

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Rheinbach im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheinbach	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Rheinbach	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rheinbach	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	31
1.1 Managementübersicht	31
1.1.1 Haushaltssituation	31
1.1.2 Haushaltssteuerung	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Beteiligungen	75
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Beteiligungsportfolio	76
2.3.1	Beteiligungsstruktur	77
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	78
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	79
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	81
2.4.2	Berichtswesen	83
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
3.	Hilfe zur Erziehung	86
3.1	Managementübersicht	86
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
3.3	Strukturen	89
3.3.1	Strukturkennzahlen	89
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	90
3.3.3	Präventive Angebote	91
3.4	Organisation und Steuerung	91
3.4.1	Organisation	92
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	92
3.4.3	Finanzcontrolling	93
3.4.4	Fachcontrolling	94
3.5	Verfahrensstandards	96
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	96
3.5.2	Prozesskontrollen	102
3.6	Personaleinsatz	103
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	104
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	104
3.7	Leistungsgewährung	105
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	113
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	122
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	124
4.	Bauaufsicht	129
4.1	Managementübersicht	129
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
4.3	Baugenehmigung	131

4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	131
4.3.2	Rechtmäßigkeit	133
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	134
4.3.4	Geschäftsprozesse	136
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	137
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	137
4.3.7	Personaleinsatz	140
4.3.8	Digitalisierung	144
4.3.9	Transparenz	145
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	146
5.	Vergabewesen	150
5.1	Managementübersicht	150
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	152
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	152
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	154
5.4	Sponsoring	156
5.5	Bauinvestitionscontrolling	157
5.6	Nachtragswesen	159
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	159
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	160
5.7	Maßnahmenbetrachtung	161
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	162
	Kontakt	164

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheinbach

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Rheinbach hat seit Einführung des NKF 2009 mit Ausnahme des Jahres 2018 ausschließlich negative Jahresergebnisse erzielt. Die Kommunalaufsicht hat die ab 2013 infolge der Fehlbeträge erforderlichen **Haushaltssicherungskonzepte** (HSK) von 2015 bis 2020 genehmigt. Aufgrund der **Corona-Pandemie** ist auch die Stadt Rheinbach von deutlich schlechteren ordentlichen Ergebnissen betroffen. Die Stadt erreicht den Haushaltsausgleich in den Jahren 2021 bis 2024 auch nach den Planwerten des Haushaltsplans 2021, weil sie erhebliche außerordentlichen Erträge nach Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) ansetzen kann. Dieser isolierte Betrag wird ab 2025 zu höheren Abschreibungen oder zu einer Eigenkapitalreduzierung führen.

Dem Jahresergebnis 2019 von rund -0,3 Mio. Euro steht ein in einer Modellrechnung ermitteltes **strukturelles Ergebnis** von -2,2 Mio. Euro gegenüber. Hierin sind die Schwankungen bei den Erträgen der Gewerbesteuer sowie den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs bereinigt. Es besteht also nach wie vor Handlungsdruck zu weiterer Haushaltskonsolidierung. In den letzten Jahren hat die Stadt eigene **Konsolidierungsmaßnahmen** umgesetzt, aber auch die gute konjunkturelle Entwicklung und erfolgreiche Gewerbeansiedlungen haben zu erheblichen Ertragssteigerungen beigetragen. Dennoch muss die Stadt die Hebesätze für die Grundsteuern und für die Gewerbesteuer deutlich anheben, um den im HSK vorgegebenen Haushaltsausgleich 2021 zu erreichen.

Aufgrund der Jahresdefizite ist die **Eigenkapitalquote** 1 mit 19,3 Prozent zum Jahresabschluss 2019 geringer als in den meisten anderen verglichenen Städten. Dies korrespondiert mit der **hohen Verschuldung** der Stadt Rheinbach. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen hat die Stadt Rheinbach Ende 2018 mit 4.914 Euro je Einwohner eine höhere Verschuldung als 75 Pro-

zent der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Stadt hat damit verbundenen Haushaltsrisiken erkannt und die in den letzten Jahren verbesserte Finanzlage zum Schuldenabbau genutzt. Aufgrund der nun schlechteren Finanzlage kann das Ziel des Schuldenabbaus vorerst nicht weiterverfolgt werden. So wird die Netto-Neuverschuldung laut dem Haushaltsplan 2021 bis 2024 bei 15,3 Mio. Euro liegen. Die im Haushalt 2021 veranschlagten **Investitionen** sind nur zum Teil für den Erhalt des bestehenden **Vermögens** vorgesehen, so dass sich ein kontinuierlicher Werteverzehr ergibt. Positiv festzustellen ist aber auch, dass sich daraus aufgrund des insgesamt guten Vermögenszustandes kein Haushaltsrisiko ergibt.

Die Investitionen konnten in den vergangenen Jahren überwiegend nicht im Jahr der Veranschlagung getätigt werden. Infolgedessen sind die **Ermächtigungsübertragungen** höher als in drei Viertel der Vergleichskommunen. Die gpaNRW empfiehlt, nur tatsächlich umsetzbare Maßnahmen mit zeitlichen Prioritäten zu veranschlagen. Mit Investitionen sind oft **Fördermittel** verbunden. Die gpaNRW wertet es positiv, dass die Stadt Rheinbach eine Fördermitteldatei aller ihr bekannten Förderprogramme erstellt hat und bei der Haushaltsplanung prüft, inwieweit diese Programme zur Finanzierung von Aufwendungen und Investitionen genutzt werden können. Zudem hat die Stadt derzeit den Fördermanager des Rhein-Sieg-Kreises damit beauftragt, die Förderfähigkeit aller geplanten Maßnahmen zu prüfen. Um einen noch besseren Überblick zu erhalten, sollte die Fördermitteldatei um weitere Informationen ergänzt werden.

Durch regelmäßige verwaltungsinterne Gespräche und durch den ausführlichen Controllingbericht an die Politik ist gewährleistet, dass alle Entscheidungsträger bedarfsgerecht über die Haushaltsentwicklung informiert sind. Die unterjährige **Haushaltssteuerung** ist insoweit gut aufgestellt. Allerdings sollten künftig eine frühere Beschlussfassung des Haushalts und eine zeitnahe Anzeige bei der Kommunalaufsicht erreicht werden.

Die **Beteiligungen** der Stadt Rheinbach sind in Relation zum Haushalt von geringer wirtschaftlicher Bedeutung. Die Anteile des Anlagevermögens und der Verbindlichkeiten liegen im Vergleich zum Kernhaushalt jeweils bei unter zehn Prozent. Auch die von den Beteiligungen erwirtschafteten Erträge machen im Vergleich zum Kernhaushalt nur einen Anteil von knapp 16 Prozent aus. Die städtischen Unternehmen entlasten den kommunalen Haushalt in den Jahren 2016 bis 2018 um durchschnittlich 0,7 Mio. Euro. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus insgesamt niedrige Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Rheinbach nahezu vollständig.

Grundlegend sollte die Entwicklung der Beteiligungen und damit verbundene Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt regelmäßig beobachtet werden. Abweichungen können dann frühzeitig erkannt und diese in der Haushaltsplanung und -steuerung berücksichtigt werden. Die Stadt Rheinbach erstellt jährlich einen **Beteiligungsbericht**. Dieser sollte dem Rat zukünftig spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadt Rheinbach weist im Jahr 2018 einen **niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch **geringe Fallzahlen** positiv beeinflusst. Die Stadt Rheinbach hat deutlich weniger Fälle als andere Kommunen und gleichzeitig niedrige Aufwendungen je Hilfefall, insbesondere im **stationären Bereich**. Zugleich ist der Anteil der in der Regel günstigeren **ambulanten Hilfefälle** hoch. Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte bei schulischen Hilfen grundsätzlich eine Hospitation stattfinden, da die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII vergleichsweise hoch sind.

Bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung sollten Poollösungen in Betracht gezogen werden, wenn mehrere Kinder an der gleichen Schule Bedarf haben.

Das Jugendamt der Stadt Rheinbach verfügt für die Hilfen zur Erziehung über **keine Gesamtstrategie**. Auch ein umfassendes **Finanzcontrolling** gibt es noch nicht. Bislang wird lediglich eine Budgetkontrolle in Hinblick auf die Haushaltsansätze durchgeführt. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Bislang ist die vergleichsweise gute Positionierung bei den Kennzahlen weitestgehend ungesteuert. Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht. Auch hier gibt es also steuerungsrelevante Handlungsmöglichkeiten.

Standards, Prozesse und Abläufe für den Bereich der erzieherischen Hilfen sind in einem Handbuch hinterlegt. Diese könnten noch durch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten und Bearbeitungsfristen ergänzt werden. Gut ist auch die Unterstützung durch die Jugendamtssoftware und eine Datenbank, in der alle Vordrucke und die Verfahrensstandards hinterlegt sind.

In der **Bauaufsicht** werden weniger Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung der Bauanträge und Freistellungsverfahren eingesetzt als in den Vergleichskommunen. Dennoch konnte die Zahl der zum 01. Januar eines Jahres noch unerledigten Bauanträge von 2018 nach 2020 um rund zwei Drittel gesenkt werden. Im Vergleich ist ein hoher Anteil **zurückgenommener Anträge** festzustellen. Dies ist ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung. Insbesondere sollte die Internetpräsenz um Checklisten und Hintergrundinformationen für Bauanträge ergänzt werden.

Der **Prozessablauf** im einfachen **Baugenehmigungsverfahren** ist klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens auf. Allerdings kommt es durch die parallele Bearbeitung des Vorgangs in der federführenden Papierakte und des Vorgangs in der unterstützenden Fachsoftware zu Medienbrüchen, die den Prozessablauf belasten. Ein Ausbau der Digitalisierung wird angestrebt und ist auch mit Blick auf das Online-Zugangsgesetz notwendig. Durch die Erhebung von weiteren Grund- und Kennzahlen könnte die Steuerung der Bauaufsicht weiter verbessert werden. Hierzu eignen sich die Kennzahlen dieses Berichts.

Die das **Vergabewesen** betreffenden Regelungen sind geeignet, um die Vergabeverfahren rechtssicher und verwaltungseinheitlich abzuwickeln. Um **Korruptionsgeschehen** zu vermeiden oder im Eintrittsfall zu verfolgen hat die Stadt Rheinbach sich im Wege eines Verhaltenskodex einen verbindlichen Rahmen gesetzt. Eine Gefährdungsanalyse und Regelungen zu Sponsoringleistungen stehen jedoch noch aus.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** ist bei der Stadt Rheinbach nicht installiert. Zumindest für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen sollte die Stadt Rheinbach verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen, das bereits frühen Projektphasen wie die Bedarfsfeststellung abdeckt. Dies kann sich auch positiv mit Blick auf das Vermeiden von Nachträgen bzw. Abweichungen auswirken.

Ein zentrales **Nachtragsmanagement** ist in der Stadt Rheinbach bislang noch nicht vorhanden. Es fehlen somit steuerungsrelevante Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von

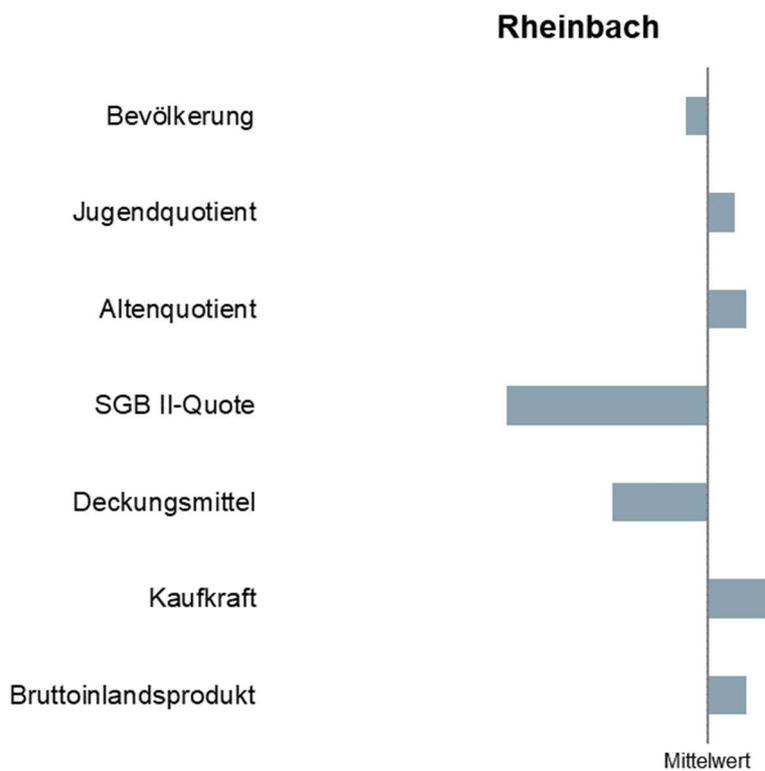
Nachträgen. Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass die Abweichungen vom Auftragswert in Rheinbach vergleichsweise gering sind.

0.2 Ausgangslage der Stadt Rheinbach

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Rheinbach 2018



Die Stadt Rheinbach ist eine im Rhein-Sieg-Kreis gelegene mittlere kreisangehörige Stadt, in der 27.124 Einwohner² (Stand 31. Dezember 2017) leben. Diese Einwohnerzahl ist die Bezugs-

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

² nach IT.NRW

größe der in diesem Bericht für das Vergleichsjahr 2018 gebildeten einwohnerbezogenen Kennzahlen. Das Stadtgebiet mit einer Gesamtfläche von 69,7 qkm ist unterdurchschnittlich groß, gleiches gilt für die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 13,2 qkm (Mittelwert: 18,1 qkm). Mit neun Ortsteilen ist die Siedlungsstruktur durch eine hohe Dezentralität gekennzeichnet.

Der Bevölkerungsprognose von IT.NRW folgend würde die Einwohnerzahl bis 2040 gegenüber dem 31. Dezember 2017 um 2,4 Prozent auf dann 26.468 Einwohner abnehmen. Diese Prognose wird von der zuletzt beobachtbaren Entwicklung gestützt; die aktuellste verfügbare Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2019 liegt bei 26.986 und damit etwas niedriger als 2017. Trotz der Prognose einer leicht zurückgehenden Bevölkerungszahl wird auf der Basis der in der Landesplanung verankerten Methode, die Grundlage der Bedarfsberechnungen im Zuge der aktuellen Überarbeitung des Regionalplanes Köln/Bonn ist, für Rheinbach ein Bevölkerungszuwachs von 7,8 Prozent prognostiziert. Dies ist insbesondere in den als „Überschwapp-Effekt“ bezeichneten Wanderungsbewegungen aus dem unter enormen Wachstumsdruck stehenden Ballungsraum in die Region begründet. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine ausreichende Bereitstellung an Bauland.

In der Regel ergibt sich die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Im Jahr 2018 sind sowohl der Jugendquotient³ mit 33,2 Prozent als auch der Altenquotient⁴ mit 38,4 Prozent überdurchschnittlich hoch. Nach der Prognose von IT.NRW wird der Jugendquotient bis 2040 auf 39,9 Prozent steigen. Noch deutlicher zunehmen dürfte jedoch der Altenquotient, der für 2040 mit 60,0 Prozent prognostiziert wird. In absoluten Zahlen würde die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter bis 2040 damit um mehr als 2.500 Einwohner zurückgehen, während die Altersgruppe der unter 20-jährigen stagniert und die Anzahl der ab 65-jährigen um fast 2.000 zunimmt. Die mit dem demografischen Wandel verbundenen Herausforderungen, aber auch die von der Stadt hierzu ergriffenen Maßnahmen wurden im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2015 ausführlich dargestellt.

Der zu erwartende Rückgang des im Erwerbsleben stehenden Einwohneranteils könnte sich perspektivisch negativ auf die Kaufkraft auswirken, von der ein Großteil dem Einzelhandel in der Stadt Rheinbach zu Gute kommt. Mit einer Kaufkraft⁵ je Einwohner von 25.728 Euro im Jahr 2018 liegt Rheinbach etwas über dem Mittelwert von 24.087 Euro. Die Einzelhandelszentralität⁶ 2017 beträgt 85,5 Prozent. Eine Zentralitätskennziffer von unter 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft ab- als zufließt. Trotz der Nähe zur kreisfreien Stadt Bonn gelingt es der Stadt allerdings, die Kaufkraft in höherem Maße als bei den meisten Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises in der Stadt zu halten.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Rheinbach, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise gering. Die SGB II-Quote in Höhe von 6,5 Prozent liegt deutlich unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Dies lässt zum einen auf vergleichsweise geringe soziale Belastungen schließen, wirkt sich zum anderen

³ Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

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

⁵ Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

⁶ Quelle: https://www.ihk-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Presse/IHK-Branchenreport_Einzelhandel_2017.pdf

aber auch auf die Kaufkraft je Einwohner – die die Transferleistungen ebenfalls beinhaltet – günstig aus.

Die Höhe der Deckungsmittel⁷ ist ein Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 liegt in Rheinbach bei 1.379 Euro je Einwohner und damit deutlich unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro). Gegenüber dem Aufkommen der Jahre 2008 bis 2011 von durchschnittlich 1.014 Euro bedeutet dies zwar einen Anstieg, der in den Kommunen des gleichen Segments jedoch noch stärker ausgefallen ist. Dies verdeutlicht, dass die kommunalen Haushalte in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert haben. Diesen Aspekt greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf.

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

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der der Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfung 2015 wurde in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses im Februar 2016 beraten. Danach hat die Verwaltung in tabellarischer Form Stellungnahmen zu allen Empfehlungen der gpaNRW erarbeitet, die im Juni 2016 dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt wurden. Hierdurch konnte die Verwaltung darlegen, ob die Empfehlung umgesetzt werden kann oder ob es Hinderungsgründe gibt, die gegen eine Umsetzung der Empfehlungen sprechen.

So wurde beispielsweise mit der Zuordnung des Gebäudemanagements zum Fachbereich I, in dem auch das Fachgebiet Hochbau tätig ist, ein weiterer organisatorischer Schritt zur Zentralisierung des Gebäudemanagements getan.

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.

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

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

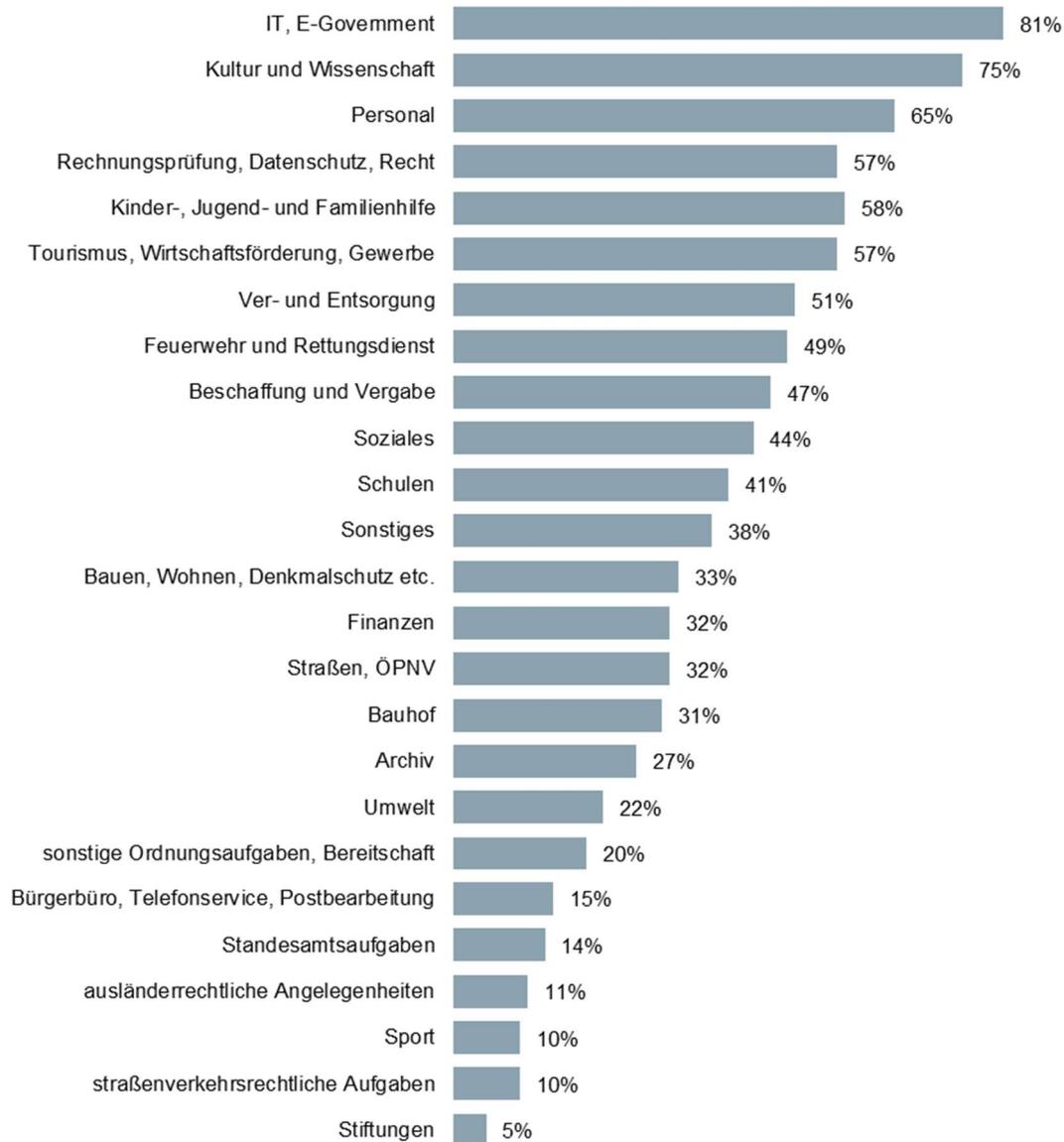
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



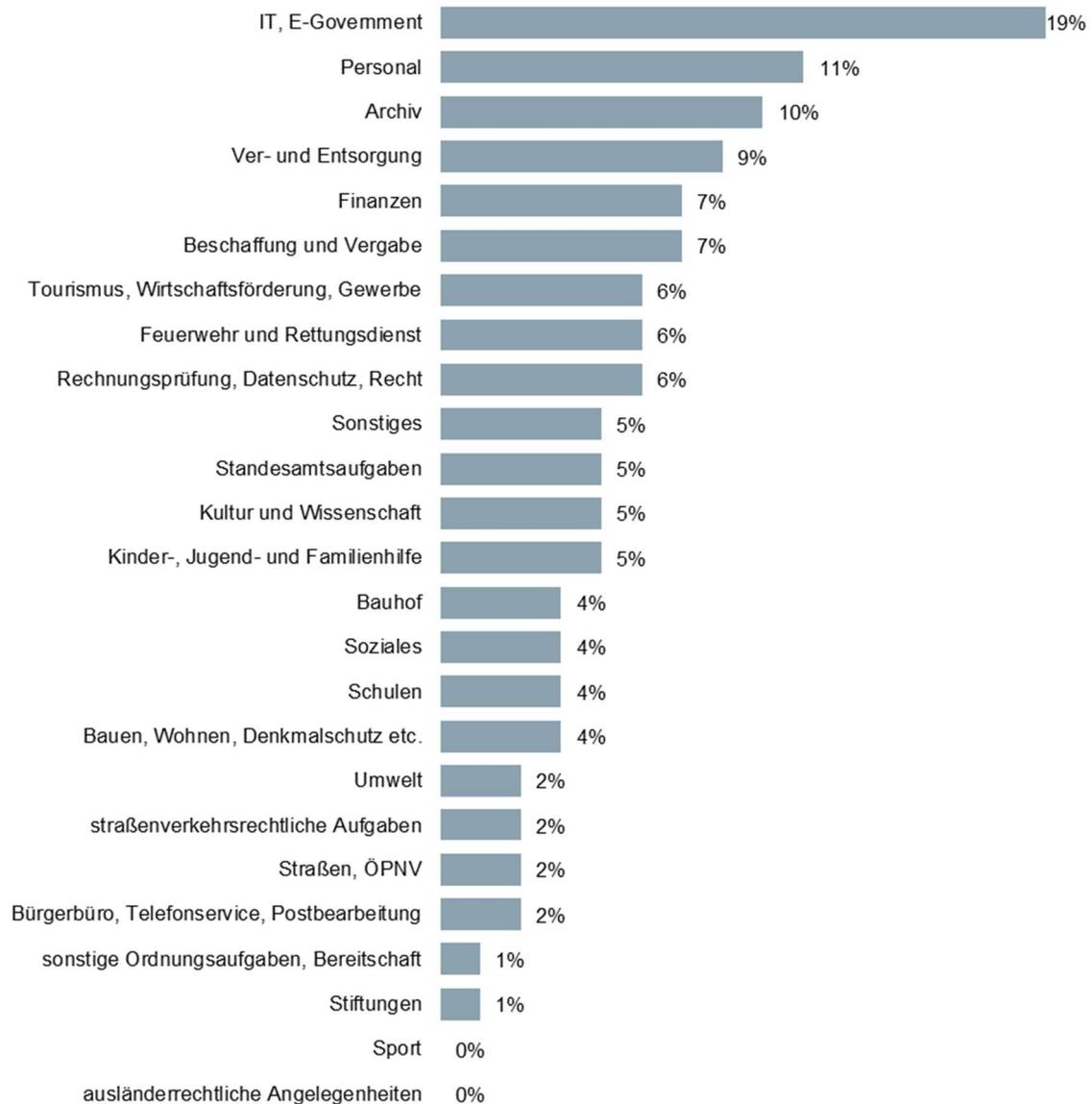
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). 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 aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und 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 Heraus-

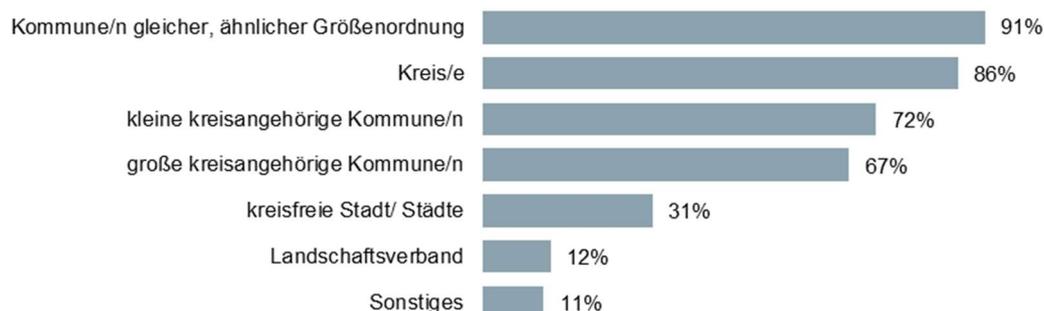
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

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

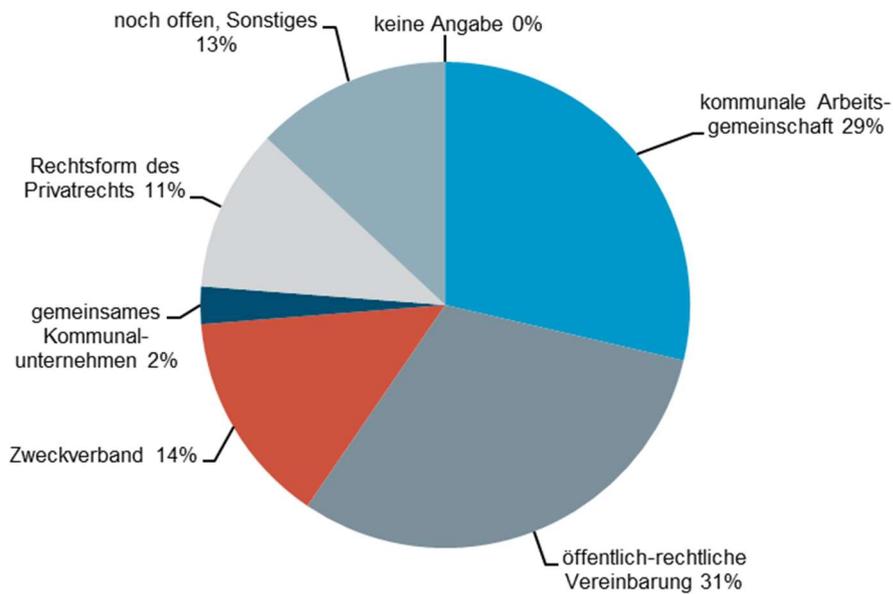


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

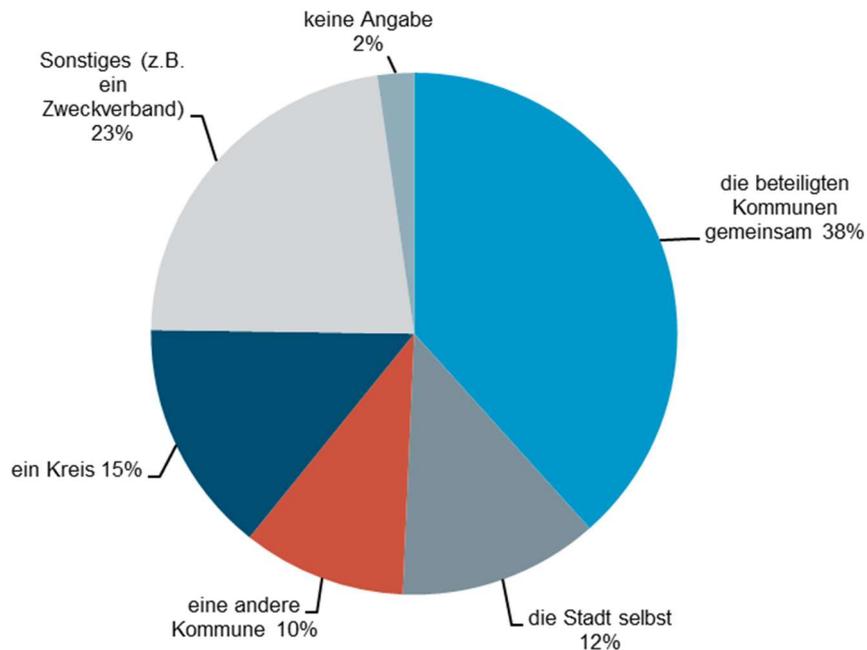


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. 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



In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rheinbach

Die Stadt Rheinbach arbeitet in zahlreichen Aufgabenfeldern mit den benachbarten Kommunen zusammen, aber auch der Rhein-Sieg-Kreis befindet sich unter den Kooperationspartnern. Insgesamt bestehen 15 interkommunale Kooperationen, in sechs Fällen als kommunale Arbeitsgemeinschaften und in vier Fällen auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, der landesweit am häufigsten anzutreffenden Rechtsform.

Die Stadt Rheinbach deckt mit ihren Kooperationen Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. Neben der in der Regel üblichen Anbindung an ein Rechenzentrum (Zweckverband regio IT) kooperiert Rheinbach mit dem Zweckverband VHS Voreifel (inklusive der Musikschule) auch im Bereich Kultur und Wissenschaft interkommunal. Mit Kooperationen bei Kinder-/Jugend- und Familienhilfe, Feuerwehr und Rettungsdienst, Bauen/Wohnen/Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung, Umwelt sowie Tourismus/Wirtschaftsförderung/Gewerbe findet sich ein sehr breites Spektrum an Aufgabenfeldern, in denen die Vergleichskommunen ebenfalls oft interkommunal zusammenarbeiten.

Wie auch bei fast allen Vergleichskommunen besitzt für die Stadt Rheinbach die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Daneben dienen die eingegangenen Kooperationen aber auch dem Ziel, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern, die lokale Handlungsfähigkeit zu erhalten und Entwicklungspotenzial der Region auszuschöpfen.

Die bisher mit den IKZ gemachten Erfahrungen sind in Rheinbach grundsätzlich positiv. Besonders bewährt haben sich dabei die Zweckverbände regio IT und VHS Voreifel, der gemeinsame Klimaschutzmanager, die Unterstützung der Stadt Meckenheim durch die freiwillige Feuerwehr

sowie die Mitgliedschaften in eingetragenen Vereinen mit dem Ziel der regionalen Wirtschaftsförderung. Insbesondere die letztgenannten sind aus Sicht der Stadt Rheinbach Erfolgsmodelle. Sie widmen sich einerseits – im Falle der sechs linksrheinischen Kommunen des Kreises, die dem Rhein-Voreifel-Tourismus e.V. angeschlossen sind – der Stärkung der touristischen Attraktivität und Profilschärfung im Kontrast zur nahegelegenen Bundesstadt Bonn. Andererseits, im Falle des bio innovation park Rheinland e. V., soll die Entwicklung der Region als Bio-Ökonomie-Standort vorangetrieben werden. Hierzu findet eine Vernetzung der Städte Rheinbach und Meckenheim unter anderem mit mehreren Hochschulen der Region statt.

Wesentliche Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit ist das gegenseitige Vertrauen und eine Kooperation auf Augenhöhe. Als spezifisches Erschwernis hat sich die Zweiteilung des Rhein-Sieg-Kreises durch den Rhein herausgestellt. IKZ werden daher prioritär unter den sechs linksrheinischen Kommunen praktiziert. Unter diesen Kommunen besteht eine Lenkungsgruppe „Linksrheinische Interkommunale Zusammenarbeit“ (LIZ), die sich in vierteljährlichen Austausch insbesondere regionalen Potenzialen widmet.

Als weiteres Projekt befindet sich derzeit die Einrichtung eines kommunalen Integrationsmanagers beim Rhein-Sieg-Kreis in der Umsetzungsphase; eine entsprechende Beschlussfassung des Kreises zur Einrichtung dieser Stelle liegt bereits vor.

Die bestehenden Kooperationen sollten regelmäßig auf das Erreichen der in sie gesetzten Erwartungen und Ziele evaluiert werden. Dies ist in Rheinbach bislang noch nicht standardisiert der Fall. Allerdings besteht insbesondere über die LIZ in den politischen Gremien ein Interesse an der Entwicklung der Kooperationen. Über die Projekte wird daher regelmäßig auch in den zuständigen Gremien berichtet.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁸. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

⁸ 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 Rheinbach haben wir im Zeitraum von Juli 2020 bis April 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Rheinbach die Vergleichsjahre 2018 und – soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen bereits eine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand – auch 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2019 sowie die Haushaltsplanungen 2020 und 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung. Ein Gesamtabschluss lag noch nicht vor. Daten, die üblicherweise aus dem Gesamtabschluss entnommen werden, ermittelt die gpaNRW anhand von Hilfsrechnungen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Antonius Keils
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Petra Knabe
Bauaufsicht	Sabine Pawlak
Vergabewesen	Sabine Pawlak

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

Ein Abschlussgespräch über die wesentlichen Prüfungsergebnisse hat mit dem Bürgermeister und den Fachbereichsleitungen am 28. September 2021 stattgefunden.

