**

Die Sichtung der Bauanträge im Hauptamt ist aus Sicht der gpaNRW für die ordnungsgemäße Abwicklung der Verfahren nicht erforderlich und verlängert den Prozess unnötig. Diesen zusätzlichen Verfahrensschritt sollte die Stadt daher überdenken.

Die Bauaufsicht versendet anschließend eine Eingangsbestätigung ggf. verbunden mit der Nachforderung fehlender Unterlagen. Hierfür setzt sie, entsprechend den Handlungsempfehlungen des MHKBG NRW¹¹, eine individuelle Frist. Die Mindestfrist für weniger aufwändig zu besorgende Unterlagen liegt bei zwei Wochen. Gleichzeitig fordert sie, soweit auf Grund der Aktenlage möglich und erforderlich, sternförmig zunächst die Stellungnahmen im eigenen Hause an. Hier sind vor allem das Planungs- und das Tiefbauamt, ggf. auch das Ordnungsamt betroffen.

Nach dem Rücklauf der internen Stellungnahmen beteiligt die Bauaufsicht die ggf. erforderlichen externen Behörden, wie beispielsweise die Untere Landschaftsbehörde oder den Brandschutzdienst des Kreises Kleve.

Hier könnte die Bauaufsicht überlegen, ob sie nicht auch die externen Beteiligungen bereits parallel zu den internen anstoßen könnte. So ließen sich die erforderlichen Wartezeiten reduzieren. Vor allem bei der angestrebten sukzessiven Umstellung auf den digitalen Beteiligungsaustausch besteht hier noch erhebliches Laufzeitreduzierungspotenzial.

→ **Empfehlung**

Zur weiteren Reduzierung der Laufzeiten sollte die Bauaufsicht die Digitalisierung der Beteiligungsverfahren weiter vorantreiben und die externen Stellungnahmeverfahren, soweit möglich, bereits parallel zu den internen anstoßen.

Reicht der Antragsteller die nachgeforderten Unterlagen nicht fristgerecht ein, erhält er zunächst vor Fristablauf noch eine Erinnerung und bei weiterer Nichteinreichung gilt der Antrag als zurückgenommen. Die Verwaltungssachbearbeitung erstellt eine Rücknahme.

¹¹ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Positiv wertet die gpaNRW das Setzen von individuellen und realistischen Einreichungsfristen für die nachzureichenden Unterlagen. Auch die Konsequenz der angewandten Rücknahmefiktion, wenn die Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht werden, halten wir für zielführend. So vermeidet die Bauaufsicht, dass die Bauverfahren durch säumige Antragsteller zeitlich aufgebläht werden. Die Erinnerung der Antragsteller, wenn die Frist zur Nachreichung abzulaufen droht, ist äußerst kundenfreundlich. Hier könnte die Bauaufsicht erwägen, diesen Service einzustellen. Andere Kommunen sind hier rigoros und senden nach versäumter Frist zur Nachreichung der Unterlagen den Antrag mit einem entsprechenden Hinweis auf den Eintritt der Rücknahmefiktion ohne vorherige Erinnerung zurück.

Ergeben sich aus den Rückläufen der eingeholten Stellungnahmen negative Aspekte für das jeweilige Bauvorhaben und erbringen die Antragsteller ggf. erforderliche Änderungen oder Nachbesserungen nicht, lädt die Verwaltungssachbearbeitung zu einer Anhörung ein. Kann oder will der oder die Bauwillige den Bauantrag nicht entsprechend der Vorgaben ändern, kann er oder sie den Antrag entweder zurücknehmen oder die Behörde erstellt einen Ablehnungsbescheid. Sowohl Rücknahme- als auch Ablehnungsbescheid erteilt die Verwaltungssachbearbeitung eigenverantwortlich und versieht diese mit entsprechenden Gebühren.

Im Falle eines positiven Verfahrensablaufs erstellt die zuständige technische Sachbearbeitung die Baugenehmigung und die Abteilungsleitung unterschreibt diese.

Die Bauaufsicht gehört zu den korruptionsgefährdeten Bereichen einer Stadtverwaltung. Vor allem vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, dass die Stadt hier das Vieraugenprinzip gewährleistet. Dadurch, dass die Abteilungsleitung die positiven Bescheide unterschreibt, ist aus unserer Sicht das erforderliche Vieraugenprinzip ausreichend berücksichtigt. Alternativ gäbe es die Möglichkeit, dass die Abteilungsleitung die Bescheide auf der in der Verwaltung verbleibenden Durchschrift zwar mit abzeichnet, die Sachbearbeitung die Bescheide aber eigenständig unterschreibt. So wäre einerseits das Vieraugenprinzip weiterhin gewahrt. Andererseits würde die Eigenverantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und auch nach außen hin dokumentiert.

Die Ablehnungen und Rücknahmen unterschreibt die Verwaltungssachbearbeitung nach der Vorgangsbearbeitung durch die technische Sachbearbeitung. Somit ist aus Sicht der gpaNRW auch in diesen Fällen das Vieraugenprinzip ausreichend gewahrt.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauverfahren bei der Stadt Geldern positionieren sich interkommunal im Mittelfeld. Differenzierte Auswertungen nach der Art des Genehmigungsverfahrens sind bisher nicht möglich.

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.

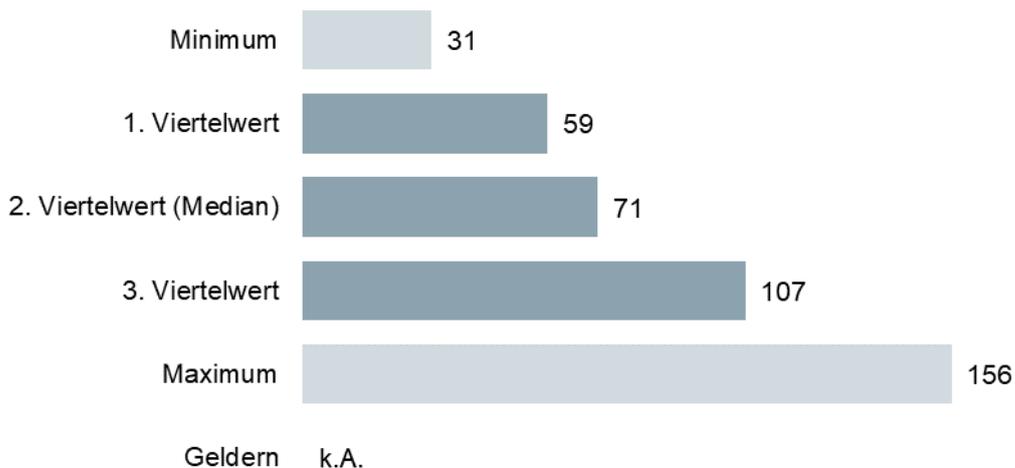
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese

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.

Vielfach gehen Bauanträge nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Geldern** ein. In diesen Fällen fordert die Sachbearbeitung bei den Antragstellern Unterlagen nach. Oft können Beteiligungen interner und externer Stellen erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragstellenden vorliegen. Die gpaNRW erhebt aus diesem Grunde neben der Gesamtlaufzeit der Bauanträge (ab Antragseingang) zusätzlich die Laufzeit (ab Vollständigkeit der Anträge) getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Einige Kommunen erfassen diese Daten aufgrund der ab 2019 gültigen Rücknahmefiktion bereits. So können sie durch entsprechende Filterfunktionen die Bauanträge auswerten, die aufgrund mangelnder Mitwirkung als zurückgenommen gelten und die Antragsteller entsprechend informieren.

Die Stadt Geldern kann zwar die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten ausweisen, eine Aufteilung nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren ist ihr aber zurzeit nicht möglich. Die gpaNRW bildet die nachfolgenden interkommunalen Kennzahlen daher als Orientierungsgrößen ab.

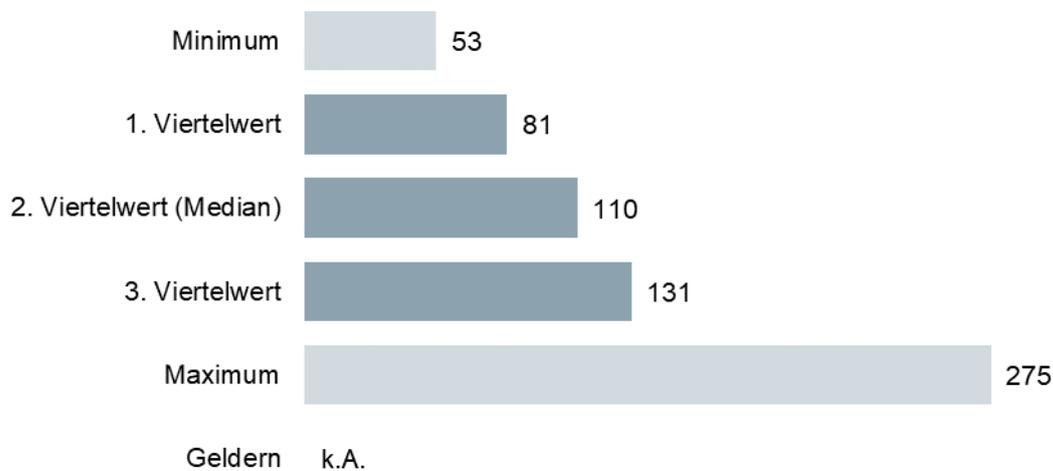
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Als Gesamtlaufzeit über alle Verfahren hat die Bauaufsicht in Geldern für das Jahr 2019 durchschnittlich 81,3 Tage angegeben. Damit liegt sie unter der von der gpaNRW vorgegebenen Durchschnittslaufzeit von 84 Tagen für die einfachen Genehmigungsverfahren. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Geldern damit knapp unter dem ersten Viertelwert bei den normalen Baugenehmigungsverfahren und zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert bei den einfachen Genehmigungsverfahren. Da die Bauanträge in Geldern zu über 84 Prozent im Wege des einfachen Genehmigungsverfahrens zu prüfen sind, sollte hier eher die Gesamtlaufzeit der einfachen Verfahren als Referenzwert herangezogen werden.

Zur besseren Steuerung der Laufzeiten der Bauantragsverfahren und auch vor dem Hintergrund der Novellierung der BauO NRW - hier sieht § 91 Satz 2 und 3 eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden gegenüber der obersten Bauaufsicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren vor¹² - sollte die Stadt zukünftig sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Dabei sollte die Stadt nach einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren unterscheiden. Dies ist mit wenig Mehraufwand über die genutzte Fachsoftware möglich.

