

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Neuss
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Neuss	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Neuss	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

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	77
2.3.1	Beteiligungsstruktur	77
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.4	Beteiligungsmanagement	84
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	84
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	90
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	90
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	91
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	Hilfe zur Erziehung	97
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	Strukturen	102
3.3.1	Strukturkennzahlen	102
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	105
3.3.3	Präventive Angebote	106
3.4	Organisation und Steuerung	108
3.4.1	Organisation	108
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	110
3.4.3	Finanzcontrolling	112
3.4.4	Fachcontrolling	113
3.5	Verfahrensstandards	116
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	116
3.5.2	Prozesskontrollen	123
3.6	Personaleinsatz	124
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	127
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	127
3.7	Leistungsgewährung	128
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	128
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	138
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	154
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	156
4.	Bauaufsicht	161

4.1	Managementübersicht	161
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	162
4.3	Baugenehmigung	162
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	162
4.3.2	Rechtmäßigkeit	165
4.3.3	Geschäftsprozesse	167
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	168
4.3.5	Digitalisierung	170
4.3.6	Personaleinsatz	172
4.3.7	Bauberatung	177
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	179
4.3.9	Transparenz und Steuerung	182
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	185
5.	Verkehrsflächen	189
5.1	Managementübersicht	189
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	191
5.3	Steuerung	191
5.3.1	Datenlage	192
5.3.2	Straßendatenbank	193
5.3.3	Kostenrechnung	194
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	195
5.4	Prozessbetrachtung	197
5.4.1	Aufbruchmanagement	197
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	200
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	202
5.5.1	Strukturen	202
5.5.2	Bilanzkennzahlen	204
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	205
5.6.1	Alter und Zustand	207
5.6.2	Unterhaltung	208
5.6.3	Reinvestitionen	209
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	211
	Kontakt	214

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss 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 und Bauaufsichten. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Neuss war in den vergangenen Jahren von stark schwankenden Steuerträgen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Jahresergebnisse geprägt. Dabei zeigt sich eine negative Tendenz. Während die Stadt Neuss die Jahre 2016 und 2017 noch mit Überschüssen abschließen konnte, musste sie 2018 bis 2020 Defizite ausweisen. In einer Modellrechnung der gpaNRW, in der wir die Schwankungen bei den Steuererträgen, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich bereinigen, zeigt sich für 2020 ein strukturelles Defizit von rund 30 Mio. Euro. Auch die Plan-Jahresergebnisse bis 2025 des Haushaltsplans 2022 weisen im Durchschnitt jährliche Defizite in dieser Höhe aus.

Durch die negativen Jahresergebnisse wird die Stadt Neuss die Ausgleichsrücklage voraussichtlich im Jahr 2022 vollständig aufbrauchen und die allgemeine Rücklage verringern. Positiv ist, dass die allgemeine Rücklage und das Eigenkapital insgesamt im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen noch überdurchschnittlich sind.

Zu einer wachsenden Belastung könnten jedoch die schon jetzt vergleichsweise hohen Gesamtverbindlichkeiten der Stadt und ihrer Beteiligungen werden. Zumal die Stadt mit einem erheblichen Bedarf an Liquiditätskrediten und damit einem Anstieg der Verbindlichkeiten in den kommenden Jahren plant. Hinzu kommen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen bei den Straßen und Gebäuden, die die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene zusätzlich ansteigen lassen.

Zurzeit ist die Eigenkapitalausstattung noch gut und die Stadt Neuss noch nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die erheblichen Jahresfehlbeträge in der Ergebnisplanung, die hohe Verschuldung und der Finanzierungsbedarf in den kommenden Jahren zei-

gen jedoch einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf. Das gilt umso mehr, als sich aktuell angesichts der konjunkturellen Entwicklung, der Pandemie und des Ukraine-Krieges mehr Risiken als Chancen für die Haushaltswirtschaft abzeichnen.

Um ihren kommunalen Handlungsspielraum langfristig zu erhalten, sollte Neuss nunmehr die **Haushaltssteuerung** konsequent auf eine Konsolidierung der städtischen Finanzen ausrichten. In den vergangenen Jahren hat Neuss angesichts noch hoher Steuererträge hierauf verzichtet. Auf entsprechendes Potenzial deuten zum Beispiel die im Vergleich zu anderen Städten hohen ordentlichen Aufwendungen und die moderaten Hebesätze bei den Realsteuern hin. Die Stadt Neuss hat insoweit eine gute Ausgangssituation, einer beginnenden Abwärtsspirale bei den städtischen Finanzen entgegenzuwirken und sich ihren Gestaltungsspielraum zu bewahren.

Hilfreich ist hierbei, dass die Stadt Neuss jederzeit einen guten Überblick zur Haushaltssituation hat. Sie erstellt die Jahres- und Gesamtabschlüsse zeitnah. Mit den standardisierten Quartalsberichten zur Haushaltswirtschaft werden die Entscheidungsträger in Neuss frühzeitig über Planabweichungen informiert.

Zu einer Entlastung des Haushalts können Fördermittel beitragen. Das **Fördermittelmanagement** der Stadt ist mit einer zentral eingerichteten Stelle gut aufgestellt. Das zentrale Fördermittelmanagement stellt sicher, dass mögliche Fördermittel akquiriert und Förderbedingungen eingehalten werden.

Die städtischen **Beteiligungen** werden durch den sehr hohen Ausgliederungsgrad in Neuss eine wichtige Rolle bei der anstehenden Haushaltskonsolidierung einnehmen. Hierbei ist angesichts der komplexen Beteiligungsstruktur ein effektives Beteiligungsmanagement gefordert: Die Stadt Neuss kann auf 22 Beteiligungen beherrschenden und auf 26 weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Unternehmen befinden sich auf vier Beteiligungsebenen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist entsprechend groß. So ist ein Großteil der Verbindlichkeiten in den Beteiligungen bilanziert. Zudem wirken sich besonders die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Neuss GmbH direkt auf den Kernhaushalt aus.

Die sich daraus ergebenden hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement erfüllt die Stadt Neuss weitestgehend. Positiv ist die Sicherstellung der städtischen Einflussnahme bei der Stadtwerke Neuss GmbH und deren Tochtergesellschaften. Die Stadt nimmt ihren Einfluss insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne wahr. Insgesamt hat die Stadt Neuss damit eine gute Grundlage geschaffen, auch hinsichtlich der notwendigen Haushaltskonsolidierung auf ihre Beteiligungen einwirken zu können.

Die **Hilfen zur Erziehung** haben ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Neuss. Die Stadt Neuss hat in diesem Bereich im Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird durch den niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle negativ beeinflusst. Dies führt zu hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall. Aufwendungen für ambulante Hilfefälle sind im Regelfall niedriger als für stationäre Hilfefälle. Die Falldichte dagegen ist in Neuss unterdurchschnittlich. Trotz stark steigender Fallzahlen gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Städte mit der geringsten Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung.

Die Stadt Neuss verfolgt eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie. Das Jugendamt verfügt über ein effektives Finanzcontrolling. Hierzu gehören unter anderem quartalsweise durchgeführte Analysen der Budgetentwicklungen und Kennzahlenwerte.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt die Wirksamkeit der Hilfe innerhalb eines Hilfefalls. Wir empfehlen der Stadt Neuss, über die Einzelfallbetrachtungen hinaus ein System zur fallübergreifenden Wirkungsmessung einzurichten.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung sind in Neuss standardisiert und ausführlich beschrieben. Wir empfehlen ergänzend hierzu, für die Rückführungsarbeit einen eigenen Standard zu entwickeln.

Wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sind im Handbuch für die Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) enthalten. Wir empfehlen, das Handbuch um Vorgaben zu Laufzeitbegrenzungen zu ergänzen. Das digital vorhandene und im Fachverfahren abgebildete Anbieterverzeichnis bewerten wir positiv. Es unterstützt die Fachkräfte bei der Auswahl des passenden Leistungsanbieters.

Dem Jugendamt sind die sozialräumlichen Strukturen detailliert bekannt. Durch die eigene, städtische Statistikstelle sind sozioökonomische Daten für alle 28 Bezirke abrufbar. Die Stadt legt großen Wert auf Präventionsangebote, welche entlang der Bildungskette junger Menschen geplant und angebotsübergreifend miteinander verzahnt werden.

Die Personalgewinnung für das Jugendamt der Stadt Neuss gestaltet sich wie in vielen anderen Kommunen zunehmend schwieriger. Das Jugendamt verfügt über ein umfangreiches Einarbeitungskonzept. Auch die Weiterbildung bestehender Fachkräfte hat einen hohen Stellenwert.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Neuss stellt im Service-Portal für Bausuchende weitreichende Informationen und die verschiedenen Antragsformulare bereit. Dadurch kann sie den Anteil genehmigungsfähiger Bauanträge erhöhen und die Bauberatungszeiten verkürzen. Wir empfehlen der Stadt, zusätzlich auf das neue Bauportal.NRW zu verlinken. Von der fortschreitenden Digitalisierung in der Verwaltung profitiert die Bauaufsicht bei der Fallbearbeitung. Wir empfehlen die Digitalisierung konsequent auszubauen und die ab Januar 2023 zu erfüllenden Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) umzusetzen.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitung. Die Stadt Neuss sollte verstärkt zur Steuerung der Bauaufsicht Kennzahlen nutzen und konkrete Zielwerte festlegen. Hierfür bieten sich unter anderem die in der überörtlichen Prüfung verwendeten Kennzahlen an. Mit Hilfe der Fachsoftware könnte die Stadt die erforderlichen Auswertungen erstellen. So werden Optimierungsmöglichkeiten transparent.

Unter anderem empfehlen wir Kennzahlen für den Personaleinsatz zu bilden und fortzuschreiben. Wir haben in unserer Prüfung die Kennzahl „Falleingänge je Vollzeit-Stelle“ erhoben. Sie gibt Hinweise auf die durchschnittliche Auslastung je Stelle. Der Wert der Stadt Neuss ist dabei höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Die Zahl der Bauanträge, die nicht in einem Jahr abgearbeitet werden konnten, ist über zwei Jahre erheblich gestiegen. Die Stadt sollte den erforderlichen Personalbedarf im Blick behalten und gegebenenfalls bedarfsgerecht anpassen.

Der Prozessablauf zeigt einen straffen Verfahrensablauf in Neuss. Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge liegen unter den Richtwerten.

Die Stadt Neuss hat die **Verkehrsflächen** 2014 an das „Tiefbaumanagement der Stadt Neuss“ (TMN) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung übertragen. Die Verkehrsflächen haben einen erheblichen Anteil an der Gesamtbilanzsumme der Stadt Neuss. Wie für andere Kommunen ist es für Neuss eine wichtige Aufgabe, das Infrastrukturvermögen nachhaltig und möglichst wirtschaftlich durch Reinvestitionen und Unterhaltungsmaßnahmen zu erhalten. In den vergangenen Jahren haben die Reinvestitionen nur zu rund 50 Prozent die Abschreibungen ausgleichen können. Die Aufwendungen für die laufende Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen mit 0,91 Euro je qm unterhalb des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Nach den Daten der Anlagenbuchhaltung zeigt sich ein bilanziell überaltertes Straßen- und Wegenetz. Die Gesamtnutzungsdauer ist im Durchschnitt bereits zu 71 Prozent abgelaufen.

Die verschiedenen Kennzahlen deuten auf ein künftiges Risiko für den langfristigen Erhalt der Straßen und den Haushalt der Stadt hin. Dazu zählen beispielsweise außerplanmäßige Abschreibungen aufgrund unzureichender Erhaltung der Verkehrsflächen. Daher sollte Neuss den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen kennen und entsprechend Zustandserfassungen durchführen. Auf dieser Grundlage könnte die Stadt die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen noch zielgerichteter am tatsächlichen Bedarf ausrichten. Mithilfe von Zustandserfassungen und -bewertungen ließe sich die bereits vorhandene Unterhaltungsstrategie der Stadt zu einer Erhaltungsstrategie ausbauen. Hierzu empfehlen wir, verstärkt mit operativen Zielen und Kennzahlen zu arbeiten.

Nahezu ideal stellt sich das Aufbruchmanagement der Stadt Neuss dar. Der Prozess von der Koordinierung über die Antragstellung bis zur Gewährleistungsabnahme ist sehr gut strukturiert. Die Stadt Neuss organisiert die Aufbrüche mit klaren Vorgaben. Ähnlich sieht es bei den Schnittstellen zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und dem Finanzwesen aus. Beide Bereiche stimmen sich gut miteinander ab. Zur weiteren Optimierung sollte die Stadt noch einige Teilprozesse anpassen bzw. ergänzen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Neuss

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Stadt Neuss 2020



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Neuss haben sich gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2017 kaum verändert. Sie zeigen im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen insgesamt ein positives Bild und wirken sich entlastend für die Stadt aus.

Neuss hat zurzeit rund 154.000 Einwohner². Nach den derzeitigen Prognosen wird diese Einwohnerzahl bis 2040 um rund sieben Prozent weiter ansteigen. Darauf deutet auch die Bevölkerungsstruktur hin. Der Anteil von Jugendlichen unter 21 Jahren liegt über dem Landesdurchschnitt, der Anteil der über 65-Jährigen ist dagegen vergleichsweise gering.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft zeigen ein erfreuliches Bild. Neuss hat unter den großen kreisangehörigen Kommunen das höchste Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. Die Kaufkraft ist ebenfalls vergleichsweise hoch.

Der Anteil der Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II liegt im mittleren Bereich und ist insoweit unauffällig.

Positiv auf den Haushalt wirken sich die hohen Erträge aus Steuern und aus dem Finanzausgleich aus. Hier erreicht die Stadt Neuss nahezu den höchsten Wert je Einwohner unter den großen kreisangehörigen Städten.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die jeweils zuständigen Verwaltungsbereiche der Stadt Neuss haben die Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW ausgewertet. Die Verwaltung hat Vorschläge zum weiteren Vorgehen erarbeitet. Anschließend haben die zuständigen Ausschüsse über das weitere Vorgehen beraten.

² Lt. Einwohnerstatistik IT.NRW zum 31.12.2020

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen 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.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte^[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten^[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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 großen 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 Neuss 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 24 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. 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.

^[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbq.nrw), S. 34f

^[2] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

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, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-

Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, des Bürger- und Telefonservices, der Postleistungen, der Straßen und des ÖPNV, den ausländerrechtlichen Angelegenheiten, im Sportbereich und in den Bereichen Bauhof und Standesamtsaufgaben.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die

Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

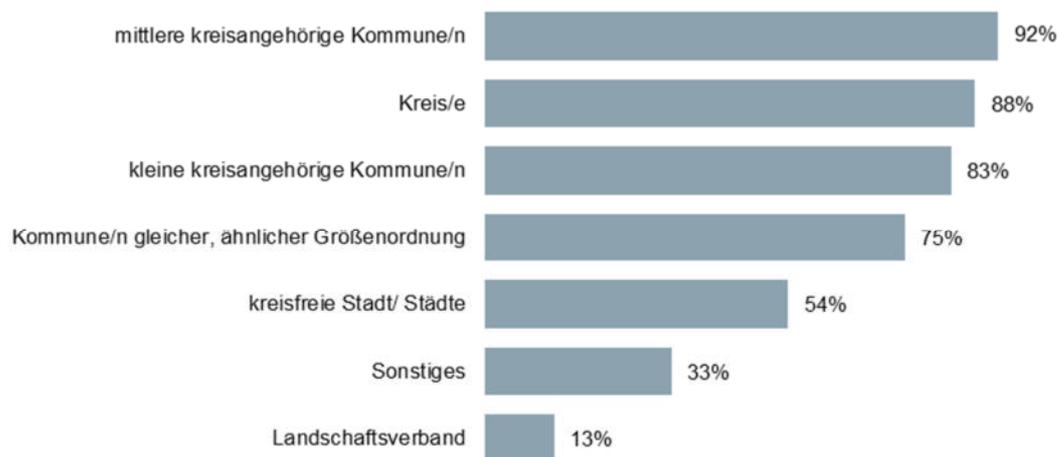
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2021

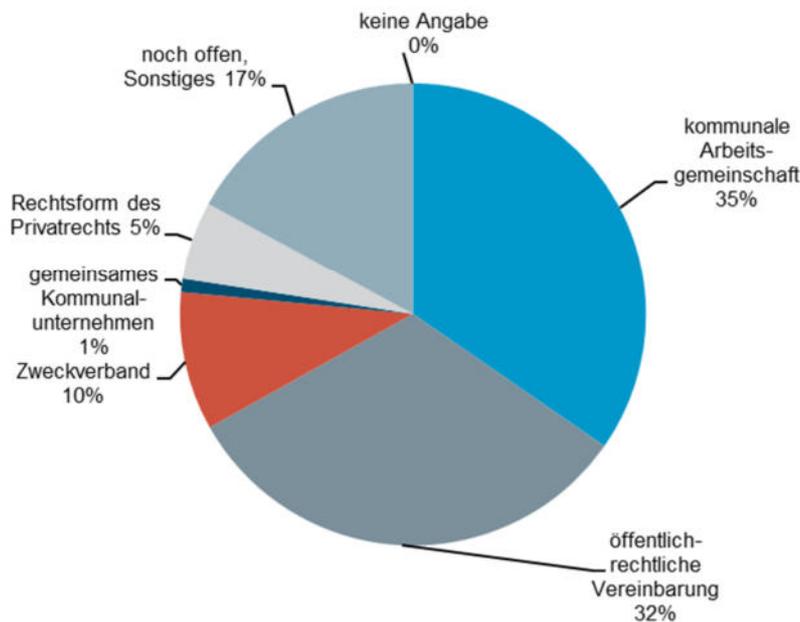


Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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 Rechtsformen³.

Rechtsformen IKZ 2021



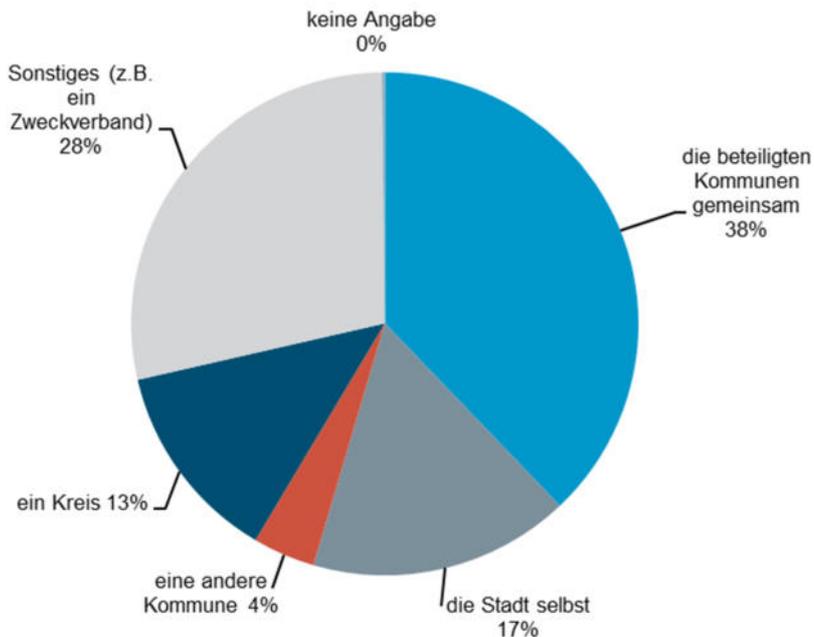
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

³ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

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 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 21 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

Ziele IKZ



Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

Die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

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



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur etwa ein Fünftel 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 kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

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.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen interne Widerstände als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lag dieser Wert deutlich niedriger. Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Neben den vorgenannten Hemmnissen sind auch organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen Problematiken, die einer erfolgreichen Umsetzung von IKZ-Projekten entgegenstehen.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Neuss

Aufgrund ihrer Größe bieten sich für die Stadt Neuss in den verschiedenen Aufgabenfeldern potenziell oft weniger Vorteile durch eine interkommunale Zusammenarbeit als bei kleineren Kommunen. In ausgewählten Bereichen nutzt die Stadt Neuss jedoch schon zielgerichtet Kooperationen.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Neuss die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Informationstechnik, E-Government) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Kultur, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe).

Nach den Erfahrungen der Stadt Neuss sind klare Zielvorgaben, eine ähnliche Ausgangssituation der beteiligten Kommunen und gegenseitiges Vertrauen wichtige Erfolgsfaktoren für Kooperationen.

Finanzielle Anreize (z.B. durch die Förderrichtlinie NRW), die Klärung rechtlicher Unsicherheiten (insbesondere zur Umsatzsteuerpflicht) sowie der Ausbau der Digitalisierung und die Standardisierung von Verwaltungsabläufen könnten aus Sicht der Stadt Neuss die interkommunale Zusammenarbeit weiter forcieren.

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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁴. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte 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.

⁴ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

- 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-Durchschnittswerten⁵. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer 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 aktuell geltenden 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 dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

⁵ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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 großen 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 großen 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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Neuss haben wir von März 2021 bis Juni 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Neuss überwiegend die Daten des Jahres 2020.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Antonius Keils
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görgen
Bauaufsicht	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior

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

Herne, den 08. Juli 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Von 2016 bis 2024 setzt sich die bereits in der letzten Prüfung festgestellte erhebliche Verschlechterung der um konjunkturelle Einflüsse und um pandemiebedingte Belastungen bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Neuss fort. Aufgrund der bisher guten Finanzlage hat die Stadt nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen.	E1	Die Stadt Neuss sollte eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung einleiten, um die in den kommenden Jahren erwarteten deutlichen Haushaltsverschlechterungen zumindest teilweise aufzufangen. Ein Ansatzpunkt hierfür sind die hohen ordentlichen Aufwendungen der Stadt.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.	E1	Die Stadt Neuss sollte das im Entwurf bereits erarbeitete Handbuch Beteiligungsmanagement dem Rat und den unmittelbaren sowie bedeutenden mittelbaren Beteiligungen vorlegen und darauf hinwirken, dass die Regelungen in der Praxis umgesetzt werden.
F2	Das Berichtswesen erfüllt weitestgehend die hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.	E2	Neben den einzelnen Berichten der jeweiligen Beteiligungen wäre es sinnvoll, wenn das Beteiligungsmanagement einen zusätzlichen unterjährigen Gesamtbericht über alle wesentlichen Beteiligungen erstellt. Dieser Bericht sollte kurz und knapp den Gesamtblick auf das Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ermöglichen und wäre eine Ergänzung zum Beteiligungsbericht und dem im Rahmen des Gesamtabchlusses zu erstellenden Gesamtlagebericht.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.	E3	Die Stadt Neuss sollte bei kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten auch die Gremienvertreter des Rates über die Sichtweise der Stadt in geeigneter Weise in Kenntnis setzen. So ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Neuss nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstands und die anschließende Beschlussfassung im Rat grundsätzlich angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Stadtwerke Neuss GmbH und der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH. Hinsichtlich der Ausschüttungshöhe besteht eine Diskrepanz zwischen dem städtischen Haushaltsplan und dem Wirtschaftsplan der Stadtwerke Neuss GmbH.	E4.1	Die Stadt Neuss sollte zukünftig die Ausschüttungen der Stadtwerke Neuss sowohl im Haushaltsplan als auch im Wirtschaftsplan der Gesellschaft in selbiger Höhe festlegen. Die derzeit vorliegende Diskrepanz kann zu Irritationen beim unterjährigen Soll-/Ist-Abgleich führen und erschwert die Transparenz gegenüber allen Verfahrensbeteiligten.
		E4.2	Die Stadt Neuss sollte sich proaktiv in den Entscheidungsprozess zum zukünftigen Umgang mit der prekären Ergebnis- und Liquiditätsentwicklung der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH einschalten.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Neuss verfügt über umfangreiche Mechanismen im Fachcontrolling. Lediglich die Wirkung erzieherischer Hilfen wird bislang nur im Einzelfall bewertet.	E1	Das Jugendamt sollte ein System entwickeln, wie die Erfahrungen im Rahmen der Hilfeplanung fallübergreifend und standardisiert ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollten die Erfahrungswerte im Anbieterverzeichnis im Fachverfahren hinterlegt sein.
F2	Die Prozess- und Qualitätsstandards der Stadt Neuss sind im Handbuch für die Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und Wirtschaftliche Jugendhilfe umfangreich beschrieben. Flussdiagramme werden nur auf Ebene der Kernprozesse verwendet. Zeitliche Vorgaben zu einzelnen Prozessschritten bestehen nicht.	E2	Das Jugendamt sollte prüfen, ob die Teilprozesse vollständig als Flussdiagramm darstellbar sind. Zusätzlich sollten zeitliche Vorgaben zu jedem Prozessschritt vorhanden sein.
F3	Die Stadt Neuss hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch der Abteilung 51.2 beschrieben. Ein eigenes Konzept zur Rückkehrarbeit besteht nicht.	E3	Die Stadt Neuss sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen. Hierzu sollte die Abteilung ASD definieren, wie Rückführungsarbeit in Neuss durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann die Abteilung in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.
F4	Die Fallbearbeitung wird durch einen verbindlichen und standardisierten Prozess gesteuert. Lediglich verbindliche Laufzeitbegrenzungen bestehen in der Stadt Neuss nicht.	E4	Das Jugendamt sollte Laufzeitenbegrenzungen verbindlich regeln. Hierzu können die bestehenden Regelungen zu Hilfefällen mit besonderer Budgetbelastung um Laufzeitbegrenzungen erweitert werden.
F5	Die Stadt Neuss prüft konsequent mögliche Kostenerstattungsansprüche. Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen finden sich im Handbuch der Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe nicht wieder.	E5	Die Stadt Neuss sollte die Standards zur Prüfung der Kostenerstattungsansprüche im Handbuch der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe stärker berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Bislang bietet das Fachverfahren keine Möglichkeit einer Wiedervorlagefunktion. Die Fachkräfte sind für die Wiedervorlagen der Hilfepläne selbst verantwortlich.	E6	Die Stadt sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um die Wiedervorlagefunktion im Fachverfahren zu nutzen. Im besten Fall erhalten die ASD-Sachgebietsleitungen einen Überblick über alle anstehenden Hilfeplangespräche.
F7	Die Stadt Neuss hat 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird durch den niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle negativ beeinflusst. Dies führt zu hohen Aufwendungen je Hilfefall.	E7	Die Stadt Neuss sollte die Entwicklung des Fehlbetrages kritisch analysieren und Maßnahmen entwickeln, um diesen zukünftig zu reduzieren.
F8	Die Stadt Neuss hat eine unterdurchschnittliche Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung. Trotz stark steigender Fallzahlen gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Städte mit der geringsten Falldichte.	E8	Die Stadt Neuss sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten. Bei weiter steigenden Fallzahlen sind Maßnahmen zu ergreifen, um diesen entgegenzuwirken.
F9	Die Stadt Neuss zählt zum Viertel der Städte mit der niedrigsten Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege. Dies ist negativ zu bewerten.	E9	Die Stadt Neuss sollte den Bereich der Vollzeitpflege noch intensiver bearbeiten. Über mehr Akquise und adressatengerechte Werbung, zum Beispiel in den sozialen Medien, können bestenfalls neue Pflegefamilien gewonnen werden. Durch eine intensive Betreuung dieser Pflegefamilien können diese an das Jugendamt der Stadt Neuss gebunden werden.
F10	Die Stadt Neuss verfügt bislang über kein eigenes Rückführungskonzept. Erste Planungen sind bereits in 2016 erfolgt.	E10	Die Stadt Neuss sollte die Planung eines eigenen Rückführungskonzeptes weiter vorantreiben.
F11	Die Stadt Neuss hat keinen eigenen Standard zur Verselbstständigung junger Menschen. Die Verselbstständigung ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung der freien Träger.	E11	Die Stadt Neuss sollte einen eigenen Standard zur Verselbstständigung entwickeln. Ein eigener Standard zur Verselbstständigung kann helfen, die aktuell hohe Falldichte zu reduzieren.
Bauaufsicht			
F1	Die Gebühren setzt die Stadt Neuss auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest. Kennzahlen zur Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht werden nicht gebildet.	E1	Die Gebühren sollten zumindest stichprobenhaft hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe frühzeitig reagieren und die entsprechenden Gebührentatbestände und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.
F2	Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Durch die parallele Bearbeitung in der Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren.	E2.1	Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies verbessert darüber hinaus den Service, z. B. bei Rückfragen der Bausuchenden, und verkürzt die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Neuss sollte die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und Bearbeitung aller Bauantragsunterlagen schaffen, um den Service weiter zu verbessern, den Aufwand im Postversand zu verringern und die Verfahren zu beschleunigen.
		E2.3	Mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) muss die Stadt Neuss die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung sollte ein Konzept mit Meilensteinen aufgestellt werden. Ziel muss sein, das Antragsverfahren von Bauanträgen ab 2023 vollumfänglich digital abzuwickeln.
F3	In der Stadt Neuss sind mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in vielen Vergleichskommunen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt trotz kurzer Laufzeiten für die Bearbeitung erheblich: Im Jahr 2019 wurden rechnerisch 111 Bauanträge nicht abschließend bearbeitet. Im Jahr 2020 waren es mit weiteren 203 in Summe schon 314 nicht erledigte Bauanträge.	E3.1	Die Stadt Neuss sollte die unerledigten Bauanträge auswerten, auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Hierzu kann eine Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.
		E3.2	Die Stadt Neuss sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen für die gesamte Bauaufsicht bilden, um Bewusstsein für den erforderlichen Personaleinsatz zu schaffen und frühzeitig agieren zu können. Je nach Entwicklung der Kennzahlen zum Personaleinsatz sollte die Stadt Neuss die Ursachen ermitteln und gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.
F4	Die Abteilung für Bauberatung in Neuss wurde 2019 aufgelöst. Die Mitarbeitenden erledigen die Bauberatung im Rahmen der Fallbearbeitung und Genehmigung, sobald seitens der Antragstellenden Kontakt aufgenommen wird. Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge und die steigende Zahl der förmlichen Bauvoranfragen im Jahr 2020 signalisieren Handlungsbedarf.	E4	Die Stadt Neuss sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.
F5	Die Stadt Neuss verzeichnet vergleichsweise kurze Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren. Die Laufzeiten für die Genehmigungsverfahren ab Vorliegen des vollständigen Antrags können bisher nicht ausgewertet werden.	E5	Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware sollte so angepasst werden, dass neben dem Datum der Antragsstellung auch das Datum der Vervollständigung durch die Antragstellenden und das Ende-Datum (Datum des Genehmigungsbescheides oder der Ablehnung) erfasst werden können. Das konsequente Setzen der Daten sollte in die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Neuss hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.	E6.1	Die Stadt Neuss sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Neuss dafür die Auswertungsmodule der Software.
		E6.2	Die Stadt Neuss sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und kann weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung und Personalpla-nung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Opti-mierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.
Verkehrsflächen			
F1	Die Straßendatenbank der Stadt Neuss (TMN) befindet sich derzeit im Aufbau und kann daher momentan noch nicht vollständig zur Steuerung der Verkehrsflächener-haltung genutzt werden.	E1	Die Stadt Neuss (TMN) sollte die geplante Erweiterung des Straßenkatasters zeitnah umsetzen.
F2	Die Stadt Neuss (TMN) hat eine wirksame Kostenrechnung im Baubetriebshof. Diese ist aber noch ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.	E2	Die Stadt Neuss sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.
F3	Die Stadt Neuss hat eine Unterhaltungsstrategie definiert, um Schäden möglichst frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken. Für die dazugehörigen operativen Ziele und geeigneten Kennzahlen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Neuss sollte die vorhandene Unterhaltungsstrategie zu einer Erhaltungs-strategie ausbauen. Dafür benötigt die Stadt Neuss u.a. geeignete operative Ziele und Kennzahlen.
F4	Die Stadt Neuss hat ein sehr gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpas-sungsbedarf.	E4.1	Das TMN sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf die webba-sierte Aufbruchverwaltung ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinie-rungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fer-tigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.
		E4.2	Das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss sollte die Aufgrabungsrichtlinie um den Punkt der Eignung ergänzen. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Firma vom TMN als geeignet angesehen wird?

Feststellung		Empfehlung	
F5	<p>Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Neuss stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.</p> <p>Die Stadt Neuss hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß § 240 Handelsgesetzbuch (HGB) durchgeführt.</p>	E5.1	Die beteiligten Bereiche sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.
		E5.2	Um die Ergebnisse der Buchinventuren zu bestätigen, sollten die körperlichen Inventuren in regelmäßigen Intervallen durchgeführt werden.
F6	Der aus den Daten der Anlagenbuchhaltung errechnete Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Über die tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen fehlt der Stadt Neuss zurzeit eine ausreichende Übersicht.	E6	Um den langfristigen Erhalt der Verkehrsflächen zielgerichtet steuern zu können, sollte zeitnah eine Zustandserfassung durchgeführt werden. Dadurch kann der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung im Rahmen der körperlichen Inventur abgeglichen werden.
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen 70 Prozent vom empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	E7	Die Stadt Neuss sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.
F8	Die jährliche Reinvestitionsquote liegt bei 50 Prozent vom empfohlenen Sollwert.	E8	Die Stadt Neuss sollte die Reinvestitionen anhand ihrer Strategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss 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 Neuss** hat als steuerstarke Kommune von der guten konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre mehr profitiert als die meisten anderen großen kreisangerhörigen Kommunen. Ende 2017 erreicht die Höhe der **Ausgleichsrücklage** den Stand von 112,5 Mio. Euro. Die Stadt kann die ab 2018 eintretenden negativen **Jahresergebnisse** bis einschließlich 2021 fiktiv ausgleichen. Nach der zum Prüfungszeitpunkt aktuellen Haushaltsplanung 2021 wird sich die allgemeine Rücklage ab 2022 verringern.

Dem pandemiebedingten deutlichen Rückgang der Gewerbesteuererträge in 2020 von 44 Mio. Euro steht eine hohe Gewerbesteuerausgleichszahlung⁶ von 78 Mio. Euro gegenüber. Dies ist aber nur ein vorübergehender positiver Effekt. Die Stadt plant von 2021 bis 2024 Defizite von durchschnittlich 35 Mio. Euro im Jahr. Ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG⁷, die im gleichen Zeitraum im Durchschnitt mit 36,2 Mio. Euro jährlich veranschlagt ist, müsste die Stadt ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Daher besteht ein erhöhter Handlungsbedarf, wenn die Stadt den Haushaltsausgleich ab 2025 auch ohne Leistungen nach NKF-CIG erreichen möchte.

Dank der guten **Eigenkapitalausstattung**, die Ende 2020 bei rund 825 Mio. Euro liegt, ist die Stadt auch nach den pandemiebedingten Haushaltsverschlechterungen noch weit von einer Überschuldung entfernt. Die Stadt sollte den Haushaltsausgleich anstreben, um die Eigenkapitalausstattung zu sichern.

Mit 3.531 Euro je Einwohner ist die Stadt im Kernhaushalt weniger verschuldet als die meisten verglichenen großen kreisangehörigen Kommunen. Zu berücksichtigen ist, dass hierin auch An-

⁶ Einmalige Zahlung aufgrund des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder

⁷ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

teile der **Verschuldung** der Beteiligungen enthalten sind, denen Forderungen gegenüberstehen. Zudem besteht der überwiegende Teil der Schulden aus **Rückstellungen**, die die Stadt nicht beeinflussen kann. Ohne Rückstellungen bzw. Verbindlichkeiten, die den Beteiligungen zuzurechnen sind, ist die Stadt im Kernhaushalt fast schuldenfrei.

Aufgrund der umfangreichen Auslagerung von Vermögen und Schulden in die Beteiligungen ist der Vergleich der **Gesamtverbindlichkeiten** für die Stadt Neuss aussagekräftiger als die reine Betrachtung der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts. Hier zeigt sich, dass Neuss mit 5.606 Euro je Einwohner höhere Gesamtverbindlichkeiten hat als die meisten verglichenen Kommunen. Insofern besteht aus Konzernsicht Handlungsbedarf zur Reduzierung der Verbindlichkeiten.

Die Stadt Neuss hat ebenfalls große Teile des **Vermögens** wie Gebäude und Straßen in die Beteiligungen ausgelagert. Sowohl bei den Gebäuden als auch bei den Straßen bestehen aus bilanzieller Sicht erhöhte Anlagenabnutzungsgrade. Bezüglich der Gebäude sieht der Wirtschaftsplan des Gebäudemanagements Neuss in den nächsten Jahren umfangreiche Mittel für **Unterhaltung und Investitionen** vor. So werden Risiken aus einem Unterhaltungs- bzw. Investitionsstau vermieden. Bezüglich der Straßen hat die gpaNRW eine detaillierte Analyse im Teilbericht Verkehrsflächen erstellt.

Neuss ist stärker von einer rückläufigen konjunkturellen Entwicklung betroffen als andere Kommunen. Bei einem Aufschwung wird die Stadt entsprechend stärker profitieren. Der nach Abschluss der überörtlichen Finanzprüfung verabschiedete Haushaltsplan 2022 bestätigt jedoch die schon im Haushaltsplan 2021 sichtbare negative Tendenz. Insofern sind die auf Grundlage des Haushalts 2021 getroffenen Aussagen weiterhin aktuell. Zudem sind nach Abschluss der Prüfung besonders durch die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine neue haushaltswirtschaftliche Risiken entstanden. Um wieder einen originären Haushaltsausgleich zu erreichen, ist eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung erforderlich, die zu erheblichen Einschnitten im Leistungsangebot und/oder zu umfangreichen Steuererhöhungen führen wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Mit einer überwiegend **zeitnahen** Erstellung von Jahres- und Gesamtabschlüssen sowie der vierteljährlichen Berichterstellung hat die Stadt Neuss einen guten Überblick zur Haushaltssituation. Über den laufenden stadtinternen Austausch und anhand der Quartalsberichte werden die Entscheidungsträger frühzeitig zu Planabweichungen informiert.

Die Stadt Neuss ist erheblich von den **Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung** abhängig. Die gpaNRW hat bereits in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt, dass der Saldo der von der Stadt steuerbaren Erträge und Aufwendungen ohne konjunkturelle Einflüsse seit 2009 durchgehend negativ verläuft. Die guten Konjunkturverläufe der letzten Jahre haben die Aufwandssteigerungen bis zum Jahr 2017 aufgefangen.

Auch in dieser Prüfung hat die gpaNRW die Jahresergebnisse um konjunkturelle Einflüsse bereinigt und die so ermittelten Werte in einer Zeitreihe von 2016 bis 2024 verglichen. In diesem Zeitraum verschlechtern sich die im eigenen Einflussbereich der Stadt liegenden Erträge und Aufwendungen per Saldo um 116 Mio. Euro. Die Stadt wirkt diesem Trend bisher nicht in ausreichendem Maß mit eigenen Konsolidierungsmaßnahmen entgegen.

Einen wesentlichen Anteil an der negativen Entwicklung haben die Defizite der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Defizite dieser Bereiche steigen im genannten Zeitraum um 63 Mio. Euro jährlich an. Ohne diese Bereiche verbleibt eine Verschlechterung von rund 53 Mio. Euro, die derzeit nicht über steigende Steuererträge aufgefangen wird.

Die Stadt ist also gehalten, eine umfangreiche **Haushaltskonsolidierung** einzuleiten, wenn sich die Konjunktur nicht zeitnah erholt. Ein Ansatzpunkt hierfür ist das umfangreiche Leistungsangebot im freiwilligen Bereich. Zudem hat die Stadt aufgrund der bisher moderaten Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer auch ertragsseitig noch Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung.

Ermächtigungsübertragungen spielen im Kernhaushalt der Stadt Neuss keine wesentliche Rolle. Die meisten Investitionen werden in den ausgelagerten Beteiligungen getätigt. Die in Neuss durchgeführten Ermächtigungsübertragungen erfolgen aus Gründen, die die Stadt nicht beeinflussen kann. Das gilt zum Beispiel bei verzögerten Investitionen Dritter, für die Zuschüsse gezahlt werden sollen.

Das **Fördermittelmanagement** der Stadt ist mit einer zentral eingerichteten Stelle gut aufgestellt. Das zentrale Fördermittelmanagement stellt sicher, dass mögliche Fördermittel akquiriert und Förderbedingungen eingehalten werden. Zudem berichtet die Stelle über den Fortschritt von Fördermaßnahmen.

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 dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der Corona-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 haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Neuss ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Neuss 2016 bis 2021

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

Die gpaNRW hat die Daten des im Verlauf der Prüfung aufgestellten Jahresabschlusses 2020 und des aufgestellten Gesamtabschlusses 2019 in der Prüfung verwendet. Der Haushaltsplan 2022 lag zum Ende der Prüfung erst im Entwurf vor.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Neuss ist derzeit nicht in der Haushaltssicherung. Ohne eine umfassende Konsolidierung können die künftigen Haushalte nicht mehr ausgeglichen werden. Dann droht auch der Eintritt in die Haushaltssicherung.

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

Haushaltsstatus Stadt Neuss 2016 bis 2021

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X	X				
Fiktiv ausgeglichener Haushalt			X	X	X	X

Der Haushaltsstatus in der Tabelle ist bis 2020 auf Basis der Ist-Ergebnisse dargestellt

Die Stadt hat den Haushaltsplanentwurf 2022 zum Ende der Prüfung aufgestellt. Danach wird sie den Haushalt ab 2022 nicht mehr fiktiv ausgleichen können.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Neuss 2016 bis 2020 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	4,83	99,65	-61,29	-0,54	-6,88
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	12,88	112,53	51,24	50,70	43,82

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	782	781	781	782	782
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	4,83	99,65	-61,29	-0,54	-6,88
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-22,67	-0,23	-0,47	0,86	-0,24
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	positives JE		0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	positives JE		6,9	0,1	0,8

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Neuss in Mio. Euro 2021 bis 2024 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-26,54	-39,94	-37,01	-36,82
Ausgleichsrücklage	17,28	0	0	0
Allgemeine Rücklage	782	759	722	686
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-26,54	17,28	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	-22,66	-37,01	-36,82
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	-2,90	-4,87	-5,10
Fehlbetragsquote in Prozent	3,21	5,00	4,87	5,10

Von 2021 bis 2024 plant die **Stadt Neuss** insgesamt Defizite von 140 Mio. Euro. Nach der Haushaltsplanung 2021 wird die Ausgleichsrücklage in 2022 aufgebraucht. Anschließend verringert sich die allgemeine Rücklage von 2022 bis 2024 um 114 Mio. Euro.

Nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) muss eine Kommune ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen, wenn sie in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren plant, die allgemeine Rücklage aus der Schlussbilanz des Vorjahres um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern. Die Stadt Neuss unterschreitet diese Grenze nur geringfügig.

Die Stadt hat die Möglichkeit genutzt, einen globalen Minderaufwand nach § 75 Abs. 2 Satz 4 zu veranschlagen. Von 2021 bis 2024 hat sie durchschnittlich 5,6 Mio. Euro. als globale Einsparung veranschlagt. Ohne diese Position würde die Stadt die Grenze des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW überschreiten. Sie wäre verpflichtet, ein HSK aufzustellen. Um die Einschränkungen einer Haushaltssicherung zu vermeiden, muss die Stadt den veranschlagten Minderaufwand auch tatsächlich erreichen.

In 2020 hat sie den veranschlagten globalen Minderaufwand nicht erreicht. Dennoch hat sich das Jahresergebnis aufgrund höherer Erträge im Vergleich zur Planung um 22,4 Mio. Euro verbessert. Auch mit diesem besseren Ergebnis, wird die Ausgleichsrücklage in 2022 aufgebraucht.

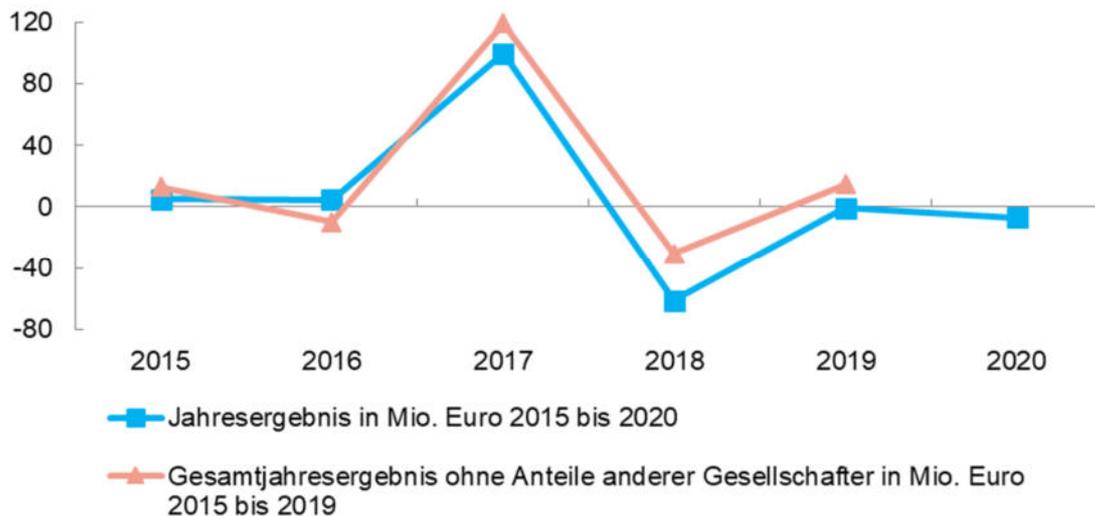
Der zum Ende der Prüfung vorliegende aufgestellte Entwurf des Haushaltsplans 2022 zeigt für die Jahre 2022 bis 2024 Defizite in einer ähnlichen Größenordnung wie in der Haushaltsplanung des Jahres 2021. Eine grundlegende Konsolidierung wird also auch mit diesem Entwurf nicht eingeleitet.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Stark schwankende Gewerbesteuererträge führen in Neuss seit Jahren und insbesondere in 2017 und 2018 zu hohen Jahresüberschüssen bzw. Defiziten. Die Modellrechnung der gpaNRW, die Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre berücksichtigt, zeigt für 2020 ein strukturelles Defizit von 30,3 Mio. Euro.

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 Stadt Neuss in Mio. Euro 2016 bis 2020



Die Ergebnisse der Gesamtabschlüsse fallen in den meisten Jahren besser aus als die Ergebnisse des Kernhaushaltes. Die Beteiligungen leisten einen positiven Beitrag zu den Gesamtergebnissen.

Bereits in der letzten Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Jahresergebnisse von erheblichen Gewerbesteuerrück- bzw. -nachzahlungen beeinflusst sind. Diese Entwicklung setzt sich im aktuellen Prüfungszeitraum fort. Der hohe Jahresüberschuss in 2017 von fast 100 Mio. Euro im Kernhaushalt ist im Wesentlichen aufgrund einer außerordentlich hohen einmaligen Gewerbesteuerzahlung in der ersten Jahreshälfte 2017 entstanden. Die maßgeblichen Umlage-

grundlagen der Stadt Neuss steigen deshalb in 2018 stark an. Dies führt in 2018 zu einer gegenüber dem Vorjahr um rd. 40 Mio. Euro höheren Kreisumlagebelastung. Dies trägt erheblich zum Defizit von 61,3 Mio. Euro in 2018 bei.

Die zehn größten Gewerbesteuerzahler sind auf vier unterschiedliche Branchen verteilt. Sie erbringen fast die Hälfte des gesamten Gewerbesteueraufkommens. Es besteht jedoch keine Abhängigkeit von einem einzelnen Unternehmen. Die zuvor dargestellte extreme Schwankung stellt einen Ausnahmefall dar. Dennoch ist in der mehrjährigen Beobachtung ein unsteter Verlauf zu beobachten.