Herne, den 06. Oktober 2021

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Rheinbach überschreitet die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzungen um mehr als drei Monate. Hierdurch wird die Haushaltsausführung verzögert.	E1	Die Stadt Rheinbach sollte einen früheren Beschluss der Haushaltssatzung anstreben, um Verzögerungen in der Haushaltsausführung zu vermeiden.
F2	Die Stadt gleicht die sich aus den Folgen der Pandemie ergebende Haushaltsbelastung im Haushaltsplan 2021 durch außerordentliche Erträge aus der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG aus. Dies wird neben steigenden Soziallasten zu künftigen Haushaltsbelastungen führen.	E2	Die ab 2021 erkennbare Verschlechterung der konjunkturellen Lage sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Stadt Rheinbach sollte den Haushaltsausgleich über 2024 hinaus auch nach Fortfall der Bilanzierungshilfe anstreben.
F3	Ermächtigungen werden in Rheinbach nur einmalig übertragen. Dennoch sind die in 2019 übertragenen investiven Ermächtigungen von 8,2 Mio. Euro höher als der Umfang der Investitionen, die die Stadt insgesamt in einem Jahr tätigen kann.	E3	Die Stadt sollte zeitliche Prioritäten für ihre Investitionen festlegen. Die Haushaltsplanung sollte einschließlich Ermächtigungsübertragungen nur die Maßnahmen beinhalten, die realistisch im jeweiligen Planjahr umsetzbar sind.
F4	Die Stadt Rheinbach hat bereits gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fördermittelakquise geschaffen. Die Vernetzung zwischen Fördermittelrecherche und Planung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen könnte noch verbessert werden.	E4	Die Stadt Rheinbach sollte in der Datei zu den Förderprogrammen auch die jeweils geförderten Maßnahmen mit weiteren Informationen wie Fördermittelhöhe, Förderzeitraum, Fristen u.a., ergänzen.
F5	Die Stadt Rheinbach hat die Fördermittelbewirtschaftung dezentral organisiert. Dies verbessert die fachliche Abwicklung von Fördermaßnahmen. Es fehlt jedoch ein Gesamtüberblick über den Stand der Fördermittelbewirtschaftung.	E5	Die Stadt Rheinbach sollte den Umsetzungsstand der Fördermittelbewirtschaftung in einer zentralen Datei dokumentieren. Zur Umsetzung sollte innerhalb der Verwaltung und auch gegenüber der Politik berichtet werden. Dies würde zu mehr Transparenz führen.
Beteiligungen			
F1	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Rheinbach ergeben.	E1	Die fehlenden Beteiligungsberichte ab 2017 sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Verfügung gestellt werden. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.
Hilfe zur Erziehung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	In Rheinbach gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept und eine Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang nicht.	E1	Die Stadt Rheinbach sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen sowie eine lückenlose Präventionskette aufbauen. Die Angebote sollten durch das Jugendamt gesteuert und koordiniert werden.
F2	Die Stadt Rheinbach hat bislang keine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt.	E2	Die Stadt Rheinbach sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst und neu installiert werden.
F3	Das Jugendamt der Stadt Rheinbach verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Dadurch wird die Steuerung erschwert.	E3	Die Stadt Rheinbach sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem regelmäßigen Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.
F4	Die Stadt Rheinbach bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten werden für einzelne Hilfearten ausgewertet. Diese wurden neben der Altersstruktur im HzE-Bericht 2017 dargestellt.	E4	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.
F5	Die Träger erbringen Leistungsnachweise zu den erbrachten Fachleistungsstunden. Vorgaben, was in den Leistungsnachweisen anzugeben ist, gibt es nicht. Nicht jeder Träger gibt die genauen Inhalte der Stunden an, was den Überblick des Jugendamtes über die erbrachten Leistungen erschwert.	E5	Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise und die Entwicklungsberichte für die Hilfeplanung machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesetzten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.
F6	Den Ablauf des Hilfeplanverfahrens hat die Stadt Rheinbach in einem Handbuch verbindlich geregelt. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht schriftlich in den Standards fixiert.	E6	Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen. Auch Bearbeitungsfristen sollten in den Standards hinterlegt werden.
F7	Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert. Es gibt zur Auswahl des Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird erst relativ spät in den Bearbeitungsprozess eingebunden.	E7	Die Stadt Rheinbach sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher und intensiver in den Hilfeplanprozess einbinden, um eine frühzeitige Prüfung und Geltendmachung möglicher Kostenerstattungsansprüche sicherzustellen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die WiJu prüft erst nach der Hilfeentscheidung die möglichen Kostenerstattungsansprüche. Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Prüfung dieser Ansprüche gibt es nicht.	E8	Die Stadt Rheinbach sollte Kernprozesse für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu in die Verfahrensstandards aufnehmen.
F9	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.	E9	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
F10	Die Fachkräfte des ASD bearbeiten weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die Mehrheit der anderen mittleren kreisangehörigen Städte. Im ASD werden durchschnittlich 23 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das liegt unter dem ersten Viertelwert des Vergleiches und unter dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2018 insgesamt 112,13 Hilfeplanfälle, davon 46,06 stationäre Hilfefälle. Die im ASD vorhandenen Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen beinhalten keine Bearbeitungszeiten für die einzelnen Prozessschritte.	E10	Das Jugendamt sollte für die vorhandenen Prozesse in den Verfahrensstandards des ASD jeweils Bearbeitungszeiten hinterlegen. Damit wäre die Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung geschaffen.
F11	In der WiJu werden weniger Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als bei den meisten Vergleichsstädten.	E11	Das Jugendamt sollte für die WiJu Verfahrensstandards mit Prozessen entwickeln und Bearbeitungszeiten für die Teilprozesse hinterlegen. Damit wäre die Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung geschaffen.
F12	Die Stadt Rheinbach hat im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowohl insgesamt als auch bei den ambulanten Hilfen sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall. 75 Prozent der Vergleichsstädte haben je Hilfefall niedrigere Aufwendungen. Außerdem gibt es in Rheinbach einen hohen Anteil an Hilfefällen für Integrationshilfe/Schulbegleitung.		
F13	Bei Anträgen auf schulische Hilfen sind in den Verfahrensstandards Hospitationen vorgesehen. Diese finden wegen mangelnder Kooperation der Schulen aber selten statt. Poollösungen für Integrationshelfer werden nicht genutzt.	E13.1	Die Stadt sollte im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung von schulischen Leistungen grundsätzlich, wie in den Verfahrensstandards vorgesehen, Hospitationen durchführen.
		E13.2	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Rheinbach das Installieren von Poollösungen an den Schulen in Betracht ziehen.
Bauaufsicht			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Bauanträge werden von der Stadt Rheinbach weitestgehend unter Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben bearbeitet. Inwieweit die erhobenen Gebühren dabei den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken, ermittelt die Stadt derzeit noch nicht.	E1.1	Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher entscheiden zu können.
		E1.2	Die Gebühren sollten die aktuellen Vorgaben der Verwaltungsgebührenordnung zeitnah einbeziehen und – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.
F2	Die Stadt Rheinbach weist einen vergleichsweise hohen Anteil an zurückgenommenen Anträgen auf. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung.	E2	Die bereits bestehenden breit gefächerten Grundinformationen für Bauinteressierte bzw. Bauwillige sollten noch um Checklisten und Hintergrundinformationen zu den konkreten Bauanträgen ergänzt werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen vermeiden können.
F3	Durch die parallele Bearbeitung in der federführenden Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es immer wieder zu Medienbrüchen, die den Prozessablauf durch zeitliche Verzögerungen belasten.	E3	Der Bauaufsicht sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer zu optimieren. Eine digitale Akte bietet zudem schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann dadurch den Service verbessern.
F4	Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens bei der Stadt Rheinbach auf.	E4	Die Mitzeichnungs-/Sichtungs-Vorgaben sollten auch im Fall von Antrags-Ablehnungen gelten, damit auch hier die Korruptionsprävention aktiv ist.
F5	Trotz gesunkener durchschnittlicher Gesamtlaufzeit im einfachen Verfahren von 2018 nach 2019 (von 105 auf 98 Kalendertage) ist diese im interkommunalen Vergleich 2019 noch überdurchschnittlich.	E5	Die Stadt Rheinbach sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerungsunterstützung auswerten.
F6	Bezogen auf die 2019 eingegangenen Bauanträge und Freistellungsverfahren wurden weniger Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung eingesetzt, als in den Vergleichskommunen. Eine positive Tendenz weist die Entwicklung der zum 01. Januar eines Jahres noch unerledigten Bauanträge von 2018 nach 2020 auf.	E6	Die Stadt Rheinbach sollte die Grund- und Kennzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und auswerten, um bei ungünstigen Entwicklungen (z. B. Anstieg der unerledigten Anträge zum 01. Januar eines Jahres oder längere Laufzeiten) mit gegensteuernden Maßnahmen reagieren zu können.
F7	Ein Ausbau der Digitalisierung wird seitens der Stadt Rheinbach angestrebt.	E7	Der weitere Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte nicht nur aus verfahrensökonomischer Sicht vorangetrieben werden. Auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG), das vorsieht, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen, muss die Stadt Rheinbach aktiv werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Derzeit wertet die Stadt Rheinbach mehr die Entwicklung von Grundzahlen z. B. zu den eingereichten Anträgen etc. aus – Kennzahlen bildet sie daraus derzeit noch nicht. Auch wurden von ihr noch keine konkreten Ziele definiert, die es zu erreichen gilt.	E8	Die Stadt Rheinbach sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen bilden. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
Vergabewesen			
F1	Die Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2015 deckt alle erforderlichen Regelungen ab, um die Vergabeverfahren rechtssicher und verwaltungseinheitlich abzuwickeln. Aktuelle Entwicklungen z. B. zu Wertgrenzen sind in ihr noch nicht berücksichtigt – diese gelten aber über zusätzlich erfolgte Rundschreiben.	E1	Die Stadt Rheinbach sollte bei der Aktualisierung der Dienstanweisung Vergabe prüfen, ob sie weitere - durch die Änderung der Vergabegrundsätze eröffnete - Ausschöpfungsmöglichkeiten des rechtlichen Rahmens umsetzt. Die Dienstanweisung sollte sie so formulieren, dass alle Vergabe-Regelungen in diesem zentralen Dokument enthalten sind, so dass z. B. Sicherheit in Bezug auf anzuwendende Wertgrenzen gegeben wird.
F2	Die Stadt Rheinbach hat im Wege eines Verhaltenskodex einen verbindlichen Rahmen gesetzt, um Korruptionsgeschehen zu verfolgen. Die gemäß § 19 Abs. 2 KorruptionsbG vorgesehene interne Gefährdungsanalyse steht derzeit noch aus.	E2	Die Stadt Rheinbach sollte die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche so zeitnah wie möglich ermitteln, um Gefährdungen bewusst zu machen und für das Thema weiter zu sensibilisieren. Dabei sollte sie im Wege einer Befragung vorgehen und alle Bediensteten einbeziehen, damit Erfahrungen zur bisherigen Korruptionsprävention eingebracht und neue Erkenntnisse über mögliche Gefährdungen erfasst werden können.
F3	Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring sind bislang nicht verabschiedet, so dass keine einheitliche transparente Abwicklung sichergestellt ist. Allerdings gab es zum Prüfungszeitpunkt auch kaum Anwendungsfälle.	E3	Die Stadt Rheinbach sollte Sponsoringleistungen verbindlich regeln, damit alle Beteiligten sicher agieren können und ein verwaltungseinheitliches Vorgehen sichergestellt wird.
F4	Die Stadt Rheinbach hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling installiert. Es erfolgt bislang keine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen.	E4	Die Stadt Rheinbach sollte für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dabei sollte sie die Anwendungsfälle sowie Verantwortliche festlegen, so dass bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen z. B. zu Bedarf und Ausführungsalternativen vorgelegt werden müssen und so die Kostentransparenz erhöht wird.
F5	Insgesamt sind Abweichungen vom Auftragswert bei der Stadt Rheinbach im Jahr 2019 in unterdurchschnittlichem Umfang vorgekommen. Die ursprünglichen Auftragswerte wurden dabei um 286.497 Euro über- oder unterschritten. Insoweit wurden die finanziellen Ziele in den betroffenen Fällen verfehlt.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Rheinbach noch nicht vorhanden. Es fehlen somit steuerungsrelevante Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen.	E6	Die Stadt Rheinbach sollte die dezentrale Bearbeitung der Nachträge um eine zentrale Erfassung und Auswertung ergänzen bzw. organisatorisch komplett auf ein zentrales Nachtragsmanagement umstellen. So können Ursachen ermittelt und ggf. zukünftig die finanziellen Ziele noch besser eingehalten werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheinbach 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	□	□	▲ □

Die **Stadt Rheinbach** verfügt über **geringere allgemeine Deckungsmittel**⁹ als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Diese reichen nicht aus, um die stetig steigenden Aufwendungen zu decken. Infolgedessen hat die Stadt seit Einführung des NKF 2009 mit Ausnahme des Jahres 2018 ausschließlich negative Jahresergebnisse erzielt. Die Kommunalaufsicht hat die ab 2013 infolge der Fehlbeträge erforderlichen **Haushaltssicherungskonzepte** (HSK) von 2015 bis 2020 genehmigt. Die Stadt Rheinbach erreicht den Haushaltsausgleich nach den vorsichtigen Planannahmen des Haushalts 2020 in 2021 und auch in den darauf folgenden Finanzplanjahren.

Aufgrund der **Corona-Pandemie** ist auch die Stadt Rheinbach von deutlich schlechteren ordentlichen Ergebnissen betroffen. Die Stadt erreicht den dauerhaften Haushaltsausgleich auch nach den Planwerten des Haushaltsplans 2021, weil sie erhebliche außerordentlichen Erträge nach Regelungen des NKF-CIG¹⁰ ansetzen kann.

In den letzten Jahren hat die Stadt eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung umgesetzt. Zudem haben die gute konjunkturelle Entwicklung und die erfolgreiche Gewerbeansiedlung zu erheblichen Ertragssteigerungen beigetragen. Dennoch muss die Stadt die Hebesätze für die Grundsteuern und für die Gewerbesteuer deutlich anheben, um den im HSK vorgegebenen Haushaltsausgleich 2021 zu erreichen. Ab 2021 werden die Hebesätze der Grundsteuer B bei 753 v.H. und der Gewerbesteuer bei 531 v.H. liegen.

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

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Das **Jahresergebnis je Einwohner** ist in 2019 mit -10,05 Euro schlechter als in den meisten verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Modellrechnung des strukturellen Ergebnisses 2019 zeigt ein Defizit von 2,2 Mio. Euro jährlich.

Die **Eigenkapitalquote 1** liegt Ende 2019 bei 19,3 Prozent. Sie ist geringer als in den meisten anderen verglichenen Städten und korrespondiert mit der hohen Verschuldung der Stadt. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen hat die Stadt Rheinbach Ende 2018 mit 4.914 Euro je Einwohner eine **höhere Verschuldung** als 75 Prozent der verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt hat die Haushaltsrisiken aus der hohen Verschuldung erkannt. Sie hat die in den letzten Jahren deutlich verbesserte Finanzlage genutzt, um die Verbindlichkeiten zu reduzieren. In der Haushaltsplanung 2020 hat die Stadt noch beabsichtigt, die Kredite zur Liquiditätssicherung weiter zu reduzieren. Dieses Ziel kann sie aufgrund der pandemiebedingt schlechteren Finanzlage vorerst nicht weiter verfolgen. Die Kredite zur Liquiditätssicherung werden nach der Haushaltsplanung 2021 bis 2022 um 3,5 Mio. Euro zunehmen. Ab 2023 ist dann ein Abbau der Liquiditätskredite vorgesehen.

Für die von 2020 bis 2023 geplanten umfangreichen **Investitionen** von über 35 Mio. Euro benötigt die Stadt lt. Haushaltsplan 2020 eine Nettokreditaufnahme von nur 6,8 Mio. Euro. Nach der verschlechterten Finanzlage wird die Netto-Neuverschuldung lt. Haushaltsplan 2021 bis 2024 bei 15,3 Mio. Euro liegen. Dabei kann die Stadt auf umfangreiche erhaltene Anzahlungen von über 12 Mio. Euro zurückgreifen. Die Haushaltskonsolidierung der letzten Jahre trägt dazu bei, dass die Neuverschuldung nicht noch höher ausfällt.

Die Investitionen sind nur zum Teil für den Erhalt des bestehenden Vermögens vorgesehen. Von 2014 bis 2019 hat die Stadt durchschnittlich 6,8 Mio. Euro jährlich investiert. Die durchschnittliche Abschreibung liegt in diesem Zeitraum bei 9,1 Mio. Euro. Bisher findet also ein kontinuierlicher Wertverlust des Anlagevermögens statt. Die Stadt hat den Vermögenszustand aber im Blick. Sie führt regelmäßige Inventuren durch. Für unterlassene Instandhaltungen hat sie Rückstellungen gebildet. Derzeit ergibt sich aufgrund des insgesamt **guten Vermögenszustandes** kein Haushaltsrisiko.

Die **Bilanzierungshilfe** nach NKF-CIG vermeidet zwar den Wiedereintritt in die Haushaltssicherung. Es sollte der Stadt aber bewusst sein, dass der Haushaltsausgleich ab 2025 ohne Bilanzierungshilfe erheblich erschwert wird. Zum einen müssen die außerordentlichen Erträge von durchschnittlich 3,7 Mio. Euro ausgeglichen werden. Zum anderen verschlechtert sich die Haushaltslage durch die Abschreibung der Bilanzierungshilfen oder die optionale Buchung gegen das Eigenkapital ab 2025.

Zudem erschweren die Folgekosten der künftigen Investitionen den Haushaltsausgleich. Um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten, sollte die Stadt den bereits erfolgreich beschrittenen **Konsolidierungskurs** fortsetzen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die verspätete **Anzeige der Haushaltssatzungen** führt dazu, dass die Stadt den Haushalt erst im 2. Quartal ohne die Beschränkung der vorläufigen Haushaltsführung umsetzen kann. Die

Stadt sollte daher eine frühere Beschlussfassung des Haushalts und eine zeitnahe Anzeige bei der Kommunalaufsicht anstreben.

Durch regelmäßige verwaltungsinterne Gespräche und durch den ausführlichen Controllingbericht an die Politik ist gewährleistet, dass alle Entscheidungsträger bedarfsgerecht über die Haushaltsentwicklung informiert sind.

Die Stadt Rheinbach hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt, um den Haushalt auszugleichen. Dennoch verschlechtern sich die **bereinigten¹¹ Jahresergebnisse** im Zeitreihenvergleich von 2014 bis 2023¹² um 9,4 Mio. Euro. Einen hohen Anteil hieran haben die um um 6,4 Mio. Euro steigenden Defizite der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“. Diese Entwicklung wird wesentlich durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung beeinflusst.

Die Verschlechterung der bereinigten Ergebnisse wird nach der Planung 2020 im Wesentlichen durch die positive konjunkturelle Entwicklung aufgefangen. Die ab 2021 erkennbare Verschlechterung der konjunkturellen Lage sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Die Stadt hat in vergangenen Jahren und auch aktuell umfangreiche Investitionen geplant. Aus personellen Gründen können die Investitionen zum großen Teil aber nicht im Jahr der Veranschlagung getätigt werden. Dies hat dazu geführt, dass die Stadt in 2019 **Ermächtigungen von 8,2 Mio Euro übertragen** hat. In Rheinbach erfolgen Übertragungen ins Folgejahr nur einmalig. Danach sind Investitionen neu zu veranschlagen. Infolgedessen werden wesentlich umfangreichere Investitionen geplant als tatsächlich umsetzbar sind. Die gpaNRW empfiehlt, nur tatsächlich umsetzbare Maßnahmen mit zeitlichen Prioritäten zu veranschlagen. Zum Prüfungsende hat die Stadt eigene Grundsätze zur Ermächtigungsübertragung schriftlich festgelegt.

Die gpaNRW wertet es positiv, dass die Stadt Rheinbach eine **Fördermitteldatei** aller ihr bekannten Förderprogramme erstellt hat. Bei der Haushaltsplanung wird geprüft, inwieweit diese Programme zur Finanzierung von Aufwendungen und Investitionen genutzt werden können. Zudem hat die Stadt derzeit den Fördermanager des Rhein-Sieg-Kreises damit beauftragt, die Förderfähigkeit aller geplanten Maßnahmen zu prüfen.

Um einen noch besseren Überblick zu erhalten, sollte die Fördermitteldatei um Informationen zu Maßnahmen, die mit den Fördermitteln finanziert werden, ergänzt werden. Die Informationen sollten auch Bewilligungszeiträume, Förderquoten, Fördersummen sowie Auflagen und Bedingungen enthalten. Desweiteren sollten die jeweiligen Fachdienststellen den Umsetzungsstand zu den jeweiligen Maßnahmen in der zentralen Datei dokumentieren. Zur Umsetzung sollte innerhalb der Verwaltung und auch gegenüber der Politik berichtet werden.

¹¹ Jahresergebnisse werden um Gewerbesteuer, Kreisumlage, Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs und Sondereffekte bereinigt

¹² Werte aus Jahresergebnis 2014 verglichen mit mittelfristiger Finanzplanung 2023 aus Haushaltsplan 2020

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 abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahre belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Rheinbach ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Rheinbach 2014 bis 2020

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

Für die Prüfung der **Stadt Rheinbach** kann die gpaNRW zeitnah erstellte Haushaltspläne und Jahresabschlüsse verwenden. Zum Prüfungsende liegt der Haushaltsplan 2021 bereits vor. Die darin erkennbaren Tendenzen zur weiteren Entwicklung fließen in die Beurteilung der Haushaltssituation ein. Dagegen liegt noch kein Gesamtab schluss vor. Daten, die üblicherweise aus dem Gesamtab schluss entnommen werden, ermittelt die gpaNRW anhand von Hilfsrechnungen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Entsprechend der Vorgabe der ab 2015 genehmigten Haushaltssicherungskonzepte (HSK) wird der Haushaltsausgleich ab 2021 erreicht. Auch im Haushaltsplan 2021 kann der Haushaltsausgleich für 2021 und die folgenden Jahre dargestellt werden. Durch die derzeit noch andauernde Haushaltssicherung wird die Handlungsfähigkeit der Stadt eingeschränkt.

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 Rheinbach 2014 bis 2020

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

Die Stadt Rheinbach hat in 2013 ein nach der neuen Regelung¹³ genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK) erstellt. 2014 hat die Kommunalaufsicht die Genehmigung wegen fehlender Jahresabschlüsse versagt. Dieser Mangel ist zwischenzeitlich behoben. Ab 2015 werden die HSK genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Rheinbach 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.444	-3.716	-906	-4.717	2.623	-273
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	68.624	65.254	62.974	58.286	61.426	61.183
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	176	-471	-37	-45	-31	-63
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.444	-3.716	-906	-4.717	2.623	-273
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-123	816	-1.337	74	548	92
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	5,0	4,2	3,4	7,4	keine Verringerung	0,3
Fehlbetragsquote in Prozent	4,8	5,4	1,4	7,5	pos. Ergebnis	0,4

Die gpaNRW hat die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen vorweggenommen und die Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage zugeordnet. Hierbei wird auch der Überschuss des Jahres 2018 der allgemeinen Rücklage zugeordnet, weil die Stadt für 2018 von der

¹³ Neuregelung des § 76 GO NRW vom 04. Juni 2011 i.V.m. dem Ausführungserlass zur Haushaltskonsolidierung vom 07. März 2013

optionalen Anwendung der Regelung des § 96 Abs. 1 S.3 GONRW nach dem 2. NKFVG¹⁴ Gebrauch gemacht hat.

Die Stadt Rheinbach erzielt seit Einführung des NKF in 2009 mit Ausnahme des Jahres 2018 negative Jahresergebnisse. Die Ausgleichsrücklage ist bereits seit 2010 aufgebraucht. Nach den Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes ist die Stadt gehalten, den Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der GO NRW ab 2021 zu erreichen. Die folgende Tabelle zeigt die im Haushaltsplan 2020 erwartete Entwicklung:

Jahresergebnisse und Rücklagen Rheinbach in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-499	749	194	708
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro *	0	0	0	696
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	60.581	61.329	61.523	61.536
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-499	749	194	13
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,8	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	0,8	pos. Ergebnis		

*Nach § 96 Abs. 1 S. 3 GONRW werden die Jahresüberschüsse 2021 und 2022 vollständig und der Jahresüberschuss 2023 in Höhe von 12.599 Euro der allgemeinen Rücklage zugeordnet.

- Der Haushaltsausgleich wird nach der mittelfristigen Finanzplanung des Haushalts 2020 in 2021 und in den darauffolgenden Jahren erreicht. Wenn die Planungen auch im IST-Ergebnis erreicht werden, kann die Stadt die Haushaltssicherung verlassen.

Der zum Prüfungsende vorliegende Haushaltsplan 2021 wird von den Auswirkungen der COVID-19 Pandemie beeinflusst. Die Stadt hat die Auswirkungen auf die betroffenen Aufwands- und Ertragspositionen wie folgt berechnet:

- Sie hat die aktuellen Planwerte der betroffenen Positionen für 2021 bis 2023 der mittelfristigen Planung des Haushaltsplans 2020 gegenübergestellt.
- Für 2024 hat die Stadt die Planwerte der Haushaltsplanung 2020 fortgeschrieben und den Planwerten aus dem Haushalt 2021 gegenübergestellt.

Die Differenz¹⁵ der Planwerte der beiden Planungen ist als außerordentlicher Ertrag bei den jeweiligen Jahren der in Gesamtergebnisrechnung 2021 veranschlagt:

¹⁴ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 2018

¹⁵ Detaillierte Berechnung s. S. 11 des Vorberichts zum Haushaltsplan 2021

Jahresergebnisse und außerordentlicher Ertrag Rheinbach in Tausend Euro lt. Haushaltsplan 2021

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis ohne Außerordentlichen Ertrag nach § 4 Abs. 5 NKF-CIG	-4.720	-3.157	-3.246	-3.038
Summe saldierte Verschlechterung Corona-Pandemie = Außerordentlicher Ertrag nach § 4 Abs. 5 NKF-CIG*	4.872	3.195	3.574	3.221
Jahresergebnis in Tausend Euro	152	38	327	184

Von 2021 bis 2024 hat die Stadt durchschnittlich 3,7 Mio. Euro an außerordentlichen Erträgen eingeplant. Nach § 6 NKF-CIG sind die o.g. außerordentlichen Erträge von insgesamt 14,9 Mio. Euro bilanziell gesondert zu aktivieren. Sie sind ab 2025 längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben, oder aber erfolgsneutral in 2025 gegen das Eigenkapital auszubuchen. Dies verdeutlicht, dass in späteren Jahren eine erhebliche Haushaltsbelastung zu tragen ist.

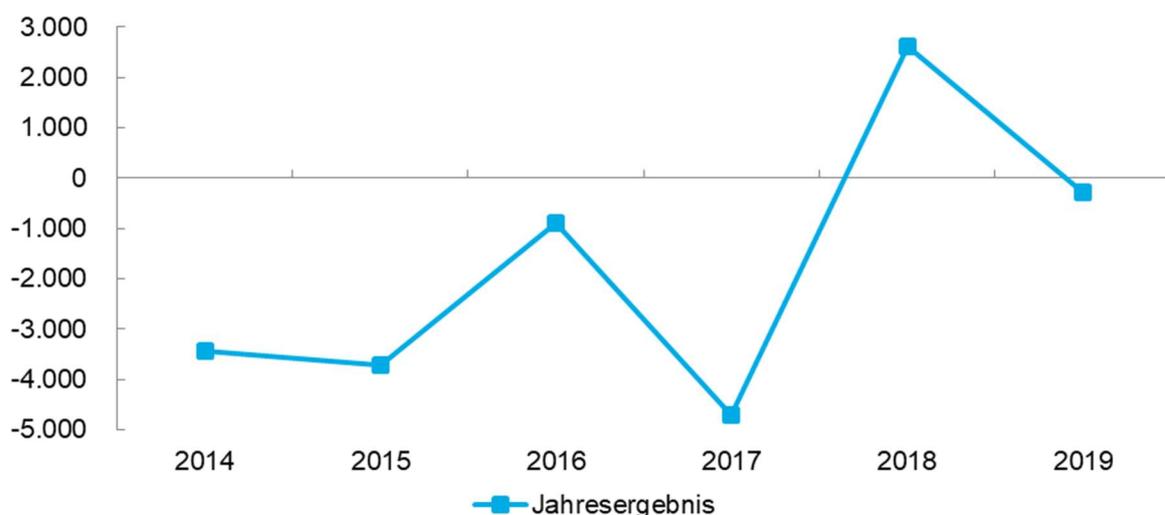
- Die Stadt erreicht den Haushaltsausgleich nach der Planung des Jahres 2021 durch erhebliche außerordentliche Erträge, die entsprechend der Regelungen des NKF-CIG eingeplant sind. Dies wird künftige Ergebnisrechnungen bzw. die Eigenkapitalausstattung belasten.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Rheinbach kann Ihren Haushalt lediglich im Jahr 2018 aufgrund der positiven Entwicklung der Ertragslage und einmaliger Sondereffekte ausgleichen. Die dauerhaft defizitären Ergebnisse der vergangenen Jahre zeigen einen erheblichen Konsolidierungsbedarf. Dies ergibt sich auch aus der Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis.

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 Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2019



Es können nur die Jahresergebnisse des Kernhaushalts dargestellt werden, da die **Stadt Rheinbach** für die Jahre 2014 bis 2019 noch keine Gesamtabchlüsse aufgestellt hat. Die Anzahl der Beteiligungen der Stadt Rheinbach ist überschaubar. Es gibt nur drei Mehrheitsbeteiligungen:

- Wasserwerk der Stadt Rheinbach – 100 Prozent,
- Wirtschaftsförderungs- & Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rheinbach mbH (WFEG) – 65,73 Prozent und
- Jugendwohnheim Haus Rheinbach – 64 Prozent.

Die Stadt profitiert einerseits von den Eigenkapitalausschüttungen des Wasserwerks, muss aber auf der anderen Seite Verlustausgleiche an die WFEG leisten. Mit der Vermarktung des Gewerbegebietes Wolbersacker erwartet die Stadt positive Ergebnisse in der WFEG.

Das Jugendwohnheim dient der Internatsunterbringung, Verpflegung und pädagogischen Betreuung von Schülern der staatlichen Glasfachs Schule Rheinbach. Die Jahresergebnisse sind nahezu kostendeckend.

- Nach Einschätzung der Stadt werden die Ergebnisse der noch zu erstellenden Gesamtabchlüsse nicht wesentlich von den Jahresergebnissen des Kernhaushaltes abweichen.

Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 erreicht die **Stadt Rheinbach** im Durchschnitt ein Defizit von 1,74 Mio. Euro. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Stadt Rheinbach für ihre Aufgaben geringere allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung hat als andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Dies liegt daran, dass Rheinbach aufgrund der guten Sozialstruktur nur einen geringen Soziallastenansatz für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen hat. Für die Stadt Rheinbach errechnet sich aus diesem Grund ein vergleichsweise geringer Finanzbedarf für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen. Die Finanzkraft der Stadt ist nur geringfügig höher als der niedrige Finanzbedarf. Damit ist Rheinbach auch mit geringen Erträgen in den meisten Jahren abundant.

Dennoch muss die Stadt erheblich steigende Aufwendungen tragen. Zum Teil kann sie diese Entwicklung nicht beeinflussen, wie bei der Flüchtlingsunterbringung oder der Ausrichtung als Schulstandort für umliegende Kommunen. Teilweise hat sich die Stadt aber auch selbst für höhere Standards entschieden. Hierzu zählt der hohe Freizeitwert der Stadt. Ein modernes Schwimmbad, ein Freizeitpark, das Glasmuseum mit Römerkanalinformationszentrum und eine ansprechende Stadtgestaltung führen zu höheren Aufwendungen als in vielen anderen mittleren kreisangehörigen Städten.

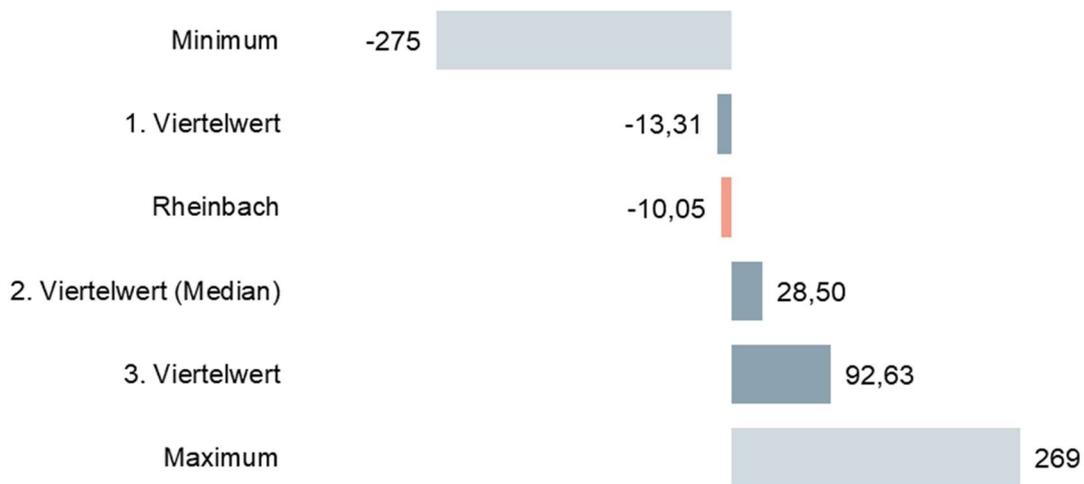
Die Stadt hat ihre im Verhältnis zu den Aufwendungen unzureichende Ertragslage erkannt. Sie hat ihre Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer zur Konsolidierung im HSK schrittweise erhöht. Eine detaillierte Darstellung hierzu folgt im Abschnitt 1.4.2.1. Hinzu kommt die positive konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre. Die ordentlichen Erträge sind von 55,4 Mio. Euro in 2014 auf 77,5 Mio. Euro in 2019 gestiegen.

Der Verlauf der Jahresergebnisse wird zum großen Teil durch stark schwankenden Gewerbesteuererträge geprägt. Von 2014 bis 2019 liegen diese Erträge im Durchschnitt bei rund 16,1

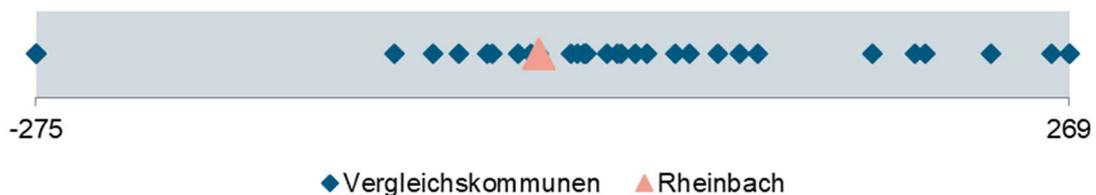
Mio. Euro. Die in 2018 mit 20,4 Mio. Euro außergewöhnlich hohen Gewerbesteuererträge tragen wesentlich zum Überschuss des Jahres 2018 bei. In 2019 sinken die Gewerbesteuererträge auf 19 Mio. Euro. Die hohen Erträge aus 2018 führen gleichzeitig zu einer höheren Kreisumlage 2019. Infolgedessen wird wieder ein negatives Jahresergebnis erzielt.

- Der Überschuss des Jahres 2018 ist das einzige positive Jahresergebnis seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in 2009. Die Defizite werden durch zu niedrige Erträge bei gleichzeitig hohen Aufwendungen für den Freizeitwert der Stadt verursacht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Rheinbach erreicht in 2019 im Vergleich zu den Vorjahren ein gutes Ergebnis. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 liegt das Jahresergebnis je Einwohner bei -64,48 Euro. In der folgenden Darstellung wird diese Differenz näher analysiert.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Die Berechnung ist in Tabelle 3 bei den Anlagen unter Abschnitt 1.5 detailliert dargestellt.

Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Hierzu zählen die einmalige Sonderabschreibung für Wirtschaftswege in Höhe von 900.000 Euro als Korrektur der bisherigen Abschreibungen. Zudem ist in 2019 ausnahmsweise keine Erstattung an die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft (WFEG) erforderlich. Dieser Sondereffekt wird mit 200.000 Euro, dem in den vier Vorjahren durchschnittlich gebuchten Verlustübernahmebetrag, berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als strukturelles Ergebnis.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Rheinbach	
Jahresergebnis	-273
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	24.208
Bereinigungen Sondereffekte	-700
= bereinigtes Jahresergebnis	-23.781
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.582
= strukturelles Ergebnis	-2.199

Die Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis zeigt ein um 1,9 Mio. Euro höheres Defizit als das tatsächliche Jahresergebnis.

Die hohen Gewerbesteuererträge werden in der o. g. Berechnung um 19 Mio. Euro bereinigt und mit dem Durchschnittsbetrag von 16,6 Mio. Euro wieder hinzugerechnet. So ergibt sich alleine hieraus ein um rund 2,4 Mio. Euro schlechteres strukturelles Defizit. Die aktuell zu erwartende konjunkturelle Verschlechterung lässt wieder geringere Gewerbesteuererträge erwarten.

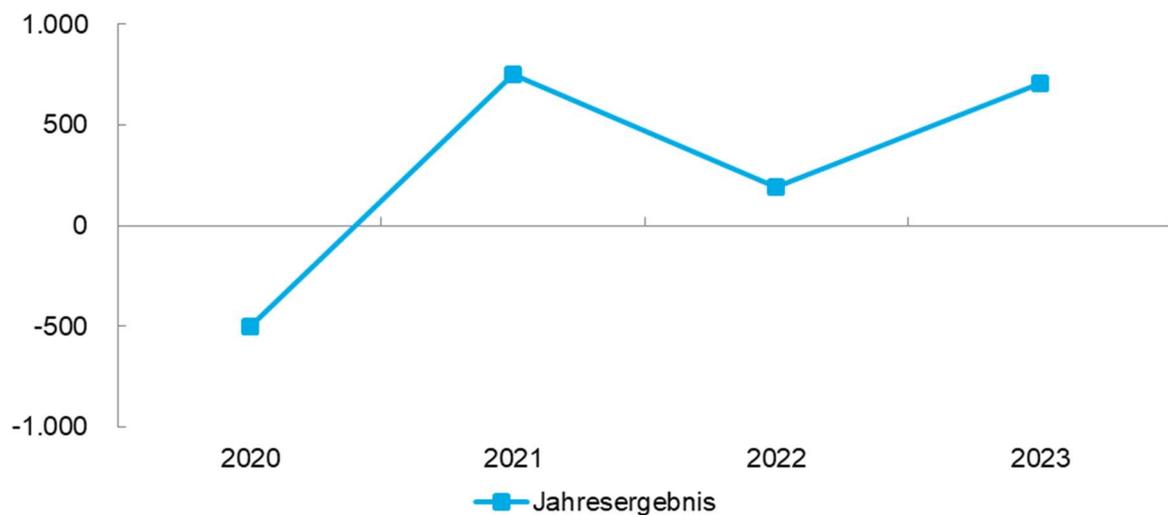
Die erwartete rückläufige Entwicklung der Gewerbesteuererträge wird auch die Gewerbesteuerumlage und die Kreisumlage beeinflussen. Es ist anzunehmen, dass der Ansatz der Durchschnittsbeträge den normalen Verlauf widerspiegelt. Die Modellrechnung zeigt, dass die Stadt ihre Haushaltskonsolidierung weiterhin fortzusetzen muss, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Rheinbach plant in der Haushaltsplanung 2020 ab dem Jahr 2021 positive Jahresergebnisse. Dies erreicht sie im Wesentlichen durch weitere Hebesatzanhebungen bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer. Lediglich bei der Gewerbesteuer besteht ein erhöhtes konjunkturelles Risiko. Die gpaNRW sieht die vorsichtige Planung der Stadt Rheinbach positiv.