¹² Die angekündigte nähere Ausgestaltung der Regelung durch eine entsprechende Rechtsverordnung ist bis zum heutigen Tage noch nicht erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren softwaretechnisch unterscheiden und neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen und wäre für eine künftige Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.

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 Bauaufsicht in Geldern liegt bei den Fällen je Vollzeitstelle leicht unter dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Das Erheben ergänzender Kennzahlen war auf Grund der Datenlage nicht möglich.

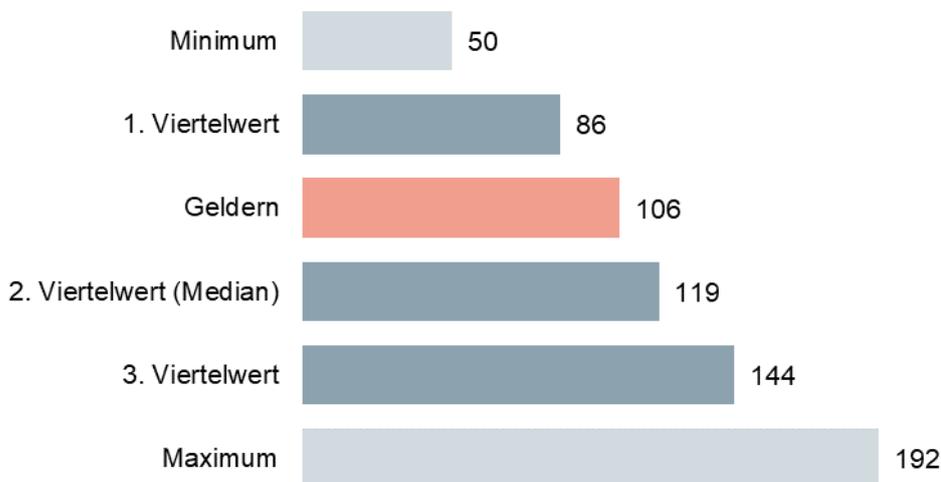
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Bearbeitung eines Bauantrages zu erledigen sind, rechnet die gpaNRW bei der Personalerfassung hinzu, inklusive Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei erfasst die gpaNRW alle Stellen, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben, wie beispielsweise Aufgaben der Gefahrenabwehr, sind nicht mit eingeflossen.

Insgesamt setzt die **Stadt Geldern** für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich der Bauaufsicht 2,19 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,4 Vollzeit-Stellen für den Overhead im Vergleichsjahr 2019 ein.

Die gpaNRW hat in Geldern die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ erhoben. Bei dieser Kennzahl haben wir keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind sowohl komplizierte und langwierige als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist.

Fälle¹³ je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 85 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Zeitvergleich zeigt sich, dass in 2018 die Vollzeitstellen mit 2,69 noch deutlich höher lagen. Dem gegenüber lagen aber auch höhere Fallzahlen in Höhe von 293 Verfahren. Damit fiel die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ mit 109 Fällen in beiden Jahren nahezu gleich aus. Die Stadt Geldern lag im interkommunalen Vergleich sowohl in 2018 als auch in 2019 leicht unter dem Median aller bis dahin geprüften 85 Vergleichskommunen. Laut Auskunft der Bauaufsicht Geldern sind die Fallzahlen im Jahr 2020 wieder fast bis auf das Niveau aus 2018 angestiegen. Dieser Trend scheint sich zudem auch in 2021 fortzusetzen. Die Stadt Geldern sollte die Entwicklung der Fallzahlen daher weiter beobachten, um überhaupt die Möglichkeit zu haben, auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können. Hierbei geht es nicht vorrangig darum, kurzfristig Personal ab- oder aufzubauen. Vielmehr kann die Bauaufsicht freie Kapazitäten, die sich ggf. durch ein niedriges Antragsniveau ergeben, für wichtige Aufbauarbeiten nutzen. Hierzu zählen zum Beispiel der Ausbau der Checklisten, das Optimieren des Internetauftritts und vor allem auch das Umsetzen der Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Sollte das Antragsvolumen wieder anhaltend hoch bleiben, sollte die Bauaufsicht ergänzend die Rückstandsquoten und Laufzeiten verstärkt im Blick behalten.

¹³ Fälle im Sinne dieser Kennzahl sind die Vorlagen zur Genehmigungsfreistellung, die Bauanträge sowie die förmlichen Bauvoranfragen

Weitere Kennzahlen 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in % | k.A. | 5,65 | 22,99 | 33,94 | 61,70 | 450 | 50 |
| Overhead-Anteil Bauaufsicht in % | 15,44 | 1,48 | 7,89 | 13,68 | 18,18 | 33,33 | 86 |
| Fälle je Vollzeitstelle Baugenehmigungen | k.A. | 62 | 98 | 128 | 155 | 188 | 38 |

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht“ allein sagt noch nichts zur Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht aus, da sie nicht die fertigen Ergebnisse erfasst, sondern auf dem Antragsvolumen beruht. Daher erhebt die gpaNRW ergänzend den Bestand der unerledigten Bauanträge im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen als Zeitreihenvergleich. So wird deutlich, ob die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht die Zahl der aufgelaufenen, unerledigten Anträge über die Vergleichsjahre auf- oder abbaut. Die Stadt Geldern konnte keine Angaben zu den unerledigten Aufträgen zum jeweiligen Jahresbeginn machen. Daher kann die gpaNRW hier keine konkrete Einordnung vornehmen. Es wäre vor allem auch zur eigenen Steuerung zielführend, wenn die Bauaufsicht die Datenerhebung in der genutzten Software so vornimmt, dass sie diese Kennzahl zukünftig mit erheben kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Geldern sollte Fallaufkommen und Rückstände bei den Bauanträgen kontinuierlich durch geeignete Kennzahlen erheben und als Steuerungsgrundlage nutzen.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. In einigen Kommunen können wir eine Differenzierung nach Stellenanteilen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen und den Stellenanteilen für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen und die Vorbescheide vornehmen. Da die Stadt Geldern hierzu keine differenzierten Personalangaben angeben konnte, war eine weitergehende Analyse in diesem Bereich nicht möglich. Wir bilden die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen daher rein informativ ab:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | k.A. | 5 | 47 | 88 | 138 | 233 | 38 |
| Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit- | k.A. | 12 | 72 | 120 | 173 | 444 | 36 |

| Kennzahlen | Geldern | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | | | | | | | |
| Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in % | k.A. | 0,00 | 10,17 | 17,31 | 25,00 | 45,45 | 32 |

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Geldern ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht.

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postlaufzeiten. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellenden eingereichten Daten in die Fachsoftware könnten im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet zudem 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 die Städte z.B. Baugenehmigungsverfahren bis zum 31. Dezember 2022 digital anbieten müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹⁴ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW 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.

¹⁴ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen deutlich, dass sich alteingesessene Geschäftsprozesse im öffentlichen Leben mit einer evidenten Wandlung hin zu einer verstärkten Digitalisierung konfrontiert sehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner erwarten hierzu zeitnah adäquate Lösungen von den kommunalen Verwaltungen. Ein Grund mehr, sich mit dem Thema „Digitalisierung“ in allen städtischen Leistungsbereichen verstärkt auseinanderzusetzen.

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW¹⁵ verfolgen. Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent soll noch im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW 2018 starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

In der Bauaufsicht der **Stadt Geldern** gehen Anträge zurzeit noch in Papierform ein. Allerdings gibt es auch bereits Architekturbüros, die die Anträge ergänzend digital einreichen. Die Unterlagen zur Statik gehen zum Teil auch als Datei ein. Die eingehenden Anträge scannt die Bauaufsicht einschließlich der Pläne ein und legt eine begleitende digitale Bauakte an. Interne Beteiligungen nimmt sie dort wo dies bereits möglich ist, digital vor. Die Fachbereiche, die noch nicht digital beteiligt werden können, sind aufgefordert, hierfür die notwendige digitale Infrastruktur zu schaffen. Externe Beteiligungen zum Beispiel beim Kreis Kleve nimmt die Bauaufsicht zurzeit noch in Papierform vor. Auch hier gibt es aber Bestrebungen hin zu einem digitalen Austausch.

Die Bauaufsicht vergibt für die Anträge in der Fachsoftware ein Aktenzeichen. In der Software soll die Sachbearbeitung auch stets eintragen, wo sich die Akte gerade befindet, damit gewährleistet ist, dass sie bei Bedarf jederzeit ohne Suchaufwand auf die Unterlagen zugreifen können.

Zur Unterstützung der Bearbeitung setzt die Bauaufsicht eine spezielle Fachsoftware ein. Dabei nutzen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter noch nicht flächendeckend alle Funktionen, die die Software bietet. So setzen sie zum Beispiel den Hinweis, ab wann die Unterlagen vollständig sind, zurzeit noch nicht durchgehend. Dies wäre aber zur Berechnung der unterschiedlichen Laufzeiten vorteilhaft (siehe Anmerkung im Kapitel 4.3.6 „Laufzeit von Bauanträgen“). Zudem wäre es sinnvoll, hier auch die Checklisten für die Bearbeitung der verschiedenen Antragsverfahren in der Fachsoftware zu hinterlegen.

Die Bauaufsicht hat erkannt, dass die Umstellung auf die vollständig digital geführte Bauakte große Chancen birgt und zeigt sich hier sehr aufgeschlossen. Auch kann sie feststellen, dass die Bereiche, in denen bereits ein digitaler Austausch stattfindet, zu mehreren Tagen Zeiterparnis geführt haben.

Die Bauaufsicht sollte auch die Möglichkeit der Anbindung an das Bauportal.NRW mit in die Digitalisierungsüberlegungen einbeziehen.

¹⁵ bauportal.nrw/bauantrag

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW prüfen. 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 Bauaufsicht bildet aktuell keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet die Stadt auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.

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.

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit sowie auch das Fallpensum je Vollzeitstelle anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielvereinbarungen verbessern. Wir vertreten die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung definieren und diese auch zu Steuerungszwecken einsetzen sollte. Die Bauaufsicht sollte die Erreichung der Ziele und Qualitätsstandards daher durch geeignete Kennzahlen objektiv überprüfen.