Die Ergebnisse der Jahre 2019 und 2020 sind nicht mehr so stark von diesen Schwankungen beeinflusst. Neuss ist aber immer noch stärker vom Steueraufkommen abhängig als alle anderen großen kreisangehörigen Kommunen:

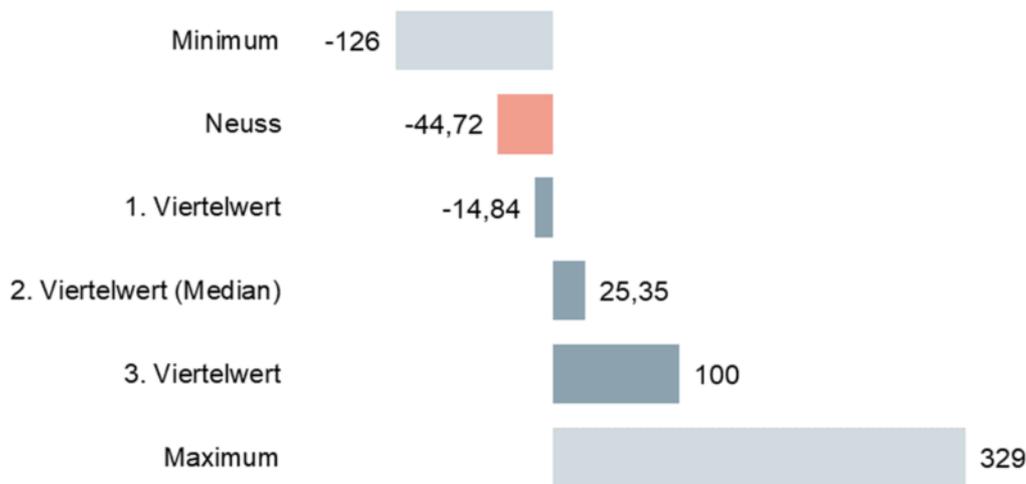
Netto-Steuerquote* 2019 / 2020

	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Netto-Steuerquote 2019 in Prozent	62,38	30,73	41,52	49,65	53,64	62,38	19
Netto-Steuerquote 2020 in Prozent	51,40	36,53	44,66	47,24	50,67	55,56	16

*(Steuererträge - GewSt.Umlage - Finanzierungsbeitrag. Fonds Dt. Einheit) / (ordentliche Erträge - GewSt.Umlage - Finanzierungsbeitrag. Fonds Dt. Einheit) x 100

Die deutlich rückläufige Netto-Steuerquote zeigt, wie stark die Stadt von der konjunkturellen Entwicklung abhängig ist. Die Gewerbesteuerausfälle 2020 von rund 44 Mio. Euro werden durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung von 78 Mio. Euro mehr als kompensiert.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt hat von der bis 2019 andauernden guten konjunkturellen Lage stärker als die meisten anderen Städte profitiert. Das Jahresergebnis 2020 wird noch von der hohen Gewerbesteuer- ausgleichszahlung gestützt. Dennoch ist es schlechter ausgefallen als in 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Die Planung 2021 zeigt hohe Defizite, die auch bei Ansatz der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG erwartet werden. Die für die Haushaltsplanung 2022 vorliegende Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung zeigt wieder eine verhalten positive Entwicklung.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage der SGB II - Umlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die Stadt Neuss hat in der Jahresrechnung 2020 keine außerordentlichen Erträge nach NKF-CIG angesetzt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage 1.5 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Neuss	
Jahresergebnis	-6,9
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe)	-206,4
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-213,3
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) der Jahre 2015 bis 2019	183,1
= strukturelles Ergebnis	-30,3

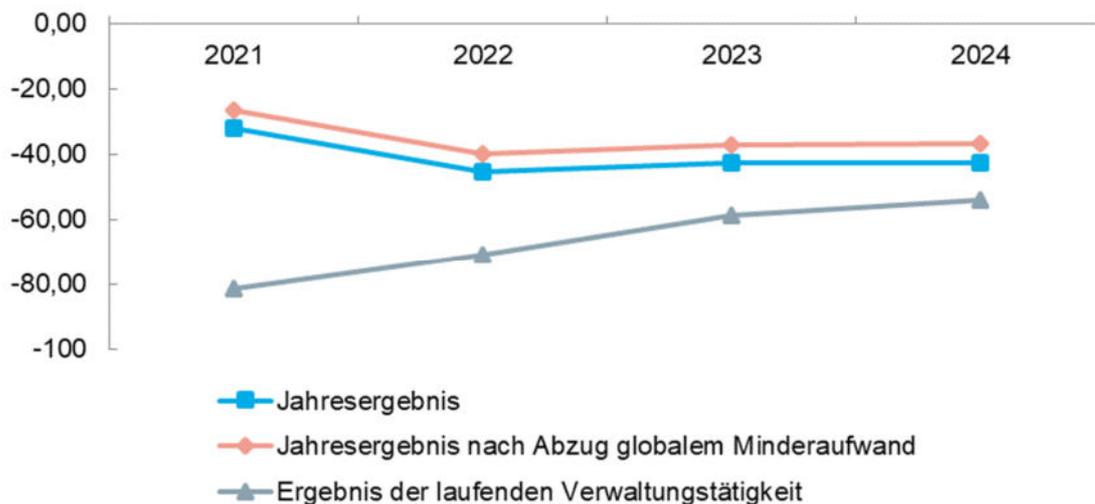
Die Stadt Neuss hat, wie bereits aus dem Verlauf der Jahresergebnisse hervorgeht, erheblich von den positiven konjunkturellen Entwicklungen der letzten Jahre profitiert. Die Modellrechnung, zeigt, dass bei einer durchschnittlichen Entwicklung Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich wären, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Plan-Ergebnisse im folgenden Abschnitt zeigen die Auswirkungen der aktuell rückläufigen Konjunktur auf die Ergebnisse der Stadt Neuss.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die mittelfristige Finanzplanung der Stadt Neuss ist von vorsichtigen Ertragserwartungen geprägt. Die Stadt rechnet mit rückläufigen Personal- und Versorgungsaufwendungen. Hier sieht die gpaNRW ein erhöhtes haushaltswirtschaftliches Risiko.

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

Jahresergebnisse Stadt Neuss in Mio. Euro 2021 bis 2024



Die **Stadt Neuss** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 36,8 Mio. Euro – ohne globalen Minderaufwand liegt das Defizit 2024 sogar bei 42,6 Mio. Euro.

Die Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG ist in der Ergebnisrechnung berücksichtigt. Da diese Bilanzierungshilfe nicht zu Einzahlungen führt, fällt das Defizit beim Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit in allen Jahren noch höher aus.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	36,0	36,4	0,5	0,3
Gewerbesteuern (4013)	166,4 (192)	160,4	-6,0 (-31,3)	-0,7 (-3,5)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	84,7 (78,24)	98,5	13,9 (20,3)	3,1 (4,7)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	24,0 (18,6)	23,6	-0,4 (4,9)	-0,3 (4,8)
Öffentlich rechtliche Leistungsentgelte	45,1	47,5	2,4	1,0
Erträge nach NKF-CIG	0,0	25,4	25,4	./.
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	87,8	85,9	-1,9	-0,4
Versorgungsaufwendungen	12,3	10,4	-1,9	-3,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	45,3	52,1	6,7	2,8
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierung Fonds Deutsche Einheit) *	22,2	12,3	-9,9	-11,1
Allgemeine Kreisumlage *	89,0 (98,95)	101,5	12,6 (2,6)	2,7 (0,5)
SGB II Umlage	9,1	4,7	-4,4	-12,3
Sonstige ordentliche Aufwendungen	90,4	106,6	16,1	3,3

* 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 gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Grundsteuer B

Für den Ansatz 2021 prognostiziert die Stadt - ausgehend vom vorliegenden IST-Ergebnis 2019 - eine Steigerungsrate der örtlichen Messbeträge von rd. 0,9 Prozent. Auch für die Jahre 2022 bis 2024 geht die Stadt auf Basis der Annahmen des Arbeitskreises Steuerschätzung von einer 0,9-prozentigen Steigerung aus. Die Steigerungsraten entsprechen den Orientierungsdaten⁸. Die Stadt setzt seit 2013 den Hebesatz von 495 v.H. fest. Die aktuelle Haushaltsplanung geht davon aus, dass dieser Hebesatz bis 2024 nicht erhöht wird. Aufgrund der moderaten Steigerung sieht die gpaNRW kein haushaltswirtschaftliches Risiko.

Gewerbesteuer

Das Ist-Ergebnis 2019 und der Planansatz 2020 liegen bei 166 Mio. Euro. In 2020 hat die Stadt ein Ist-Ergebnis von 122,5 Mio. Euro erwartet. Auf der Grundlage dieses Ergebnisses und der Steigerungsraten des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2020 hat sie in 2021 einen Gewerbesteuerertrag von 140,6 Mio. Euro veranschlagt. Bis 2024 rechnet die Stadt mit einem Anstieg der Erträge auf 160,4 Mio. Euro. Auch hierfür verwendet sie die vom Arbeitskreis Steuerschätzung ermittelten Steigerungsraten. Die Steigerungsraten des Arbeitskreises Steuerschätzung sind insgesamt niedriger als die im Orientierungsdatenerlass enthaltenen Steigerungsraten.

Aufgrund der vorsichtigen Veranschlagung sieht die gpaNRW nur ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zum Ende der Prüfung zeigte sich, dass die Erträge in Neuss in 2021 voraussichtlich höher ausfallen als in der Haushaltsplanung angenommen wurde.

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Das zum Planungszeitpunkt bekannte Jahresergebnis 2020 von 80,9 Mio. Euro bildet die Basis der Veranschlagung. Dieses Ergebnis ist pandemiebedingt um 6,8 Mio. Euro niedriger als ursprünglich geplant. Für 2021 hat die Stadt hierauf die aktuellen Schlüsselzahlen⁹ zur Verteilung der Einkommensteueranteile angewendet. Zuzüglich der Steigerungsrate des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2020 von fünf Prozent erwartet die Stadt in 2021 einen Ertrag von 83,8 Mio. Euro. Bis 2024 verwendet die Stadt ebenfalls Steigerungen aus der November-

⁸ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-46.05.01-264/20 Vom 30. Oktober 2020

⁹ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2020 Nr. 57 vom 16.12.2020 Seite 1137 bis 1210

steuerschätzung. Diese liegen zwischen 5,0 und 5,9 Prozent und sind im Bereich der im Orientierungsdatenerlass genannten Steigerungsraten. Die gpaNRW sieht lediglich ein allgemeines konjunkturabhängiges haushaltswirtschaftliches Risiko.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist mit 25,5 Mio. veranschlagt. Er liegt um 0,1 Mio. Euro unter dem Vorjahresplanwert. Die Stadt hat das voraussichtliche Ergebnis des Jahres 2020 um die Steigerungsrate der Steuerschätzung vom November 2020 für das Jahr 2021 (-4,6 Prozent) reduziert und die für das Jahr 2021 geänderte Schlüsselzahl¹⁰ berücksichtigt.

Die Steigerungsraten der Folgejahre werden auf der Grundlage des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2020 angewendet. Hierin sind die vom Bund zur Fortsetzung der Flüchtlingsfinanzierung festgesetzten zusätzlichen Entlastungen berücksichtigt. Es besteht lediglich ein allgemeines konjunkturabhängiges haushaltswirtschaftliches Risiko.

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

In der Ansatzkalkulation 2021 sind die aktuellen Entwicklungen der Elternbeiträge für die Offene Ganztagschule berücksichtigt. Die geplanten Beiträge für die Kindertagesbetreuung enthalten prognostizierte Fallzahlen und berücksichtigen Beitragsbefreiungen für die Ü3-Kita-Jahrgänge.

Für den Rettungsdienst und die Abfallgebühren werden die neuen bzw. fortgeschriebenen Gebührenkalkulationen zugrunde gelegt. Besondere haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

Außerordentliche Erträge

Von 2021 bis 2024 hat die Stadt Neuss einen ergebnisverbessernden, jedoch nicht zahlungswirksamen außerordentlichen Ertrag in Höhe von 144,6 Mio. Euro aufgrund des NKF-CIG veranschlagt. Hierbei sind alleine für 2021 49,5 Mio. Euro veranschlagt. Danach verringern sich die außerordentlichen Erträge von Jahr zu Jahr. In 2024 sind noch 25,4 Mio. Euro als außerordentlicher Ertrag eingeplant. Die gpaNRW hat die Berechnung der außerordentlichen Erträge nicht näher geprüft, weist jedoch darauf hin, dass die Haushalte ab 2025 diese Beträge auffangen müssen.

Personalaufwendungen / Versorgungsaufwendungen

Entwicklung der Personal- und Versorgungsaufwendungen Neuss in Mio. Euro

	2019 (Ist)	2020 (Plan)	2021 (Plan)
Laufende Dienst- und Tarifbezüge	69,6	74,8	74,2
Rückstellungen (Pensions-/ Beihilfe-, Altersteilzeit usw.)	16,8	13,2	10,5
Aufwendungen für Beihilfen im Krankheitsfall	1,4	1,4	1,5

¹⁰ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2020 Nr. 57 vom 16.12.2020 Seite 1137 bis 1210

	2019 (Ist)	2020 (Plan)	2021 (Plan)
Personalaufwendungen	87,8	89,4	86,2
Versorgungsaufwand	12,3	12,6	10,9
Summe Personal und Versorgungsaufwand	100,1	102,0	97,1

Die Stadt Neuss veranschlagt im Haushaltsplan 2021 mit 97,1 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahresansatz insgesamt 4,9 Mio. Euro geringere Personal- und Versorgungsaufwendungen. In der Kalkulation 2021 geht die Stadt vom Personal-Ist-Bestand aus. Ferner geht sie von einer Erhöhung von 1,4 Prozent für den Beamten- und Versorgungsbereich sowie von einer Erhöhung der Entgelte für Tarifbeschäftigte von 1,0 Prozent aus.

Die in 2021 im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2019 um 1,6 Mio. Euro geringer veranschlagten Personalaufwendungen werden von der Stadt zum Teil mit einer Stellenreduzierung¹¹ begründet. Ein Personaleinsparkonzept mit dem Ziel der weiteren Stellenreduzierung in den kommenden Jahren gibt es in Neuss nicht.

Den wesentlichen Anteil an der rückläufigen Veranschlagung 2021 haben die Versorgungsbezüge. Die Stadt geht in den kommenden Jahren von deutlich geringeren Rückstellungen aus. Sie hat hierzu mit einem eigenen Fachverfahren voraussichtliche Zu- und Abgänge anhand der Altersstruktur prognostiziert. Diese Prognose zeigt einen rückläufigen Bestand an Versorgungsempfängern.

In der mittelfristigen Finanzplanung ab 2022 hat die Stadt Tarif- und Besoldungszuwächse von einem Prozent in Anlehnung an den Orientierungsdatenerlass des Landes vom 30. Oktober 2020 angenommen. In der Vergangenheit sind die Tarif- und Besoldungssteigerungen in der Regel höher gewesen als die von der Stadt eingeplanten Steigerungen. Daher ist es ohne zusätzliche Bemühungen zur Personalkostenreduzierung wahrscheinlich, dass die Planansätze für 2022 bis 2024 nicht eingehalten werden können. Die gpaNRW sieht in der mittelfristigen Planung bis 2024 ein erhöhtes haushaltswirtschaftliches Risiko.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Stadt Neuss hat in 2021 rund 50,7 Mio. Euro eingeplant. Dies sind 5,4 Mio. Euro mehr als im Ist-Ergebnis 2019. Die höheren Kosten begründet die Stadt im Wesentlichen mit der Umsetzung der Digitalisierung sowie Aufwandssteigerungen in der Abfallbeseitigung und im Rettungsdienst. In der mittelfristigen Finanzplanung geht die Stadt von weiter steigenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus. Die gpaNRW sieht kein erhöhtes haushaltswirtschaftliches Risiko.

Allgemeine Kreisumlage

Die Stadt hat der Kalkulation der allgemeinen Kreisumlage die in der Modellrechnung zum GFG 2021 ermittelten Umlagegrundlagen zugrunde gelegt. Diese sind mit rund 310,4 Mio. Euro um 20,2 Mio. Euro höher als im Vorjahr. Die Steigerung steht im Zusammenhang mit der hohen Zahlung aus dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz, die hälftig zur Steuerkraft und damit den

¹¹ Ratsbeschlusses vom 13.12.2019 zur Nicht-Wiederbesetzung von 15 Stellen

Umlagegrundlagen zugerechnet wird. Auf die Umlagegrundlagen hat die Stadt den in der gemeinsamen Stellungnahme der Kommunen des Kreises vom 16.02.2021 geforderten Hebesatz von 32,87 v.H. abzüglich 1,59 v.H. Umlagesatzpunkte für den Anteil an den Kosten der Unterkunft (gesonderte SGB II-Umlage) angewendet. Nach Abzug der SGB II-Umlage verbleibt ein Netto-Kreisumlagesatz von 31,28 v.H.

Nach Abschluss der Haushaltsplanungen der Stadt Neuss hat der Rhein-Kreis Neuss für 2021 einen Umlagesatz von 32,97 festgelegt. Nach dem vom Kreistag am 24.03.2021 tatsächlich beschlossenen Umlagesatz ist die Veranschlagung der Stadt um rd. 5,2 Mio. Euro zu niedrig.

Ab 2022 rechnet die Stadt mit einer Steigerungsrate von zwei Prozent jährlich ausgehend von dem in 2021 niedriger veranschlagten Umlagebetrag. In 2022 liegt der Ansatz unter Berücksichtigung der Entlastungsmilliarden des Bundes bei 98,6 Mio. Euro. Dieser Betrag ist immer noch niedriger als die Festsetzung des Kreises für 2021. Der Kreis hat sich verpflichtet, den Umlagesatz in 2022 nicht anzuheben.

Auch in 2022 wird die Gewerbesteuer ausgleichszahlung von 78 Mio. Euro wie in 2021 hälftig in die Steuerkraftberechnung einbezogen. Dies erhöht die Umlagegrundlagen entsprechend. Somit besteht für 2022 ein erhöhtes haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko. Für dieses Risiko hat die Stadt in 2020 eine Rückstellung gebildet. Ab 2023 wird die Gewerbesteuer ausgleichszahlung nicht mehr bei der Steuerkraft angerechnet. Da Neuss von diesen Mitteln überproportional profitiert hat, wird das haushaltswirtschaftliche Risiko dann voraussichtlich nicht mehr bestehen.

SGB II Umlage

Der Rhein-Kreis Neuss hat mit den kreisangehörigen Kommunen vereinbart, dass die kommunale Beteiligung der Kosten der Unterkunft zu 50 Prozent über die allgemeine Kreisumlage und zu 50 Prozent über eine SGB II Umlage getragen wird. Die SGB II Umlage wird entsprechend der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in den Kommunen erhoben. Der Ansatz 2021 basiert auf der Spitzabrechnung für das Jahr 2020 zuzüglich einer Steigerung um zwei Prozent. Aufgrund der nach dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder festgelegten höheren Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft verringert sich die Umlage in 2021 und 2022. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko wird nicht gesehen.

Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierung Fonds Deutsche Einheit)

Die Berechnung des Ansatzes für die Gewerbesteuerumlage orientiert sich an den Erwartungen der Gewerbesteuererträge. Ab 2020 rechnet die Stadt mit einer erheblichen Ersparnis aus dem Fortfall der Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit. Der geringere Ansatz 2024 ist nachvollziehbar, ein haushaltswirtschaftliches Risiko wird nicht gesehen.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Den größten Anteil an den für 2021 mit 101 Mio. geplanten Aufwendungen haben die Mieten an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudemanagement Neuss. Lt. Vorbericht zum Haushalt sind in den 60 Mio. Euro Mietaufwand bereits 0,9 Mio. höhere Beträge aufgrund von Energiekostensteigerungen eingeplant. In der Veranschlagung sind darüber hinaus im Wesentlichen Deponieentgelte, Geschäftsaufwendungen, Kosten für Hard- und Software sowie die Auflösung aktiver Rechnungsabgrenzungsposten enthalten. Die Ausführungen im Vorbericht zur künftigen

Entwicklung sind nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken werden nicht gesehen.

Globaler Minderaufwand

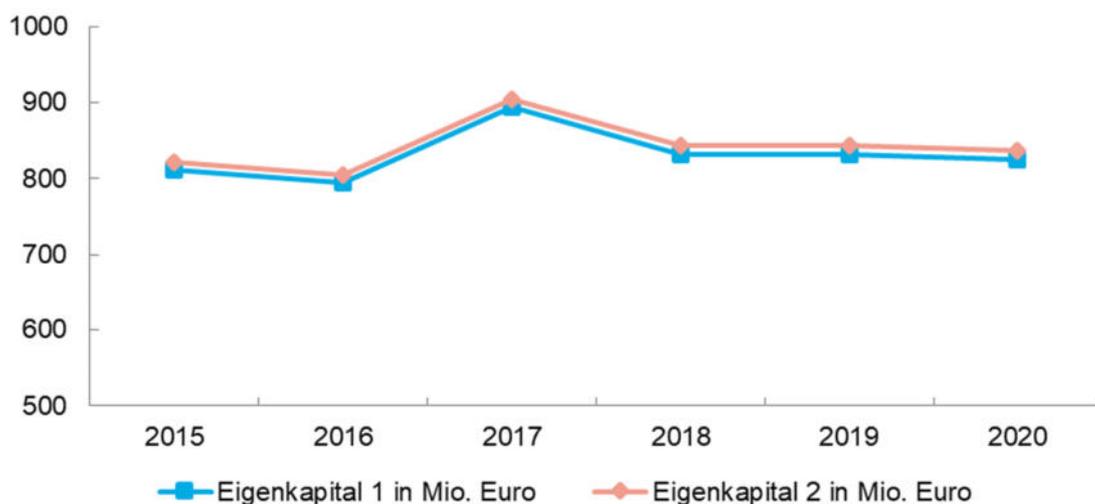
Die Stadt Neuss hat von der Regelung des § 75 Abs. 2 GO NRW Gebrauch gemacht, einen globalen Minderaufwand zu veranschlagen. Von 2020 bis 2024 hat die Stadt hierfür jährliche Beträge im Umfang von 5,2 bis 5,8 Mio. Euro eingeplant. Die Teilpläne, in denen die veranschlagten Beträge eingespart werden müssen, sind zwar im Haushalt benannt, eine Zuordnung von Beträgen zu einzelnen Teilplänen ist aber nicht erfolgt. Die Ist-Aufwendungen der vergangenen Jahre sind immer unterhalb der Planansätze geblieben. Aufgrund dessen ist die Stadt zuversichtlich, dass der globale Minderaufwand auch tatsächlich erwirtschaftet wird.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalquote 1 im Kernhaushalt der Stadt Neuss ist mit 59,2 Prozent im interkommunalen Vergleich 2020 beim Maximum. Die Eigenkapitalquote 2 ist im Kernhaushalt nur geringfügig höher als die Eigenkapitalquote 1, da der überwiegende Teil des Sachanlagevermögens und die dazugehörigen Sonderposten in die Beteiligungen ausgelagert sind. Die in den kommenden Jahren erwarteten Defizite werden zu einer Eigenkapitalreduzierung führen.
- Im Vergleich der Gesamteigenkapitalquoten erreicht die Stadt Neuss mit 36,8 Prozent ebenfalls einen hohen Wert. Auch wenn die Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG gegen das Eigenkapital ausgebucht würde, hätte die Stadt noch eine gute Eigenkapitalquote 1.

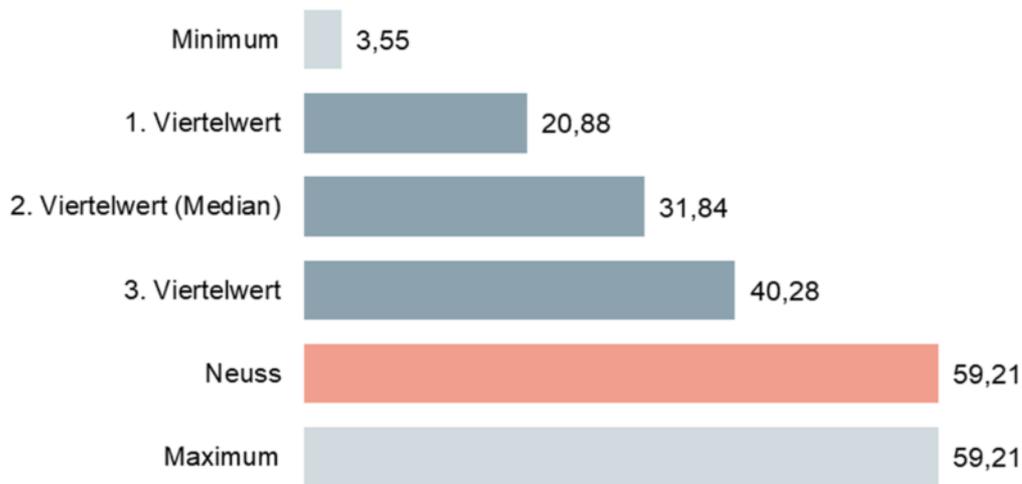
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2020



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 des Kapitels 1.5 dieses Teilberichtes. Aufgrund der in der Summe guten Jahresergebnisse ist es der **Stadt Neuss** gelungen, ihr Eigenkapital leicht zu erhöhen. Der Unterschied zwischen Eigenkapital 1 und Eigenkapital 2 ist nur gering, weil die Stadt die Vermögensgegenstände und Sonderposten, die andere Städte im Kernhaushalt bilanzieren, in die Beteiligungen ausgelagert hat.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Haushaltsplanung der Stadt Neuss zeigt von 2021 bis 2014 folgende Entwicklung der Jahresergebnisse und der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG:

Entwicklung Jahresergebnisse und Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG Neuss

	2021	2022	2023	2024
Erwartete Defizite	26,5	39,9	37,0	36,8
Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG	49,5	39,8	29,9	25,4

Die Summe der Bilanzierungshilfe und der Defizite beträgt von 2021 bis 2024 rund 285 Mio. Euro. Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CIG steht den Kommunen in 2025 das einmalig ausübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Würde die Stadt das o.g. Recht zum Ausbuchen gegen das

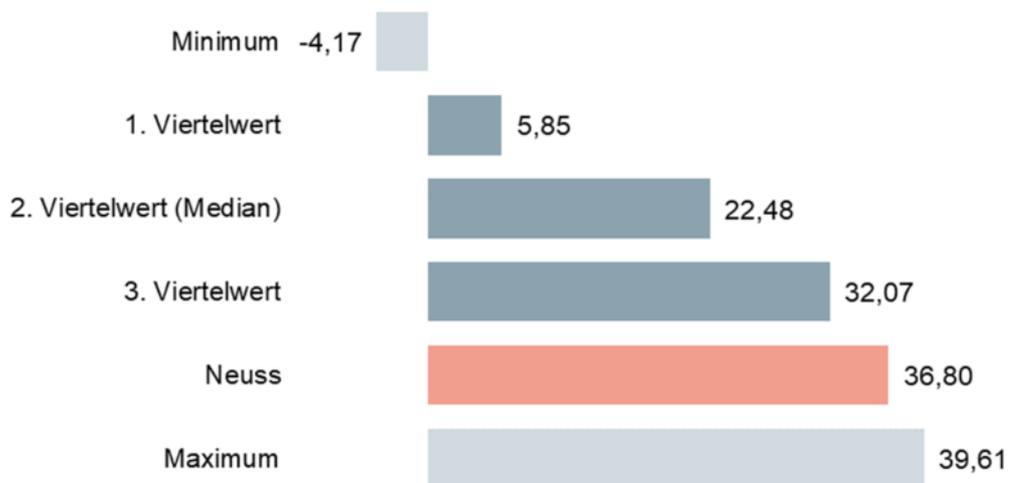
Eigenkapital wahrnehmen, würde einer angenommenen Bilanzsumme von 1.394 Mio. Euro (Wert aus 2020) noch ein Eigenkapital von 548 Mio. Euro enthalten. Die Eigenkapitalquote läge dann bei 39,3 Prozent.

Ergänzend zum Kernhaushalt bezieht die gpaNRW die Gesamteigenkapitalquoten in die Betrachtung mit ein, da ein Großteil des Vermögens und der Schulden der Stadt Neuss in die Beteiligungen ausgelagert ist (vergl. Berichtsteil 2 Beteiligungen).

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (2. NKFVG NRW) hat der Gesetzgeber § 116a GO neu in die Gemeindeordnung (GO) eingefügt. Danach sind die Betragsgrenzen für eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabchlusses ab 2019 deutlich angehoben worden. Die Stadt Neuss ist auch nach den höheren Betragsgrenzen verpflichtet, einen Gesamtabchluss aufzustellen.

Viele andere große kreisangehörige Kommunen sind ab 2019 nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabchluss aufzustellen. Aus diesem Grund steht zum Ende der Prüfung lediglich für das Jahr 2018 eine ausreichende Zahl von Werten für den interkommunalen Vergleich der Gesamteigenkapitalquoten zur Verfügung.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



Im Interkommunalen Vergleich hat die Stadt eine sehr gute Gesamteigenkapitalquote 1. In 2019 verbessert sich diese Quote bei der Stadt Neuss noch auf 38,26 Prozent.

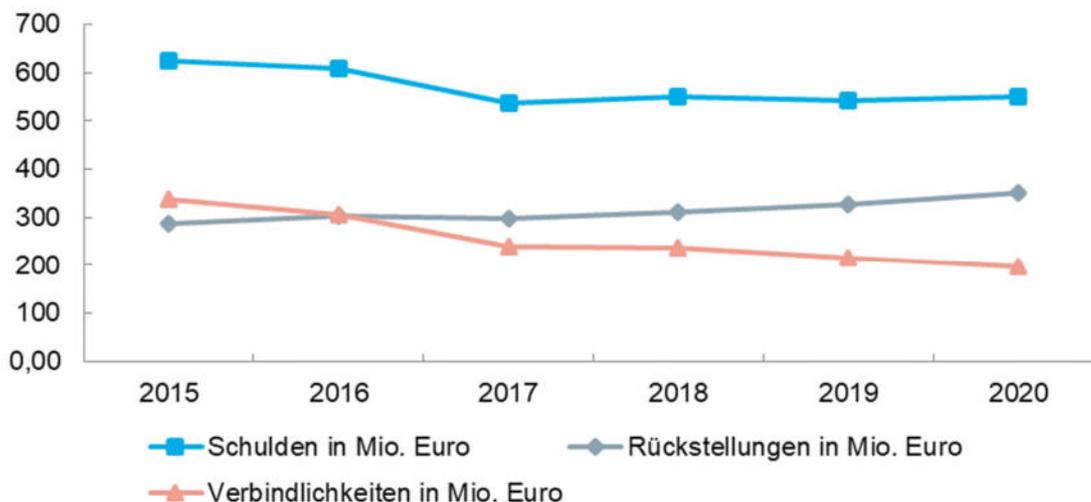
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt hat die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre dazu genutzt, Schulden im Kernhaushalt zu reduzieren. Aufgrund der negativen Entwicklung der kommenden Jahre wird insbesondere im Kernhaushalt bei den Liquiditätskrediten ein weiterer Schuldenanstieg erwartet. Dies könnte bei steigenden Zinsen zu einer zusätzlichen Haushaltsbelastung führen. Dem wirkt die Stadt derzeit mit einem aktiven Schuldenmanagement entgegen.
- Der überwiegende Teil der Schulden ist in die Beteiligungen der Stadt ausgelagert. Im interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten hat Neuss höhere Werte als drei Viertel der verglichenen Kommunen.

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

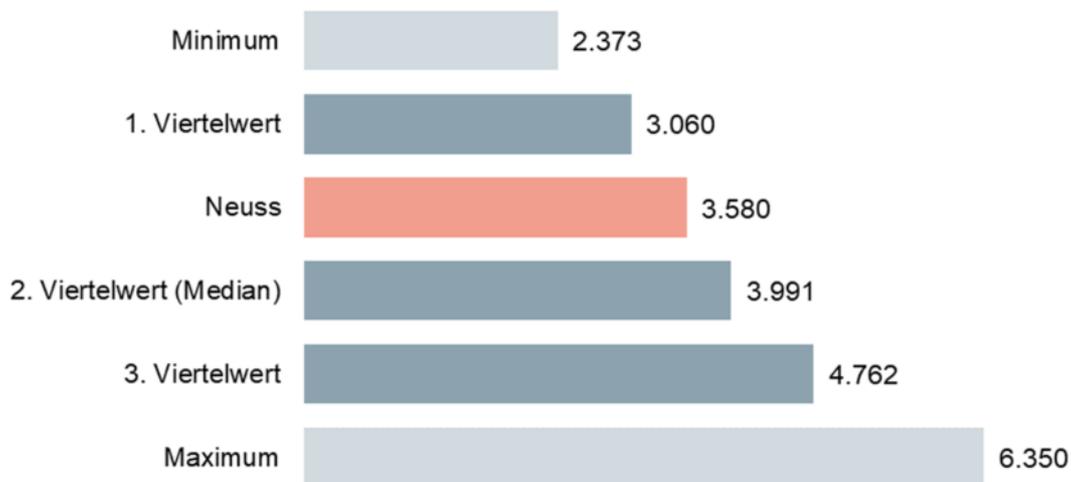
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Kernhaushalt Stadt Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2020



Im Kernhaushalt ist es der **Stadt Neuss** gelungen, die Schulden von 624 Mio. Euro in 2015 auf 551 Mio. Euro in 2020 zu reduzieren. Einen erheblichen Anteil hieran haben die Verbindlichkeiten aus Investitionen, die in diesem Zeitraum um 75 Mio. Euro auf 102 Mio. Euro verringert werden. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt im Kernhaushalt entsprechend der bisher guten Entwicklung besser als die meisten verglichenen Kommunen:

Schulden Kernhaushalt Stadt Neuss je EW in Euro 2020



Die in diesem Vergleich zugrunde gelegten Schulden der Stadt Neuss setzen sich wie folgt zusammen:

- Verbindlichkeiten 198,3 Mio. Euro; davon 101,9 Mio. Kredite für Investitionen und 63,0 Mio. Euro Kredite zur Liquiditätssicherung
- Rückstellungen 351,1 Mio. Euro – im folgenden Abschnitt 1.3.5.3 näher dargestellt
- Sonderposten für den Gebührenaussgleich 1,4 Mio. Euro

Der o.g. Vergleich zeigt die in der Bilanz auf der Passivseite ausgewiesenen Summen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Verbindlichkeiten aus **Krediten für Investitionen** in der städtischen Bilanz Ende 2020 mit 101,9 Mio. Euro brutto dargestellt sind. Sie enthalten Restkapitalien aus den an die Infrastruktur Neuss AöR (ISN AöR), an das Gebäudemanagement Neuss (GMN), an die Städtischen Friedhöfe Neuss (SFN), an das Tiefbaumanagement Neuss (TMN) sowie die LuKiTa Neusser Kindertageseinrichtungen GmbH im Rahmen der Ausgliederung aus dem städtischen Haushalt übertragenen Kreditverbindlichkeiten.

Diesen Verbindlichkeiten stehen Forderungen an diese Betriebe in entsprechender Höhe gegenüber¹². Abzüglich dieser Forderungen und dem Anteil der Investitionskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ verbleibt Ende 2020 eine **Netto-Kreditsumme von 11,5 Mio. Euro**. Im Kernhaushalt liegen die Schulden aus der Netto-Kreditsumme bei rund **75 Euro je Einwohner**. Die gpaNRW wertet diesen niedrigen Schuldenstand positiv.

Im Abschnitt 1.3.5.2 ist der künftige Finanzbedarf näher dargestellt. Im Kernhaushalt wird die Netto-Investitionskreditsumme bis Ende 2024 lt. Haushaltsplanung auf 36,7 Mio. Euro ansteigen. Auch dann ist der Umfang der Investitionskredite im Kernhaushalt noch niedrig.

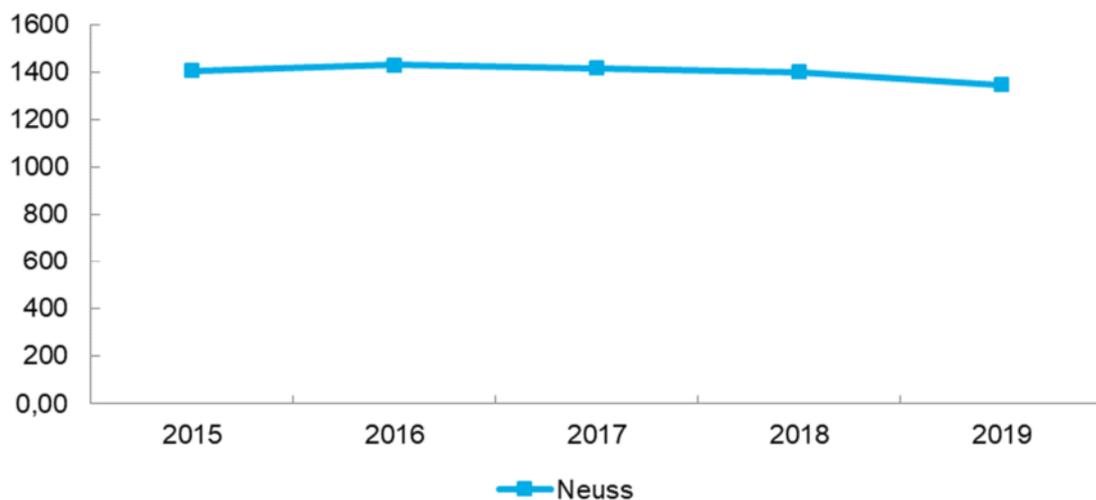
¹² Beschreibung aus Vorbericht zum Haushaltsplan 2021 Seite 38

Die im Kernhaushalt bilanzierten **Kredite zur Liquiditätssicherung** sind von 2015 bis 2020 von 130 Mio. Euro auf 63 Mio. Euro zurückgegangen. Die Kredite zur Liquiditätssicherung sind ebenfalls im Rahmen des **Cash-Poolings** in der Bilanz der Stadt Neuss einschließlich der einbezogenen Betriebe und Gesellschaften „**brutto**“ ausgewiesen. In der Bilanz des Kernhaushalts sind alle gegenüberstehenden Forderungen und evtl. vorhandene liquide Mittel aus dem Cash-Pooling zusätzlich auf der Aktivseite dargestellt.

Saldiert hat die Stadt zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2019 keine Liquiditätskredite mehr. Sie verfügt über einen positiven Liquiditätsbestand in Höhe von 10,9 Mio. Euro (Anteil aus Cash-Pooling)¹³. In der mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Stadt damit, dass der Stand Liquiditätskredite, die dem Kernhaushalt zuzuordnen sind, bis Ende **2024 auf rund 230 Mio. Euro** ansteigt. Im noch folgenden Kapitel 1.3.5.4 wird die effektive Verschuldung des Kernhaushalts näher analysiert.

Aufgrund der umfangreichen Auslagerung von Vermögen und Schulden ist die Betrachtung der **Gesamtschulden** einschließlich der Beteiligungen zur Einschätzung der Verschuldung der Stadt **aussagekräftiger**.

Gesamtschulden Konzern Stadt Neuss in Tausend Euro 2015 bis 2019

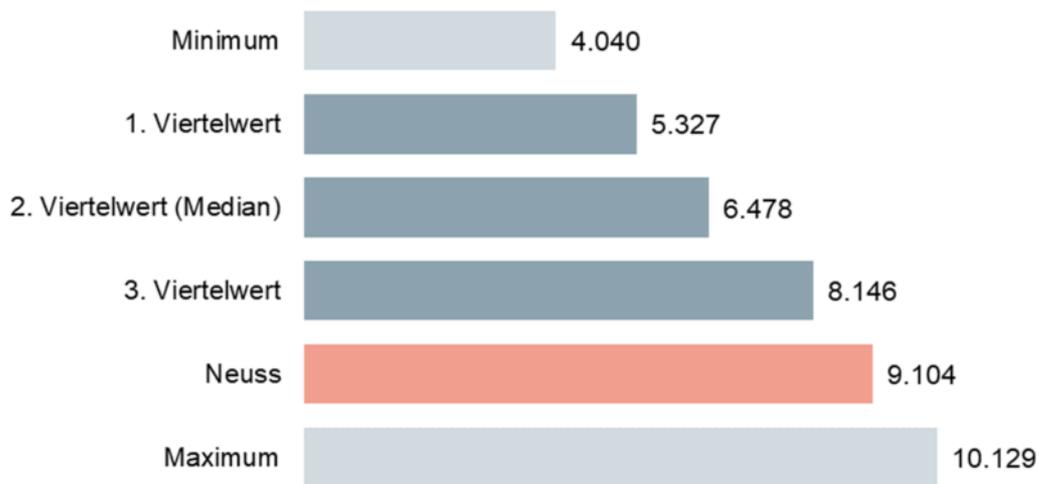


Im o.g. Zeitraum sind die Gesamtschulden von 1.406 Mio. Euro auf 1.348 Mio. Euro zurückgegangen. Dies ist ein geringerer Rückgang als im Kernhaushalt der Stadt. Die Schulden der Beteiligungen sind demnach gestiegen. Der größte Teil der Verbindlichkeiten ist zur Finanzierung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens entstanden. In 2018 sind dies 726 Mio. Euro für Investitionskredite.

Da ab 2019 nur noch wenige Kommunen einen Gesamtabchluss aufstellen müssen, vergleicht die gpaNRW die Gesamtschulden des Jahres 2018.

¹³ Darstellung im Jahresabschluss 2019 Seite 10

Gesamtschulden Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



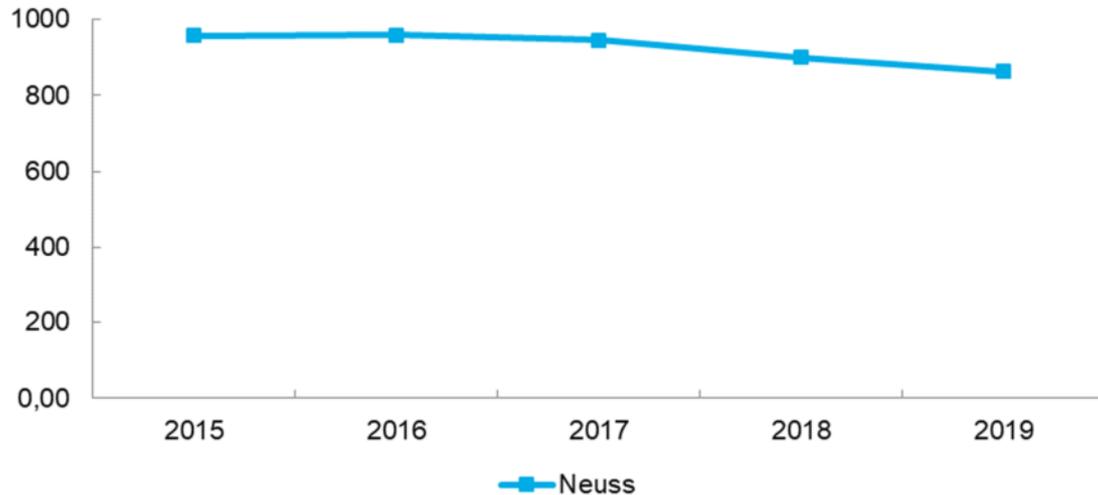
In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen.



Im Gegensatz zur alleinigen Betrachtung des Kernhaushalts zeigt sich im Vergleich der Verschuldung je Einwohner einschließlich der Beteiligungen, dass Neuss höher verschuldet ist als drei Viertel der verglichenen Kommunen. Diesen Schulden stehen hohe Werte z.B. der ausgelagerten Gebäude und Straßen gegenüber. Dies führt auch bei einer hohen einwohnerbezogenen Verschuldung zu einer guten Gesamteigenkapitalausstattung. (s. Vergleich Gesamteigenkapitalquote im Abschnitt 1.3.4).

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

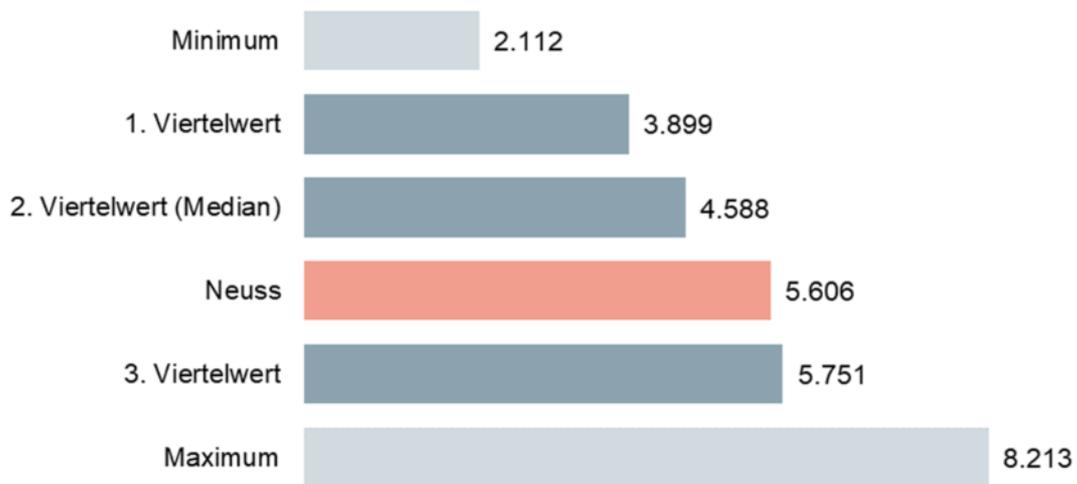
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2019



Von 2015 bis 2019 ist es der Stadt gelungen die Gesamtverbindlichkeiten von 957 Mio. Euro auf 862 Mio. Euro zu verringern. Die Gesamtverbindlichkeiten werden in der Tabelle 7 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Neuss verwendet. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Aufgrund der für andere Kommunen hilfsweise errechneten Gesamtverbindlichkeiten gibt es für diesen interkommunalen Vergleich eine ausreichende Anzahl von Vergleichswerten für das Jahr 2019:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



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



Auch in diesem Vergleich zeigt sich, dass die Positionierung der Stadt im Bereich des dritten Viertelwertes liegt. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich ein Handlungsbedarf zur Reduzierung der Verschuldung.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Kernhaushalt Neuss in Mio. Euro 2021 bis 2024

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-68,8	-70,7	-58,5	-53,9
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1,6	-9,0	-8,1	-6,5
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-70,4	-79,7	-66,6	-60,4
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	0,6	7,8	7,6	6,0
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-69,8	-71,9	-59,0	-54,4

Die Stadt Neuss kann im Finanzplanungszeitraum aufgrund hoher Defizite bei den Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit keine Investitionen mit eigenen Mitteln finanzieren. Da Investitio-

nen im Wesentlichen bei den Beteiligungen getätigt werden, sind im Kernhaushalt entsprechend niedrige Beträge veranschlagt, die mit Investitionskrediten finanziert werden (s. vorherige Ausführungen zur Entwicklung der Netto-Investitionskredite).

Die Investitionen der Beteiligungen werden beispielsweise über Mieten an das Gebäudemanagement Neuss oder über Betriebsmittelzuschüsse der Stadt finanziert. Dies trägt zu den hohen Defiziten aus laufender Verwaltungstätigkeit bei. Um diese Defizite zu decken, sind in den kommenden Jahren umfangreiche Liquiditätskredite geplant. Um den Anstieg der Liquiditätskredite zu verringern, ist eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung erforderlich.

1.3.5.3 Rückstellungen

Wie bereits unter 1.3.5 dargestellt bestehen die Schulden im Kernhaushalt der Stadt Neuss zum überwiegenden Teil aus Rückstellungen. Diese sind von 287 Mio. Euro in 2015 auf 351 Mio. Euro Ende 2020 angestiegen. Die Pensionsrückstellungen haben Ende 2020 mit 316 Mio. Euro den größten Anteil an den Rückstellungen.

Wie bereits im Abschnitt 1.3.3 zu den Plan-Ergebnissen der Personal- und Versorgungsaufwendungen dargestellt, rechnet die Stadt mit einer rückläufigen Zahl von Versorgungsempfängern. Sie geht allerdings auch vom tatsächlichen Pensionseintrittsalter in Neuss, dass bei 61 Jahren liegt, aus. Dies trägt zu deutlich höheren Pensionsrückstellungen bei.

Ende 2020 bilanziert die Stadt keine Pensionsfonds zur Finanzierung der künftigen Verpflichtungen. Die Stadt hat die in 2017 vorübergehend bessere Liquiditätslage zur Tilgung der Kassenkredite verwendet. Ab 2018 nimmt die Stadt wieder neue Liquiditätskredite auf. In der aktuellen Situation ist bei gleichzeitiger Kreditaufnahme eine Geldanlage nicht zulässig. Die Stadt sollte die Gegenfinanzierung verbessern, sobald es die Liquiditätslage wieder erlaubt.

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

1.3.5.4 Effektivverschuldung

- Zieht man von den Verbindlichkeiten die Forderungen aus dem Cash-Pooling ab, ergibt sich für den Kernhaushalt der Stadt eine deutlich niedrigere Effektivverschuldung. Die 2020 verbleibende Effektivverschuldung besteht zu 83 Prozent aus Rückstellungen. Die gpaNRW wertet es positiv, dass die Stadt die Zinsbelastung der Investitionskredite über ein aktives Schuldenmanagement auf ein Minimum reduziert hat.

Die Stadt Neuss betreibt mit den im Konzern beteiligten Gesellschaften ein zentrales Cash-Management. Neben den Krediten für Investitionen werden ab 2010 auch Kredite zur Liquiditätssicherung, die im Rahmen eines Cash-Poolings der Stadt Neuss und der einbezogenen Betriebe und Gesellschaften abgewickelt werden, „brutto“ ausgewiesen. Die ausgewiesenen Verbindlichkeiten sind teilweise den Beteiligungen zuzurechnen. Insoweit stehen diesen Verbindlichkeiten Forderungen gegenüber. Daher stellt die gpaNRW den Schulden die liquiden Mittel und die Forderungen gegenüber, um über die so ermittelte Effektivverschuldung ein zutreffenderes Bild der Schuldensituation im Kernhaushalt zu erhalten.

Effektive Schulden Kernhaushalt in Mio. Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten	337	305	239	236	216	198
+ Rückstellungen	287	302	297	312	326	351
Schulden	624	607	536	548	542	551
./. liquide Mittel	56	27	81	17	5	16
./. Forderungen	72	107	89	107	119	113
Effektive Schulden	496	475	367	426	419	422
Effektive Schulden je Einwohner	3.250	3.053	2.403	2.768	2.724	2.743

Die im Kernhaushalt der Stadt Neuss abgebildeten Schulden und auch die nach Abzug von liquiden Mitteln und Forderungen verbleibenden effektiven Schulden reduzieren sich im o.g. Zeitverlauf um jeweils rund 74 Mio. Euro. Die Effektivverschuldung ist Ende 2020 mit 422 Mio. Euro um 129 Mio. Euro niedriger als die im Kernhaushalt dargestellte Verschuldung. Je Einwohner ist die Effektivverschuldung 2020 mit 2.743 Euro um 837 Euro niedriger als die unter 1.3.5 ermittelten Schulden je Einwohner. Die Effektivverschuldung des Kernhaushalts besteht zu 83 Prozent aus Rückstellungen.