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 Rheinbach in Tausend Euro 2020 bis 2023



Werte aus der Haushaltsplanung 2020

Die **Stadt Rheinbach** plant nach dem Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 708.000 Euro. Die Stadt kann ihre Ergebnisse von 2020 auf 2021 deutlich verbessern, weil sie die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer in 2021 erhöht. Die Erträge aus diesen beiden Steuerarten steigen 2021 im Vergleich zu 2020 um 1,6 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	6.972	8.419	1.447	4,8
Gewerbesteuer*	18.984 (16.558)	22.332	3.348 (5.774)	4,1 (7,8)
Anteile Einkommensteuer*	16.908 (15.238)	19.862	2.954 (4.624)	4,1 (6,8)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	1.861 (1.331)	1.796	-65 (465)	-0,9 (7,8)
Ausgleichsleistungen*	1.588 (1.479)	1.765	177 (286)	2,7 (4,5)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	13.623	13.496	-127	-0,2
Sonstige ordentliche Erträge	4.760	2.188	-2.571	-17,7
Übrige Erträge	15.900	13.675	-2.225	-3,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	15.429	16.879	1.450	2,3
Versorgungsaufwendungen	579	722	143	5,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.254	12.126	-1.128	-2,2
Bilanzielle Abschreibungen	9.854	9.301	-554	-1,4
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierung Fonds Deutsche Einheit)*	2.652 (2.304)	1.472	-1.180 (-832)	-13,7 (-10,6)
Allgemeine Kreisumlage *	12.480 (11.165)	13.733	1.253 (2.568)	2,4 (5,3)
sonstige Transferaufwendungen (ohne allgemeine Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)	18.268	20.620	2.352	3,1
Übrige Aufwendungen	6.418	6.209	-209	-0,8

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

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

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

Die **Stadt Rheinbach** plant die Hebesätze der **Grundsteuer B** entsprechend der Vorgaben des HSKs stufenweise von 641 v.H. in 2019 auf 753 v.H. in 2021 zu erhöhen. Der Hebesatz von 753 v.H. wird bis 2023 beibehalten. Die in der o.g. Tabelle dargestellte Steigerung von 4,8 Prozent jährlich wird im Wesentlichen durch die Hebesatzerhöhung erreicht. Ohne Hebesatzerhöhung würden die Erträge von 2021 bis 2023 um 126.000 Euro bzw. um 1,5 Prozent steigen. In Rheinbach werden laufend neue Wohn- und Gewerbegebiete entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass die geplanten Erträge tatsächlich auch erzielt werden. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen nicht.

Der **Gewerbesteuerhebesatz** soll nach den Planungen von 519 v.H. in 2019 stufenweise auf 531 v.H. in 2021 steigen und dann bis 2023 beibehalten werden. Danach ergibt sich folgende Entwicklung:

Entwicklung der Gewerbesteuererträge Rheinbach

	Ist 2018	Ist 2019	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023
Gewerbesteuerertrag in Euro	20.426.897	18.983.557	20.304.722	21.193.953	21.766.189	22.332.110
Hebesatz v.H.	505	519	525	531	531	531
Ertrag je Hebesatzpunkt in Euro	40.449	36.577	38.676	39.913	40.991	42.057
Veränderung je Hebesatzpunkt gegenüber Vorjahr in Prozent		-9,6	-5,7	3,2	2,7	2,6

Der Planansatz der Gewerbesteuererträge für 2020 ist deutlich höher als die durchschnittlichen Erträge von 2015 bis 2019 von 16,6 Mio. Euro (s. vorherige Tabelle). Für die Berechnung des Planwertes 2020 wird der Durchschnitt der Gewerbesteuermessbeträge der Jahre 2018 und 2019 für zugrunde gelegt. In diesen beiden Jahren ist der Ertrag je Hebesatzpunkt höher als in allen davorliegenden Jahren.

Die Stadt erwartet zudem, dass die hohen Erträge der Jahre 2018 und 2019 bis 2023 weiter ansteigen. In der mittelfristigen Finanzplanung hat die Stadt Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses¹⁶ verwendet. Sie begründet die weiteren Steigerungen im Vorbericht¹⁷ zum Haushalt 2020 damit, dass die städtischen Gewerbesteuererträge von 2003 bis 2019 stärker als im landesweiten Durchschnitt angestiegen sind. Zudem vermarktet die Stadt in den kommenden Jahren das neue Gewerbegebiet „Wolbersacker“. Insoweit ist die höhere Veranschlagung nachvollziehbar. Im Fall einer stagnierenden oder rückläufigen konjunkturellen Entwicklung besteht jedoch ein erhöhtes haushaltswirtschaftliches Risiko.

¹⁶ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019 Az. 304-46.05.01-264/19

¹⁷ vergl. Vorbericht zum Haushalt Tabelle und Diagramm ab S. 14

Im Lauf des Jahres 2020 hat sich infolge der Corona-Pandemie ein nicht vorhersehbarer Rückgang der konjunkturellen Lage eingestellt. Die zum Prüfungszeitpunkt bereits erkennbaren erheblichen Gewerbesteuerrückgänge können aufgrund der Bestimmungen des NKF-CIG und der Gewerbesteuerausgleichsleistungen des Bundes vorerst aufgefangen werden.

Den **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** hat die Stadt in 2020 auf der Grundlage der Prognose der November-Steuerschätzung und der aktuellen Schlüsselzahl für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer veranschlagt. In der mittelfristigen Finanzplanung werden Steigerungsraten der Orientierungsdaten zugrunde gelegt.

Die **Umsatzsteueranteile** werden anhand der November-Steuerschätzung und der für die Umsatzsteuerverteilung maßgeblichen Schlüsselzahl veranschlagt. In der mittelfristigen Finanzplanung verwendet die Stadt Steigerungsraten der Orientierungsdaten. Dabei sind auch die aktuellen Regelungen des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 berücksichtigt. Da die gesetzliche Regelung nach 2021 nicht mehr gilt, ergibt sich bei der Umsatzsteuer ab 2022 Ertragsrückgang.

Insgesamt sieht die gpaNRW bei den Anteilen an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer lediglich ein allgemeines konjunkturelles Risiko.

Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** bestehen im Wesentlichen aus Gebühreneinnahmen für Abwasserbeseitigung, Friedhofswesen, Flüchtlingsunterkünfte. Darüber hinaus werden zu dieser Ertragsart Beiträge für die Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen und OGS sowie Verwaltungsgebühren z.B. für Baugenehmigungen oder im Einwohnerwesen vereinnahmt. Zudem wird hier die Auflösung von Sonderposten für Beiträge veranschlagt. Die Stadt rechnet mit einer nahezu konstanten Ertragsentwicklung. Sie berücksichtigt in der mittelfristigen Finanzplanung gesetzliche Änderungen wie die Neuregelung des KiBiz sowie Ertragssteigerungen aufgrund steigender Schülerzahlen in der OGS. Die gpaNRW sieht zu diesen Erträgen keine haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Aus dem Vergleich des Ist-Wertes 2019 mit dem Planwert 2023 ergibt sich ein starker Rückgang bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen**. Die hier vereinnahmten Konzessionsabgaben, Verwarngelder und Auflösungen von sonstigen Sonderposten verlaufen im Finanzplanungszeitraum weitgehend konstant. Rückläufig bzw. künftig nicht mehr zu erwarten sind dagegen die Erträge aus Grundstücksverkäufen, Zuschreibungen von Gewerbesteuerforderungen, Auflösung von Rückstellungen und Guthaben aus der Krankenhilfe im Asylbereich. Die Stadt hat diese Entwicklung vorsichtig eingeschätzt und entsprechend eingeplant. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht ersichtlich.

Der **Personalaufwand** wird auf der Grundlage des Stellenplans und der tatsächlichen Besoldungs- und Entgeltmerkmale der Stelleninhaber individuell errechnet. Hierbei werden auch zusätzlich geschaffene bzw. noch entstehende Stellen für die Bereiche Asyl, Sitzungsdienst, Klimawandel und Kindertagesstätten berücksichtigt. In der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt die Stadt bereits bekannte Anpassungen der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten für die Jahre 2019 bis 2021. Ansonsten verwendet die Stadt nicht die Steigerungsrate des Orientierungsdatenerlasses, sondern eine höhere Steigerungsrate von zwei Prozent. Aufgrund der detailliert ermittelten Personal- und Versorgungsaufwendungen ist kein haushaltswirtschaftliches Risiko zu erwarten.

Die Stadt Rheinbach plant beim **Sach- und Dienstleistungsaufwand** bis zum Jahr 2023 die meisten Aufwandspositionen in konstanter Höhe bzw. mit leichten Steigerungsraten. Hierzu zählen die Unterhaltung von Straßen, Reinigungs-, Bewirtschaftungs-, und Versicherungskosten, Schülertickets u.s.w.

Der Gesamtaufwand für Sach- und Dienstleistungen ist in 2023 um 1,1 Mio. Euro geringer eingeplant als im Ist 2019. Dies liegt daran, dass für einige größere Positionen extrem rückläufige Aufwendungen veranschlagt werden. Bei der Position „5211010 Unterhaltung Gebäude“ liegt der Ist-Aufwand 2019 bei 2,6 Mio. Euro. Dieser im Vergleich zu anderen Jahren deutlich erhöhte Aufwand ist entstanden, weil in 2019 überplanmäßige Aufwendungen¹⁸ bei der baulichen Gebäudeunterhaltung von 600.000 Euro entstanden sind. Ebenso sind die Aufwendungen der Stadtplanung, die in 2019 noch einen Ist-Aufwand von 658.000 Euro verursachten, in 2021 bis 2023 nur noch mit 45.000 Euro jährlich veranschlagt. Diese Veränderungen sind nachvollziehbar. Es besteht nur ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die bilanziellen **Abschreibungen** sind aus der Anlagenbuchhaltung abgeleitet. In der mittelfristigen Finanzplanung werden auch Werte neu hinzukommender Vermögensgegenstände berücksichtigt. Dennoch sind die Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen im Finanzplanungszeitraum leicht rückläufig. Die Gesamtnutzungsdauern vieler Vermögensgegenstände enden im Finanzplanungszeitraum. Die Ansatzentwicklung ist daher nachvollziehbar. Haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen nicht.

Die Stadt hat den Aufwand für die allgemeine **Kreisumlage** anhand der im Doppelhaushalt 2019/2020 des Rhein-Sieg-Kreises angegebenen Kreisumlagesätze und der von der Stadt ermittelten Umlagegrundlagegrundlagen berechnet. Dabei hat sie auch die von ihr erwarteten Mehrerträge in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt. Hieraus ergibt sich ein entsprechender Anstieg der Kreisumlage. Haushaltswirtschaftliche Risiken werden nicht gesehen.

Die **sonstigen Transferaufwendungen** steigen nach der mittelfristigen Finanzplanung in 2023 auf über 20,6 Mio. Euro bzw. um 2,35 Mio. Euro im Vergleich zum Ist-Wert 2019. Die Stadt rechnet in einigen Bereichen mit deutlichen Steigerungen. Hierzu zählen die wachsenden Aufwendungen für Kindertagesbetreuung und offene Ganztagschule. Ebenso steigt die Gewerbesteuerumlage entsprechend der steigenden Ertragserwartung der Gewerbesteuer an.

Auch bei den Leistungen für Asylbewerber veranschlagt die Stadt stetig steigende Aufwendungen. Die Veranschlagung geht vorsichtigerweise von einer noch steigenden Zahl von Asylbewerbern aus. Momentan stagniert die Personenzahl. Aufgrund der vorsichtigen Planannahmen sieht die gpaNRW keine haushaltswirtschaftlichen Risiken.

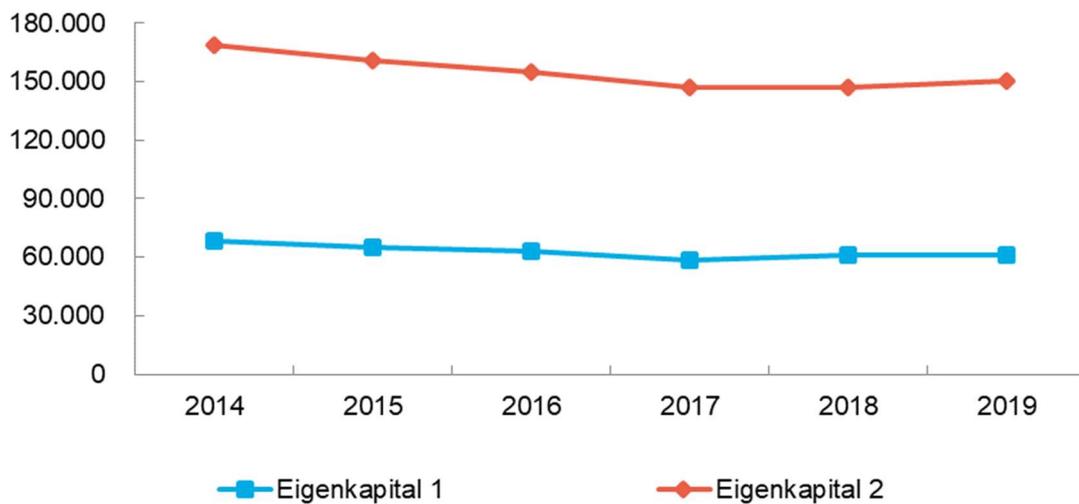
¹⁸ Ratsvorlage BV 1251/2019

1.3.4 Eigenkapital

- Die seit der Eröffnungsbilanz fast ausschließlich defizitären Jahresergebnisse haben das Eigenkapital 1 bis Ende 2019 auf 61,2 Mio. Euro reduziert. Mit ausgeglichenen Haushalten ab 2021 wird das Eigenkapital leicht zunehmen. Das Eigenkapital 2 wird sich durch das aktive Fördermittelmanagement ebenfalls stabilisieren.

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 Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 1.5 dieses Teilberichtes in Tabelle 4.

Zur Eröffnungsbilanz in 2009 verfügte die **Stadt Rheinbach** über ein Eigenkapital 1 von rund 100 Mio. Euro. Die gpaNRW hat bereits in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt, dass sich das Eigenkapital aufgrund der dauerhaft defizitären Ergebnisse stetig verringert. Diese Entwicklung hat sich auch - wie in der vorstehenden Grafik dargestellt - von 2014 bis 2019 fortgesetzt. Von 2014 bis 2019 reduziert sich das Eigenkapital 1 um weitere 7,44 Mio. Euro. Ende 2019 hat die Stadt nur noch ein Eigenkapital 1 von rund 61,2 Mio. Euro.

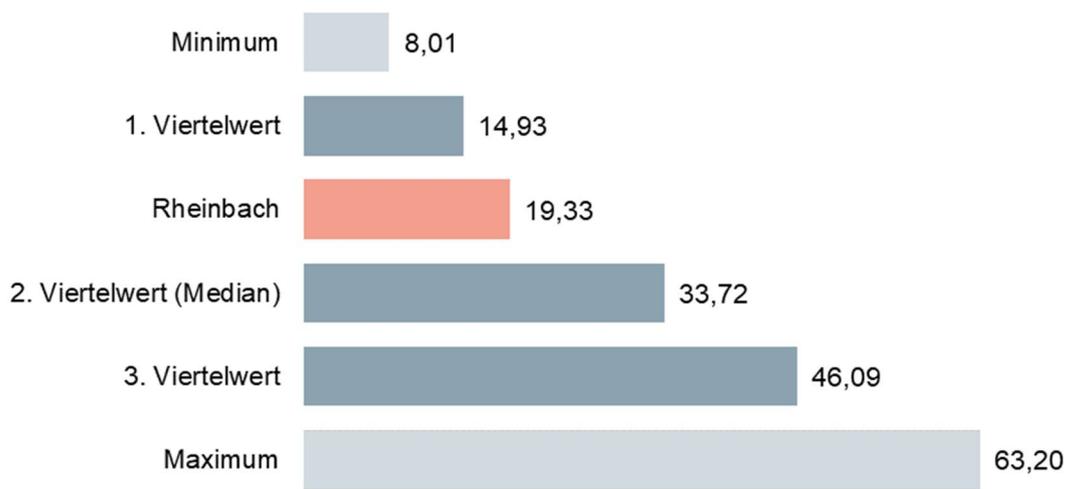
Das Eigenkapital 2¹⁹ reduziert sich von 2014 bis 2019 um 17 Mio. Euro. Ende 2019 verbleiben der Stadt Rheinbach noch 152 Mio. Euro Eigenkapital 2. Die Stadt hat damit deutlich geringere neue Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen gebildet als sie über die Auflösung der Sonderposten verbraucht hat. Dies liegt auch daran, dass sie die Schulpauschale und die Investitionspauschale für derzeit anstehende Investitionen angespart hat. Die Bilanzwerte der

¹⁹ Eigenkapital + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Sonderposten werden ansteigen, wenn die derzeit im Bau bzw. in Planung befindlichen Vermögensgegenstände einschließlich der Sonderposten aktiviert werden.

Die Stadt Rheinbach verfolgt das Ziel, möglichst viele Fördermittel für die eigenen Investitionen zu nutzen. Hierzu betreibt sie eine intensive Fördermittelakquise. Einzelheiten dazu sind im Abschnitt 1.4.4 „Fördermittelmanagement“ dargestellt. Auch die erfolgreiche Fördermittelakquise wird zukünftig zu höheren Sonderposten und einem stabileren Eigenkapital 2 beitragen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nachdem die Stadt Rheinbach in den vergangenen Jahren viel Eigenkapital verloren hat, positioniert sie sich im interkommunalen Vergleich deutlich unterhalb des Medians. Die Stadt Rheinbach sollte den ab 2021 geplanten Haushaltsausgleich in den kommenden Jahren fortsetzen. Nur so kann sie eine Annäherung an eine Überschuldung vermeiden.

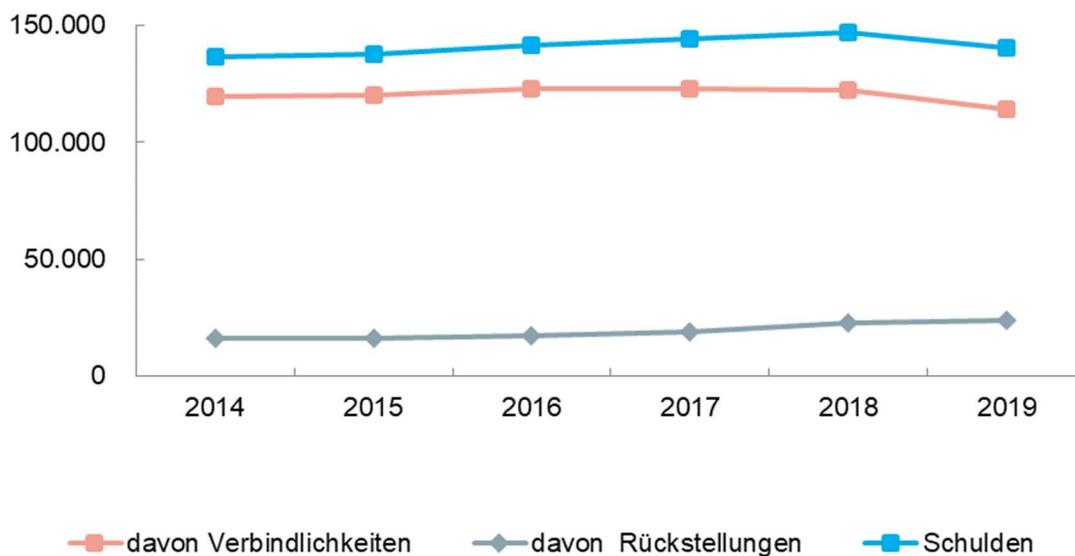
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden im Kernhaushalt sind in 2019 mit 5.115 Euro je Einwohner höher als in drei Vierteln der verglichenen Kommunen. Positiv ist, dass die Stadt ihre verbesserte Finanzlage seit 2014 dazu nutzt, Kredite zur Liquiditätssicherung und Kredite für Investitionen zu reduzieren.
- Die teilweise höheren Anlagenabnutzungsgrade des Vermögens bergen derzeit kein Haushaltsrisiko. Die Vermögensgegenstände befinden sich insgesamt in einem gut unterhaltenen gebrauchsfähigen Zustand.

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 Gebührengleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein. Zunächst werden die Schulden des Kernhaushalts analysiert:

Schulden Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt der **Stadt Rheinbach** bestehen im Wesentlichen aus Krediten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung. Diese verringern sich im o.g. Zeitraum in der Summe um rund 13 Mio. Euro und liegen Ende 2019 noch bei 95,2 Mio. Euro. Die umfangreiche Haushaltskonsolidierung und das Verbot der Nettoneuverschuldung haben hierzu beigetragen.

Die Stadt Rheinbach hat die **Kredite für Investitionen** im Kernhaushalt von 2014 bis 2019 um 4,6 Mio. Euro auf 49,5 Mio. Euro verringert. Diese positive Entwicklung kann sie in 2020 vorübergehend nicht fortsetzen. Von 2020 bis 2023 sind Investitionen – im Wesentlichen in Gebäude-, Straßen- und Kanalvermögen – von 35,1 Mio. Euro geplant.

Diese Investitionen werden zum Teil aus enthaltenen Anzahlungen finanziert. Die Stadt hat in den letzten Jahren Mittel der Schul- und der Investitionspauschale und aus anderen Zuwendungen angespart. Zu den Ende 2019 vorhandenen 12,2 Mio. Euro der Vorjahre kommen von 2020 bis 2023 voraussichtlich weitere Einzahlungen von 11,8 Mio. Euro aus Zuwendungen und Pauschalen hinzu. Somit kann die Stadt einen großen Anteil der Investitionen mit diesen Mitteln finanzieren.

Die größte Maßnahme betrifft die Erschließung des Gewerbegebietes Wolbersacker mit einem Umfang von 16,2 Mio. Euro. Diese Maßnahme wird überwiegend über Beiträge finanziert, die teilweise zeitversetzt im Anschluss an den derzeitigen Finanzplanungszeitraum an die Stadt fließen. Insofern tritt die Stadt derzeit in Vorleistung und erhält später die Mittel, um die Verbindlichkeiten wieder zu reduzieren.

→ Die Stadt Rheinbach investiert lt. Haushaltsplan 2020 in den kommenden Jahren über 35 Mio. Euro. Hierfür war bisher nur eine moderate Neuaufnahme von Krediten für Investitionen von 6,8 Mio. Euro eingeplant. Der Haushaltsplan 2021 berücksichtigt die sich verschlechternde Finanzlage. Danach ist im Finanzplanungszeitraum bis 2024 eine Netto-Neuverschuldung von 15,3 Mio. Euro eingeplant.

In 2019 liegt die **Zinslastquote**²⁰ der Stadt Rheinbach bei 2,06 Prozent. Nur fünf der 30 mit Rheinbach verglichenen Städte haben eine noch höhere Zinslastquote. Insbesondere die Kredite zur Liquiditätssicherung von 45,6 Mio. Euro bergen ein Haushaltsrisiko aus Zinsänderungen. Diesem Risiko begegnet die Stadt indem sie für 35 Mio. Euro der Liquiditätskredite Zinsvereinbarungen mit längeren Laufzeiten - teilweise bis 2027 - vereinbart hat. Zudem hat die Stadt das Haushaltsrisiko von 2014 bis 2019 mit dem Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung um 8,4 Mio. Euro verringert.

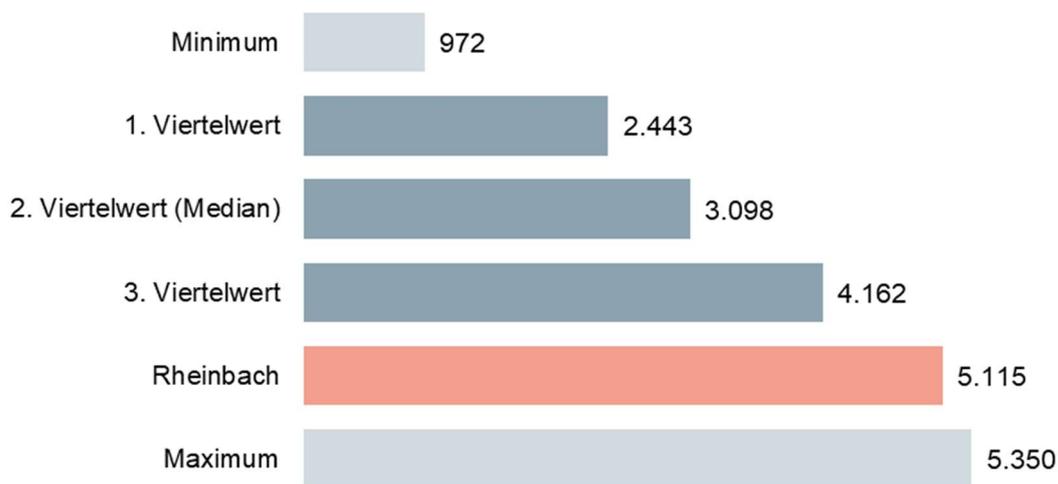
In der Haushaltsplanung 2020 hat die Stadt bisher einen weiteren Abbau der **Kredite zur Liquiditätssicherung** geplant. Durch die pandemiebedingte Verschlechterung der Liquiditätslage ist nach der aktuellen Planung des Jahres 2021 im Zeitraum 2021 bis 2022 ein Anstieg der Liquiditätskredite um 3,5 Mio. Euro vorgesehen. Erst ab 2023 erwartet die Stadt wieder eine Tilgung von Liquiditätskrediten.

²⁰ Finanzaufwendungen / ordentliche Aufwendungen x 100

- Mit der Tilgung von Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung und der teilweisen Zinsfestschreibung hat die Stadt das Risiko aus einer Zinsänderung bisher verringert. Dies wertet die gpaNRW positiv. Aufgrund der pandemiebedingten Verschlechterung der Liquiditätslage muss die Stadt vorübergehend wieder mehr Liquiditätskredite aufnehmen. Dies wird die Liquiditätslage künftiger Jahre einschränken.

Die Rückstellungen sind von 2014 bis 2019 um 7,9 Mio. Euro auf 24 Mio. Euro in 2019 angestiegen. Weitere Ausführungen zu den Rückstellungen sind im Abschnitt 1.3.5.3 Rückstellungen dargestellt.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



Der interkommunale Vergleich zeigt einen erhöhten Handlungsbedarf zur Verringerung der Verschuldung. Nur eine der 30 verglichenen Städte hat eine noch höhere Verschuldung je Einwohner. Es ist zu berücksichtigen, dass die Stadt kaum Verbindlichkeiten in Beteiligungen ausgelagert hat. Daher ist ein interkommunaler Vergleich der Gesamtabstüsse aussagekräftiger.

Die Stadt Rheinbach hat noch keine Gesamtabstüsse erstellt. Informationen zu Gesamtschulden fehlen. Daher kann die gpaNRW keine Analysen und interkommunalen Vergleiche bezüglich der Gesamtschulden durchführen. Für die Verbindlichkeiten ist eine hilfsweise Berechnung möglich. Diese ist im folgenden Abschnitt dargestellt.

- Aufgrund der fehlenden Gesamtabstüsse fehlen Informationen zu Gesamtschulden.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	122.612	122.940	122.440

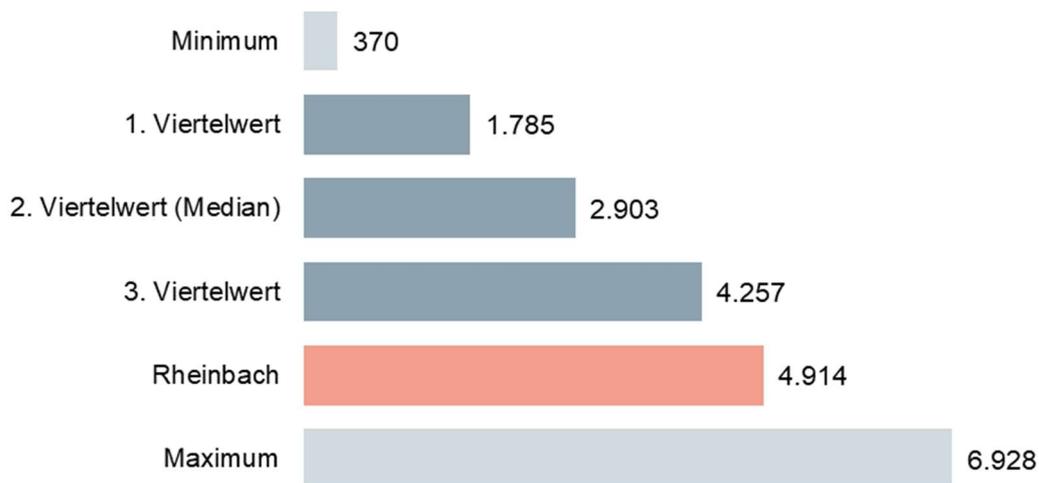
Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Forderungen gegenüber Sondervermögen	20	13	27
Grunddaten Beteiligungen			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	11.156	11.320	10.862
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	133.747	134.247	133.275

* Wasserwerk der Stadt Rheinbach, Wirtschaftsförderungs- & Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rheinbach mbH, Jugendwohnheim Haus Rheinbach

Der Anteil der Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen an den Gesamtverbindlichkeiten ist gering. Er liegt zwischen acht und neun Prozent. Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen bestehen zu rund 90 Prozent aus Krediten für Investitionen.

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 hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rheinbach je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 74 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Vergleich der Verbindlichkeiten einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt eine bessere Positionierung der Stadt Rheinbach. Dennoch besteht ein erhöhter Handlungsbedarf. Nur acht Städte haben noch höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Im folgenden Abschnitt werden die Voraussetzungen für eine Reduzierung der Verschuldung näher analysiert.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.972	6.406	6.105	6.999
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.341	-5.582	-4.418	-2.010
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-3.369	825	1.687	4.989
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.369	-825	-1.687	-4.989
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	0	0	0

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verbessert sich nach der in der Tabelle dargestellten Planung des Haushalts 2020 in 2021 besonders stark. Hieran hat die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B einen wesentlichen Anteil.

Nach der **Haushaltsplanung 2021** verschlechtert sich die Finanzkraft aufgrund der Pandemie erheblich. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verringert sich verglichen zur Haushaltsplanung 2020 in den Jahren 2021 bis 2023 durchschnittlich um 4,5 Mio. Euro. Die Stadt kann ihre weiterhin geplanten Investitionen folglich nur mit der bereits beschriebenen höheren Neuverschuldung finanzieren.

- ➔ Aufgrund der unerwarteten pandemiebedingten Verschlechterung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit kann die Stadt Rheinbach bis 2024 Investitionen nur zum Teil mit eigenen Mitteln finanzieren. Eine höhere Verschuldung, die die Haushalte langfristig belastet, ist die Folge.

1.3.5.3 Rückstellungen

Die Rückstellungen bestehen zu 70 Prozent bzw. 16,7 Mio. Euro aus Pensions- und Beihilferückstellungen. Diese Rückstellungen sind von 2014 bis 2019 um 3,2 Mio. Euro angestiegen. Ihre Entwicklung ist von der Stadt kaum beeinflussbar. Ende 2019 bilanziert die Stadt Rheinbach zur Gegenfinanzierung lediglich 380.000 Euro für Pensionsfonds.

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

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

Einen weiteren großen Anteil haben die Instandhaltungsrückstellungen. Sie steigen im o.g. Zeitraum um vier Mio. Euro auf 4,5 Mio. Euro an. Dies deutet auf einen Instandhaltungsrückstau hin. Die Instandhaltungsrückstellungen werden zum größten Teil für Kanalsanierungen und für Sanierungsmaßnahmen im Schwimmbad Monte Mare gebildet. Straßen und Schulgebäude werden nach Auskunft der Stadt regelmäßig unterhalten. Rückstellungen sind daher bisher nicht erforderlich.

Die Anlagenabnutzung und erforderliche Unterhaltungen bzw. Investitionen werden in den folgenden Abschnitten 1.3.5.5 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ und 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ näher betrachtet.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Rheinbach

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 von bis		GND Kommune	./ RND Kommune 31.12. 2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2018
Wohnbauten	50	80	65	23	64	1.249.582
Verwaltungsgebäude	40	80	60	17	71	8.203.067
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	21	66	2.378.913

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 von bis		GND Kommune	.J. RND Kommune 31.12. 2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2018
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	25	58	1.932.221
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	20	67	13.888.946
Schulsporthallen	40	60	40	14	65	3.301.587
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	25	58	3.701.560
Abwasserkanäle	50	80	67	28	58	32.015.561
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	45	24	46	81.999.046

Die Stadt Rheinbach hat Gesamtnutzungsdauern festgelegt, die überwiegend im mittleren Bereich der nach KomHVO zulässigen Zeitspanne liegen. Daher steigen die Anlagenabnutzungsgrade im Zeitverlauf stärker an als in Kommunen, die längere Gesamtnutzungsdauern gewählt haben.

Die Gebäudegruppen mit den höchsten Bilanzwerten, Verwaltungsgebäude und Schulen, zeigen höhere Anlageabnutzungsgrade. Das Bürogebäude Kriegerstr. 21, die VHS/Musikschule Schweigelstr. 21, und das Stadtarchiv Polligstr. 1 haben mit 83,3 Prozent besonders hohe Anlagenabnutzungsgrade. Nach Einschätzung der Stadt wurden bereits in der Vergangenheit in diesen Gebäuden regelmäßige Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Der Zustand lässt eine deutlich längere Restnutzungsdauer erwarten. Diese wurde bisher aber nicht angepasst.

Bei den Schulen wird der erhöhte Wert durch die Grundschulen St. Martin und die Grundschule Flerzheim mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 86,7 Prozent besonders beeinflusst. Auch bei diesen Gebäuden sind aufgrund der guten Unterhaltung nach Auskunft der Stadt keine Risiken zu erwarten.

Bei Abwasserkanälen sind lediglich 176 von über 11.000 Haltungen vollständig abgeschrieben. 529 Haltungen haben eine Restnutzungsdauer von unter 10 Jahren. Die Kanalzustände werden laufend überwacht und sind bekannt. Hierzu hat die Stadt bereits Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von rund vier Mio. Euro gebildet. In den kommenden Jahren sind erhebliche Mittel für Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen eingeplant.

Aus Sicht der Anlagenbuchhaltung ist der Abnutzungsgrad der Straßen unproblematisch. Die Inventur erfolgt jährlich für jeweils einen Teil der Straßen. Die aktuellen Zustände der Straßen sind daher bekannt. Für die Straßenunterhaltung und Instandsetzung sind in den kommenden Jahren ebenfalls erhebliche Mittel eingeplant. Damit begegnet die Stadt dem Werteverzehr und vermeidet unerwartete Risiken.

- Die Zustände der Vermögensgegenstände sind bekannt. Mit den geplanten Unterhaltungs und Investitionsmaßnahmen werden haushaltswirtschaftlichen Risiken vermieden.

Insgesamt hat Rheinbach nur wenig Anlagevermögen ausgelagert. Hinzu kommt, dass durch meist nur mittlere Gesamtnutzungsdauern höhere Abschreibungen entstehen als bei langen Gesamtnutzungsdauern. In Verbindung mit hohen Bilanzwerten ergeben sich so für Rheinbach

erhöhte Belastungen aus Abschreibungen. Die Abschreibungsintensität²¹ ist in Rheinbach in 2018 mit 12,6 Prozent sehr hoch. Nur zwei der 85 verglichenen Kommunen haben eine noch höhere Abschreibungsintensität. In 2019 liegt die Abschreibungsintensität der Stadt Rheinbach verglichen mit 29 Kommunen mit 12,8 Prozent beim Maximalwert.

- Die Stadt Rheinbach hat eine erhöhte Belastung aus Abschreibungen. Mit mittleren Gesamtnutzungsdauern minimiert sie das Risiko aus vorzeitigen Anlagenabgängen.