Die Bauaufsicht der **Stadt Geldern** erhebt keine Kennzahlen und Ziele und weist diese dementsprechend auch nicht im Haushalt aus. Auch Kennzahlen zu Klage- bzw. Fehler- oder Korrekturquoten liegen der Bauaufsicht nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte in der Bauaufsicht konsequent und nachhaltig Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und den Fällen je Vollzeitstelle an.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

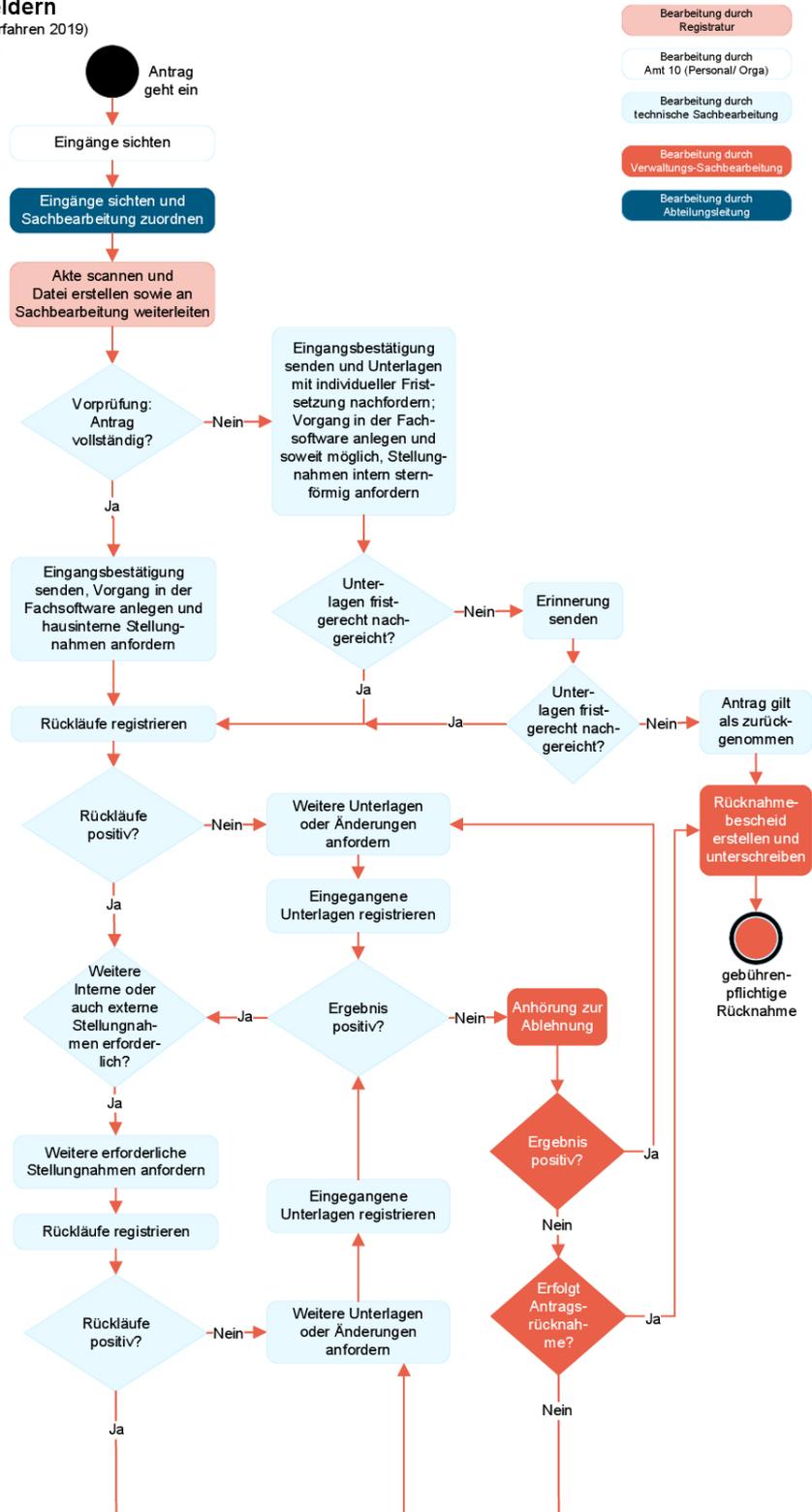
| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------|--|-------|------------|---|-------|
| Baugenehmigung | | | | | |
| F1 | Die Bauaufsicht der Stadt Geldern hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Ein Kriterienkatalog als Entscheidungshilfe bei Ermessensentscheidungen befindet sich im Aufbau. Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt weitestgehend aus. Es gibt hier noch Optimierungsmöglichkeiten. | 6 | E1.1 | Um die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen weiter zu optimieren, sollte die Bauaufsicht einen elektronisch geführten Kriterienkatalog anlegen und kontinuierlich fortführen. | 144 |
| | | | E1.2 | Die Bauaufsicht sollte den Gebührenrahmen auch bei den nachzufordernden Unterlagen ausschöpfen, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen und die Antragstellenden zu einer besseren Güte der eingereichten Anträge zu motivieren. | 145 |
| F2 | Die Bauaufsicht stellt für Bauwillige umfangreiche Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Sie könnte den Internetauftritt noch optimieren. Einen Flyer oder eine Broschüre für Antragstellende gibt es nicht. | 145 | E2 | Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt noch kundenfreundlicher gestalten. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauwillige empfehlen wir ergänzend einen Flyer anzubieten. | 146 |
| F3 | Als Arbeitshilfen erarbeitet die Bauaufsicht zurzeit einheitliche Checklisten. Durch die doppelte Aktenführung, in Form der Papier- und der digitalen Akte, entstehen Medienbrüche. Die Stadt hat keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse von Antragsverfahren in der Bauaufsicht erlassen. | 146 | E3.1 | Die Standardisierung der Entscheidungsprozesse durch einheitliche Checklisten und Arbeitshilfen sollte die Bauaufsicht weiter vorantreiben, um die Qualität der Bearbeitung von Bauantragsverfahren sowie die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. | 147 |
| | | | E3.2 | Um Medienbrüche und damit Mehrarbeiten auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte die Stadt perspektivisch auf die digitale Bauakte umstellen. | 147 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|---|-------|------------|--|-------|
| | | | E3.3 | Die Stadt Geldern sollte die Verantwortungsbereiche sowie die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse in der Bauaufsicht schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. | 147 |
| F4 | Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Geldern überwiegend effektiv organisiert. Es gibt noch Optimierungsmöglichkeiten. | 147 | E4.1 | Die Sichtung der Bauanträge im Hauptamt ist aus Sicht der gpaNRW für die ordnungsgemäße Abwicklung der Verfahren nicht erforderlich und verlängert den Prozess unnötig. Diesen zusätzlichen Verfahrensschritt sollte die Stadt daher überdenken. | 148 |
| | | | E4.2 | Zur weiteren Reduzierung der Laufzeiten sollte die Bauaufsicht die Digitalisierung der Beteiligungsverfahren weiter vorantreiben und die externen Stellungnahmeverfahren, soweit möglich, bereits parallel zu den internen anstoßen. | 148 |
| F5 | Die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauverfahren bei der Stadt Geldern positionieren sich interkommunal im Mittelfeld. Differenzierte Auswertungen nach der Art des Genehmigungsverfahrens sind bisher nicht möglich. | 149 | E5 | Die Stadt Geldern sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren softwaretechnisch unterscheiden und neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen und wäre für eine künftige Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet. | 152 |
| F6 | Die Bauaufsicht in Geldern liegt bei den Fällen je Vollzeitstelle leicht unter dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Das Erheben ergänzender Kennzahlen war auf Grund der Datenlage nicht möglich. | 152 | E6 | Die Stadt Geldern sollte Fallaufkommen und Rückstände bei den Bauanträgen kontinuierlich durch geeignete Kennzahlen erheben und als Steuerungsgrundlage nutzen. | 154 |
| F7 | Die gewählte Softwarelösung der Stadt Geldern ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht. | 155 | E7 | Die Stadt Geldern sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW prüfen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln. | 157 |

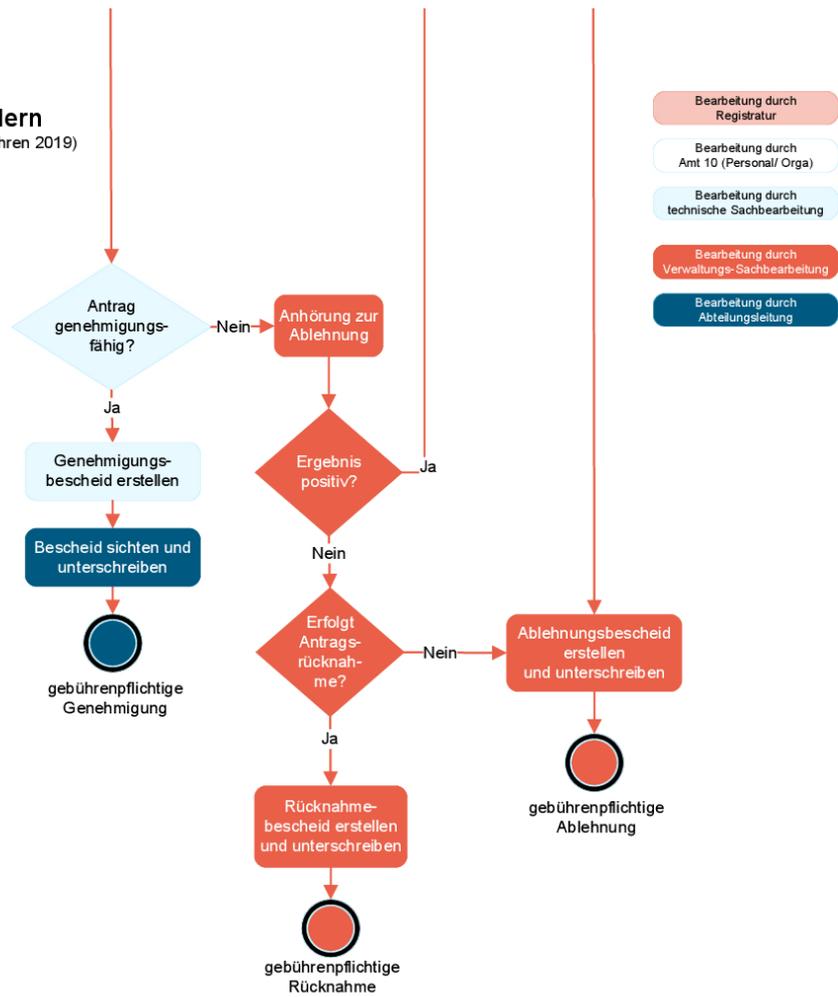
| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|--|-------|------------|--|-------|
| F8 | Die Bauaufsicht bildet aktuell keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet die Stadt auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit. | 157 | E8 | Die Stadt Geldern sollte in der Bauaufsicht konsequent und nachhaltig Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und den Fällen je Vollzeitstelle an. | 157 |

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Geldern
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Geldern
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019)
 Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geldern 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 Stadtverwaltung Geldern hat **keine zentrale Vergabestelle**. In den letzten zwei Jahren hat die Stadt ihre **Vergabemaßnahmen** verstärkt durch **zwei ihrer Gesellschaften** durchführen lassen. Dies ist zum einen eine 100-prozentige Tochter der Stadt, die **Gelderner Baugesellschaft mbH**, welche bereits die Abwicklung einiger Hochbaumaßnahmen übernommen hat und zukünftig übernehmen soll. Zum anderen beauftragt die Stadtverwaltung seit Juli 2020 die **KomLog GmbH**, an der sie zu einem Sechstel beteiligt ist, mit weiteren Vergabemaßnahmen. Im Unterschwellenbereich sind die Gesellschaften nicht an die Vorgaben der kommunalen Vergabegrundsätze und damit an öffentliches Vergaberecht gebunden. In der darin zumindest teilweise enthaltenen Abkehr vom öffentlichen Vergaberecht bestehen aus Sicht der gpaNRW auch Risiken für die Stadt, die wir im Bericht dezidiert ausführen.