Die Stadt Neuss betreibt ein aktives **Schuldenmanagement**. Über Umschuldungen und Forward-Vereinbarungen ist es gelungen, den durchschnittlichen Zinssatz für investive Kredite auf **unter 0,5 Prozent** zu senken. Das aktuell niedrige Zinsniveau wird über langfristige Zinsfestlegungen gesichert.

1.3.5.5 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 Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, 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 errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW in Jahren		GND Neuss in Jahren	./ RND Neuss in Jahren 31.12.2019	Anlagen- abnutzungs- grad in Prozent	Restbuch- wert in Mio. Euro 31.12.2019
	von	bis				
Verwaltungsgebäude	40	80	50	12	75	40,1
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	50	17	66	8,0
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	50	10	79	112
Schulsporthallen	40	60	50	9	81	8,5
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	22	56	22,9
Straßen	30	60	60	17	71	176,8

Bisher hat die Stadt sich nur von wenigen Gebäuden wie z.B. den an den Kreis abgegebenen Förderschulen getrennt. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen hält die Stadt insbesondere aufgrund des umfangreichen Wohnungsbestandes einwohnerbezogen ein überdurchschnittliches Gebäudeangebot vor (vergl. Berichtsteil gpa-Kennzahlenset). Hierdurch werden umfangreichere Unterhaltungsaufwendungen und Investitionen erforderlich.

Die Stadt Neuss hat den Gebäudebestand in die 2006 neu gegründete eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudemanagement Neuss¹⁴ (GMN) übertragen. Das GMN wurde gegründet um Aufgaben zu bündeln, einen abgegrenzten Rechnungskreis zu schaffen und Synergieeffekte zu nutzen. Im Kernhaushalt können die Aufwendungen durch eine konstante Miete seitdem besser geplant werden. Die gebäudescharf ermittelten Mieten schaffen Transparenz hinsichtlich wirtschaftlicher und unwirtschaftlicher Gebäude.

Die Gebäude wurden in 2006 neu bewertet und mit neuen Restnutzungszeiten in die Anlagenbuchhaltung des GMN aufgenommen. Aus den tendenziell kürzeren Gesamtnutzungsdauern und den zwischenzeitlich erfolgten Abschreibungen resultieren die kurzen Restnutzungsdauern bei vielen Gebäuden.

Gleichzeitig führen die kürzeren Nutzungsdauern zu höheren Abschreibungen. Die Abschreibungen sind in die Mieten einkalkuliert und fließen dem GMN über die Umsatzerlöse zu. Die erwirtschafteten Abschreibungen für 2021 belaufen sich auf 18,8 Mio. Euro. Die Stadt zahlt in 2021 insgesamt 60 Mio. Euro Miete an das GMN. Dies führt einerseits zu hohen sonstigen Aufwendungen (s. Abschnitt 1.3.3 Planung) und zu einer Belastung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit (s. 1.3.5.2 – künftiger Finanzierungsbedarf). Andererseits ermöglicht es dem GMN, die Gebäude gut zu unterhalten und umfangreiche Investitionen zu tätigen.

Aus dem Wirtschaftsplan der GMN geht hervor, dass die GMN von 2021 bis 2024 durchschnittlich über 7,5 Mio. Euro jährlich für die Gebäudeunterhaltung ausgibt. Im genannten Zeitraum

¹⁴ Aktuell plant die Stadt eine Rechtsformänderung: Das Gebäudemanagement soll künftig als GmbH geführt werden.

sind zudem umfangreiche Investitionen von insgesamt 98 Mio. Euro geplant. Hiervon werden allerdings nur 20 Prozent in bestehende Gebäude investiert.

In 2021 werden rund 13,5 Mio. Euro in bestehende Gebäude investiert. Im Wesentlichen wird in Brandschutzmaßnahmen u.a. im Rathaus, für die Sanierung von Feuerwachen, die Sanierung einer Turnhalle und Umbauten an zwei Gesamtschulen investiert.

Für Neubaumaßnahmen sind alleine im Jahr 2021 über 22,2 Mio. Euro im Wesentlichen für den Neubau der Feuerwache Süd, eine Containeranlage für die Comeniuschule, die Erweiterung der Karl-Kreiner-Schule und den Neubau von fünf Kindertagesstätten eingeplant.

- Aktuelle Investitionsmaßnahmen des GMN konzentrieren sich auf Gebäude in pflichtigen Aufgabenbereichen. Das Investitionsvolumen für Baumaßnahmen ist im Jahr 2021 mit 35,7 Mio. Euro fast doppelt so hoch wie die Abschreibungen.

Bezüglich der Straßen ergibt sich aus bilanzieller Sicht ein hohe Anlagenabnutzungsgrad. Inwieweit hieraus auch Risiken aus einem Investitions- bzw. Unterhaltungsstau bestehen, wird im Teilbericht Verkehrsflächen näher analysiert.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Neuss 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

- Mit einer überwiegend zeitnahen Erstellung von Jahres- und Gesamtabschlüssen sowie der vierteljährlichen Berichterstellung hat die Stadt Neuss einen guten Überblick zur Haushaltssituation. Über den laufenden stadtinternen Austausch und über die Quartalsberichte werden die Entscheidungsträger frühzeitig zu Planabweichungen informiert. Auskömmliche Ansätze und die gute Steuerung haben bisher regelmäßig dazu geführt, dass die Ergebnisse besser ausgefallen sind als geplant.

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 Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die **Stadt Neuss** erstattet die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW überwiegend im ersten Quartal des Haushaltsjahres. Die Stadt hat den Haushalt 2021 aufgrund der außergewöhnlich schwierigen Planungssituation erst am 12. März 2021 beschlossen und am 05. Mai 2021 bei der Kommunalaufsicht angezeigt.

Die Jahresabschlüsse werden meist im dritten Quartal des auf den Abschlussstichtag folgenden Jahres aufgestellt. Die Feststellung ist in den vergangenen Jahren meist innerhalb der gesetzlichen Fristen erfolgt. Der Jahresabschluss 2019 ist aufgrund personeller Engpässe und Verschiebungen der Sitzungen aufgrund der Corona-Pandemie erst am 12. März 2021 festgestellt worden. Der Jahresabschluss 2020 wird voraussichtlich im Herbst 2021 aufgestellt. Somit verfügt die Stadt Neuss über eine gute Informationsbasis zur Haushaltsentwicklung.

Die Fristen zur Aufstellung der Gesamtabchlüsse werden in den Jahren 2016 bis 2018 eingehalten. Die Stadt Neuss muss nach der Neuregelung des 2. NKFWG NRW¹⁵ weiterhin Gesamtabchlüsse erstellen. Aufgrund personeller Engpässe wird der Gesamtabschluss 2019 erst Mitte 2021 erstellt.

In Neuss wird die Haushaltsausführung mit verschiedenen Maßnahmen überwacht. Nach Bekanntmachung der Haushaltssatzung wird im Fall einer absehbaren Haushaltsverschlechterung ein Teil der Ansätze nur zu 90 Prozent zur Bewirtschaftung freigegeben, um frühzeitig zu erkennen, wann die Mittel erschöpft sind. Allgemein sind die Ansätze auskömmlich kalkuliert, so dass die eine Aufhebung der Freigabegrenze vielfach nicht erforderlich ist. Zudem wird die Kämmerei bei der Deckung über- und außerplanmäßiger Aufwendungen eingebunden. Diese werden einzeln von den Beschäftigten der Kämmerei freigegeben.

Zum 1. April, 1. Juli und 1. Oktober erstellt die Stadt einen Quartalsbericht zur Haushaltslage. Für diesen Bericht melden die Ämter alle voraussichtlichen größeren Abweichungen zu den Planansätzen. Die Kämmerei fasst diese Abweichungen in Verbindung mit der Einschätzung zum Zentralbudget im Quartalsbericht zusammen. Im Bericht ist die Entwicklung des Personalaufwandes und der Dezernatsbudgets separat dargestellt. Zudem berichtet die Kämmerei über Investitionen und große Positionen, die den Haushalt unterjährig stark beeinflussen. Dies sind z.B. der Ausbau der Kindertagesstätten, die Entwicklung der Flüchtlingskosten, die Hilfen zur Erziehung oder die Auswirkungen von Sturmschäden. Der Bericht ist mit einer Prognose zur voraussichtlichen Gesamtentwicklung bis zum Jahresende versehen.

Der zunächst verwaltungsintern abgestimmte Bericht wird anschließend dem Finanzausschuss zugeleitet. Aufgrund der bisher guten Finanzlage und der allgemein guten Haushaltsdisziplin sind Gegensteuerungsmaßnahmen nur selten erforderlich gewesen. Die Ist-Ergebnisse fallen regelmäßig besser aus als die geplanten Ergebnisse.

¹⁵ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Von 2016 bis 2024 setzt sich die bereits in der letzten Prüfung festgestellte erhebliche Verschlechterung der um konjunkturelle Einflüsse und um pandemiebedingte Belastungen bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Neuss fort. Aufgrund der bisher guten Finanzlage hat die Stadt nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen.

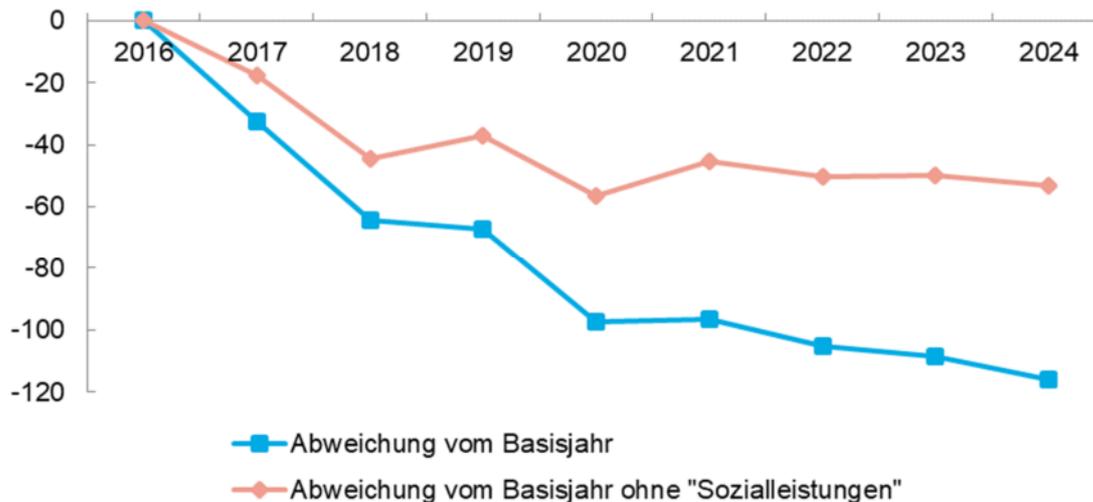
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Neuss in Mio. Euro 2016 bis 2024



Grafik enthält bis 2020 Ist-Ergebnisse ab 2021 Planwerte

Die gpaNRW hat bereits in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt, dass die Stadt nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergreift. Die bereits seit 2009 eingetretene Verschlechterung der bereinigten Ergebnisse wurde bisher durch gute Konjunkturverläufe aufgefangen. Somit hat die Stadt auch mit nur wenigen Konsolidierungsmaßnahmen in der Vergangenheit Überschüsse erzielt.

Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechtern sich nach der o.g. Grafik von 2016 bis 2024 um rund 116 Mio. Euro. Einen großen Anteil hieran haben die Sozialleistungen mit 63 Mio. Euro. Diese Verschlechterung ist von der Stadt nur in Teilen beeinflussbar. Wir geben im Teilbericht Hilfen zur Erziehung Anregungen hierzu. Auch ohne Sozialleistungen verbleibt eine Verschlechterung von fast 53 Mio. Euro. Bei guter konjunktureller Entwicklung würde diese Entwicklung durch steigende Steuererträge aufgefangen. Derzeit sind aber eher stagnierende Steuererträge zu erwarten. Die geringeren Erträge führen nach der aktuellen Planung zu hohen Defiziten, die auch nach Einsatz der Bilanzierungshilfe nach NKG-CIG entstehen. Mittelfristig sollte die Stadt daher umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen in Betracht ziehen.

Die in der Grafik dargestellte stetige Verschlechterung zeigt, dass die Stadt nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen im eigenen Einflussbereich umgesetzt hat. Im letzten zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Lagebericht zum Jahresabschluss 2019 wird zwar erkannt, dass Konsolidierungsbemühungen erforderlich sind, es werden aber keine konkreten Maßnahmen genannt.

In Neuss wird grundsätzlich auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung geachtet. Die Kämmerei trägt durch das Schuldenmanagement und die Haushaltssteuerung zur Konsolidierung bei. Ein weiteres Beispiel sind die Vergleichsringe für Hilfen zur Erziehung. Diese tragen dazu bei, dass die Wirtschaftlichkeit der Hilfe zur Erziehung fortlaufend analysiert wird. Das hohe strukturelle Defizit und die aktuell verschlechterte konjunkturelle Lage erfordern weitergehende Maßnahmen, die auch entsprechende politische Beschlüsse nach sich ziehen sollten.

Bisher hat die Stadt aufgrund ihrer guten Finanzlage ihren Einwohnern umfangreiche wünschenswerte Leistungen mit hohen Standards angeboten. Es gibt ein breites Kultur- und Sportangebot. Die Stadt engagiert sich besonders in der Vollversorgung mit Kindergartenplätzen, gewährt dort freiwillige Zuschüsse und Beitragsbefreiungen.

Die insgesamt hohen ordentlichen Aufwendungen je Einwohner wären ein Ansatzpunkt für eine Haushaltskonsolidierung. In der folgenden Tabelle ist ein interkommunaler Vergleich von bisher 22 großen kreisangehörigen Kommunen dargestellt. Da Neuss als steuerstarke Stadt tendenziell eine höhere Belastung aus der Kreisumlage tragen muss, haben wir die allgemeine Kreisumlage einwohnerbezogen ermittelt und von den ordentlichen Aufwendungen je Einwohner abgezogen:

Vergleich ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2019

	Neuss	Mittelwert interkommunaler Vergleich
Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro	3.301	2.995
Allgemeine Kreisumlage (einschl. SGB II Umlage) je Einwohner in Euro	637	615
Ordentliche Aufwendungen ohne Kreisumlage je Einwohner in Euro	2.664	2.380

Die Tabelle zeigt, dass die Belastung der Stadt aus der allgemeinen Kreisumlage einschließlich SGB II Umlage einwohnerbezogen leicht höher ist als im Durchschnitt der übrigen verglichenen Kommunen. Ohne Kreisumlage verbleiben immer noch deutlich höhere ordentliche Aufwendungen je Einwohner als bei den anderen Städten.

→ Empfehlung

Die Stadt Neuss sollte eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung einleiten, um die in den kommenden Jahren erwarteten deutlichen Haushaltsverschlechterungen zumindest teilweise aufzufangen. Ein Ansatzpunkt hierfür sind die hohen ordentlichen Aufwendungen der Stadt.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Neuss dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt hoch sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Aufgrund der guten Ertragslage waren Steueranhebungen in den vergangenen Jahren nicht erforderlich. Die **Stadt Neuss** hat den Hebesatz der Grundsteuer B zuletzt in 2013 von 455 v.H. auf 495 v.H. angehoben. Den Gewerbesteuerhebesatz hat sie zuletzt in 2012 von 445 v.H. auf 455 v.H. angehoben. Zur Grundsteuer A hat es seit den 90er Jahren keine Veränderung gegeben.

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

Interkommunaler Vergleich der Hebesätze 2020 in v.H.

	Stadt Neuss	Rhein-Kreis-Neuss	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	205	261	254	310
Grundsteuer B	495	480	570	572
Gewerbesteuer	455	451	431	460

Die Stadt Neuss weicht mit ihren Hebesätzen nicht wesentlich von den Hebesätzen der übrigen Kommunen im Rhein-Kreis Neuss ab. Verglichen mit den Kommunen im Regierungsbezirk Düsseldorf oder den Kommunen gleicher Größenklasse zeigt sich, dass Neuss für die Grundsteuer B einen eher niedrigen Hebesatz festgesetzt hat.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Ermächtigungsübertragungen erfolgen in Neuss aufgrund des nur geringen Sachanlagevermögens im Kernhaushalt in einem vergleichsweise geringen Umfang. Die Stadt hat das Verfahren in einer Dienstanweisung geregelt. Viele Verzögerungen investiver Auszahlungen liegen nach Aussage der Stadt nicht in ihrem Einflussbereich.

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

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

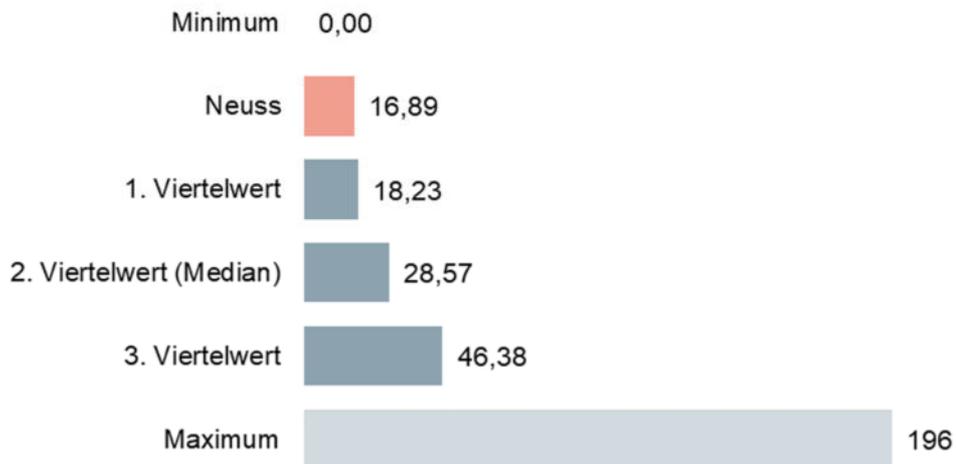
Die **Stadt Neuss** hat eine Dienstanweisung zur Übertragung von Ermächtigungen erlassen. Danach sind Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit grundsätzlich nur einmalig übertragbar. Investive Auszahlungen sind bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung übertragbar.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Neuss 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	465	478	530	506	522
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,97	1,07	1,26	1,42	2,6
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,21	0,22	0,24	0,28	0,5
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	466	479	531	508	525
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,21	0,22	0,24	0,28	0,5
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	471	520	531	508	530

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,1	108,5	100	100	101

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020

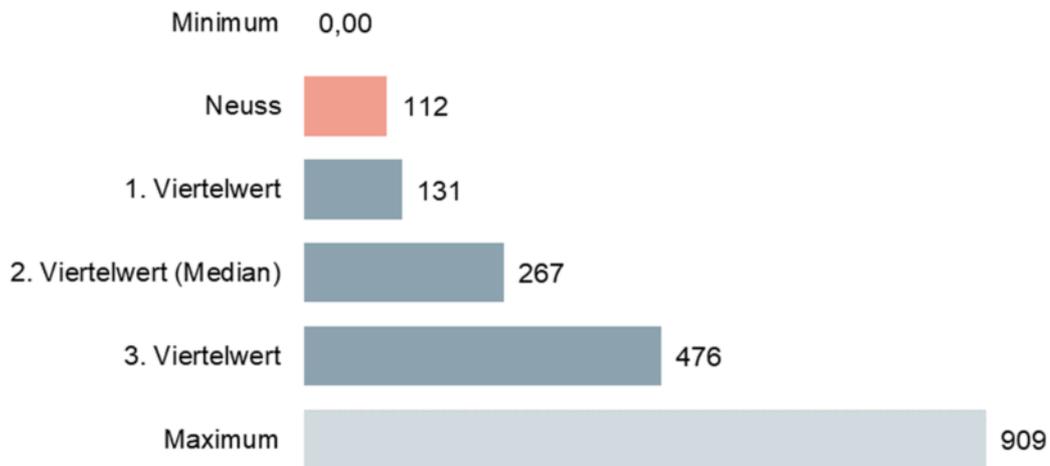


Die Ermächtigungsübertragungen der ordentlichen Aufwendungen haben in Neuss eine eher geringe Bedeutung. Sie werden nur nach Meldung der Fachämter gebildet. Zur Übertragung ist eine Begründung erforderlich. Dabei handelt es sich beispielsweise um politisch gewollte Projekte, wie der Innenstadtstärkungsfonds, oder kulturelle Förderungen, die verzögert umgesetzt werden.

Investive Auszahlungen Stadt Neuss 2016 bis 2020

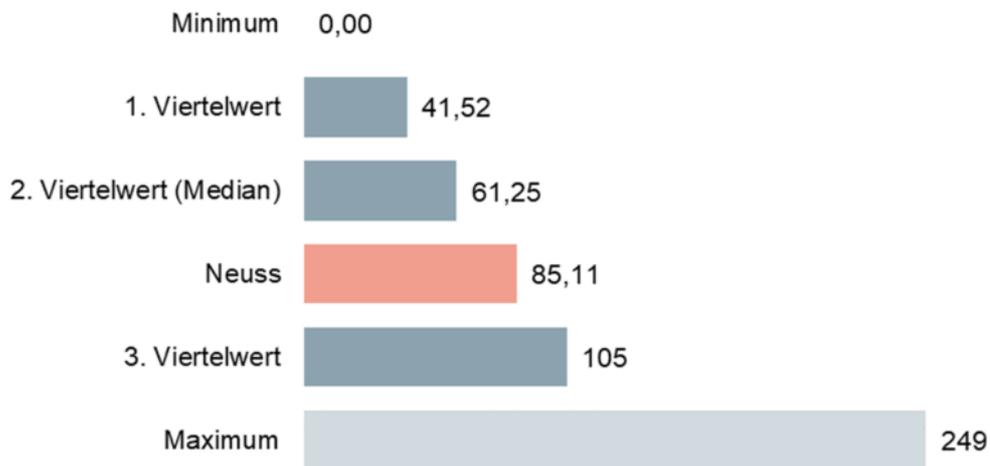
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	14,7	14,8	18,0	24,1	20,2
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	10,4	9,9	11,7	12,4	17,1
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	70,7	67,1	65,3	51,5	84,7
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	25,1	24,7	29,7	36,5	37,3
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	41,4	40,2	39,5	34,0	45,8
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	11,9	11,3	16,0	17,5	17,5
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	47,4	45,9	53,8	48,1	46,8

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



Da Investitionen überwiegend durch die Beteiligungen der Stadt getätigt werden, sind die einwohnerbezogenen Werte im Kernhaushalt der Stadt Neuss entsprechend niedrig. Ergänzend vergleichen wir die Ansatzerhöhungsgrade:

Ansatzerhöhungsgrad (Investive Auszahlungen im Kernhaushalt) in Prozent 2020



Die Stadt Neuss positioniert sich etwas über dem Median. Im **Durchschnitt** der Jahre 2016 bis 2020 liegt der Ansatzerhöhungsgrad der investiven Auszahlungen in Neuss mit **67,9 Prozent** deutlich niedriger.

Der Grad der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze liegt in den Jahren 2016 bis 2020 unter 50 Prozent. In Neuss wird demnach nur die Hälfte der möglichen Investitionen getätigt. Nach der Dienstanweisung bleiben die Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen

bis zur letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Verzögerte Maßnahmen führen somit zu stetig steigenden Ermächtigungsübertragungen.

Die Verzögerungen liegen teilweise außerhalb des Einflussbereichs der Stadt, wie z.B. Zuschüsse an private Träger für den Bau von Kindertagesstätten von 3,3 Mio. Euro, die von 2019 nach 2020 übertragen wurden. Viele der Übertragungen betreffen auch den verzögerten Erwerb von Vermögensgegenständen, insbesondere für Feuerwehr und Schulen.

Kreditermächtigungen sind nach § 86 Abs. 2 GONRW längstens bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres, maximal zwei Jahre übertragbar. Die Stadt hat in der Prüfung ein Berechnungsschema zur Übertragungen von Kreditermächtigungen vorgelegt. Die Vorgehensweise der Stadt entspricht der gesetzlichen Regelung. Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt einen hohen Anteil an Ermächtigungsübertragungen im Verhältnis zum Haushaltsansatz auf. Dies liegt daran, dass die Kreditaufnahmen korrespondierend zu den verzögerten Investitionen ebenfalls verzögert erfolgen. Kredite werden in Neuss – wie bereits im Kapitel 1.3.5 dargestellt – vorwiegend in den Beteiligungen aufgenommen.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- In Neuss ist eine zentrale Stelle für das Fördermittelmanagement eingerichtet. Hierdurch wird sichergestellt, dass mögliche Fördermittel bekannt sind und durch die Fachdienststellen beantragt 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.

Die **Stadt Neuss** hat in der Dienstanweisung für Planung, Finanzierung, Durchführung und Abrechnung von städtischen Bauvorhaben geregelt, dass bereits bei der Planung überörtliche Zuwendungen zu berücksichtigen sind.

Die Stadt hat die ursprünglich für das Fördermittelmanagement im Bereich Finanzen eingerichtete Stabsstelle dem Sachgebiet Fördermittelmanagement bei der Abteilung "Finanzsteuerung und -service" zugeordnet. Aktuell werden drei Vollzeitkräfte für die Fördermittelakquise, Antrag-

stellung, Abwicklung und Abrechnung von Investitionszuschüssen eingesetzt. Die Fördermittelakquise wird auch für die ausgelagerten Bereiche Gebäudemanagement, Verkehrsflächen und Abwasserbeseitigung wahrgenommen.

Die zentrale Stelle nutzt die verschiedenen Quellen zur Fördermittelakquise. Sie hat einen Gesamtüberblick über mögliche Förderungen. Eine externe Beratung wird derzeit nicht in Anspruch genommen. Die zentrale Stelle ist nach Angaben der Stadt ausreichend und auch ziel führend. Anträge auf Fördermittel wurden bisher nur in den Fällen abgelehnt, in denen die Fördermittel begrenzt waren.

Seitens der Stadt wird bemängelt, dass Förderanträge teilweise mit einem hohen Aufwand verbunden sind. Beispielsweise sind im Vorfeld Anmeldungen mit entsprechende Unterlagen (Skizzen o.ä.) zu erstellen, um erst einmal die Zusage zu erhalten, einen Antrag stellen zu dürfen. Zudem setzen die Fördergeber insbesondere bei Sofortprogrammen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie extrem kurze Fristen. Dies führt mitunter zu hohen Arbeitsspitzen, um Fördermittel zu erhalten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Das zentrale Fördermittelmanagement stellt sicher, dass Förderbedingungen eingehalten werden. Bereits jetzt wird den Entscheidungsträgern über größere Projekte regelmäßig berichtet. Ein flächendeckendes Berichtswesen ist im Aufbau.

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

Die Investitionszuschüsse werden zentral bewirtschaftet. Den verantwortlichen Fachdienststellen oder Beteiligungen werden von der zentralen Stelle die Bewilligungsbedingungen bzw. Nebenbestimmungen der Förderbescheide mitgeteilt und die Betroffenen zur Beachtung verpflichtet.

Darüber hinaus werden die durchführenden Stellen aufgefordert Mittel abzurufen, Sachstandsberichte zu erstatten oder Unterlagen für die rechtzeitige Erstellung von Verwendungsnachweisen vorzulegen.

In der **Stadt Neuss** steuert das zentral eingerichtete Sachgebiet Fördermittelmanagement die Abläufe der Fördermittelbewirtschaftung. Die geplanten Maßnahmen werden bei den Fachdienststellen abgefragt. Mögliche Förderungen werden den Maßnahmen zugeordnet. Das Fördermittelmanagement teilt den Fachdienststellen die Bedingungen für die Förderungen mit. Es überwacht die rechtzeitigen Mittelabrufe und hält nach, ob erforderliche Berichte zur Ausführung von den Fachdienststellen erstellt werden. Zudem achtet das Fördermittelmanagement auf eine zeitnahe Abrechnung und Erstellung des Verwendungsnachweises.

Auf diese Weise können Rückzahlungen weitgehend vermieden werden. In der Vergangenheit mussten Fördermittel nur vereinzelt zurückgezahlt werden. Beispielsweise gab es durch die lange Laufzeit eines geförderten Gewerbegebietes steigende Verkaufserlöse für die Grundstücke. Hierdurch wurde die Maßnahme rentierlich und damit entfiel der Förderungsgrund.

Derzeit werden lediglich zu größeren Projekten Berichte für den Verwaltungsvorstand und die Politik erstellt. Künftig ist geplant, dass dem Verwaltungsvorstand sowie dem Finanzausschuss zu allen Fördermaßnahmen regelmäßig berichtet wird.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Von 2016 bis 2024 setzt sich die bereits in der letzten Prüfung festgestellte erhebliche Verschlechterung der um konjunkturelle Einflüsse und um pandemiebedingte Belastungen bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Neuss fort. Aufgrund der bisher guten Finanzlage hat die Stadt nur wenige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen.	59	E1	Die Stadt Neuss sollte eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung einleiten, um die in den kommenden Jahren erwarteten deutlichen Haushaltsverschlechterungen zumindest teilweise aufzufangen. Ein Ansatzpunkt hierfür sind die hohen ordentlichen Aufwendungen der Stadt.	61

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,15	93,34	96,53	97,15	99,15	109	17
Eigenkapitalquote 1	59,21	3,55	20,88	31,84	40,28	59,21	17
Eigenkapitalquote 2	60,06	17,17	40,72	52,59	60,06	71,70	17
Fehlbetragsquote	0,83	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	0,16	0,00	19,11	25,54	31,23	35,42	17
Abschreibungsintensität	0,47	0,47	3,96	5,12	6,08	7,68	17
Drittfinanzierungsquote	26,89	26,89	55,11	62,82	69,54	79,01	16

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	51,04	51,04	92,04	132	187	263	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	98,79	70,48	86,33	89,61	98,79	105	17
Liquidität 2. Grades	121	29,27	50,34	66,47	112	242	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,19	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,61	3,20	6,38	7,79	11,55	29,76	17
Zinslastquote	0,67	0,15	0,67	0,89	1,29	2,73	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	51,40	36,53	44,66	47,24	50,67	55,56	16
Zuwendungsquote	25,84	21,07	27,28	29,92	35,69	44,90	16
Personalintensität	17,15	17,15	20,24	21,33	23,95	30,06	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,91	7,11	12,64	16,42	18,67	30,39	17
Transferaufwandsquote	51,67	35,54	43,04	46,67	48,05	51,67	17

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 Neuss in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	4,8	99,7	-61,3	-0,5	-6,9	
Gewerbesteuern (4013)	154,3	288,4	170,4	166,4	122,5	180,4
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	74,2	78,5	82	84,7	80,9	80,1
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	14,8	18,4	21,6	24	26,3	21,0
Ausgleichsleistungen (405)	7,3	7,7	7,8	8	86,9	23,5
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	7,4	0,0	1,5
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	9,4	11,2	9,6	22	0,0	10,4
Summe der Erträge	260,1	404,2	291,3	312,5	316,6	316,9
Steuerbeteiligungen (534)	21,4	45,4	25,3	22,2	10,2	24,9
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	97,1	91,5	128,6	89	94,4	100,1
Beteiligung am Aufwand SGB II in Euro	11	9,6	9	9,1	5,5	8,8
Summe der Aufwendungen	129,5	146,6	162,9	120,2	110,1	133,9
Saldo	130,6	257,6	128,5	192,2	206,4	183,1

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Neuss in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	795	894	832	833	825
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	795	894	832	833	825
Sonderposten für Zuwendungen	9,4	9,1	9,8	9,4	10,3

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für Beiträge	0,8	1,3	1,3	1,2	1,5
Eigenkapital 2	805	904	843	843	837
Bilanzsumme	1.416	1.446	1.396	1.389	1.394

Tabelle 5: Schulden Stadt Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	177	141	131	113	110	102
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	130	133	79,88	97,62	74,40	63,02
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2,56	2,56	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6,49	9,36	7,09	6,14	7,13	5,16
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	3,09	3,64	4,33	4,66	4,14	5,25
Sonstige Verbindlichkeiten	15,49	13,02	14,04	10,54	11,11	15,12
Erhaltene Anzahlungen	1,91	2,75	2,93	4,06	9,02	7,91
Verbindlichkeiten	337	305	239	236	216	198
Rückstellungen	287	302	297	312	326	351
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,64	0,89	1,26	0,91	1,26	1,42
Schulden	624	608	537	549	543	551

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	957	960	946	900	862
Rückstellungen	442	462	463	489	474
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	6,1	8,0	9,9	11,4	11,4
Gesamtschulden	1.406	1.430	1.418	1.400	1.348

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	814	790	780	726	692
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	19,2	43,5	32,5	36,4	45,7
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,0	2,9	2,7	2,5	6,0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	42,8	43,3	46,2	45,7	35,1
Sonstige Verbindlichkeiten	45,4	45,0	48,4	48,2	35,0
Erhaltene Anzahlungen	33,1	35,3	36,3	40,5	48,2
Gesamtverbindlichkeiten	957	960	946	900	862

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Neuss in Mio. Euro 2016 bis 2024*

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	4,83	99,65	-61,29	-0,54	-6,88	-32,01	-45,50	-42,67	-42,58
Gewerbesteuer	154,3	288,4	170,4	166,4	122,5	140,6	147,8	152,5	160,4
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	74,20	78,49	81,97	84,67	80,89	83,76	87,94	93,04	98,53
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	14,77	18,39	21,60	23,95	26,27	25,50	22,72	23,16	23,55
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	16,78	18,87	17,37	30,04	100,2	6,84	8,48	8,76	8,99
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	7,40	0,00	0,00	0,00	7,00	7,00
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Erträge	260,1	404,2	291,4	312,5	330,0	256,7	266,9	284,5	298,5
Steuerbeteiligungen	21,40	45,41	25,27	22,19	10,22	10,82	11,37	11,73	12,34
Allgemeine Kreisumlage	97,09	91,53	128,6	88,98	94,44	97,10	98,56	100,0	101,5
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	2,20	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Aufwendungen	120,7	137,3	153,9	111,2	104,7	107,9	109,9	111,8	113,9
Saldo der Bereinigungen	139,4	266,9	137,5	201,3	225,2	148,8	157,0	172,7	184,6
Saldo der Sondereffekte	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0,00	-43,18	-37,32	-27,81	-23,25
Bereinigtes Jahresergebnis	-134,6	-167,2	-198,8	-201,8	-232,0	-224,0	-239,8	-243,2	-250,5
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-32,63	-64,19	-67,26	-97,5	-89,41	-105,3	-108,6	-115,9

*Werte der Jahresergebnisse bis 2020 und der Planung ab 2021

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Neuss in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-134,6	-167,2	-198,8	-201,8	-232,0	-224,0	-239,8	-243,2	-250,5
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-4,71	-14,87	-14,19	-14,90	-17,28	-17,58	-17,53	-17,51	-17,72
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-53,36	-58,14	-63,63	-73,41	-81,71	-91,64	-95,67	-99,47	-103,03
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-76,51	-94,20	-120,9	-113,5	-133,1	-114,8	-126,6	-126,2	-129,7
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-17,69	-44,43	-37,01	-56,55	-38,25	-50,12	-49,69	-53,20

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss 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 Neuss kann auf 22 Beteiligungen beherrschenden und auf 26 weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 21 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Unternehmen befinden sich auf vier Beteiligungsebenen. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgabenbereiche weist die **Beteiligungsstruktur** eine im interkommunalen Vergleich außergewöhnlich **hohe Komplexität** auf.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für die Stadt ist ebenfalls auf **hohem Niveau**. Die Beteiligungen verfügen über mehr als fünf Mal so hohe Verbindlichkeiten wie der Kernhaushalt. Die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt sind geprägt von den Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Neuss GmbH. Insgesamt konnte die Stadt Neuss 2019 rund 8,0 Mio. Euro an Gewinnausschüttungen generieren. Zuschüsse sind im nennenswerten Umfang (2019: 1,0 Mio. Euro) lediglich an die Marketing Neuss GmbH geflossen.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt **hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Neuss **weitestgehend**.

Positiv hervorzuheben ist die Sicherstellung der städtischen Einflussnahme bei der Stadtwerke Neuss GmbH und deren Tochtergesellschaften. Die Stadt nimmt ihren Einfluss insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne wahr.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Neuss sollte bei kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten auch **die Gremienvertreter des Rates über die Sichtweise der Stadt in geeigneter Weise in Kenntnis setzen**. So ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.

Die Stadt Neuss sollte die Ausschüttungen der Stadtwerke Neuss sowohl im städtischen Haushaltsplan als auch im Wirtschaftsplan der Gesellschaft in selbiger Höhe festlegen und die derzeit vorliegende Diskrepanz bei zukünftigen Planungen vermeiden.

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. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

Jede Kommune ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger der Kommune (Rat und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

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.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme der Kommune auf.

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 wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2019 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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 der Stadt Neuss umfasst insgesamt 69 Beteiligungen auf vier Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 48 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Es ergeben sich demnach hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Neuss.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von der Kommune entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Kommune. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die unterschiedlichen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Zum 31. Dezember 2019 hält die **Stadt Neuss** 69 Beteiligungen. Hierbei hat die gpaNRW alle unmittelbaren Beteiligungen sowie mittelbaren Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 5,0 Prozent berücksichtigt. Die Beteiligungen werden auf vier Ebenen gehalten und in sieben verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am häufigsten gehaltene Rechtsform ist mit 53 Beteiligungen die GmbH bzw. GmbH & Co. KG. Die Stadt Neuss hält zudem jeweils vier eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten öffentlichen Rechts. Daneben ist die Stadt an drei Aktiengesellschaften und Genossenschaften beteiligt und ist zudem Mitglied in zwei Zweckverbänden.

Ein großer Teil der städtischen Beteiligungen wird von der Stadtwerke Neuss GmbH gehalten. Diese ist an 35 Unternehmen unmittelbar und mittelbar beteiligt. Auf 19 dieser Beteiligungen übt die Stadt Neuss einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus.

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

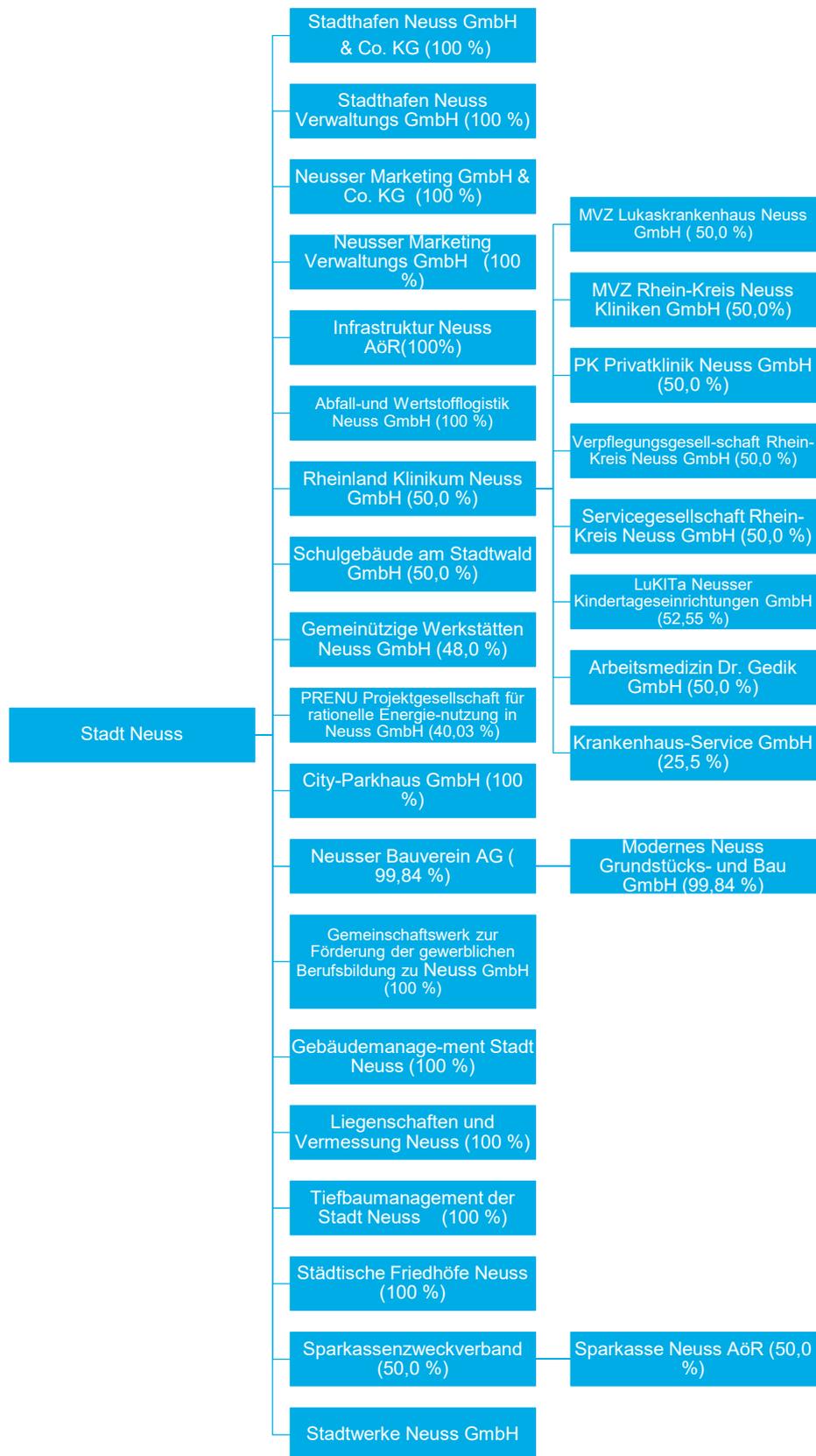
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



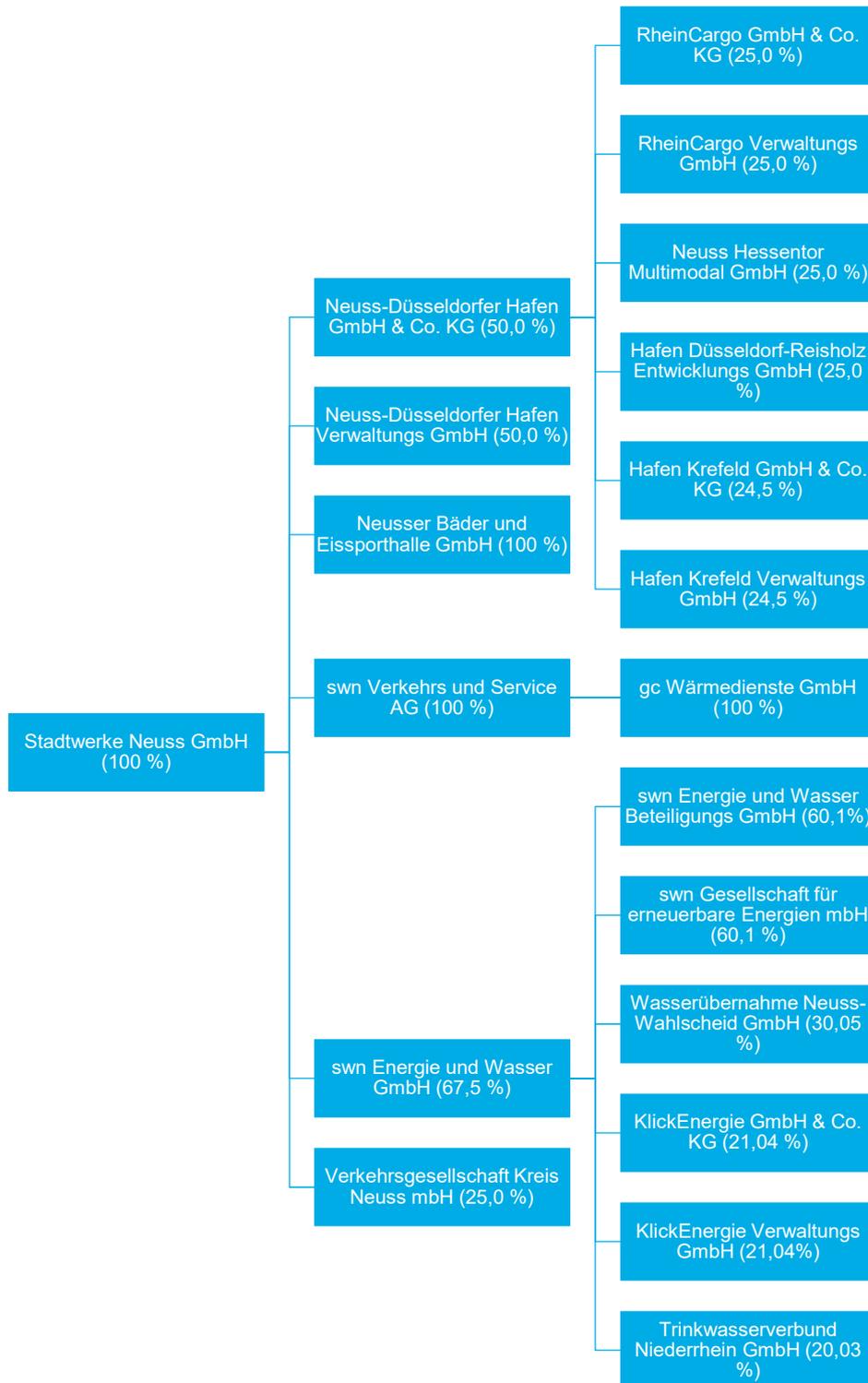
Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten,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

Bei der Stadt Neuss handelt es sich zum 31. Dezember 2020 hier um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Beteiligungen der Stadtwerke Neuss GmbH mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2020



Die Schaubilder verdeutlichen, dass die Beteiligungsstruktur der Stadt Neuss durch die Stadtwerke Neuss GmbH geprägt ist. Die Gesellschaft übernimmt die Funktion einer Beteiligungsholding, hat zudem aber auch eigene operative Geschäftsfelder wie den öffentlichen Nahverkehr.

Daneben ist die Rheinland Klinikum Neuss GmbH an neun Unternehmen unmittelbar und mittelbar beteiligt. Die Aufgaben der Beteiligungen umfassen dabei jeweils verschiedene Geschäftsfelder.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Der Haushalt der Stadt Neuss wird in den Jahren 2017 bis 2019 durch Gewinnausschüttungen entlastet.
- Das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten sowie die erwirtschafteten Erträge der Beteiligungen übersteigen die entsprechenden Werte im Jahresabschluss der Stadt um ein Vielfaches.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die die Kommune ihren Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den kommunalen Haushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. die Kommune kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerte. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für die Kommune von Bedeutung sein. Häufig sind in kommunalen Konzernstrukturen beispielsweise steuerliche Querverbünde vorzufinden. Gewinne eines Unternehmens (z.B. Stadtwerke) werden zur Deckung von Verlustbetrieben (z.B. Bäderbetrieb) genutzt.

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

Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Aufwendungen und Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	3.359	2.976	8.050
Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen	931	930	1.030
= Ergebnisbelastung / -entlastung	2.428	2.046	7.020

Die 2019 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich höheren Beteiligungserträge sind auf die Gewinnausschüttung der Stadtwerke Neuss GmbH in Höhe von 5,0 Mio. Euro zurückzuführen. In

den Vorjahren wurde der Jahresüberschuss der Stadtwerke Neuss GmbH vollständig thesauriert. Die übrigen Erträge verteilen sich unter anderem zu je 0,6 Mio. Euro auf die Abfall- und Wertstofflogistik Neuss GmbH und den Betrieb Liegenschaft und Vermessung. Daneben hat die Sparkasse Neuss AöR in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils 1,5 Mio. Euro an den Kernhaushalt ausgeschüttet.

Die Aufwendungen aus Zuschüssen entfallen auf die Neusser Marketing GmbH & Co. KG. Gemessen an der Anzahl der gehaltenen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zumindest aufwandsseitig gering. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass viele Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Neuss gehalten werden. Beispielsweise ergeben sich aus den mittelbaren - über die Stadtwerke Neuss GmbH gehaltenen Beteiligungen - keine direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Stattdessen erfolgen umfangreiche Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der Beteiligungen untereinander. Unter anderem hat die Stadtwerke Neuss GmbH 2019 Verlustübernahmen in Höhe von 6,0 Mio. Euro zugunsten der Neusser Bäder und Eissporthallen GmbH geleistet. Die Stadtwerke Neuss GmbH konnte 2019 wiederum Erträge aus Ergebnisausgleichsverträgen in Höhe von 12,0 Mio. Euro erzielen. Den wesentlichen Anteil steuert dabei die Stadtwerke Neuss Energie und Wasser GmbH bei.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

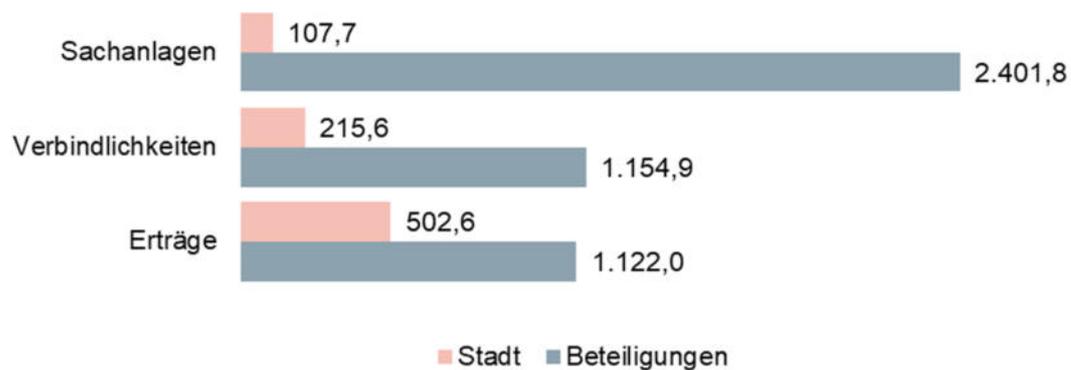
Sonstigen Auswirkung	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	116.360	104.804	92.989
Bürgschaften (Stand 31.12.)	73.111	43.697	33.927
Summe	189.471	148.501	126.916

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.