Die höheren Abschreibungen wirken sich auf die Investitionsquoten aus. Diese liegen in Rheinbach in den Jahren 2014 bis 2019 bei durchschnittlich 65 Prozent. Die Stadt hat in diesem Zeitraum durchschnittlich 6,8 Mio. Euro jährlich investiert. Demgegenüber stehen hohe durchschnittliche Abschreibungen von 9,1 Mio. Euro. Der Bilanzwert des Anlagevermögens wird in den kommenden Jahren weiter abnehmen, da sich das Verhältnis von Abschreibungen und Investitionen auch nach 2020 fortsetzt.

- Die Gefahr eines Investitionsstaus ist allenfalls langfristig gegeben, wenn größere Teile des abgeschriebenen Vermögens ersetzt werden müssen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Rheinbach überschreitet die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzungen um mehr als drei Monate. Hierdurch wird die Haushaltsausführung verzögert.

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

²¹ Abschreibungsintensität = (Bilanzielle Abschreibungen auf Anlagevermögen / ordentliche Aufwendungen) x 100

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 Entwürfe der Haushaltspläne der **Stadt Rheinbach** werden dem Rat verspätet zugeleitet. Entsprechend später erfolgt auch die Beschlussfassung. In den Jahren 2016 bis 2020 erfolgte die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erst im zweiten Quartal. Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW werden somit nicht eingehalten. Die Haushaltssatzung darf erst nach der Anzeige bei der Aufsichtsbehörde öffentlich bekannt gemacht werden. Bis zur Bekanntmachung unterliegt die Stadt den Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte einen früheren Beschluss der Haushaltssatzung anstreben, um Verzögerungen in der Haushaltsausführung zu vermeiden.

Seit dem Jahr 2017 beschließt die Stadt Rheinbach die Jahresabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Frist.

Bei den Gesamtab schlüssen gibt es derzeit eine starke Verzögerung. Derzeit wird der Gesamtabschluss 2010 aufgestellt. Wie bereits im Abschnitt 1.3.5.1 „Verbindlichkeiten“ dargestellt, ist die Bedeutung der Beteiligungen eher gering. Die Stadt hat nach eigener Einschätzung aufgrund der überschaubaren Beteiligungsstruktur auch ohne Gesamtabschluss einen Überblick über die Beteiligungen. Die gpaNRW verweist zur Beteiligungssteuerung wir auf den Teilbericht 2 „Beteiligungen“.

Das Finanzcontrolling der Stadt Rheinbach ist dezentral organisiert. Die Stadt hat Budgets gebildet, die von den Budgetverantwortlichen in den jeweiligen Sachgebieten überwacht werden. Die in der Finanzsoftware hinterlegte Budgetierung unterstützt die Budgetüberwachung. Überschreitungen werden von den Budgetverantwortlichen meist frühzeitig erkannt. Die Deckung von Budgetüberschreitungen ist bisher unproblematisch.

In Rheinbach findet morgens regelmäßig eine kurze Besprechung der Führungskräfte statt. Diese Besprechung wird unter anderem dazu genutzt, Abweichungen einzelner Haushaltspositionen zu analysieren und Deckungsmöglichkeiten für über- oder außerplanmäßige Aufwendungen abzustimmen.

Darüber hinaus erfolgen Verwaltungsvorstandssitzungen vor jeder Ratssitzung. In diesen Sitzungen werden die Haushaltsentwicklung und Planabweichungen thematisiert.

Die Stadt Rheinbach hat den überwiegenden Teil der Aufwendungen Budgets zugeordnet und für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Ab einer Budgetüberschreitung von 10.000 Euro ist grundsätzlich die Zustimmung des Rates erforderlich. Unaufschiebbare Planüberschreitungen, d.h. aufgrund von gesetzlichen Vorschriften oder Verträgen zu leistende Aufwendungen sind hiervon ausgenommen²². Über diese Aufwendungen entscheidet die Verwaltung. Die Planüberschreitungen werden dem Rat zur Kenntnis gegeben.

²² Ratsbeschluss vom 17.10.2020

Der Rat der Stadt Rheinbach wird darüber hinaus im dritten Quartal des Jahres mit einem Controllingbericht umfassend über die Haushaltsentwicklung informiert. Im Controllingbericht wird das voraussichtliche Jahresergebnis prognostiziert. Für die Bereiche Jugend und Kinderbetreuung, Asyl und Flüchtlinge sowie Gebührenhaushalte werden separate Prognosen erstellt. Die Ergebnisse dieser Positionen haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert.

Zudem werden Positionen, die die Ergebnisveränderungen maßgeblich beeinflussen, detailliert analysiert. Gegensteuerungsmaßnahmen sind von 2010 bis 2019 nicht erfolgt. Die Stadt hat aufgrund der vorsichtigen Planung und der konjunkturellen Entwicklung in allen Jahren im Vergleich zur Haushaltsplanung deutlich bessere Ist-Ergebnisse erreicht.

- Aufgrund der vorsichtigen Planung sind Gegensteuerungsmaßnahmen bisher nicht erforderlich. Die einmalige umfassende Information der Politik ist ausreichend.

Die prognostizierten Verschlechterungen des Ist-Ergebnisses 2020 werden durch den pauschalierten Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle²³ und die Bilanzierungshilfe des NKF-CIG aufgefangen. Die Ratsmitglieder werden im Vorbericht zum Haushaltsplan 2021 ausführlich zur in künftigen Haushaltsjahren zu tragenden Haushaltsbelastungen informiert.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Rheinbach erreicht den Haushaltsausgleich in 2021 nach den Planungen des Haushalts 2020 durch erhebliche Konsolidierungserfolge im eigenen Einflussbereich und durch die nicht im eigenen Einflussbereich liegende positive konjunkturelle Entwicklung.

- **Feststellung**

Die Stadt gleicht die sich aus den Folgen der Pandemie ergebende Haushaltsbelastung im Haushaltsplan 2021 durch außerordentliche Erträge aus der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG aus. Dies wird neben steigenden Soziallasten zu künftigen Haushaltsbelastungen führen.

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.

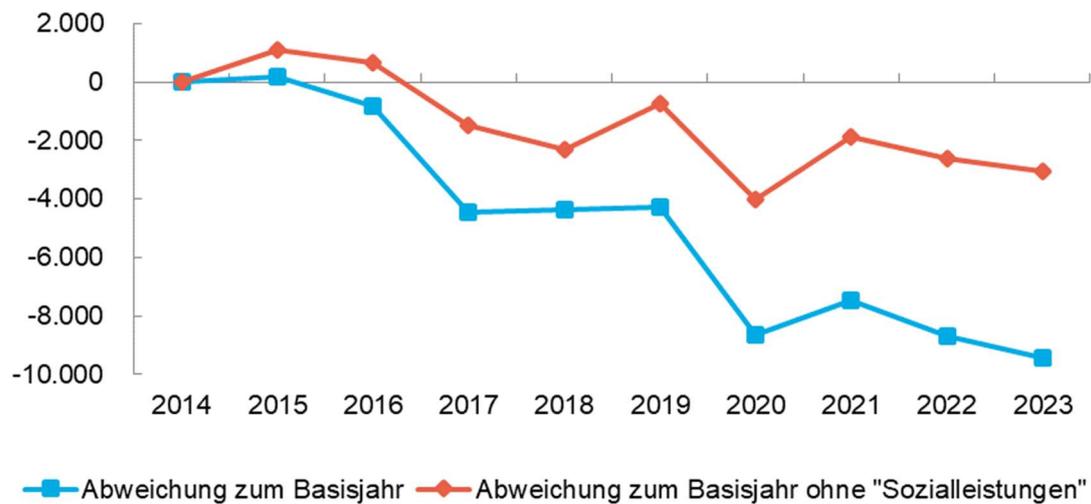
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen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

²³ Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder

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 7 und 8 der Anlage 1.5 enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2023



2014 bis 2019 = Jahresergebnisse; ab 2020 Planwerte des Haushalts 2020

Die folgenden wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt im eigenen Einflussbereich umgesetzt:

- Umstellung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte in Gebührenhaushalten
- Eigenkapitalverzinsung des Wasserwerks
- Höhere Parkgebühren
- Höhere Elternbeiträge in Kindergärten
- Höhere Mieten und Nutzungsgebühren
- Deckelung von Umlagen an die Musikschule und die VHS
- Hebesatzerhöhungen

Der dargestellte vorübergehende Aufwärtstrend in 2018 und 2019 wird wesentlich durch stärkere Hebesatzerhöhungen für die Grundsteuer B hervorgerufen. In 2019 sind die Erträge aus dieser Steuer um 1,1 Mio. Euro höher als in 2017. In 2021 hat die Stadt - entsprechend der Planungen im HSK - den Hebesatz der Grundsteuer B nochmals deutlich angehoben. Dies führt ebenfalls zu einem positiven Ausschlag der blauen und roten Linie. Nähere Erläuterungen zu Realsteuern werden im folgenden Abschnitt 1.4.2.1 „Auswirkungen der Realsteuern“ dargestellt.

Die in der Grafik in 2020 dargestellte Ergebnisverschlechterung spiegelt auch die vorsichtigen Planannahmen der Stadt Rheinbach wider. Von 2020 bis 2023 zeigt die Grafik im Vergleich zu 2014 deutlich schlechtere bereinigte Jahresergebnisse. Hieraus folgt, dass die Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich nicht ausreichen, um die Aufwandssteigerungen aufzufangen. Der Haushaltsausgleich 2021 wird somit auch wesentlich durch die konjunkturell bedingt positive Entwicklung der bereinigten Positionen erreicht.

- Die im eigenen Einflussbereich umgesetzten umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen haben die Ergebnisentwicklung positiv beeinflusst. Sie reichen aber nicht aus, um die Aufwandssteigerungen auszugleichen.

Der dargestellte Verlauf wird entscheidend von den Teilergebnissen der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ geprägt. Ohne diese Produktbereiche verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis immer noch um drei Mio. Euro (rote Linie in der o.g. Grafik). Die Teilergebnisse der beiden Produktbereiche führen in 2023 verglichen mit 2014 zu Mehrbelastungen von 6,4 Mio. Euro.

Insbesondere die Unterbringung und Versorgung der geduldeten Flüchtlinge führt nach Berechnung der Stadt zu deutlichen Mehraufwendungen. Im Vergleich von 2014 zu 2023 beziffert die Stadt die Mehrbelastung aus der Flüchtlingsunterbringung abzüglich der dazugehörigen Erträge auf 2,8 Mio. Euro jährlich. Zudem wird das Ergebnis des Produktbereichs Kinder Jugend und Familienhilfe durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung zunehmend belastet.

Die Stadt hat die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen im **Haushaltsplan 2021** durch den Ansatz der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG kompensiert (s. Darstellung unter 1.3.1 Haushaltsstatus – Tabelle „Jahresergebnisse und außerordentlicher Ertrag Rheinbach in Tausend Euro lt. Haushaltsplan 2021“). Der Haushaltsausgleich wird in kommenden Jahren schwieriger, da die Bilanzierungshilfe nach derzeitiger Rechtslage nicht über das Jahr 2024 hinaus angesetzt werden kann. Die bis dahin angesetzte Bilanzierungshilfe muss zudem abgeschrieben werden oder wahlweise gegen das Eigenkapital gebucht werden. Daher sollte die Stadt weitere Konsolidierungsschritte vorbereiten.

→ **Empfehlung**

Die ab 2021 erkennbare Verschlechterung der konjunkturellen Lage sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Stadt Rheinbach sollte den Haushaltsausgleich über 2024 hinaus auch nach Fortfall der Bilanzierungshilfe anstreben.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt Rheinbach hat mit dem HSK 2013 – 2021 deutliche Hebesatzerhöhungen beschlossen. In der folgenden Tabelle vergleicht die gpaNRW die Hebesätze und die Erträge der Grund- und Gewerbesteuer bei Eintritt ins HSK 2013 und bei Erreichen des Haushaltsausgleichs 2021:

Vergleich Realsteuern in Rheinbach 2013 und 2021

	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer	
	Hebesatz v.H.	Ertrag	Hebesatz v.H.	Ertrag	Hebesatz v.H.	Ertrag
2013	280	102	435	4.423	445	10.802
2021*	452	153	753	8.252	531	18.052
Differenz	172	51	318	3.829	86	7.250

* lt Haushaltsplan 2021

Rheinbach hat die Hebesatzerhöhungen in kleinen jährlichen Schritten umgesetzt. Ab 2018 hat die Stadt insbesondere den Hebesatz der Grundsteuer B stärker erhöht, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. In der Summe erzielt die Stadt aus den o.g. Steuerarten in 2021 voraussichtlich rund 11,1 Mio. Euro höhere Erträge als in 2013.

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

Interkommunaler Vergleich der Hebesätze 2019

	Stadt Rheinbach	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	386	336	355	296
Grundsteuer B	641	617	580	547
Gewerbesteuer	519	489	477	417

Die Stadt Rheinbach hat bereits in 2019 höhere Hebesätze als die Vergleichskommunen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass auch die meisten anderen Kommunen in den nächsten Jahren weitere Hebesatzanhebungen vornehmen müssen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Ermächtigungen werden in Rheinbach nur einmalig übertragen. Dennoch sind die in 2019 übertragenen investiven Ermächtigungen von 8,2 Mio. Euro höher als der Umfang der Investitionen, die die Stadt insgesamt in einem Jahr tätigen kann.

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

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

Ordentliche Aufwendungen Stadt Rheinbach 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	56.985	60.505	71.553	71.378	73.997	76.900
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	6	43	37	91
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent*	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	56.985	60.505	71.559	71.421	74.035	76.991
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	57.431	60.218	66.069	70.040	73.458	76.852
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,8	99,5	92,3	98,1	99,2	99,8

* Ermächtigungsübertragung / (fortgeschriebener Ansatz - Ermächtigungsübertragung) *100

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen Rheinbach 2018

Kennzahl	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro	1,37	0,00	0,00	3,98	28,52	80,97	59

Viele der verglichenen Kommunen führen bei den ordentlichen Aufwendungen keine Ermächtigungsübertragungen durch. Daher liegen Minimumwert und 1. Viertelwert bei 0,00 Prozent. In **Rheinbach** haben die Ermächtigungsübertragungen der ordentlichen Aufwendungen ebenfalls eine geringe Bedeutung. Sie wurden bisher für die Beschaffung von geringwertigen Wirtschaftsgütern getätigt. Zukünftig sollen keine ordentlichen Aufwendungen mehr übertragen werden.

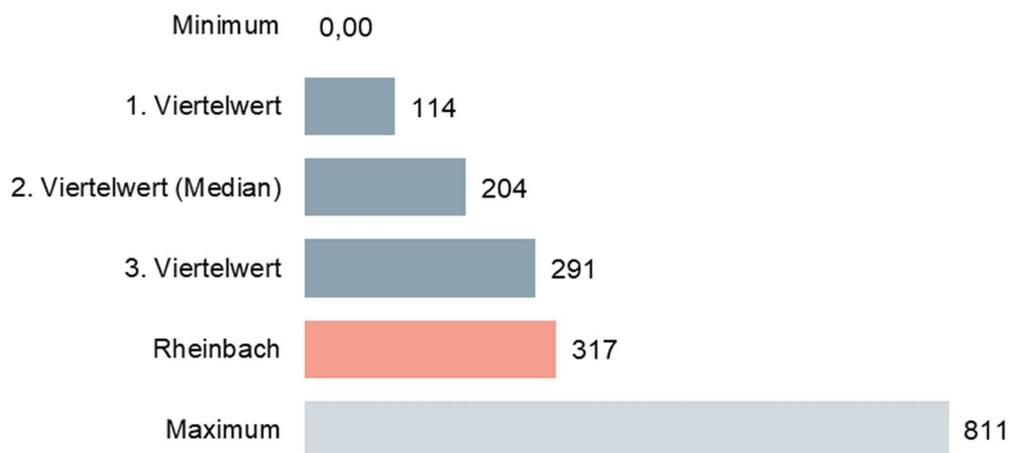
Investive Auszahlungen Stadt Rheinbach 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.321	4.882	21.743	8.819	18.271	11.511
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.840	989	1.311	3.029	3.223	8.604
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	34,6	20,3	6,0	34,3	17,6	74,7
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.161	5.871	23.054	11.848	21.494	20.116
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	25,7	16,8	5,7	25,6	15,0	42,8
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.953	2.547	8.252	4.467	11.344	7.311
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	69,2	43,4	35,8	37,7	52,8	36,3

Die getätigten investiven Ermächtigungsübertragungen werden nur teilweise im Folgejahr in Anspruch genommen. Verglichen mit den Ist-Auszahlungen zeigt sich, dass im Betrachtungszeitraum weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze auch verausgabt werden. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen liegt in 2019 nur bei 36,3 Prozent.

In das Jahr 2018 hat die Stadt Rheinbach investive Auszahlungsermächtigungen von 3,2 Mio. Euro übertragen. Das entspricht rund 119 Euro je Einwohner. In 2019 steigen Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Rheinbach auf 317,26 Euro. Dies ist mehr als das 2,5-fache des Vorjahres. Die Ermächtigungsübertragungen 2019 übersteigen zudem den tatsächlich im IST investierten Betrag. Damit stehen sie nicht mehr im Einklang mit der tatsächlichen Umsetzbarkeit der geplanten Maßnahmen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) Rheinbach je Einwohner in Euro 2019



Im Wesentlichen sind die Ermächtigungsübertragungen für Baumaßnahmen erfolgt. Einen großen Anteil haben Investitionen an der Gesamtschule und für die Erschließung des Gewerbegebietes „Wolbersacker“.

Die Stadt Rheinbach hat in den Vorjahren Entscheidungen zur Übertragung von Ermächtigungen entsprechend der gesetzlichen Regelung des § 22 KomHVO getroffen. Ergänzend wendet die Stadt hilfsweise den Leitfadens des Innenministeriums zu Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung vom 06. März 2009²⁴ für Ermächtigungsübertragungen an. Da diese Vorgehensweise nicht mehr der aktuellen Rechtslage entspricht, hat die Stadt zum Ende der Prüfung eigene Regelungen formuliert und dem Rat zur Entscheidung vorgelegt.

Die Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg Kreises hat in der Genehmigungsverfügung zum Haushalt 2020 darauf hingewiesen, dass Ermächtigungsübertragungen möglichst nicht oder nur sehr zurückhaltend erfolgen sollen. Auch für in vorangegangenen Jahren beabsichtigte und bereits anfinanzierte Projekte soll lt. Genehmigungsverfügung geprüft werden, ob eine Ermächtigungsübertragung vermieden werden kann.

Bei der Haushaltsplanung berät sich die Kämmerei mit den jeweiligen Fachgebieten zu den einzelnen Ermächtigungsübertragungen. Noch nicht begonnene Maßnahmen werden nicht übertragen. Sie müssen neu veranschlagt werden.

Die nochmalige Übertragung von Ermächtigungen, die bereits im Vorjahr übertragen wurden, ist in Rheinbach grundsätzlich nicht möglich. Die hohen Summen der Ermächtigungsübertragungen resultieren aus einer insgesamt zu umfangreichen Investitionsplanung für die jeweiligen Jahre.

In der Vergangenheit hat die Stadt Rheinbach einige Großprojekte, wie die Gesamtschule, Flüchtlingsunterkünfte und die Erschließung des neuen Gewerbegebietes geplant. Projekte dieser Größenordnung hat sie aus personellen Gründen nur verzögert umgesetzt. Zudem hat die Stadt aufgrund der guten konjunkturellen Lage in mehreren Ausschreibungen zu wenige bzw. überbezahlte Angebote erhalten. Auch dies hat zu Verzögerungen geführt.

Nach derzeitigen Erkenntnissen stehen in Zukunft keine größeren neuen Projekte an. Dennoch ergeben die vielen Einzelmaßnahmen lt. **Haushaltsplan 2021** in 2021 ein Investitionsvolumen von 12,5 Mio. Euro. Hinzu kommen die von 2020 nach 2021 übertragenen Ermächtigungen von 3,8 Mio. Euro. Damit liegen die fortgeschriebenen Ansätze weiterhin über dem Umfang, der in der Vergangenheit tatsächlich umgesetzt werden konnte. Die Stadt hat zwar eine Prioritätenliste für die Investitionen erstellt. Die Veranschlagung beinhaltet aber weiterhin einen zu optimistischen Zeitplan für die Maßnahmenausführung. Eine weitere Verzögerung von Maßnahmen ist demnach auch im nächsten Jahr zu befürchten.

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

²⁴ Vorlage BV/1317/2020 zur Entscheidung des Rates am 10.02.2020

ter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zeitliche Prioritäten für ihre Investitionen festlegen. Die Haushaltsplanung sollte einschließlich Ermächtigungsübertragungen nur die Maßnahmen beinhalten, die realistisch im jeweiligen Planjahr umsetzbar sind.

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 Rheinbach hat bereits gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fördermittelakquise geschaffen. Die Vernetzung zwischen Fördermittelrecherche und Planung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen könnte noch verbessert werden.

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

In der **Stadt Rheinbach** wird die Fördermittelaquise zentral von der Kämmerei organisiert. Sie pflegt eine für alle Mitarbeiter zugängliche Datei, die eine Vielzahl von Förderprogrammen enthält. Weitergehende Informationen und Dokumente sind direkt verlinkt (z.B. Förderrichtlinien, Info-Schreiben etc.). Die Fachdienststellen werden per E-Mail über neue Förderprogramme in der Datei informiert. Die gpaNRW sieht diese Datei im Sinne der zuvor beschriebenen Sollvorstellung positiv.

Die Stadt Rheinbach hat ihre Fördermittelakquise bisher nicht in einer Prozessdarstellung oder einer Dienstanweisung verschriftlicht. Sie erreicht jedoch über die jährliche Mittelanforderung einen hohen Ausschöpfungsgrad möglicher Förderungen. Die jeweiligen Dienststellen werden aufgefordert, Fördermöglichkeiten zu jeder Mittelanmeldung zu prüfen. Dies wird durch die bereits genannte zentrale Datei unterstützt.

Zusätzlich hat die Stadt aktuell einen Fördermittelberater des Rhein-Sieg-Kreises damit beauftragt, für alle geplanten Maßnahmen Förderpotenziale, die noch nicht ausgeschöpft wurden, zu ermitteln. Der Fördermittelberater der Wirtschaftsförderung des Rhein-Sieg-Kreises hat im Lauf der Prüfung auf vier weitere, bisher nicht in Anspruch genommene Programme hingewiesen.

- Die zentrale Fördermittelakquise Stadt Rheinbach ermöglicht einen guten Überblick über die vorhandenen Förderprogramme. Die Stadt verbessert zusätzlich ihre Fördermittelausschöpfung durch den Einsatz des Fördermittelberaters.

Derzeit gibt es keine Verknüpfung zwischen der zentralen Datei der Fördermöglichkeiten und den damit geförderten Maßnahmen. Die Datei sollte in Verbindung mit den aufgelisteten Fördermöglichkeiten mindestens die folgenden Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte in der Datei zu den Förderprogrammen auch die jeweils geförderten Maßnahmen mit weiteren Informationen wie Fördermittelhöhe, Förderzeitraum, Fristen u.a., ergänzen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheinbach hat die Fördermittelbewirtschaftung dezentral organisiert. Dies verbessert die fachliche Abwicklung von Fördermaßnahmen. Es fehlt jedoch ein Gesamtüberblick über den Stand der Fördermittelbewirtschaftung.

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

In Rheinbach gibt es kein zentrales förderbezogenes Controlling.

Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt in **Rheinbach** dezentral durch die Produktverantwortlichen. Den Produktverantwortlichen sind die Details der jeweiligen Maßnahmen bekannt. Sie stellen sicher, dass der Maßnahmenbeginn und die Maßnahmendauer förderunschädlich gestaltet werden. Zudem achten sie darauf, dass die Auszahlungen entsprechend der Zuwendungsbescheide getätigt werden. Insofern führen die jeweiligen Produktverantwortlichen in eigener Zuständigkeit ein förderbezogenes Controlling durch.

Eine zentrale Übersicht zum Fortschritt der geförderten Maßnahmen gibt es derzeit nicht. Hier würde sich ebenfalls eine erweiterte Information in der Datei der Fördermöglichkeiten anbieten. Dies würde einen Gesamtüberblick ermöglichen, den die Stadt auch zur Information der politischen Gremien nutzen könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte den Umsetzungsstand der Fördermittelbewirtschaftung in einer zentralen Datei dokumentieren. Zur Umsetzung sollte innerhalb der Verwaltung und auch gegenüber der Politik berichtet werden. Dies würde zu mehr Transparenz führen.

Laut Auskunft der Stadt ist in der Vergangenheit nur einmal ein größerer Betrag zurückgezahlt worden. Dabei handelte es sich um eine Maßnahme, die über einen Zeitraum von 20 Jahren durchgeführt wurde.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Rheinbach überschreitet die Fristen für die Anzeige der Haushalts-satzungen um mehr als drei Monate. Hierdurch wird die Haushaltsausführung verzögert.	56	E1	Die Stadt Rheinbach sollte einen früheren Beschluss der Haushaltssat-zung anstreben, um Verzögerungen in der Haushaltsausführung zu ver-meiden.	57
F2	Die Stadt gleicht die sich aus den Folgen der Pandemie ergebende Haushalts-belastung im Haushaltsplan 2021 durch außerordentliche Erträge aus der Bi-lanzierungshilfe nach NKF-CIG aus. Dies wird neben steigenden Soziallasten zu künftigen Haushaltsbelastungen führen.	58	E2	Die ab 2021 erkennbare Verschlechterung der konjunkturellen Lage sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Stadt Rhein-bach sollte den Haushaltsausgleich über 2024 hinaus auch nach Fortfall der Bilanzierungshilfe anstreben.	60
F3	Ermächtigungen werden in Rheinbach nur einmalig übertragen. Dennoch sind die in 2019 übertragenen investiven Ermächtigungen von 8,2 Mio. Euro höher als der Umfang der Investitionen, die die Stadt insgesamt in einem Jahr tätigen kann.	61	E3	Die Stadt sollte zeitliche Prioritäten für ihre Investitionen festlegen. Die Haushaltsplanung sollte einschließlich Ermächtigungsübertragungen nur die Maßnahmen beinhalten, die realistisch im jeweiligen Planjahr umsetz-bar sind.	65
F4	Die Stadt Rheinbach hat bereits gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fördermittelakquise geschaffen. Die Vernetzung zwischen Fördermittelrecher-che und Planung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen könnte noch verbessert werden.	65	E4	Die Stadt Rheinbach sollte in der Datei zu den Förderprogrammen auch die jeweils geförderten Maßnahmen mit weiteren Informationen wie För-dermittelhöhe, Förderzeitraum, Fristen u.a., ergänzen.	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Rheinbach hat die Fördermittelbewirtschaftung dezentral organisiert. Dies verbessert die fachliche Abwicklung von Fördermaßnahmen. Es fehlt jedoch ein Gesamtüberblick über den Stand der Fördermittelbewirtschaftung.	66	E5	Die Stadt Rheinbach sollte den Umsetzungsstand der Fördermittelbewirtschaftung in einer zentralen Datei dokumentieren. Zur Umsetzung sollte innerhalb der Verwaltung und auch gegenüber der Politik berichtet werden. Dies würde zu mehr Transparenz führen.	67

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	100	92,08	99,18	101	103	110	30
Eigenkapitalquote 1	19,33	8,01	14,93	33,72	46,09	63,20	30
Eigenkapitalquote 2	47,90	32,17	46,82	56,23	68,72	86,86	30
Fehlbetragsquote	0,44	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	46,40	0,06	25,05	31,62	35,44	48,29	30
Abschreibungsintensität	12,78	2,69	5,19	6,99	8,48	12,78	29
Drittfinanzierungsquote	46,97	12,32	47,67	54,37	66,57	93,66	28
Investitionsquote	73,63	29,41	70,41	113	142	327	29
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	69,13	69,13	83,37	90,54	98,17	109	30
Liquidität 2. Grades	15,65	8,64	31,61	88,54	185	583	30
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	19,35	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,06	2,03	3,54	6,35	9,95	19,90	30

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	2,06	0,00	0,61	1,27	1,82	6,33	30
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	59,13	32,39	47,05	54,69	59,13	72,28	29
Zuwendungsquote	11,81	11,05	15,08	20,04	25,33	37,39	30
Personalintensität	20,01	13,13	17,21	20,44	23,31	31,24	30
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,19	10,91	15,40	17,38	21,12	31,64	30
Transferaufwandsquote	43,02	37,05	40,22	43,21	46,64	58,24	30

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-3.716	-906	-4.717	2.623	-273	
Gewerbesteuererträge	12.609	16.617	14.156	20.427	18.984	16.558
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	13.810	14.241	15.064	16.170	16.908	15.238
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	940	969	1.207	1.679	1.861	1.331
Ausgleichsleistungen (405)	1.385	1.410	1.481	1.532	1.588	1.479
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	83	0	17

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	285	862	992	0	428
Summe der Erträge	28.744	33.521	32.769	40.883	39.340	35.051
Steuerbeteiligungen (534)	1.853	2.267	2.069	2.681	2.652	2.304
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	10.377	10.978	11.181	10.809	12.480	11.165
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	152	110	0	0	entf.
Summe der Aufwendungen	12.230	13.397	13.360	13.490	15.132	13.469
Saldo	16.515	20.124	19.410	27.393	24.208	21.582

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital 1	68.624	65.254	62.974	58.286	61.426	61.183
Sonderposten für Zuwendungen	50.860	47.949	46.182	44.294	42.479	48.376
Sonderposten für Beiträge	49.172	47.335	46.046	44.627	43.032	42.085
Eigenkapital 2	168.656	160.538	155.201	147.207	146.937	151.644
Bilanzsumme	333.869	326.168	324.452	319.158	320.512	316.568

Tabelle 5: Schulden Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	54.119	53.937	50.980	53.002	52.218	49.544
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	54.020	52.920	56.550	52.520	49.135	45.613

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	39	33	27	21	13	7
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.966	1.486	1.266	2.236	2.727	3.002
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	533	514	744	618	1.064	1.075
Sonstige Verbindlichkeiten	1.138	1.198	1.940	1.471	1.502	1.366
Erhaltene Anzahlungen	7.840	9.991	11.105	13.072	15.781	12.228
Verbindlichkeiten	119.655	120.079	122.612	122.940	122.440	112.835
Rückstellungen	16.028	16.033	17.449	19.178	22.990	23.950
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	830	1.214	1.344	2.098	1.654	1.927
Schulden	136.512	137.326	141.405	144.216	147.085	138.712

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Rheinbach in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	122.612	122.940	122.440
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen			
Forderungen gegenüber Sondervermögen	20	13	27
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	11.156	11.320	10.862
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	133.747	134.247	133.275

*Wasserwerk der Stadt Rheinbach, Wirtschaftsförderungs- & Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rheinbach mbH, Jugendwohnheim Haus Rheinbach

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2023*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-3.444	-3.716	-906	-4.717	2.623	-273	-499	749	194	708
Gewerbesteuer	13.573	12.609	16.617	14.156	20.427	18.984	20.305	21.194	21.766	22.332
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.360	13.810	14.241	15.064	16.170	16.908	17.208	17.862	18.827	19.862
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	732	940	969	1.207	1.679	1.861	1.984	2.004	1.759	1.796
Ausgleichsleistungen	1.257	1.385	1.410	1.481	1.532	1.588	1.597	1.662	1.709	1.765
Schlüsselzuweisungen vom Land	847	0	0	0	83	0	0	0	0	0
Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	285	862	992	0	1.245	0	0	0
Summe der Erträge	28.769	28.744	33.521	32.769	40.883	40.269	42.339	42.722	44.061	45.756
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten und Gewerbesteuerumlage	1.978	1.853	2.267	2.069	2.681	2.652	1.354	1.397	1.435	1.472
Allgemeine Kreisumlage	9.824	10.377	10.978	11.181	10.809	12.480	12.438	12.685	13.339	13.733
Leistungen nach dem StärkungspaktG	0	0	152	110	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	11.802	12.230	13.397	13.360	13.490	15.132	13.792	14.082	14.773	15.205
Saldo der Bereinigungen	16.967	16.515	20.124	19.410	27.393	25.138	28.548	28.640	29.287	30.551
Saldo der Sondereffekte	0	0	203	727	0	-700	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-20.412	-20.230	-21.233	-24.854	-24.770	-24.710	-29.047	-27.892	-29.094	-29.843
Abweichung vom Basisjahr	0	181	-821	-4.442	-4.358	-4.298	-8.635	-7.480	-8.682	-9.431

*bis 2019 Jahresergebnisse ab 2020 Planwerte des Haushaltsplans 2020

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Rheinbach in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-20.412	-20.230	-21.233	-24.854	-24.770	-24.710	-29.047	-27.892	-29.094	-29.843
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-909	-1.109	-1.375	-2.961	-2.042	-2.928	-3.018	-3.599	-3.704	-3.815
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-5.631	-6.331	-6.666	-6.517	-6.543	-7.181	-8.149	-8.531	-8.919	-9.095
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-13.871	-12.790	-13.192	-15.376	-16.184	-14.601	-17.879	-15.762	-16.471	-16.933
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.081	679	-1.504	-2.313	-730	-4.008	-1.891	-2.600	-3.061

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die Stadt Rheinbach verfügt über drei Mehrheitsbeteiligungen und kann auf ein weiteres Unternehmen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 21 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Hierbei handelt es sich überwiegend um mittelbare Beteiligungen auf der zweiten Beteiligungsebene. Daher verfügt die Stadt Rheinbach im Beteiligungsmanagement nur über geringe Steuerungsmöglichkeiten.

Korrespondierend damit hält die Stadt Rheinbach kaum Beteiligungen, die eine grundlegende wirtschaftliche Bedeutung für den städtischen Haushalt beinhalten. Die Anteile des Anlagevermögens und der Verbindlichkeiten liegen im Vergleich zum Kernhaushalt jeweils bei unter zehn Prozent. Auch die erwirtschafteten Erträge machen im Vergleich zum Kernhaushalt nur einen Anteil von knapp 16 Prozent aus.

Ähnlich geringfügig sind die Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt. Die städtischen Unternehmen entlasten den kommunalen Haushalt in den Jahren 2016 bis 2018 um durchschnittlich 0,7 Mio. Euro. Im Jahr 2018 führten Einmaleffekte zu einer höheren Haushaltsentlastung von rund 1,1 Mio. Euro. Die aktuelle Entwicklung der Beteiligungen und damit verbundene Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt sollten dennoch regelmäßig beobachtet werden. Abweichungen können dann frühzeitig erkannt und diese in der Haushaltsplanung und -steuerung berücksichtigt werden.

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

Alle relevanten Unternehmensdaten werden – überwiegend zentral und digital – erhoben und vorgehalten. Die Jahresabschlüsse aller unmittelbaren Beteiligungen liegen der Stadt Rheinbach in digitaler Form vor.

Die Stadt Rheinbach erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht. Dieser sollte dem Rat zukünftig spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus werden die städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter inklusive der Ratsmitglieder durch regelmäßige Controllingberichte über die Entwicklungen in den Beteiligungen informiert, auf die die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss nehmen kann.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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 25 Beteiligungen, die auf der ersten und zweiten Beteiligungsebene angesiedelt sind. Auf eine niedrige Anzahl von vier Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.

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

Die **Stadt Rheinbach** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 25 Unternehmungen beteiligt. Die Beteiligungen sind auf der ersten und zweiten Beteiligungsebene angesiedelt und werden in sieben verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit neun Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform. Es handelt sich überwiegend um Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 5,0 Prozent. Hierbei handelt es sich überwiegend um mittelbare Beteiligungen über die e-regie GmbH und den Civitec Zweckverband.

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

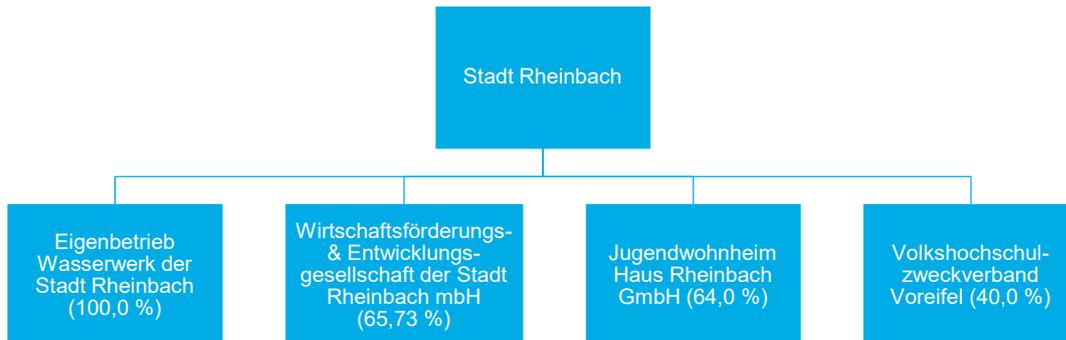
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

Bei der Stadt Rheinbach handelt es sich dabei zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

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



Die Stadt Rheinbach hält ihre Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich auf den Bereich der Versorgung, Wirtschaftsförderung und Bildung.