Bis zur überwiegenden Ausgliederung des Vergabewesens auf die Gesellschaften war die **örtliche Rechnungsprüfung** im Wesentlichen gut in die Abwicklung und Prüfung der Maßnahmen eingebunden. Durch die Verlagerung auf die Gesellschaften werden nun viele der anstehenden Vergabemaßnahmen ohne diese Kontrollinstanz durchgeführt.

In Bezug auf die **allgemeine Korruptionsprävention** kommt die regelmäßige Sensibilisierung für dieses bedeutende Thema bei den Beschäftigten zurzeit zu kurz. Wir empfehlen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitnah zu befragen und mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen.

Dabei sollte die Stadt auch das Thema **Sponsoring** noch einmal verstärkt in den Blick nehmen. Aus Sicht der gpaNRW bestehen bereits Sponsoringtatbestände in Geldern. Daher sollte die Stadtverwaltung hierzu verbindliche Regelungen aufstellen.

Die Stadt Geldern betreibt noch kein durchgängiges, systematisches **Bauinvestitionscontrolling**. Es bestehen aber bereits erste Ansätze, die es nun auszubauen gilt.

Bei der Kennzahl „**Abweichungen der Abrechnungs- zu den Auftragssummen**“ der schlussgerechneten Vergabemaßnahmen ab 50.000 Euro positioniert sich die Stadtverwaltung Geldern interkommunal im durchschnittlichen Bereich. Das heißt, die tatsächlich zu zahlenden Schlussrechnungen wichen in den letzten Jahren in einem moderaten Umfang von den zu Beginn der

Maßnahmen festgestellten Auftragssummen ab.

Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines **Nachtragsmanagements**, welches eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen durchführt.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** hat die gpaNRW vier Maßnahmen eingehend **vergaberechtlich** untersucht. Die Stadt hat diese Maßnahmen im Wesentlichen rechtskonform durchgeführt. In Bezug auf die vergaberechtliche Abwicklung und Dokumentation der Maßnahmen zeigt sich noch Optimierungspotenzial.

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 Geldern 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 Geldern hat keine zentrale Vergabestelle. In den letzten zwei Jahren hat die Stadtverwaltung einige ihrer Vergabemaßnahmen durch zwei voneinander unabhängige, privatrechtlich organisierte Gesellschaften durchführen lassen. Bei vielen Vergabemaßnahmen sind die Gesellschaften nicht an die kommunalen Vergabegrundsätze gebunden. Daraus resultieren aus Sicht der gpaNRW Risiken wie einer verminderten Korruptionsprävention.

→ **Feststellung**

Bis zur Ausgliederung der Vergabemaßnahmen ist die örtliche Rechnungsprüfung gut in das Vergabeverfahren eingebunden gewesen. Aktuell ist dies nicht mehr in allen Fällen gegeben, wodurch der Stadt diese Kontrollinstanz zum Teil verlorengeht.

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

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

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,

- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

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

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

Vor der Ausgliederung der Vergabebereiche führte die **Stadt Geldern** ihre Vergabemaßnahmen dezentral in den Beschaffungsstellen durch. Eine zentrale Vergabestelle gab es nicht. Allerdings sieht die Dienstanweisung zur Durchführung von Eröffnungsterminen (Submissionen) aus korruptionspräventiven Gründen vor, dass diese nicht die Personen durchführen, die die Maßnahmen ansonsten betreuen.

Geregelt hat die Stadt ihre Vergabeverfahren durch die Vergabeordnung und die Dienstanweisung zur Vergabeordnung.

Mit der Vergabeordnung, die am 01. April 2014 in Kraft trat, legte der Rat der Stadt die Rahmenbedingungen zur Durchführung von Vergabemaßnahmen fest. Während der Prüfung durch die gpaNRW erließ die Stadtverwaltung mit Wirkung vom 28. April 2021 eine neue Vergabeordnung. Diese enthält nun auch Verweise auf die Gesellschaften KomLog GmbH (im Weiteren KomLog) und Gelderner Baugesellschaft mbH (im Weiteren GBG). Gemäß § 2 Abs. 5 der Verordnung bedient sich die Stadt neben der Umsetzung von Vergabeverfahren in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal, der KomLog zur Umsetzung ihrer Vergabeverfahren. Die Stadt stellt klar, dass die Beauftragung der KomLog im Wege der Inhousevergabe nicht der Vergabeordnung unterliegt, wohl aber der laufenden Überwachung durch die örtliche Rechnungsprüfung.

Gemäß § 2 Abs. 6 unterliegen die Beauftragungen der GBG ebenfalls nicht der Vergabeordnung. Im Gegensatz zur KomLog ist für die GBG keine laufende Überwachung durch die örtliche Rechnungsprüfung vorgesehen.

In der Dienstanweisung zur Vergabeordnung (im Weiteren DA Vergabe) vom 05. Juni 2015 nimmt der Bürgermeister weiterreichende Ausgestaltungen und Regelungen zur Vergabeordnung vor.

Zurzeit erarbeitet die Stadt eine neue DA Vergabe, um der aktuell geänderten Verfahrensweise bei der Durchführung der Vergabemaßnahmen den nötigen rechtlichen Regelungsrahmen zu geben.

Dies ist dringend nötig, da die Stadt seit dem Jahr 2019 ihre Vergabepaxis sukzessiv grundlegend umgestellt hat. So hat die Stadt zum einen die Hochbauverwaltung zunächst im Bereich

der Schulbauten als 100-prozentige Tochter in Form der Schulbau GmbH ausgegliedert. Mittlerweile hat sie die Tochtergesellschaft in Gelderner Baugesellschaft mbH umbenannt. Im vergangenen Jahr hat die Stadt Geldern das Aufgabenspektrum der Gesellschaft auf sämtliche der im städtischen Eigentum stehenden Gebäude ausgeweitet. Hiermit verbunden ist die Ausgliederung der zugehörigen Vergabemaßnahmen. Der produktive Start der Geschäftstätigkeit erfolgte zum 01. April 2019.

Darüber hinaus hat sich die Stadt Geldern ab dem 01. Juli 2020 zu einem Sechstel an der KomLog beteiligt. Die erste Vergabe über die KomLog erfolgte im August 2020. Die KomLog führt nun die meisten Vergaben des Tiefbaubereichs und der weiteren Verwaltungsbereiche durch. Neben der Stadt Geldern sind noch fünf weitere kreisangehörige Kommunen an der KomLog zu gleichen Teilen beteiligt.

Die zurzeit gültige DA Vergabe ist daher veraltet und bildet die aktuelle Vergabepaxis nicht mehr ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Dienstanweisung zur Vergabeordnung zeitnah an die bereits vollzogenen Änderungen in der Vergabepaxis anpassen.

Dadurch, dass die beiden Gesellschaften die Vergabemaßnahmen zwar im Auftrag der Stadt, aber nach außen im eigenen Namen durchführen, sind sie im Unterschwellenbereich nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Dies folgt aus Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze¹⁶, wonach diese keine Anwendung auf Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts finden.

Anders sieht dies im EU-Vergaberecht aus. Gemäß § 99 Nr. 2 GWB¹⁷ sind öffentliche Auftraggeber juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen und die überwiegend durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts finanziert und von dieser im Wesentlichen personell besetzt werden. Somit sind beide Gesellschaften gehalten, das EU-Vergaberecht zu befolgen.

Vergleichbar verhält es sich bei Vergabemaßnahmen, für die die Stadt Fördermittel beantragt. Allerdings nur dann, wenn die Fördermittel mit der Auflage vergeben werden, die kommunalen Vergabegrundsätze bzw. weitere Vergaberechtsvorschriften wie der VgV¹⁸, der VOB¹⁹ oder der UvGO²⁰ zu befolgen.

¹⁶ Vergabegrundsätzen für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung - 304-48.07.01/01.169/18 - vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBl. NRW. 2020, S. 355, her. S. 450)

¹⁷ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

¹⁸ Vergabeverordnung

¹⁹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A und B

²⁰ Unterschwellenvergabeordnung

Im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist die durch die Stadt Geldern gewählte Organisation des Vergabewesens eine von wenigen Ausnahmen.

Aus Sicht der gpaNRW gewährleisten die kommunalen Vergabegrundsätze sowie die weitergehenden vergaberechtlichen Vorschriften wichtige Aspekte wie beispielsweise den Transparenz-, den Wirtschaftlichkeits- und den Gleichbehandlungsgrundsatz und bieten zudem gute Voraussetzungen zur Korruptions- und Diskriminierungsprävention.

Die Stadt sieht in der von ihr gewählten Organisation des Vergabewesens eine höhere Flexibilität und Zeitersparnisse bei der Durchführung der Vergabeverfahren. Auch die Möglichkeit der Verhandlung über die eingereichten Erstangebote im Rahmen der beschränkten Ausschreibungen, sieht die Stadtverwaltung positiv.

Bei der weiteren Betrachtung unterscheidet die gpaNRW zwischen den beiden von der Stadt Geldern gewählten Organisationsstrukturen der KomLog und der GBG.

Bei Maßnahmen, die die **KomLog** für die Stadt durchführt, bereitet die Stadt die Ausschreibung selbst vor. Im Tiefbaubereich erstellt der Fachbereich beispielsweise die Kostenberechnung und das Leistungsverzeichnis. Die KomLog übernimmt anschließend die Durchführung der Vergabe über den elektronischen Vergabemarktplatz und leitet die Ausschreibungsergebnisse zurück an den Fachbereich.