Die Stadt Neuss hat ihren Beteiligungsunternehmen umfangreiche Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften gewährt. Davon entfallen zum 31. Dezember 2019 allein auf den Betrieb Gebäudemanagement Neuss 55 Mio. Euro und auf den Betrieb Tiefbaumanagement der Stadt Neuss 32 Mio. Euro an Gesellschafterdarlehen. Daneben hat die Stadt Neuss insbesondere der Infrastruktur Neuss AöR (2019: 23,3 Mio. Euro) und der Rheinland Klinikum GmbH (2019: 4,0 Mio. Euro) Bürgschaftszusagen gemacht. Aus Sicht der Stadt überwiegt der hiermit verbundene Zinsvorteil etwaigen Risiken eines Bürgschaftsausfalls.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Neuss anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse Neuss AöR und den Sparkassenzweckverband des Rhein-Kreises Neuss, der Stadt Neuss, der Stadt Korschenbroich und der Stadt Kaarst außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen der Beteiligungen¹⁷ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Das Sachanlagevermögen der Beteiligungen ist um ein Vielfaches höher als das Sachanlagevermögen des Kernhaushaltes. Da das Sachanlagevermögen der Beteiligungen zu großen Teilen durch Fremdkapital finanziert ist, sind auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen deutlich höher als die Verbindlichkeiten der Stadt Neuss. Daneben erwirtschaften die Beteiligungen mehr als doppelt so hohe Erträge wie der Kernhaushalt.

Zur besseren Orientierung werden das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen nachfolgend zusammengefasst:

Wirtschaftliche Bedeutung 2019 in Mio. Euro

Beteiligung	Sachanlagevermögen	Verbindlichkeiten	Erträge
Stadtwerke Neuss GmbH	39,2	23,8	40,0
SWN Energie und Wasser GmbH	89,4	40,4	172,8
Neusser Bäder und Eisssporthalle GmbH	24,9	24,5	12,9
Neuss-Düsseldorfer Häfen GmbH & Co. KG	110,5	25,6	35,7
Rheinland Klinikum GmbH	195,6	113,6	311,2
Betrieb Gebäudemanagement Stadt Neuss	422,7	137,3	63,1
Betrieb Tiefbaumanagement der Stadt Neuss	334,5	49,8	33,3
Betrieb Liegenschaften und Vermessung Neuss	66,3	13,5	9,1
Neusser Bauverein AG	474,2	396,3	59,1
Infrastruktur Neuss AöR	352,3	167,4	51,7

¹⁷ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements 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, sind unter anderem das Gebäudemanagement der Stadt Neuss, das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss und der Betrieb Liegenschaften und Vermessung Neuss für das Beteiligungsmanagement der Stadt Neuss 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 prüfen wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ **Feststellung**

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.

Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligun-

gen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement. Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um die Verwaltungsleitung bei Ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Neuss** ist zentralisiert und umfasst 5,92 Vollzeitstellen. Organisatorisch sind die Aufgaben im Dezernat Wirtschaftsförderung, Finanzen und Liegenschaften als „Referat Beteiligungsmanagement“ gebündelt. Neben den originären Aufgaben werden vom Referat Beteiligungsmanagement weitere Aufgaben miterledigt. Hierbei handelt es sich vor allem um die Erstellung des Gesamtabschlusses und die zentralen Funktionen, die die Stadt Neuss in ihrer Stellung als Steuerschuldnerin betreffen. Für das Beteiligungsmanagement gilt der Neusser Transparenz- und Steuerungskodex (NTSK). Die Beteiligungen haben sich entweder über Selbstverpflichtungserklärungen oder sind über eine Implementierung in den Gesellschaftsverträgen zur Anwendung des NTSK verpflichtet.

Als grundlegende Daten und Unterlagen werden Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen einschließlich der Begleitdokumente (Konsortial-, Partnerschaftsverträge) sowie Konzessionsverträge zentral vorgehalten. Des Weiteren werden die Unterlagen der Gremiensitzungen vorgehalten (Aufsichts- und Verwaltungsräte, Gesellschafterversammlungen; Betriebsausschüsse, Verbandsversammlungen). Anstellungsverträge und Befristungen der Geschäftsführer liegen dem Beteiligungsmanagement nur in Einzelfällen vor. Das Beteiligungsmanagement überwacht diese Daten und wirkt bei bestehendem Aktualisierungsbedarf auf entsprechende Änderungen der Gesellschaftsverträge hin.

Die Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und (Teil-)Konzernabschlüsse werden für alle direkten sowie die wesentlichen indirekten Beteiligungen vorgehalten. Das Beteiligungsmanagement ist daneben für die Erstellung des Gesamtabschlusses der Stadt Neuss zuständig. In diesem Rahmen werden bei Bedarf weitere Daten erhoben, z.B. zu den Intercompany-Beziehungen der in den Konsolidierungskreis einbezogenen Beteiligungen. Hierbei handelt es sich um Daten und Unterlagen, die gemäß der gesetzlichen Regelung bzw. gemäß Gesellschaftsvertrag jährlich von den Beteiligungen zu erstellen sind. Des Weiteren erfordert die Verpflichtung der Stadt Neuss zur Erstellung eines Gesamtabschlusses eine fortlaufende Aktualisierung.

Die Daten der Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und (Teil-)Konzernabschlüsse der Beteiligungen werden über eine Software für Beteiligungsmanagement digital erhoben und vorgehalten. Die entsprechenden Prüfberichte sowie Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen einschließlich der Begleitdokumente (Konsortial-, Partnerschaftsverträge) sowie Konzessionsverträge werden in der Software bei der jeweiligen Beteiligung hinterlegt. Darüber hinaus werden die für die Erstellung des Gesamtabschlusses erforderlichen Daten mit Hilfe einer Konsolidierungssoftware digital erhoben und gepflegt.

Darüber hinaus hat die Stadt mit der Implementierung des Kodex beabsichtigt, die Aufgaben des Beteiligungsmanagements im Einzelnen sowie die verwaltungsinterne Aufgabenabgrenzung in einem Handbuch für das Beteiligungsmanagement der Stadt Neuss zu regeln. Das Handbuch Beteiligungsmanagement deckt sich im bereits erarbeiteten Entwurf mit den Inhalten einer Beteiligungsrichtlinie und konkretisiert das Zusammenwirken von Beteiligungsmanagement, Fachdezernaten und Gesellschaften. Von Bedeutung ist insbesondere, dass alle notwendigen Informationen uneingeschränkt und zeitnah zwischen den Beteiligten ausgetauscht werden. Aufgrund von personellen Engpässen und steigendem Aufgabenspektrum innerhalb des Beteiligungsmanagement wurde die Fertigstellung des Handbuches bislang nicht weiterverfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte das im Entwurf bereits erarbeitete Handbuch Beteiligungsmanagement dem Rat und den unmittelbaren sowie bedeutenden mittelbaren Beteiligungen vorlegen und darauf hinwirken, dass die Regelungen in der Praxis umgesetzt werden.

Um die dargestellten hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement jederzeit erfüllen zu können und den anspruchsvollen Aufgaben gerecht zu werden, ist die Verfügbarkeit von ausreichend qualifiziertem Personal notwendig.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen erfüllt weitestgehend die hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat.

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben.

Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die **Stadt Neuss** hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte bis 2018 erstellt. Seit Inkrafttreten des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes sowie der Kommunalhaushaltsverordnung NRW ist ein Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW nur noch von Kommunen zu erstellen, die von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses unter den Voraussetzungen des § 116a GO

NRW befreit sind. Die Stadt Neuss ist auch ab 2019 dazu verpflichtet Gesamtabschlüsse aufzustellen. Die Stadt plant dennoch auch zukünftig Beteiligungsberichte zur Information des Rates aufzustellen. Die gpaNRW begrüßt ausdrücklich, dass die Stadt Neuss auch für die Jahre 2019 ff. beabsichtigt, weiter einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Hierdurch erhalten die Verwaltungsführung und der Rat Informationen zur Entwicklung der Beteiligungen, auch solcher, die nicht in dem Gesamtabschluss einbezogen werden. Diese können der Verwaltungsführung und dem Rat als Grundlage für Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen dienen. Die zeitliche Verzögerung hinsichtlich der Aufstellung des Beteiligungsberichts 2019 ist unter anderem auf die Einführung der Software für das Beteiligungsmanagement zurückzuführen.

Die Stadt Neuss führt ein Zielcontrolling durch. Im Rahmen des Zielcontrollings wird die Erreichung der Gesellschaftsziele einschließlich der Umsetzung der strategischen Entwicklungsplanung und der jährlichen Wirtschaftsplanung sowie die Erreichung der mit den Geschäftsführungen vereinbarten Ziele regelmäßig überprüft. Die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sowie die AöR erstellen Quartalsberichte, die den Betriebsausschüssen bzw. dem Verwaltungsrat in schriftlicher Form vorgelegt werden.

Auch die privatrechtlichen Beteiligungen erstatten ihren Aufsichtsgremien regelmäßig in den entsprechenden Sitzungen quartalsweise Bericht. Schriftliche Unterlagen dazu erhält das Beteiligungsmanagement in der Regel im Vorfeld der Sitzungen. Einzelne privatrechtliche Beteiligungen erstellen darüber hinaus „Monats-Reportings“, die das Beteiligungsmanagement ebenfalls erhält. Darüber hinaus erstellen die bedeutenden Beteiligungen überwiegend quartalsweise Berichte in komprimierter Form zum Geschäftsverlauf und zu den Eckpunkten der Wirtschafts- und Finanz-/Investitionsplanung. Das Beteiligungsmanagement stellt diese Berichte turnusmäßig dem Beteiligungsausschuss der Stadt Neuss als Diskussionsgrundlage zur Verfügung. Auf eine eigene zusammenfassende Darstellung aller wesentlichen Beteiligungen wird seitens des Beteiligungsmanagements bislang verzichtet.

Die Berichte für den Beteiligungsausschuss werden in der Regel quartalsweise erstellt. Der Ausschuss nimmt jeweils Berichte zur Lage und Entwicklung der Beteiligungen entgegen bzw. berät hierüber. Darüber hinaus erfolgen bei Bedarf Berichterstattungen an Verwaltungsführung, Beteiligungsausschuss und Rat zu Einzelthemen, z.B. im Rahmen von Neustrukturierungsprozessen. Die Berichte und Stellungnahmen zu anstehenden Beschlussfassungen in den Gremien wichtiger Beteiligungen beinhalten Empfehlungen zum Abstimmverhalten. Eine eigene Wertung aus Sicht der Kommune enthalten die Berichte an den Beteiligungsausschuss nicht. Die Mitglieder des Beteiligungsausschusses haben die Möglichkeit, in den Sitzungen mit den Geschäftsführungen bzw. Vorständen sowie der Verwaltungsführung zu diskutieren und Fragen an diese zu formulieren.

In einigen Beteiligungen gehören Mitglieder des Verwaltungsvorstandes den Gremien der Beteiligungen an oder sind als nebenamtliche Geschäftsführer tätig. Das Beteiligungsmanagement ist daneben im regelmäßigen Austausch mit den Beteiligungen, zum Teil sind „Jour fixe-Termine“ institutionalisiert.

Auf Ebene der Politik ist eine Anbindung dadurch gegeben, dass die Mitglieder des Beteiligungsausschusses neben dem Bürgermeister zugleich als Vertreter in den Gesellschafterversammlungen der wesentlichen Beteiligungen (v.a.: Stadtwerke Neuss GmbH, SWN Energie und Wasser GmbH, Neusser Bäder und Eisssporthalle GmbH; Neuss-Düsseldorfer Häfen GmbH &

Co. KG; zukünftig Neusser Bau- und Immobilien GmbH) fungieren. Sofern im Rahmen der vorgenannten Mitgliedschaften und Tätigkeiten Informationen über außergewöhnliche Entwicklungen vorliegen, werden diese als Mitteilungen der Verwaltung an den Rat weitergegeben.

→ **Empfehlung**

Neben den einzelnen Berichten der jeweiligen Beteiligungen wäre es sinnvoll, wenn das Beteiligungsmanagement einen zusätzlichen unterjährigen Gesamtbericht über alle wesentlichen Beteiligungen erstellt. Dieser Bericht sollte kurz und knapp den Gesamtblick auf das Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ermöglichen und wäre eine Ergänzung zum Beteiligungsbericht und dem im Rahmen des Gesamtabschlusses zu erstellenden Gesamtlagebericht.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.

Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.

Die Gremienvertreter und –vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und –vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.

Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen der Kommune zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Zu Beginn der laufenden Wahlperiode wurde erstmals seitens der **Stadt Neuss** eine Informationsveranstaltung zur Mandatsausübung in den Kontrollorganen der Beteiligungen mit dem

Schwerpunkt „Zusammenspiel von Gesellschafts- und Kommunalrecht“ mit folgenden Einzelthemen durchgeführt:

- Grundlagen
- Funktion und Ausrichtung der Aufsichtsratsstätigkeit
- Zusammenwirken von Gesellschafter, Aufsichtsrat, Geschäftsführung der Beteiligungen
- Gesellschaftsrechtliche Rechte und Pflichten der Gesellschaftsorgane im Überblick
- Kommunalrechtliche Besonderheiten
- Neusser Transparenz- und Steuerungskodex

Eine Fortsetzung bzw. Vertiefung dieser Themen ist angedacht. Darüber hinaus haben weitere Schulungen durch einzelne Beteiligungen stattgefunden, die spartenbezogene Fachthemen behandelten.

Das Beteiligungsmanagement berichtet an die Verwaltungsführung in Form der Kommentierungen von Tagesordnungspunkte der entsprechenden Gremiensitzungen. Die Stellungnahmen werden für alle für die Stadt bedeutenden Beteiligungen erstellt. Bei Bedarf werden Stellungnahmen auch für weitere Beteiligungen erstellt. Die Auswirkungen werden primär im Hinblick auf die oben genannten wirtschaftlichen und rechtlichen Themenstellungen betrachtet. Unter anderem werden die Wechselbeziehungen mit dem städtischen Haushalt beispielsweise über Gewinnausschüttungen und Konzessionsabgaben dargestellt. Das Beteiligungsmanagement erhält Protokolle der betreffenden Sitzungen und gleicht diese mit ihren Stellungnahmen und Empfehlungen ab.

Die Stadt Neuss entsendet in diverse Aufsichtsräte zusätzlich Ratsmitglieder. Damit diese ihr Mandat entsprechend ihren Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen. Aufgrund der Besetzung der Gremien auch durch einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes ist sichergestellt, dass bei Bedarf entsprechende Informationen weitergegeben werden können. Bei Bedarf erfolgt eine Vorabstimmung mit den städtischen Vertreterinnen und Vertretern im Vorfeld von Gremiensitzungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte bei kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten auch die Gremienvertreter des Rates über die Sichtweise der Stadt in geeigneter Weise in Kenntnis setzen. So ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.

In Einzelfällen nimmt ein Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements bzw. ein Mitarbeiter aus dem Büro des Bürgermeisters als „vom Bürgermeister vorgeschlagener Bediensteter“ an Gremiensitzungen teil. Daneben fungieren Beigeordnete, insbesondere der für das Beteiligungsmanagement zuständige Stadtkämmerer sowie der Leiter des Referates Beteiligungsmanagement, in verschiedenen Gesellschaften als nebenamtliche Geschäftsführer.

Zu den Möglichkeiten der Stadt, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen die städtischen Interessen berücksichtigt werden, sind zwei Aspekte zu nennen. Zum einen ist hervorzuheben, dass die Betriebsleiter bei

drei der vier Betriebe gleichzeitig Beigeordnete der Stadt sind. Es bestehen somit eine enge Verzahnung und kurze Informationswege zwischen der Stadt und den Betrieben. Zum anderen kann die Stadt über den Rat, den Betriebsausschuss und den Beteiligungsausschuss Einfluss auf die wesentlichen Entscheidungen der Betriebe nehmen.

2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich die Kommune nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen, wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens der Kommune gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden die

- Stadtwerke Neuss GmbH und
- Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH.

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Neuss stellt die Einflussnahme bei der Stadtwerke Neuss GmbH und der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich sicher.

Eine Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der Gemeindeordnung NRW, der Eigenbetriebsverordnung NRW und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW. Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

Die Stadt Neuss ist zu 100 Prozent an der Stadtwerke Neuss GmbH und mittelbar zu 100 Prozent an der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH beteiligt. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaften ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gegenstand der Stadtwerke Neuss GmbH ist die ausreichende, sichere und umweltverträgliche Versorgung der Bevölkerung, Unternehmen und sonstigen Verbrauchern mit Energie, Telekommunikation sowie der Betrieb eines Verkehrsunternehmens, das Leistungen für den öffentlichen Personenverkehr erbringt. Gegenstand der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH ist die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb von Sport- und Freizeitbädern sowie einer Eissporthalle in Neuss.

Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Mitglied der Geschäftsführung der Stadtwerke Neuss GmbH ist unter anderem der Stadtkämmerer. Bei der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH ist der Beigeordnete für Umwelt, Klima und Sport Mitglied in der Geschäftsführung. Die Aufsichtsräte bestehen aus 15 bzw. neun Mitgliedern, deren Vorsitzender bei der Stadtwerke Neuss GmbH der Bürgermeister der Stadt Neuss ist. In den Gesellschafterversammlungen beider Gesellschaften wird die Stadt Neuss durch den Bürgermeister und die Mitglieder des Beteiligungsausschusses des Rates der Stadt Neuss vertreten. In diesen Gremien hat der Bürgermeister den Vorsitz.

In den Gesellschafterverträgen sind Regelungen getroffen, die die Einflussnahme der Stadt Neuss sicherstellen. Beispielsweise wird in § 7 Abs.2 der Gesellschaftsverträge auf den NTSK verwiesen. Für die Aufgaben, die Befugnisse und die Arbeit der Organe der Gesellschaft ist dieser bindend und die entsprechenden Regelungen sind einzuhalten. Es sind keine Regelungen in den Gesellschaftsverträgen vorhanden, die die Einflussnahme der Stadt Neuss begrenzen.

Darüber hinaus haben die Stadtwerke Neuss GmbH und die Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH nach § 15.1 des Gesellschaftsvertrags jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen nach § 14.2 der Gesellschafterverträge der Gesellschafterversammlung. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Neuss nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstands und die anschließende Beschlussfassung im Rat grundsätzlich angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Stadtwerke Neuss GmbH und der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH. Hinsichtlich der Ausschüttungshöhe besteht eine Diskrepanz zwischen dem städtischen Haushaltsplan und dem Wirtschaftsplan der Stadtwerke Neuss GmbH.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss

nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

2.5.2.1 Stadtwerke Neuss GmbH

Die Stadt Neuss ist bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplans eingebunden. Es findet bereits zur Jahresmitte ein Wirtschaftsplanungsgespräch statt. An diesem nehmen der Geschäftsführer, das Beteiligungsmanagement und der Stadtkämmerer teil. Die Geschäftsführung der Stadtwerke Neuss GmbH legt hierbei einen ersten Entwurf vor. Daneben werden strategische Themen besprochen und auch die Ausschüttungshöhe festgelegt. Im Anschluss daran werden die besprochenen Änderungen eingearbeitet und der überarbeitete Entwurf dem Beteiligungsmanagement vorgelegt.

Der Entwurf wird anschließend von der Geschäftsführung der Stadtwerke Neuss GmbH im Beteiligungsausschuss in seinen Eckpunkten vorgestellt. Die Beschlussfassung erfolgt nach eingehender Beratung im darauffolgenden Turnus im selbigen Gremium in seiner Funktion als Gesellschafterversammlung. Das beschriebene Verfahren ist bislang nicht schriftlich geregelt und könnte in der o. g. Beteiligungsrichtlinie zukünftig festgehalten werden. Damit wäre die Einhaltung des Verfahrens auch in Zukunft verbindlich sichergestellt.

Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird mithilfe des im Kapitel 2.4.2 beschriebenen Quartalsberichtswesens unterjährig überprüft. Dazu berichtet die Stadtwerke Neuss GmbH standardisiert im Beteiligungsausschuss. Die Stadtwerke Neuss GmbH stellt dem Beteiligungsmanagement Quartalsberichte in komprimierter Form zum Geschäftsverlauf und zu den Eckpunkten der Wirtschafts- und Finanz-/Investitionsplanung zur Verfügung. Das Beteiligungsmanagement händigt diese Berichte quartalsweise dem Beteiligungsausschuss des Rates der Stadt Neuss aus.

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt. Der geprüfte Jahresabschluss wird anschließend dem Beteiligungsausschuss zur Beratung und Beschlussfassung in seiner Funktion als Gesellschafterversammlung vorgelegt. Zugleich wird auf Grundlage der Ansätze im Haushaltsplan und der Beratungen über die Ergebnisverwendung beschlossen. Somit ist eine Berücksichtigung der städtischen Interessen sichergestellt. Besonderheiten, Bilanzierungsfragen und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt können somit diskutiert und Vereinbarungen umgesetzt werden.

Im Jahr 2019 hat die Stadtwerke Neuss GmbH 5,0 Mio. Euro an den städtischen Haushalt ausgeschüttet. In den Jahren zuvor wurden die Gewinne zum Teil thesauriert. Die Stadt Neuss sieht gemäß Haushaltsplan 2022 für die Jahre bis 2025 Ausschüttungen der Stadtwerke Neuss GmbH in Höhe von 2,9 Mio. Euro jährlich vor. Im Wirtschaftsplan der Stadtwerke Neuss GmbH ist jedoch keine Gewinnausschüttung an die Stadt Neuss veranschlagt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte zukünftig die Ausschüttungen der Stadtwerke Neuss sowohl im Haushaltsplan als auch im Wirtschaftsplan der Gesellschaft in selbiger Höhe festlegen. Die derzeit vorliegende Diskrepanz kann zu Irritationen beim unterjährigen Soll-/Ist-Abgleich führen und erschwert die Transparenz gegenüber allen Verfahrensbeteiligten.

2.5.2.2 Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH

Die Geschäftsführung der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH hat gemäß § 15 des Gesellschaftsvertrages so rechtzeitig einen Wirtschaftsplan aufzustellen, dass die Gesellschafterversammlung vor Beginn des Geschäftsjahres ihre Zustimmung erteilen kann. Der Wirtschaftsplan besteht aus einem Erfolgs-, Finanz- und Stellenplan. Ihm ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Der Wirtschaftsplan ist der Beteiligungsverwaltung zeitgleich mit Versendung an den Aufsichtsrat zuzuleiten. Den Wirtschaftsplan stimmt die Geschäftsführung im Vorfeld mit der Stadtwerke Neuss GmbH ab. Diese wiederum bereitet die wesentlichen Eckpunkte für das Wirtschaftsplangespräch mit der Stadt Neuss vor (s. o.). Das Beteiligungsmanagement ist demnach in die Abstimmung eingebunden und erhält frühzeitig alle Informationen zur geplanten Wirtschaftsplanung der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH.

Die Gesellschaft berichtet analog der Stadtwerke Neuss GmbH quartalsweise über die Entwicklung des Geschäftsjahres. Somit sind sowohl das Beteiligungsmanagement als auch der Beteiligungsausschuss der Stadt Neuss jederzeit über die wesentlichen wirtschaftlichen Eckdaten informiert. Daneben ist die Gesellschaft in das konzernweite Risikomanagementsystem der Stadtwerke Neuss GmbH eingebunden. Damit wird sichergestellt, dass gefährdende Entwicklungen rechtzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Die Risiken werden in einem turnusmäßigen Konzernreporting zusammengefasst und geeignete Gegenmaßnahmen eingeleitet. Der Beigeordnete für Umwelt, Klima und Sport ist nebenamtlich Mitglied der Geschäftsführung der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH. Der Informationsfluss zur Stadt ist demnach jederzeit gewährleistet. Fehlentwicklungen werden frühzeitig bekannt.

Durch das beschriebene Vorgehen ist sichergestellt, dass die Stadt Neuss ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht.

Durch Abschluss eines Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrags gleicht die Stadtwerke Neuss GmbH seit 2003 alle anfallenden Verluste der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH aus. Im Jahr 2019 betrug der Verlust der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH 6,0 Mio. Euro (Vorjahr: 5,9 Mio. Euro). Ab dem Jahr 2020 wirken sich die pandemiebedingten Schließungen der Bäder und der Eissporthalle negativ auf das Ergebnis aus. Die Stadtwerke Neuss GmbH muss demnach höhere Verlustübernahmen leisten. Dies könnte in der Folge auch zu einer geringeren Gewinnausschüttung der Stadtwerke Neuss GmbH an den städtischen Haushalt führen. Auch in den Jahren ab 2022 entsteht ein über den Ergebnisausgleich hinausgehender Finanzbedarf, der über Kreditaufnahme bzw. Kapitalerhöhung gedeckt werden muss. Die Geschäftsführung weist trotz des Ergebnisabführungsvertrages darauf hin, dass die derzeitige Situation den Konzern erheblich belastet und weitere Maßnahmen zur Ergebnisstabilisierung und Liquiditätssicherung notwendig werden könnten. Dies könnte in letzter Konsequenz auch zu unmitteldbaren Auswirkungen auf den städtischen Haushalt führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte sich proaktiv in den Entscheidungsprozess zum zukünftigen Umgang mit der prekären Ergebnis- und Liquiditätsentwicklung der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH einschalten.

Nach Auskunft der Verwaltung setzt die Stadt die Empfehlung um und befindet sich in intensiven Gesprächen mit der Geschäftsführung.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.	84	E1	Die Stadt Neuss sollte das im Entwurf bereits erarbeitete Handbuch Beteiligungsmanagement dem Rat und den unmittelbaren sowie bedeutenden mittelbaren Beteiligungen vorlegen und darauf hinwirken, dass die Regelungen in der Praxis umgesetzt werden.	86
F2	Das Berichtswesen erfüllt weitestgehend die hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.	86	E2	Neben den einzelnen Berichten der jeweiligen Beteiligungen wäre es sinnvoll, wenn das Beteiligungsmanagement einen zusätzlichen unterjährigen Gesamtbericht über alle wesentlichen Beteiligungen erstellt. Dieser Bericht sollte kurz und knapp den Gesamtblick auf das Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ermöglichen und wäre eine Ergänzung zum Beteiligungsbericht und dem im Rahmen des Gesamtabschlusses zu erstellenden Gesamtlagebericht.	88
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Neuss ergeben.	88	E3	Die Stadt Neuss sollte bei kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten auch die Gremienvertreter des Rates über die Sichtweise der Stadt in geeigneter Weise in Kenntnis setzen. So ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.	89
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen					
F4	Die Stadt Neuss nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstands und die anschließende Beschlussfassung im Rat grundsätzlich angemessenen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Stadtwerke Neuss GmbH und der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH. Hinsichtlich der Ausschüttungshöhe besteht eine Diskrepanz zwischen dem städtischen Haushaltsplan und dem Wirtschaftsplan der Stadtwerke Neuss GmbH.	91	E4.1	Die Stadt Neuss sollte zukünftig die Ausschüttungen der Stadtwerke Neuss sowohl im Haushaltsplan als auch im Wirtschaftsplan der Gesellschaft in selbiger Höhe festlegen. Die derzeit vorliegende Diskrepanz kann zu Irritationen beim unterjährigen Soll-/Ist-Abgleich führen und erschwert die Transparenz gegenüber allen Verfahrensbeteiligten.	21

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Neuss sollte sich proaktiv in den Entscheidungsprozess zum zukünftigen Umgang mit der prekären Ergebnis- und Liquiditätsentwicklung der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH einschalten.	22

3. Hilfe zur Erziehung

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Neuss	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Neuss	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	39
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

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	77
2.3.1	Beteiligungsstruktur	77
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.4	Beteiligungsmanagement	84
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	84
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	90
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	90
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	91
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	Hilfe zur Erziehung	97
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	Strukturen	102
3.3.1	Strukturkennzahlen	102
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	105
3.3.3	Präventive Angebote	106
3.4	Organisation und Steuerung	108
3.4.1	Organisation	108
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	110
3.4.3	Finanzcontrolling	112
3.4.4	Fachcontrolling	113
3.5	Verfahrensstandards	116
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	116
3.5.2	Prozesskontrollen	123
3.6	Personaleinsatz	124
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	127
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	127
3.7	Leistungsgewährung	128
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	128
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	138
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	154
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	156
4.	Bauaufsicht	161

4.1	Managementübersicht	161
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	162
4.3	Baugenehmigung	162
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	162
4.3.2	Rechtmäßigkeit	165
4.3.3	Geschäftsprozesse	167
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	168
4.3.5	Digitalisierung	170
4.3.6	Personaleinsatz	172
4.3.7	Bauberatung	177
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	179
4.3.9	Transparenz und Steuerung	182
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	185
5.	Verkehrsflächen	189
5.1	Managementübersicht	189
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	191
5.3	Steuerung	191
5.3.1	Datenlage	192
5.3.2	Straßendatenbank	193
5.3.3	Kostenrechnung	194
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	195
5.4	Prozessbetrachtung	197
5.4.1	Aufbruchmanagement	197
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	200
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	202
5.5.1	Strukturen	202
5.5.2	Bilanzkennzahlen	204
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	205
5.6.1	Alter und Zustand	207
5.6.2	Unterhaltung	208
5.6.3	Reinvestitionen	209
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	211
	Kontakt	214

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Neuss** 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 (HzE) auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Neuss hat 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird durch den niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle negativ beeinflusst. Dies führt zu hohen Aufwendungen je Hilfefall.

Die Stadt Neuss verfügt über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie. Um die zwischen Politik und Verwaltung geschlossenen Ziele verwaltungsweit zu implementieren, wurde ein Prozess für alle Ämter der Verwaltung entwickelt. Das Jugendamt hat hieraus abgeleitet bereits diverse Ziele tiefergehend analysiert. Durch das sehr differenzierte, ausgereifte und engmaschig durchgeführte Finanzcontrolling ist das Jugendamt in der Lage, Entwicklung im Bereich HzE sowohl für die sozialräumlichen Bezirke des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), als auch die 28 Stadtbezirke, frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen hieraus abzuleiten. Die freiwillige Teilnahme am Benchmarkkreis ist sehr positiv zu bewerten. Hierdurch ist das Jugendamt in der Lage, Entwicklung im Bereich HzE auf interkommunaler Ebene tiefergehend zu analysieren. Über die Entwicklungen und Ergebnisse wird jährlich der Jugendhilfeausschuss informiert.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt die Wirksamkeit der Hilfe innerhalb eines Hilfefalles. In den Hilfeplangesprächen werden der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch alle Beteiligten bewertet. Ein System zur fallübergreifenden Wirkungsmessung besteht bislang nicht. Das Jugendamt sollte ein System entwickeln, wie solche Auswertungen vorzunehmen sind. Kontrollen sind im Verfahrensablauf standardisiert hinterlegt. Zusätzlich wird die Fachaufsicht über eine detaillierte Dienstanweisung geregelt.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung sind in Neuss standardisiert und ausführlich beschrieben. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich nur geringfügige Optimierungsmöglichkeiten. Für die Rückführungsarbeit sollte ein eigener Standard entwickelt werden, bestenfalls ein eigenes Rückführungs- und Verselbstständigungskonzept. Erste Gedanken zu einem Rückführungskonzept gab es bereits im Jahr 2016. Wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl

des Leistungsanbieters sind im Handbuch für die Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) enthalten. Lediglich formale Laufzeitbegrenzungen werden nicht vorgegeben. Das digital vorhandene und im Fachverfahren abgebildete Anbieterverzeichnis ist positiv zu bewerten und unterstützt die Fachkräfte bei der Auswahl des passenden Leistungsanbieters. Nach Möglichkeit sollte das Jugendamt die Voraussetzungen schaffen, um Wiedervorlagen im Fachverfahren abzubilden.

Der organisatorische Aufbau des Jugendamtes gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe. Dem Jugendamt sind die sozialräumlichen Strukturen detailliert bekannt. Durch die eigene, städtische Statistikstelle sind sozioökonomische Daten für alle 28 Bezirke abrufbar. Das Jugendamt versucht entsprechend Angebote dort zu schaffen, wo sie benötigt werden. Die Stadt legt großen Wert auf Präventionsangebote, welche entlang der Bildungskette junger Menschen geplant und angebotsübergreifend miteinander verzahnt werden. Das Jugendamt nimmt freiwillig am Landesprojekt kinderstark teil. Durch die Vernetzung zu anderen Jugendämtern können Synergien im Bereich der Prävention entstehen.

Die Personalgewinnung für das Jugendamt der Stadt Neuss gestaltet sich immer schwieriger. Die Stadt Neuss führt im Jugendamt eine regelmäßige Personalbedarfsplanung durch. Hierfür wird neben der Personalentwicklung auch eine Personalbemessung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe durchgeführt. Anhand eigens festgelegter Kriterien werden beide Arbeitsbereiche alle zwei Jahre neu bemessen. Das Jugendamt verfügt über ein umfangreiches Einarbeitungskonzept. Auch die Weiterbildung bestehender Fachkräfte hat einen hohen Stellenwert.

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 Finanzstatistik¹⁸ 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.

¹⁸ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Neuss hat einen überdurchschnittlichen Anteil Alleinerziehender an den Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Dieses soziostrukturell belastende Merkmal kann Einfluss auf die Anzahl der Hilfefälle und Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung nehmen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die Stadt Neuss ist dem Jugendamtstyp 8 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁹ zugeordnet. Hierbei handelt es sich um Jugendämter mit über 50.000 Einwohnern und einer hohen Kinderarmut. Insgesamt sind 17 Jugendämter dieser Kategorie zugeordnet.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Neuss im Jahr 2019

Kennzahlen	Neuss	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	21,16	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,50	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35

¹⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	20,12	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,36	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

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

Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen überdurchschnittlich hoch. Lediglich zwei Städte im Vergleich haben einen höheren Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen als die Stadt Neuss. Die Prognosen von IT.NRW für die Stadt Neuss sehen eine Steigerung der Einwohnerzahlen der 0 bis unter 21-Jährigen von aktuell 32.527 auf knapp 35.344 Einwohner im Jahr 2040 voraus.

Das Jugendamt geht ebenfalls von steigenden Einwohnerzahlen aus. Die Stadtverwaltung verfügt über eine eigene Bevölkerungsprognose, Neuss 2018 bis 2035 und Neuss 2035 bis 2050. Die Bevölkerungsprognose analysiert dabei das Neusser Stadtgebiet in sogenannten Prognosebezirken. Die 28 Stadtbezirke wurden zu zehn Prognosebezirken zusammengefasst. Hieraus ergibt sich ein sehr differenziertes Bild, welche Veränderungen innerhalb der Prognosebezirke auftreten. Aus der Bevölkerungsprognose geht hervor, dass die Stadt bis 2024 mit einer Zunahme der Gesamteinwohnerzahl rechnet. Ab dem Jahr 2025 treten Stagnationen ein. Bis 2050 rechnet man mit weitgehend gleichen Einwohnerzahlen. Betrachtet man die Bevölkerungsprognose differenziert nach Altersgruppen, so ist erkennbar, dass der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen bis 2035 zunimmt.

Die Stadt Neuss zeichnet sich durch eine gute Verkehrsanbindung aus. Die Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiet wird kontinuierlich fortgesetzt. Aktuell sind drei Baugebiete in der Planung²⁰. Die Stadt bezeichnet sich als „eine attraktive Stadt mit hoher Lebensqualität und einer starken lokalen Wirtschaft.“²¹

Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Neuss ist mit 2,5 Prozent niedrig. Die Stadt Neuss gehört zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Jugendarbeitslosenquote. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Ursache für den niedrigen Anteil der Jugendarbeitslosenquote kann in der aktiven Berufsförderung- und Berufsorientierungsmaßnahme der

²⁰ Stadt Neuss, <https://www.neuss.de/leben/stadtplanung/grundstuecke-und-immobilien/grundstuecke/verkauf-staedtischer-grundstuecke>, Stand 16. September 2021

²¹ Stadt Neuss, [Bevölkerungsprognose der Stadt Neuss 2018 - 2050 \(Ausführliche Fassung - gesamtstädtisch und kleinräumig\) — Neuss am Rhein](#), Stand 16. September 2021

Stadt Neuss liegen. An mehreren Schulen werden, über drei freie Träger, systematisch Prozesse durchlaufen, welche den Schülern eine berufliche Orientierung und Laufbahnplanung ermöglichen.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung.²²

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 71 Prozent und damit 15 Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (56 Prozent)²³. Bezogen auf den Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug der Stadt Neuss zeigt sich im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen ein belastendes Bild. Dies kann einen negativen Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

Der Stadt Neuss ist der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften bekannt. Im Rahmen des Sozialmonitoring²⁴ erstellt die Stadt eine regelmäßige Auswertung aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit. Für die Stadt Neuss ergibt sich eine rückläufige Entwicklung im Bereich der absoluten Anzahl der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften. Von 2009 auf 2018 sinkt die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von 1.552 auf 1.448. Gleiches gilt für das Anteilsverhältnis der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften SGB II an den gesamten Bedarfsgemeinschaften SGB II. Der Anteil sinkt von 21,35 Prozent im Jahr 2009 auf 20,15 Prozent im Jahr 2018.

Schulabgänger ohne Abschluss

Bei den Schulabgängern ohne Schulabschluss zeigt sich für die Stadt Neuss ein sehr begünstigendes Bild. Auf 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen entfallen 3,36 Schulabgänger ohne Schulabschluss. Die Stadt zählt zum Viertel der Kommunen mit dem geringsten Anteil.

Auch die statistischen Daten der Schulabgänger ohne Schulabschluss liegen in der Stadt vor. Die Statistikstelle hat diese Daten ebenfalls aufbereitet. Der Datenbestand bezieht sich auf das Jahr 2018. Im Jahr 2018 gab es 72 Schulabgänger ohne Abschluss. Dies entspricht einem Anteil von 4,13 Prozent. In der Entwicklung der Jahre 2009 bis 2018 zeichnet sich ebenfalls eine

²² LWL: HzE Bericht 2019, S. 7, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

²³ LWL: HzE Bericht 2019, S. 8, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

²⁴ Stadt Neuss, <https://www.neuss.de/leben/soziales/sozial-und-jugendbericht/teil-1-datenanalyse-2013/4.2-einkommen-und-transferleistungen/4.2.3%20Arbeitslosengeld%20202.pdf>, Stand 16. September 2021

positive Entwicklung ab. Von 2009 auf 2018 sinkt der Anteil Schulabgänger ohne Schulabschluss von 4,94 Prozent auf 4,13 Prozent.²⁵

Die Stadt Neuss nimmt über die Schulsozialarbeit Einfluss auf die Schulen und daraus resultierend auf die Schulabgänger. Seit ca. zehn Jahren wird Schulsozialarbeit in den Schulen angeboten. Die Initiative startete über das Bundesprogramm „Schulsozialarbeit im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes“ im Rhein-Kreis-Neuss. Neben den über das Land an den Schulen angestellten Schulsozialarbeitern werden zusätzliche Schulsozialarbeiter mit der Schwerpunkt Bildungs- und Teilhabepaket beschäftigt. Diese sind über den Rhein-Kreis Neuss angestellt. Das Schulverwaltungsamt der Stadt Neuss ist an der Finanzierung beteiligt und hat Einfluss auf die Verteilung an den Neusser Schulen. Aus diesem Kontingent stehen wöchentlich 390 Stunden für die Schulen im Stadtgebiet zur Verfügung, was zehn Vollzeit-Stellen entspricht.

Benchmarkkreis con_sens

Die Stadt Neuss nimmt seit nunmehr 16 Jahren am Benchmarkkreis con_sens teil. Diesem Benchmarkkreis gehören zwölf Jugendämter mittelgroßer Städte in NRW an. Im Rahmen dieser freiwilligen Teilnahme werden Kennzahlen, z. B. der Anteil der Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II und Schulabgänger ohne Schulabschluss, abgebildet. Wie die Daten erhoben werden und ob sie der gleichen Systematik unterliegen, kann an dieser Stelle nicht abschließend bewertet werden. Auf die Analyse wird dahingehend verzichtet.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Dem Jugendamt der Stadt Neuss liegen kleinteilige Auswertungen sozialraumscharf vor. Hierdurch können Angebote dort geschaffen werden, wo sie von Nöten sind.

Der Stadt Neuss sind die Strukturen innerhalb des Stadtgebietes kleinteilig bekannt. Die Stadt verfügt über eine eigene Statistikstelle. Seit dem Jahr 2010 erfolgt eine sozialräumlich ausgerichtete und integrierte Berichterstattung zur sozialen Lage der Menschen in Neuss. Einerseits besteht ein interaktiver Sozialatlas, welcher fortlaufend aktualisiert wird. Andererseits wird der Sozial- und Jugendbericht alle drei Jahre fortgeschrieben. Das Stadtgebiet Neuss wurde in 28 statistische Bezirke aufgeteilt. Folgende differenzierte Informationen (Aufzählung nicht abschließend) werden bereitgehalten:

- Demografische Entwicklung,
- Einkommen und Transferleistungen,
- Arbeit,
- Wohnen,
- Erziehung und Bildung,

²⁵ Stadt Neuss, <https://www.neuss.de/leben/soziales/sozial-und-jugendbericht/teil-1-datenanalyse-2013/4.5-erziehung-und-bildung/4.5.2%20Schueler%20-%20%202.%20Schulabgaenger%20ohne%20Abschluss.pdf/view>, Stand 16. September 2021

- Gesundheit,
- Partizipation und
- Sicherheit.

Jeder dieser Bereiche gliedert sich weiter in sehr differenzierte Unterbereiche. Beispielhaft wird der Bereich demografische Entwicklung dargestellt. Die Basisdaten der demografischen Entwicklung liegen detailliert nach der Entwicklung der Gesamtbevölkerung, der Einwohnerdichte, den Migrationshintergründen, den Altersgruppen, der Geburten-/Sterbesalden, der gesamten Wanderungen, der Haushaltsstrukturen, des Aging-Index, des Greying-Index, des Jugendquotienten und dem Altenquotienten vor.²⁶

Von besonderer Bedeutung für diesen Bericht ist der Teilbereich 4.5.3 Hilfe zur Erziehung und Hilfeplan. Hier stellt die Stadt Neuss die Entwicklung der Hilfe zur Erziehung dar. Dabei werden die Anzahl der Hilfefälle und die Falldichte dargestellt und über einen nun 10-jährigen Zeitraum abgebildet. Besonders positiv ist die Darstellung der Falldichten anhand der Beobachtungsgebiete (gleich den statistischen Bezirken). Dabei wird die Falldichte einmal chronologisch, beginnend mit dem höchsten Beobachtungsgebiet dargestellt. Ebenfalls erfolgt eine grafische Visualisierung über das Stadtgebiet. Das gleiche Verfahren wird bei der reinen Anzahl an Hilfefällen durchgeführt. Es zeigt sich, dass in den Beobachtungsbezirken Weckhoven, Innenstand/Hafen und Erfttal die höchsten Falldichten Hilfe zur Erziehung bestehen.²⁷

Durch Verknüpfung des Teilbereichs 4.5.3 Hilfe zur Erziehung mit weiteren Teilbereichen, z.B. Migration und Transferleistungen, ist es der Stadt Neuss möglich, Entwicklungen innerhalb einzelner Sozialräume frühzeitig aufzudecken. Aus dieser Analyse können Gegenmaßnahmen initiiert werden. Auch können spezielle Projekte sozialraumscharf installiert werden.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Neuss legt großen Wert auf präventive Angebote. Über das Landesprojekt „kinderstark – NRW schafft Chancen“ wurden diverse Projekte gebündelt und zu kommunalen Präventionsketten verzahnt.

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.

²⁶ Stadt Neuss, <https://www.neuss.de/leben/soziales/sozial-und-jugendbericht/teil-1-datenanalyse-2013>, Stand 16. September 2021

²⁷ Stadt Neuss, <https://www.neuss.de/leben/soziales/sozial-und-jugendbericht/teil-1-datenanalyse-2013/4.5-erziehung-und-bildung/4.5.3%20Interventionen%20Hilfe%20zur%20Erziehung.pdf>, Stand 16. September 2021

Die **Stadt Neuss** verfügt bereits seit einigen Jahren über ein Konzept der kommunalen Präventionskette. Seit dem Jahr 2017 ist die Stadt Mitglied im Landesprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“. Dieses löst das ehemalige Landesprogramm „kommunale Präventionsketten“ ab. Es werden finanzielle Mittel des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds eingesetzt, um eine kommunale Gesamtstrategie zu entwickeln, wie Familien von der Schwangerschaft über die Geburt bis zu dem Eintritt in das spätere Berufsleben des Kindes bedarfsgerecht begleitet und unterstützt werden können. Über die kommunalen Präventionsketten soll erreicht werden, dass alle Planungsbereiche, z. B. Jugendhilfe-, Sozial-, Sozialraum-, Gesundheits- und Stadtplanung, in die kommunalen Präventionsketten integriert werden. Im Idealfall soll eine sozialräumliche Präventionskette bestehen. Über diverse Projekte, wie kinderstark oder die Frühen Hilfen, ist in Neuss eine vielfältige Landschaft präventiver Angebote entstanden. Diese werden an dieser Stelle beispielhaft und nicht abschließend beschrieben.

Basis der Neusser Präventionsangebote bilden seit 2008 die Frühen Hilfen. 2012 wurden die Angebote der Frühen Hilfen durch die Änderung im Bundeskinderschutzgesetz manifestiert. Die Stadt hat für die Frühen Hilfen insgesamt zehn Schwerpunktthemen entwickelt. Beispielhaft werden zwei Projekte genannt.

Als soziales Frühwarnsystem bekommen die Geburtskliniken in Neuss eine besondere Bedeutung. Sowohl mit dem Lukaskrankenhaus als auch dem Johanna-Etienne-Krankenhaus wurde eine Kooperationsvereinbarung über die gemeinsame Arbeitsweise als soziales Frühwarnsystem abgeschlossen. Sofern das Personal der Geburtskliniken Auffälligkeiten bei Müttern und/oder Kindern wahrnehmen, wird ein eigens entwickelter Wahrnehmungsbogen durch das Personal ausgefüllt. Die Wahrnehmungsbögen sollen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern helfen zu erkennen, wann eine Unterstützungsleistung notwendig sein kann oder wann eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Hierfür sind die Wahrnehmungsbögen in drei Kategorien unterteilt. Die Kategorien sind als Ampelsystem aufgebaut. Grün besagt, dass keine Grundlage für eine Unterstützung besteht. Gelb bedeutet, dass aufgrund der Wahrnehmung ein Unterstützungsbedarf gesehen wird. Erfolgt die Zuordnung, aufgrund der standardisierten Wahrnehmung, im Bereich rot, ist eine Kindeswohlgefährdung zu vermuten.

Ein weiterer Baustein der Frühen Hilfen sind die Willkommensbesuche in den Familien. Eine Elternbefragung ergab, dass rund die Hälfte der Neusser Eltern einen Willkommensbesuch mit der Willkommenstasche (bestehend aus Elternbriefen, Infomaterialien usw.) wünschenswert finden. Durch den Willkommensbesuch soll der Zugang zu den Eltern verbessert werden. Es bietet sich die Möglichkeit, Hilfsangebote frühzeitig, zeitnah und niedrigschwellig zu vermitteln. Bei der Auswahl des Personals setzt die Stadt auf Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter und Sozialpädagogen/Sozialpädagoginnen, da hier eine breite Kenntnis über die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe notwendig sind.