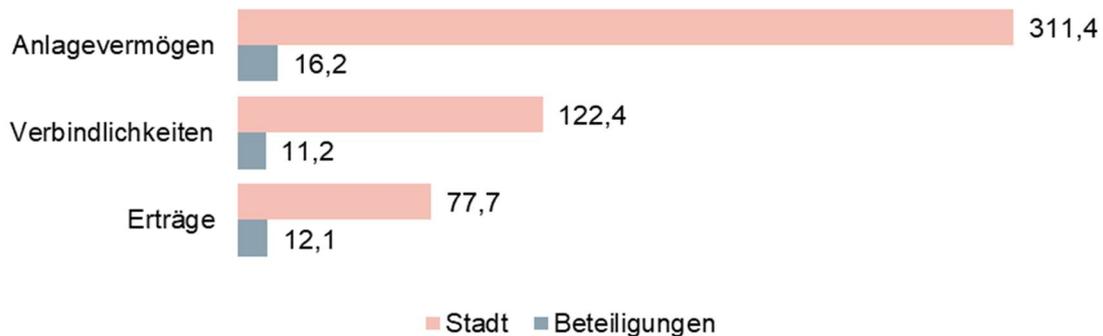
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Rheinbach bilanzieren in Relation zum Kernhaushalt niedrige Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften niedrige Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach gering.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Rheinbach** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen 2018 mit 16,2 Mio. Euro nur sehr wenig Anlagevermögen. In Relation zum städtischen Anlagevermögen entspricht dies rund 5,2 Prozent. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf das Wasserwerk (6,8 Mio. Euro) und die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rheinbach mbH (WFEG), die ebenfalls über 6,8 Mio. Euro an Anlagevermögen verfügt. Die Verbindlichkeiten sind im Wesentlichen bei der WFEG (6,8 Mio. Euro) und dem Wasserwerk (3,4 Mio. Euro) bilanziert. Bei den Erträgen ergibt sich ein vergleichbares Bild. Die WFEG generiert 6,0 Mio. Euro der Erträge, 3,1 Mio. Euro entfallen auf das Wasserwerk.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Rheinbach wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 1,1 Mio. Euro entlastet. In den Jahren 2016 und 2017 fiel die Entlastung geringer aus. Die Beteiligungen der Stadt Rheinbach haben damit jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

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

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	498	291	316
Steuererträge	341	1.134	2.659
Konzessionsabgaben	95	78	70
Gewinnausschüttungen und Dividenden	742	718	768
Sonstige Erträge	2	0	24
Summe	1.678	2.222	3.837

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 4,9 Prozent ihrer ordentlichen Erträge und Beteiligungserträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Die Steuererträge der Stadt Rheinbach sind aufgrund von Nachzahlungen der Raiffeisenbank Rheinbach Voreifel e.G. für die Jahre 2013 bis 2017 im Jahr 2018 deutlich angestiegen.

Daneben erwirtschaftet die Stadt einen bedeutenden Anteil der Erträge in Form von Gewinnausschüttungen. Hiervon entfallen 0,5 Mio. Euro auf die e-regio GmbH & Co. KG und jeweils 0,1 Mio. Euro auf die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft für den Rhein-Sieg-Kreis und das Wasserwerk der Stadt Rheinbach.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	534	607	564
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	672	696	733
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	228	560
Sonstige Aufwendungen	221	9	866
Summe	1.427	1.540	2.723

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 3,7 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Die Aufwendungen sind im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen. Ursächlich sind Erstattungen für Planungskosten und Erdarbeiten, die der WFEG entstanden sind und die bei der Stadt als sonstige Aufwendungen verbucht wurden. Daneben sind 2018 weitere Verlustübernahmen von 560.000 Euro für die WFEG angefallen. Die Umlagen wurden an den Volkshochschulzweckverband Voreifel sowie den Civitec Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung gezahlt. Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entfallen überwiegend auf die e-regio GmbH & Co. KG.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der sonstigen Auswirkung	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	1	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	42	41	41
Bürgschaften (Stand 31.12.)	11.626	11.626	11.626
Summe	11.668	11.668	11.667

Die Stadt Rheinbach hat Bürgschaften von 11,6 Mio. Euro bilanziert. Diese verteilen sich in Höhe von 7,8 Mio. Euro auf die WFEG und in Höhe von 3,8 Mio. Euro auf die Jugendwohnheim Haus Rheinbach GmbH. Die Stadt Rheinbach sollte die Höhe der Bürgschaften zukünftig reduzieren, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Eigenbetrieb Wasserwerk der Stadt Rheinbach für das Beteiligungsmanagement der Stadt Rheinbach 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 Rheinbach ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Rheinbach** ist dezentral organisiert. Die entsprechenden Stellen sind beim

- Bürgermeister,
- dem Ersten Beigeordneten
- dem Kämmerer
- dem Fachgebiet 01 „Rat, Verwaltungsführung, Stadtmarketing“,
- dem Sachgebiet 40.1 „Schulangelegenheiten, VHS, Musikschule“
- dem Sachgebiet 20.1 „Steuerung, KLR, Controlling“

angesiedelt. Zudem werden die für die Erstellung des Beteiligungsberichtes und der sonstigen Berichte benötigten Daten, insbesondere die Jahresabschlüsse, zentral vom Sachgebiet 20.1 sowohl digital als auch in Papierform vorgehalten. Zusätzlich erhält die Stadt Durchschriften der Einladungen und Protokolle der Aufsichtsrats-, Gesellschafter- und Zweckverbandssitzungen. Daneben liegen alle Gesellschaftsverträge und Zweckverbandssatzungen vor. Anstellungsverträge werden aus Gründen des Datenschutzes nicht zentral bei der Stadt vorgehalten, sondern bei Bedarf von den Beteiligungen abgerufen. Bei Änderungen dieser Verträge erfolgt die entsprechende Einbindung der Stadt gemäß der rechtlichen Bestimmungen.

Die Jahresabschlüsse bzw. Geschäftsberichte werden regelmäßig angefordert bzw. nach Erstellung von den Beteiligungen an die Stadt übermittelt. Informationen über anstehende Änderungen, z. B. eines Gesellschaftsvertrags, erhält die Stadt über die von ihr in die jeweiligen Gremien entsendeten Vertreter. Eine Aktualisierung der Daten ist durch Abruf der jeweiligen Daten im Zuge der Erfüllung der Berichtspflichten (Controllingberichte und Beteiligungsbericht) sichergestellt.

Zudem erhält die Stadt entsprechende Informationen über die Durchschriften der Einladungen und Protokolle der Aufsichtsrats-, Gesellschafter- und Zweckverbandssitzungen. An dieser Stelle ist auf die enge personelle Verzahnung mit den bedeutenden Beteiligungen hinzuweisen. So ist der Bürgermeister gleichzeitig

- Vorsteher des Volkshochschulzweckverbandes,
- Vorsitzender des Aufsichtsrates sowie Mitglied der Gesellschafterversammlung der WFEG,
- Vorsitzender des Aufsichtsrates und Mitglied der Gesellschafterversammlung der Jugendwohnheim Haus Rheinbach GmbH,
- Mitglied der Zweckverbandsversammlung des Civitec Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung,

- Mitglied der Kommanditisten- und Gesellschafterversammlung der e-regio GmbH & Co. KG (e-regio).

Zudem ist der Erste Beigeordnete der Stadt Geschäftsführer der WFEG, Mitglied der Zweckbandsversammlung der VHS und stellvertretendes Mitglied sowohl der Zweckbandsversammlung der Civitec als auch der Gesellschafterversammlung der JWH. Ferner ist der Kämmerer Betriebsleiter des Wasserwerks sowie stellvertretendes Mitglied sowohl im Aufsichtsrat als auch in der Gesellschafterversammlung der WFEG. Demnach bestehen zeitnahe Informations- und Steuerungsmöglichkeiten.

Zu den Möglichkeiten der Stadt, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien des Wasserwerks der Stadt Rheinbach die städtischen Interessen berücksichtigt werden, sind zwei Aspekte zu nennen. Zum einen ist hervorzuheben, dass der Betriebsleiter gleichzeitig Kämmerer der Stadt ist. Es bestehen somit eine enge Verzahnung und kurze Informationswege zwischen der Stadt und dem Betrieb. Zum anderen kann die Stadt über den Rat, den Betriebsausschuss und den Haupt- und Finanzausschuss Einfluss auf die wesentlichen Entscheidungen des Betriebs nehmen.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Rheinbach 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 Rheinbach erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht. Der Beteiligungsbericht für die Jahre 2015 und 2016 wurde dem Rat am 30. September 2019 vorgelegt. Die Beteiligungsberichte für 2017 und 2018 befinden sich derzeit in der Aufstellung.

→ Empfehlung

Die fehlenden Beteiligungsberichte ab 2017 sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Verfügung gestellt werden. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtstichtag folgenden Jahres zu erstellen.

Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und enthält neben den gesetzlichen Mindestangaben eine zusammenfassende Übersicht über die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen. Darin enthalten sind die Bilanzsumme, das Jahresergebnis und die direkten Auswirkungen auf das Jahresergebnis des Kernhaushaltes. Die Beteiligungsberichte gehen über die Mindestanforderungen der GemHVO (bzw. der KomHVO) hinaus. So erfolgt nach eingehender Analyse der zur Verfügung stehenden Daten eine eigenständige Bewertung der wirtschaftlichen Lage der Beteiligungen und eine Risikoabschätzung sowohl hinsichtlich möglicher finanzieller Risiken für den städtischen Haushalt als auch der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung.

Beispielsweise erfolgt im Hinblick auf das städtische Wasserwerk neben einer Analyse mit Hilfe der gängigen Kennzahlen auch eine Betrachtung und anschließende Wertung der Rohrnetzverluste, des Wasserabsatzes, des Wasserabsatzes je Einwohner, der Investitionsraten und des Wasserbezugspreises vom Wahnbachtalsperrenverband im Zeitverlauf unter Heranziehung von Vergleichswerten für Deutschland und NRW.

Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Rheinbach gewinnen.

Zusätzlich zum Beteiligungsbericht wird ein Controllingbericht in Bezug auf den städtischen Haushalt erstellt. In diesen fließen die zum jeweiligen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Informationen bezüglich der Situation der bedeutenden Beteiligungen, wie beispielsweise die Prognose über die Höhe eines möglichen Verlustausgleichs für die WFEG, mit ein. Daneben wird im jährlichen Haushaltssicherungskonzept intensiv auf die aus den Beteiligungen resultierenden Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt eingegangen. Zudem behandelt der Lagebericht die wesentlichen Einflussfaktoren der Wirtschaftslage der Stadt und geht daher bei Bedarf auch auf Entwicklungen in den Beteiligungen ein.

Der Controllingbericht wird jährlich etwa im 3. Quartal erstellt und den Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt. Die Erstellung des Haushaltssicherungskonzeptes erfolgt ebenfalls jährlich im Rahmen der Erstellung des Haushaltsplans. Der Lagebericht wird im Zuge des jeweiligen Jahresabschlusses erstellt. Es fließen alle zum Zeitpunkt der Erstellung zur Verfügung stehenden Daten ein. Die Aktualität der Daten variiert, je nach Art der Daten. Demnach werden die städtischen Vertreterinnen und Vertreter gut über die wirtschaftliche Lage der Beteiligungen informiert.

Durch die beschriebene enge personelle Verzahnung, die städtischen Vertreter in den Gremien und einem zusätzlichen engen Austausch mit Vertretern der Beteiligungen wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen unverzüglich über wesentliche Planabweichungen und Risiken informiert werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Rheinbach ergeben.	83	E1	Die fehlenden Beteiligungsberichte ab 2017 sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Verfügung gestellt werden. Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.	83

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheinbach 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 Rheinbach weist im Jahr 2018 einen **niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch geringe Fallzahlen positiv beeinflusst.

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

Auch die Fallzahlen bei den meisten Hilfearten sind relativ niedrig. Nur die Anzahl Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ist im Vergleich zu den anderen Hilfearten höher. Bei den Hilfen für **Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII** sind auch die **Aufwendungen je Hilfefall hoch** und es gibt einen **hohen Anteil an Hilfen für Integrationshelfer**. Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte bei schulischen Hilfen grundsätzlich eine Hospitation stattfinden. Diese ist zwar in den Verfahrensstandards vorgesehen, findet aber in der Praxis wegen fehlender Kooperation der Schulen kaum statt. Bei den Hilfen für Integrationshilfe/Schulbegleitung sollten Poolösungen in Betracht gezogen werden, wenn mehrere Kinder an der gleichen Schule Bedarf haben.

Auffallend ist der **hohe Anteil an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)** im Jahr 2018. Hier weist Rheinbach eine hohe Falldichte auf. Bei der Heimerziehung sind über 50 Prozent der Hilfen für UMA, bei den stationären Hilfen für junge Volljährige sogar 89 Prozent der Hilfefälle. Da die Hilfen für UMA je Hilfefall in Rheinbach recht günstig sind, wirkt sich das auch auf die Aufwendungen je stationärem Hilfefall insgesamt senkend aus. Nach Auskunft des Jugendamtes sind die Fallzahlen für UMA inzwischen rückläufig.

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

Ein umfassendes **Finanzcontrolling** gibt es in Rheinbach noch nicht. Bislang wird lediglich eine Budgetkontrolle in Hinblick auf die Haushaltsansätze durchgeführt. Es wird noch nicht mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet und es gibt kein regelmäßiges Berichtswesen. Ein einmaliger HzE-Bericht wurde im Jahr 2017 erstellt. Dieser enthielt die Entwicklung von Fallzahlen insgesamt und für einzelne Hilfearten. Aufwendungen sind nicht eingeflossen. Der Bericht soll zukünftig fortgeschrieben werden. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Bislang ist die vergleichsweise gute Positionierung bei den Kennzahlen weitestgehend ungesteuert.

Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalles die Wirksamkeit der Hilfe. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungserbringer einen Bericht zur Zielerreichung. Die Berichte sind nicht standardisiert. In den Hilfeplangesprächen werden zudem der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch die Beteiligten im Gespräch bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht. Die Laufzeiten und die Altersstruktur wurden für den HzE Bericht im Jahr 2017 ausgewertet.

Das Jugendamt setzt eine Jugendamtssoftware für alle Bereiche ein. Abweichend davon wird im Bereich Hilfe zur Erziehung eine durch das Rechenzentrum entwickelte Datenbank verwendet. In dieser sind alle Vordrucke und die Verfahrensstandards hinterlegt. Auch eine Schnittstelle zur Finanzsoftware ist vorhanden.

Die Stadt Rheinbach hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe in einem **Handbuch** hinterlegt. Diese könnten noch durch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten und Bearbeitungsfristen ergänzt werden. Neben den allgemeinen Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren gibt es separate Standards für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und für die Verselbständigung bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

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 Finanzstatistik²⁵ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die 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.

Im Rahmen der Prüfung wurden die Aufwendungen und Fallzahlen für die Jahre 2016 bis 2019 abgefragt. Die Stadt Rheinbach konnte nur Daten für das Jahr 2018 zur Verfügung stellen, da diese manuell erhoben werden mussten, was einen hohen Zeitaufwand verursacht hat. Die Analyse kann deshalb nur eingeschränkt erfolgen und es können in diesem Teilbericht keine Entwicklungen dargestellt werden.

²⁵ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

3.3 Strukturen

- Die Stadt Rheinbach ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen eher begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

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

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen²⁶ der **Stadt Rheinbach** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Rheinbach im Jahr 2018

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,38	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,6	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

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

Die Stadt Rheinbach hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der oberhalb des Median des interkommunalen Vergleichs liegt. Mehr als 50 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben einen niedrigeren Anteil. Der erhöhte Anteil wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Der Stadt ist die Entwicklung der Altersgruppe der 0 bis unter 21-jährigen Einwohner bekannt. Diese Daten werden auch für die Bedarfsplanung im Bereich der Schulen und der Kindertagesbetreuung benötigt und verwendet. Hierbei werden die Daten von IT.NRW zugrunde gelegt.

²⁶ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2017), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die Stadt Rheinbach hat einen geringen Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II. Er ist niedriger als bei 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann sich entlastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Die Stadt Rheinbach ist dem Jugendamtstyp 6 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund²⁷ zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut. Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine ausgesprochen hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Laut Bericht 2019 der AKJ haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe bzw. sehr hohe Kinderarmut. 31 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine geringe Kinderarmut. Die Stadt Rheinbach hat, wie noch 35 weitere Kommunen dieser Größenordnung, eine sehr geringe Kinderarmut. Auch dies kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Rheinbach** sind die Strukturen grundsätzlich bekannt. Es erfolgen allerdings hierzu keine regelmäßigen Auswertungen. Im Rahmen der Jugendhilfeplanung werden verschiedene Daten zu Fallzahlenentwicklungen und Informationen von Trägern aufbereitet und konkrete Bedarfssituationen ermittelt. In Rheinbach gibt es neben dem Ortskern noch einige größere Ortsteile mit Besonderheiten in der Infrastruktur. Hierfür werden konkrete Angebote, auch im Bereich der Jugendhilfe, erarbeitet. Auch Daten der Kindertagesbetreuung und der Schulen werden im Rahmen der Jugendhilfeplanung aufbereitet.

Eine regelmäßige differenzierte sozialräumliche Planung, in die diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, einfließen, gibt es in Rheinbach nicht. Laut Auskunft des Jugendamtes gibt es in Rheinbach wenig Besonderheiten und kaum unterschiedliche Strukturen in einzelnen Ortsteilen. Laut Aussage der Stadt baut der Rhein-Sieg-Kreis eine einheitliche Sozial- und Gesundheitsplanung für das gesamte Kreisgebiet auf.

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

²⁷ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

In Rheinbach gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept und eine Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang nicht.

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 Rheinbach** hat bereits Angebote im präventiven Bereich. Es gibt Angebote der frühen Hilfen, der Familienhebammen, der Familienzentren und der Schulsozialarbeit. Außerdem gibt es Angebote der Jugendarbeit in drei Ortschaften.

Bislang gibt es noch keine flächendeckenden Angebote für alle Altersgruppen in Form einer lückenlosen Präventionskette. Gerade in der Altersgruppe zwischen der Kindertagesbetreuung und der weiterführenden Schule fehlen noch präventive Angebote.

Die präventiven Angebote werden nicht im Jugendamt koordiniert, aber es bestehen intensive Kontakte und auch eine Netzwerkarbeit über die Arbeitsgemeinschaft „Offene Jugendarbeit“. Hier werden Angebote abgestimmt. Auch zu Trägern angrenzender Gemeinden bestehen Kontakte. Im Rahmen der Netzwerkarbeit der frühen Hilfen der linksrheinischen Jugendämter des Rhein-Sieg-Kreises arbeitet die Stadt intensiv mit den betroffenen Akteuren, wie z.B. Hebammen, Kindertageseinrichtungen, Polizei, Beratungsstellen und Schulen zusammen. Es finden regelmäßige Treffen statt, in denen Angebote besprochen und geplant werden.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen sowie eine lückenlose Präventionskette aufbauen. Die Angebote sollten durch das Jugendamt gesteuert und koordiniert werden.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

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

Das Jugendamt und das Fachgebiet für Schule und Sport sind unterschiedliche Fachgebiete, aber einem Fachbereich zugeordnet. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen. In **Rheinbach** erfolgt eine Zusammenarbeit und Abstimmung zu einzelnen Themen, unter anderem im Rahmen der Schulsozialarbeit und der präventiven Angebote.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist zentral im Jugendamt untergebracht. Eine sozialräumliche Zuordnung gibt es nicht, sondern die Fälle werden nach Fallbelastung verteilt.

Es sind innerhalb des ASD keine Spezialdienste eingerichtet. Es gibt aber eine Spezialisierung und Schwerpunktbearbeitung für die Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst). Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt angesiedelt. Diese prüft unter anderem die Zuständigkeit, überwacht das Haushaltsbudget und macht Kostenerstattungsansprüche geltend.

Die Fachgebietsleitung ist auch gleichzeitig die Leitung des Sachgebietes, dem der ASD und WiJu zugeordnet sind und hat über die Fachkräfte des ASD und der WiJu die Fach- und Dienstaufsicht. Teambesprechungen mit allen Fachkräften und der Leitung finden wöchentlich statt. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen.

Es gibt keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Eine Vernetzung mit einigen Akteuren der Jugendhilfe findet im Rahmen des Netzwerkes „Frühe Hilfen“ statt. Außerdem gibt es eine Zusammenarbeit in Arbeitskreisen zu verschiedenen Themen, wie z.B. Schule, Erziehungsberatung, Familienzentren und Kindertageseinrichtungen.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Rheinbach hat bislang keine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt.

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 Rheinbach hat bisher keine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen entwickelt. Auch im Haushalt sind keine strategischen und operativen Ziele mit Kennzahlen hinterlegt. Eine Gesamtstrategie mit Zielen und Maßnahmen ermöglicht eine zielgerichtete Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung. Anhand der auf

die Gesamtstrategie ausgerichteten Ziele kann durch Kennzahlen ein Zielerreichungsgrad ermittelt werden. Maßnahmen können angepasst oder neu entwickelt werden.

Das Jugendamt hat sich in der Praxis das Ziel gesetzt, ein positives Außenbild darzustellen, um Kinder, Jugendliche und ihre Familien bestmöglich unterstützen zu können. Hierfür wird ein guter Kontakt zu Eltern, Kinderärzten und anderen Institutionen wichtig genommen. Eine konkrete Strategie wurde bislang nicht erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst und neu installiert werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

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

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

Die **Stadt Rheinbach** macht im Rahmen des Finanzcontrollings eine reine Budgetüberwachung. Die Steuerung im Jugendamt erfolgt in erster Linie über Fallzahlen. Die im Bereich Hilfe zur Erziehung verwendete Datenbank kann die Fallzahlen insgesamt und nach Hilfearten auswerten. Bezogen auf die Aufwendungen wird im Rahmen der Mittelanforderung für die Haushaltsplanung ein Abstimmungsgespräch mit der Finanzabteilung durchgeführt. Außerdem finden Rücksprachen bei einer Überschreitung des Budgets statt. Regelmäßige Auswertungen zu Aufwendungen und Fallzahlen gibt es nicht.

Auch mit Zielen und Kennzahlen arbeitet die Stadt Rheinbach weder zur Steuerung noch im Haushaltsplan. Im Jahr 2017 wurde erstmalig ein Bericht über den Bereich Hilfe zur Erziehung bezogen auf die Jahre 2009 bis 2016 erstellt. Hierin wurde die Entwicklung der Fallzahlen insgesamt und auch für einzelne Hilfearten dargestellt. Auch Auswertungen zur Altersstruktur und zur Laufzeit der Hilfen sind dort erfolgt. Die Aufwendungen für die Hilfen sind in dem Bericht aber nicht dargestellt. Der Bericht soll nach Planung des Jugendamtes zukünftig alle drei Jahre

fortgeschrieben werden. Bislang gibt es außer dem einmaligen Bericht kein regelmäßiges Berichtswesen.

Der im Jahr 2017 erstellte Bericht bildet einen Einstieg zur Steuerung und zur Abweichungsanalyse. Allerdings müssten auch die Aufwendungen in die Betrachtung einbezogen werden. Eine zusätzliche Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie die Bildung von Kennzahlen kann die Steuerung noch deutlich verbessern. Hierzu sollten steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet werden. Denkbar sind Kennzahlen zu den Aufwendungen HzE je Hilfefall und je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre sowie die Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre oder des Anteils ambulanter Hilfen kann wichtige Steuerungsinformationen liefern. Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller festzustellen. Diese Entwicklungen können dann analysiert, in einem Berichtswesen aufbereitet und zusammengefasst werden und als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen. Bislang wurde die gute Positionierung bei den Kennzahlen weitestgehend ungesteuert erreicht.

→ **Empfehlung**

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

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheinbach bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten werden für einzelne Hilfearten ausgewertet. Diese wurden neben der Altersstruktur im HzE-Bericht 2017 dargestellt.

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

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

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

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Auch weitere Auswertungen zu Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden nicht erstellt. Laufzeiten der Hilfefälle werden für einzelne Hilfearten ausgewertet. Für den HzE Bericht aus dem Jahr 2017 wurden für die Jahre 2009 bis 2016 die Laufzeiten der Hilfen sowie die Altersstruktur der Leistungsempfänger ausgewertet und im Zeitverlauf dargestellt. In der im Bereich Hilfe zur Erziehung genutzten Datenbank können die Fachkräfte des ASD und auch die Teamleitung jederzeit die Laufzeiten der einzelnen Hilfefälle abrufen. Dadurch ist die Überprüfung lange laufender Fälle möglich.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und Auswertungen zum Beispiel nach Trägern differenziert erstellt werden. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparenter und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden.

Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Das könnte bei der Fortschreibung des HzE-Berichtes berücksichtigt werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen der, auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen, Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Die Ergebnisse könnten auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden. Die Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge mit den Trägern führt nicht die Stadt Rheinbach, sondern der Rhein-Sieg-Kreis. Das Jugendamt der Stadt Rheinbach wird jedoch im Vorfeld beteiligt und in Form eines Fragebogens befragt und kann die eigenen Erfahrungen und Ergebnisse der Wirksamkeit einbringen. Außerdem kann das Jugendamt bei Bedarf auch an den Qualitätsdialogen teilnehmen.

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

→ **Empfehlung**

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

→ **Feststellung**

Die Träger erbringen Leistungsnachweise zu den erbrachten Fachleistungsstunden. Vorgaben, was in den Leistungsnachweisen anzugeben ist, gibt es nicht. Nicht jeder Träger gibt

die genauen Inhalte der Stunden an, was den Überblick des Jugendamtes über die erbrachten Leistungen erschwert.

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

→ **Empfehlung**

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

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Stadt Rheinbach hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse verbindlich in einem Handbuch beschrieben. Diese sind vollständig in der verwendeten Datenbank hinterlegt und leiten gut durch die Bearbeitung der Hilfestellung.

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 Rheinbach** hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Handbuch schriftlich geregelt. Das Handbuch beschreibt alle Kernprozesse mit Abläufen und den zu verwendenden Formularen in Flussdiagrammen und anschließend auch textlich. Hierbei werden unter anderem auch die Kernprozesse Falleingang und Hilfeplanverfahren beschrieben.

Für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und die Verselbständigung bei Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII gibt es zusätzliche Verfahrensstandards. Auch für weitere Aufgaben des Jugendamtes, wie Beratungen, Inobhutnahmen, Kindeswohlgefährdung sind Standards vorhanden.

Neben der im Jugendamt verwendeten Jugendamtssoftware der Kommunalen Datenverarbeitung Oldenburg (KDO) wird im Bereich Hilfe zur Erziehung eine durch das Rechenzentrum entwickelte Datenbank eingesetzt. Diese wird vom ASD und der WiJu für die Bearbeitung der Hil-

fen verwendet. In der Datenbank sind die Stammdaten aller Fälle und alle Vordrucke und Anschreiben hinterlegt. Diese können dann für den jeweiligen Fall erstellt und ausgedruckt werden. Die ausgefüllten Daten in den Vordrucken können nicht in der Datenbank gespeichert werden. Die Verfahrensstandards mit Abläufen und Prozessbeschreibungen sind in der Datenbank hinterlegt und bei einigen Prozessschritten erfolgen Erinnerungen. Hier werden z.B. die Fälle farblich markiert angezeigt, die in die Volljährigkeit übergegangen sind. Ebenso ist jeder Fall mit der bewilligten Hilfe und auch der Laufzeit abrufbar.

Durch die Datenbank können auch Auswertungen erfolgen, da sich die Fallzahlen einzelner Hilfearten anzeigen lassen. Auch die Übergabe an die WiJu erfolgt über die Datenbank. Es gibt hier eine Schnittstelle zur Finanzsoftware und es erfolgt darüber auch die Zahlbarmachung der Hilfefälle.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Den Ablauf des Hilfeplanverfahrens hat die Stadt Rheinbach in einem Handbuch verbindlich geregelt. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht schriftlich in den Standards fixiert.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*

- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Das Hilfeplanverfahren ist bei der **Stadt Rheinbach** in den Kernprozessen Falleingang und Hilfeplanverfahren verbindlich geregelt. Für das Verfahren der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und für Verselbständigung bei Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII gibt es darüber hinaus noch einen separaten Kernprozess. In den Prozessen sind die entsprechenden Schritte der Bearbeitung, die Zuständigkeiten und die zu verwendenden Vordrucke beschrieben. Zeitbedarfe und Fristen werden für die einzelnen Prozesse nicht dargestellt.

Zunächst wird in der Falleingangsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind. Dazu gehören eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Die Zuständigkeit wird durch die Fachkraft des ASD geprüft. Bei schwierigen Konstellationen oder Fallübernahmen wird die WiJu hinzugezogen. Der ASD klärt weiter den Bedarf und die Situation. Entweder erfolgt dann eine Weiterleitung an Dritte, die Einleitung eines Verfahrens einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder es werden weitere Beratungen durchgeführt. Wenn der Bedarf für Hilfen zur Erziehung festgestellt wird, dann wird ein Hilfeplanverfahren mit dem entsprechenden Kernprozess eingeleitet.

Bei der Einleitung des Hilfeplanverfahrens erfolgt die abschließende Zuständigkeitsprüfung. Weiterhin wird eine intensive sozialpädagogische Diagnose erstellt und der Bedarf an Hilfen zur Erziehung konkretisiert. Gemeinsam mit den anderen Fachkräften des ASD sowie der Teamleitung des ASD wird der Hilfebedarf, die geeignete und notwendige Hilfe und der Leistungsumfang in der kollegialen Beratung (Bewilligungsteam) reflektiert und besprochen. Hier wird auch ein Leistungsanbieter ermittelt. Die abschließende Fallentscheidung erfolgt im Bewilligungsteam.

Schriftliche Vorgaben, dass neben der vorrangig zu treffenden fachlichen Entscheidung auch Wirtschaftlichkeitsaspekte zu beachten sind, wie z.B. der Vorrang ambulanter Hilfen, eine Obergrenze von bewilligten Fachleistungsstunden oder eine Laufzeitbegrenzung, gibt es in den Verfahrensstandards nicht. In der Praxis werden aber vorrangig ambulante Hilfen gewährt, wenn sie geeignet sind. Die Fachleistungsstunden werden pro Woche bewilligt und in der Regel zunächst maximal drei Fachleistungsstunden. Eine einheitliche Regelung hierzu gibt es aber nicht. Der Kostenaspekt spielt in der kollegialen Beratung keine besondere Rolle. Auch für die Auswahl des geeigneten Trägers gibt es keine schriftlichen Vorgaben, wie z.B., dass bei mehreren geeigneten Leistungserbringern der Günstigste zu wählen ist. Im ambulanten Bereich führt der Rhein-Sieg Kreis die Entgeltverhandlungen mit den Trägern. Die Kosten sind nach Aussage des Jugendamtes deshalb in der Höhe vergleichbar.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt nicht an der kollegialen Beratung, dem Bewilligungsteam und dem Hilfeplangespräch teil.

Nach der Teamentscheidung wird der Leistungserbringer kontaktiert. Außerdem erfolgt eine Information und Fallübergabe an die Wirtschaftliche Jugendhilfe über die Teamleitung und die Sachgebietsleitung. Hierfür gibt es einen Abgabebogen an die WiJu, in dem alle Informationen zur Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit, zur Familie, zum Teambeschluss zur Hilfeart, zum Träger und zur Anzahl der bewilligten Stunden enthalten sind. Außerdem werden die Daten auch elektronisch in der Datenbank übermittelt. Daraufhin wird das erste Hilfeplangespräch mit den Personensorgeberechtigten und dem Leistungsanbieter geführt. Es werden Ziele vereinbart. Die Kosten der Maßnahme werden nicht im Hilfeplanprotokoll festgehalten. Eine Fortschreibung des Hilfeplans erfolgt nach spätestens sechs Monaten. Die Teamleitung des ASD ist grundsätzlich über das Ergebnis der Fortschreibung zu informieren. Alle Hilfeplanprotokolle und Fortschreibungsprotokolle werden durch die Teamleitung unterzeichnet. Wenn bei der Fortschreibung die Hilfe in Art und Umfang verändert werden soll, dann muss die fallführende Fachkraft dies mit der Sachgebietsleitung und der WiJu abstimmen. Auch die Rechnungen der Leistungsanbieter werden vom Teamleiter geprüft. Dieser ist jederzeit über den Status der Fälle und auch die Kosten informiert.

→ **Empfehlung**

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

Bislang gibt es bei der Stadt Rheinbach kein Rückführungskonzept. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfe ist, werden die Rückföhroptionen geprüft und ggf. auch Maßnahmen, wie zum Beispiel eine vorbereitende Elternarbeit, geplant. Außerdem bringt das Jugendamt diese Kinder und Jugendlichen möglichst ortsnah unter. Es gibt dazu allerdings keine Standards oder Konzepte.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

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

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*

- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Rheinbach** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese sind in einem Handbuch anschaulich dargestellt und zusätzlich mit ausführlichen Tabellen textlich beschrieben.

Die fachliche Zugangssteuerung ist in der Falleingangsphase geregelt. Während der Falleingangsphase findet eine ausführliche Sachverhaltsaufklärung statt. In dieser Phase entscheidet sich, ob aufgrund der Problemlage Beratungen oder niederschwellige Angebote ausreichend sind oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Je nach Ergebnis der Diagnose wird der entsprechende Kernprozess weitergeführt. Wenn ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung besteht, wird der notwendige Bedarf sowie die geeignete und notwendige Hilfe ermittelt und der Kernprozess Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durchgeführt.

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

Die Stadt Rheinbach verfügt über ein Anbieterverzeichnis in Form einer elektronischen Sammlung ambulanter und stationärer Leistungsanbieter. Dort sind auch die aktuellen Leistungs- und Entgeltvereinbarungen hinterlegt. In die Entscheidungen fließen auch immer die Erfahrungen mit den Trägern ein.

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

Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ist nicht schriftlich vorgegeben. Die Hilfen werden in der Praxis bedarfsgerecht angepasst. Da in der Datenbank die Laufzeiten der Fälle abrufbar sind, können diese analysiert und lange laufende Fälle überprüft werden. Sowohl der Teamleiter als auch die fallführende Fachkraft hat dadurch einen Überblick über die Laufzeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher und intensiver in den Hilfeplanprozess einbinden, um eine frühzeitige Prüfung und Geltendmachung möglicher Kostenerstattungsansprüche sicherzustellen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die WiJu prüft erst nach der Hilfeentscheidung die möglichen Kostenerstattungsansprüche. Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Prüfung dieser Ansprüche gibt es nicht.

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

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

Bei den Fortschreibungen der Hilfeplangespräche sollen die Fachkräfte des ASD auf zuständigkeitsrelevante Faktoren achten und diese an die WiJu weitergeben. Dafür gibt es eine Abfrage im Hilfeplanprotokoll.

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte Kernprozesse für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu in die Verfahrensstandards aufnehmen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.

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

Bei der **Stadt Rheinbach** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die kollegiale Beratung gewahrt. Jeder Hilfeplan wird zusätzlich auch durch die ASD-Leitung unterschrieben. In diesem Zusammenhang wird aber nicht die Akte mit an den Teamleiter gegeben, so dass die Einhaltung der Verfahrensstandards anhand der vorliegenden Akte nicht geprüft werden kann. Aktenkontrollen macht die ASD-Leitung nur anlassbezogen und nicht regelmäßig. Diese Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert. Bei bestimmten Sachverhalten, wie zum Beispiel bei Fällen mit möglicher Kindeswohlgefährdung, gibt es eine Mitzeichnungspflicht durch die Fachgebietsleitung. Gleiches gilt bei Abgabe der Fälle an die WiJu.

Die ASD-Leitung bekommt keine automatisierte Meldung, wenn Hilfefälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden. Es gibt keine Warnlisten bei nicht erfolgter Fortschreibung. Die Fachkräfte des ASD führen eine Wiedervorlage, die nur für sie selber einsehbar ist. Grundsätzlich ist aber jeder Fall in der Datenbank für die Fachkräfte und auch die ASD-Leitung mit Daten, Terminen und Laufzeiten einsehbar. Da es auch möglich ist, lange laufende Fälle aus der Datenbank zu ermitteln, gibt es im Jugendamt die Überlegung, zukünftig diese Fälle nochmals spezifisch in der kollegialen Beratung im Rahmen einer Fallrevision zu reflektieren.

Die Datenbank liefert einzelne technische Plausibilitätsprüfungen. Sie erinnert an einzelne Prozessschritte, wie zum Beispiel die Landesstatistik. Bei Erreichung der Volljährigkeit wird der Fall in der Datenbank farblich markiert. Weitere prozessintegrierte Kontrollen gibt es nicht.

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

→ **Empfehlung**

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

3.6 Personaleinsatz

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

- Das Jugendamt orientiert sich bei der Fallbelastung der einzelnen Mitarbeiter an einem Richtwert. Eine detaillierte Personalbemessung ist nicht erfolgt. Ein Einarbeitungskonzept ist vorhanden.