Der Fachbereich erstellt den Preisspiegel und die Stadt Geldern trifft die Vergabeentscheidung. Falls nachverhandelt werden soll, gibt der Fachbereich auch dies vor. Die KomLog führt dann die Nachverhandlungen durch und erteilt in Abstimmung mit der Stadt den Auftrag im eigenen Namen. Die Begleitung der Maßnahme übernimmt wiederum der städtische Fachbereich.

Die KomLog leitet eingehende Rechnungen an die Stadtverwaltung weiter. Erst wenn die Rechnungen von dort ggf. unter Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung an die KomLog geprüft und freigegeben zurückgeschickt werden, nimmt diese die Überweisung an die beauftragten Firmen vor.

Für die Ausschreibungen wählt die KomLog im Wesentlichen die Vergabeart der beschränkten Ausschreibung und verhandelt die Angebote ab einem Auftragswert von 100.000 Euro mit den Bietern persönlich, ansonsten im schriftlichen Verfahren. Ziel ist es dabei, eine Preisreduktion zu erreichen. Für die Bieterauswahl schlägt die Stadt Geldern drei bis sieben Bieter vor. Die KomLog ergänzt die Liste um weitere potenzielle Bieter.

Gemäß den kommunalen Vergabegrundsätzen müssen öffentliche Auftraggeber bei Liefer- und Dienstleistungen zurzeit ab einem Auftragswert von 100.000 Euro die Vergabeart der öffentlichen Ausschreibung oder der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb wählen. Bei Bauleistungen liegen die Wertgrenzen, ab denen eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb nicht mehr zulässig wäre, je nach Art des Bauauftrags zwischen 750.000 und 1.200.000 Euro. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietern richtet. Daher ist sie im Regelfall aus Gründen der Rechtssicherheit und auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft.

Die Schwerpunktsetzung bei den Gelderner Gesellschaften liegt im Unterschwellenbereich hingegen auf der beschränkten Ausschreibung. Bei öffentlichen Ausschreibungen könnten sich hingegen auch Bieter beteiligen, die weder bei der Stadtverwaltung noch bei den Gesellschaften in den beschränkten Ausschreibungen berücksichtigt werden und ggf. wirtschaftlichere Angebote abgeben würden.

Darüber hinaus dürfte den Anbietern die Nachverhandlungspraxis der KomLog sowie der GBG mit der Zeit bekannt sein. Dies kann dazu führen, dass die Bieter ihre Angebote im Vorfeld mit einem Verhandlungsspielraum kalkulieren. Die Stadt kann daher nicht davon ausgehen, dass diese Vorgehensweise gegenüber einem reinen VOB-Verfahren regelmäßig zu wirtschaftlichen Vorteilen führt.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Abschlussbericht des Innenministeriums NRW vom März 2006 über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB Teil A²¹. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspareffekte die in Kauf zu nehmenden Nachteile nicht überwiegen können. Diese Nachteile liegen in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr einer Diskriminierung von Bietern. Zugleich war eine vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren zu erkennen.

Darüber hinaus empfehlen wir den Bericht nach § 99 BHO²² des Bundesrechnungshofes über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes vom 09. Februar 2012²³. Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage von mehr als 16.000 Vergabeverfahren haben bestätigt, dass die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist.

Die KomLog gibt an, dass sie selbst nicht der Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Geldern unterliegt. Die örtliche Rechnungsprüfung begleitet und prüft das Verfahren vielmehr innerhalb der Stadtverwaltung. Darüber hinaus ist sie nach Auskunft der KomLog befugt, an den Verhandlungen mit den Bietern teilzunehmen.

Bei den Maßnahmen, die nicht nach öffentlichem Vergaberecht abgewickelt werden, stellt sich zudem die Frage der Prüffähigkeit, da es in diesen Fällen nur wenige Regelungsvorgaben gibt, deren Einhaltung die örtliche Rechnungsprüfung überprüfen könnte. Allenfalls bei EU-Vergaben sowie im Zusammenhang mit den Vorgaben etwaiger Fördermittelgeber ist eine umfassende Prüffähigkeit gegeben.

Die Verträge der KomLog mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sehen vor, dass bei der Jahresabschlussprüfung eine Prüfung i.S.d. § 53 HGrG vorgenommen wird. Nach dem IDW-Prüfungsstandard zählen hierzu auch die Fragen, ob Anhaltspunkte für eindeutige Verstöße gegen Vergaberegulungen vorliegen und ob für Geschäfte, die keinen Vergaberegulungen unterliegen, Konkurrenzangebote eingeholt wurden, zum Prüfprogramm. Wie weitgehend bzw. tiefgehend

²¹ StGB NRW-Mitteilung 395/2006 vom 18.05.2006 / <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/2-modellversuch-befreiung-von-vorschriften-der-voba-1-abschnitt.html>

²² Bundeshaushaltsordnung

²³ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/sammlung-archiv-sonderberichte/2012-sonderbericht-auswirkungen-der-vergabeerleichterungen-des-konjunkturpakets-ii-auf-die-beschaffung-von-bauleistungen-und-freiberuflichenleistungen-bei-den-bauvorhaben-des-bundes-1>

diese Form der Vergabepflichtung in der Praxis durchgeführt wird, konnten wir anhand der uns vorliegenden Unterlagen nicht nachprüfen.

Darüber hinaus hat die KomLog angegeben, dass sie sich in dem von ihr als erforderlich angesehenen Maße vergaberechtlich durch Fachanwälte für Vergaberecht beraten lässt.

Der Blick in den Geschäftsbesorgungsvertrag der Stadt Geldern mit der **GBG** sowie in die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung zeigt, dass die Stadt hierin Vorgaben für die Abwicklung von Vergabemaßnahmen getroffen hat.

Unter Ziffer 1.6 des Geschäftsbesorgungsvertrages weist die Stadt darauf hin, dass die GBG vergaberechtliche Verpflichtungen aus Förderbescheiden oder –verträgen zu beachten hat. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW zu beachten.

Die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung sieht darüber hinaus Regelungen für die Durchführung von beschränkten Vergaben bei Bauleistungen vor. Hier gibt die Stadt für die Einholung von Angeboten eine Mindestanzahl von Angeboten ab bestimmten Wertgrenzen vor. Auch die Berechtigungen für die Vergabe von Aufträgen ist in der Geschäftsordnung geregelt. So darf die Geschäftsführung Aufträge unter einem Auftragswert von 250.000 Euro netto eigenständig vornehmen. Darüber hinaus gehende Aufträge bis zu einer Million Euro bedürfen der Zustimmung des bzw. der Aufsichtsratsvorsitzenden. Ebenso Nachtragsaufträge ab 100.000 Euro netto. Höhere Aufträge bedürfen der Zustimmung des Gesamtaufichtsrates.

Submissionstermine sind dem bzw. der Aufsichtsratsvorsitzenden zuvor mitzuteilen und sie oder er ist berechtigt, daran teilzunehmen oder ein anderes Aufsichtsratsmitglied hierfür zu entsenden.

Im direkten Vergleich zu den Vorgaben der Vergabeordnung der Stadt Geldern zeigen diese Regelungen, dass die Anzahl der einzuholenden Angebote in den meisten Fällen reduziert wurde. Die Vorgabe, auswärtige Bewerber mit zur Abgabe eines Angebots mit einzubeziehen, ist nun nicht mehr vorgesehen.

Bei der Durchführung von Vergaben und der Erteilung von Aufträgen ist das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Wenn aber die ausschreibende Stelle vorrangig lokale Anbieter zur Abgabe eines Angebots auffordert, unterbindet sie eine weiterreichende Durchmischung der für die städtischen Maßnahmen tätig werdenden Unternehmen und damit auch der Ergebnisse. Gefährlich ist dies vor allem auch vor dem Hintergrund der so um ein Vielfaches vereinfachten Möglichkeit der verbotenen Preisabsprachen lokaler Anbieter untereinander.

Laut Auskunft der GBG bezieht diese regelmäßig auch überörtliche Unternehmen in ihre Vergabeverfahren ein. Wir vermissen hierzu eine verbindliche Regelung.

Die Stadt hat die Wertgrenzen für die Zuständigkeiten bzw. Beteiligungen bei der Vergabe von Aufträgen nach oben gesetzt. Hier sah die bis zum 27. April 2021 geltende Vergabeordnung noch Wertgrenzen von bis zu 150.000 Euro in der Entscheidungsbefugnis des Bürgermeisters, bis 500.000 Euro in der Zuständigkeit des jeweiligen Fachausschusses und darüber hinaus beim Rat der Stadt. Die neue Vergabeordnung weist die Zuständigkeit des Rates für die Entscheidung von Vergaben nun ab einer Auftragssumme von einer Million Euro aus. Gemäß § 3 Abs. 2 Ziff. 3.4 der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der GBG bedürfen auch deren

Vergaben ab einer Auftragssumme von einer Million Euro der Zustimmung des Gemeinderates. Die gpaNRW weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der möglichen Einflussnahme durch die Ratsmitglieder bei der Mittelbereitstellung während der Haushaltsberatungen hin.

Die Regelungen für die GBG weisen nicht auf die Verpflichtung hin, im Oberschwellenbereich die Vorschriften des GWB zu beachten. Zwar besteht diese Verpflichtung bereits gemäß § 99 Nr. 2 i.V.m. § 103 GWB und bedürfte daher nicht zwingend einer weiteren Aufnahme in die geschlossenen Verträge. Aus Sicht der gpaNRW schärft ein ausdrücklicher Hinweis auf diese Verpflichtung das Bewusstsein der handelnden Personen diese Vorschriften zu beachten. Auch halten wir es für die tägliche Praxis hilfreich, wenn alle wesentlichen Regelungen zum Vergabewesen übersichtlich und komprimiert in wenigen Dokumenten zusammengefasst sind.

In diesem Zusammenhang weist die gpaNRW darauf hin, dass es noch weitere vergaberechtliche Regelungen gibt, die auch die GBG als juristische Person des privaten Rechts befolgen muss. Hier ist beispielsweise das KorruptionsbG NRW zu nennen, welches gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 5 auch für juristische Personen und Personenvereinigungen, bei denen die absolute Mehrheit der Anteile oder die absolute Mehrheit der Stimmen den öffentlichen Stellen zusteht oder deren Finanzierung zum überwiegenden Teil durch Zuwendungen solcher Stellen erfolgt, Anwendung findet. Somit sind auch die Vorgaben des KorruptionsbG NRW von der GBG bei den Vergabeverfahren zu beachten, deren Einhaltung aus Sicht der gpaNRW ebenfalls von einer Kontrollinstanz im Wege der Rechtmäßigkeitsprüfung mit einzubeziehen wäre.