Das Präventionsprojekt FamilY spricht aktiv Eltern von Vorschulkindern an, insbesondere Eltern, die keine, kaum oder schlechte Erfahrungen mit dem deutschen Bildungssystem gemacht haben. Bestehende Multiplikatoren qualifizieren pädagogische Fachkräfte zu familY-Begleitern. Die Eltern bekommen über dieses Projekt alltagsorientierte und praxisnahe Anregungen, wodurch die Begleitung der Kinder verbessert wird. Im Jahr 2018/2019 wurden neun familY-Be-

gleiter zertifiziert. Diese neun Fachkräfte konnten fünf Elterngruppen schulen/begleiten. Der Erfolg des Projektes hat die Stadt veranlasst dieses auszuweiten. In einer zweiten Projektrunde sind insgesamt 17 pädagogische Fachkräfte tätig.²⁸

Ebenfalls aus dem Landesprojekt kinderstark ist die Neusser FamilienApp entstanden. Dieses Familien-Navi ist ein Hilfsangebot der Stadt Neuss zur Unterstützung der Familien. Das Neusser Familien-Navi bündelt die Angebote im Stadtgebiet. Durch die intuitive Benutzeroberfläche und die vorhandenen Filtermöglichkeiten können Eltern und sogar Großeltern bestehende Angebote, über einen digitalen Stadtplan, selektiv finden. Das Neusser Familien-Navi beinhaltet neben einem digitalen Stadtplan eine Checkliste für Eltern, welche Termine, abhängig vom Alter des Kindes, zu erledigen sind. Hierfür geben Eltern das Geburtsdatum des Kindes ein. Die App berechnet alle notwendigen Termine, von der Anmeldung am Standesamt bis zur Vorsorgeuntersuchung beim Kinderarzt. Über die Kalenderfunktion der App werden Termine/Veranstaltungen in den Stadtgebieten angezeigt. Diese sind beschrieben und mit einer Altersempfehlung und gegebenenfalls anfallenden Kosten versehen. Über diverse Filtermöglichkeiten können Nutzer der App sowohl die Zielgruppe der Veranstaltung, als auch die Stadtteile angeben. Darüber hinaus listet die App Kontaktmöglichkeiten zu allerlei Notfalladressaten auf. Hier sind die Rufnummern des Jugendamtes, der Polizei, der Feuerwehr, Apotheken u.v.m. aufgelistet.

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

- Der organisatorische Aufbau des Jugendamtes gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe.

Im Jugendamt der Stadt Neuss sind die Abteilungen für Kindertagesbetreuung und Kinder- und Jugendarbeit, der Allgemeiner Sozialer Dienst, Amtsvormundschaften und Beistandschaften sowie die besonderen Dienste und Jugendhilfeplanung verortet. Neben dem Jugendamt sind das Sozialamt, das Integrationsamt und das Amt für Inklusion im gleichen Dezernat untergebracht. Historisch bedingt sind das Jugendamt und das Schulverwaltungsamt der Stadt Neuss nicht dem gleichen Dezernat zugeordnet. Für die inhaltliche Abstimmung der Schulen ist das Schulamt des Rhein-Kreis-Neuss zuständig. Der Kontakt zwischen Jugendamt und Schulamt des Rhein-Kreis-Neuss ist gut. Als Beispiel kann die Schulsozialarbeit, siehe Kapitel 4.3.1 benannt werden.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung 51.2 des Jugendamtes angesiedelt. Hierzu bestehen sechs eigenständige Sachgebiete. Die Abteilung Allgemeiner Sozialer Dienst

²⁸ Stadt Neuss, 4. Newsletter kommunale Präventionskette

ist bezirklich organisiert. Die 28 statistischen Bezirke wurden in fünf Stadtbezirke (organisatorisch Sachgebiete genannt) zusammengefasst (Norden, Osten, Süden, Westen und Mitte).

Der ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe sind zentral im Rathaus untergebracht. Dort sind auch die Spezialdienste Pflegekinderdienst, Adoption, Jugendhilfe in Strafsachen, Eingliederungshilfe sowie das Spezialteam unbegleitete minderjährige Ausländer angesiedelt. Die Aufteilung der Hilfefälle im Sachgebiet Eingliederungshilfe erfolgt analog der sozialräumlichen Zuordnung. Dort fungieren die Mitarbeiter als Experten für die anderen Fachkräfte.

Bürger, freie Träger und Institutionen können telefonisch oder persönlich mit dem ASD in Kontakt treten. Hierfür hat die Abteilung ASD die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen. Während der Öffnungszeiten des Rathauses sind die Fachkräfte über die entsprechenden Rufnummern erreichbar. Außerhalb der Öffnungszeiten wird über eine Dienstanweisung Bereitschaftsdienst Jugend und Soziales die Erreichbarkeit geregelt.

In der Abteilung ASD gibt es wöchentliche Teambesprechungen. An dieser nehmen die Abteilungs- und Sachgebietsleitung teil. Innerhalb der einzelnen Sachgebiete findet ebenfalls ein wöchentlicher Austausch statt. Auf Führungsebene des Jugendamtes erfolgt wöchentlich eine Dienstbesprechung zwischen der Amtsleitung, den Abteilungsleitungen sowie den Stabsstellen. Zweimal jährlich finden Klausurtagungen statt. Diese beziehen zusätzlich die Sachgebietsleitungen ein.

Auf übergeordneter Ebene besteht ein wöchentlicher Jour-Fix zwischen Jugendamtsleitung sowie Dezernent. Alle vier Wochen ist eine größere Dienstbesprechung, an der alle Ämter des Dezernats 5 teilnehmen.

In Neuss besteht eine Stabsstelle für Grundsatzsachbearbeitung, Controlling und Datenschutz. Hier werden an zentraler Stelle alle wesentlichen Informationen, wie z.B. rechtliche Änderungen aufgenommen. Die Informationen werden an die Amts- und Abteilungsleitungen weitergegeben, so dass diese entsprechend sachgebietsintern kommuniziert werden können. Zusätzlich werden die Themen in den regelmäßigen Rücksprachen aufgegriffen und die entsprechenden Unterlagen werden allen Fachkräften auf dem gemeinsamen Laufwerk zur Verfügung gestellt.

Die Jugendhilfeplanung ist bei der Abteilungsleitung 51.4 angesiedelt. Die Planungstätigkeiten erfolgen dezentral in den Abteilungen. In Neuss haben alle Abteilungsleitungen die Zusatzqualifikation Jugendhilfeplaner erlangt. Hierdurch können planerische Tätigkeiten zu eigenen Fragenstellungen fachspezifisch beantwortet werden, z.B. der Kinderbedarfsplan in der Abteilung 51.1.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Die Stadt Neuss hat eine seit Jahren etablierte Planungsstruktur nach §§ 78, 80 Abs. 3 SGB VIII. Hierzu bestehen die vier Facharbeitsgruppen

- Facharbeitsgruppe I "Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit",

- Facharbeitsgruppe II "Tagesbetreuung für Kinder, Spielräume",
- Facharbeitsgruppe III "Hilfen zur Erziehung",
- Facharbeitsgruppe IV „so früh“.

Bei der Facharbeitsgruppe IV handelt es sich um ein Netzwerk mit den unterschiedlichen Vertretern aus den Bereichen Kita, Familienbildung, Erziehungs- und Familienberatung, Schulverwaltungsamt, Kinder – und jugendärztlicher Gesundheitsdienst, Gemeinwesen, Kinderschutzbund, Sozialräumen, Jugendamt, Schulsozialarbeit. Neben dem Austausch steht das gelingende Aufwachsen der Kinder im Fokus.

Auf regionaler Ebene gibt es weitere Netzwerktätigkeiten. So zum Beispiel die Steuerungsgruppe und Arbeitsgruppen kinderstark, themenbezogene Netzwerke wie sexualisierte Gewalt an Kindern u.v.m. Darüber hinaus nimmt das Jugendamt der Stadt Neuss an den Arbeitskreisen Jugendämter des Rhein-Kreis Neus und der Jugendhilfeplanung Niederrhein statt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Die Stadt Neuss verfügt über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie.

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.

Im Rahmen der 2020 stattgefundenen Kommunalwahlen hat sich in der **Stadt Neuss** ein Mehrparteienbündnis gefunden und einen gemeinsamen Kooperationsvertrag 2020 – 2025 entwickelt. Dieser trägt die Bezeichnung „Aufbruch – Das Neuss von morgen gemeinsam gestalten! Für eine solidarische, ökologische und moderne Stadt“. Die Kooperationspartner haben in einem 31-seitigen Positionspapier die politische Ausrichtung der Stadt Neuss definiert. Dabei berücksichtigen die Kooperationspartner die folgenden Themenfelder:

- Stadtplanung,
- Mobilität,
- Umwelt, Natur, Klima und Energie,
- Jugend,
- Soziales,
- Integration,
- Schule,

- Kultur,
- Sport sowie
- Wirtschaft, Finanzen, Verwaltung und Digitalisierung.

Jedes dieser Themengebiete wird durch die Kooperationspartner mit einer Art Leitbild beschrieben. Hier am Beispiel Jugend verdeutlicht: „Unsere Stadt braucht starke und selbstbewusste Kinder und Jugendliche, die gerne in dieser Stadt leben wollen. Sie sind unsere Zukunft und ein Pfeiler unseres Gemeinwesens. Alle Kinder und Jugendlichen sollten unabhängig von ihrer Herkunft an Bildung und Freizeit teilhaben können und dabei aktive Unterstützung erfahren. [...] Wir wollen die Sozial- und Jugendarbeit in der Stadt Neuss stärken und bedarfsorientiert weiterentwickeln. Globale Kürzungen im Jugend- und Sozialbereich lehnen wir auch in Zeiten knapper Kassen ab, denn die Vielfalt unseres Leistungsangebotes muss dauerhaft und sozial gerecht erhalten bleiben.“²⁹ Die Zielsetzung und Vorhaben des Kooperationsvertrages werden vom Bürgermeister der Stadt Neuss unterstützt.

Um die zwischen Politik und Verwaltung geschlossenen Ziele verwaltungsweit zu implementieren, wurde ein Prozess für alle Ämter der Verwaltung entwickelt. Die im Kooperationsvertrag stellenweise sehr detailliert genannten Ziele werden hinsichtlich ihrer Relevanz für die Ämter analysiert und innerhalb der Ämter weiter ausdifferenziert. So wurde im Jugendamt bereits im November 2020 eine Dienstbesprechung über die strategischen Ziele/Schnittstellen des Kooperationsvertrages durchgeführt. Hierbei wurde der Kooperationsvertrag im Detail analysiert und bei 25 Zielen eine gemeinsame Schnittmenge festgestellt. Das Jugendamt stellte hierbei fest, dass die Themen aus dem Kooperationsvertrag größtenteils schon behandelt werden. Vielmehr verdeutlicht der Kooperationsvertrag, dass die bestehenden fachpolitischen und fachlichen Ziele sowie Handlungsstränge zu intensivieren sind. Das Jugendamt überprüfte die 25 Themen dahingehend, welche Bedarfe bestehen, wo Bedarfe nicht oder teilweise nicht ausreichend gedeckt werden und wie die Finanzierung dieser Themen aussieht. Die festgestellten Schnittmengen auf Ebene des gesamten Jugendamtes wurden dann zusätzlich auf operativer Ebene der einzelnen Abteilungen analysiert. Hierfür wurden zu jedem Themengebiet der aktuelle IST-Stand analysiert und nach Möglichkeit Ziele formuliert. Als Beispiel wird der Pflegekinderdienst und die familiäre Bereitschaftsbetreuung genannt. Als Ziel wird eine Auslastung aller Mitarbeiter von 1:30 Fällen angegeben. Hierzu erfolgt quartalsweise ein Abgleich, wie die reale Fallbelastung aussieht. Bei Bedarf steuert die Verwaltung entgegen. Das Jugendamt versteht den Abgleich der Ziele als dynamischen Prozess. Hierzu erfolgt ein jährlicher Abgleich der Ziele aus dem Kooperationsvertrag.

²⁹ vgl. Kooperationsvereinbarung zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und UWG/Freie Wähler Neuss, Seite 15

3.4.3 Finanzcontrolling

- Durch die Teilnahme am Benchmarkkreis mit zwölf großen Städten in NRW erhält die Stadt einen jährlichen Kennzahlenvergleich. Darüber hinaus findet ein fachlicher Austausch zu definierten Themen statt. Die Teilnahme am Benchmarkkreis ist positiv zu bewerten.
- Durch das sehr differenzierte, ausgereifte und engmaschig durchgeführte Finanzcontrolling ist das Jugendamt in der Lage, Entwicklung im Bereich HzE sowohl für die ASD-Bezirke als auch die 28 Stadtbezirke frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen hieraus abzuleiten.

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 Neuss** verfügt über ein gut strukturiertes und umfangreiches Finanzcontrolling. Das Finanzcontrolling ist organisatorisch der Stabsstelle 51.02 „Grundsatz und Controlling“ zugeordnet. In gleicher Stelle ist auch das Fachcontrolling verortet. Dies gewährleistet effektive Strukturen und die Zusammenführung beider Themengebiete.

Die Stadt Neuss hat ein unterjähriges Finanzcontrolling im Sinne einer Budgetanalyse eingerichtet. Hierfür werden vierteljährliche Auswertungen aus der Finanzsoftware erstellt. Um Entwicklungen transparent darzustellen sind einzelne Bereiche als Steuerungsprodukte angelegt, so zum Beispiel die Steuerungsprodukte betreute Wohnformen, Hilfe zur Erziehung und Kinderschutz. Insgesamt bestehen 18 Steuerungsprodukte. Zu allen Steuerungsprodukten erfolgt ein Abgleich der im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel mit den jetzigen Aufwendungen. Sofern Haushaltsmittel nicht auskömmlich sind, wird einerseits die Veränderung monetär beziffert, andererseits eine Begründung für die Veränderung gegeben.

Neben der Budgetanalyse besteht der Controlling-/Benchmarkbericht con_sens. Der Benchmarkbericht wird jährlich erstellt. Bereits seit 16 Jahren gehört die Stadt Neuss zum Verbund großer Städte in NRW, welche freiwillig dem Benchmarkkreis con_sens angehören. Ziel des Benchmarkings ist es,

- einen quantitativen Vergleich von Kennzahlen durchzuführen und

- ein Verständnis über die Prozesse der Jugendämter zu gewinnen und Prozesse zu vergleichen.³⁰

Hierzu haben die teilnehmenden Städte eigenständige Definition erlassen und diese Kennzahlen in die Bereiche Kontext-Analyse (soziostrukturelle Rahmenbedingungen), Outputanalyse (Hilfefälle und Falldichte) und Inputanalyse (Ausgaben und der Personaleinsatz) differenziert. Insgesamt werden im Benchmarkkreis 16, stellenweise eigens definierte Kennzahlen jährlich erhoben und in den Vergleich gestellt.

Neben dieser reinen Datenbetrachtung werden zusätzlich Prozesse und Abläufe als Themenfelder besprochen. So befasst sich der Benchmarkkreis im Jahr 2021 mit den Themengebieten pandemiebedingte Herausforderungen, medizinischer Kinderschutz, Elternarbeit im Kontext der Rückführung, Ausgestaltung der Qualitätsdialoge und das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz.³¹

Darüber hinaus erstellt das Jugendamt unterschiedliche, vierteljährliche Auswertungen aus dem Fachverfahren. Bereits seit 2013 besteht eine Auswertung, welche sehr differenziert sowohl alle Grunddaten HzE, als auch ausgewählte Kennzahlen auf die 28 definierten Stadtbezirke darstellt. Um eine transparente und nicht zu differenzierte Darstellung zu gewährleisten hat das Jugendamt einen Betrachtungszeitraum von fünf Quartalen, beginnend ab Oktober 2019, gewählt. Darüber hinaus können auch die Entwicklungen seit 2013 dargestellt werden. Die umfangreichste Auswertung im Finanzcontrolling ist die Auswertung in Bezug auf die fünf definierten ASD-Bezirke. Zwecks Visualisierung und damit einhergehend guter Verständlichkeit werden sogenannte TOP-Kennzahlen komprimiert dargestellt. Hierbei wird auch wieder die Entwicklung über fünf Quartale einbezogen und die prozentuale Veränderung innerhalb der fünf Quartale dargestellt. Darüber hinaus erfolgt eine Darstellung zum vorherigen Betrachtungszeitraum. Das Jugendamt hat dabei definiert, welche Auswertung in welchen Turnus und für welchen Adressaten zu erstellen sind. So werden ausgewählte Inhalte je Quartal und zusätzlich jährlich den politischen Gremien vorgestellt. Andere Auswertungen wiederum sind zu internen Steuerungszwecken gedacht.

Des Weiteren verfügt das Jugendamt über ein internes Kennzahlensystem zu Steuerungszwecken. Dieses Kennzahlensystem, genannt Bürgermeisterkennzahlen, besteht bereits seit 2011 und wird für alle Abteilung des Jugendamtes gebildet. Das Kennzahlensystem bildet größtenteils absolute Leistungswerte ab, so zum Beispiel die Anzahl der HzE-Fälle zum Stichtag 31.12. eines jeden Jahres. Stellenweise erfolgt eine Überleitung dieser Leistungswerte in Kennzahlen. Beispiele sind hier die Falldichte HzE und der Anteil der § 8a SGB VIII Meldungen, die zu einer Inobhutnahme führen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss verfügt über umfangreiche Mechanismen im Fachcontrolling. Lediglich die Wirkung erzieherischer Hilfen wird bislang nur im Einzelfall bewertet.

³⁰ vgl. Bericht Benchmarking Hilfe zur Erziehung + in NRW 2019, S. 8, nicht veröffentlicht

³¹ vgl. Bericht Benchmarking Hilfe zur Erziehung + in NRW 2019, S. 58, nicht veröffentlicht

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

Die **Stadt Neuss** verfügt über ein gut funktionierendes und strukturiertes Fachcontrolling. Das Fachcontrolling ist organisatorisch der Abteilungsleitung ASD zugeordnet. Das Fachcontrolling in Neuss erfolgt in direktem Zusammenspiel zwischen der Jugendamtsleitung und der Abteilungsleitung ASD.

Das Jugendamt der Stadt Neuss hat im Jahr 2019 das Thema Fachaufsicht analysiert und aus den Ergebnissen eine Dienstanweisung erstellt. Fachaufsicht ist hierbei nicht synonym dem Begriff des Fachcontrollings zu verstehen. Der Begriff der Fachaufsicht spiegelt sich in diesem Bericht im Kapitel 4.5.2 Prozesskontrollen wieder. Jedoch hat die Stadt einzelne Elemente des Fachcontrollings in dieser Dienstanweisung verortet. Als wichtigste Ziele wurden festgelegt:

- Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandels,
- Wirtschaftlichkeit,
- einheitliche Rechtsanwendung,
- hohe Qualität,
- Transparenz des Handels sowie
- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit.³²

Das Jugendamt hat einen Mindeststandard für Fachaufsicht definiert. Dieser wurde in tabellarischer Form erstellt. Das Jugendamt betrachtet hier die Abteilungen, Themenbereiche, Ziele, weitere Ziele, Tätigkeiten, Häufigkeiten und die Dokumentation. Dieses Schema wurde für alle Abteilungen des Jugendamtes durchgeführt. Die Ergebnisse wurden kleinteilig festgelegt. Die Themengebiete werden den definierten Zielen zugeordnet. An dieser Stelle kann lediglich ein Auszug aus 23 Seiten dargestellt werden. So wird beispielsweise beim Thema Aktenführung als Ziel die einheitliche Rechtsanwendung genannt. Bei den Hilfen zur Erziehung zusätzlich die Wirtschaftlichkeit.

Sehr zutreffend formuliert das Jugendamt die Fachaufsicht als Recht und ebenso als Pflicht des Vorgesetzten. Die Fachaufsicht (hier im Sinne Fachcontrolling) soll nicht nur einzelne Vorgänge prüfen, sondern auch Risiken und Fehlerhäufigkeiten aufzeigen. Daraus sollen geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen abgeleitet werden. Fachaufsicht wird hierbei als „wichtiges Instrument zur Qualitätssicherung“³³ bewertet.

Hierbei ist der Bereich 51.2, ASD, von besonderer Bedeutung. Für den Bereich Hilfe zur Erziehung wird festgelegt, dass als Ziel die einheitliche Rechtsanwendung, kombiniert mit der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme besteht. Hierzu werden Einzelfall- und Aktenprüfungen durchge-

³² vgl. Dienstanweisung Fachaufsicht für das Jugendamt, Stand 05/2021

³³ vgl. Dienstanweisung Fachaufsicht für das Jugendamt, S. 2 Stand 05/2021

führt. Zusätzlich müssen alle Mitarbeiter an Beratungen und Entscheidungen im Team teilnehmen. Als Intervall der Aktenprüfung ist festgelegt, dass diese im I. und III. Quartal eines jeden Jahres durchgeführt werden. Hierbei werden von jedem Mitarbeiter zwei Akten geprüft.

Die Stadt Neuss hat die Verfahrensstandards im Handbuch für die Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe beschrieben. Die Verfahrensstandards sollen die qualitative Zielerreichung und die damit verbundene Wirksamkeit im Rahmen der Hilfeplanung positiv beeinflussen. Im Rahmen der Hilfeplanung werden bei jeder neu begonnenen Hilfe Ziele festgelegt. Bei der Fortschreibung der Hilfe und bei jedem Wechsel der Hilfeart wird der Grad der Zielerreichung überprüft. Nach Beendigung einer Hilfe bewerten die ASD-Fachkraft, der Leistungsempfänger und der Leistungserbringer die Hilfe. Dabei wird der Hilfeverlauf dahingehend analysiert, ob die im Hilfeplan festgelegten Ziele erreicht wurden. Nach Beendigung der Hilfe, zum Beispiel durch Erreichung der Ziele im Hilfeplan, durch Überleitung in eine andere Hilfe oder durch Beendigung des Personensorgeberechtigten, findet im Jugendamt ein abschließendes Hilfeplanungsgespräch statt.

Der in jeder Hilfeplanung durchgeführte Abgleich aus Zielformulierung und Zielerreichung wird in Neuss nicht einzelfallübergreifend ausgewertet. Hierzu besteht noch kein strukturierter Prozess, wie Auswertungen, zum Beispiel bezogen auf einzelne Träger, übergreifend erstellt werden können. Die Stadt Neuss plant zukünftig ein Verfahren zu entwickeln und die gewonnenen Erkenntnisse im Fachverfahren zu hinterlegen. Für die Fachkräfte des ASD ergibt sich hierdurch die Möglichkeit, bei der Auswahl eines Leistungsanbieters, eine differenzierte Vorauswahl zu treffen. Die Information aus einem solch strukturierten Vorgehen könnten für die jährlichen Qualitätsdialoge genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte ein System entwickeln, wie die Erfahrungen im Rahmen der Hilfeplanung fallübergreifend und standardisiert ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollten die Erfahrungswerte im Anbieterverzeichnis im Fachverfahren hinterlegt sein.

Um die Qualität einzelner Maßnahmen zu sichern und auszubauen, finden mindestens einmal jährlich Qualitätsdialoge mit den Jugendhilfeträgern statt. Die ASD-Leitung sammelt hierzu Informationen bei den Fachkräften der Sozialraumteams. Aus den Erfahrungen der Beschäftigten versucht man Qualitätsstandards zu setzen und diese auszubauen. Die Qualitätsdialoge werden anhand eines bestehenden Vordrucks bearbeitet. Dieser gliedert sich grob in die Punkte Qualität des Anbieters, Qualität des Jugendamtes, Schnittstellen, Umfang der Kooperation und Vereinbarungen. Hieraus werden Verbesserungspotentiale erarbeitet und über zukünftige Qualitätsdialoge evaluiert.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Prozess- und Qualitätsstandards der Stadt Neuss sind im Handbuch für die Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und Wirtschaftliche Jugendhilfe umfangreich beschrieben. Flussdiagramme werden nur auf Ebene der Kernprozesse verwendet. Zeitliche Vorgaben zu einzelnen Prozessschritten bestehen nicht.

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 Neuss** hat die Prozess und Qualitätsstandards im Handbuch für die Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) beschrieben.

Das Handbuch der Sachgebiete ASD und WJH beinhaltet sämtliche Arbeitsbereiche sowie die dazu notwendigen Prozessschritte. Es soll allen Fachkräften als Orientierung dienen, da ein breit gefächertes und umfangreiches Wissen erforderlich ist. Den Fachkräften wird „Prozess-Sicherheit“ gegeben, da alle Fachkräfte die Prozesse nach gleichem Prozessablauf durchführen.

Das Jugendamt hat das Handbuch sehr umfangreich ausgestaltet. Das Handbuch beinhaltet, neben den Kernprozessen HzE, auch alle anderen organisatorischen Bereiche des ASD:

- allgemeine Hinweise, organisatorisches,
- Allgemeiner Sozialer Dienst,
- Katalog der Kernprozesse im Allgemeinen Sozialen Dienst,
- sonstige Aufgabenbereiche des Allgemeinen Sozialen Dienstes,
- wichtige Hinweise zur Arbeit und zu Abläufen,
- wichtige Hinweise zu anderen Themenfeldern,
- Qualitätsentwicklungsprojekte und
- Anhang

Von besonderer Bedeutung, für diese Prüfung, ist hierbei der Katalog der Kernprozesse im Allgemeinen Sozialen Dienst. Im Detail wird der Prozess 4.6 Hilfe zur Erziehung analysiert. Der Bereich Hilfe zur Erziehung wird zu Beginn ausführlich beschrieben. Danach erfolgt eine Abhandlung, wie die Daten in welcher Qualität im Fachverfahren einzupflegen sind. Nun erfolgt eine grafische Darstellung des gesamten Kernprozesses HzE in die einzelnen Teilprozesse. Die

acht Teilprozesse wiederum werden tabellarisch dargestellt. Jeder im Handbuch dargestellte Teilprozess wird tabellarisch nach einheitlichem Schema beschrieben:

- Aktivitäten,
- Prozessbeteiligte,
- Instrumente (Dokumente+ Dokumentation),
- Ziel,
- Zeit,
- Schnittstellen und
- Schlüsselaktivitäten.

Eine weitere grafische Darstellung der Teilprozesse erfolgt nicht. Zeitliche Vorgaben sind eher als Prozessschritte zu verstehen. Es wird zum Beispiel nicht dargestellt, welche zeitliche Vorgabe die Fachkraft im Teilprozess der Klärungsphase hat.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte prüfen, ob die Teilprozesse vollständig als Flussdiagramm darstellbar sind. Zusätzlich sollten zeitliche Vorgaben zu jedem Prozessschritt vorhanden sein.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch der Abteilung 51.2 beschrieben. Ein eigenes Konzept zur Rückkehrarbeit besteht nicht.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*

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

Die **Stadt Neuss** hat den Ablauf der Hilfeplanung in einem Handbuch für den ASD beschrieben.

Die erste Kontaktaufnahme ist im Kernprozess Falleingangsmanagement beschrieben. Der Erstkontakt kann schriftlich, persönlich oder telefonisch erfolgen. Treten mögliche Klienten mit einem Hilfeersuchen in Kontakt mit der Abteilung Allgemeiner Sozialer Dienst, so sind die Fachkräfte im Erstkontakt angehalten die grundsätzliche Zuständigkeit sowie den Hilfebedarf zu klären. Sofern Zweifel an der sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit bestehen, hat die Fachkraft die Experten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe einzubeziehen. Die Beratungen durch den ASD zielen dabei immer auf die „Aktivierung der Selbsthilfe und die Stärkung der Erziehungscompetenz“ ab. Die Beratungsleistungen, im Vorfeld erzieherischer Hilfen, haben in Neuss einen hohen Stellenwert. Der ASD verfolgt das Ziel, dass die Personensorgeberechtigten sich auf die Leistungen der §§ 27 ff. SGB VIII einlassen. Durch aktive Mitwirkung der Personensorgeberechtigten sollen ambulante Maßnahmen vorrangig durchgeführt werden.

Die Fachkraft des ASD beachtet während des Klärungsprozesses, dass die Personensorgeberechtigten sowie das Kind und/oder der Jugendliche beteiligt werden. Um den sozialpädagogischen Bedarf abzuschätzen, wird eine gründliche Arbeit der Fachkräfte vorausgesetzt. Dies verdeutlicht der Teilprozess 02 Auftragsklärung. In der Auftragsklärung sollen weitere Informationen gesammelt und der Beratungs- und Hilfebedarf konkretisiert werden. Die bestehenden Probleme werden benannt und bereits unternommene Lösungsversuche aufgelistet. Sind alle notwendigen Informationen eingeholt, schätzt die Fachkraft den erzieherischen Bedarf ein. Sofern eine erzieherische Hilfe notwendig ist, startet der Kernprozess Hilfe zur Erziehung.

In der Klärungsphase wird der HzE-Bedarf weiter konkretisiert. Der ASD verfolgt dabei das Ziel, den konkreten HzE-Bedarf, unter Klärung aller zur Verfügung stehenden Ressourcen, zu benennen. Dies geschieht über Beteiligung der Eltern und Kinder. Hierzu werden die Ziele und

Wünsche der Beteiligten aufgenommen. Die Fachkräfte können neben der Familie weitere Personen oder Institutionen (z. B. die Schule, die Kindertagesstätte) für Gespräche einladen und Informationen sammeln.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird vor der Teamberatung bereits in den Hilfeprozess eingebunden. Die Sachgebietsleitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erhält die schriftliche Teamvorlage und überprüft die örtliche Zuständigkeit und Rechtmäßigkeit. Erst nach diesem Schritt startet der Teilprozess 02 (Beratung und Empfehlung). In der Fallberatung werden die geeignete Hilfe, der Hilfeumfang und gegebenenfalls ein Leistungserbringer festgelegt. Die Fallberatungen erfolgen wöchentlich in den jeweiligen Sozialraumteams. An der Fallberatung nimmt das gesamte Sozialraumteam, inklusive der jeweiligen Sachgebietsleitung teil. Die fallführende Fachkraft stellt den Hilfefall anhand standardisierter Vordrucke vor. Diese kollegiale Beratung wird als Ideenbörse verstanden, an deren Ende konkrete Vorschläge bestehen. Die fallführende Fachkraft beschließt, wie es mit dem Fall weitergeht. Diese Entscheidung wird der Sachgebietsleitung vorgelegt (Teilprozess 03). Diese entscheidet abschließend über die Empfehlung der Fachkraft. Besteht Uneinigkeit zwischen der fallführenden Fachkraft und der Sachgebietsleitung, wird die Abteilungsleitung als Schiedsstelle eingeschaltet und entscheidet.

Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wird in Neuss berücksichtigt. Die Stadt arbeitet nach dem Konzept Lüttringhaus. Hierbei werden Hilfen mit „smarten Zielen“ über kurze Laufzeiten mit einer möglichst passgenauen Anzahl an Fachleistungsstunden gewährt. Im Handbuch des ASD wird auf das Konzept nach Lüttringhaus verwiesen.³⁴

Nach erfolgter Fallberatung tritt die Fachkraft in Kontakt mit dem potentiellen Leistungserbringer. Hierzu erfolgt eine Fallbeschreibung, die Hilfeform, Umfang und Laufzeit der Hilfe. Fachkraft und Leistungserbringer vereinbaren einen Termin zum Vorstellungsgespräch der ausgewählten Hilfe. Die fallführende Fachkraft berücksichtigt dabei das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger. Sofern eine stationäre Maßnahme durchgeführt wird, können die Erziehungsberechtigten und Kinder/Jugendliche die Einrichtung gemeinsam besuchen. Durch die bereits vorliegende Unterschrift der Sachgebietsleitung ist die Hilfe bereits bewilligt und kann zeitnah begonnen werden.

Bei ambulanten Maßnahmen ist das Vorstellungsgespräch gleichzeitig das erste Hilfeplangespräch. Bei stationären Maßnahmen findet das erste Hilfeplangespräch ca. sechs bis acht Wochen nach Beginn der Maßnahme in der Einrichtung statt. Der Leistungsumfang und Leistungsinhalt wird allen relevanten Personen/Institutionen im ersten Hilfeplangespräch vorgestellt. Zentraler Aspekt des Hilfeplangesprächs ist die Aufstellung von Richtungszielen mit entsprechenden Maßnahmen und Aktivitäten. Die Hilfeplanfortschreibung in Neuss ist klar im Teilprozess 06 festgehalten. Ambulante Maßnahmen sind nach spätestens drei Monaten, stationäre Maßnahmen nach spätestens sechs Monaten fortzuschreiben. Bei Bedarf müssen die Zeiträume engmaschiger gewählt werden. In den Hilfeplangesprächen wird genau überprüft, wie die gemeinsam formulierten Ziele bislang umgesetzt wurden. Aus dieser Überprüfung können gleichbleibende oder abgeänderte Zielformulierungen resultieren.

³⁴ vgl. Handbuch für die Sachgebiete 51.2 ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe, Seite 101

Das Handbuch des ASD beschreibt teilweise, wie die mögliche Rückkehroption in Neuss geprüft und durchgeführt wird. Dabei setzt die Stadt als Standard, dass zwingend mit den Personensorgeberechtigten an ihrer Erziehungsfähigkeit weitergearbeitet werden muss. Hierdurch soll eine Rückkehr des Kindes ermöglicht werden. Ist diese Rückkehroption längerfristig nicht ersichtlich, soll als Alternative die Adoption des Kindes geprüft werden. Ein eigenes Konzept zur Rückkehrarbeit besteht nicht. Laut Aussage der Abteilung ASD wird bei der Wahl des Leistungserbringers darauf geachtet, dass die Rückkehrarbeit Bestandteil der Leistungsbeschreibung ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen. Hierzu sollte die Abteilung ASD definieren, wie Rückführungsarbeit in Neuss durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann die Abteilung in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Die standardisierte und verbindlich definierte, sachgebietsübergreifende Anbietersuche ist ein gutes Instrument, um von den Erfahrungen der anderen ASD-Sachgebiete partizipieren zu können.

→ **Feststellung**

Die Fallbearbeitung wird durch einen verbindlichen und standardisierten Prozess gesteuert. Lediglich verbindliche Laufzeitbegrenzungen bestehen in der Stadt Neuss nicht.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, 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 Neuss** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese Prozesse sind im Handbuch der Sachgebiete ASD und WJH beschrieben.

Die fachliche Zugangssteuerung erfolgt im Kernprozess Falleingangsmanagement mit den Teilprozessen Erstkontakt zum Fall und Auftragsklärung. Der Kernprozess Falleingangsmanagement wurde bereits unter Kapitel 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanung beschrieben.

Die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind im Handbuch der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe festgelegt. Wird eine erzieherische Hilfe beantragt, so schaltet die fallführende Fachkraft frühzeitig die Wirtschaftliche Jugendhilfe ein. Bevor es zur Beratung im Team kommt erhält die Sachgebietsleitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die schriftliche Teamvorlage. Neben der Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit erfolgt hier die Prüfung etwaiger Kostenerstattungsansprüche. Darüberhinausgehend stellt die Wirtschaftliche Jugendhilfe in Neuss sicher, dass bei jeder Änderung der örtlichen Zuständigkeit, oder bei Veränderungen die Auswirkungen auf Kostenerstattungsansprüche haben, eine erneute Prüfung durchgeführt wird.

Die Auswahl des passenden Leistungsanbieters erfolgt anhand eines digitalen Anbieterverzeichnisses. Das Anbieterverzeichnis steht allen Fachkräften im Fachverfahren zur Verfügung. Es umfasst die Leistungsvereinbarungen und Entgelte der freien Träger. Bislang werden Erfahrungswerte nicht im Anbieterverzeichnis berücksichtigt. Das Jugendamt der Stadt Neuss hat festgestellt, dass teamübergreifend in Einzelfällen weitere Ideen zu Trägern und Unterbringungsmöglichkeiten vorhanden sind. Diese jedoch aufgrund des konkreten und fehlenden Austauschs nicht effektiv genutzt worden. Kommen die Fachkräfte in der kollegialen Beratung zu dem Entschluss, dass kein geeigneter Träger bekannt ist, besteht die Möglichkeit einer sachgebietsübergreifenden Anbietersuche durch ein verbindlich definiertes Verfahren. Hierbei werden in den anderen ASD-Sachgebieten Erfahrungswerte erfragt, ob ein bekannter Träger den vorliegenden Hilfefall fachlich übernehmen kann. Ziel des Jugendamtes ist es, die Erfahrungswerte trägerübergreifend und strukturiert auszuwerten (vgl. Kapitel 4.4.4). Um wirtschaftliche Aspekte bei der Auswahl der Anbieter zu berücksichtigen, sind die Fachkräfte in der Praxis angehalten, sofern die Angebote gleich sind, das preisgünstigste Angebot auszuwählen.

Die Abteilung ASD hat einen sehr guten Kontakt/Austausch zu den durchführenden Leistungserbringern. Im Vorfeld jedes Hilfeplangesprächs erstellt der Leistungserbringer einen Sachstandsbericht. Hier erfolgt die Einschätzung zur bisherigen Zielerreichung. Die Wirksamkeit erzieherischer Hilfen wird in jedem Hilfefall gemeinsam zwischen der Fachkraft sowie dem Leistungserbringer und Leistungsempfänger abschließend bewertet. Daraus resultierend kann es zu einer Modifizierung der vereinbarten Ziele kommen. Die Stadt Neuss hat die Intervalle zur Hilfeplanfortschreibung engmaschig definiert. Spätestens alle sechs Monate (bei der ersten Fortschreibung ambulant nach drei Monaten) muss der Hilfeplan aktualisiert und die Zielerreichung neu bewertet werden. Durch die engmaschige Zeitplanung versucht die Stadt, die Anzahl unplanmäßig beendigter Hilfefälle gering zu halten. Darüber hinaus erhält die Stadt Leistungsnachweise über den Inhalt der abgerechneten Fachleistungsstunden.

Im Handbuch der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe sind geringfügige Vorgaben über die Laufzeiten der Maßnahmen niedergeschrieben. Hier ist lediglich ein Verweis auf die ambulanten Hilfen zu finden. Diese sollen nur in Ausnahmefällen länger als ein Jahr laufen.³⁵ Formelle Laufzeitbegrenzungen einhergehend mit festen Bewilligungszeiträumen bestehen hingegen nicht. Die Stadt arbeitet nach dem bereits erwähnten Konzept nach Lüttringhaus. Hierbei

³⁵ vgl. Handbuch für die Sachgebiete 51.2 ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe, Seite 96

werden über kurze Laufzeiten möglichst passgenaue Kontingente an Fachleistungsstunden gewährt. Über die Nutzung der Kontingente entscheidet der Träger. Über die Reduzierung von Fachleistungsstunden wird in jedem Hilfeplangespräch gesprochen. Die Abteilung ASD hat eine formale Obergrenze für Fachleistungsstunden vorgegeben. Bis 300 Fachleistungsstunden erfolgt die Genehmigung durch Entscheidungsvorlage über die Sachgebietsleitung. Bei besonderen Budgetbelastungen entscheidet die Abteilungsleitung über die Hilfefälle. Dies sind Hilfefälle mit mehr als 300 Fachleistungsstunden, Hilfefälle ab der dritten Bewilligung sowie stationäre Hilfefälle mit einem Tagessatz größer 200,00 Euro.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Laufzeitenbegrenzungen verbindlich regeln. Hierzu können die bestehenden Regelungen zu Hilfefällen mit besonderer Budgetbelastung um Laufzeitbegrenzungen erweitert werden.

Im Betrachtungsjahr 2020 wurde die Arbeit und damit einhergehend die Fallsteuerung der Jugendämter durch die Corona-Pandemie erheblich beeinflusst. Die Stadt Neuss hat die bestehenden Prozessabläufe zeitnah angepasst. So wurden die ASD-Sachgebiete in Teams (A- und B-Teams) aufgeteilt. Hierdurch sollte verhindert werden, dass gesamte Sachgebiete durch Quarantäneverordnungen zum Stillstand kommen. Die in Neuss bestehenden Standards der Hilfeplanung wurden beibehalten. Vielmehr wurden die notwendigen Rahmenbedingungen angepasst. Hilfeplangespräche wurden nach Möglichkeit auf Videokonferenzen umgestellt. Hierfür wurden die technischen Voraussetzungen geschaffen. Die Präsenz in jedem Team wurde so gestaltet, dass Kindeswohlgefährdungen immer bearbeitet werden konnten. Dafür notwendige Hausbesuche fanden immer persönlich statt. Die Stadt Neuss stellte fest, dass seitdem vierten Quartal 2020 und mit Beginn des Jahres 2021 vermehrte Meldungen von Kindeswohlgefährdungen eingehen. Ob hier ein direkter Zusammenhang zur Corona-Pandemie besteht, lässt sich abschließend nicht vollumfänglich beurteilen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss prüft konsequent mögliche Kostenerstattungsansprüche. Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen finden sich im Handbuch der Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe nicht wieder.

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 Arbeitsweise der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Neuss richtet sich nach dem Handbuch der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe. Dabei gehen aus dem Handbuch keine Prozessbeschreibungen über die konkrete Arbeitsweise der Wirtschaftlichen Jugendhilfe

hervor. Vielmehr hat die Stadt die Prozessabläufe in der Hilfeplanung standardisiert. Die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit erfolgt, wie bereits erwähnt, vor der Teambesprechung. Ein wesentliches Aufgabenfeld der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Die hierfür notwendigen Informationen generiert die Wirtschaftliche Jugendhilfe aus dem Jugendhilfeantrag. Dieser ist so aufgebaut, dass eine größtenteils unabhängige Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen durchgeführt werden kann. Die fallführende Fachkraft muss im Jugendhilfeantrag folgende Informationen bereitstellen:

- Aufenthalt des Hilfeempfängers in den letzten sechs Monaten und vor Beginn der ersten Jugendhilfemaßnahme bis heute,
- Aufenthalt der Mutter in den letzten sechs Monaten und vor Beginn der ersten Jugendhilfemaßnahme bis heute,
- Aufenthalt des Vaters in den letzten sechs Monaten und vor Beginn der ersten Jugendhilfemaßnahme bis heute,
- Informationen über die Personensorge des Hilfeempfängers in den letzten sechs Monaten und vor Beginn der ersten Jugendhilfemaßnahme bis heute sowie
- etwaige Änderungen in der Personensorge.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe in Neuss stellt sicher, dass bei jeder Änderung der örtlichen Zuständigkeit, oder bei Veränderungen die Auswirkungen auf Kostenerstattungsansprüche haben, eine erneute Prüfung durchgeführt wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Standards zur Prüfung der Kostenerstattungsansprüche im Handbuch der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe stärker berücksichtigen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen im Hilfeplanverfahren sind verbindlich geregelt. Die Einhaltung der bestehenden Standards wird durch die ASD-Sachgebietsleitungen kontrolliert.

→ **Feststellung**

Bislang bietet das Fachverfahren keine Möglichkeit einer Wiedervorlagefunktion. Die Fachkräfte sind für die Wiedervorlagen der Hilfepläne selbst verantwortlich.

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.

Prozessintegrierte Kontrollen werden in der Stadt Neuss durch den klar strukturierten Verfahrensablauf des Hilfeprozesses durchgeführt. Für jede Hilfeart ist ein Prozessablauf schriftlich beschrieben. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird durch die Sachgebietsleitungen und die Abteilungsleitung sichergestellt. Nach der kollegialen Beratung unterbreitet die fallführende

Fachkraft einen Vorschlag über die Hilfe zur Erziehung. Die Genehmigung der Hilfe erfolgt durch die Sachgebietsleitung. Bei Hilfefällen mit besonderer Budgetbelastung (siehe Kapitel 4.5.1.2) erfolgt die Genehmigung durch die Abteilungsleitung. Der Prozessablauf in Neuss garantiert, dass das 4-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Neben den prozessintegrierten Kontrollen bestehen im Jugendamt prozessunabhängige Kontrollen. Die unter Kapitel 4.4.4. erwähnte Dienstanweisung Fachaufsicht regelt diese prozessunabhängigen Kontrollen. In Neuss besteht der verbindliche Standard, dass im I. und III. Quartal eines jeden Jahres von jeder Fachkraft zwei Akten zu prüfen sind. Die Prüfung obliegt den ASD-Sachgebietsleitungen. Neben der Einzelfallprüfung der Akte wird geprüft, ob die Datenqualität im Fachverfahren dem Standard des Handbuchs der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe entspricht.

Technische Plausibilitätsprüfungen werden in Neuss durch das Fachverfahren abgedeckt. Die Anlage eines Hilfefalls im Fachverfahren ist wie ein Workflow gestaltet. Dabei sind manche Felder als Pflichtfelder deklariert. Nur durch Eingabe dieser Felder kann der Mitarbeiter den Fall abschließen. Das eingesetzte Fachverfahren unterstützt dahingehend die Mitarbeiter, dass alle notwendigen Informationen im Fachverfahren hinterlegt werden. Wesentliche Vordrucke können direkt aus dem Fachverfahren generiert werden. Auch erfolgt die Speicherung der Daten/Dokumente direkt in der elektronischen Fallakte.

Ein wesentlicher Aspekt im ASD ist die regelmäßige Durchführung der Hilfeplangespräche. Hierfür besteht im Fachverfahren aktuell keine automatische Wiedervorlagefunktion. Aktuell sind die technischen Voraussetzungen noch nicht gegeben. Durch Umstellungen/Erweiterungen im Fachverfahren ist eine automatisierte Wiedervorlage, laut Aussage der Stadt, zukünftig möglich. Aktuell ist jede Fachkraft für die Einhaltung der Hilfeplangespräche selber verantwortlich. Die ASD-Sachgebietsleitungen haben keine Übersicht über anstehende Hilfeplangespräche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um die Wiedervorlagefunktion im Fachverfahren zu nutzen. Im besten Fall erhalten die ASD-Sachgebietsleitungen einen Überblick über alle anstehenden Hilfeplangespräche.

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).

- Die Stadt Neuss führt im Jugendamt regelmäßig eine Personalbemessung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe durch. Anhand eigens festgelegter Kriterien werden beide Sachgebiete alle zwei Jahre neu bemessen.
- Das Jugendamt verfügt über ein umfangreiches Einarbeitungskonzept. Auch die Weiterbildung bestehender Fachkräfte hat einen hohen Stellenwert.

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

Die **Stadt Neuss** verfügt über eine Personalbedarfsplanung, welche vom Personalamt durchgeführt wird. Die Personalbedarfsplanung wird regelmäßig mit dem Sachgebiet Personalentwicklung besprochen/abgeglichen. Die Ergebnisse dieses Prozesses haben Einfluss auf die Einstellungen von Auszubildenden sowohl in den Verwaltungsberufen als auch für das duale Studium der Sozialen Arbeit bei der Stadt Neuss.

Ein wesentlicher Faktor für die tägliche Arbeit im ASD ist eine ausreichende Personalausstattung. Die Stadt Neuss verfügt über ein detailliertes Personalbemessungsverfahren für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. An dieser Stelle wird das Personalbemessungsverfahren für den ASD näher betrachtet. Die Personalbemessung erfolgt in der Regel in einem Intervall von zwei Jahren. Letztmalig wurde diese im Jahr 2019 durchgeführt. Geplant ist eine Fortschreibung für 2021/2022. Das Personalbemessungsverfahren wird anhand der bestehenden Kern- und Teilprozesse durchgeführt. Hierzu werden die mittleren Bearbeitungszeiten sowie die Fallzahlen ermittelt, welche im Ergebnis zu den anfallenden Jahresarbeitsminuten im ASD führen. Der endgültig abzubildende Personalbedarf berechnet sich dabei aus den gesamten Jahresarbeitszeitminuten dividiert durch die Nettoarbeitszeit eines Mitarbeitenden. Bei der Nettoarbeitszeit (in Anlehnung an die KGSt-Durchschnittswerte) berücksichtigt die Stadt einen erhöhten Anteil von Verteil- und Rüstzeiten. Diese entstehen durch die gesetzlich vorgeschriebenen kollegialen Beratungen im ASD.

Zum Zeitpunkt der letzten Personalbemessung errechnete die Stadt einen Personalbedarf von 37,42 Vollzeit-Stellen, bei 41 vorhandenen Planstellen. Hierbei ergibt sich in der Stadt Neuss die Besonderheit, dass vier sogenannte Einarbeitungsstellen bestehen. Diese Einarbeitungsstellen sind ein zusätzlicher Personalpuffer, um ungeplanten Fluktuationen entgegenzuwirken. Die Einarbeitungsstellen sollen durch neue Fachkräfte besetzt werden. In der Praxis zeigt sich aber, dass die Stadt diese Einarbeitungsstellen nicht besetzen kann. Dies liegt an der hohen Fluktuation in ASD. Vorrangig werden die „normalen“ und freigewordenen Planstellen besetzt, bevor eine Besetzung ein Einarbeitungsstellen erfolgt. Auch die Stadt Neuss verspürt vermehrt den Fachkräftemangel. Laut eigener Aussage wird es zunehmend schwieriger, sowohl qualitativ als auch quantitativ genügend Fachkräfte zu gewinnen. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, hat der ASD eine „Fluktuations- und Strukturanalyse“ im Jahr 2020 durchgeführt. Diese Analyse beschreibt äußerst differenziert die Entwicklungen und Herausforderungen für die ASD's in Deutschland. Von dieser globalen Betrachtung erfolgt eine Strukturanalyse bezogen auf den eigenen ASD. Hier untergliedert die Stadt die Analysen nach Alter, Geschlecht, Gründen für Abgänge, dem Fluktuationsgrad sowie einem Vergleich auf bundesweiter Datenlage.

Die Stadt Neuss orientiert sich bei der strategischen Ausrichtung des ASD an wissenschaftlichen Erkenntnissen/Empfehlungen, welche zur „individuellen Entlassung und Gesundheitsförderung sowie zu strukturellen Verbesserungen im ASD beitragen können“.³⁶ Beispielhaft hierfür sind der Stellenaufbau, eine verbesserte Einarbeitungspraxis sowie Vertretungskräfte benannt. Um die Arbeit im ASD attraktiv zu gestalten setzt die Stadt auf diverse Maßnahmen. Diese sind unbefristete Arbeitsverträge, ein umfangreiches Einarbeitungskonzept, Fortbildung (unter anderem zur zertifizierten Kinderschutzfachkraft), Supervision, Coaching, Homeoffice sowie flexible Arbeitszeiten.