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

Das Jugendamt der **Stadt Rheinbach** hat keine detaillierte Personalbemessung durchgeführt, die sich an den jeweiligen Bearbeitungszeiten der Prozesse orientiert. Als Richtwert für die Fallbearbeitung werden 35 Fälle je Vollzeit-Stelle angestrebt. Die im Bereich Hilfe zur Erziehung verwendete Datenbank hat ein Tool zur Fallverteilung. Dadurch wird sichergestellt, dass die Hilfefälle gleichmäßig auf die Mitarbeiter verteilt werden.

Eine Personalbedarfsplanung mit geplanten und ungeplanten Fluktuationen erfolgt im Jugendamt nicht. In den letzten Jahren sind einige Neubesetzungen von Stellen erfolgt. Die Nachbesetzung gestaltet sich auch in Rheinbach aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels nicht einfach. Es bewerben sich häufig junge Fachkräfte nach dem Studium ohne praktische Berufserfahrung, was eine intensive Einarbeitung und Fortbildung erfordert.

Die Ist-Stellenbesetzung stimmt aktuell mit den Soll-Stellen überein. Wenn neue Fachkräfte kommen, wird auf die Einarbeitung viel Wert gelegt. Es gibt hierzu einen Ablaufplan. Die Einarbeitung gliedert sich in drei Phasen und dauert insgesamt 12 Monate. Die Mitarbeiter bekommen das Handbuch mit den Verfahrensstandards und weiteren wichtigen Regelungen ausgehändigt und erhalten notwendige Fortbildungen, wie zum Beispiel „Neu im ASD“. In den ersten vier Monaten haben neue Fachkräfte zunächst keine eigene Fallverantwortung, sondern werden von einer erfahrenen Fachkraft, einem Mentor, allgemein in die Jugendamtsarbeit und Abläufe eingearbeitet. Außerdem werden in dieser Phase Hilfefälle gemeinsam bearbeitet. In den folgenden zwei Monaten übernehmen sie eigene Fälle, aber führen weiterhin intensive regelmäßige Reflexionen mit dem Mentor durch. In der dritten Phase steht der Mentor weiter zur Verfügung, aber die Selbständigkeit wird erweitert. In allen Phasen achtet der Mentor darauf, dass erworbene Kompetenzen gestärkt und fehlende aufgebaut werden.

Auch nach der Einarbeitungsphase wird bei schwierigen Fallkonstellationen die Fallführung durch zwei Fachkräfte übernommen, um sich gegenseitig zu ergänzen und zu unterstützen sowie eine passgenaue und rechtssichere Fallbearbeitung zu gewährleisten.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	23	14	25	30	37	64	58
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	71	58	110	138	170	375	58

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.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

→ Feststellung

Die Fachkräfte des ASD bearbeiten weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die Mehrheit der anderen mittleren kreisangehörigen Städte.

Im ASD werden durchschnittlich 23 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das liegt unter dem ersten Viertelwert des Vergleiches und unter dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2018 insgesamt 112,13 Hilfeplanfälle, davon 46,06 stationäre Hilfefälle.

Die im ASD vorhandenen Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen beinhalten keine Bearbeitungszeiten für die einzelnen Prozessschritte.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte für die vorhandenen Prozesse in den Verfahrensstandards des ASD jeweils Bearbeitungszeiten hinterlegen. Damit wäre die Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung geschaffen.

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.

→ **Feststellung**

In der WiJu werden weniger Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als bei den meisten Vergleichsstädten.

In der WiJu werden im Jahr 2018 durchschnittlich 71 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Rheinbach im niedrigsten Viertel des interkommunalen Vergleiches. Berücksichtigt wurden 112,13 Hilfeplanfälle, davon 46,06 stationäre Fälle.

Für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gibt es bislang kein Verfahrenshandbuch mit Abläufen, Prozessen und Prozessbeschreibungen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für die WiJu Verfahrensstandards mit Prozessen entwickeln und Bearbeitungszeiten für die Teilprozesse hinterlegen. Damit wäre die Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung geschaffen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Rheinbach weist im Jahr 2018 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dies ist in erster Linie durch niedrige Fallzahlen begründet.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 06-03 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ des Haushaltsplanes der **Stadt Rheinbach** gleichzusetzen.

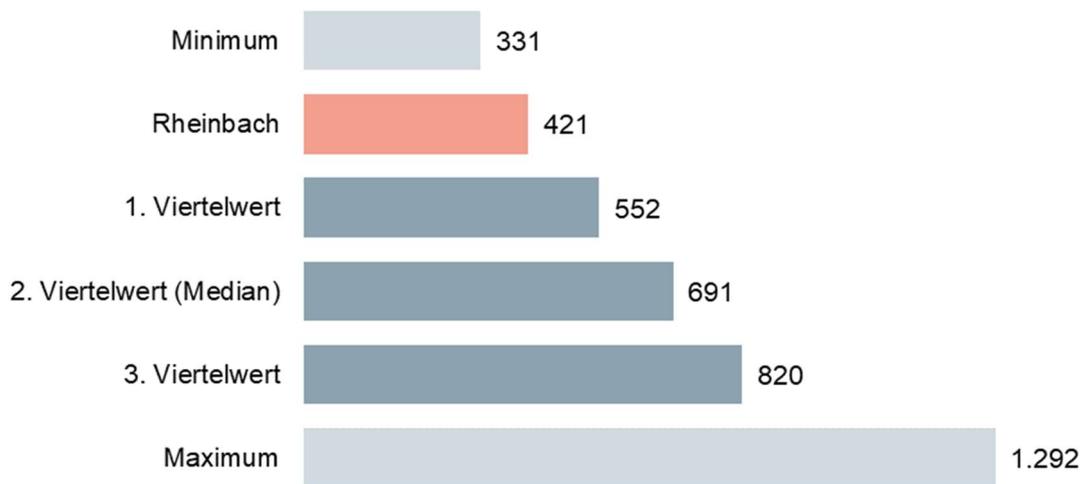
Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Wie bereits erwähnt, hat die Stadt von den abgefragten Daten der Jahre 2016 bis 2019 nur Daten für 2018 zur Verfügung gestellt. Deshalb ist bei allen folgenden Kennzahlen keine weitergehende Zeitreihe darstellbar und die Analyse bezieht sich nur auf das Jahr 2018.

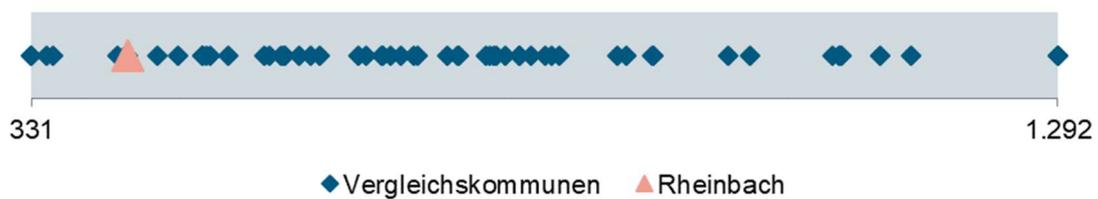
Es wurde im Jahr 2018 in Rheinbach ein Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung von insgesamt 2.325.130 Euro erzielt.

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre liegt bei 421 Euro und stellt sich im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten wie folgt dar:

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



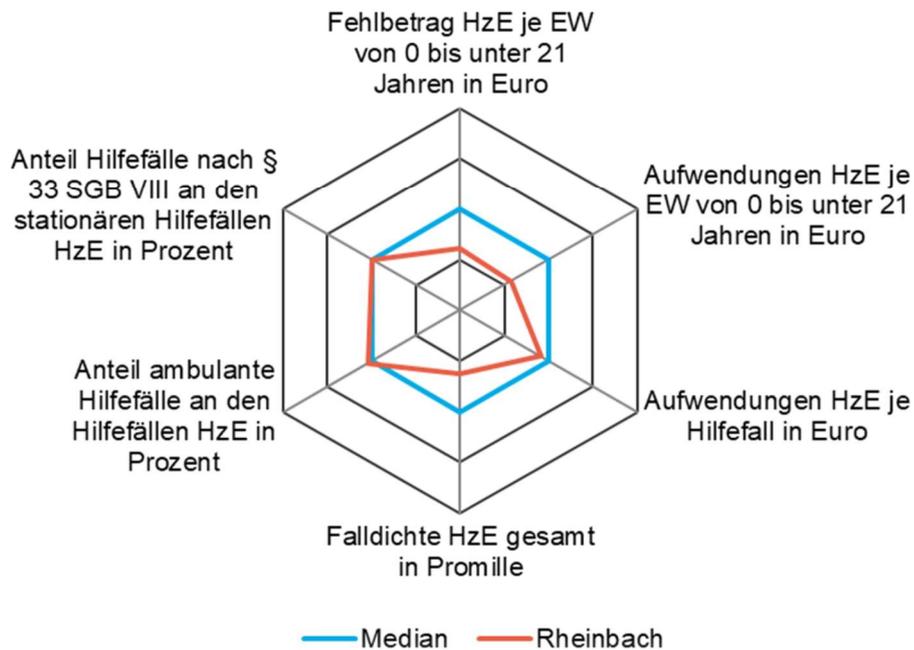
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 56 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Rheinbach** hat einen niedrigen Fehlbetrag für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Nur fünf Vergleichsstädte haben einen geringeren Fehlbetrag.

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 einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

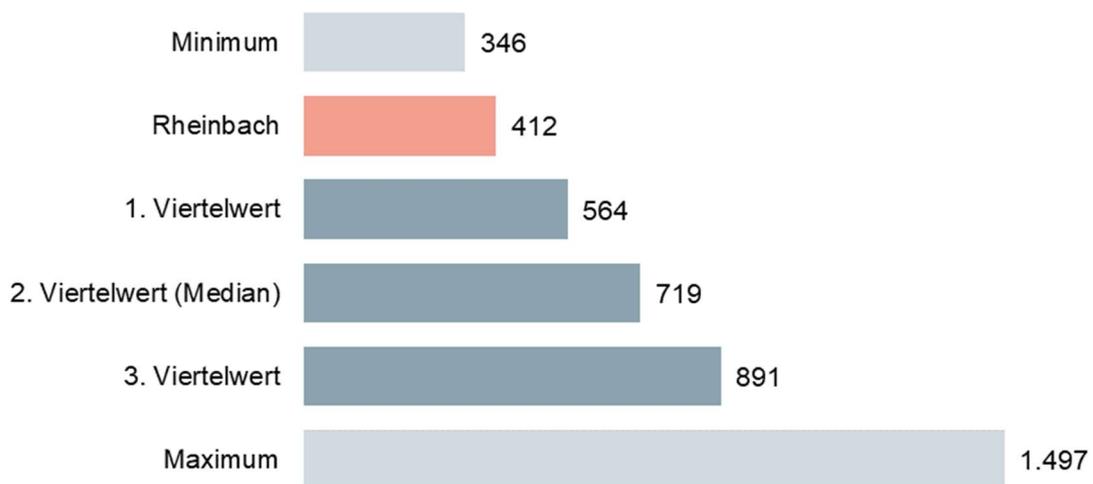
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die

Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

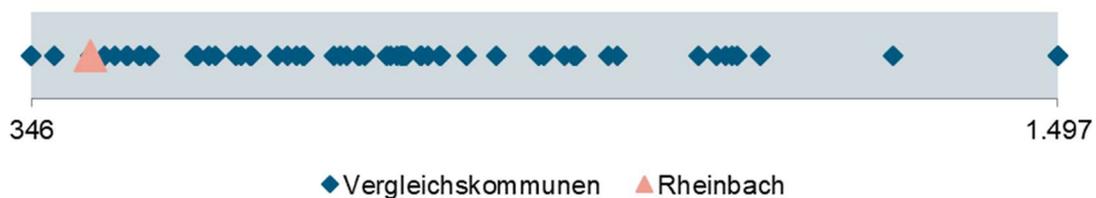
Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

- Die Stadt Rheinbach hat aufgrund niedriger Fallzahlen vergleichsweise geringe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Auch bei den Aufwendungen je Hilfsfall befindet sich Rheinbach, trotz erhöhter Fallkosten bei den ambulanten Hilfen, auf niedrigem Niveau.

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

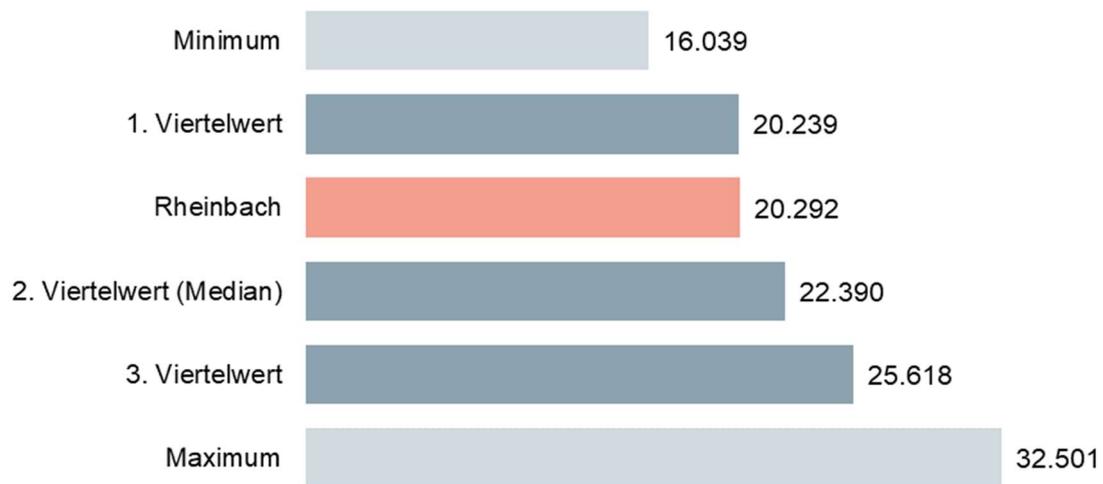


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 59 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Rheinbach** hat sehr geringe Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Hier wirken sich die niedrigen Fallzahlen und die geringen Fallkosten positiv aus.

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 59 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

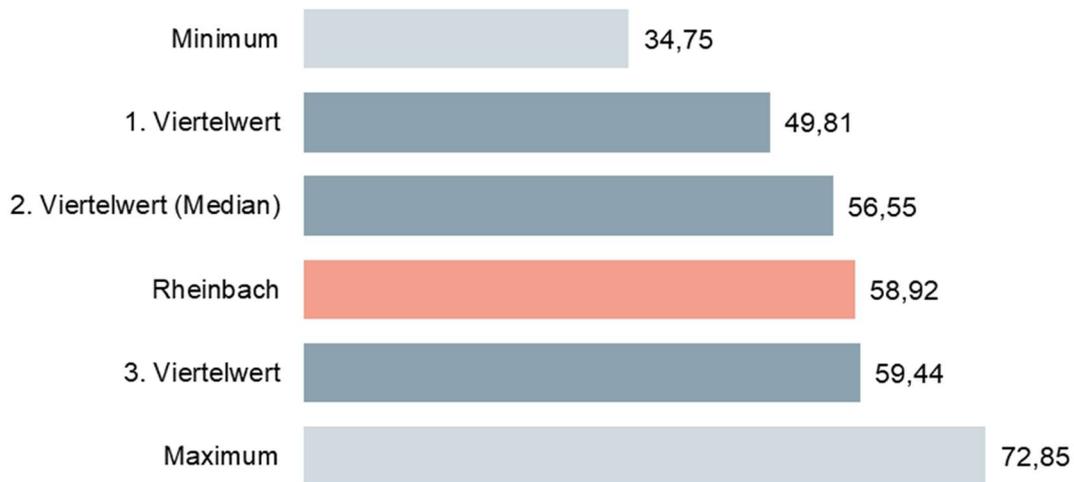
Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	11.748	7.412	9.592	10.473	11.521	16.677	59
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	32.549	27.502	33.892	38.260	41.684	48.631	59

Die ambulanten Hilfen verursachen höhere Aufwendungen je Helfefall auf als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die stationären Aufwendungen je Helfefall sind jedoch niedrig. Die Tatsache, dass die stationären Hilfen in Rheinbach eher günstig sind, wirkt sich positiv auf die Höhe der Aufwendungen HzE und auf den Fehlbetrag HzE aus.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Rheinbach hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 59 Kommunen eingeflossen.

Im Jahr 2018 wurden in **Rheinbach** 112,13 Hilfefälle insgesamt berücksichtigt, davon waren 66,07 ambulante Hilfefälle.

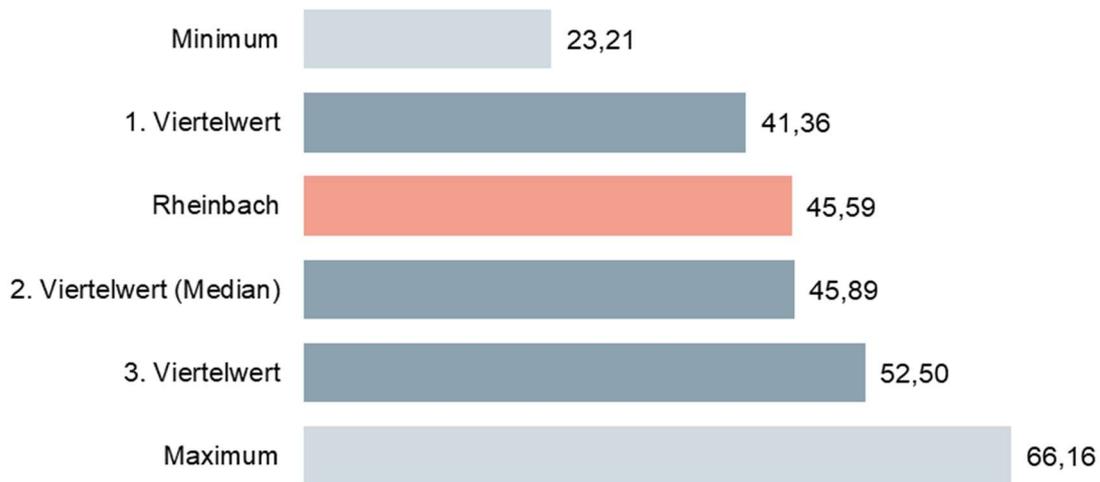
Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall und auch auf den Fehlbetrag aus.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Beide Faktoren sind bei der Stadt Rheinbach erfüllt, was neben den geringen Falzzahlen insgesamt die positive Positionierung beim Fehlbetrag bewirkt.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Rheinbach positioniert sich mit dem Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen am Median des interkommunalen Vergleiches. Aufgrund der niedrigen Gesamtzahl an stationären Hilfen ist dies positiv zu bewerten.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 59 Kommunen eingeflossen.

In **Rheinbach** gab es im Jahr 2018 rund 21 Hilfefälle in Vollzeitpflege. Insgesamt gab es 46,06 stationäre Hilfefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich in Rheinbach am Median des interkommunalen Vergleiches. Da Rheinbach insgesamt vergleichsweise wenige stationäre Hilfen hat, ist das eine positive Positionierung. Von den 21 Vollzeitpflegefällen wurden 9,6 durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen.

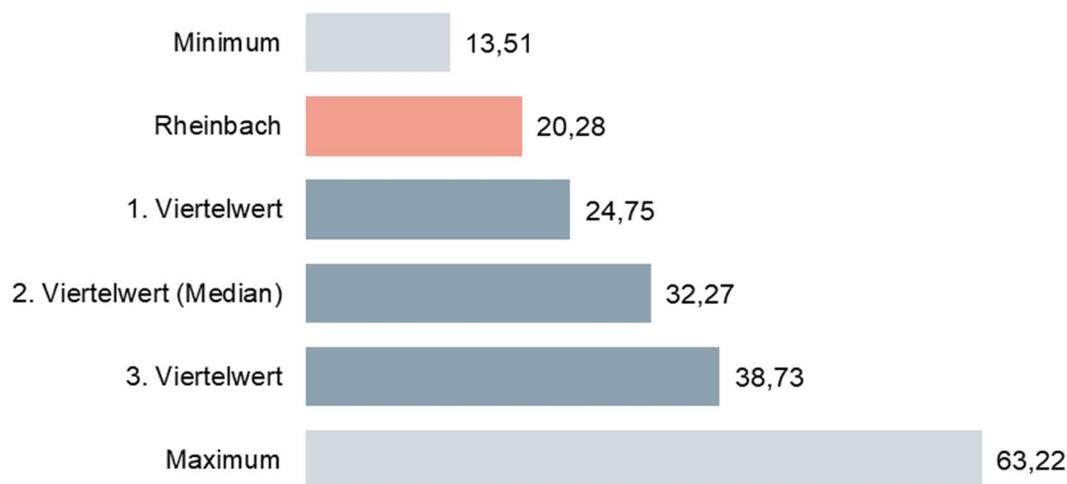
Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist die Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Ein hoher Anteil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

3.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Rheinbach hat bei den Hilfen zur Erziehung eine geringere Falldichte als mehr als 75 Prozent der anderen Städte. Dies hat einen sehr positiven Einfluss auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 59 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Rheinbach** hat im Jahr 2018 insgesamt 112,13 Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren gemäß § 36 SGB VIII bearbeitet, davon waren 66,07 ambulante und 46,06 stationäre Hilfen.

Falldichte (Hilfefälle je 1.000 EW unter 21 Jahre) in Promille

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	11,95	6,08	11,92	17,02	22,76	40,95	59
Falldichte HzE stationär	8,33	7,43	10,92	13,47	17,21	28,28	59
Falldichte HzE für UMA	3,77	0,00	1,70	2,26	2,74	5,29	59

Während die Falldichte HzE insgesamt und die Falldichte stationär zwischen Minimum und erstem Viertelwert liegen, positioniert sich die Falldichte ambulant am ersten Viertelwert. Insgesamt handelt es sich bei den Falldichten um eine sehr positive Einordnung in den interkommunalen Vergleich. Auffallend ist, dass die Falldichte der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) in Rheinbach sehr hoch ist. Bezogen auf die UMA haben mehr als 75 Prozent der Städte eine

geringere Falldichte. Von den 112,13 Hilfefällen insgesamt waren 20,82 Hilfefälle für UMA, davon 18,74 stationäre Hilfen für UMA.

Fallzahlen nach Hilfearten

	2018
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	18,50
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	11,00
davon Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII für UMA	1,16
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	11,66
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	4,75
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	16,33
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	12,40
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	3,83
davon ambulante Hilfen für Junge Volljährige für UMA	0,92
ambulante Hilfefälle gesamt	66,07
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	21,00
davon Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA	3,50
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	15,16
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	7,91
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	1,66
Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	8,24
davon stationäre Hilfen für Junge Volljährige für UMA	7,33
stationäre Hilfefälle gesamt	75,67

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

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

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

Kennzahl	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.481	1.381	6.491	8.494	10.047	17.906	50
Falldichte § 27 SGB VIII	3,35	0,00	0,44	1,77	3,34	13,59	59
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	28,38	0,00	3,34	13,06	28,13	130	58

Im Jahr 2018 hat die **Stadt Rheinbach** insgesamt 156.893 Euro für 18,50 Hilfefälle in Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII aufgewendet. Das sind 6,9 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung insgesamt und 16,5 Prozent der Hilfefälle HzE.

Die Aufwendungen für Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall sind in Rheinbach am Median. Allerdings ist die Falldichte erhöht. 75 Prozent der Vergleichsstädte haben geringere Fallzahlen bei dieser Hilfeart. Durch die hohen Fallzahlen sind auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen hoch. Aufgrund des hohen Anteils ambulanter Hilfen und einer gleichzeitig niedrigen Falldichte HzE gesamt, ist die erhöhte Falldichte bei der Hilfeart nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII aber nicht negativ zu bewerten.

Auf die Falldichte wirken sich auch insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2018 hatten jedoch die beendeten Hilfefälle in Rheinbach überwiegend eine kurze Laufzeit. Wenn die Laufzeiten generell im Jahresverlauf in Rheinbach eher kurz sind, dann müsste sich das perspektivisch positiv auf die Falldichte in dieser Hilfeart auswirken. Das kann aufgrund der fehlenden Zeitreihe der Daten in der Prüfung nicht beurteilt werden.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 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 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.858	9.932	13.554	16.985	20.174	26.274	59
Falldichte § 33 SGB VIII	3,80	2,15	5,24	6,68	8,00	15,36	59

Die **Stadt Rheinbach** hat 2018 insgesamt 228.021 Euro für 21 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Das sind 10,02 Prozent der Aufwendungen HzE.

Sowohl bei den Aufwendungen je Hilfefall als auch bei der Falldichte ordnet sich Rheinbach im interkommunalen Vergleich niedrig und jeweils unter dem ersten Viertelwert ein. Da die Stadt Rheinbach insgesamt wenig stationäre Hilfen hat, sind die geringen Fallzahlen für Vollzeitpflege nicht negativ zu bewerten. Dennoch sollte immer darauf hingewirkt werden, Kinder und Jugendliche vorrangig in Vollzeitpflege unterzubringen, wenn dies im Einzelfall angezeigt ist. Deshalb sollte auch beständig die Akquise und Schulung von neuen Pflegefamilien erfolgen.

Auffallend ist, dass in Rheinbach ein vergleichsweise hoher Anteil an Hilfen in Vollzeitpflege für UMA vorhanden ist. 16,67 Prozent der Hilfefälle sind für UMA. Das entspricht absolut 3,50 Hilfefälle für UMA von 21 Hilfefällen in Vollzeitpflege. Damit bildet Rheinbach den Maximalwert. Der dritte Viertelwert liegt bei 3,13 Prozent. Hier wirkt sich zum einen aus, dass Rheinbach insgesamt wenig Vollzeitpflegefälle hat. Zum anderen werden in vielen Städten die UMA fast ausschließlich in Heimerziehung und nicht in Vollzeitpflege untergebracht. Aber auch insgesamt liegt Rheinbach mit seiner Falldichte HzE für UMA sehr hoch, wie im Abschnitt Falldichte HzE beschrieben wurde.

Bei der Stadt Rheinbach gibt es keinen Spezialdienst für Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst), aber eine Spezialisierung einzelner Fachkräfte. Diese sind in erster Linie für die Akquise, die Eignungsprüfung und die Fortbildung der Pflegeeltern zuständig.

Im Bereich der Vollzeitpflege kooperiert das Jugendamt der Stadt Rheinbach mit den linksrheinischen Jugendämtern im Rhein-Sieg-Kreis (Kooperationsgemeinschaft). Hierzu zählen die Jugendämter Bornheim, Meckenheim, Rheinbach sowie das Jugendhilfezentrum für die Gemeinden Alfter, Swisttal und Wachtberg des Rhein-Sieg-Kreises. Die Kooperationsgemeinschaft trifft sich regelmäßig alle zwei Monate zu Arbeitskreisen, die dem fachlichen Austausch und der Planung von Kooperationsveranstaltungen dienen. Die Kooperation führt zweimal pro Jahr ein Bewerberqualifizierungsseminar für Pflegeeltern durch. Die Leitung des Bewerberqualifizierungsseminars wechselt in einem rotierenden System innerhalb der Kooperationsgemeinschaft. Außerdem wird die Bereitschaftspflege über die Kooperationsgemeinschaft organisiert.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

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

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

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro	58.410	49.022	56.292	61.423	67.114	88.444	59
Falldichte § 34 SGB VIII	2,74	1,28	3,76	4,86	6,50	10,08	59
Anteil Helfefälle § 34 SGB VIII für UMA an den Helfefälle HzE in Prozent	52,18	0,00	12,03	16,75	27,38	52,18	59
Anteil Aufwendungen § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	38,92	18,68	37,03	44,36	50,19	67,36	59

Die Stadt Rheinbach hat 2018 insgesamt 885.502 Euro für 15,16 Helfefälle in Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII aufgewendet. Das sind rund 39 Prozent der Aufwendungen HzE insgesamt.

Die Aufwendungen je Helfefall in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII liegen in Rheinbach unter dem Median. Wenn man jedoch die Heimunterbringungen für UMA und die restlichen Heimunterbringungen separat betrachtet, so kosten die Aufwendungen § 34 SGB VIII je Helfefall für UMA 47.083 Euro und die restlichen Heimunterbringungen (ohne UMA) 70.769 Euro. Die Heimunterbringungen (ohne UMA) sind somit in Rheinbach recht kostenintensiv.

Die Falldichte § 34 SGB VIII liegt unter dem ersten Viertelwert. Da es in Rheinbach somit relativ wenige Heimunterbringungen gibt, besteht die Möglichkeit, dass die besonders schwierigen Fälle dort verbleiben, was die erhöhten Aufwendungen je Helfefall erklären könnte.

Von den 15,16 Helfefällen waren 7,91 Helfefälle für UMA. Der Anteil der Helfefälle für UMA bildet mit 52,18 Prozent das Maximum des interkommunalen Vergleiches. Der dritte Viertelwert liegt bei 27,38 Prozent. Auch hier hat die Stadt Rheinbach, ähnlich wie bei der Vollzeitpflege, einen hohen Anteil an Helfefällen für UMA zu verzeichnen. Der Anteil erhöht sich auch dadurch, dass es in Rheinbach insgesamt wenige Heimunterbringungen gibt. Aber auch insgesamt liegt Rheinbach mit seiner Falldichte HzE für UMA sehr hoch, wie im Abschnitt Falldichte HzE beschreiben wurde.

Die Stadt Rheinbach hat kein schriftliches Rückführungskonzept. Allerdings ist die Rückführung immer auch Gegenstand der Hilfeplanung. Es werden der Zeitpunkt der Rückführung, die vorbereitenden ambulanten Maßnahmen bzw. Unterstützungen für die Familie und auch die Nachbetreuung durch den Träger geplant, wenn eine Rückführung Ziel der Hilfe ist. Die Stadt hat in der Praxis wenige Rückführungen, aber mehr Verselbständigungen. Mit der Verselbständigung wird bereits vor der Volljährigkeit, meistens mit ungefähr 16 Jahren, begonnen. Hierzu gibt es Verfahrensstandards in Rheinbach.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Rheinbach hat im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowohl insgesamt als auch bei den ambulanten Hilfen sehr hohe Aufwendungen je Helfefall. 75 Prozent

der Vergleichsstädte haben je Hilfefall niedrigere Aufwendungen. Außerdem gibt es in Rheinbach einen hohen Anteil an Hilfefällen für Integrationshilfe/Schulbegleitung.

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.

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

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

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre	70,63	13,77	48,42	77,04	117	298	58
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.704	7.829	12.590	15.149	21.859	34.678	58
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.462	2.381	10.658	12.091	15.833	25.184	58
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	16.053	6.472	14.754	16.929	20.152	47.014	47
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.267	25.168	57.349	71.396	86.381	145.609	44
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	75,93	3,35	41,23	52,52	70,42	90,40	52

Die Stadt hat in 2018 insgesamt für 17,99 Hilfefälle (16,33 ambulant und 1,66 stationär) in Eingliederungshilfe insgesamt 390.451 Euro (268.829 Euro ambulant, 121.623 Euro stationär) erbracht. Das entspricht einem Anteil an den Aufwendungen HzE insgesamt von 17,16 Prozent. Der dritte Viertelwert des Anteils der Aufwendungen für Eingliederungshilfe an den Aufwendungen HzE im interkommunalen Vergleich liegt bei 15,30 Prozent. Der Anteil der Eingliederungshilfe an den Aufwendungen HzE ist somit bei über 75 Prozent der Städte geringer.

Auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre bezogen, wendet Rheinbach jedoch nicht mehr auf als die Mehrheit der anderen Kommunen. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre liegen unter dem Median. Dies ist in erster Linie durch die Falldichte § 35 a SGB VIII begründet, die unter dem Median liegt.

Die Aufwendungen je Helfefall sind allerdings sowohl insgesamt, als auch ambulant und stationär, jeweils hoch. Die stationären Aufwendungen je Helfefall liegen über dem Median und die Aufwendungen je Helfefall ambulant und insgesamt im Bereich des dritten Viertelwertes. Hervorzuheben ist auch der ausgesprochen hohe Anteil an Helfefällen für Integrationshelfer, der sich zwischen dem drittem Viertelwert und Maximum positioniert. Die Falldichte § 35a SGB VIII für Integrationshelfer bildet den Median im interkommunalen Vergleich. Dies ist die einzige Helfeart, bei der sich Rheinbach mit der Falldichte nicht unterdurchschnittlich positioniert. Im Verhältnis zu den anderen Helfearten für Hilfe zur Erziehung hat Rheinbach viele Fälle nach § 35a SGB VIII.

Falldichte § 35a SGB VIII

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII	3,25	1,48	2,70	4,10	6,83	15,01	59
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer	2,24	0,06	1,21	2,24	4,01	8,71	52

Die Stadt bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb des ASD. Es gibt weder einen Spezialdienst noch einzelne besonders spezialisierte Fachkräfte, sondern alle Fachkräfte des ASD bearbeiten auch die Fälle mit Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Grundsätzlich ist auch bei einem kleinen Jugendamt zumindest eine Spezialisierung einzelner Fachkräfte zu empfehlen, da für die Bearbeitung der Helfefälle nach § 35a SGB VIII ein besonderes Fachwissen erforderlich ist. Gerade die letzten Änderungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) mit den damit verbundenen Zuständigkeiten und Fristen, stellen die Jugendämter vor besondere Herausforderungen. Hinzukommt, dass die Fallzahlen nach § 35a SGB VIII in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind. Deshalb bietet sich eine Spezialisierung und Bündelung des Fachwissens an.

Die Stadt Rheinbach verwendet bei der Bearbeitung der Helfefälle nach § 35a SGB VIII zusätzliche Verfahrensstandards. Es gibt eine tabellarische Zusammenfassung der Stadt Rheinbach zur Prüfung der Voraussetzungen des § 35a SGB VIII. Da sich durch die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes mit Einführung in mehreren Stufen auch Anpassungsbedarfe für die Bearbeitung ergeben haben, verwendet das Jugendamt zusätzlich die aktuelle Arbeitshilfe des Bayerischen Landesjugendamtes.

In den Verfahrensstandards des Jugendamtes ist die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger und die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im Ablauf vorgesehen. Neben standardisierten Fragebögen für die Eltern und einer Stellungnahme der Schule, nutzt die Stadt auch einen standardisierten Bogen für die Auftragserteilung einer ärztlichen Diagnostik, falls

diese noch nicht vorliegt. Nach Einholung aller Stellungnahmen erfolgt die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die zuständige Fachkraft.

→ **Feststellung**

Bei Anträgen auf schulische Hilfen sind in den Verfahrensstandards Hospitationen vorgesehen. Diese finden wegen mangelnder Kooperation der Schulen aber selten statt. Poollösungen für Integrationshelfer werden nicht genutzt.

Bei schulischen Hilfen ist in den Verfahrensstandards eine Hospitation in der Schule vorgesehen, um eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung im Schulalltag beurteilen zu können. Diese findet jedoch in der Praxis kaum statt, da die Schulen und Schulaufsichtsbehörden diese nicht als verpflichtend akzeptieren und nicht kooperieren. Da Hospitationen zur Beurteilung des Verhaltens des Kindes im schulischen Umfeld in vielen Fällen für eine abschließende Beurteilung der Teilhabebeeinträchtigung notwendig sind, sollte die Stadt auf eine Kooperation und engere Zusammenarbeit mit den Schulen, welche bei den meisten Städten funktioniert, hinwirken. Wenn eine Hospitation nicht zugelassen wird und eine Teilhabebeeinträchtigung so nicht abschließend geprüft und beurteilt werden kann, sollte die Stadt möglicherweise auch eine Ablehnung des Antrages in Betracht ziehen.

Es finden in der Regel Gespräche mit den Eltern sowie dem weiteren Umfeld des Kindes statt. Auch Hausbesuche werden regelmäßig gemacht. Gespräche mit den Lehren sind eher selten. Die Schule wird über eine Stellungnahme beteiligt. Alle Stellungnahmen und Gespräche fließen in die Prüfung einer möglichen Teilhabebeeinträchtigung ein, über die die Fachkraft dann entscheidet. Wenn eine solche vorliegt, wird das Hilfeplanverfahren für Eingliederungshilfe durchgeführt. In Rheinbach kommt es nur selten zu Ablehnungen der Anträge.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung von schulischen Leistungen grundsätzlich, wie in den Verfahrensstandards vorgesehen, Hospitationen durchführen.

Die Stadt Rheinbach nutzt bislang keine Poollösungen für Integrationshelfer. Es gibt lediglich eine Kooperation mit der Stadt Bonn, die dort an den Schulen Poollösungen anbietet. Wenn ein Rheinbacher Kind eine Schule in Bonn besucht und ein Hilfebedarf nach § 35a SGB VIII für einen Integrationshelfer vorliegt, dann nutzt Rheinbach diese Poolangebote auch.