Neben der Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse bei gleichzeitigem Wegfall der Verpflichtung das öffentliche Vergaberecht im Unterschwellenbereich zu beachten, kommt noch hinzu, dass die Durchführung der Vergabemaßnahmen der GBG von der laufenden Überprüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung ausgenommen wurde. Insofern besteht hier auch ein wesentlicher Unterschied zu den Regelungen für die KomLog.

Führt die GBG fördermittelfähige Projekte nicht den Vergabevorgaben der Geber konform durch, könnten diese die Mittel nicht bewilligen bzw. bereits gewährte Mittel zurückfordern. Da die GBG eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadt Geldern ist, wirkt sich ein solcher Verlust unmittelbar auf den städtischen Haushalt und damit auf öffentliche Mittel aus. Ähnlich verhält es sich mit Vergaben im Oberschwellenbereich.

Wie die Stadtverwaltung der gpaNRW mitteilte, ist sie sich dieses Risikos bewusst und hat sich deshalb zur Vorbeugung zu einer engen Zusammenarbeit der Kämmerei mit der GBG entschieden.

Die Stadtverwaltung hält zudem entgegen, dass die GBG neben der Gesellschafterversammlung über einen Aufsichtsrat als Kontrollinstanz verfügt. Aufgabe des Aufsichtsrats ist zwingend die Überwachung der Geschäftsführung. Diese Überwachung bezieht sich dabei auf die Rechtmäßigkeit, insbesondere die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, die Ordnungsmäßigkeit, und die Wirtschaftlichkeit der GmbH. Entsprechend ist auch im Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft niedergelegt, dass der Aufsichtsrat die Geschäftsführung unter anderem nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften überwacht. Die Überwachungspflicht des Aufsichtsrats erstreckt sich dabei ausdrücklich auch auf das GWB und das KorruptionsbG.

Darüber hinaus weist die Stadtverwaltung darauf hin, dass aus §§ 116, 93 AktG i.V.m. § 52 Abs. 1 GmbHG die Aufsichtsräte persönlich für Pflichtverletzungen haften und entsprechend

nach dem BGH²⁴ verpflichtet sind, die erforderlichen Kenntnisse, d. h. die notwendige Fachlichkeit, zu besitzen oder sich anzueignen.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen und Empfehlungen im Berichtsteil „Beteiligungen“ unter Ziffer 2.4.3.

Darüber hinaus teilte die Stadtverwaltung mit, dass die beiden ersten Jahresabschlüsse der GBG durch die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ohne Einschränkung testiert wurden.

Die Verträge mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Prüfung der Jahresabschlüsse sind ähnlich gestaltet, wie die der KomLog. Wie weitgehend bzw. tiefgehend hierbei die Vergabeprüfung in der Praxis durchgeführt wurde, konnten wir anhand der uns vorliegenden Unterlagen nicht nachprüfen.

Laut Auskunft der Stadtverwaltung hat die GBG bisher keine Maßnahmen durchgeführt bzw. Leistungen ausgeschrieben, für die Fördermittel beantragt wurden. Aktuell sei die Umsetzung einer ersten fördermittelfähigen Maßnahme geplant, für die sich die Gesellschaft anwaltlich beraten lasse.

Wünschenswert wäre hier eine verbindliche Regelung zur grundsätzlichen Sicherung der Vergaberechtskonformität bei Vergabemaßnahmen, für die Fördermittel beantragt werden sollen.

Seit der Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit im April 2019 hat die GBG laut eigener Auskunft noch keine überschweligen Aufträge vergeben. Die ersten EU-weiten Vergaben, der Neubau der beiden Gelderner Gymnasien, befinden sich zurzeit in der internen Vorbereitung. Hinsichtlich dieser Vergaben lässt sich die Gesellschaft fachanwaltlich beraten.

Es fehlt aber auch hier eine verbindliche Regelung zur grundsätzlichen Sicherung der Vergaberechtskonformität bei EU-Vergabemaßnahmen. Entsprechende Vergaberechtskompetenzen hätte die Stadt Geldern innerhalb ihrer örtlichen Rechnungsprüfung.

Ein zusätzlicher Aspekt, den die gpaNRW beleuchtet hat, ist die Korruptionsprävention bei den Gesellschaften, die die Vergabemaßnahmen für die Stadt Geldern durchführen. Denn die Richtlinien zur Vorbeugung und Vermeidung von Korruption der Stadt Geldern²⁵ gelten nicht für die Beschäftigten der Gesellschaften.

Der Vergabebereich zählt zu den korruptionsgefährdeten Bereichen. Sollte es bei Vergaben, die in den Gesellschaften KomLog sowie GBG zu einem Korruptionsverdachtsfall kommen, ist abzusehen, dass hieraus sowohl ein wirtschaftlicher Schaden für die Stadt als auch ein Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Stadt als Auftraggeberin entstehen kann. Die Stadt sollte daher überlegen, wie sie möglichen Korruptionsfällen in ihren Gesellschaften effektiv vorbeugen kann.

²⁴ Bundesgerichtshof

²⁵ Auf die allgemeine Korruptionsprävention der Stadt Geldern geht die gpaNRW noch einmal dezidiert unter Punkt 5.3.2 ein.

Wie uns die Stadtverwaltung zwischenzeitlich mitteilte, hat sie auf Grund der Anregungen der gpaNRW eine Anwaltskanzlei mit einer Schwachstellenanalyse zur Verbesserung ihrer jeweiligen Antikorruptionspräventionsorganisation in der GBG beauftragt. Eine erste Stellungnahme zur Vorgehensweise sowie erste Handlungsvorschläge lägen der Stadt bereits vor.

Die KomLog hat im Jahr 2002 die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Gemeinde Wachtendonk übernommen.

→ **Empfehlung**

Neben der Durchführung der Schwachstellenanalyse bei der GBG sollte die Stadt für die Beschäftigten der Gesellschaft verbindliche Regelungen zur Korruptionsprävention treffen. Darüber hinaus sollte sie als Gesellschafterin der KomLog auch für diese die Durchführung einer Schwachstellenanalyse anstoßen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Geldern erfüllt einige Vorgaben des KorruptionsbG ²⁶NRW. Einzelne Aspekte sollte sie noch optimieren. So hat die Stadt bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Es gibt zwar Richtlinien zur Korruptionsprävention²⁷, aber noch keine verbindliche Dienstanweisung.

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 NRW 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*

²⁶ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG NRW)

²⁷ Richtlinien zur Vorbeugung und Vermeidung von Korruption in der Stadt Geldern vom 01. Februar 2011

- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Geldern** hat in ihren Richtlinien zur Vorbeugung und Vermeidung von Korruption vom 01. Februar 2011 Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Allerdings haben die Richtlinien rechtlich nicht den gleichen Verbindlichkeitscharakter wie eine Dienstanweisung. Orientierungshilfe kann hier die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention²⁸ der gpaNRW bieten.

Die Richtlinien bzw. die empfehlenswert zu erstellende Dienstanweisung Korruptionsprävention sollte die Stadt den bestehenden sowie den zukünftig neu eingestellten Beschäftigten zusammen mit den sonstigen Dienstanweisungen aushändigen und sich durch Unterschrift das Befolgen bestätigen lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte den Verbindlichkeitscharakter der Regelungen zur Korruptionsprävention festigen und in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Hierbei ist es empfehlenswert, sich den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung von allen Beschäftigten durch ihre Unterschrift bestätigen zu lassen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können über das Intranet auf die Richtlinien zugreifen. Als Ansprechpartner für den Verdachtsfall benennt die Stadt den Bürgermeister, das Rechnungsprüfungsamt sowie das Hauptamt. Eindeutige Verhaltensregelungen bei Verdachtsfällen sind indes nicht aufgeführt. Zudem sollte die Stadtverwaltung die Kontaktaufnahme im Verdachtsfall konkretisieren. Hier bietet sich auch die Nennung des Korruptionsschutzbeauftragten an, der in den Richtlinien nicht auftaucht. Nach eigenen Angaben hat die Stadt den Leiter des Dezernats I zum Korruptionsschutzbeauftragten ernannt.

Um mögliche Barrieren weitestgehend abzubauen, sollte die Stadt noch ergänzend aufnehmen, auf welchem Wege die Meldung erfolgen kann, also beispielsweise durch ein persönliches Gespräch, per E-Mail oder über ein im Intranet zur Verfügung gestelltes Formular, welches dann zuvor zu entwickeln wäre.

Die Stadt hat sich auch mit dem Thema der korruptionsgefährdeten Bereiche in der Verwaltung auseinandergesetzt. Hierzu führt sie in den Richtlinien aus, dass praktisch alle Bereiche und alle Hierarchieebenen einer Korruptionsgefährdung unterliegen.

Die Stadt sollte aus Sicht der gpaNRW in regelmäßigen Abständen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in allen Verwaltungsbereichen feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an.

Die Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?

²⁸ https://gpanrw.de/de/service/korruptionspravention/muster-dienstanweisung-korruptionspravention/6_80.html

- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

Zur Beantwortung der oben aufgeführten Fragen sollte die Stadt die Beschäftigten aktiv zu möglichen Schwachstellen befragen. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So können die Verantwortlichen nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen in Erfahrung bringen, sie vermitteln den Bediensteten auch das Gefühl, sich aktiv einbringen zu können.

Laut Auskunft der Stadt Geldern soll der Prozess zur Korruptionsprävention sowohl für die GBG als auch für die Stadtverwaltung Geldern über die Fachanwaltskanzlei erfolgen und befindet sich zurzeit in der Abstimmungsphase.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst keine Vergünstigungen annehmen. Die Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat die Stadt Geldern in ihrer Richtlinie Gebrauch gemacht.

Demnach dürfen die Beschäftigten geringwertige Werbeartikel, „Danke schön“-Geschenke in geringerem Umfang sowie Erfrischungen zu Besprechungen annehmen. Einladungen einschließlich Bewirtungen sind mit dem oder der Vorgesetzten abzustimmen. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „geringwertig“ und „in geringem Umfang“ sollte die Stadt näher erläutern und mit einer konkreten Wertgrenzenregelung versehen. Diese nähere Ausgestaltung kann das rechtssichere Handeln der Bediensteten unterstützen und dient im Zweifelsfall als verlässliche Entscheidungshilfe.

Die Richtlinien der Stadt Geldern weisen zwar bei den gesetzlichen Grundlagen auf die Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 KorruptionsbG NRW hin, weitere Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune finden sich jedoch nicht. Viele Kommunen regeln die nähere Ausgestaltung hierzu in ihrer Ehrenordnung. Doch auch in ihrer Ehrenordnung trifft die Stadtverwaltung hierzu keine weiteren Regelungen.