Die Stadt Neuss hat das sich verändernde Arbeitsumfeld im ASD bereits frühzeitig erkannt und im Jahr 2014 ein eigenes Einarbeitungskonzept entworfen. Dieses wird jährlich evaluiert, fortgeschrieben und den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Allein dies zeigt den hohen Stellenwert, welchen das Jugendamt der Einarbeitung neuer Fachkräfte beimisst. Die Einarbeitungsphase dauert insgesamt sechs Monate. Die Stadt differenziert die Einarbeitung in eine praktische sowie eine theoretische Einarbeitung. Die praktische Einarbeitung erfolgt durch engmaschige Anleitung eines Mentors. Je nach Vorbildung und Einarbeitungsstand können bereits Tätigkeiten der Sachbearbeitung übernommen werden. Diese werden immer mit dem Mentor rückgekoppelt. Die praktische Einarbeitung soll bewirken, dass die Fachkräfte, nach Ablauf der Einarbeitung, die vollständige Fallverantwortung übernehmen können. Der theoretische Einarbeitungsteil ist in insgesamt acht Module untergliedert. Die ausgewählten Module sind als Schwerpunktthemen des ASD deklariert und sollen somit eine solide Basis für die zukünftigen Aufgabenbereiche schaffen. Der theoretische Teil der Einarbeitung ist auf insgesamt drei Monate ausgelegt. Die Teilnahme an einem Modul wird jeweils durch Unterschrift der neuen Fachkraft sowie der Schulungsleitung bestätigt. Darüber hinaus wird zu jedem Modul ein Feedbackbogen ausgefüllt. Dieser Feedbackbogen ist ein Baustein für zukünftige Anpassungen des Konzeptes. Während des gesamten Einarbeitungsprozesses finden Reflexionsgespräche mit der Sachgebietsleitung sowie dem Mentor statt. Der Einarbeitungsprozess endet mit einem Abschlussgespräch zwischen der neuen Fachkraft, dem Mentor sowie der Sachgebiets- und Abteilungsleitung. Neben der Einarbeitung ist die bestehende Weiterbildung aller Fachkräfte ein wesentlicher Aspekt in der Arbeit des ASD. Um eine qualitativ hochbleibende Arbeit zu gewährleisten werden die Fachkräfte des ASD kontinuierlich weitergebildet. Hierzu gibt es diverse Schulungen und Qualifizierungen. Jede Fachkraft im ASD wird zur zertifizierten Kinderschutzfachkraft ausgebildet.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	21	18	26	29	31	66	20
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	164	61	121	145	177	293	20

³⁶ Stadt Neuss, Fluktuations- und Strukturanalyse S. 23, in Anlehnung an Kломann ohne weitere Angabe der Stadt Neuss

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.

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

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 vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die **Stadt Neuss** führt im ASD eine eigene Personalbemessung durch. Die Personalbemessung der Stadt Neuss basiert auf Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten zu jedem Kernprozess im ASD. Hierbei werden die eigenen Qualitätsaspekte des ASD im Rahmen der Hilfeplanung berücksichtigt. Die letzte Personalbemessung stammt aus dem Jahr 2019 und betrachtet rückblickend die Jahre 2017 und 2018. Für das Jahr 2021/2022 ist eine neue Personalbemessung bereits geplant. Im Vergleichsjahr 2019 waren im ASD 41,13 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt. Bezogen auf 867 Hilfefälle entspricht dies 21 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Dies ist der drittniedrigste Wert im interkommunalen Vergleich.

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.

Auch für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe besteht eine Personalbemessung. Diese beinhaltet ebenfalls Fallzahlen und mittlere Bearbeitungszeiten zu allen Kernprozessen. Für das Jahr 2021 wurde bereits eine neue Personalbemessung durchgeführt. Die Stadt Neuss kommt zu dem Ergebnis, dass in 2021 7,98 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerfüllung benötigt werden. Im Rahmen der Prüfung wurden im Jahr 2019 5,24 Vollzeit-Stellen ermittelt. Der steigende Bedarf steht im Zusammenhang zur steigenden Anzahl an Hilfefällen im ASD (vgl. hierzu Kapitel 4.7.1.4 Falldichte). Im Jahr 2019 ist eine Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durchschnittlich für 164 Hilfeplanfälle zuständig. Dies ist ein überdurchschnittlicher Wert.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss hat 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird durch den niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle negativ beeinflusst. Dies führt zu hohen Aufwendungen je Hilfefall.

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

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

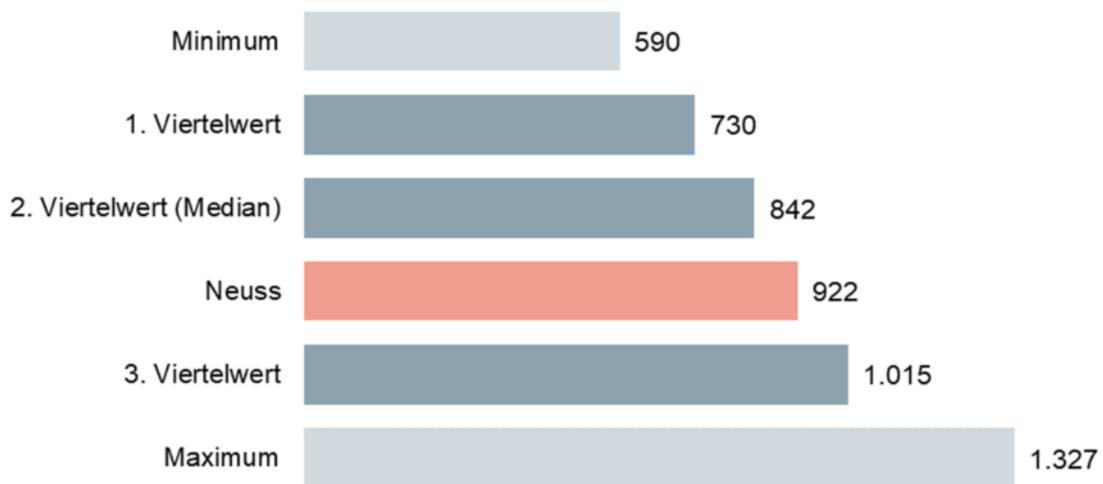
Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Neuss** entspricht nahezu den Steuerungsprodukten psychologische Beratungsstelle, sonstige Einrichtungen (PKD), Hilfe zur Erziehung, Hilfe für junge Volljährige, Kinderschutz, betreute Wohnformen und Förderung der Erziehung in der Familie aus dem Haushalt der Stadt Neuss. Notwendige Korrekturen hat das Jugendamt vorgenommen. Die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW.

Die gpaNRW erhebt im Rahmen der Prüfung standardmäßig Daten für die Jahre 2017 bis 2020. Als Vergleichsjahr für diesen Bericht werden die Werte des Jahres 2020 zugrunde gelegt. Einzige Ausnahme bilden die Personalkennzahlen in den Kapiteln 4.6 Personaleinsatz, 4.7.2.4 Vollzeitpflege und 4.7.2.7 Eingliederungshilfen. Diese werden auf Basis des Jahres 2019 abgebildet.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Neuss beträgt im Jahr 2020 29,9 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen (29,2 Mio. Euro) und die Personalaufwendungen (4,2 Mio. Euro) beeinflusst. Innerhalb des Betrachtungszeitraums 2017 bis 2020 steigen die Transferaufwendungen von 24,0 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 29,9 Mio. Euro im Jahr 2020. Die Steigerung begründet sich mit einer Zunahme der Hilfefälle insgesamt sowie der Zunahme von kostenintensiven Hilfefällen. Das Jugendamt der Stadt Neuss kann die kostenintensiven Fälle, aufgrund des guten Controllings, differenziert darstellen. Im Jahr 2019 waren 16 kostenintensive Hilfefälle vorhanden. Im Jahr 2020 sind jedoch zwölf weitere, kostenintensive Hilfefälle hinzugekommen. Für dann insgesamt 28 kostenintensive Hilfefälle entstehen Aufwendungen von 3,74 Mio. Euro. Ein kostenintensiver Hilfefall kostet die Stadt durchschnittlich rund 133.000 Euro und somit rund 103.500 Euro mehr als der durchschnittliche Hilfefall HzE (vgl. Kapitel 4.7.1.1).

Ertragsseitig ist die Kostenerstattung für Hilfefälle unbegleiteter minderjähriger Ausländer die größte Position. Im Jahr 2020 wurden Erträge in Höhe von 3,69 Mio. Euro vereinnahmt.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 17 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

2017	2018	2019	2020
637	742	867	922

Der steigende Fehlbetrag begründet sich größtenteils, wie bereits erwähnt, in steigenden Hilfefällen. Diese steigen von 2017 mit 750 Hilfefällen auf 919 Hilfefälle im Jahr 2020. Auch die kostenintensiven Hilfefälle steigen im Jahr 2020 massiv an. Für zwölf Hilfefälle entstehen Aufwendungen von 2,42 Mio. Euro. Bereinigt man den Fehlbetrag um diese zwölf Hilfefälle, so beträgt dieser im Jahr 2020 846 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren³⁷. Dies wäre im interkommunalen Vergleich eine Positionierung am Median mit 842 Euro.

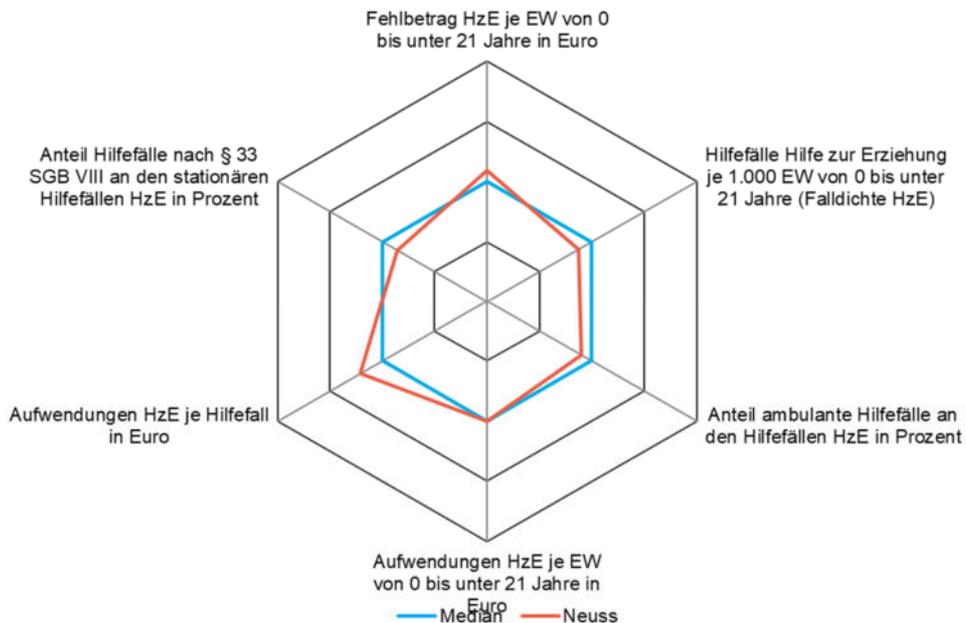
→ Empfehlung

Die Stadt Neuss sollte die Entwicklung des Fehlbetrages kritisch analysieren und Maßnahmen entwickeln, um diesen zukünftig zu reduzieren.

³⁷ Berechnung: Der Fehlbetrag von 29,9 Mio. Euro wird um 2,42 Mio. Euro für die kostenintensiven 12 neuen Hilfefälle des Jahres 2020 reduziert. 27,48 Mio. Euro Fehlbetrag werden somit in Relation zu 32.456 Einwohnern unter 21 Jahren gesetzt.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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 in Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

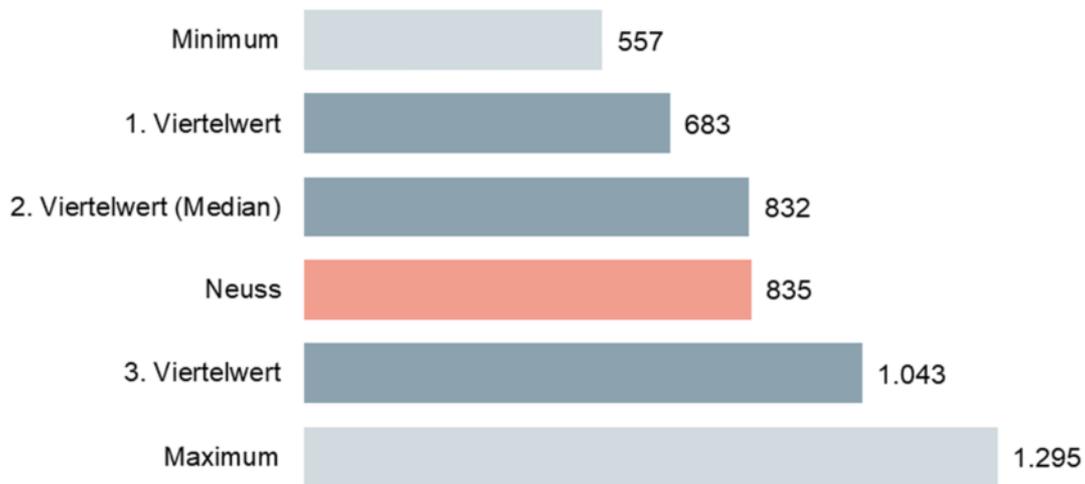
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

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

- Die Stadt Neuss hat hohe Aufwendungen je Hilfefall. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall korrelieren mit der niedrigen Falldichte. Die wenigen Hilfefälle der Stadt sind kostenintensiver als beim Großteil der Vergleichskommunen. Auch die bereits beschriebene Zunahme kostenintensiver Hilfefälle wirkt sich negativ auf diese Kennzahl aus.

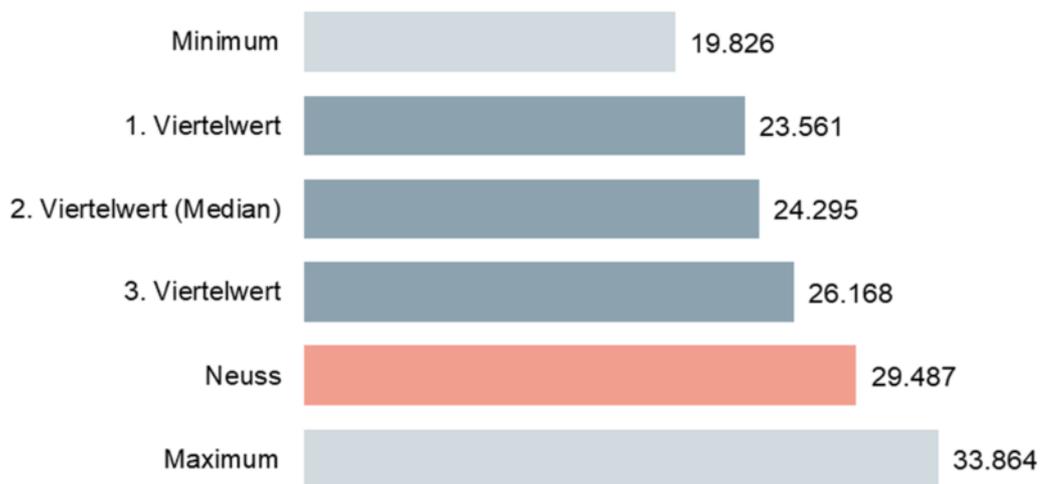
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.



Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.



Die Stadt Neuss hat hohe Aufwendungen je Hilfefall. Nur drei Städte haben höhere Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall werden durch die höchsten stationären Aufwendungen je Hilfefall negativ beeinflusst.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.148	7.598	9.589	10.901	12.837	17.548	20
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	52.910	34.462	39.278	44.749	48.369	52.910	20

Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind unauffällig. Im Jahr 2020 entstanden Aufwendungen von 4,50 Mio. Euro für 492 ambulante Hilfefälle. Der größte Anteil, sowohl monetär als auch die Anzahl an Hilfefällen, entfällt auf die Sozialpädagogischen Familienhilfen. Die Aufwendungen betragen 1,24 Mio. Euro für 158 Hilfefälle. Der durchschnittliche Hilfefall kostet die Stadt unterdurchschnittliche 7.831 Euro.

Kritisch hingegen sind die stationären Aufwendungen je Hilfefall zu bewerten. Keine Stadt im Vergleich hat höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Neuss. Die Stadt Neuss hat Aufwendungen von 22,6 Mio. Euro für 427 Hilfefälle. Der größte monetäre Anteil entfällt auf die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. 12,4 Mio. Euro stehen 164 Hilfefällen gegenüber. Der Hilfefall Heimerziehung kostet die Stadt 75.701 Euro. Nur eine Stadt im Vergleich hat höhere Aufwendungen je Hilfefall. An dieser Stelle wird nochmal auf die in den Jahren 2019 und 2020 hinzugekommenen Hilfefälle für sogenannte Systemsprenger verwiesen. Innerhalb der Hilfen für Heimerziehung steigen die Aufwendungen für 19 kostenintensive Hilfefälle von 0,74 Mio. Euro auf 2,07 Mio. Euro im Jahr 2020. Bereinigt man die Aufwendungen für Hilfefälle der Heimerziehung um diese neuen kostenintensiven Hilfefälle, so beträgt der Aufwand je Hilfefall Heimerziehung 70.962,42 Euro³⁸. Dies wäre ein unterdurchschnittlicher Wert im Vergleich.

Der Zeitreihenvergleich der Jahre 2017 bis 2020 verdeutlicht diesen Effekt.

Entwicklung der ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall in Euro

	2017	2018	2019	2020
ambulante Aufwendungen je Hilfefall	10.339	10.428	10.163	9.148
stationäre Aufwendungen je Hilfefall	46.438	44.875	48.676	52.910

Während die ambulanten Aufwendungen günstiger werden, steigen die stationären Aufwendungen, mit Ausnahme des Jahres 2018, kontinuierlich an. Von 2018 auf 2020 kommt es zu durchschnittlichen Kostensteigerungen von rund 18 Prozent. Im Jahr 2020 betragen die Aufwendungen der kostenintensiven Hilfefälle 3,74 Mio. Euro. Diese Kostensteigerungen sind der Stadt über das engmaschige Controlling aufgefallen und mit dem Jugendhilfeausschuss am 23. Februar 2021 kommuniziert. Bereinigt man die gesamten stationären Aufwendungen um diesen Betrag, so kostet der durchschnittliche stationäre Hilfefall die Stadt Neuss 47.239,76 Euro.³⁹ Neuss würde sich interkommunal zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert einordnen.

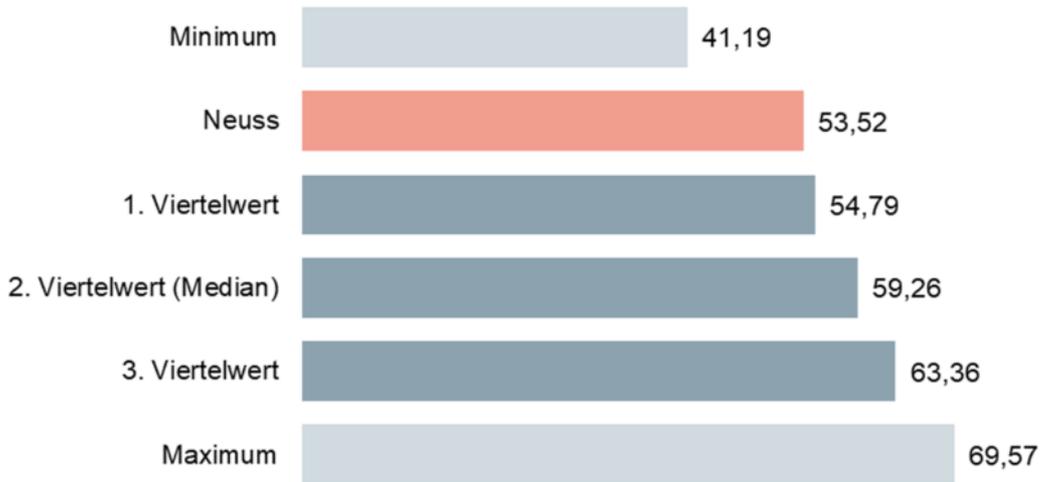
³⁸ Rechnung: Für 8 Hilfefälle entstehen Aufwendungen von 1,33 Mio. Euro. Bereinigt man die Aufwendungen der Heimerziehung 2020 um diese 1,33 Mio. Euro, so entsteht ein Gesamtaufwand von 11,07 Mio. Euro für 156 Hilfefälle.

³⁹ Rechnung: Für 28 Hilfefälle entstehen Aufwendungen von 3,74 Mio. Euro. Bereinigt man diese Aufwendungen aus den gesamten stationären Aufwendungen, so entstehen für 399,24 Hilfefälle Kosten in Höhe von 18,86 Mio. Euro.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Neuss hat einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfefälle. Dadurch sind sowohl die Aufwendungen je Hilfefall als auch die Aufwendungen und der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren vergleichsweise hoch.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

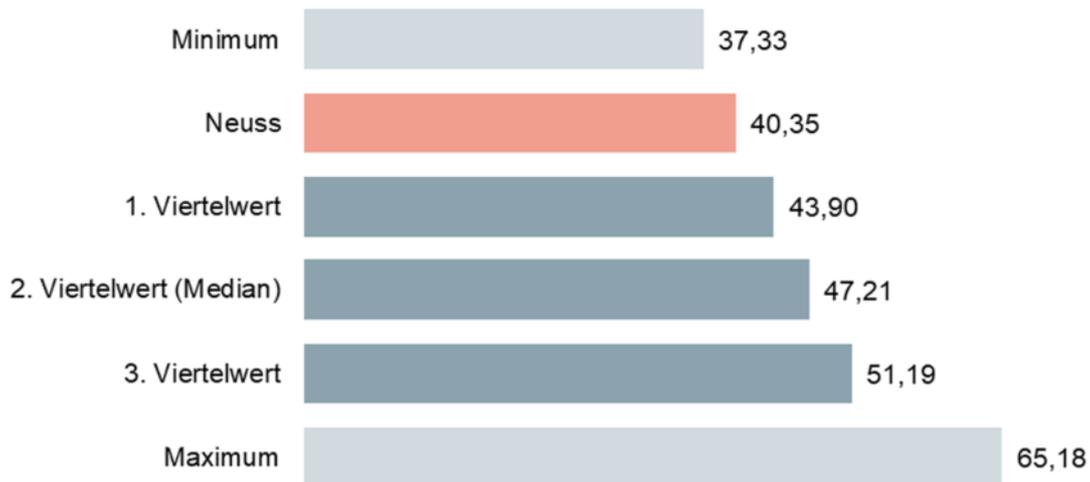


Die Stadt Neuss zählt zum Viertel der Städte mit dem geringsten Anteil ambulanter Hilfefälle. Der geringe Anteil ambulanter Hilfefälle belastet sowohl die Aufwendungen je Hilfefall sowie die Aufwendungen und den Fehlbetrag im Einwohnerbezug. Die Stadt Neuss hat die interne Vereinbarung, dass ambulante Maßnahmen stationären Maßnahmen vorzuziehen sind. Dies jedoch immer unter der Abwägung der sozialpädagogischen Diagnose. In den Jahren 2017 bis 2020 hat die Stadt es geschafft, den Anteil ambulanter Hilfefälle von 51,01 Prozent auf 53,52 Prozent auszubauen. Dies ist positiv zu bewerten.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Neuss zählt zum Viertel der Städte mit dem niedrigsten Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dies belastet die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Neuss** zählt zum Viertel der Städte mit dem niedrigsten Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII. Der unterdurchschnittliche Anteil an Vollzeitpflegefällen stellt ebenfalls ein belastendes Merkmal für die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren dar. Der niedrige Anteil an Vollzeitpflegefällen ist der Stadt Neuss seit Jahren bekannt. Diese Kennzahl wird im Rahmen des Benchmarks con_sens ebenfalls ermittelt. In den Vergleichsjahren 2017 bis 2020 ist es der Stadt jedoch gelungen mehr Pflegefamilien zu gewinnen. Der Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege steigt von 35,96 Prozent auf 40,35 Prozent an. Somit nehmen die Vollzeitpflegefälle stärker zu als die verbleibenden stationären Hilfefälle. Dies ist positiv zu bewerten.

Die Stadt Neuss hat das Problem, dass die Stadt von umliegenden anderen Jugendämtern umschlossen ist (Düsseldorf, Meerbusch, Kaarst usw.). Alle diese Städte besitzen ein eigenes Jugendamt. Die Stadt Neuss steht somit in Konkurrenz im Werben um Pflegefamilien. Dies kann den Anteil der Vollzeitpflegefälle negativ beeinflussen.

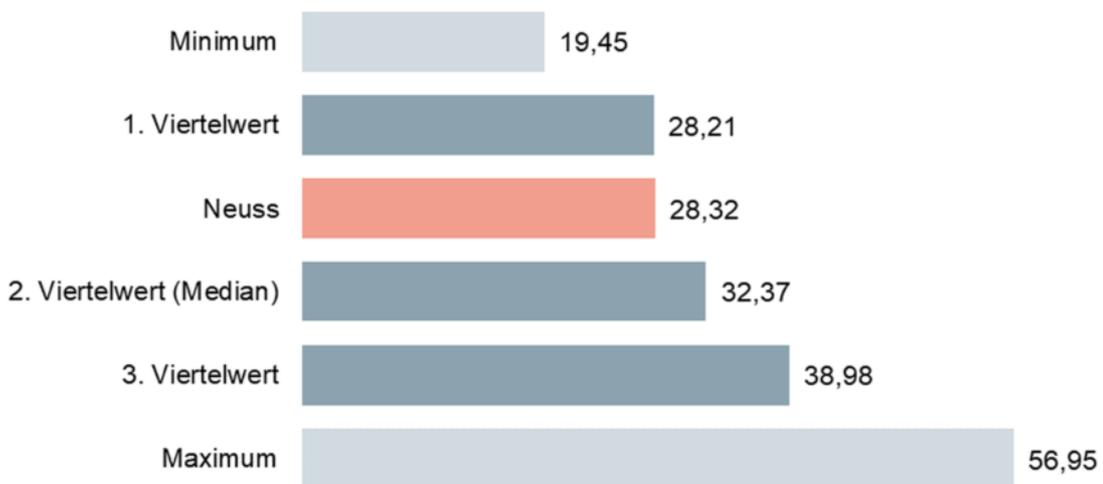
3.7.1.4 Falldichte

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss hat eine unterdurchschnittliche Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung. Trotz stark steigender Fallzahlen gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Städte mit der geringsten Falldichte.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.



Die Stadt Neuss hat im Vergleichsjahr 2020 weniger Hilfefälle als 50 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist positiv zu bewerten. Die niedrige Falldichte der Stadt ist auf gute Steuerungsmaßnahmen und klare Prozessregelungen zurückzuführen. Diese wurden in Kapitel 4.5 bereits beschrieben. Was jedoch auffällt ist die starke Zunahme an Hilfefällen seit dem Jahr 2017.

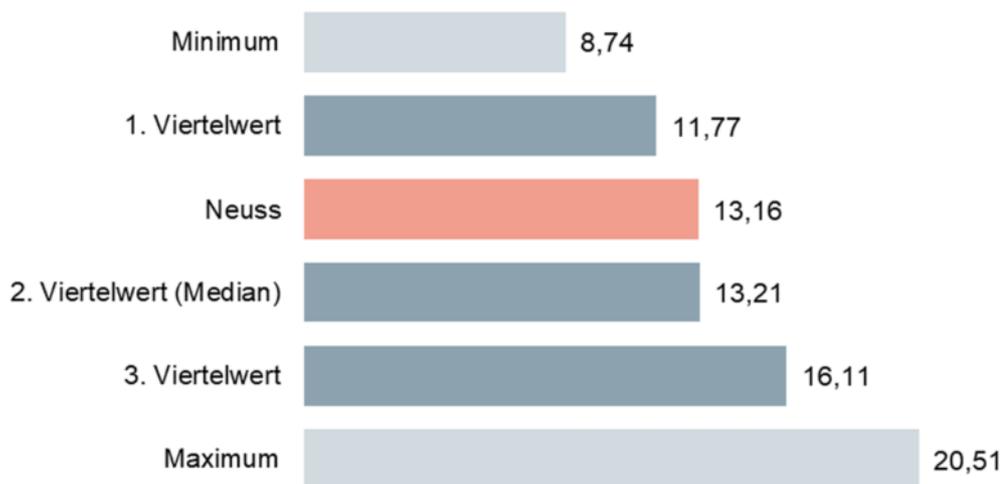
Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	383	404	456	492

	2017	2018	2019	2020
Stationäre Hilfefälle	367	376	405	427
Hilfefälle gesamt	750	780	861	919

Im Jahreseckvergleich steigen die Fallzahlen um rund 23 Prozent. Positiv ist lediglich, dass die ambulanten Hilfefälle mit rund 28 Prozent stärker ansteigen als die stationären Hilfefälle. Diese steigen um rund 17 Prozent an.

Stationäre Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.



Entwicklung der Falldichte im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Falldichte	11,93	12,43	14,02	15,16
Stationäre Falldichte	11,42	11,57	12,46	13,16
Falldichte HzE gesamt	23,36	24,00	26,48	28,32

Die Zunahme der Hilfefälle macht sich in der Falldichte bemerkbar. Im Jahreseckvergleich steigt diese Falldichte HzE um rund 21 Prozent. Die niedrigere Steigerung gegenüber den absoluten

Fallzahlen (23 Prozent) resultiert aus einer stärkeren Zunahme der Einwohnerzahlen, welche in der Falldichte berücksichtigt werden.

Ein Teil der Steigerung begründet sich in den Meldungen für Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII. Die Meldungen steigen von 427 auf 495 Meldungen. Die daraus in ein Hilfeplanverfahren übergeleiteten Hilfefälle steigen von 44 auf 81. Während die Meldungen „lediglich“ um rund 16 Prozent zunehmen, steigen die Hilfeplanverfahren um rund 84 Prozent. Diejenigen Fälle von Kindeswohlgefährdung, in denen nach intensiver Beurteilung keine akute Gefahr besteht, werden in Neuss als sogenannte Kontrollaufträge in einer Sozialpädagogischen Familienhilfe bearbeitet. In diesen Kontrollaufträgen werden die Dinge festgehalten, die als „Auflagen“ erteilt werden, damit das Kind/der Jugendliche im Haushalt verbleiben kann. Die Durchführung der Kontrollaufträge übernimmt ein ambulanter Träger. Die Stadt Neuss rechnet für das Jahr 2021 mit weiter zunehmenden Meldungen von Kindeswohlgefährdungen und daraus resultierend steigenden Fallzahlen mit Hilfeplanverfahren.

Ein weiterer Aspekt, welcher die Falldichte HzE negativ beeinflusst, ist die Wohnungsmarktsituation im Stadtgebiet. Dies betrifft die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Das Jugendamt Neuss muss Hilfen für junge Volljährige länger laufen lassen, da eine Verselbstständigung, aufgrund fehlenden Wohnraumes, nicht möglich ist. Eine differenzierte Analyse hierzu erfolgt im Kapitel 4.7.2.8.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten. Bei weiter steigenden Fallzahlen sind Maßnahmen zu ergreifen, um diesen entgegenzuwirken.

Beispiel einer solchen Maßnahme wäre eine Veränderung der bisherigen Bewilligungspraxis. Die Stadt Neuss könnte gegebenenfalls für einen definierten Zeitraum die Genehmigung stationärer Hilfen auf die Abteilungsleitung des ASD übertragen und somit eine zusätzliche Kontrollinstanz einführen.

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 2020

Kennzahl	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	5.656	2.404	5.815	9.512	13.519	20.960	20

Kennzahl	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	1,94	0,14	1,01	1,97	7,00	15,33	20
Ambulante Aufwendungen je EW 0 bis unter 21 Jahren in Euro	10,95	2,49	7,41	11,70	62,24	187	20

Der **Stadt Neuss** sind für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII im Jahr 2020 0,36 Mio. Euro bei 63 Hilfefällen entstanden. Bei den Aufwendungen je Hilfefall zählt die Stadt zum Viertel der Städte mit den geringsten Aufwendungen. Trotz untergeordneter Bedeutung der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und § SGB VIII zeigt sich, dass die Stadt Neuss diese Hilfeart intensiver nutzt als viele Vergleichskommunen. Die Falldichte ist erhöht. Dies führt im interkommunalen Vergleich zu höheren Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die Kennzahlen der Sozialpädagogischen Familienhilfe sind unauffällig. Die starke Steigerung der Fallzahlen sollte jedoch weiterhin beobachtet werden.

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

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.831	6.744	8.141	9.344	11.045	13.119	17
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,87	0,00	5,98	7,15	10,21	14,30	18
Ambulante Aufwendungen je EW 0 bis unter 21 Jahren in Euro	38,13	0,00	53,10	75,90	94,59	177	18

Den größten monetären ambulanten Aufwand verbucht die **Stadt Neuss** unter den Leistungen der SPFH. Im Jahr 2020 betragen die Aufwendungen 1,24 Mio. Euro für 158 Hilfefälle. Die

Stadt vergibt alle ambulanten Hilfen an öffentliche Träger der Jugendhilfe. Ein eigener ambulanter Dienst besteht nicht. Die Kennzahlen der SPFH sind unauffällig. Gerade die niedrige Falldichte zeigt, dass trotz der bereits erwähnten starken Fallzahlensteigerung die Stadt Neuss im interkommunalen Vergleich wenige Hilfefälle hat.

Entwicklung der Hilfefälle § 31 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
95	120	139	158

Im Jahreseckvergleich steigen die Hilfefälle um rund 66 Prozent. Trotz dieser starken Steigerung hat die Stadt Neuss eine niedrige Falldichte. Jedoch steigt die Falldichte von 2,96 im Jahr 2017 auf 4,87 im Jahr 2020.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.

Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

Kennzahl	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	39.753	6.831	25.026	36.542	40.982	62.773	19
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	0,80	0,00	0,27	0,52	0,92	5,23	20
Ambulante Aufwendungen je EW 0 bis unter 21 Jahren in Euro	31,64	0,00	10,06	19,74	32,67	86,61	20

Der **Stadt Neuss** sind im Jahr 2020 Aufwendungen von 1,03 Mio. Euro für 25,83 Hilfefälle entstanden. Die Aufwendungen je Hilfefall Tagesgruppe der Stadt Neuss sind erhöht. Gleichzeitig ist die Falldichte erhöht. Die Kombination aus überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und überdurchschnittlicher Falldichte führen zu erhöhten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich.

Entwicklung der Hilfefälle § 32 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
11,58	16,25	21,00	25,83

Im Jahreseckvergleich steigen die Hilfefälle um rund 123 Prozent an. Mit der Steigerung der Hilfefälle geht ein monetärer Mehraufwand einher. Die Aufwendungen steigen von 0,47 Mio. auf 1,03 Mio. Euro. Laut Aussage der Stadt Neuss sind die Fallzahlen der Tagesgruppe über die vergangenen Jahre – auch der Zeitraum vor 2017 – relativ stabil zwischen 15 bis 30 Hilfefälle.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Die Stadt Neuss hat einen Pflegekinderdienst eingerichtet. Die Fachkräfte des Pflegekinderdienstes arbeiten anhand definierter Kernprozesse.

→ Feststellung

Die Stadt Neuss zählt zum Viertel der Städte mit der niedrigsten Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege. Dies ist negativ zu bewerten.

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 2020

Kennzahl	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	16.661	13.304	14.623	16.158	18.457	33.082	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,91	3,14	4,92	6,08	7,79	9,39	20

Der **Stadt Neuss** sind im Jahr 2020 insgesamt Aufwendungen für Leistungen der Vollzeitpflege in Höhe von 2,65 Mio. Euro entstanden. Dem gegenüber stehen 159,33 Hilfefälle. Ein Hilfefall kostet durchschnittlich 16.661 Euro. Die Aufwendungen je Hilfefall werden rechnerisch begünstigt, da die Stadt die Aufwendungen der professionellen Erziehungsstellen und Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften den Leistungen der Heimerziehung zuordnet. Im Jahr 2020 waren 15 Hilfefälle für professionelle Erziehungsstellen den Hilfen der Heimerziehung zugeordnet.

Bei angenommenen Aufwendungen von 40.000 Euro je Hilfefall (Jahreswert) würde die Stadt Neuss in der interkommunalen Einordnung in der Nähe des 3. Viertelwertes liegen.

Die Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege ist unterdurchschnittlich. Auch der bereits erwähnte Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen (Kapitel 4.7.1.3) ist niedrig. Beides ist negativ zu bewerten, da die Vollzeitpflege die kostengünstigste Form der stationären Unterbringung darstellt. Der Umstand ist dem Jugendamt seit Jahren bekannt. Schon aus dem Benchmarking mit anderen Städten ergaben sich unterdurchschnittliche Falldichten im Bereich der Vollzeitpflege. Bereits im Jahr 2015 hat die Stadt reagiert und eine organisatorische Anpassung des PKD vorgenommen. Die Anpassung betrifft die personelle Ausstattung des Pflegekinderdienstes. Aus einer bisherigen Fallbelastung von 1 zu 39 Hilfeplanfällen wurde eine Empfehlung ausgesprochen diesen Wert auf 1 zu 25 Hilfeplanfälle zu reduzieren. Grundlage dieser strategischen Entscheidung ist der Umstand, dass die Problemlagen innerhalb der Familiensysteme an Komplexität gewinnen. Um eine qualitativ hochwertige Arbeit zu gewährleisten, war eine Fallreduktion notwendig. Die 2015 getroffenen Vereinbarung ist noch heute gültig.

Entwicklung der Hilfefälle § 33 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
122,25	140,08	150,83	159,33

Der Stadt Neuss ist es gelungen, die Anzahl der Hilfefälle in Vollzeitpflege deutlich zu steigern. Die Steigerung entspricht ca. 30 Prozent.

Im Jahr 2019 betrug die Personalausstattung des Pflegekinderdienstes 7,94 Vollzeit-Stellen. Die Prozesse im Pflegekinderdienst sind ebenfalls in einem „Handbuch“ beschrieben. Diese untergliedern sich in die Teilprozesse

- Gewinnung von Pflegefamilien,
- Klärung (Art der Unterbringung und Eignung der Pflegefamilien),
- Unterbringung eines Kindes und
- Begleitung der Pflegefamilie,

Die Hilfeplanung der Hilfefälle in Vollzeitpflege wird durch die Fachkräfte des Pflegekinderdienstes durchgeführt. Ab dem Moment, in der ein Pflegekind in die Pflegefamilie aufgenommen wird, erfolgt die entsprechende Fallübergabe an die Fachkraft.

Für die Stadt wird es zunehmend schwieriger, geeignete Pflegefamilien zu finden. Sofern sich potenzielle Pflegeeltern bei der Stadt melden, durchlaufen diese ein Bewerbungsverfahren. Hierzu hat die Stadt unterschiedliche standardisierte Bögen entwickelt. Zuerst müssen die Bewerber einen Antrag auf Vermittlung eines Pflegekindes stellen. Diesem Antrag sind diverse Anlagen beizufügen, wie zum Beispiel ein Gesundheitszeugnis und Führungszeugnis. Darüber hinaus ist ein umfangreicher Bewerberfragebogen auszufüllen. Aus den persönlichen Informationen soll die Fachkraft einen Eindruck des Bewerbers gewinnen. Als Schlüsselaktivität bezeichnet das Jugendamt hierbei die „Feststellung der Kompetenzen und Motivation“ der Bewerber. Sofern

die Bewerber alle benötigten Unterlagen eingereicht haben und der Pflegekinderdienst die Aufnahme eines Pflegekindes positiv bewertet, müssen die Pflegeeltern ein Vorbereitungsprogramm durchlaufen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte den Bereich der Vollzeitpflege noch intensiver bearbeiten. Über mehr Akquise und adressatengerechte Werbung, zum Beispiel in den sozialen Medien, können bestenfalls neue Pflegefamilien gewonnen werden. Durch eine intensive Betreuung dieser Pflegefamilien können diese an das Jugendamt der Stadt Neuss gebunden werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss verfügt bislang über kein eigenes Rückführungskonzept. Erste Planungen sind bereits in 2016 erfolgt.

- Die Stadt Neuss hat hohe Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung. Diese resultieren aus einer deutlichen Zunahme kostenintensiver Hilfefälle.

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

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	75.701	62.167	67.624	70.876	72.735	76.955	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte)	5,05	3,04	4,17	5,10	6,30	8,34	20
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	382	196	300	362	449	606	20

Der Stadt Neuss sind im Jahr 2020 Aufwendungen von 12,4 Mio. Euro entstanden. Diesen Aufwendungen standen 163,83 Hilfefälle gegenüber. Monetär betrachtet ist die Heimerziehung in Neuss die Hilfeart, welche den größten Einfluss auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner nimmt. Die Heimerziehung ist zudem die Hilfeart mit den meisten Hilfefällen.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind sehr hoch. Nur zwei Städte haben höhere Aufwendungen als die Stadt Neuss und dies, obwohl rund zehn Prozent der Hilfefälle für andere familiäre Settings (Erziehungsstellen, Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften) mit niedrigeren Aufwendungen je Hilfefall vorhanden sind. Im Jahreseckvergleich steigen die Aufwendungen je Hilfefall von

62.688 Euro im Jahr 2017 auf 75.701 Euro im Jahr 2020. Steigende Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung sind bei allen Vergleichskommunen zu beobachten. Die Stadt begründet die steigenden Aufwendungen einerseits mit dem Wegfall der Landes-Rahmenvereinbarung im Jahr 2012. Zusätzlich sinken die Anteile der Regelbetreuungen bei Heimerziehungen. Das Jugendamt beobachtet vermehrt, dass Intensivangebote in Anspruch genommen werden müssen. Durch das engmaschige Finanzcontrolling kann die Stadt Neuss die Veränderung zwischen den Jahren 2019 und 2020 im Bereich der Heimerziehung beziffern. Entstand für Intensivfälle/Systemsprenger im Jahr 2019 ein Aufwand von rund 0,74 Mio. Euro, so betrug der Aufwand 2020 rund 2,07 Mio. Euro. Diese Steigerung ist auf acht Hilfefälle im Jahr 2020 und zwei Hilfefälle im Jahr 2019 (September bzw. Dezember begonnen) zurückzuführen. Bereinigt man die Aufwendungen für Hilfefälle der Heimerziehung um diese neuen kostenintensiven Hilfefälle, so beträgt der Aufwand je Hilfefall Heimerziehung 70.962,42 Euro. Dies wäre ein unterdurchschnittlicher Wert im Vergleich. Die kostenintensiven Fälle kommen dadurch zu Stande, dass die Kinder/Jugendlichen in der Regel verschiedenste Problemfelder haben und dadurch die angebotene Hilfestruktur häufig nicht passend ist. Stellenweise sind diese Hilfefälle so komplex, dass vielfältige Hilfearten parallel gewährt werden. Die Kostenzunahme ist dem Jugendamt bereits aufgefallen. Hierüber wurde der Jugendhilfeausschuss im Mai 2021 informiert. In dieser Vorlage behandelt das Jugendamt Fallbeispiele stationärer Hilfen zur Erziehung. Dies soll den politischen Vertretern die Komplexität, und damit verbunden die hohen Aufwendungen, verdeutlichen.

Von den vorhandenen Hilfefällen der Heimerziehung konnten im Jahr 2020 rund 18 Prozent der Hilfefälle mit einer Rückführung in die Herkunftsfamilie beendet werden. Die Stadt Neuss bildet den Median im Vergleich. Ein eigenes Rückführungskonzept besteht in Neuss nicht. Im Jahr 2016 bestand ein Qualitätsentwicklungsprojekt, wo alle wesentlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Rückführung erarbeitet werden sollten. Auch bestehende Konzepte anderer Kommunen sollten in die Bewertung einfließen. Aufgrund der Flüchtlingssituation 2016 musste dieses Projekt zurückgestellt werden. Das Jugendamt plant jedoch, ein eigenes Rückführungskonzept zu entwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Planung eines eigenen Rückführungskonzeptes weiter vorantreiben.

Die Falldichte der Heimerziehung ist unterdurchschnittlich. Positiv ist, dass die Falldichte der Heimerziehung über alle Vergleichsjahre nahezu konstant gehalten werden konnte. Die Kombination aus hohen Aufwendungen je Hilfefall und unterdurchschnittlicher Falldichte ergibt jedoch hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die Stadt Neuss zählt zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen.

Die Stadt Neuss hat die Rahmenbedingungen im ASD so geschaffen, dass stationäre Hilfefälle nur dann erfolgen, wenn keine anderen Optionen mehr möglich sind. Laut Aussage der Stadt ist die Anzahl stationärer Angebote im Stadtgebiet begrenzt. Das Jugendamt schätzt jedoch, dass 60 bis 70 Prozent der Heimfälle ortsnah untergebracht sind. Gerade die weiter entfernten Heimunterbringungen sind Hilfefälle, welche durch die Änderung der örtlichen Zuständigkeit an das Jugendamt übergegangen sind.

Einen wesentlichen Aspekt zur Beurteilung der Unterbringung sieht die gpaNRW in der Durchführung der Hilfeplangespräche vor Ort. Den Fachkräften wird hierdurch die Möglichkeit geboten, den Klienten in seinem vertrauten Umfeld zu erleben. Auch hilft es den Fachkräften, die

Qualität des Trägers besser einzuordnen. Die Stadt Neuss führt die Hilfeplangespräche immer in der Einrichtung durch.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.6 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

- Die hohen Aufwendungen im Bereich der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung sind im hohen Maße auf einen Hilfefall im Jahr 2020 zurückzuführen. Dies ist durch das Jugendamt nicht aktiv steuerbar.

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

4.7.2.6 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	85.944	14.729	39.368	85.944	98.060	122.618	13
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	219.606	19.580	62.673	92.502	103.665	219.606	14
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte)	0,34	0,00	0,02	0,09	0,18	0,38	17

Der Stadt Neuss sind im Jahr 2020 Aufwendungen von 0,95 Mio. Euro für elf Hilfefälle entstanden. Von elf Hilfefällen entfallen rund vier Hilfefälle auf stationäre Hilfen. Der stationäre Hilfefall kostet die Stadt durchschnittlich 219.606 Euro. Keine Stadt im Vergleich hat höhere Aufwendungen. Dies spiegelt sich in der Kennzahl Aufwendungen nach § 35 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wieder.

Aufwendungen nach § 35 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2020



Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass lediglich eine Stadt höhere Aufwendungen im Einwohnerbezug hat. Dies ist im Betrachtungszeitraum dem Umstand geschuldet, dass die Stadt Neuss im Jahr 2020 für einen Hilfefall die Zuständigkeit übernehmen musste. Der Hilfefall

kostet die Stadt 0,66 Mio. Euro. Dies entspricht einem Tagessatz von 1.800 Euro. Dieser Hilfe-fall führt auch dazu, dass die stationären Aufwendungen je Hilfe-fall bei 219.606 Euro liegen. Dies ist, bei 13 vorliegenden Vergleichswerten, das Maximum. Die Darstellung der Kennzahlen im Zeitreihenvergleich verdeutlicht diese Besonderheit.

Kennzahlen der INSPE im Zeitreihenvergleich

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je Hilfe-fall in Euro	39.701	29.953	40.596	85.944
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	15,87	13,58	15,28	29,13
Stationäre Aufwendungen je Hilfe-fall	79.882	60.121	68.526	219.606

Die Stadt Neuss gewährt Hilfen nach § 35 SGB VIII nur dann, wenn die Hilfe im Regelsystem der Jugendhilfe nicht durchführbar ist. In solch schwierigen Fällen wird dann, in Zusammenarbeit mit einem Träger, ein individuelles Hilfeangebot erarbeitet.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.7 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Kennzahlen der Eingliederungshilfe sind unauffällig. Einzige Ausnahme bilden die stationären Aufwendungen je Hilfe-fall. Diese sind durch kostenintensive Einzelfälle sehr hoch. Bei den stationären Aufwendungen ab 2019 sind vier kostenintensive Hilfe-fälle für die sehr hohen Aufwendungen verantwortlich.
- Die Stadt Neuss hat die Organisationsstruktur gut an die Bedarfe der Eingliederungshilfe angepasst. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfolgt durch einen Spezialdienst. Die verpflichtende Hospitation in Schulen befürwortet die gpaNRW. Das Modell der Poollösungen von Integrationshelfern wurde an einer Modellschule eingeführt. Die Stadt plant dieses zu erweitern.

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 Neuss** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	21.666	8.344	15.903	19.088	24.532	34.313	20
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	8.895	6.885	10.838	12.555	15.515	21.175	20
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	115.990	49.970	72.377	82.260	90.679	145.193	20
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	13.445	9.601	12.841	15.393	18.519	30.443	16
Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitungen je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	1,49	0,76	1,49	1,86	2,78	4,28	13

Die Stadt Neuss hat für Leistungen der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 3,21 Mio. Euro aufgewendet. Der Großteil dieser Aufwendungen entstand für stationäre Hilfefälle. 2,05 Mio. Euro stehen 17,67 Hilfefällen gegenüber. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind die zweithöchsten im Vergleich. Auch bei der Eingliederungshilfe machen sich die kostenintensiven Hilfefälle bemerkbar. In den Jahren 2019 sind zwei kostenintensive Hilfefälle und 2020 zwei Hilfefälle für Systemsprenger mit Auslandsmaßnahmen hinzugekommen. Bei lediglich 1,6 Hilfefällen mehr, gegenüber dem Jahr 2017, steigt der Transferaufwand um 0,70 Mio. Euro. Dieser Effekt wird ebenso über den Zeitreihenvergleich verdeutlicht.