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

Die Stadt Rheinbach hat im Verhältnis zu den anderen Hilfefällen für Hilfen zur Erziehung nach § 35a SGB VIII einen hohen Anteil an Hilfen für Integrationshelfer. Im Bereich § 35a SGB VIII sind im Jahr 2018 12,40 Hilfefälle der 16,33 ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer. Es wurden 2018 für Integrationshelfer insgesamt rund 200.000 Euro aufgewendet. Durch Poollösungen könnte dies reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Da durch Poolösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Rheinbach das Installieren von Poolösungen an den Schulen in Betracht ziehen.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Die Stadt Rheinbach hat im interkommunalen Vergleich eine niedrige Falldichte im Bereich der Hilfen für junge Volljährige. Im Verhältnis zu den anderen Hilfearten der Hilfen zur Erziehung in Rheinbach gibt es hier anteilmäßig aber mehr Hilfefälle. Die Aufwendungen je Hilfefall sind niedrig. Sie werden maßgeblich von den vielen Hilfen für UMA geprägt, die deutlich günstiger als die anderen Hilfen sind. Die Laufzeiten der beendeten stationären Hilfen sind eher lang.

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

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	308	18,77	381	493	716	1.417	58
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.143	10.776	24.327	28.306	31.585	49.428	58
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	10,76	0,94	7,36	9,33	12,23	18,51	58
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.984	2.430	6.566	8.530	12.285	23.787	55
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	32.048	10.776	33.674	38.649	46.110	69.002	58
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	10.896	4.929	10.781	13.962	20.243	38.806	50
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	35.065	25.372	39.439	44.637	53.480	79.452	54
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den	88,96	0,00	21,01	37,14	48,45	88,96	55

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent							

Im Jahr 2018 hat Rheinbach einwohnerbezogen niedrigere Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies liegt an der niedrigen Falldichte § 41 SGB VIII und den geringen Aufwendungen je Hilfefall. Sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall und auch die Aufwendungen für Heimerziehung nach § 41 SGB VIII je Hilfefall liegen unterhalb des ersten Viertelwertes.

Der Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE liegt über dem Median. Die Stadt Rheinbach hat somit im Verhältnis zu allen Hilfefällen für HzE mehr Fälle für junge Volljährige als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hier wirkt sich auch aus, dass Rheinbach insgesamt für HzE wenig Fälle hat. Dennoch sind die Hilfefälle für junge Volljährige neben der Eingliederungshilfe in Rheinbach in höherem Maße anzutreffen als die anderen Hilfearten. Auch wenn die Falldichte bei § 41 sowohl ambulant als auch stationär auch unter dem Median liegt, so ist sie doch höher als bei den meisten anderen Hilfearten.

Die Hilfen für junge Volljährige werden in Rheinbach sehr durch die UMA geprägt. 24 Prozent der ambulanten Hilfefälle sind für UMA. Damit liegt Rheinbach über dem Median von 21 Prozent. Im stationären Bereich sind 7,33 von 8,24 Hilfefällen für UMA, was rund 89 Prozent entspricht und den Maximalwert im interkommunalen Vergleich bildet. Da die stationären Hilfen im Bereich § 41 SGB VIII für UMA mit 15.373 Euro je Hilfefall sehr günstig sind und den größten Anteil der Hilfen ausmachen, werden die Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall dadurch insgesamt begünstigt. Die weiteren in 2018 vorhandenen 0,91 stationären Hilfefälle nach § 41 SGB VIII kosten insgesamt 151.000 Euro.

Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII für UMA 2018

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	15.373	7.825	34.297	45.708	54.077	85.411	48

Falldichte § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII	13,32	1,74	13,87	18,42	24,05	41,78	58

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant	4,23	0,00	3,50	6,64	9,89	23,27	58
Falldichte § 41 SGB VIII stationär	9,09	1,74	8,76	11,07	14,99	24,96	58

Die Stadt weist im Bereich der Heimerziehung nach § 41 SGB VIII erhöhte Verweildauern auf. In 2018 sind insgesamt im Bereich der jungen Volljährigen drei Fälle beendet worden. Davon liefen zwei über 36 Monate und einer zwischen 12 und 24 Monaten. Das sind im Vergleich zu den anderen Städten lange Verweildauern. Die Hilfefälle nach § 41 SGB VIII sollten ab Volljährigkeit möglichst kurze Verweildauern aufweisen und nur in begründeten Ausnahmefällen über das 21. Lebensjahr hinaus gewährt werden.

Die Stadt hat keine separaten Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Die Hilfen werden nach den gleichen Verfahrensstandards bearbeitet wie die Hilfefälle der Minderjährigen. Sie werden alle sechs Monate fortgeschrieben. Zusätzlich hat die Stadt Rheinbach allerdings Standards für die Verselbständigung. Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist nach Aussage des Jugendamtes immer die Verselbständigung. Hiernach werden auch die Träger speziell ausgesucht. Es gibt Jugendwohngruppen, die bereits ab 16 Jahre mit Jugendlichen zur Verselbständigung belegt werden. Die Vorbereitung auf die Selbständigkeit kann in der Regelgruppe, in einer Wohngemeinschaft oder einem Apartment erfolgen. Meist kommt der Jugendliche oder junge Volljährige frühzeitig in eine Verselbständigungsgruppe. Danach geht er innerhalb der Einrichtung in ein Apartment mit Unterstützung durch den Träger. Danach ist das Ziel der Umzug in eine eigene Wohnung außerhalb der Einrichtung, wobei meist noch ambulant unterstützt wird.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wird ein Bogen zur Einschätzung des jungen Volljährigen erarbeitet, in dem seine Selbständigkeit in verschiedenen Bereichen bewertet wird. Hierin geht es um Themen, wie zum Beispiel Persönlichkeitsentwicklung, Ausbildung, Finanzen, Wohnen, Gesundheit, Familie, Soziales Netz und Umgang mit Behörden. Anhand von vorgegebenen Kriterien wird der Stand der Selbständigkeit bewertet und daraus werden Ziele und Maßnahmen abgeleitet.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Stadt Rheinbach hatte in 2018 deutlich mehr Hilfefälle für UMA als die meisten anderen Vergleichsstädte. Mittlerweile sind die Zahlen rückläufig.

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 Rheinbach** leistet Hilfen für UMA in folgenden Hilfearten:

Fallzahlen UMA nach Hilfearten 2018

	2018
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII für UMA	1,16
ambulante Hilfen für Junge Volljährige für UMA	0,92
ambulante Hilfefälle für UMA gesamt	2,08
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA	3,50
Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	7,91
stationäre Hilfen für Junge Volljährige für UMA	7,33
stationäre Hilfefälle gesamt	18,74

Es sind 20,82 von 112,13 Hilfefällen HzE im Jahr 2018 Hilfen für UMA gewährt worden. Das entspricht einem Anteil von rund 19 Prozent. Damit bildet Rheinbach den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Die Aufwendungen je Hilfefall für UMA positionieren sich unterhalb des ersten Viertelwertes und somit günstig. Anders als viele andere Städte hat die Stadt Rheinbach einige UMA auch in Vollzeitpflege untergebracht. Zusätzlich gibt es eine betreute Wohnform eines Trägers in einer städtischen Immobilie, in der bis zu drei UMA untergebracht werden können. Das wirkt sich beides begünstigend auf die Aufwendungen je Fall aus, da die UMA nicht grundsätzlich in einer kostenintensiven Heimerziehung untergebracht werden.

Wie bereits beschrieben, weist Rheinbach eine hohe Falldichte HzE für UMA auf und ordnet sich damit über dem dritten Viertelwert ein. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben bezogen auf 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre weniger Fälle für UMA.

Nach Auskunft des Jugendamtes sind die Fallzahlen rückläufig.

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

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	26.316	14.679	29.535	40.433	49.335	98.984	58
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	18,57	0,00	5,40	6,77	9,37	18,57	59
Falldichte HzE für UMA	3,77	0,00	1,70	2,26	2,74	5,29	59

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	In Rheinbach gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept und eine Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang nicht.	91	E1	Die Stadt Rheinbach sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen sowie eine lückenlose Präventionskette aufbauen. Die Angebote sollten durch das Jugendamt gesteuert und koordiniert werden.	91
Organisation und Steuerung					
F2	Die Stadt Rheinbach hat bislang keine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt.	92	E2	Die Stadt Rheinbach sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst und neu installiert werden.	93
F3	Das Jugendamt der Stadt Rheinbach verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Dadurch wird die Steuerung erschwert.	93	E3	Die Stadt Rheinbach sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem regelmäßigen Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.	94
F4	Die Stadt Rheinbach bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten werden für einzelne Hilfearten ausgewertet. Diese wurden neben der Altersstruktur im HzE-Bericht 2017 dargestellt.	94	E4	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Träger erbringen Leistungsnachweise zu den erbrachten Fachleistungsstunden. Vorgaben, was in den Leistungsnachweisen anzugeben ist, gibt es nicht. Nicht jeder Träger gibt die genauen Inhalte der Stunden an, was den Überblick des Jugendamtes über die erbrachten Leistungen erschwert.	95	E5	Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise und die Entwicklungsberichte für die Hilfeplanung machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.	96
Verfahrensstandards					
F6	Den Ablauf des Hilfeplanverfahrens hat die Stadt Rheinbach in einem Handbuch verbindlich geregelt. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht schriftlich in den Standards fixiert.	97	E6	Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen. Auch Bearbeitungsfristen sollten in den Standards hinterlegt werden.	99
F7	Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert. Es gibt zur Auswahl des Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird erst relativ spät in den Bearbeitungsprozess eingebunden.	99	E7	Die Stadt Rheinbach sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher und intensiver in den Hilfeplanprozess einbinden, um eine frühzeitige Prüfung und Geltendmachung möglicher Kostenerstattungsansprüche sicherzustellen.	101
F8	Die WiJu prüft erst nach der Hilfeentscheidung die möglichen Kostenerstattungsansprüche. Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Prüfung dieser Ansprüche gibt es nicht.	101	E8	Die Stadt Rheinbach sollte Kernprozesse für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu in die Verfahrensstandards aufnehmen.	101
F9	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.	102	E9	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	102
Personaleinsatz					
F10	Die Fachkräfte des ASD bearbeiten weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die Mehrheit der anderen mittleren kreisangehörigen Städte. Im ASD werden durchschnittlich 23 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das liegt unter dem ersten Viertelwert des Vergleiches und unter dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2018 insgesamt 112,13 Hilfeplanfälle, davon 46,06 stationäre Hilfefälle.	104	E10	Das Jugendamt sollte für die vorhandenen Prozesse in den Verfahrensstandards des ASD jeweils Bearbeitungszeiten hinterlegen. Damit wäre die Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung geschaffen.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Die im ASD vorhandenen Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen beinhalten keine Bearbeitungszeiten für die einzelnen Prozessschritte.				
F11	In der WiJu werden weniger Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als bei den meisten Vergleichsstädten.	105	E11	Das Jugendamt sollte für die WiJu Verfahrensstandards mit Prozessen entwickeln und Bearbeitungszeiten für die Teilprozesse hinterlegen. Damit wäre die Grundlage für eine detaillierte Personalbemessung geschaffen.	105
Leistungsgewährung					
F12	Die Stadt Rheinbach hat im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowohl insgesamt als auch bei den ambulanten Hilfen sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall. 75 Prozent der Vergleichsstädte haben je Hilfefall niedrigere Aufwendungen. Außerdem gibt es in Rheinbach einen hohen Anteil an Hilfefällen für Integrationshilfe/Schulbegleitung.	116			
F13	Bei Anträgen auf schulische Hilfen sind in den Verfahrensstandards Hospitationen vorgesehen. Diese finden wegen mangelnder Kooperation der Schulen aber selten statt. Poollösungen für Integrationshelfer werden nicht genutzt.	119	E13.1	Die Stadt sollte im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung von schulischen Leistungen grundsätzlich, wie in den Verfahrensstandards vorgesehen, Hospitationen durchführen.	119
			E13.2	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Rheinbach das Installieren von Poollösungen an den Schulen in Betracht ziehen.	120

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	27.224	27.217	27.124	27.063
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	4.709	4.656	4.622	4.565
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	5.592	5.548	5.528	5.521

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro	
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.275.389
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	776.169
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.499.220

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

Grundzahlen	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	156.893
Anzahl der Hilfefälle	18,50
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII	
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	113.606
Anzahl der Hilfefälle	11,66
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII	
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	158.215
Anzahl der Hilfefälle	4,75
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII	
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	228.021
Anzahl der Hilfefälle	21,00
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII	
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	885.502

Grundzahlen	2018
Anzahl der Hilfefälle	15,16
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII	
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	390.451
Anzahl der Hilfefälle	17,99
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII	
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	279.334
Anzahl der Hilfefälle	12,07
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer	
Aufwendungen für UMA in Euro	547.898
Anzahl der Hilfefälle	20,82

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheinbach 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

Aufgrund akuter personeller Engpässe galten im Prüfungszeitraum noch stark eingeschränkte Telefon- und Service-Zeiten in der Bauaufsicht, damit die Bearbeitung der Anträge sichergestellt werden konnte. Eine Sachbearbeitungsstelle wurde zum 29. Juli 2020 neu besetzt und zum 01. Dezember 2020 wurde die Stelle des Außendienstes neu besetzt (beide Stellen waren jeweils acht bzw. neun Monate vakant), so dass die Bauaufsicht die Rückstände wieder aufholen kann.

Bezogen auf die 2019 eingegangenen Bauanträge und Freistellungsverfahren wurden weniger Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung eingesetzt als in den Vergleichskommunen. Dennoch konnte die Zahl der zum 01. Januar eines Jahres noch unerledigten Bauanträge von 2018 nach 2020 um rund zwei Drittel gesenkt werden.

Derzeit ermittelt die Stadt noch nicht, inwieweit die erhobenen Gebühren dabei den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken. Dazu muss der Aufwand für die Leistungen der Bauaufsicht bekannt sein. Dieser sollte erhoben werden, um entsprechende Abgleiche durchführen zu können.

Im Vergleich weist die Stadt Rheinbach einen hohen Anteil an zurückgenommenen Anträgen auf. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung. Dies betrifft nicht die Grundinformationen für Bauinteressenten bzw. Bauwillige, da diese bereits breit gefächert auch online zur Verfügung stehen (Baulückenkataster, Bebauungspläne, etc.). Aber Checklisten und Hintergrundinformationen für Bauanträge sollten noch ergänzt werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen vermeiden können. Auch wenn die Stadt Rheinbach die Erfahrung gemacht hat, dass das Thema Grundlagenermittlung bei Entwurfsverfassern teilweise nicht ernst genug genommen wird und die Anträge, die nicht zwingend durch einen bauvorlageberechtigten Entwurfsverfasser zu erstellen sind, häufig trotz Beratung nur eine mäßige Qualität erreichen.

Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens bei der Stadt Rheinbach auf. Allerdings kommt es durch die parallele Bearbeitung des Vorgangs in der federführenden Papierakte und des Vorgangs in der unterstützenden Fachsoftware zu Medienbrüchen, die den Prozessablauf belasten. Ein Ausbau der Digitalisierung wird seitens der Stadt Rheinbach angestrebt und ist auch mit Blick auf das Online-Zugangsgesetz notwendig.

Derzeit wertet die Stadt Rheinbach mehr die Entwicklung von Grundzahlen z. B. zu den eingereichten Anträgen etc. aus – Kennzahlen bildet sie daraus derzeit noch nicht. Insoweit bietet sich hier die Möglichkeit, zumindest die Kennzahlen des vorliegenden Prüfberichtes künftig weiter fortzuschreiben.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	55	31	55	66	76	171	80
Fälle je qkm	2	1	2	3	4	15	80
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	9,40	1,78	6,10	8,96	12,84	40,94	54
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	86,58	53,54	80,45	85,23	89,87	96,77	54
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	4,03	0,00	1,41	4,61	9,66	25,61	80

Derzeit kann ca. ein Drittel der Kommunen die Aufteilung der Bauanträge auf einfache und normale Verfahren nicht auswerten, daher ist die Anzahl der Vergleichswerte in diesen beiden Zeilen geringer (nur 54 statt 80).

Die **Stadt Rheinbach** hat im Vergleich eine unterdurchschnittliche Zahl an Bauanträgen und Freistellungsverfahren („Fälle“) zu verzeichnen. Dies gilt sowohl bezogen auf die Einwohnerzahl als auch auf die Fläche des Stadtgebietes. Die Freistellungsverfahren und Anträge im normalen Genehmigungsverfahren machen in Rheinbach an den Fällen insgesamt (wie im Durchschnitt der Vergleichskommunen) nur einen jeweils geringen Anteil aus. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung dieser Fallzahlen von 2018 gegenüber unserem Vergleichsjahr 2019.

Entwicklung der Fallzahlen in der Stadt Rheinbach

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	2	6
Summe Bauanträge	151	143

Grundzahlen	2018	2019
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	143	129
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	8	14

Wie bei den meisten Kommunen geht auch in Rheinbach 2019 die Summe der Bauanträge zurück.

Dabei liegt der Rückgang mit nur rund fünf Prozent deutlich unter dem Median von 22 Prozent der 76 Vergleichskommunen, die einen Rückgang zu verzeichnen haben. Vier weitere Vergleichskommunen stagnierten oder wiesen Zuwächse bis neun Prozent auf. Der in fast allen Kommunen nach 2019 zu verzeichnende Rückgang kann auf die - durch die Änderung der Landesbauordnung - in 2019 nicht mehr bauantragspflichtigen Vorhaben oder auf ein forciertes Einreichen von Bauunterlagen noch in 2018 zurückzuführen sein.

Für ein forciertes Einreichen spricht auch die Feststellung der Stadt Rheinbach (vgl. Seite 7 im „Vorbericht zum Haushaltsplan der Stadt Rheinbach für das Haushaltsjahr 2021“), dass die Verwaltungsgebühren relativ konstant verlaufen – mit Ausnahme des Jahres 2018, in welchem besonders hohe Erträge im Bereich Baugenehmigung / Bauaufsicht angefallen sind. Wie auch der „Vorbericht zum Haushaltssicherungskonzept bis 2021 (Fortschreibung Haushaltssicherungskonzept 2013 bis 2021)“ auf Seite 7 ausführt, sind die Gebühren für Baugenehmigungen eben nicht nur von der Höhe der Verwaltungsgebühr abhängig, sondern auch von Anzahl und Art der Genehmigungen.

Derzeit plant ein Investor auf dem ehemaligen Pallottiner Areal in der Innenstadt von Rheinbach ein Bauprojekt umzusetzen, das mehrere Wohnungen und Häuser sowie eine naturnah gestaltete Grünanlage umfasst. Großflächige Neubaugebiete weist die Stadt Rheinbach aktuell nicht aus – allerdings informiert sie Bauinteressenten mittels eines Baulückenkatasters über Umsetzungsmöglichkeiten von Bauvorhaben im bestehenden Stadtgebiet.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch regionale Strukturen die Arbeit der Bauaufsicht. Dazu zählen beispielsweise:

- Bergbauareale und
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche sowie
- Verkehrsinfrastruktur wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Für die Bauaufsicht drücken sich solche Besonderheiten häufig in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden / Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator dafür nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,26	0	1	2	3	6	48
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,71	0	1	1	1	2	49
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	0,97	1	2	2	4	7	57

Dass die Stadt Rheinbach vergleichsweise wenige Stellungnahmen je Bauantrag einholt, ist ein Indikator dafür, dass es ihr gelingt, die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu beschränken. So kann sie das Verfahren beschleunigen und belastet die vorhandenen Ressourcen nicht unnötig.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauanträge werden von der Stadt Rheinbach weitestgehend unter Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben bearbeitet. Inwieweit die erhobenen Gebühren dabei den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken, ermittelt die Stadt derzeit noch nicht.

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

Die **Stadt Rheinbach** schafft es häufig – mit einer Tendenz zu „immer“ – die vorgegebene Frist zur Eingangsprüfung einzuhalten. Bei den Bearbeitungsfristen kann es zu Verzögerungen kommen, wenn durch Personalengpässe die Kapazitäten für die Bearbeitung nicht ausreichen. Insgesamt stellt die Stadt einen zügigen Ablauf des Verfahrens sicher, indem sie z. B. Stellungnahmen, soweit dies möglich ist, zeitnah und gleichzeitig einholt.

Sind Ermessensentscheidungen zu treffen, erfolgt dies derzeit aus dem Erfahrungswissen heraus. Einen Kriterienkatalog oder ähnliche Arbeitshilfen, in dem nachvollziehbar festgelegt ist, welche Punkte bei einer Entscheidungsfindung einzubeziehen sind, gibt es noch nicht.

→ Empfehlung

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher entscheiden zu können.

Aktuelle Änderungen des Gebührenrahmens wurden zum Prüfungszeitpunkt von der Dienstanzweisung für die Gebührenerhebung in Rheinbach noch nicht vollumfänglich berücksichtigt. Zwischenzeitlich werden aber auch die Gebühren nach Ziff. 2.5.2.1 entsprechend der „40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019“ für

die Aufforderung zur Vervollständigung der Unterlagen eingefordert. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbeseitigung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet – insoweit hat die Kommune für ihren Mehraufwand dann einen entsprechenden Mehrerlös.

Allerdings ist der konkrete Aufwand für die jeweiligen Leistungen, die in der Bauaufsicht erbracht werden, aktuell noch nicht ermittelt. So kann dieser auch nicht mit den jeweils erhobenen Gebühren mit Blick auf den Deckungsgrad der Gebühren abgeglichen werden. Auf diesem Weg könnte die Stadt Rheinbach aber prüfen, ob die Ermächtigungsgrundlage noch Gebührenspielraum zulässt, den sie zusätzlich ausschöpfen könnte.

→ **Empfehlung**

Die Gebühren sollten die aktuellen Vorgaben der Verwaltungsgebührenordnung zeitnah einbeziehen und – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheinbach weist einen vergleichsweise hohen Anteil an zurückgenommenen Anträgen auf. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung.

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.

Durch § 71 BauO NRW 2018 ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft zur Mängelbeseitigung auf (siehe § 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018). Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Insoweit gibt es in 2019 eigentlich keine „zurückgewiesenen“ Bauanträge mehr. Da aber § 90 Abs. 4 BauO NRW regelt, dass die bis zum 31. Dezember 2018 eingereichten Bauanträge nach altem Recht beschieden werden, wenn sie vollständig und ohne „erhebliche“ Mängel sind, gibt es auch im Jahr 2019 noch „zurückgewiesene“ Anträge.

Daher führen wir die zurückgewiesenen Bauanträge nachfolgend ebenfalls mit auf.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	3,50	0,00	0,00	0,00	1,21	17,54	70
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	11,19	0,00	2,32	4,33	6,68	20,00	75

Die Werte der Stadt Rheinbach sind im Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Auch in 2018 waren die Werte für die zurückgenommenen Anträge vergleichsweise hoch:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	1,32	0,00	0,00	0,99	1,79	13,77	73
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	7,28	0,00	2,52	4,15	5,86	18,23	75

Der hohe Anteil an zurückgenommenen Anträgen ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für eine ausbaufähige Information der Antragstellenden im Vorfeld ihrer Antragstellung.

Mit der schon erfolgten Veröffentlichung eines Baulückenkatasters auf den Internetseiten der Stadt und der ebenfalls online verfügbaren Bebauungsplanübersicht bietet die Stadt Rheinbach bereits gute Grundinformationen für alle Grundstückssuchenden und Bauwilligen an. Diese können durch die Bebauungsplanübersicht nicht nur sehen, ob und welcher Bebauungsplan im Bereich des anvisierten Grundstückes gilt, sondern ebenfalls die rechtskräftigen Bebauungspläne digital aufrufen.

Für den konkreten Fall des Bauantrages könnten die Informationen noch um Hintergrundinformationen (z. B. durch Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Informationen) zu den Bauantragsverfahren oder auch um eine Checkliste für das Einreichen der unterschiedlichen Bauanträge ergänzt werden. Auch wenn die Stadt Rheinbach die Erfahrung gemacht hat, dass das Thema Grundlagenermittlung bei Entwurfsverfassern teilweise nicht ernst genug genommen wird und die Anträge, die nicht zwingend durch einen bauvorlageberechtigten Entwurfsverfasser zu erstellen sind, häufig trotz Beratung nur eine mäßige Qualität erreichen

→ **Empfehlung**

Die bereits bestehenden breit gefächerten Grundinformationen für Bauinteressierte bzw. Bauwillige sollten noch um Checklisten und Hintergrundinformationen zu den konkreten Bauanträgen ergänzt werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen vermeiden können.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Durch die parallele Bearbeitung in der federführenden Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es immer wieder zu Medienbrüchen, die den Prozessablauf durch zeitliche Verzögerungen belasten.

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.

Grundsätzliche Regelungen zu Verantwortungsbereichen trifft die Dienst- und Geschäftsordnung (DiGO) der **Stadt Rheinbach** vom 21. Dezember 2006. Darüberhinausgehende Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen in der Bauaufsicht wurden bislang schriftlich nicht fixiert.

Die Bauaufsicht der Stadt Rheinbach kann komplett elektronisch verfasste Bauanträge derzeit noch nicht annehmen. Daher sind Bauanträge aktuell in Papierform einzureichen – auch wenn der Vorgang dann in der Fachsoftware angelegt und bearbeitet wird.

Da die Papierakte gegenüber dem digitalen Vorgang alle maßstabsgerechten Planunterlagen enthält, ist sie für die Bauaufsicht das federführende Medium. Werden Sachverhalte digital übermittelt, kommt es zu Medienbrüchen, da bei wesentlichen Inhalten ein Ausdruck entsprechend zur Akte genommen werden muss, um diese zu vervollständigen.

Ein sofortiges Scannen der eingegangenen Papier-Anträge ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgesehen. Durch ein frühzeitiges Einscannen könnte aber bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgegriffen werden und eine spätere elektronische Archivierung würde beschleunigt.

→ **Empfehlung**

Der Bauaufsicht sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer zu optimieren. Eine digitale Akte bietet zudem schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann dadurch den Service verbessern.

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 Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens bei der Stadt Rheinbach auf.

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

Der Prozessablauf in der **Stadt Rheinbach** ist klar strukturiert und wahrt im Genehmigungsfall die Aspekte der Korruptionsprävention durch das Vier-Augen-Prinzip: entweder im Wege der Mitzeichnung oder der Sichtung durch die Leitung.

→ **Empfehlung**

Die Mitzeichnungs-/Sichtungs-Vorgaben sollten auch im Fall von Antrags-Ablehnungen gelten, damit auch hier die Korruptionsprävention aktiv ist.

Bleiben Anträge nach Ablauf der Frist zur Vervollständigung der Unterlagen unvollständig, gelten diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben konsequent als zurückgenommen. Dies dient aus Sicht der gpaNRW einem zügigen Verfahrensablauf. Allerdings sollte sich die Leitungsebene nach der Sichtung bzw. einer groben Vorprüfung von den weiteren sachbearbeitenden Tätigkeiten wie der Eingangsbestätigung oder der Unterlagennachforderung entlasten. Dies könnte auch durch die zuständige Sachbearbeitung erfolgen.

Ob sich der positive Prozessablauf ggf. auch in geringen Laufzeiten ausdrückt, betrachtet das nachfolgende Kapitel.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Trotz gesunkener durchschnittlicher Gesamtlaufzeit im einfachen Verfahren von 2018 nach 2019 (von 105 auf 98 Kalendertage) ist diese im interkommunalen Vergleich 2019 noch überdurchschnittlich.

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

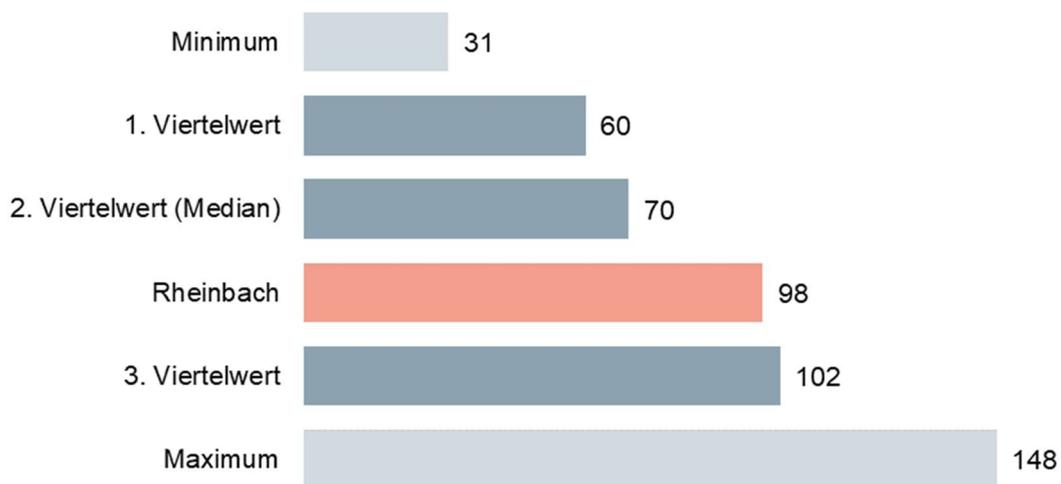
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese

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

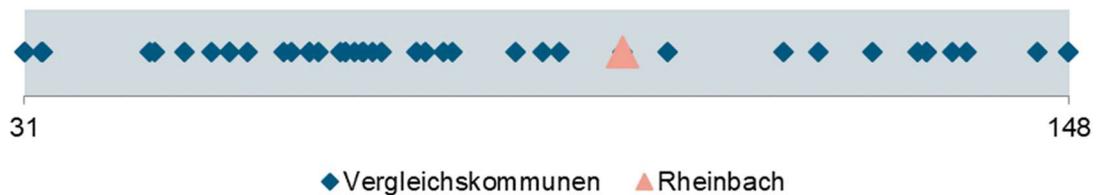
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

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

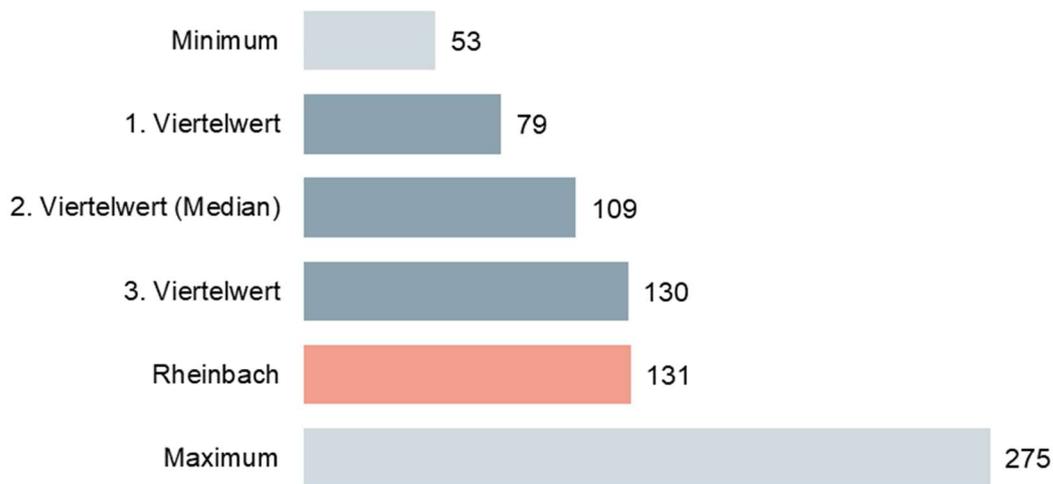
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeiten beider Verfahren sind überdurchschnittlich, obwohl z. B. die Gesamtlaufzeit im einfachen Verfahren von 2018 nach 2019 von 105 auf 98 gesunken ist.

Neben der Gesamtlaufzeit kann die Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller bislang nur rund ein Drittel der im Vergleich enthaltenen Kommunen bestimmen. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird. Um nach den Vorgaben der gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit auch die Laufzeit auszuwerten, müsste neben dem Antragseingangsdatum z. B. auch das Vervollständigungsdatum durch Antragsteller erfasst sein, so dass dann auch diese Kalendertage bis zum Bescheid ausgewertet werden könnten. Dies könnte zukünftig die Ursachenermittlung z. B. bei einer Verlängerung der durchschnittlichen Verfahrensdauern unterstützen. Aktuell kann Rheinbach diese Laufzeiten nicht auswerten.

Nachfolgend werden aber die Vergleichswerte zur Information abgebildet:

Laufzeit (ab Antragsvervollständigung durch den Antragstellenden) in Kalendertagen 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
normales Genehmigungsverfahren	k. A.	27	37	59	82	272	28
einfaches Genehmigungsverfahren	k. A.	17	31	43	61	108	29

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand von Anfang Dezember 2020 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerungsunterstützung auswerten.

Einerseits kann sich die noch nicht so weit fortgeschrittene digitale Bearbeitung belastend auf die Gesamtlaufzeiten auswirken. Andererseits kann es auch den in den Jahren 2018 und 2019 vorhandenen Personalengpässen geschuldet sein. Daher betrachtet die gpaNRW den Personaleinsatz näher.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Bezogen auf die 2019 eingegangenen Bauanträge und Freistellungsverfahren wurden weniger Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung eingesetzt, als in den Vergleichskommunen. Eine positive Tendenz weist die Entwicklung der zum 01. Januar eines Jahres noch unerledigten Bauanträge von 2018 nach 2020 auf.

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

Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Schwankungen in den Fallzahlen wie sie im betrachteten Datenzeitraum z. B. durch die Änderung der Landesbauordnung möglicherweise eingetreten sind oder wie sie sich durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie kurzfristig ergeben könnten, wenn finanzielle Belastungen bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen Veränderungen bei geplanten Bauprojekten erforderlich machen oder die generelle Planung bzw. Umsetzung von Bauprojekten gefährden.

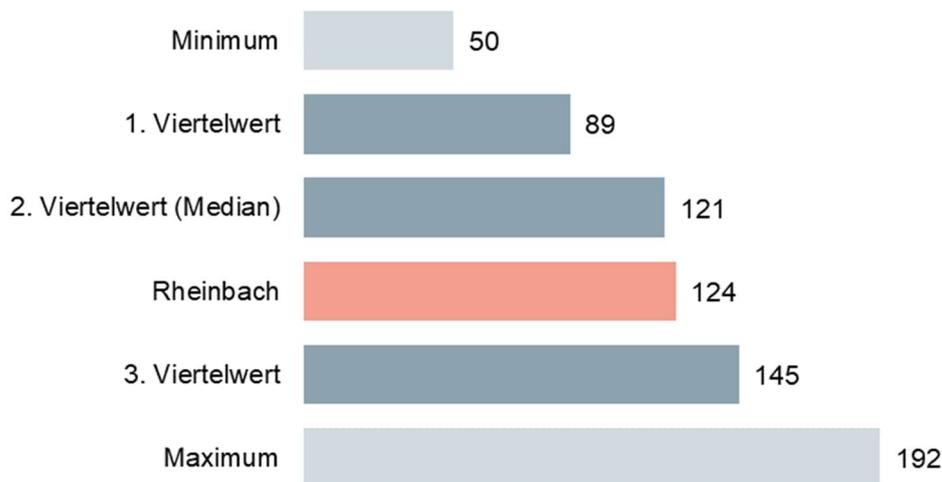
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet: inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kommunen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren bei der **Stadt Rheinbach** in 2019 (unverändert zu 2018) insgesamt 1,80 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,40 Vollzeit-Stellen, der mit 22 Prozent deutlich überdurchschnittlich ist (der Median der 79 Vergleichskommunen liegt bei rund 14 Prozent).

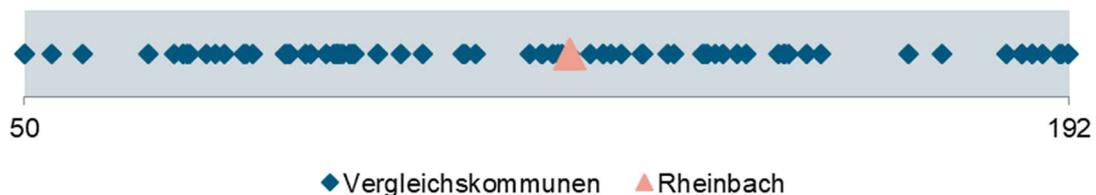
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für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

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert für die Stadt Rheinbach die im Jahr 2019 eingegangen sechs Freistellungsanzeigen und die 143 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 25 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten 1,40 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 77 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der zusammenfassenden Kennzahl ist der Kennzahlenwert der Stadt Rheinbach knapp überdurchschnittlich. Dies bedeutet, dass bezogen auf die 2019 eingegangenen Bauanträge und Freistellungsverfahren weniger Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung eingesetzt wurden, als in den übrigen Kommunen. Seit dem 29. Juli 2020 ist nun eine Sachbearbeitungsstelle wiederbesetzt. Damit das eingesetzte Personal auch die entstandenen Rückstände abarbeiten kann, wird es auch zukünftig zunächst so bleiben, dass Mittwoch und Freitag publikumsfrei ist. Durch diese festen Zeiträume für ein unterbrechungsfreieres Arbeiten wird die Sachbearbeitung entlastet bzw. kann sie die Vorgänge konzentrierter bearbeiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Rheinbach sollte die Grund- und Kennzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und auswerten, um bei ungünstigen Entwicklungen (z. B. Anstieg der unerledigten Anträge zum 01. Januar eines Jahres oder längere Laufzeiten) mit gegensteuernden Maßnahmen reagieren zu können.