Die Stadt erhebt die erforderlichen Angaben gemäß § 16 KorruptionsbG NRW zu Beruf und Beratungsverträgen sowie den Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien

etc. bei den Mitgliedern Ihrer Gremien und hält diese zur Einsichtnahme im Rathaus vor. Darüber hinaus veröffentlicht die Stadtverwaltung die Angaben als Anlage zu der Tagesordnung des Rates zum jeweiligen Termin der Offenlegung in ihrem Ratsinformationssystem. Allerdings könnte die Stadt den Weg für interessierte Bürgerinnen und Bürger, die Informationen zu den einzelnen Ratsmitgliedern zu erlangen, entscheidend vereinfachen. Zurzeit müssten potenziell Interessierte auf der Homepage über das Ratsinformationssystem unter Recherche den Begriff „Korruptionsbekämpfung“ in die Suche eingeben, um die entscheidende Tagesordnung, zuletzt zur Ratssitzung am 06. Februar 2020, zu erhalten.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte aus Transparenzgründen so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kommunen²⁹ dazu übergegangen, diese Offenlegung nach § 16 KorruptionsbG NRW direkt über die persönlichen Karteikarten der Ratsmitglieder in den Ratsinformationssystemen, zu veröffentlichen.

Die Anzeigepflicht der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters gemäß § 17 KorruptionsbG NRW ist ebenfalls nur als gesetzliche Grundlage im Vorspann zu den Richtlinien benannt. Verbindliche Regelungen, wie mit der Anzeigepflicht des Bürgermeisters umzugehen ist, gibt es nicht. Hierzu weist die gpaNRW darauf hin, dass die Stadt in ihren Richtlinien sowohl zur Veröffentlichungspflicht als auch zur Anzeigepflicht des Bürgermeisters noch auf mittlerweile veraltete Paragraphen hinweist.

Gemäß § 17 sind die Tätigkeiten des Bürgermeisters jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Bezüglich der Tätigkeiten des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin findet sich die Offenlegung ebenfalls über den oben beschriebenen Pfad in der Tagesordnung der entsprechenden Ratssitzung. Hier empfehlen wir für eine größtmögliche Transparenz konkludent zu den Mitgliedern der Gelderner Gremien eine Aufnahme der Nebentätigkeiten direkt in der persönlichen Karteikarte des Bürgermeisters im Ratsinformationssystem.

→ **Empfehlung**

Die Stadt könnte die Informationsbasis zu den Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Gremien verbessern. Die Stadt sollte verbindlich festgeschriebene Regelungen zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW treffen.

Das KorruptionsbG NRW enthält noch weitere zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW gibt es dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG NRW sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Die Maßnahmenprüfung unter Punkt 5.7 hat gezeigt, dass die Stadtverwaltung bei allen geprüften Maßnahmen die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG NRW ordnungsgemäß durchgeführt hat.

²⁹ Als Beispiele in der Umgebung von Geldern seien hier die Kreise Kleve und Wesel sowie die Städte Kleve und Kevelaer benannt.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

In der Stadt Geldern spielt das Thema Sponsoringleistungen bisher keine große Rolle. Es gibt zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring.

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 Geldern** hat bereits erste Überlegungen zum Thema Sponsoring angestellt und unter Punkt 7 in den Richtlinien zur Vorbeugung und Vermeidung von Korruption integriert. Einen Mustervertrag zum Sponsoring gibt es zurzeit noch nicht. Laut Auskunft der Stadt gibt es auch noch keine praktischen Sponsoring-Fälle. Dabei ist zu prüfen, ob mögliche Sponsoring-Fälle nicht als solche von der Stadt gewertet wurden.

Hier ist beispielweise die Nutzung der digitalen Ortseingangs-Hinweistafeln der Stadt durch die örtliche Sparkasse zu Werbezwecken zu nennen. Als Gegenleistung unterstützt die Sparkasse die Finanzierung der Hinweistafeln durch ein Entgelt. Trotz der werbewirksamen Gegenleistung handelt es sich hierbei nicht um reine Werbung. Es liegt nahe, dass der Entscheidung der Sparkasse, gerade ein städtisches Medium zu Werbezwecken zu nutzen, auch ein gesellschaftliches Engagement und die Förderung der Stadtverwaltung als öffentlicher Einrichtung durch die Entgeltzahlung zu Grunde liegen.

Auch der Zuschuss der Sparkasse bei der Errichtung eines Klettergestells oder der örtlichen Skateranlage im Zusammenhang mit dem Aufstellen einer Werbetafel, die auf die Beteiligung hinweist, oder dem Erwähnen des Zuschussgebers in der Presseerklärung der Stadtverwaltung, erfüllt aus Sicht der gpaNRW den Sachverhalt des Sponsorings.

Die Stadt sollte die vorgenannten Sachverhalte und ggf. weitere, die ein Sponsoring beinhalten könnten, prüfen und entsprechend vertraglich absichern.

So ist z.B. die Bandenwerbung auf städtischen Sportplätzen, von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen, Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen etc. im Regelfall als Sponsoring zu werten.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Dies sollte die Stadt gesondert schriftlich festlegen.

Zudem ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen.

Wir empfehlen daher eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollte die Stadt dennoch einen unbefristeten Sponsoringvertrag abschließen, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. Darüber hinaus sollte in der Kündigungsklausel eine Folgekostenregelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt zudem die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar. Beispielhaft sei hier ein praktischer Fall angeführt, bei dem sich eine Bandenwerbung auf Grund eines Sturms gelöst hatte und durch das Umherfliegen auf der angrenzenden Straße einen schweren Verkehrsunfall auslöste.

Die Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss seitens der Fachbereiche unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Amt 20 „Finanzen“ erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung der Finanz- und Steuerexperten gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offenzulegen. Daher empfehlen wir, dass die Stadtverwaltung beim Vorliegen von Sponsoringleistungen dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringaktivitäten vorlegt. Für eine maximale Transparenz sollte sie den Bericht zudem auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

Unter Punkt 5.3 hat die gpaNRW bereits auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention, die auf der Homepage der gpaNRW auf Downloadbasis zur Verfügung steht, als Orientierungshilfe hingewiesen. Diese Muster-Dienstanweisung enthält auch Regelungen zum Sponsoring sowie unter Anlage 3 einen Muster-Sponsoringvertrag, an dem sich die Stadtverwaltung Geldern orientieren kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte in die neu zu erstellende Dienstanweisung Korruptionsprävention auch den Bereich des Sponsorings aufnehmen und die im Bericht dargelegten Kriterien berücksichtigen.

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 Geldern betreibt noch kein durchgängiges, systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling gibt es nicht. Die Bedarfsfeststellungen bei den investiven Baumaßnahmen waren in den letzten Jahren relativ verlässlich.

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.

Die **Stadt Geldern** hat noch kein vollumfassendes Bauinvestitionscontrolling eingerichtet, auch eine Dienstanweisung zu dieser Thematik existiert noch nicht. Das Dezernat II setzt aber schon Ansätze eines Bauinvestitionscontrollings um, auf die die Stadtverwaltung aufbauen könnte.

Für größere geplante Baumaßnahmen bezieht die Stadtverwaltung zu Beginn der Planungen unterschiedliche Interessengruppen mit ein, also beispielsweise Feuerwehrmitglieder für den Bau eines Feuerwehrgerätehauses oder pädagogisches Fachpersonal aus dem Jugendamt für den Bau einer Kindertagesstätte.

Bei der Bedarfsplanung fließen auch schon vereinzelt Nachhaltigkeitsaspekte, wie Überlegungen zum Klimaschutz mit ein. Die gesamten Lebenszykluskosten der Gebäude, von der Planung über den Bau und der Bewirtschaftung bis hin zum letztendlichen Rückbau, erhebt die Stadt indes noch nicht.

Die bestehenden Ansätze sollte die Stadt konsequent ausbauen, um das mögliche Steuerungspotenzial vollumfänglich nutzen zu können. Ein systematisch eingebundenes und durch eine Dienstanweisung festgeschriebenes und verbindliches BIC ist hierbei maßgeblich.

Die Kennzahl „Abweichungen der Abrechnungs- zu den Auftragssummen“ zeigt, dass die Abweichungen der Schlussrechnungen zu den Auftragssummen bei den investiven Maßnahmen in den Jahren 2018 bis 2020 in Geldern leicht über dem Mittel der Vergleichskommunen ausfielen. Auch der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes der investiven Maßnahmen aus dem Vergleichsjahr 2018 zeigt, dass die Stadt gut 78 Prozent der geplanten Ausgaben tatsächlich realisiert hat³⁰. Damit liegt sie im interkommunalen Bereich auf einem guten Platz nahe dem Maximalwert. Der Fairness halber muss man hier allerdings erwähnen, dass die Stadt in den Jahren zuvor deutlich schlechter bei dieser Kennzahl abgeschnitten hat.

³⁰ siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 1.4.3 im Prüfbericht Finanzen

Beide Kennzahlen sprechen dafür, dass die Stadt die Planungsleistungen, vor allem der investiven Baumaßnahmen, in den letzten drei Jahren relativ verlässlich vorgenommen hat. Die Einführung eines umfassenden BIC und damit einhergehend eine systematischere Planung und Durchführung zumindest der hochpreisigen investiven Maßnahmen, wäre ein vielversprechendes Instrument, um sowohl die prozentuale Abweichungsquote als auch den Grad der Inanspruchnahme noch weiter zu optimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geldern sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Dabei sollte die Stadt auch ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich implementieren.