Stationäre Transferaufwendungen je Hilfefall in Euro im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
83.940	82.496	106.022	115.990

Neben den hohen stationären Aufwendungen wirkt belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall, dass der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen unterdurchschnittlich ist. Hier liegt die Stadt in der Nähe des 1. Viertelwertes. Im Ergebnis führen diese Faktoren dazu, dass die Aufwendungen je Hilfefall überdurchschnittlich sind.

Das Jugendamt der Stadt Neuss verbucht die ambulanten Aufwendungen differenziert, wenn es sich um Leistungen für Integrationshelfer handelt. Dies ist unter Steuerungsaspekten positiv zu bewerten. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind mit 8.895 Euro niedrig. Der ambulante Hilfefall für Integrationshelfer verursacht hingegen Aufwendungen je Hilfefall von 13.445 Euro. Auch dies ist ein unterdurchschnittliches Ergebnis.

Anteil der Hilfefälle Integrationshelfer an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent 2020



Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Neuss den drittniedrigsten Anteil an Hilfefällen für Integrationshelfer an den ambulanten Hilfefällen. Dies wirkt sich begünstigend auf die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall und die Aufwendungen je Hilfefall aus, da die Hilfefälle für Integrationshelfer kostenintensiver sind als die verbleibenden ambulanten Hilfefälle.

Falldichten der Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,57	2,28	3,73	6,01	7,76	11,19	20
Hilfefälle für Integrationshelfer je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	1,49	0,76	1,63	2,55	4,01	6,63	18
Stationäre Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	3,74	0,22	1,54	2,23	4,56	8,96	20

Die Falldichte, bezogen auf 1.000 Einwohner der Altersklasse unter 21 Jahren, gibt Auskunft darüber, wie intensiv Hilfefälle für Eingliederungshilfen bewilligt werden. Bei der Falldichte, bezogen auf die gesamte Anzahl an Hilfefällen, erzielt die Stadt ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Die Falldichte für Hilfefälle für Integrationshelfer ist niedrig. Hier zählt die Stadt Neuss zum Viertel der Kommunen mit der geringsten Falldichte. Leidglich die stationäre Falldichte ist leicht erhöht. Die insgesamt niedrige Falldichte der Stadt Neuss wird durch die Prozessstrukturen positiv beeinflusst. Diese werden nachfolgend dargestellt.

Die Stadt Neuss hat bereits seit dem Jahr 2008 einen eigenen Spezialdienst zur Bearbeitung der Hilfen nach § 35a SGB VIII. Im Jahr 2019 war der Spezialdienst mit 5,90 Vollzeit-Stellen besetzt. Eine Vollzeit-Stelle Eingliederungshilfe bearbeitet in Neuss 26 Hilfeplanfälle. Eine adäquate Personalausstattung ist wichtig, damit unter anderem gesetzliche Fristen und Vertretungsregelungen eingehalten werden. Gerade die Wahrung gesetzlicher Fristen nach § 14 SGB IX ist zentrale Aufgabe des Spezialdienstes. Sofern Leistungen bei der Stadt Neuss beantragt werden, muss die Stadt binnen zwei Wochen die Leistungspflicht prüfen. Erfolgt dies nicht innerhalb der gesetzlichen Frist, wird die Stadt automatisch „leistender Rehabilitationsträger“ und muss die Kosten des Hilfefalles übernehmen (§ 14 Abs. 2 SGB IX).

Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung orientiert sich die Stadt an der Handlungsempfehlung des Landschaftsverbands Rheinland. In Anlehnung an die Handlungsempfehlung wurden im Handbuch für die Sachgebiete ASD und WJH die Kernprozesse „Prüfung § 35a SGB VIII und Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII“ eingeführt. Im Handbuch wird beschrieben, welche durchzuführenden Aktivitäten seitens der Fachkraft durchzuführen sind. Dabei wird differenziert, ob eine kollegiale Beratung notwendig ist oder, ob die Sachlage so klar ist, dass der Hilfefall der Sachgebietsleitung vorgelegt werden kann. Neben dem Antrag auf Eingliederungshilfen für Teilleistungsstörungen bedarf es insbesondere einer medizinisch/fachlichen Stellungnahme zur seelischen Gesundheit nach ICD 10 der WHO. Für den Bereich der Teilleistungsstörungen Lese-Rechtschreib-Schwäche und Dyskalkulie besteht ein eigener Leitfaden. Der Leitfaden findet einheitlich im gesamten Rhein-Kreis Neuss Anwendung.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht, sofern die Teilleistungsstörung den schulischen Kontext berührt. Laut Aussage des Jugendamtes werden Hospitationen immer durchgeführt. Das Handbuch der Sachgebiete ASD und WJH beinhaltet Hospitationen im Schulunterricht als verpflichtende Aktivität in der Klärungsphase, ob ein Leistungsanspruch nach § 35a SGB VIII vorliegt. Bevor es zur Hospitation in der Schule kommt, werden durch das Jugendamt standardisierte Eltern- und Schulfragebögen verschickt. Das Jugendamt beschreibt den Umgang mit den Schulen als positiv. Eingereichte Fragebögen werden in der Regel zeitnah zurückgesendet.

Um der tendenziell steigenden Nachfragen nach Integrationshelfern qualitativ entgegen zu wirken hat die Stadt Neuss zusammen mit anderen Jugendamtskommunen und dem Rhein-Kreis Neuss einen Leitfaden für Poollösungen an Schulen entwickelt („Von der Einzelfallhilfe zum Helferpool“). Die beteiligten Kommunen verfolgen das Ziel, durch den Einsatz systemischer Helferinnen und Helfer einer Stigmatisierung der Kinder entgegen zu wirken und ihre Selbstständigkeit zu fördern. Für die Schulen und die Anbieter von Integrationshilfen ergibt sich durch dieses Verfahren eine Kontinuität.⁴⁰ Um die Effektivität der Poollösungen zu beurteilen wurden diese probeweise an einer Schule eingeführt. Die Erfahrungen der Stadt Neuss mit diesem Modell sind positiv. In Absprache mit dem Schulamt des Rhein-Kreis Neuss sollen die Poollösungen ausgeweitet werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

⁴⁰ vgl. Handreichung für Schulen, von der Einzelfallhilfe zum Helferpool, S. 4

3.7.2.8 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die Stadt Neuss hat hohe Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige und eine sehr hohe stationäre Falldichte. Im besonderen Maße belasten die stationären Eingliederungshilfen § 41 SGB VIII und die stationären Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer § 41 SGB VIII das Ergebnis.
- Das Jugendamt hat die Inanspruchnahme von Leistungen nach § 41 SGB VIII klar im Handbuch definiert. Auch die Verselbstständigung wird in jedem Hilfefall thematisiert. Auf die angespannte Wohnraumsituation hat das Jugendamt über eine Kooperation mit dem Neusser Bauverein im Jahr 2019 reagiert.
- **Feststellung**
Die Stadt Neuss hat keinen eigenen Standard zur Verselbstständigung junger Menschen. Die Verselbstständigung ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung der freien Träger.

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 Neuss** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	36.230	13.541	26.031	31.072	36.562	48.317	20
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	15,29	4,98	6,99	8,68	10,91	15,29	20
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	29,75	9,84	13,77	20,46	22,26	35,86	20
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.499	4.317	6.373	7.499	8.746	9.819	19
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen § 41 SGB VIII in Prozent	41,26	20,50	33,98	39,85	48,63	57,41	19

Der Stadt Neuss sind 2020 Aufwendungen von 5,09 Mio. Euro für 140,58 Hilfefälle entstanden. Dass die Hilfefälle für junge Volljährige in Neuss von hoher Bedeutung sind, lässt sich auch am Anteil der Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen HzE gesamt erkennen. 15,3 Prozent aller Hilfefälle in Neuss betreffen die jungen Volljährigen. In keiner anderen verglichenen Stadt ist dieser Wert höher. Der höchste Anteil an Hilfefällen für junge Volljährige spiegelt sich ebenfalls in der Falldichte wieder. Lediglich eine Stadt im Vergleich hat eine höhere Falldichte als die Stadt Neuss.

Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro



Die hohen Aufwendungen je Helfefall bei gleichzeitig zweithöchster Falldichte führen auch im Einwohnerbezug zu den höchsten Aufwendungen im Vergleich der großen kreisangehörigen Städte. Verantwortlich für die hohen Aufwendungen ist einerseits der niedrige Anteil ambulanter Helfefälle bei gleichzeitig hohen stationäre Aufwendungen je Helfefall und zweithöchster stationärer Falldichte im interkommunalen Vergleich.

Die den Fehlbetrag HzE belastenden Kennzahlen sind nicht auf fehlende Mechanismen in der Hilfgewährung zurückzuführen. Das Jugendamt hat die Voraussetzungen an die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige klar definiert. Die Hilfen für junge Volljährige werden im Handbuchs der Sachgebiete ASD und WJH, ebenfalls im Kernprozess 4.6 Hilfe zur Erziehung, beschrieben. Die Regelungen für Leistungen an Minderjährige finden analoge Anwendung. Das Jugendamt hat als klares Ziel „die Rückführung des jungen Menschen in die Herkunftsfamilie oder aber Verselbstständigung des jungen Menschen bei stationären Maßnahmen“⁴¹ definiert. Generell gilt die Vorgabe, dass mit zunehmenden Alter die Intensität der Hilfen abnimmt. Möchte ein junger Volljähriger Leistungen in Anspruch nehmen, muss hierfür ein eigener Vordruck ausgefüllt werden. Leistungen für junge Volljährige werden intensiv geprüft und begleitet. Die Mitwirkungsbereitschaft ist dabei zwingende Voraussetzung, um Hilfen zu integrieren. Die Hilfen werden grundsätzlich für maximal ein Jahr bewilligt. Hilfeplangespräche sind spätestens alle sechs Monate durchzuführen, bei Bedarf in kürzeren Abständen. Nach einem Jahr muss zwingend ein neuer Antrag auf Hilfe zur Erziehung gestellt werden. Die Verselbstständigung wird in jedem Helfefall individuell geplant und ist fester Bestandteil der Hilfeplangespräche. Ein eigenes Konzept zur Verselbstständigung besteht nicht. Die hohe Falldichte hat jedoch andere Gründe, welche nachfolgend erläutert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Neuss sollte einen eigenen Standard zur Verselbstständigung entwickeln. Ein eigener Standard zur Verselbstständigung kann helfen, die aktuell hohe Falldichte zu reduzieren.

⁴¹ vgl. Stadt Neuss, Handbuch der Sachgebiete ASD und WJH, S. 94

Stationäre Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	56.408	22.154	39.284	46.640	54.412	59.850	20
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII stationär)	17,48	4,27	9,12	11,75	16,02	20,25	20
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	14.127	8.069	13.013	15.987	18.650	25.716	20
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	15,84	6,09	15,42	25,70	32,78	55,04	20
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	60.785	11.706	49.165	54.772	61.290	80.297	20
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	48,34	18,78	45,48	53,92	70,03	74,26	18
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfen je Hilfefall in Euro	73.204	41.363	63.596	70.529	74.122	85.356	18
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfen an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	29,37	0,88	9,72	18,93	28,37	46,09	19

Die Analyse der stationären Hilfefälle zeigt, dass die Stadt Neuss die zweithöchste stationäre Falldichte im Bereich der jungen Volljährigen hat. Dies ist negativ zu bewerten, da die Hilfefälle den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE beeinflussen. Innerhalb aller stationärer Hilfefälle besteht die Auffälligkeit im Bereich der Eingliederungshilfen für junge Volljährige. Bei der Falldichte für Hilfen nach § 41 i.V.m. § 35a SGB VIII gehört die Stadt Neuss zum Viertel der Städte mit der höchsten Falldichte. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall Eingliederungshilfe für junge Volljährige sind überdurchschnittlich.

Stationäre Eingliederungshilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Hilfefälle nach § 41 i.V.m. §35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	17,48	4,27	9,12	11,75	16,02	20,25	20
Aufwendungen für stationäre Eingliederungshilfen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	376	9,28	76,47	123	220	376	18

Die Detailanalyse der stationären Eingliederungshilfen für junge Volljährige verdeutlicht, dass hier ein Treiber der hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige verortet ist. Die Stadt Neuss hat interkommunal die dritthöchste Falldichte für stationäre Eingliederungshilfen nach § 41 SGB VIII. Im Ergebnis führt dies dazu, dass im Einwohnerbezug die höchsten Aufwendungen entstehen. Seit dem Jahr 2017 steigen sowohl die Fallzahlen als auch die Aufwendungen stark an.

Entwicklung der stationären Eingliederungshilfen für junge Volljährige

	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen ein Euro	764.363	865.254	1.195.796	1.775.201
Stationäre Hilfefälle	11,67	13,42	19,08	24,25
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall Eingliederungshilfe § 41 SGB VIII in Euro	65.498	64.475	62.937	73.204

Im Jahreseckvergleich zeigt sich, dass die Aufwendungen je Hilfefall deutlich zunehmen. Sind die Aufwendungen je Hilfefall bis 2019 rückläufig, so steigen diese sprunghaft von 2019 zu 2020 mit rund 16 Prozent an.

Dem Jugendamt der Stadt Neuss ist bekannt, dass die Fälle der Eingliederungshilfe nach § 41 SGB VIII eine besondere Bedeutung spielen. Aktuell befindet sich die Stadt Neuss in mehreren Gerichtsverfahren mit dem Landschaftsverband Rheinland. Laut Aussage des Jugendamtes besteht bei einigen Hilfefällen keine Zuständigkeit mehr. Dies sind Hilfefälle, in denen entweder kein Entwicklungspotential beim Klienten erkennbar ist oder eine geistige Behinderung beim Klienten besteht. Für diese Hilfefälle liegt die Zuständigkeit, nach Meinung der Stadt Neuss, im Bereich des Landschaftsverbands Rheinland. Dieser lehnt diese jedoch ab. Die Stadt Neuss hat diese Fälle einmal quantifiziert. Von 2017 bis 2020 sind Aufwendungen in Höhe von 0,97 Mio. Euro entstanden. Dem gegenüber stehen lediglich drei Hilfefälle.

Ein weiteres belastendes Merkmal bei den Hilfen für junge Volljährige sind die Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer.

Falldichten für UMA nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle UMA § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre(Falldichte § 41 SGB VII ambulant UMA)	1,69	0,00	0,33	0,95	1,71	3,62	18
Hilfefälle UMA § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre(Falldichte § 41 SGB VII stationär UMA)	4,23	0,00	0,37	1,39	2,76	4,93	19

Die stationäre Falldichte für Hilfefälle für UMA ist sehr hoch. Die Stadt Neuss hat mehr Hilfefälle als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die durchschnittlichen stationären Aufwendungen je Hilfefall UMA sind hoch und betragen 59.803 Euro je Hilfefall.

Laut eigenen Berechnungen der Stadt machen die Hilfefälle der Eingliederungshilfen nach § 41 SGB VIII und die Hilfen für UMA nach § 41 SGB VIII über den Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2020 zwischen 57,5 und 62,3 Prozent aller Hilfefälle aus. Die Stadt Neuss begründet den hohen Anteil dieser Hilfefälle mit längeren Laufzeiten in der Jugendhilfe, da die Wohnungsmarktsituation innerhalb des Stadtgebietes stark angespannt ist. Eine stichprobenartige Überprüfung der Stadt Neuss hat dieses Problem bestätigt. Darüber hinaus hat die Stadt Neuss umliegende große kreisangehörige Kommunen angefragt, ob ebenfalls vermehrte Inanspruchnahmen bei Leistungen nach § 41 SGB VIII vorliegen. In drei von vier Städten bestätigt sich die quantitative Zunahme der Fälle bei zusätzlichen Kostensteigerungen.

Um der angespannten Wohnraumsituation entgegenzuwirken, hat die Stadt Neuss im November 2019 eine Kooperation mit der Neusser Bauverein AG geschlossen. Der Neusser Bauverein verpflichtet sich, „ein Kontingent an Wohnungen für die Unterbringung von jungen Erwachsenen, Obdachlosen und Flüchtlingen aus ihrem Bestand zur Verfügung“⁴² zu stellen. Das Kontingent beträgt 75 Wohnungen. Der Verfahrensablauf zur Beantragung einer Wohnung ist standardisiert. Hierfür besteht ein Bogen, welcher ausgefüllt dem Neusser Bauverein überstellt wird. Das Jugendamt hat hierbei die Möglichkeit Priorisierungen anzugeben. Die priorisierten Anträge sollen dann vorrangig bedient werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

⁴² vgl. Kooperationsvereinbarung zwischen dem Neusser Bauverein AG und der Stadt Neuss, S. 1

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

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	49.838	12.783	35.930	46.161	55.397	65.235	19
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,52	0,76	1,73	2,57	3,21	5,77	19
Hilfefälle HzE für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte HzE für UMA)	1,28	0,24	0,54	0,83	1,30	2,02	19

Im Jahr 2020 sind der **Stadt Neuss** Aufwendungen von 2,07 Mio. Euro für 41,51 Hilfefälle entstanden. Die Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Ausländer sind überdurchschnittlich. Dies begründet sich zum Großteil mit den bereits beschriebenen Hilfefällen für UMA nach § 41 SGB VIII. Von 41,51 Hilfefällen insgesamt entfallen 20,01 Hilfefälle (rund 48,2 Prozent) auf die Hilfen für junge Volljährige. Diese Hilfefälle kosten durchschnittlich 59.803 Euro und beeinflussen entsprechend die Aufwendungen für UMA je Hilfefall mit 49.838 Euro überproportional.

Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer ist hoch. Neuss zählt zum Viertel der Städte mit dem höchsten Anteil. Der hohe Anteil an Hilfefällen zeigt sich ebenfalls in der Falldichte für unbegleitete minderjährige Ausländer. Die Falldichte beträgt 1,28 Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. An dieser Stelle wird auf die Problematik der Wohnungssituation im Stadtgebiet Neuss verwiesen, siehe Kapitel 4.7.2.8.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Neuss verfügt über umfangreiche Mechanismen im Fachcontrolling. Lediglich die Wirkung erzieherischer Hilfen wird bislang nur im Einzelfall bewertet.	113	E1	Das Jugendamt sollte ein System entwickeln, wie die Erfahrungen im Rahmen der Hilfeplanung fallübergreifend und standardisiert ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollten die Erfahrungswerte im Anbieterverzeichnis im Fachverfahren hinterlegt sein.	115
Verfahrensstandards					
F2	Die Prozess- und Qualitätsstandards der Stadt Neuss sind im Handbuch für die Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und Wirtschaftliche Jugendhilfe umfangreich beschrieben. Flussdiagramme werden nur auf Ebene der Kernprozesse verwendet. Zeitliche Vorgaben zu einzelnen Prozessschritten bestehen nicht.	116	E2	Das Jugendamt sollte prüfen, ob die Teilprozesse vollständig als Flussdiagramm darstellbar sind. Zusätzlich sollten zeitliche Vorgaben zu jedem Prozessschritt vorhanden sein.	117
F3	Die Stadt Neuss hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch der Abteilung 51.2 beschrieben. Ein eigenes Konzept zur Rückkehrarbeit besteht nicht.	117	E3	Die Stadt Neuss sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen. Hierzu sollte die Abteilung ASD definieren, wie Rückführungsarbeit in Neuss durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann die Abteilung in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.	120
F4	Die Fallbearbeitung wird durch einen verbindlichen und standardisierten Prozess gesteuert. Lediglich verbindliche Laufzeitbegrenzungen bestehen in der Stadt Neuss nicht.	120	E4	Das Jugendamt sollte Laufzeitenbegrenzungen verbindlich regeln. Hierzu können die bestehenden Regelungen zu Hilfefällen mit besonderer Budgetbelastung um Laufzeitbegrenzungen erweitert werden.	122
F5	Die Stadt Neuss prüft konsequent mögliche Kostenerstattungsansprüche. Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen finden sich im Handbuch der Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe nicht wieder.	122	E5	Die Stadt Neuss sollte die Standards zur Prüfung der Kostenerstattungsansprüche im Handbuch der Sachgebiete ASD und Wirtschaftliche Jugendhilfe stärker berücksichtigen.	123

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Bislang bietet das Fachverfahren keine Möglichkeit einer Wiedervorlagefunktion. Die Fachkräfte sind für die Wiedervorlagen der Hilfepläne selbst verantwortlich.	123	E6	Die Stadt sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um die Wiedervorlagefunktion im Fachverfahren zu nutzen. Im besten Fall erhalten die ASD-Sachgebietsleitungen einen Überblick über alle anstehenden Hilfeplangespräche.	124
Leistungsgewährung					
F7	Die Stadt Neuss hat 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird durch den niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle negativ beeinflusst. Dies führt zu hohen Aufwendungen je Hilfefall.	128	E7	Die Stadt Neuss sollte die Entwicklung des Fehlbetrages kritisch analysieren und Maßnahmen entwickeln, um diesen zukünftig zu reduzieren.	129
F8	Die Stadt Neuss hat eine unterdurchschnittliche Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung. Trotz stark steigender Fallzahlen gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Städte mit der geringsten Falldichte.	136	E8	Die Stadt Neuss sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten. Bei weiter steigenden Fallzahlen sind Maßnahmen zu ergreifen, um diesen entgegenzuwirken.	138
F9	Die Stadt Neuss zählt zum Viertel der Städte mit der niedrigsten Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege. Dies ist negativ zu bewerten.	141	E9	Die Stadt Neuss sollte den Bereich der Vollzeitpflege noch intensiver bearbeiten. Über mehr Akquise und adressatengerechte Werbung, zum Beispiel in den sozialen Medien, können bestenfalls neue Pflegefamilien gewonnen werden. Durch eine intensive Betreuung dieser Pflegefamilien können diese an das Jugendamt der Stadt Neuss gebunden werden.	143
F10	Die Stadt Neuss verfügt bislang über kein eigenes Rückführungskonzept. Erste Planungen sind bereits in 2016 erfolgt.	143	E10	Die Stadt Neuss sollte die Planung eines eigenen Rückführungskonzeptes weiter vorantreiben.	144
F11	Die Stadt Neuss hat keinen eigenen Standard zur Verselbstständigung junger Menschen. Die Verselbstständigung ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung der freien Träger.	150	E11	Die Stadt Neuss sollte einen eigenen Standard zur Verselbstständigung entwickeln. Ein eigener Standard zur Verselbstständigung kann helfen, die aktuell hohe Falldichte zu reduzieren.	151

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	152.882	153.810	153.796	153.896
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	27.280	27.646	27.712	27.731
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	32.096	32.527	32.540	32.456

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	20.983.524	21.103.219	24.366.777	27.106.295
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	654	649	749	835
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.991	27.035	28.282	29.487
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.960.347	4.215.408	4.636.872	4.500.820
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.339	10.428	10.163	9.148
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	17.023.176	16.887.811	19.729.905	22.605.475
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	46.438	44.875	48.676	52.910
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	23,36	24,00	26,48	28,32
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	51,10	51,79	52,95	53,52
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	35,96	40,19	39,84	40,35

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	411.803	344.184	374.066	355.367
Hilfefälle	50,17	44,58	57,75	62,83
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	772.666	994.164	1.326.846	1.237.444
Hilfefälle	95,05	119,67	139,40	158,01
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	470.136	606.918	798.469	1.026.826
Hilfefälle	11,58	16,25	21,00	25,83
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.807.752	2.129.609	2.295.632	2.654.612
Hilfefälle	122,25	140,08	150,83	159,33
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	10.374.905	9.438.202	10.759.150	12.402.036
Hilfefälle	166,5	144,83	150,33	163,83
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	509.358	441.802	497.307	945.381
Hilfefälle	12,83	14,75	12,25	11,00
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	3.099.984	3.121.896	3.445.836	3.210.307
Hilfefälle	164,25	156,09	151,75	

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	3.414.870	3.924.130	4.685.048	5.093.165
Hilfefälle	92,34	111,75	130,25	140,58
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)				
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.868.684	3.146.609	2.595.518	2.068.791
Hilfefälle	75,93	63,41	52,84	41,51

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss 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.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Neuss stellt im Service-Portal für Bausuchende weitreichende Informationen und die verschiedenen Antragsformulare bereit, um eine höhere Zahl **genehmigungsfähiger Bauanträge** zu erreichen. So reduziert sie die Bauberatungszeiten und kann die Belegschaft bei gleichzeitig geringer Zahl an Rücknahmen und Ablehnungen von Bauanträgen entlasten. Zusätzlich sollte die Stadt auf das neue Bauportal.NRW verlinken. Zukünftig können Bausuchende über den Antrags- und Dokumentassistenten Bauanträge und Bauvorlagen elektronisch einreichen, was zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht möglich war. Die **Digitalisierung** in der Verwaltung sollte weiterverfolgt werden. Davon profitiert auch die Bauaufsicht bei der Fallbearbeitung. Zudem kann sie so die verpflichtende Umstellung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) ab Januar 2023 gewährleisten.

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

Die Stadt Neuss verzeichnet in der Bauaufsicht 2020 mehr Falleingänge je Vollzeit-Stelle als der überwiegende Teil der Vergleichskommunen. Die **Personalkennzahl** „Falleingänge je Vollzeit-Stelle“ liegt über dem Median. Die Zahl der Bauanträge, die nicht in einem Jahr abgearbeitet werden konnten, steigt über zwei Jahre in erheblichem Maß auf 314 unerledigte Fälle. Die vielen Plangebiete, Sonderbauten und Projekte der „Stabsstelle Projektkoordination 6P“ ziehen neben vielen Bauträgen für Wohnungsbauten auch Neu- und Umbauten im Sozial- und Freizeitbereich, Handel und Gewerbe nach sich. Insbesondere die Bearbeitung der Großprojekte bindet die Amtsleitung und die Belegschaft erheblich. Dazu war in den letzten Jahren die starke Personalfuktuation und damit zeitweise unbesetzte Stellen belastend. Die Stadt sollte den erforderlichen Personaleinsatz laufend beobachten und bedarfsgerecht anpassen.

Der **Prozessablauf** zeigt einen straffen Verfahrensablauf in Neuss. Die **Gesamtlaufzeiten der Bauanträge** liegen unter den Richtwerten. Die Laufzeiten ab mängelfreiem und vollständigem Vorliegen der Bauanträge bis zur Genehmigung können nicht angegeben werden, weil die vorhandene Software in der Bauaufsicht diesbezüglich nicht ausgewertet werden kann. Hierfür sollten die Verfahrensstandseite der Software angepasst und ggf. Auswertungsmodule angeschafft werden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie 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. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie 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.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

In der **Stadt Neuss** leben zum 01. Januar 2020 lt. IT.NRW 153.896 Einwohner. Die Zahl der Einwohner stellt den Maximalwert der Vergleichskommunen. Die Fläche des Stadtgebietes liegt mit fast 100 qkm im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen im mittleren Bereich.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	40	33	47	54	64	97	25
Fälle je qkm	6,18	2,41	3,49	4,22	5,87	9,00	25
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,98	0	1,09	2,99	8,45	36,89	25
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	89,76	50,46	72,08	81,46	89,76	96,58	17
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	9,27	2,93	8,63	11,68	13,21	18,57	17

Die Auswertung erfolgte über die in der Bauaufsicht verwendete Fachsoftware. Auf die Zahl der Bauanträge und den Zeitpunkt der Antragstellung hat die Bauaufsicht grundsätzlich keinen Einfluss. Durch das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 ging die Zahl der Bauanträge im Jahr 2019 landesweit fast in allen Kommunen zurück und steigt 2020 in vielen Kommunen wieder an.

Entwicklung der Fallzahlen für Neuss

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	7	6
Bauanträge	451	609
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	384	552
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	67	57

Die Stadt Neuss verfolgt das Ziel, Einwohner und Arbeitsplätze zu erhalten und neu anzusiedeln, bereits seit vielen Jahren. Dafür werden Konzepte zur Verbesserung der Infrastruktur, des ÖPNV, dem Bau von bezahlbarem Wohnraum aufgestellt sowie immer wieder Neubaugebiete konzipiert.

Für ausgewählte Großprojekte wurde im März 2017 dezernatsübergreifend eine „Stabsstelle Projektkoordination 6P“ eingerichtet. Sie ist unmittelbar dem Dezernat 6 Planung, Bau und Verkehr zugeordnet. Sie soll Planungs-, Genehmigungs- und Bauprozesse koordinieren, jederzeit

einen umfassenden Blick auf geplante und im Bau befindliche Bauprojekte ermöglichen und vorantreiben. Hierfür gibt es eine klare Organisationsstruktur und verbindliche Regelungen zur Berichtspflicht, insbesondere für den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand. Im Einzelnen reichen die Tätigkeiten für den modernen Städtebau von der Investorenakquise über die Grundstücks- und Erschließungsplanung, die Einbindung in Bebauungspläne, die Abstimmung der Bauvorhaben mit maßgeblichen Ämtern, Fachbehörden und z. B. der Feuerwehr sowie die rechtliche Absicherung der Projekte und sind jederzeit vorrangig zu behandeln.

Zu diesen vorbereiteten und jeweils in mehreren Bauabschnitten umzusetzenden Großprojekten zählen z. B.

- das größte Gewerbegebiet in Neuss Holzheim an der Kreitzer Straße mit rund 400.000 m² Fläche als attraktives Angebot zur möglichen Verlagerung von in Neuss ansässigen Betrieben zum Verbleib am Standort Neuss,
- die Entwicklung des neuen Stadtquartiers mit autofreiem Innenhof auf dem Gelände des ehemaligen St.-Alexius-Krankenhauses und der Sauerkrautfabrik rund um den Alexianerplatz mit rund 700 Wohneinheiten, z. T. mit öffentlich gefördertem Wohnraum, in mehreren Bauabschnitten, u.a. Teilabriss von Gebäudekomplexen, Umnutzung verbleibender Gebäude sowie Neuerrichtung von Mehrfamilienhäusern in unmittelbarer Nachbarschaft des Klosters Immaculata und dessen Klostergarten und Altenheim,
- die Entwicklung und Umnutzung des „Werhahn“-Areal mit ehemaligen Lagerhäusern der Neusser Lagerhausgesellschaft zwischen Düsseldorfer Straße bis zum Hafenbecken I durch Teilabriss und Neuerrichtung zu einem Mischgebiet für Wohnraum und Hotelstandort sowie Flächen für Gewerbe wie Fitness und Büros,
- das Gelände der ehemaligen Schraubenfabrik, das nördlich des Neusser Hauptbahnhofs zu einem neuen innerstädtischen Quartier auf 65.000 m² mit Namen „Inbusviertel“ entwickelt wird. Es erfolgten Abstimmungen mit dem LVR-Amt für Denkmalpflege⁴³ und der Abteilung Denkmalangelegenheiten im Amt für Bauberatung und Bauordnung in Neuss. Verbleibende schützenswerte Fabrikgebäude sollen später der Öffentlichkeit zugänglich sein. Das übrige Areal wird freigeräumt und innerhalb eines Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ISEK) über einen städtebaulichen Wettbewerb für Wohnraum, nicht störendes Gewerbe, Dienstleistungen, Nahversorger, Grünverbindungen und Infrastruktur entwickelt,
- die Entwicklung des vormaligen Neusser Fertigungsstandortes der Firma Pierburg im Bebauungsplan Barbaraviertel auf einer Fläche von über 50.000 m² zu einem gemischt genutzten Quartier mit Geschosswohnungsbau in unmittelbarer Nachbarschaft zu ansässigen Industriebetrieben,
- die Ergänzung von Hammfeld II (West) mit Möbel- und Fahrradfachmarkt auf einem Gelände mit 17.500 m², Gestaltung einer Grünanlage als Abgrenzung zu Hammfeld I und dem Rheinpark-Center mit etwa 140 Einzelhandelsgeschäften, Gewerbegebieten und

⁴³ Landschaftsverband Rheinland

Dienstleistungszentren, Neusser Galopprennbahn sowie dem Rheinpark der Euroga (Radwegnetz in Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden).

Diese Großprojekte umfassen oft neben der Durchführung von Wettbewerben eine außergewöhnliche Vorbereitung in der Planung und Koordination zur Umsetzung des Projektes an sich und nicht zuletzt auch langwierige Verhandlungen mit Beteiligten, von städtebaulichen bis zu rechtlichen Fragen, Bebauungs- und Nutzungsplanänderungen, Verträglichkeitsuntersuchungen, Immissionsschutz, Bürgerbeteiligungen und Klageverfahren. Dies führt zu erheblichem Aufwand im Amt 63 Bauberatung und Bauordnung durch Zuarbeit für die Projektsteuerung. Mit der Umsetzung der genannten Großprojekte geht oft eine hohe Anzahl an Wohneinheiten und Projekten für Gewerbe und Dienstleistung sowie eine begleitende Sozial- und Verkehrsinfrastruktur einher und führt zu nachfolgenden Anforderungen hinsichtlich der Plätze in Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser und Seniorenheimen sowie im Freizeitbereich, Handel und Gewerbe.

Darüber hinaus gibt es in der Stadt Neuss mehrere weitere Großprojekte, wie z. B. das Neubaugebiet Blausteinweg im Stadtteil Holzheim als Klimaschutzsiedlung mit erforderlicher Änderung des Flächennutzungsplans (Landesprogramm „100 Klimaschutzsiedlungen in Nordrhein-Westfalen“), die Bauanträge von der Neusser Bauverein AG und dem Gebäudemanagement der Stadt Neuss sowie der vielen weiteren Beteiligungsgesellschaften in Neuss.

Daneben werden verschiedene Plangebiete in Neuss, insbesondere für bezahlbaren Wohnraum, mit über 2.000 Wohnungen – langfristig insgesamt über 5.000 Wohnungen – konzipiert. Vorrangiges Ziel des Kooperationsvertrages 2020 bis 2025 „Aktiv für Neuss im Neusser Stadtrat“ ist es, statt reiner Wohngebiete so genannte Mischgebiete zu entwickeln, in denen sich auch nicht störendes Gewerbe und soziale Gemeinschaftseinrichtungen ansiedeln. Auch der mehrjährige Entwicklungs- und Erneuerungsprozess zur Gestaltung von Ortsmittelpunkten zur Aufwertung der südlichen Stadtteile, Maßnahmen zur Umsetzung des Räumlichen Strukturkonzepts 2025+ für die städtebauliche Entwicklung der Stadt Neuss und die vielen Einzelbaumaßnahmen zu nennen. Hierbei sollen sich Ein- und Mehrfamilienhäuser städtebaulich in die nähere Umgebung einfügen.

Diese Vorhaben stehen in einer Reihe von abgeschlossenen, laufenden und neuen Projekten und haben erheblichen Einfluss auf die Zahl der Falleingänge bei der Bauaufsicht. Sie erfordern eine vorausschauende Personaleinsatzplanung (vgl. Kapitel 5.3.6 Personaleinsatz).

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Stadt Neuss erledigt ihre Aufgaben rechtskonform und hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen ein. Dies reduziert etwaige Angriffspunkte für Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit für die Beteiligten im Genehmigungsverfahren.

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

Die Mitarbeitenden orientieren sich an der Landesbauordnung und der Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) in der jeweiligen Fassung. Sie werden regelmäßig über externe Veranstaltungen, Inhouse- oder digital durchgeführte Seminare geschult. Fristen werden dem Sachverhalt angemessen, jedoch mit Blick auf möglichst kurze Gesamtlaufzeiten gesetzt.

Die vorgeschriebene Frist zur Vorprüfung beträgt gemäß § 71 Satz 1 BauO NRW 2018 zwei Wochen. In dieser Zeit hat die Bauaufsichtsbehörde die Prüfung durchzuführen und den Bauantragstellenden eine entsprechende Mitteilung zu machen, welche Unterlagen noch beizubringen sind oder ob Mängel bestehen. Nach Aussage der **Stadt Neuss** werden die Fristen der Prüfung nach Eingang des Bauantrages von der Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter immer eingehalten. Jede bzw. jeder ist vom Eingang des Bauantrages bis zur Genehmigung oder (seltenen) Ablehnung für das Bauantragsgesuch verantwortlich. Das Stadtgebiet ist in zwei Bezirke aufgeteilt: Bezirk I „Innenstadt und Hafen“ und Bezirk II „Südstadt“.

Wenn der Bauantrag vollständig vorliegt, wird eine einfache Eingangsbestätigung verschickt. Bei vielen Bauanträgen ist erforderlich, dass die Sachbearbeitung nach der Vorprüfung eine so genannte qualifizierte Eingangsbestätigung mit einer Mängelliste schreibt, weil die Unterlagen nicht mängelfrei oder vollständig sind. Gleichzeitig erfolgen die Fristsetzung und der Hinweis auf die Rücknahmefiktion⁴⁴ sowie der Gebührenbescheid. Die meisten Bauanträge werden in Neuss von Architektur- und Ingenieurbüros gestellt.

Die Beteiligung der Fachämter und Behörden wird anschließend möglichst gleichzeitig durchgeführt. Sollte die mit dem Bauantrag eingereichte Anzahl der Ausfertigungen dafür nicht ausreichen, werden mit der Eingangsbestätigung weitere angefordert. So ist gewährleistet, dass auch die Sechs-Wochenfrist nach Vorliegen des mängelfreien und vollständigen Bauantrags im einfachen Baugenehmigungsverfahren zur Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der zu beteiligenden Fachbehörden in der Stadt Neuss fast immer eingehalten wird und eine Verlängerung der Frist nur selten erforderlich ist. Wenn nachbarliche Belange berührt sein könnten, werden die Antragstellenden bereits frühzeitig auf die erforderliche Zustimmung der Nachbarn hingewiesen. Möglichst wird die Zustimmung von Eigentümern angrenzender Grundstücke über die Antragstellenden beigebracht. Insgesamt kann so die Gesamtlaufzeit der Verfahren verkürzt werden.

Die Frist ist jedoch nicht zu halten bei Großprojekten, umfangreichen oder komplizierten Befreiungen oder Abweichungen, insbesondere bei erforderlicher Zustimmung von Baulastgebern oder Angrenzern. Auch Nutzungsänderungen in Bestandsgebäuden oder komplexe Bauvorhaben führen dazu, dass die Frist verschiedentlich nicht eingehalten werden kann. Dann steht die Bauaufsicht in Kontakt zu den Antragstellenden und es wird versucht, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen.

Alle Fristen werden auf der Verfahrensstandseite der Fachsoftware eingetragen und Termine auf Wiedervorlage gelegt. Nach drei Jahren erlischt die Baugenehmigung, wenn nicht innerhalb dieser drei Jahre nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens begonnen wurde oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen worden ist. Dann gilt der Fall als erledigt.

⁴⁴ angemessene Frist zur Beibringung von Unterlagen, nach Verstreichen der Frist gilt der Antrag als zurückgenommen

→ **Feststellung**

Die Gebühren setzt die Stadt Neuss auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest. Kennzahlen zur Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht werden nicht gebildet.

Sämtlicher Schriftverkehr erfolgt über das Softwareprogramm. Wichtige Unterlagen werden zusätzlich ausgedruckt und in die Papierakte geheftet. Die Berechnung der Gebühren für die Bauaufsicht der Stadt Neuss erfolgt auf Grundlage der AVerwGebO NRW und den Handlungsempfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages automatisch über Festlegungen in der Fachsoftware der Bauaufsicht.

Verschiedene Gebührentatbestände wurden besprochen. Insbesondere die anfallenden Gebühren für die Vorprüfung des Bauantrages aufgrund der aktuellen Gesetzeslage: Im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion könnten für den Verwaltungsaufwand nachträglich keine Gebühren mehr erhoben werden. Ebenso wurde die Gebührenerhebung für die Genehmigung oder Ablehnung eines Bauantrages sowie anfallende Gebühren für die erforderliche Zustimmung der Nachbarn, sofern sie nicht von den Antragstellenden beigebracht wird, erörtert. Seitens der Amtsleitung wurde bestätigt, dass die vorgesehenen Gebühren im Rahmen der AVerwGebO NRW vereinnahmt werden.

Kennzahlen werden in der Bauaufsicht der Stadt Neuss bisher nicht gebildet. Bisher waren die Zufriedenheit der Belegschaft und der Service für die Antragstellenden bis zur zeitnahen Baugenehmigung maßgebliche Ziele für die Arbeit in der Bauaufsicht. Auf die Steuerung durch Kennzahlen gehen wir in Kapitel 5.3.9 Transparenz und Steuerung weiter ein.

→ **Empfehlung**

Die Gebühren sollten zumindest stichprobenhaft hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe frühzeitig reagieren und die entsprechenden Gebührentatbestände und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Durch die parallele Bearbeitung in der Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren.

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

Der Geschäftsprozess der **Stadt Neuss** erfolgt effizient und rechtssicher zur Genehmigung oder zur (seltenen) Ablehnung eines Bauantrages. Bisher werden die Genehmigungsverfahren neben der führenden Papierakte zusätzlich digital in der Fachsoftware bearbeitet. Es gibt verschiedene Bearbeitungsbögen für die Genehmigungsverfahren (Genehmigungsfreistellung, ein-

faches und normales Genehmigungsverfahren). Sie werden zwingend bei jedem Vorgang verwendet und sind digital auszufüllen. Ziel ist, die notwendigen Schritte zügig und rechtssicher zu bearbeiten, Verzögerungen auszuschließen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse mit Hilfe der Fachsoftware sowie der Notwendigkeit zur vollständigen Digitalisierung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) gibt es im Kapitel 5.3.5 Digitalisierung.

→ **Empfehlung**

Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies verbessert darüber hinaus den Service, z. B. bei Rückfragen der Bau-suchenden, und verkürzt die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Er ist als Anlage diesem Bericht zur Bauaufsicht beigelegt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind so bei der Betrachtung leichter erkennbar.

- Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren führt bei der Stadt Neuss effizient und klar strukturiert zur Baugenehmigungsentscheidung. Notwendige Beteiligungen werden frühzeitig eingeleitet, sodass das Verfahren beschleunigt wird. Das Vier-Augen-Prinzip als ein Aspekt der Korruptionsprävention ist gewährleistet.

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

Das einfache Baugenehmigungsverfahren folgt bei der **Stadt Neuss** einer klaren Linie. Dadurch weist der Prozessablauf für eine Beschleunigung des Verfahrens kaum Ansatzpunkte auf. Beispielsweise wird die Vorprüfung hinsichtlich der Hausnummern- und Flurstücksangabe unmittelbar nach Eingang der Genehmigungsunterlagen gestartet und der Amtsleitung bei Relevanz parallel eine Ausfertigung zur Kenntnisnahme weitergeleitet. Ansonsten verteilt die jeweilige Sachgebietsleitung in den beiden Bezirken des Stadtgebiets die eingehenden Vorgänge nach Auslastung an die zugeordneten Sachbearbeitenden. Wichtige Genehmigungsverfahren in Neuss, insbesondere die aus der Stabsstelle Projektkoordination 6P für Großprojekte, werden in den Bezirksausschüssen über den Beigeordneten oder das Büro des Bürgermeisters bekannt gemacht.

Es gibt ein Organigramm mit Zuständigkeitsregelungen und eine schriftliche, personenbezogene Unterschriftenregelung für das Amt 63 „Amt für Bauberatung und Bauordnung“. Ein Wissenskataster mit objektiven Beurteilungskriterien für Ermessensentscheidungen ist nicht vorhanden. Einzelfall- oder Ermessensentscheidungen basieren auf Erfahrungswissen oder den Absprachen in der wöchentlich stattfindenden Arbeitsgruppe. Hier werden alle die Bauaufsicht

betreffenden Sachverhalte, Entwicklungen oder Neuerungen besprochen, wie z. B. die Digitalisierung oder Veränderungen aus der neuen Bauordnung. Oft sind andere Abteilungen eingeladen, wie z. B. das Amt für Stadtplanung oder die Feuerwehr. Diese Arbeitsgruppe trifft sich seit einiger Zeit i.d.R. digital über Videokonferenz. Wichtige Entscheidungen werden protokolliert und sind maßgeblich für die weitere Arbeit in der Bauaufsicht. Über Schlagworte können Entscheidungen und Ausführungen zu bestimmten Sachverhalten aufgefunden werden.

Bei relevanten Baugenehmigungen wird die grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit bei Einzelfallentscheidungen ebenfalls in der Arbeitsgruppe besprochen. Damit soll auch eine gleichmäßigere Beurteilung ähnlich gelagerter Fälle innerhalb des Stadtgebietes erreicht werden. So geht das Erfahrungswissen nicht verloren und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle ist sichergestellt. Dies führt zur routinierten Bearbeitung von Fällen und steigert die Teamzugehörigkeit. Das Vier-Augen-Prinzip ist durch die jeweilige Sachgebietsleitung gewährleistet und die Abstimmung mit Vorgesetzten jederzeit in offener Kommunikation, auch über die Teambesprechungen hinaus, möglich.

Auch werden interne und externe Beteiligungen der Ämter und Behörden nach der grundsätzlich festgestellten Genehmigungsfähigkeit aus baurechtlicher Sicht so früh wie möglich eingeholt. Dies geschieht auch bei geringfügig unvollständigen Anträgen, wenn die fehlenden Unterlagen nicht für die Beteiligung benötigt werden.

Wenn die Bauantragsunterlagen nicht vollständig oder unzureichend sind, wird den Bauwilligen nach der inhaltlichen Prüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt, Unterlagen nachzureichen. Bleiben die Mängel nach Ablauf der Frist bestehen, greift unmittelbar die gesetzliche Rücknahmefiktion. Wenn im späteren Genehmigungsverfahren die erforderliche Beibringung von Unterlagen nicht erfolgt, wird zum Vorgang Rücksprache mit der Sachgebiets- oder Amtsleitung genommen oder der Vorgang ist Gegenstand der wöchentlichen Arbeitsgruppe. Dann wird eine Anhörung mit den Beteiligten mit dem Ziel der Heilung angesetzt. Verläuft sie ergebnislos, werden diese Bauanträge abgelehnt und müssen ggf. neu gestellt werden. Die Stadt Neuss versucht immer, genehmigungsreife Bauanträge zu erlangen. Im Jahr 2020 gab es keine Ablehnungen, im Jahr 2019 vier. In diesen Fällen werden das Bauverwaltungsamt und das Rechtsamt einbezogen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete (insbesondere im Außenbereich), der Umwelt- und Immissionsschutz, Altlasten im Boden, Denkmalbereiche und die Verkehrsinfrastruktur die Arbeit der Bauaufsicht. Dadurch sind unterschiedliche interne und externe Ämter und Behörden am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen, beispielsweise der Kreis, die Bezirksregierung, die obere Wasserbehörde, der Erftverband, die Hafенbetriebe Neuss⁴⁵, die RWE AG, die Landwirtschaftskammer NRW oder Straßen.NRW. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus, die nach Möglichkeit sternförmig parallel eingeholt werden:

⁴⁵ Neuss-Düsseldorfer Häfen GmbH & Co. KG

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,16	2,12	3,14	3,99	5,46	9,68	20
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,96	1,94	2,74	3,80	4,57	9,09	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,20	0,20	0,41	0,59	0,83	1,63	17

In Neuss werden nur die notwendigen Stellungnahmen eingeholt. Nur in Einzelfällen erfolgen Sammelanfragen an den Rhein-Kreis-Neuss, wo eine Koordinierungsstelle für die Beteiligung einzelner Ämter eingerichtet ist. In der Regel werden die entsprechenden Stellen gezielt einzeln angeschrieben, um die Gesamtlaufzeit möglichst gering zu halten.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Neuss baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.

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

Der Rat der **Stadt Neuss** hat bereits im Jahr 2014 die Zukunftskommission „Digitale Agenda“ ins Leben gerufen, um die digitale Entwicklung und die erforderliche Infrastruktur voranzutreiben. U. a. sollte das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“ (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen – EGovG NRW) umgesetzt werden.

Bauanträge können bisher in der Stadt Neuss nicht digital angenommen werden. Informationen finden Bauwillige im Serviceportal Neuss – Bauen und Wohnen. Bauantragsformulare können interaktiv ausgefüllt, bisher jedoch nicht online übermittelt werden. Für den papierlosen Bauantrag sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW⁴⁶ eingerichtet werden: Die digitale Übermittlung der Bauanträge mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal ist möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) unterstützt die Bauaufsichtsbehörden bei der Einrichtung der digitalen Geschäftsprozesse.

⁴⁶ Die d-NRW AöR ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die zum 01. Januar 2017 durch das Land Nordrhein-Westfalen errichtet worden ist und als Onlinezugangsgesetz-Koordinierungsstelle zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW beiträgt. Sie verantwortet das Konzept und die technische Realisierung des Bauportal.NRW.

Für das Bauantragsverfahren mit Eingang der Unterlagen in Papierform wird eine digitale Stammakte in der Fachsoftware für die Bauaufsicht angelegt. Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt. So kommt es bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen. Die Stadt führt so genannte Hybridakten, teils als Papierakte, teils mittels Fachsoftware in der Bauaufsicht.

Baugenehmigungen mit allen Unterlagen bis hin zum Gebührenbescheid werden in Papierform verschickt. Teilweise sind die Beteiligungsverfahren, insbesondere der Schriftverkehr mit internen Ämtern, digitalisiert und der Schriftverkehr wird zunehmend elektronisch geführt. Dadurch wurde bereits eine messbare Verkürzung der Laufzeiten festgestellt, hauptsächlich durch die eingesparten Postwege.