Soweit die Kommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in den Vergleich gestellt. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Betrachtung einbezogen werden.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	16,08	5,65	17,75	30,72	58,68	450	47
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	22,22	1,48	7,96	13,79	18,61	28,20	79

Die Stadt Rheinbach weist eine positive Tendenz in der Entwicklung der zum 01. Januar eines Jahres noch unerledigten Bauanträge auf. Während es noch 66 unerledigte Bauanträge zum 01. Januar 2018 waren, konnte diese Zahl um rund zwei Drittel gesenkt werden. Zum 01. Januar 2019 lag sie dann bei 23 und zum 01. Januar 2020 lag sie bei 21 unerledigten Anträgen. Im Verhältnis zu den neu eingereichten Bauanträgen weisen im Vergleichsjahr 2019 rund Dreiviertel der Kommunen höhere Rückstände auf.

So wie mehr als die Hälfte der übrigen Kommunen im Vergleich konnte auch die Stadt Rheinbach keine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ vornehmen, so dass die separaten Kennzahlen bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide nachfolgend nur tabellarisch zur Information mit aufgeführt werden:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	62	99	128	154	188	35

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Rheinbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k. A.	5	45	90	137	233	35
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k. A.	12	72	128	173	444	32
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k. A.	0,00	9,81	17,95	25,00	45,45	31

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Ein Ausbau der Digitalisierung wird seitens der Stadt Rheinbach angestrebt.

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

Im Kapitel 4.3.4 hat die gpaNRW bereits Ausführungen zur digitalen Bearbeitung bei der **Stadt Rheinbach** gemacht.

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

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

Die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und der gesamten Kommunikation der am Bau Beteiligten ist somit ein Hauptanliegen der Landesregierung NRW. Daher unterstützt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) die Bauaufsichtsbehörden bei der Digitalisierung der Geschäftsprozesse. Ein Angebot an die Kommunen ist dabei das Bauportal.NRW: Mit dem dort zur Verfügung gestellten Antrags- und Dokumentenassistenten wird Antragsstellern bzw. deren Bevollmächtigten ermöglicht, ihre Bauanträge rechtskonform digital einzureichen. Teilweise werden von den Kommunen aber auch jetzt schon andere Plattformen zu diesem Zweck genutzt. Insoweit stehen für den weiteren Digitalisierungsfortschritt Möglichkeiten zur Verfügung – die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des Bauportal.NRW werden dabei vollständig durch das Land Nordrhein-Westfalen getragen.

→ Empfehlung

Der weitere Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte nicht nur aus verfahrensökonomischer Sicht vorangetrieben werden. Auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG), das vorsieht, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen, muss die Stadt Rheinbach aktiv werden.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Derzeit wertet die Stadt Rheinbach mehr die Entwicklung von Grundzahlen z. B. zu den eingereichten Anträgen etc. aus – Kennzahlen bildet sie daraus derzeit noch nicht. Auch wurden von ihr noch keine konkreten Ziele definiert, die es zu erreichen gilt.

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.

Fachbezogene Ziele und Kennzahlen gibt es für die Bauaufsicht der **Stadt Rheinbach** aktuell noch nicht. Die gesetzlichen Vorgaben werden von der Stadt Rheinbach aber als grundsätzliches Ziel angestrebt, beispielsweise im Hinblick auf das Einhalten von Bearbeitungsfristen.

Es wird zwar quartalsmäßig ein Bericht für den Ausschuss erstellt sowie ein Jahresbericht. Diese Berichte spiegeln aber lediglich die Fallzahlen bzw. deren Entwicklung wider. Die Zahlen werden nicht zur Bildung von Kennzahlen genutzt. Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen könnten die Steuerung und die Sachbearbeitung darüber hinaus wirksam unterstützen. Weitere Kennzahlen sollten daher herangezogen werden – z. B. könnten die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortgeschrieben werden. Auch beispielsweise wie im Kapitel 4.3.2 ausgeführt Daten und Kennzahlen zur Aufwandsdeckung.

Unterstützen können dabei allgemeine Vorgaben, wie beispielsweise aus den diversen bestehenden Konzepten im Rahmen der Stadtentwicklung zu "Rheinbach 2030". Daraus könnten auch für die Bauaufsicht entsprechende Schwerpunkte abgeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen bilden. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

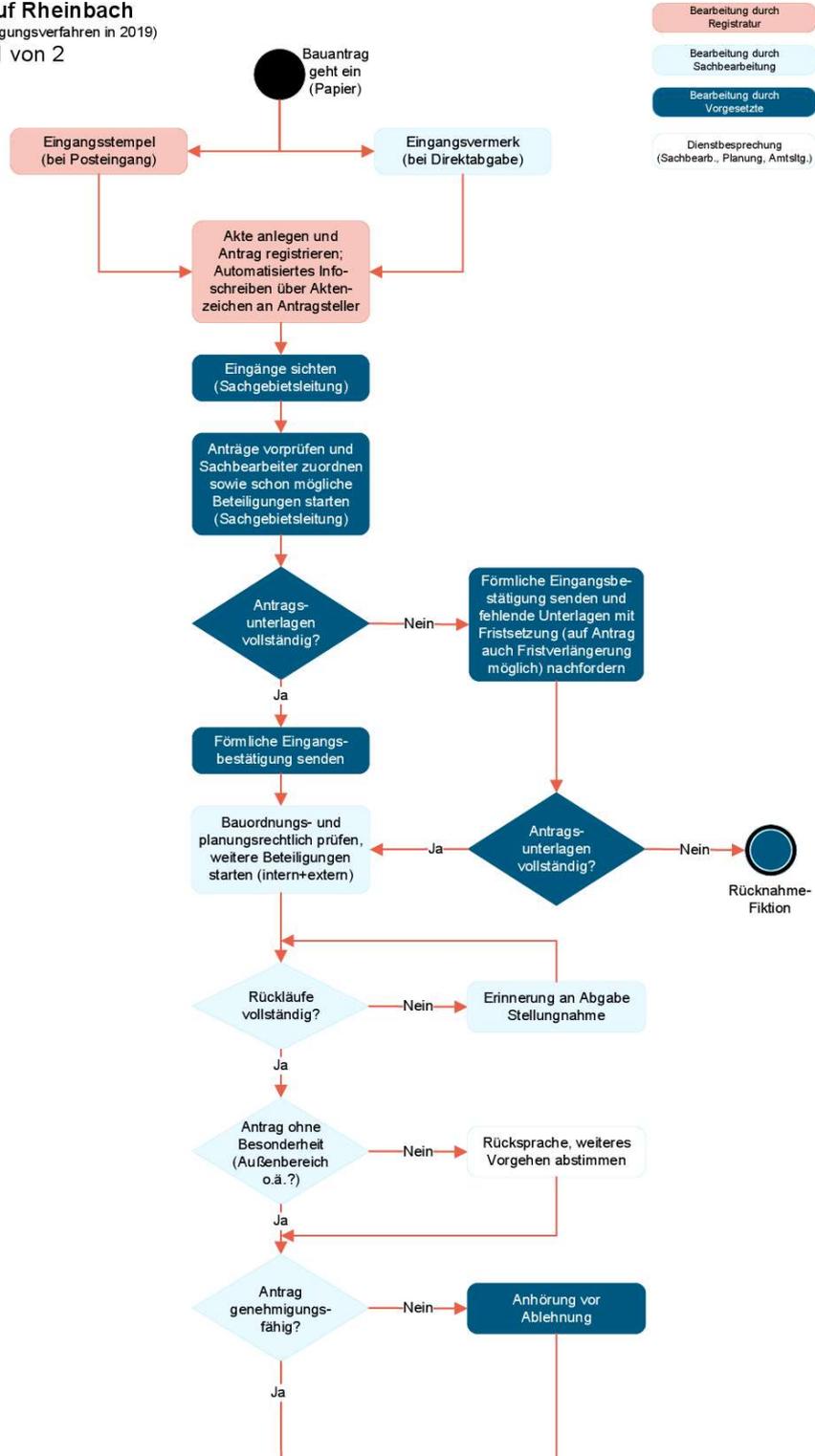
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauanträge werden von der Stadt Rheinbach weitestgehend unter Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben bearbeitet. Inwieweit die erhobenen Gebühren dabei den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken, ermittelt die Stadt derzeit noch nicht.	133	E1.1	Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher entscheiden zu können.	133
			E1.2	Die Gebühren sollten die aktuellen Vorgaben der Verwaltungsgebührenordnung zeitnah einbeziehen und – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.	134
F2	Die Stadt Rheinbach weist einen vergleichsweise hohen Anteil an zurückgenommenen Anträgen auf. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung.	134	E2	Die bereits bestehenden breit gefächerten Grundinformationen für Bauinteressierte bzw. Bauwillige sollten noch um Checklisten und Hintergrundinformationen zu den konkreten Bauanträgen ergänzt werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen vermeiden können.	136
F3	Durch die parallele Bearbeitung in der federführenden Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es immer wieder zu Medienbrüchen, die den Prozessablauf durch zeitliche Verzögerungen belasten.	136	E3	Der Bauaufsicht sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer zu optimieren. Eine digitale Akte bietet zudem schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann dadurch den Service verbessern.	136
F4	Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens bei der Stadt Rheinbach auf.	137	E4	Die Mitzeichnungs-/Sichtungs-Vorgaben sollten auch im Fall von Antragsablehnungen gelten, damit auch hier die Korruptionsprävention aktiv ist.	137

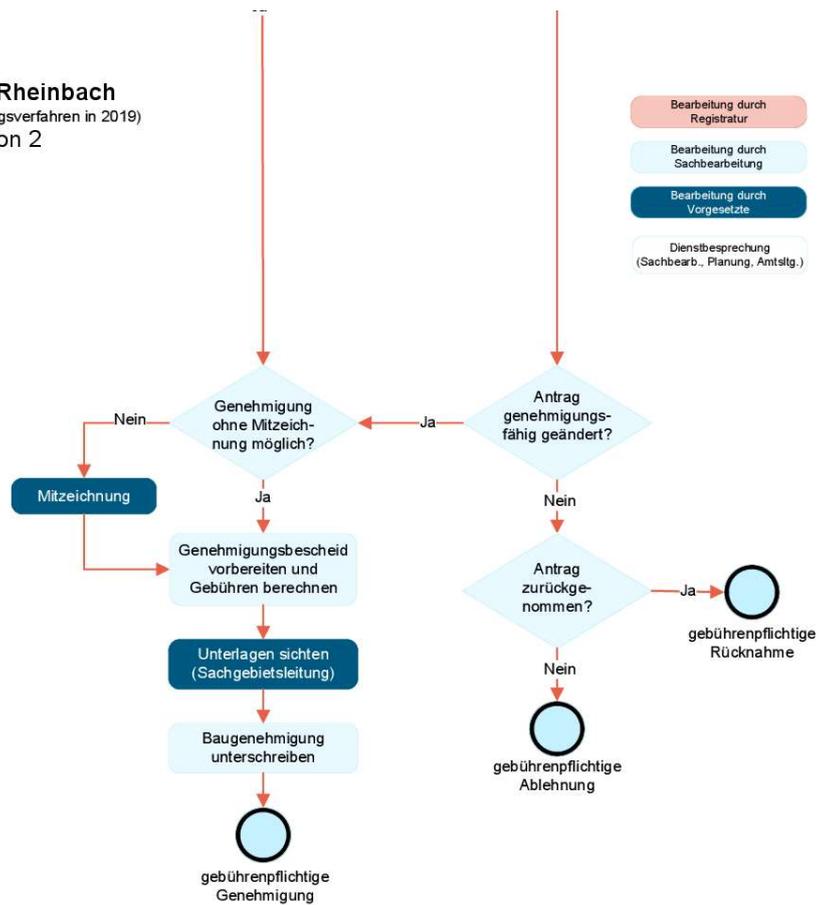
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Trotz gesunkener durchschnittlicher Gesamtlaufzeit im einfachen Verfahren von 2018 nach 2019 (von 105 auf 98 Kalendertage) ist diese im interkommunalen Vergleich 2019 noch überdurchschnittlich.	137	E5	Die Stadt Rheinbach sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerungsunterstützung auswerten.	140
F6	Bezogen auf die 2019 eingegangenen Bauanträge und Freistellungsverfahren wurden weniger Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung eingesetzt, als in den Vergleichskommunen. Eine positive Tendenz weist die Entwicklung der zum 01. Januar eines Jahres noch unerledigten Bauanträge von 2018 nach 2020 auf.	140	E6	Die Stadt Rheinbach sollte die Grund- und Kennzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und auswerten, um bei ungünstigen Entwicklungen (z. B. Anstieg der unerledigten Anträge zum 01. Januar eines Jahres oder längere Laufzeiten) mit gegensteuernden Maßnahmen reagieren zu können.	142
F7	Ein Ausbau der Digitalisierung wird seitens der Stadt Rheinbach angestrebt.	144	E7	Der weitere Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte nicht nur aus verfahrensökonomischer Sicht vorangetrieben werden. Auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG), das vorsieht, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen, muss die Stadt Rheinbach aktiv werden.	144
F8	Derzeit wertet die Stadt Rheinbach mehr die Entwicklung von Grundzahlen z. B. zu den eingereichten Anträgen etc. aus – Kennzahlen bildet sie daraus derzeit noch nicht. Auch wurden von ihr noch keine konkreten Ziele definiert, die es zu erreichen gilt.	145	E8	Die Stadt Rheinbach sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen bilden. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.	145

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Rheinbach
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Rheinbach
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
 Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Rheinbach deckt mit ihrer Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2015 alle erforderlichen Regelungen ab, um die Vergabeverfahren rechtssicher und verwaltungseinheitlich abzuwickeln. Die örtliche Rechnungsprüfung wird in der Regel frühzeitig vor der Vergabeentscheidung und umfassend bei der Durchführung der Vergabeverfahren beteiligt. Zu aktuellen Entwicklungen z. B. in Bezug auf Wertgrenzen erfolgen zusätzlich Rundschreiben, so dass diese als Ergänzung ebenfalls gelten. Da dies zur Handhabung aber unübersichtlich ist, ist die Aktualisierung der Dienstanweisung bereits anvisiert. Die Dienstanweisung sollte dann so formuliert werden, dass alle Vergabe-Regelungen in einem zentralen Dokument zu finden sind.

Um Korruptionsgeschehen zu vermeiden oder im Eintrittsfall zu verfolgen hat die Stadt Rheinbach sich im Wege eines Verhaltenskodex einen verbindlichen Rahmen gesetzt. Dieser bildet eine gute Basis für weitere Maßnahmen, beispielsweise steht die gemäß § 19 Abs. 2 KorruptionsbG vorgesehene interne Gefährdungsanalyse derzeit noch aus. Auch verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring sind bislang noch nicht verabschiedet.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling ist bei der Stadt Rheinbach – wie bei den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen – nicht installiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW auch nicht dauerhaft erforderlich. Projektbezogen sollte die Stadt aber für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Bislang erfolgt keine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen bei der Stadt Rheinbach. Wenn aber bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen z. B. zu Bedarf und Ausführungsalternativen vorgelegt werden müssen, wird die Kostentransparenz erhöht. Dies kann sich auch positiv mit Blick auf das Vermeiden von Nachträgen bzw. Abweichungen auswirken.

In unserem Vergleichsjahr 2019 sind Abweichungen vom Auftragswert bei der Stadt Rheinbach in nur unterdurchschnittlichem Umfang vorgekommen. Die ursprünglichen Auftragswerte wurden dabei um 286.497 Euro über- oder unterschritten. Insoweit wurden die finanziellen Ziele zwar in den betroffenen Fällen verfehlt, im Vergleich zu den übrigen bisher geprüften Kommunen sind sie aber eher gering. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Rheinbach

bislang noch nicht vorhanden. Es fehlen somit steuerungsrelevante Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen. Daher sollte die Stadt Rheinbach die dezentrale Bearbeitung der Nachträge um eine zentrale Erfassung und Auswertung ergänzen bzw. organisatorisch komplett auf ein zentrales Nachtragsmanagement umstellen.

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 Rheinbach 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 Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2015 deckt alle erforderlichen Regelungen ab, um die Vergabeverfahren rechtssicher und verwaltungseinheitlich abzuwickeln. Aktuelle Entwicklungen z. B. zu Wertgrenzen sind in ihr noch nicht berücksichtigt – diese gelten aber über zusätzlich erfolgte Rundschreiben.

- Die örtliche Rechnungsprüfung wird in der Regel frühzeitig vor der Vergabeentscheidung und umfassend bei der Durchführung der Vergabeverfahren beteiligt.

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

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

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

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der

Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

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

Die **Stadt Rheinbach** hat das Fachwissen im Vergabewesen organisatorisch in ihrem Fachbereich I („Zentrale Dienste, Immobilien, Kultur“) gebündelt. Eingeordnet ist die Vergabestelle dort beim Fachgebiet 10 („Hauptamt“) im Sachgebiet 10.3 („Zentrale Dienste, Vergabestelle (ZVS), Wahlen, Versicherung“). Dabei führt die Zentrale Vergabestelle die Vergabeverfahren durch, jedoch ohne Controlling-Funktionen z. B. mit Blick auf Abweichungen vom Auftragswert o. ä. wahrzunehmen.

Die Vergabestelle arbeitet unter anderem auf Grundlage der Dienstanweisung über die Vergabe von Lieferungen, Dienstleistungen und Bauleistungen für die Stadtverwaltung Rheinbach vom 17. Dezember 2015. Seit 2015 gab es Weiterentwicklungen im Bereich des Vergaberechts z. B. mit Blick auf Wertgrenzen. Diese nutzt die Stadt Rheinbach durch Rundschreiben, die den aktuellen Änderungen der Kommunalen Vergabegrundsätze z. B. in Bezug zu angehobenen Wertgrenzen für eine Direktvergabe Rechnung tragen. Aus kommunaler Sicht bieten diese den Vorteil einer zügigeren Haushaltsausführung durch die schnellere Aufgabenerledigung. Die kommunalen Beschaffungen (auch Planungs- und Bauleistungen) können so schneller in die Märkte kommen und helfen damit, Beschäftigung zu sichern und Unternehmen zu erhalten. Allerdings ist es für die Beteiligten am Vergabeverfahren unübersichtlich, sich die geltenden Regelungen einerseits aus der Vergabeordnung und andererseits aus diversen Rundschreiben zu erschließen. Eine Aktualisierung der Vergabeordnung wird daher seitens der Stadt Rheinbach zeitnah angestrebt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte bei der Aktualisierung der Dienstanweisung Vergabe prüfen, ob sie weitere - durch die Änderung der Vergabegrundsätze eröffnete - Ausschöpfungsmöglichkeiten des rechtlichen Rahmens umsetzt. Die Dienstanweisung sollte sie so formulieren, dass alle Vergabe-Regelungen in diesem zentralen Dokument enthalten sind, so dass z. B. Sicherheit in Bezug auf anzuwendende Wertgrenzen gegeben wird.

Die Dienstanweisung Vergabe regelt in § 8 die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung. Danach ist festgelegt, dass dem Rechnungsprüfungsamt vor der Entscheidung der zuständigen Gremien alle Vergaben von Aufträgen mit mehr als 25.000 Euro netto und Nachträge von mehr als 10.000 Euro netto vorzulegen sind. Wenn alle Unterlagen zum verschriftlichten Vergabevorschlag vorliegen, erfolgt eine entsprechende Prüfung vor der Auftragserteilung. Auf diese Weise ist die Rechnungsprüfung bereits frühzeitig zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung beteiligt. Da die Rechnungsprüfung vor der Entscheidung beteiligt ist, können sich zeitlich dadurch kurze Fristen zur Prüfung ergeben, wenn beispielsweise die Auftragsvergabe eilt.

Über Submissionstermine wird die Rechnungsprüfung informiert. Wenn es möglich ist, nimmt sie daran teil. Da die örtliche Rechnungsprüfung aus zwei Personen besteht, ist dies personell

nicht immer leistbar. Über Abnahmetermine wird in der Regel nicht informiert – eine regelmäßige Teilnahme wäre hier personell auch nicht leistbar. Dies hat die Stadt Rheinbach aber so gelöst, dass ohne Abnahmeprotokoll grundsätzlich keine Prüfung der Schlussrechnung erfolgt.

Als Anlage I ist der Dienstanweisung Vergabe eine Übersicht beigefügt, die die einzelnen Punkte des Vergabeverfahrens aufführt. Diesen 23 Einzelpunkten ist jeweils die Zuständigkeit zugeordnet (Rechnungsprüfungsamt, Fachbereich oder Zentrale Vergabestelle. Diese Zusammenfassung der Regelungen auf einer Seite schafft für alle Beteiligten am Vergabeverfahren einen schnellen Überblick über die jeweiligen Zuständigkeiten.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Stadt Rheinbach hat im Wege eines Verhaltenskodex einen verbindlichen Rahmen gesetzt, um Korruptionsgeschehen zu verfolgen. Die gemäß § 19 Abs. 2 KorruptionsbG vorgeordnete interne Gefährdungsanalyse steht derzeit noch aus.

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 KorruptionsbG²⁸ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

²⁸ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Bereits 2004 und 2005 war die Korruptionsprävention ein Thema in Rat und Verwaltungsvorstand der **Stadt Rheinbach**. Daraus entstanden ist ein Verhaltenskodex, der mit Rundschreiben Nr. 8 aus 2005 publiziert wurde. Dieser sieht in Punkt 6. Verhaltensregeln z. B. auch bei Verdachtsfällen auf Korruption vor. Zudem gibt es Regeln in der Dienst- und Geschäftsordnung der Stadt Rheinbach vom 21. Dezember 2006, beispielsweise zur Annahme von Belohnungen und Geschenken in Punkt 2.4. Es bestehen Überlegungen, eine regelmäßige Auffrischung/ Erinnerung an die vorhandenen Regelungen sicherzustellen, indem ein Online-Tool über das Rechenzentrum zur Verfügung gestellt und genutzt wird. Über dieses könnte die Kenntnisnahme dann stattfinden und bestätigt werden. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein guter Weg, um bei allen Beteiligten die Regelungen regelmäßig bewusst zu machen und sich diesen über die gegebene Bestätigung auch verpflichtet zu fühlen.

Im Finanzministerium des Landes NRW ist eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die ein „Vergaberegister“ führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Es besteht die Verpflichtung seitens der Kommune, dem Vergaberegister die Daten der Firmen zu melden, die im Sinne des § 5 Abs. 1 KorruptionsbG auffällig geworden sind. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber zudem verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Die Stadt Rheinbach hat diese Anfragen in der Vergabedienstanweisung (§ 6 Abs. 15) geregelt.

Nach § 16 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Stadt Rheinbach verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Diese Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Ebenso hat auch der Bürgermeister der Stadt Rheinbach nach § 17 KorruptionsbG die Pflicht, seine Nebentätigkeiten dem Rat anzuzeigen. Diese Auskunftspflichten werden durch den Fachbereich IV („Rat, Stadtmarketing, Ordnung, Soziales“) der Stadt Rheinbach im Fachgebiet 01 („Rat, Verwaltungsführung, Stadtmarketing“) überwacht und die Veröffentlichung erledigt. Die Veröffentlichung erfolgt im Amtlichen Mitteilungsblatt "Kultur und Gewerbe" der Stadt Rheinbach.

Über diese Regelungen hinaus sieht § 19 KorruptionsbG vor, zudem die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche zu ermitteln. Diese Ermittlung steht in Rheinbach bislang noch aus. Aus Sicht der gpaNRW sind die Beschäftigten dabei z. B. im Wege einer Befragung idealerweise mit einzubeziehen. Durch die Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bzw. Gefährdungsbereiche bekannt, sondern alle Bediensteten können sich gleichermaßen aktiv mit einbringen. So wird ein pauschaler Korruptionsverdacht verhindert.

Bei der Ermittlung sollten insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen der Stadt Rheinbach besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in Rheinbach in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich bereits vorhandene Sicherungsmaßnahmen bewährt?
Wenn ja: welche?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z. B. aufgrund von „Wissensmonopolen“ nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder z. B. Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche so zeitnah wie möglich ermitteln, um Gefährdungen bewusst zu machen und für das Thema weiter zu sensibilisieren. Dabei sollte sie im Wege einer Befragung vorgehen und alle Bediensteten einbeziehen, damit Erfahrungen zur bisherigen Korruptionsprävention eingebracht und neue Erkenntnisse über mögliche Gefährdungen erfasst werden können.

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**

Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring sind bislang nicht verabschiedet, so dass keine einheitliche transparente Abwicklung sichergestellt ist. Allerdings gab es zum Prüfungszeitpunkt auch kaum Anwendungsfälle.

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.

Bei der **Stadt Rheinbach** gibt es aktuell nur wenige Fälle, die in den Bereich des Sponsoring fallen, z. B. mit Blick auf die Kreisverkehrspflege. Insoweit sah die Stadt bislang keinen Bedarf, verbindliche Regelungen für das Sponsoring zu treffen. Auch wenn es Sponsoringleistungen in Rheinbach aktuell kaum gibt, sorgen verbindliche und transparente Regelungen im Vorfeld dafür, dass die Beteiligten sicher agieren können und gut vorbereitet sind, wenn der Fall eintritt. So wird ein verwaltungseinheitliches Vorgehen sichergestellt.

Die gpaNRW empfiehlt für den Abschluss von Sponsoringverträgen eine maximale Dauer von zwei Jahren. Auch eine am Wert der Sponsoringleistung orientierte Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung oder den Abschluss des Sponsoringvertrages ist aus Sicht der gpaNRW

sinnvoll. Diese Entscheidungsbefugnis sollte nach der Höhe der zu vereinbarenden Leistung des Sponsors gestaffelt werden.

Beispielhafte Staffelung für die Entscheidungsbefugnis bei Sponsoringverträgen

Wert der Sponsoringleistung	Zuständigkeit für Genehmigung oder Abschluss des Vertrages
bis zu einem Betrag von 2.000 Euro	Entscheidung durch die für die betroffene Fachabteilung zuständige Fachbereichsleitung
bis zu einem Betrag von 10.000 Euro	Entscheidung durch den für den Fachbereich zuständigen Fachausschuss
über einem Betrag von 10.000 Euro	Entscheidung durch den Rat der Stadt

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte Sponsoringleistungen verbindlich regeln, damit alle Beteiligten sicher agieren können und ein verwaltungseinheitliches Vorgehen sichergestellt wird.

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 Rheinbach hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling installiert. Es erfolgt bislang keine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen.

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.

Es gibt bei der **Stadt Rheinbach** kein systematisches BIC, das beispielsweise in einer zentralen Organisationsform angesiedelt wäre. Die Stadt hat auch keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein BIC getroffen. Allerdings werden Elemente aus dem BIC, wie die Kostenfeststellung bzw. das Baukostencontrolling bei größeren Baumaßnahmen dezentral in den jeweils zuständigen Fachabteilungen durchgeführt. Dort werden beispielsweise „Baukostenübersichten“ erstellt. Aus Sicht der gpaNRW besteht ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen bereits weit im Vorfeld, sofern bereits z. B. eine qualifizierte Bedarfsplanung durchgeführt wird.

Aufgrund ihrer Einwohnerzahl gehört die Stadt Rheinbach zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt grundsätzlich noch nicht erforderlich. Aber: zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte sie ein koordiniertes BIC projektbezogen durchführen.

Dazu sollte sie für das betreffende Projekt zumindest Regelungen darüber treffen:

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Die Aufgaben des BIC umfassen insbesondere die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten. Dies beginnt bereits im Vorfeld, auch wenn beispielsweise Externe eingebunden sind, um Bedarfsanalysen oder Machbarkeitsstudien zu erstellen. Ebenso gehört die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung zu den Aufgaben. Zudem soll das BIC einheitliche Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sicherstellen.

Aus Sicht der gpaNRW ist es für ein systematisches Vorgehen sinnvoll, das jeweilige Projekt in einzelne Phasen zu unterteilen (von der verwaltungsinternen Vorentscheidung über die Projektdefinition und ggf. Machbarkeitsstudien etc. über die verschiedenen Planungsphasen bis hin zur Ausführung und Kostenfeststellung sowie Auswertungen).

Durch die Einteilung aller Projekte in Phasen mit klar definiertem Beginn und Ende sowie zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar. Zur Erfüllung der Anforderungen ist es aus Sicht der gpaNRW entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch daher nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die mit dem BIC betraute Stelle darf dabei nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle stehen. Die handelnden Personen sollten keine Doppelfunktion erhalten, also z. B. nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dabei sollte sie die Anwendungsfälle sowie Verantwortliche festlegen, so dass bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen z. B. zu Bedarf und Ausführungsalternativen vorgelegt werden müssen und so die Kostentransparenz erhöht wird.

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 Rheinbach vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Insgesamt sind Abweichungen vom Auftragswert bei der Stadt Rheinbach im Jahr 2019 in unterdurchschnittlichem Umfang vorgekommen. Die ursprünglichen Auftragswerte wurden dabei um 286.497 Euro über- oder unterschritten. Insoweit wurden die finanziellen Ziele in den betroffenen Fällen verfehlt.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 01.01.2019 bis 31.12.2019

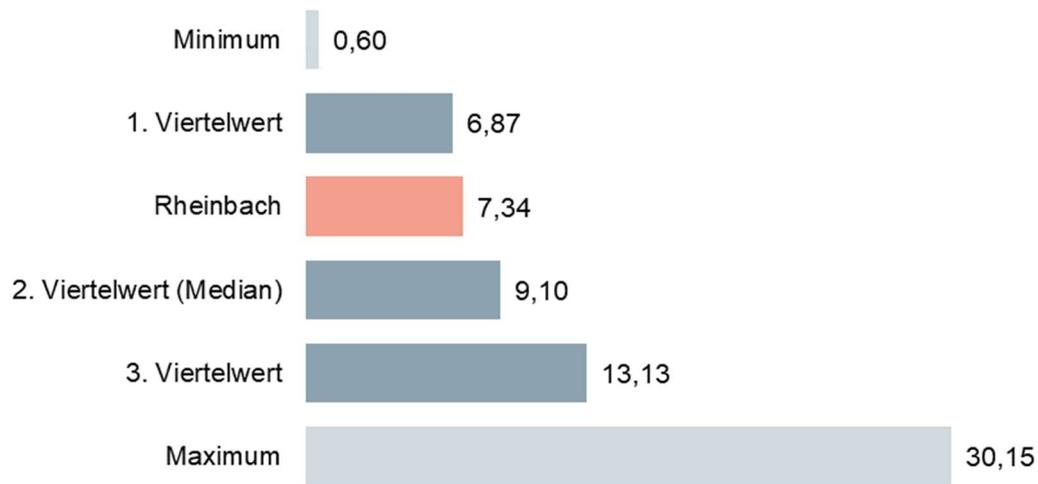
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.903.193,59	100,00
Abrechnungssummen	4.043.930,70	103,61
Summe der Unterschreitungen	72.880,02	1,87
Summe der Überschreitungen	213.617,13	5,47

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Rheinbach** 13 Maßnahmen (sechs Baumaßnahmen, vier Dienstleistungsaufträge und drei Lieferaufträge) mit jeweils mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in

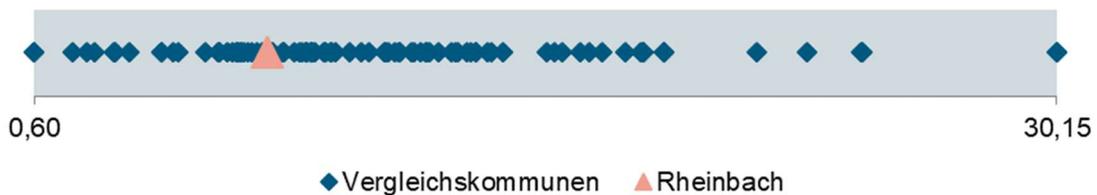
Höhe von 286.497 Euro (Summe der Über- und Unterschreitungenbeträge aus vorstehender Tabelle). Bezogen auf die Auftragswerte in Höhe von 3.903.194 Euro ergibt sich damit ein Anteil von 7,34 Prozent an Abweichungen insgesamt.

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

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 92 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Inwieweit bei den vorangegangenen Ergebnissen für 2019 eher Zusatzleistungen oder Mengenänderungen die Nachtragsvereinbarungen verursachten, kann nur beurteilt werden, wenn dies in den jeweiligen Vorgängen entsprechend dokumentiert und z. B. über ein zentrales Nachtragsmanagement ausgewertet wird. Ein „Zentrales Nachtragsmanagement“ besteht jedoch bislang nicht in Rheinbach. Daher gehen wir auf dieses im nachfolgenden Kapitel näher ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**

Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Rheinbach noch nicht vorhanden. Es fehlen somit steuerungsrelevante Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen.

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.*

Wenn Nachträge bei der **Stadt Rheinbach** die Beteiligungsgrenze überschreiten, werden diese direkt an die Rechnungsprüfung gemeldet. Die Nachträge werden in den jeweiligen Auftragsverfahren in der Regel nachvollziehbar dokumentiert.

Nach Einschätzung des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Rheinbach machen ursprünglich nicht berücksichtigte Leistungen – die aber für den betroffenen Auftrag notwendig sind – den Hauptteil der Nachträge aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheinbach sollte die dezentrale Bearbeitung der Nachträge um eine zentrale Erfassung und Auswertung ergänzen bzw. organisatorisch komplett auf ein zentrales Nachtragsmanagement umstellen. So können Ursachen ermittelt und ggf. zukünftig die finanziellen Ziele noch besser eingehalten werden.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Dienstanweisung Vergabe aus dem Jahr 2015 deckt alle erforderlichen Regelungen ab, um die Vergabeverfahren rechtssicher und verwaltungseinheitlich abzuwickeln. Aktuelle Entwicklungen z. B. zu Wertgrenzen sind in ihr noch nicht berücksichtigt – diese gelten aber über zusätzlich erfolgte Rundschreiben.	152	E1	Die Stadt Rheinbach sollte bei der Aktualisierung der Dienstanweisung Vergabe prüfen, ob sie weitere - durch die Änderung der Vergabegrundsätze eröffnete - Ausschöpfungsmöglichkeiten des rechtlichen Rahmens umsetzt. Die Dienstanweisung sollte sie so formulieren, dass alle Vergabe-Regelungen in diesem zentralen Dokument enthalten sind, so dass z. B. Sicherheit in Bezug auf anzuwendende Wertgrenzen gegeben wird.	153
F2	Die Stadt Rheinbach hat im Wege eines Verhaltenskodex einen verbindlichen Rahmen gesetzt, um Korruptionsgeschehen zu verfolgen. Die gemäß § 19 Abs. 2 KorruptionsbG vorgesehene interne Gefährdungsanalyse steht derzeit noch aus.	154	E2	Die Stadt Rheinbach sollte die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche so zeitnah wie möglich ermitteln, um Gefährdungen bewusst zu machen und für das Thema weiter zu sensibilisieren. Dabei sollte sie im Wege einer Befragung vorgehen und alle Bediensteten einbeziehen, damit Erfahrungen zur bisherigen Korruptionsprävention eingebracht und neue Erkenntnisse über mögliche Gefährdungen erfasst werden können.	156
Sponsoring					
F3	Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring sind bislang nicht verabschiedet, so dass keine einheitliche transparente Abwicklung sichergestellt ist. Allerdings gab es zum Prüfungszeitpunkt auch kaum Anwendungsfälle.	156	E3	Die Stadt Rheinbach sollte Sponsoringleistungen verbindlich regeln, damit alle Beteiligten sicher agieren können und ein verwaltungseinheitliches Vorgehen sichergestellt wird.	157
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Rheinbach hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling installiert. Es erfolgt bislang keine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen.	157	E4	Die Stadt Rheinbach sollte für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dabei sollte sie die Anwendungsfälle sowie Verantwortliche festlegen, so dass bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen z. B. zu Bedarf und Ausführungsalternativen vorgelegt werden müssen und so die Kostentransparenz erhöht wird.	158

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F5	Insgesamt sind Abweichungen vom Auftragswert bei der Stadt Rheinbach im Jahr 2019 in unterdurchschnittlichem Umfang vorgekommen. Die ursprünglichen Auftragswerte wurden dabei um 286.497 Euro über- oder unterschritten. Insoweit wurden die finanziellen Ziele in den betroffenen Fällen verfehlt.	159			
F6	Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Rheinbach noch nicht vorhanden. Es fehlen somit steuerungsrelevante Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen.	160	E6	Die Stadt Rheinbach sollte die dezentrale Bearbeitung der Nachträge um eine zentrale Erfassung und Auswertung ergänzen bzw. organisatorisch komplett auf ein zentrales Nachtragsmanagement umstellen. So können Ursachen ermittelt und ggf. zukünftig die finanziellen Ziele noch besser eingehalten werden.	161

→ 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