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 Geldern vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Vergabeverfahren in der Stadt Geldern führten in den vergangenen Jahren zu durchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Die Nachträge hatten bei den Baumaßnahmen einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

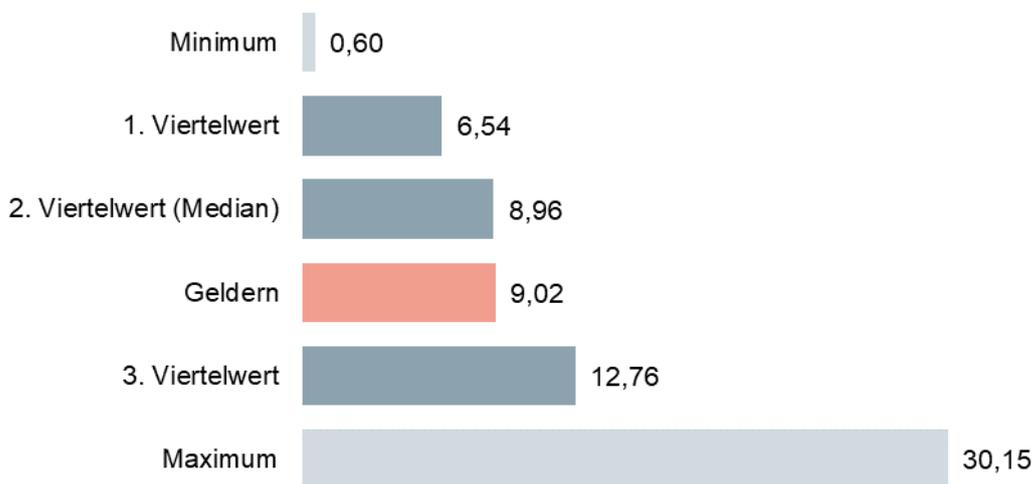
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro netto.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

| | in Euro | in Prozent der Auftragswerte |
|-----------------------------|------------|------------------------------|
| Auftragswerte | 14.057.792 | |
| Abrechnungssummen | 14.501.553 | |
| Summe der Unterschreitungen | 483.095 | 3,44 |
| Summe der Überschreitungen | 926.857 | 6,59 |

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Geldern** 39 Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von insgesamt 436.673 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Geldern damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Geldern weicht im Vergleichsjahr 2019 nur unwesentlich vom Median bei den Abweichungen vom Auftragswert ab und liegt damit bei einer durchschnittlichen Abweichungsquote.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet die Stadt im Regelfall mit Nachtragsaufträgen. Von den 103 von 2018 bis 2020 abgerechneten Vergaben wickelte die Stadt 26 Maßnahmen mit Nachträgen ab. Diese haben ein Volumen von gut 561.000 Euro.

Das sind etwa vier Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Nachträge haben somit in der Stadt Geldern einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Stadt nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann sie Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis sowie die Kostenberechnung. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis soll die Stadt daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Die Vergleichszahlen zeigen, dass die Stadt Geldern in diesem Bereich bereits ordentlich aufgestellt ist.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung von Nachträgen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Es finden sich Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen in den Bestimmungen zum Vergabewesen der Stadt Geldern. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

Nachträge verwalten in **Geldern** die jeweiligen Bedarfsstellen dezentral. Alle Vergaben³¹, und auch Nachtragsaufträge, ab einem Auftragswert von 5.000 Euro netto bedürfen vor Auftragser-

³¹ Siehe Punkt 9.1 DA-Vergabe der Stadt Geldern und Wertgrenzenfestlegung der örtlichen Rechnungsprüfung

teilung der Zustimmung durch die örtliche Rechnungsprüfung. Im Regelfall kommen die Bedarfsstellen dieser Verpflichtung nach. Im Wege der Maßnahmenprüfung³² ist der gpaNRW aber aufgefallen, dass diese Vorschrift nicht immer beachtet wurde³³.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Geldern bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen und Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an und könnte vorzugsweise in Kooperation mit dem noch aufzubauenden Bauinvestitionscontrolling erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadtverwaltung Geldern sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

³² Siehe hierzu die Ausführungen zu Punkt 5.7

³³ Siehe hierzu die Ausführungen unter Punkt 5.7 Maßnahmenbetrachtung

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--|--|-------|------------|---|-------|
| Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention | | | | | |
| F1 | Die Stadt Geldern hat keine zentrale Vergabestelle. In den letzten zwei Jahren hat die Stadtverwaltung einige ihrer Vergabemaßnahmen durch zwei voneinander unabhängige, privatrechtlich organisierte Gesellschaften durchführen lassen. Bei vielen Vergabemaßnahmen sind die Gesellschaften nicht an die kommunalen Vergabegrundsätze gebunden. Daraus resultieren aus Sicht der gpaNRW Risiken wie einer verminderten Korruptionsprävention. | 165 | E1.1 | Die Stadt sollte die Dienstanweisung zur Vergabeordnung zeitnah an die bereits vollzogenen Änderungen in der Vergabepraxis anpassen. | 7 |
| | | | E1.2 | Neben der Durchführung der Schwachstellenanalyse bei der GBG sollte die Stadt für die Beschäftigten der Gesellschaft verbindliche Regelungen zur Korruptionsprävention treffen. Darüber hinaus sollte sie als Gesellschafterin der KomLog auch für diese die Durchführung einer Schwachstellenanalyse anstoßen. | 12 |
| F2 | Bis zur Ausgliederung der Vergabemaßnahmen ist die örtliche Rechnungsprüfung gut in das Vergabeverfahren eingebunden gewesen. Aktuell ist dies nicht mehr in allen Fällen gegeben, wodurch der Stadt diese Kontrollinstanz zum Teil verlorengeht. | 165 | | | |
| F3 | Die Stadt Geldern erfüllt einige Vorgaben des KorruptionsbG NRW. Einzelne Aspekte sollte sie noch optimieren. So hat die Stadt bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Es gibt zwar Richtlinien zur Korruptionsprävention, aber noch keine verbindliche Dienstanweisung. | 173 | E3.1 | Die Stadt Geldern sollte den Verbindlichkeitscharakter der Regelungen zur Korruptionsprävention festigen und in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Hierbei ist es empfehlenswert, sich den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung von allen Beschäftigten durch ihre Unterschrift bestätigen zu lassen. | 174 |
| | | | E3.2 | Die Stadt Geldern sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse | 175 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------------------|---|-------|------------|---|-------|
| | | | | in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Be- diensteten aktiv befragen und einbinden. | |
| | | | E3.3 | Die Stadt könnte die Informationsbasis zu den Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Gremien verbessern. Die Stadt sollte verbindlich festgeschrie- bene Regelungen zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW treffen. | 176 |
| Sponsoring | | | | | |
| F4 | In der Stadt Geldern spielt das Thema Sponsoringleistungen bisher keine große Rolle. Es gibt zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring. | 177 | E4 | Die Stadt Geldern sollte in die neu zu erstellende Dienstanweisung Kor- ruptionsprävention auch den Bereich des Sponsorings aufnehmen und die im Bericht dargelegten Kriterien berücksichtigen. | 178 |
| Bauinvestitionscontrolling | | | | | |
| F5 | Die Stadt Geldern betreibt noch kein durchgängiges, systematisches Bauin- vestitionscontrolling. Eine Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling gibt es nicht. Die Bedarfsfeststellungen bei den investiven Baumaßnahmen waren in den letzten Jahren relativ verlässlich. | 179 | E5 | Die Stadt Geldern sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zent- ral organisierten Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwor- lichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Dabei sollte die Stadt auch ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Ver- gleich implementieren. | 180 |
| Nachtragswesen | | | | | |
| F6 | Es finden sich Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen in den Best- immungen zum Vergabewesen der Stadt Geldern. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. | 182 | E6 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systemati- sche Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteilig- ter Unternehmen. | 183 |
| Maßnahmenbetrachtung | | | | | |
| F7 | Die betrachteten Vergabemaßnahmen waren übersichtlich aufgebaut aber zum Teil nicht ausreichend dokumentiert. Rechtliche Mindestvorgaben bezüg- lich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen hat die Stadt im Wesentlichen erfüllt. Die örtliche Rechnungsprüfung hat sich in den Fällen, in denen sie beteiligt wurde, ordnungsgemäß und fachkundig ein- gebracht. | | | | |
| F8 | Die Bedarfsstelle hat die ersten drei Nachträge nicht gemäß der DA-Vergabe beauftragt. Zwei der Nachträge lagen über 5.000 Euro und wären somit vorab von der örtlichen Rechnungsprüfung zu prüfen gewesen. | | E8 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte darauf achten, jeden Nachtrag hinrei- chend zu begründen und förmlich zu beauftragen. Der örtlichen Rech- | |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|---|-------|------------|--|-------|
| | | | | nungsprüfung sind Nachträge den Wertgrenzen entsprechend zur vorherigen Prüfung vorzulegen. Die Stadt sollte hinsichtlich der begleitenden Planungsfirmen die Einhaltung der Vertragsbedingungen sowie der Vorschriften der VOB/B sicherstellen, um eine ordnungsgemäße Aktenführung und Abrechnung gewährleisten zu können. | |
| F9 | Die Abweichung der Schlussrechnung von der Auftragssumme liegt bei 61 Prozent. Die Bedarfsstelle hat die Abweichung nicht in voller Höhe in der Vergabeakte begründet. Das Abnahmeprotokoll fehlt in der Vergabeakte. | | E9.1 | Die Stadtverwaltung sollte Abweichungen von der Auftragssumme, die über die abgebildeten Nachtragsvereinbarungen hinausgehen, in der Vergabeakte begründet dokumentieren. | |
| | | | E9.2 | Die Stadtverwaltung sollte die Schlussabnahme aus Gewährleistungsgründen schriftlich in der Vergabeakte dokumentieren. | |
| F10 | Die örtliche Rechnungsprüfung konnte die Maßnahme auf Grund fehlender Unterlagen nicht prüfen. Die Bedarfsstelle hat die Unterlagen bis dato nicht vervollständigt und der örtlichen Rechnungsprüfung nicht erneut vorgelegt. | | E10 | Die Bedarfsstellen sollten der örtlichen Rechnungsprüfung die Unterlagen zur Schlussrechnung vollständig und nachvollziehbar dokumentiert zur Prüfung vorgelegen. Im vorliegenden Fall sollte die Bedarfsstelle die Mängel heilen und die vollständigen Unterlagen zeitnah zur abschließenden Prüfung nachreichen. | |
| F11 | Die Abstimmung mit der örtlichen Rechnungsprüfung vor der Bekanntmachung blieb aus. | | E11 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte darauf achten, die Einhaltung des vorgegebenen Vergabeworkflows und damit die vorgeschriebene Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sicherzustellen. | |
| F12 | Die Kostenberechnung für die Maßnahme ist nicht in der Vergabeakte dokumentiert. | | E12 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte darauf achten, dass sie maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung in der Vergabeakte dokumentiert. | |
| F13 | Die Stadt hat keine Kostenberechnung für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen erstellt. Die Maßnahme stützte sich lediglich auf das Angebot der im Rahmenvertrag auf Basis von Zeitvertragsarbeiten zur Wartung der Sanitäranlagen benannten Firma. Die Stadt hat nicht alle Nachträge begründet, der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt und förmlich beauftragt. | | E13 | Die Stadtverwaltung Geldern sollte vor Sanierungsmaßnahmen eine fundierte Kostenberechnung erstellen. Sie sollte prüfen, ob der Umfang, der zu erwartenden Maßnahme, von bestehenden Rahmenverträgen abgedeckt oder ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. | |

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de