Grundsätzlich sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglicht werden, um schnell auf die Daten und Verfahrensstände zuzugreifen und einen guten Gesamtüberblick zu haben. Die Software dient dazu, den Ablauf der Genehmigungsverfahren zu unterstützen, im besten Fall zu vereinfachen und zu beschleunigen und damit die Bearbeitungsdauer zu optimieren. In die Software eingearbeitete Checklisten, Textbausteine und die Fristenkontrolle erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Eine frühzeitige Digitalisierung, z. B. durch Scannen eingehender Unterlagen sofort nach Antragseingang, ist sinnvoll und könnte den Bearbeitungsprozess der Genehmigungsverfahren insgesamt beschleunigen. Dazu sollten die aktuellen Bebauungspläne, Grundstücks- und Bestandsdaten sowie die Baulasten digital vorhanden sein.

Technischer Standard sollte die Nutzung der digitalen Bauplattform werden: Wenn die Antragstellenden den Bauantrag übermitteln, wird automatisch eine Stammakte angelegt, und alle Beteiligten – auch im Stellungnahmeverfahren – haben Zugriff auf die freigegebenen Ordner. In der Bauaufsicht der Stadt Neuss sollten die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und Bearbeitung von umfangreichen Bauantragsunterlagen geschaffen werden. Dazu gehören neben dem erforderlichen Datenvolumen in der DMS-Schnittstelle⁴⁷ für den reibungslosen Ablauf die erforderliche Hardware zum Einscannen und Bearbeiten von großen Plänen, Statikberechnungen, Gutachten usw. Dies reduziert den Aufwand in der Bauaufsicht erheblich und ermöglicht jederzeit eine Schnellübersicht über den Stand des Verfahrens und alle wichtigen Entscheidungen. Zudem werden die Möglichkeiten zum flexiblen Arbeitsplatz und im Außendienst vereinfacht. Auch die spätere elektronische Archivierung wird erleichtert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und Bearbeitung aller Bauantragsunterlagen schaffen, um den Service weiter zu verbessern, den Aufwand im Postversand zu verringern und die Verfahren zu beschleunigen.

Darüber hinaus verpflichtet das Online-Zugangsgesetz (OZG) Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Somit sind die Kommunen nach dem Stand von 2019 verpflichtet, auch Bauanträge spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, also auch digital anzunehmen.

⁴⁷ Das Dokumenten-Management-System (DMS) ermöglicht die datenbankunterstützte Bearbeitung und Archivierung von Dokumenten in elektronischer Form.

Bislang ist in Neuss das Amt 10 Verwaltungsdigitalisierung für eine umfassende Umstellung auf die digitale Bearbeitung zuständig. Es steht in ständiger Kommunikation mit ausgewählten Mitarbeitern der Bauaufsicht für die praktische Umsetzung zur Erfüllung der Forderungen aus dem OZG. Der digitale Regelbetrieb muss ab Anfang 2023 aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) muss die Stadt Neuss die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung sollte ein Konzept mit Meilensteinen aufgestellt werden. Ziel muss sein, das Antragsverfahren von Bauanträgen ab 2023 vollumfänglich digital abzuwickeln.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

In der Stadt Neuss sind mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in vielen Vergleichskommunen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt trotz kurzer Laufzeiten für die Bearbeitung erheblich: Im Jahr 2019 wurden rechnerisch 111 Bauanträge nicht abschließend bearbeitet. Im Jahr 2020 waren es mit weiteren 203 in Summe schon 314 nicht erledigte Bauanträge.

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

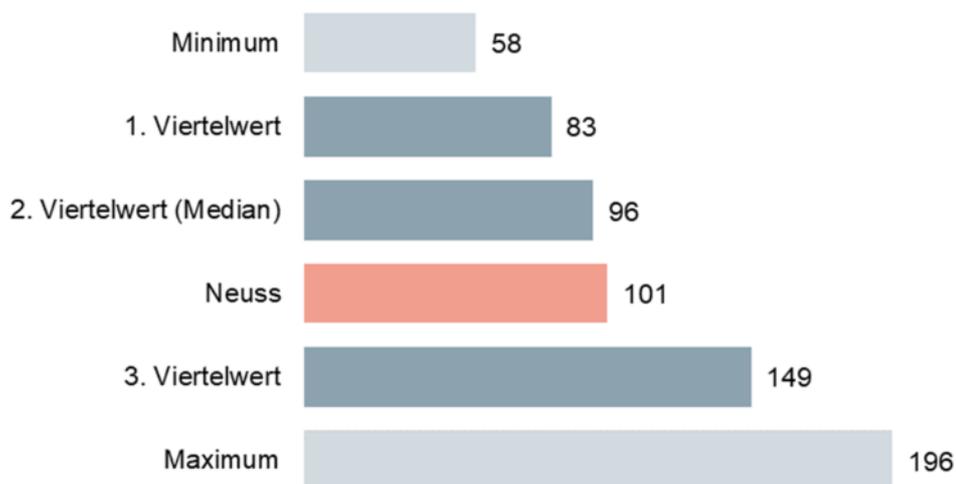
In der **Stadt Neuss** ist sämtliches Personal, das vom Eingang der Bauantragsunterlagen über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags inkl. der Bauberatung mit dem Verfahren beschäftigt ist, direkt im Dezernat 6, Amt 63 für Bauberatung und Bauordnung, angesiedelt. Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Fallbearbeitung eines Bauantrages bis zum Bescheid zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung inkl. der Vorzimmer-tätigkeiten berücksichtigt. Auch der Gebührenbescheid und das Archivieren des Antrags gehören dazu. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht, wie beispielsweise der Denkmalschutz, sind nicht mit eingeflossen. Ebenso bleiben die Aufgaben des Sachgebiets Bauverwaltung, also ordnungsbehördliche oder Bußgeldverfahren, Bauüberwachung, Abnahmen, Brandschauen, wiederkehrende Prüfungen usw., unberücksichtigt.

Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In den nachstehenden Kennzahlen für 2020 sind 6,93 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,55 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ beinhaltet die Baugenehmigung und die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide inkl. Bauberatung, jedoch ohne den Overhead-Anteil.

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

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ in Neuss wie auch in anderen Kommunen nur teilweise möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert die sechs im Jahr 2020 eingegangenen Freistellungsanzeigen, die 609 Anträge im Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie 87 förmliche Bauvoranfragen auf 702 „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung mit 6,93 Vollzeit-Stellen gegenüber:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Grundsätzlich sollten die eingehenden Fälle den Personaleinsatz in der Bauaufsicht bestimmen. Die im Kapitel 5.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen genannten Großprojekte, Neubaugebiete und Bauvorhaben oder sich ändernde Rahmenbedingungen wie eine neue Bauordnung, neue Fachsoftware oder die Einarbeitungszeiten neuer Kollegen oder Kolleginnen haben Auswirkungen für die Besetzung in der Bauaufsicht. Aufgrund der neuen Bauordnung NRW 2018 wurden 2019 viele Bauanträge zurückgehalten und 2020 umso mehr eingereicht. Die Großprojekte bedeuten darüber hinaus auch in den nächsten Jahren einen enormen Arbeitsaufwand im Amt für Bauberatung und Bauordnung.

Bauanträge sind fristgerecht zu bearbeiten und werden entsprechend vorrangig behandelt. Besonders wichtig sind die Großprojekte mit allen Nebenarbeiten. Die Stadt Neuss bemisst die Stellenbesetzung am ermittelten Bedarf für die Fallbearbeitung. Bei hohem Fallaufkommen und geringen Personalressourcen werden andere, in diesem Prüfrahmen nicht betrachtete Aufgaben der Bauaufsicht nachrangig abgearbeitet. Auf die Einhaltung von Fristen und eine effiziente Bearbeitungszeit wird in Neuss bisher immer geachtet (vgl. Kapitel 5.3.2 Rechtmäßigkeit).

Die Stadt Neuss beschäftigt in der Bauaufsicht qualifiziertes Fachpersonal wie Architektinnen und Ingenieure. Gleichwohl ist bei Personal-Fluktuation eine Einarbeitungszeit erforderlich, selbst wenn das Personal vorher in anderen Bauaufsichten gearbeitet hat: Das Stadtgebiet, die Projekte und die Arbeitsabläufe, Ordnungsverfügungen, Satzungen usw. müssen bekannt sein. Eine hohe Zahl an Fällen je Vollzeit-Stelle bedeutet, dass die Sachbearbeitung weniger Zeit pro Fall aufwenden kann, wenn alle eingehenden Fälle zeitnah abgearbeitet werden müssen. Dies erfordert kurze Laufzeiten im Genehmigungsverfahren (vgl. Kapitel 5.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren), führt möglicherweise jedoch zu Überlastung bzw. einer höheren Fehlerquote.

Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die Stadt Neuss 2020 steigende Falleingänge gegenüber 2019 zu verzeichnen hat: von insgesamt 515 auf 702 Fälle. 2019 standen für 515 Fälle 6,68 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung zur Verfügung. Demnach wies die Stadt Neuss 2019 einen Wert von 77 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung auf. Der Median lag 2019 höher als 2020, nämlich bei 104 Fällen je Vollzeit-Stelle, der erste Viertelwert bei 75 Fällen je Vollzeit-Stelle. Mit der Kennzahl 2019 ordnete sich die Stadt Neuss noch nahe dem 1. Viertelwert ein. Demnach sind 2020 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen. Inzwischen liegt die Stadt Neuss über dem Median der Vergleichskommunen.

Trotz des steigenden Fallvolumens und teilweise sehr aufwändiger Projekte wurde die Abteilung für Bauberatung mit vier sachbearbeitenden Stellen im Jahr 2019 aufgelöst. Seitdem wird die Bauberatung im Rahmen der Bearbeitung der Baugenehmigungen durchgeführt. Aufgrund des Zeitaufwands wird auf die Notwendigkeit einer förmlichen Bauvoranfrage hingewiesen, was zu einer höheren Zahl an Voranfragen führt: Die Zahl der Bauvoranfragen steigt von 57 im Jahr 2019 auf 87 im Jahr 2020. Bzgl. der Bauberatung verweisen wir auf das entsprechende Kapitel 5.3.7.

Gleichzeitig steigt die Zahl der unerledigten Bauanträge von 2019 auf 2020 stark an. Soweit die Kommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in den Vergleich gestellt. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Betrachtung zur Auslastung der Beschäftigten einbezogen werden. Steigende unerledigte Fälle können ebenfalls ein Indiz für eine zu hohe Auslastung der Bauaufsicht sein.

Die Stadt Neuss konnte die Anzahl der unerledigten Bauanträge durch eine Datenmigration nicht ordnungsgemäß ermitteln. Die Ausgangslage an unerledigten Bauanträgen aus den Vorjahren ist nicht bekannt, denn unerledigte Bauanträge können im System noch geführt werden, wenn sie nicht konsequent vollständig abgeschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die unerledigten Bauanträge auswerten, auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Hierzu kann eine Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.

Hilfsweise hat die gpaNRW aus den erfassten Fallzahlen für das Jahr 2019 ermittelt, dass allein aus dem Jahr 2019 zum 01. Januar 2020 noch 111 Fälle unerledigt geblieben waren:

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019	k.A.
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	451
- zurückgenommene Bauanträge 2019	9
- Baugenehmigungen 2019	327
- Ablehnungen 2019	4
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	111

Würde mit dem errechneten Wert zum 01. Januar 2020 von 111 und den Fallzahlen 2020 weitergerechnet, ergibt sich zum 01. Januar 2021 ein Wert von 314 unerledigten Fällen:

Grundzahlen	2020
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	111
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	609
- zurückgenommene Bauanträge 2020	16
- Baugenehmigungen 2020	390
- Ablehnungen 2020	0
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021	314

Die Einzelbetrachtung der beiden Jahre 2019 und 2020 zeigt, dass jeweils deutlich weniger Fälle bearbeitet werden konnten als eingegangen sind. Im Jahr 2019 wurden rechnerisch 111 Bauanträge nicht abschließend bearbeitet, im Jahr 2020 waren es weitere 203 und damit in Summe 314 unerledigte Bauanträge.

Die steigenden Zahlen und Kennzahlen deuten auf ein großes Arbeitsvolumen für die Belegschaft und drohende Überlastung hin. Dies zieht möglicherweise eine höhere Fehlerquote nach sich und kann zu Unzufriedenheit bis hin zu höheren Krankenständen führen. Arbeitsrückstände müssen realistisch und konkret eingeschätzt werden, sodass überlegt werden kann, ob und welche Maßnahmen und wann zur Gegensteuerung ergriffen werden müssen. Die sich in der Umsetzung befindlichen Großprojekte und die Einbindung in die Projektgruppe 6P erfordern neben den „normalen“ Fällen die rechtzeitige Personalbedarfsplanung anhand der zu erwartenden Fälle. Detaillierte Überlegungen seitens der Amtsleitung wurden bereits vorgenommen und ein Mehrbedarf festgestellt, bisher jedoch nur teilweise realisiert.

Im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ergibt sich für 2020 eine Kennzahl in Höhe von 51,6 Prozent. Diese Berechnung ist zwar nicht valide für den Vergleich, da der Ausgangswert der aus dem Jahr 2018 noch unerledigt gebliebenen Bauanträge zum 01. Januar 2019 nicht bekannt ist. Es zeigt sich von 2019 nach 2020 eine deutlich steigende Tendenz in den unerledigten Fällen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass das eingesetzte Personal das Arbeitsvolumen nicht bewältigt hat. Im interkommunalen Vergleich liegt Neuss mit über 50 Prozent gem. nachstehender Tabelle fast beim dritten Viertelwert.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	6,57	22,83	28,66	55,53	230	14
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide) in %	7,35	4,15	10,37	15,61	19,71	34,19	23
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	60	43	61	83	115	163	21

Der Anteil des Overheads an der Bearbeitung der Fälle nimmt mit Grundsatzangelegenheiten und Entscheidungsfindungen bei komplexen Sachlagen im Vergleich zur Sachbearbeitung nur 7,35 Prozent ein. Demnach werden von der Amtsleitung verstärkt Führungsaufgaben wahrgenommen.

Wird die Bauberatung separat betrachtet, ist der Overhead-Anteil in der Stadt Neuss durch die erforderliche Einbringung der Amts- und Abteilungsleitung für das Zustandekommen von Groß- und übergeordneten Projekten besonders hoch und stellt das derzeitige Maximum. Die Betreuung der 6P-Projekte mit Berichts- und Aufbereitungspflichten für den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand nehmen hier einen großen Raum ein.

Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent 2020



Die Zahl an Bescheiden in der Bauaufsicht in Neuss ohne die Freistellungsanzeigen (nur Baugenehmigungen, Ablehnungen, förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide) je Vollzeit-Stelle

Sachbearbeitung zeigen mit 60 Bescheiden je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht noch eine unterdurchschnittliche Kennzahl. Auch hier ist gegenüber 2019 eine steigende Tendenz zu erkennen: Es gab 51 Bescheide, die Kennzahl lag ebenfalls im Bereich des ersten Viertelwerts.

Es sollte versucht werden, das nunmehr routinierte Personal nach den vergangenen Jahren der Fluktuation langfristig zu binden, die Digitalisierung voranzutreiben und eine kennzahlengesteuerte Bauaufsicht aufzubauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen für die gesamte Bauaufsicht bilden, um Bewusstsein für den erforderlichen Personaleinsatz zu schaffen und frühzeitig agieren zu können. Je nach Entwicklung der Kennzahlen zum Personaleinsatz sollte die Stadt Neuss die Ursachen ermitteln und gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Abteilung für Bauberatung in Neuss wurde 2019 aufgelöst. Die Mitarbeitenden erledigen die Bauberatung im Rahmen der Fallbearbeitung und Genehmigung, sobald seitens der Antragstellenden Kontakt aufgenommen wird. Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge und die steigende Zahl der förmlichen Bauvoranfragen im Jahr 2020 signalisieren Handlungsbedarf.

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

Die Baugenehmigungsverfahren sind im Serviceportal der **Stadt Neuss** nachvollziehbar und in verständlicher Sprache (keine Gesetzestexte) erläutert. Die Stadt stellt differenzierte Informationen für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren dar. Es werden die Verfahrensschritte für die verschiedenen Vorhaben und die erforderlichen Bauantragsunterlagen detailliert beschrieben, um eine höhere Anzahl genehmigungsreifer Anträge und damit weniger Rücknahmen und eine geringe Ablehnungsquote zu erzielen. Die Erläuterungen betreffen auch den Umfang und die Qualität der erforderlichen Unterlagen, die für einen vollständigen Bauantrag eingereicht werden müssen. Die Antragsformulare nebst der für die verschiedenen Verfahren erforderlichen Anlagen stehen als sogenannte „interaktive Formulare“ zum Ausfüllen am Bildschirm und Herunterladen bereit.

Gleichwohl gehen die meisten Bauanträge nicht prüffähig bei der Bauaufsicht ein, was einen enormen Zeitaufwand in der Vorprüfung und dem Aufsetzen der Mängelliste verursacht. Dies betrifft sowohl die Bauanträge im einfachen Verfahren als auch größere Bauvorhaben im normalen Verfahren bis hin zu Sonderbauten und solche, die von Architektur- und Ingenieurbüros eingereicht werden.

Mit einer überarbeiteten Homepage sollte die Qualität der Bauanträge verbessert werden können. Bzgl. des gesamten Ablaufs eines Baugenehmigungsverfahrens sollte die Stadt Hinweise zum Vorgehen der Antragseinreichung mit und ohne Architekturbüro geben. Die Stadt sollte wiederkehrende Gründe für unvollständige Bauanträge zusammenstellen und auswerten, um

eine Fehlerliste zu generieren. Durch die Veröffentlichung im Service-Portal sollte zukünftig die Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge erhöht werden können.

Im Jahr 2019 wurde die Abteilung für Bauberatung aufgelöst. Es besteht das Angebot, im Vorfeld gebührenpflichtig die Bauberatung in Anspruch zu nehmen, wenn auch während Corona-Pandemie und aus Zeitgründen nur eingeschränkt. Die jeweiligen Sachbearbeitenden führen die Bauberatung i.d.R. durch

- an zwei Tagen vor- bzw. nachmittags oder
- jederzeit telefonisch bzw.
- vor oder im Rahmen der Genehmigungsverfahren nach Vereinbarung.

Elf große kreisangehörige Kommunen konnten den Personaleinsatz in der Bauberatung angeben. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Die Stadt Neuss liegt mit 0,69 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung nach qualifizierter Schätzung des Arbeitseinsatzes im ersten Viertel der Vergleichskommunen, d. h. die meisten anderen Kommunen wenden mehr Zeit für die Bauberatungen auf. Die Kennzahlen zu den zurückgenommenen Bauanträgen und den Ablehnungen liegen trotz der vergleichsweise geringen Bauberatung niedrig, bei Ablehnungen sogar bei null.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	2,63	0,73	3,96	6,44	8,90	15,46	21
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0	0	1,06	2,61	4,86	7,39	23

Häufig und mit steigender Tendenz wird den Bausuchenden empfohlen, eine Bauvoranfrage zu stellen (die Zahl der förmlichen Bauvoranfragen steigt von 57 auf 87, also um 53 Prozent), denn die Bauberatung stellt einen hohen (Zeit-) Aufwand für die Belegschaft dar. Bauvoranfragen sind gebührenpflichtig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss verzeichnet vergleichsweise kurze Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren. Die Laufzeiten für die Genehmigungsverfahren ab Vorliegen des vollständigen Antrags können bisher nicht ausgewertet werden.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019⁴⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen, der Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden usw. ab.

Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

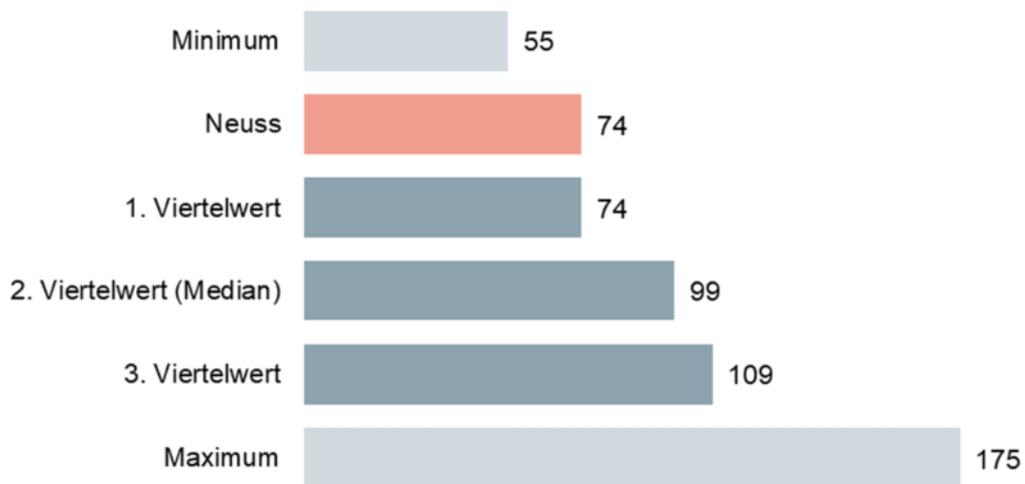
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

⁴⁸ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

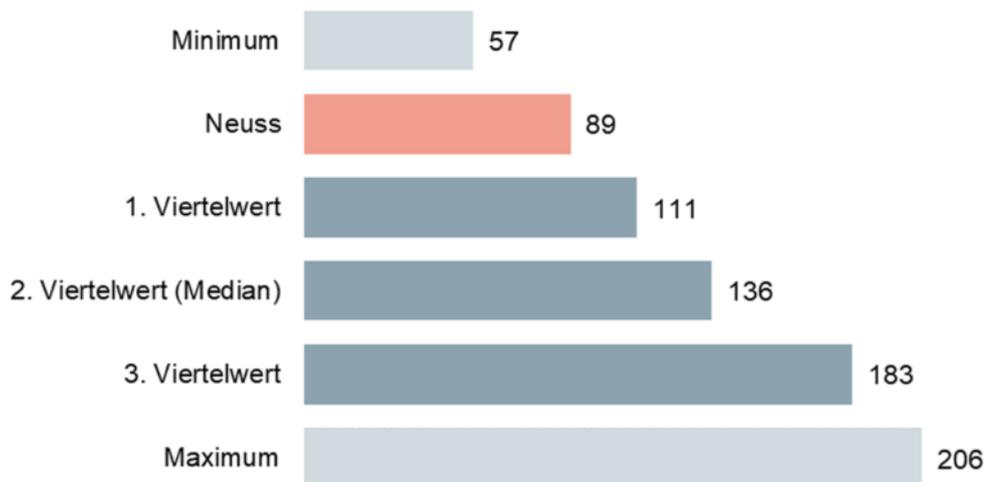
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Diagramme zeigen, dass die Bearbeitungszeiten der Bauanträge sowohl im einfachen als auch im normalen Verfahren in der **Stadt Neuss** vergleichsweise niedrig sind. Fristsetzungen für die Nachlieferung von Unterlagen erfolgen mit Blick auf möglichst kurze Gesamtlaufzeiten und sind inhaltlich so abgefasst, dass weder in der Bauaufsicht noch bei der Bauherrschaft bzw. den entwurfsverfassenden Büros mehrfacher Aufwand entsteht. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der einfachen Baugenehmigungen liegt in Neuss unter dem Richtwert zur maximalen Dauer einfacher Genehmigungsverfahren. Auch die Dauer der normalen Verfahren liegt nur knapp über dem Richtwert für einfache Verfahren.

Die Laufzeiten in Neuss liegen demnach noch darunter, können aber nicht ausgewertet werden. Die Differenz zwischen Laufzeit und Gesamtlaufzeit gibt die durchschnittliche Zeit wieder, die die Antragstellenden benötigten, um den Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorzulegen. Es erfolgen keine mehrfachen Nachforderungen und Erinnerungen; die Antragstellenden werden mit der Eingangsbestätigung auf die Gesetzeslage hingewiesen. Die Fristen sind angemessen und nach dem Einzelfall bemessen. Eine Fristüberschreitung zur Vervollständigung der Bauantragsunterlagen führt automatisch zur Rücknahmefiktion. Insofern unterstützt die Stadt Neuss die Bausuchenden und hält gleichwohl die gesetzlichen Vorgaben ein.

Die Vergleichskennzahlen für die Laufzeiten der Bauanträge (also ohne die Zeit für die Vervollständigung durch die Antragstellenden) liegen im interkommunalen Vergleich kürzer als die in den Diagrammen oben dargestellten Gesamtlaufzeiten, nämlich im einfachen Verfahren zwischen 30 und 82 Tagen. Die Laufzeit der Bauanträge im normalen Verfahren liegt im interkommunalen Vergleich zwischen 30 und 151 Tagen. Je höher die Differenz zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit ist, desto mehr Zeitbedarf benötigten die Antragstellenden, um einen prüffähigen vollständigen Antrag einzureichen.

Der Bearbeitungsbogen aus der Fachsoftware leitet die Sachbearbeiterin bzw. den Sachbearbeiter Schritt für Schritt durch die Prüfung vom Antragseingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages. Ziel sind geringere Durchlaufzeiten und damit die Entlastung der Belegschaft. Die vermehrte elektronische Bearbeitung sollte sich durch die weitere messbare Verkürzung der Laufzeiten bemerkbar machen.

→ Empfehlung

Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware sollte so angepasst werden, dass neben dem Datum der Antragsstellung auch das Datum der Vervollständigung durch die Antragstellenden und das Ende-Datum (Datum des Genehmigungsbescheides oder der Ablehnung) erfasst werden können. Das konsequente Setzen der Daten sollte in die (neue) Dienstanzweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden

über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese muss jährlich zum 31. Dezember erfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand vom April 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Auch ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde erlassen, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Bei Beteiligung von Fachbehörden oder dem Kreis legt § 71 Abs. 2 BauO NRW den Grundsatz fest, dass – wenn die Erteilung der Baugenehmigung nach landesrechtlichen Vorschriften der Zustimmung, des Einvernehmens oder des Benehmens einer anderen Körperschaft, Behörde oder Dienststelle bedarf – diese als erteilt gelten, wenn sie nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens unter Angabe der Gründe verweigert wird. „Äußern sich die betroffenen Stellen nicht fristgemäß, kann die Bauaufsichtsbehörde davon ausgehen, dass Bedenken nicht bestehen.“ Diese Regelung soll vermeiden, dass die Untätigkeit beteiligter Stellen das Verfahren ausbremst bzw. unnötig verlängert.

Die Bauaufsicht der Stadt Neuss erinnert säumige Ämter und Behörden, geht jedoch inzwischen vermehrt dazu über, Fristen für die Stellungnahmen zu setzen. Dabei weist sie darauf hin, dass nicht nur eine Verlängerung der Frist möglich ist, sondern auch, dass ggf. bei Nichteinhalten der Frist die Baugenehmigung ohne Auflagen oder Bedingungen des beteiligten Amtes bzw. der beteiligten Behörde erfolgt.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Neuss hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.

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

Für ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Neuss** grundsätzliche strategische Ziele festgelegt: die selbstverständliche Bürgerfreundlichkeit und Kundenzufriedenheit, termingerechte und möglichst kurze Bearbeitungszeiten von Baugenehmigungen und wiederkehrenden Prüfungen sowie eine geringe Klage- und Fehlerquote durch Rechtskonformität.

Darüber hinaus werden für das Büro des Bürgermeisters und des Dezernenten regelmäßige und anlassbezogene Auswertungen der Grunddaten aus der Fachsoftware vorgenommen. Mit den vorhandenen Grunddaten werden bisher keine Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Auch bildet die Stadt, z. B. im Haushaltsplan, keine Kennzahlen ab. Zielvorgaben der Verwaltungsführung bestehen bisher nicht. Eine Berichtspflicht besteht zwar für die Stabsstelle Projektkoordination 6P – es gibt bislang jedoch kein Berichtswesen mit steuerungsrelevanten Kennzahlen zur Bauaufsicht selbst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Neuss dafür die Auswertungsmodule der Software.

Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Fortschreibung der Kennzahlen können die Steuerung durch die Leitungsebene und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Die gpaNRW sieht, z. B. in der Ermittlung eines produktbezogenen Kostendeckungsgrades, einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann die Stadt beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren im Verhältnis zum Aufwand tatsächlich sind (vgl. Kapitel 5.3.2 Rechtmäßigkeit).

Grundsätzlich hat die Stadt Neuss nur bedingt Einfluss auf die Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht. Die Gebührenhöhe gem. AVerwGebO NRW orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Stadt hat weder Einfluss auf die Rohbausummen noch auf die Zahl der eingehenden Fälle. Tatsächlich wird in den Vergleichskommunen selten eine vollständige Aufwandsdeckung erreicht. Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände und Gebührenrahmen ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen.

Dafür sollten erbrachte Leistungen und Zeitanteile intern dokumentiert und mit den jeweils erhobenen Gebühren abgeglichen werden. Die Bauaufsicht sollte ihrerseits maßgebliche Voraussetzungen für eine bessere Aufwandsdeckung schaffen. Dazu gehören optimierte Prozessabläufe, eine weitreichende Digitalisierung, kurze Gesamtlaufzeiten bzw. Laufzeiten usw. Wesentliche Einflussfaktoren gegen die Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz für die 6P-Projekte, Bauberatungen und die mehrfache Bearbeitung eines Bauantrags durch nachgereichte Bauantragsunterlagen. Dem wirkt die Stadt durch Vorabinformationen für die Bauantragstellenden, z. B. im Internet, entgegen (vgl. Kapitel 5.3.7 Bauberatung).

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen vorgefunden. Neben den in unserem Prüfbericht verwendeten Kennzahlen, mit deren Hilfe auch die Stadt Neuss eine Qualitätsverbesserung und eine erhöhte Steuerungswirkung erzielen könnte, kann sie auch folgende Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ermitteln:

Kennzahlenbeispiele aus den Kommunen

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner/Einwohnerin“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in %“ (Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in %“ (Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge Sachbearbeitung Bauaufsicht“ „Fälle je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)“ „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in %“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“

Durch den Abgleich von Soll- und Ist-Zustand können mögliche Schwachstellen aufgedeckt werden. Hier sei nochmals auf die hohe Belastung der Belegschaft durch die Bauberatung, die Zuarbeit für die Durchführung der 6P-Großprojekte sowie die Bearbeitung vergleichsweise vieler Fälle durch die Mitarbeitenden bei gleichzeitig kurzen Gesamtlaufzeiten hingewiesen. Die Erkenntnisse können Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Die Kennzahlen können intrakommunal über mehrere Jahre oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen. Es sollten jedoch nur punktuell Kennzahlen in die Belegschaft eingebracht werden, um das inzwischen gut eingespielte Team mit hohem Arbeitsaufkommen nicht zu verunsichern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung und Personalplanung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

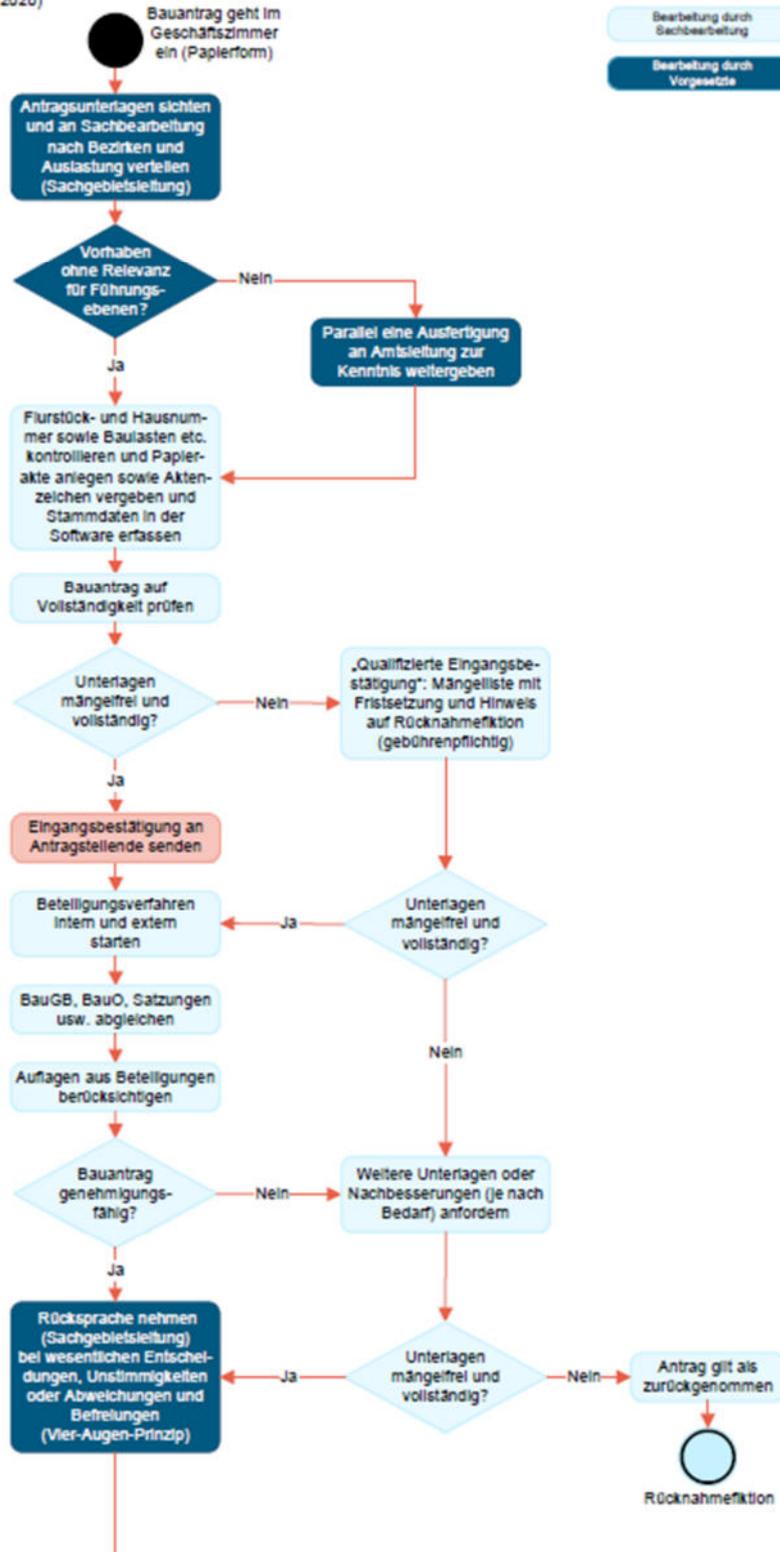
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Gebühren setzt die Stadt Neuss auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest. Kennzahlen zur Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht werden nicht gebildet.	167	E1	Die Gebühren sollten zumindest stichprobenhaft hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe frühzeitig reagieren und die entsprechenden Gebührentatbestände und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.	167
F2	Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Durch die parallele Bearbeitung in der Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren.	167	E2.1	Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies verbessert darüber hinaus den Service, z. B. bei Rückfragen der Bausuchenden, und verkürzt die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren.	168
			E2.2	Die Stadt Neuss sollte die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und Bearbeitung aller Bauantragsunterlagen schaffen, um den Service weiter zu verbessern, den Aufwand im Postversand zu verringern und die Verfahren zu beschleunigen.	171
			E2.3	Mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) muss die Stadt Neuss die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung sollte ein Konzept mit Meilensteinen aufgestellt werden. Ziel muss sein, das Antragsverfahren von Bauanträgen ab 2023 vollumfänglich digital abzuwickeln.	172
F3	In der Stadt Neuss sind mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in vielen Vergleichskommunen. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt trotz kurzer Laufzeiten für die Bearbeitung erheblich: Im Jahr 2019 wurden rechnerisch 111 Bauanträge nicht abschließend bearbeitet. Im Jahr 2020 waren es mit weiteren 203 in Summe schon 314 nicht erledigte Bauanträge.	172	E3.1	Die Stadt Neuss sollte die unerledigten Bauanträge auswerten, auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Hierzu kann eine Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Neuss sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen für die gesamte Bauaufsicht bilden, um Bewusstsein für den erforderlichen Personaleinsatz zu schaffen und frühzeitig agieren zu können. Je nach Entwicklung der Kennzahlen zum Personaleinsatz sollte die Stadt Neuss die Ursachen ermitteln und gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.	177
F4	Die Abteilung für Bauberatung in Neuss wurde 2019 aufgelöst. Die Mitarbeitenden erledigen die Bauberatung im Rahmen der Fallbearbeitung und Genehmigung, sobald seitens der Antragstellenden Kontakt aufgenommen wird. Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge und die steigende Zahl der förmlichen Bauvoranfragen im Jahr 2020 signalisieren Handlungsbedarf.	177	E4	Die Stadt Neuss sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.	179
F5	Die Stadt Neuss verzeichnet vergleichsweise kurze Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren. Die Laufzeiten für die Genehmigungsverfahren ab Vorliegen des vollständigen Antrags können bisher nicht ausgewertet werden.	179	E5	Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware sollte so angepasst werden, dass neben dem Datum der Antragsstellung auch das Datum der Vervollständigung durch die Antragstellenden und das Ende-Datum (Datum des Genehmigungsbescheides oder der Ablehnung) erfasst werden können. Das konsequente Setzen der Daten sollte in die (neue) Dienstabweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.	181
F6	Die Stadt Neuss hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.	182	E6.1	Die Stadt Neuss sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Neuss dafür die Auswertungsmodule der Software.	183
			E6.2	Die Stadt Neuss sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung und Personalplanung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.	184

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Neuss
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 2

Bearbeitung durch Geschäftszimmer / Sekretariat
Bearbeitung durch Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Vorgesetzte

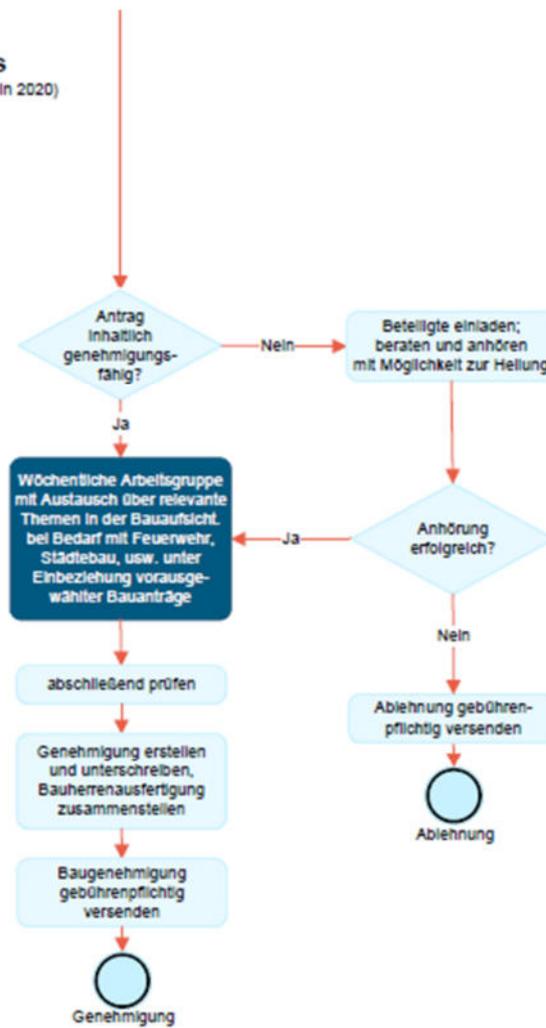


Prozessablauf Neuss
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 2 von 2

Bearbeitung durch Geschäftszimmer / Sekretariat

Bearbeitung durch Sachbearbeitung

Bearbeitung durch Vorgesetzte



5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Neuss im Prüfgebiet Verkehrsflächen 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.

Verkehrsflächen

Die **Stadt Neuss** hat das Verkehrsflächenvermögen inklusive der dazugehörigen Aufgaben 2014 an das „Tiefbaumanagement der Stadt Neuss“ (TMN) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung übertragen.

Die Stadt Neuss (TMN) hat eine **Unterhaltungsstrategie** definiert, um Schäden möglichst frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken. Bezüglich der dazugehörigen operativen Ziele und Kennzahlen besteht noch Optimierungsbedarf. Mithilfe regelmäßig durchgeführten **Zustandserfassungen und -bewertungen** könnte die Stadt Neuss (TMN) die vorhandene operative Unterhaltungsstrategie zu einer Erhaltungsstrategie ausbauen. Damit wäre eine objektive und systematische Erhaltung über den gesamten Lebenszyklus hinweg möglich. Außerdem werden die regelmäßigen Zustandsbewertungen als Grundlage für eine **körperliche Inventur** benötigt. Die körperlichen Inventuren finden bisher nicht statt.

Mit 180 Mio. Euro haben die Verkehrsflächen einen Anteil von rund sieben Prozent an der Gesamtbilanzsumme in Neuss. Und dieses Vermögens gilt es zu erhalten. Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das **Verkehrsflächenvermögen** aber bereits um etwa 25 Prozent reduziert. So betrug der jährliche Werteverzehr rund sechs Mio. Euro. Das TMN hat es seit 2014 geschafft, den jährlichen Werteverzehr um 53 Prozent zu reduzieren.

Dennoch zeigt der **Anlagenabnutzungsgrad** von 71 Prozent ein bilanziell überaltertes Straßen- und Wegenetz. Die jährliche **Reinvestitionsquote** liegt bei durchschnittlich 50 Prozent. Dies bedeutet, dass die jährlichen Abschreibungen für die Abnutzung der Straßen nur zur Hälfte durch Reinvestitionen ausgeglichen werden. Werden die konzernweit gebündelten Sanierungsmaßnahmen ebenfalls berücksichtigt, so erhöht sich die tatsächliche Reinvestitionsquote auf 60 bis 70 Prozent. Bei den **Unterhaltungsaufwendungen** erreicht Neuss mit 0,91 Euro je qm 70 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Die verschiedenen Kennzahlen deuten daher u. a. auf ein künftiges finanzielles Risiko hin. Dazu zählen beispielsweise außerplanmäßige Abschreibungen aufgrund unzureichender Erhaltung der Verkehrsflächen. Daher sollte Neuss den Zustand der Verkehrsflächen regelmäßig erfassen und nicht indirekt u. a. über die Schadensfälle ableiten. Dadurch lassen sich Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen am tatsächlichen Bedarf ausrichten.

Nahezu ideal stellt sich das **Aufbruchmanagement** dar. Der Prozess von der Koordinierung über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist sehr gut strukturiert. Die Stadt Neuss organisiert die Aufbrüche mit klaren Vorgaben. Ähnlich gut sieht es bei den Schnittstellen zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und dem Finanzwesen aus. Beide Bereiche stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch sind hier verschiedene Teilprozesse anzupassen beziehungsweise zu ergänzen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Das Produkt Verkehrsflächen verantwortet in der **Stadt Neuss** das „Tiefbaumanagement der Stadt Neuss“ (TMN). Das TMN wurde 2014 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung gegründet. Das TMN gehört damit zum Sondervermögen der Stadt Neuss und ist dem Dezernat 2: „Wirtschaftsförderung, Finanzen und Liegenschaften“ zugeordnet. Der zuständige Betriebsausschuss ist der Bauausschuss des Rates der Stadt Neuss. Die Rechnungslegung erfolgt nach der doppelten Buchführung des Handelsgesetzbuches (HGB).

Mit der Gründung wurde auch das Verkehrsflächenvermögen inklusive der Grundstücke an das TMN übertragen. Das für die Finanzierung notwendige Darlehen stellte die Stadt Neuss. Dieses ist über 30 Jahre fest verzinst.

Insgesamt verwaltet und unterhält das TMN 4,7 Mio. qm befestigte Verkehrsfläche. Das sind in etwa 700 km Straßen und Wege. Das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss übernimmt laut Satzung alle Tiefbaumaßnahmen für die Stadt Neuss. Dazu gehören u. a. folgende Leistungen:

- Ingenieurleistungen (Planungsleistungen),
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Verwaltung und Pflege des Straßenkatasters (inklusive Zustandserfassungen),
- das Aufbruchmanagement (Genehmigung, Überwachung, Abnahme von Aufbrüchen),
- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen),
- die Instandhaltung (kleinflächige bauliche Sofortmaßnahmen),
- die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen)
- sowie den Neu-, Aus- und Umbau von Verkehrsflächen.

Zur Finanzierung dieser Aufgaben erhält das TMN einen Betriebsmittelzuschuss von der Stadt Neuss, die erwirtschafteten Gebühren, Fördermittel, Beiträge sowie weitere Kostenerstattungen.

Ferner sind weitere Organisationseinheiten der Stadt Neuss bei der Verkehrsflächenerhaltung eingebunden. Beispielsweise sind dem Dezernat 2 auch die Infrastruktur Neuss AöR und die Stadtwerke Neuss GmbH angegliedert. Im Zusammenspiel dieser drei Einheiten werden die Tiefbaumaßnahmen nach Aussagen des TMN sinnvoll koordiniert und wirtschaftlicher umgesetzt.

5.3.1 Datenlage

- Die Stadt Neuss verfügt über wesentliche steuerungsrelevante Daten. Die vorliegenden Fach- und Finanzdaten sollten jedoch noch ergänzt werden. Weitere Ausführungen hierzu enthalten die Abschnitte 5.3.2 Straßendatenbank und 5.3.3 Kostenrechnung.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Der Stadt Neuss (TMN) liegen derzeit keine aktuellen Flächen- und Zustandsdaten vor. Die vorhandenen Flächendaten stammen weitestgehend aus der Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz. Diese wurden bis zum Softwarewechsel 2015 regelmäßig aktualisiert. Die Zustandsdaten sind mittlerweile 15 Jahre alt. Die Finanz- und Bilanzdaten sind zudem nur auf Ebene der Verkehrsflächen verfügbar. Es wird beispielsweise nicht nach Straßenkategorien (z. B. Straßen und Wirtschaftswege) unterschieden. Des Weiteren lassen sich die Erhaltungsaufwendungen nicht getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung darstellen (siehe hierzu 5.3.3 Kostenrechnung). Ausschließlich der Baubetriebshof ordnet die eigenen Aufwendungen vollkostenbasiert jedem Straßenabschnitt zu. Diese Aufwendungen fließen jedoch zusammen mit den weiteren Instandhaltungen und Instandsetzungen in eine gemeinsame Kostenstelle. Insofern sind anschließend keine detaillierten Auswertungen mehr möglich.

Neben den vorgenannten Daten hat Neuss weitere relevante Unterlagen bereitgestellt. Das sind beispielsweise umfangreiche Informationen zum Aufbruchmanagement, den vorliegenden Konzeptionen und den Streckenkontrollen.

5.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Straßendatenbank der Stadt Neuss (TMN) befindet sich derzeit im Aufbau und kann daher momentan noch nicht vollständig zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung genutzt werden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Neuss** hat sich bereits in den neunziger Jahren mit der Datenerfassung beschäftigt. Über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden alle Verkehrsflächen erfasst. Aus einer Mitteilung an die Verwaltung aus 2003 geht hervor, dass sich die Stadt Neuss intensiv mit dem Thema Erhaltungsstrategien befasste. Bereits damals war der Stadt bewusst, dass eine Straßendatenbank als Grundlage eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements unabdingbar ist. Hierfür wäre zudem auch eine Zustandserfassung und -bewertung nötig gewesen. Aufgrund fehlender Haushaltsmittel hatte Neuss ein solches System seinerzeit nicht einführen können.

Erst im zeitlichen Zusammenhang mit der Umstellung zum Neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) 2007 beschaffte sich die Stadt Neuss eine Straßendatenbank. In dem Zuge wurden die Verkehrsflächen (Länge mal Breite) aus der Ersterfassung übernommen und aktualisiert. Zusätzlich wurde der Zustand der Verkehrsflächen erfasst. Hierfür haben die Mitarbeitenden der Stadt Neuss die Straßen und Wege befahren und jedem Straßenabschnitt eine Zustandsnote zugeordnet.

Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächen ist ein Knoten-Kanten-Modell. Die Straßen sind verschiedenen Straßenkategorien zugeordnet. Die Flächen werden nach Fahrbahnen und Nebenanlagen unterschieden. Die Nebenanlagen umfassen die Geh- und Radwege, Busbuchten, Parkflächen, usw. Ergänzend sind u. a. das Baujahr und die angesetzte Nutzungsdauer hinterlegt.

2015 entschied sich die Stadt Neuss (TMN) für einen Softwarewechsel. Das neue System beinhaltet folgende Teilsysteme, die untereinander Daten austauschen und gemeinsam nutzen:

- Straßenkataster,
- Aufbruchverwaltung,
- Streckenkontrollen,
- Projektcontrolling.

Erst im Jahr 2017 ließen sich die Daten des bisherigen Straßenkatasters ins neue System integrieren. Mit einer weiterentwickelten Version des Straßenkatasters lassen sich seit 2020 neue Straßenachsen mit den dazugehörigen Daten hinzufügen. Geplant sind weitere Verbesserungen und Funktionalitäten des Straßenkatasters. Erst danach lassen sich die Daten, laut Aussagen des TMN, sinnvoll aktualisieren und nutzen. Dazu kommt, dass seit 2007 keine weiteren Zustandserfassungen und -bewertungen stattfanden. Aufgrund dessen ist das Straßenkataster momentan noch nicht geeignet, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Laut Aussagen der Stadt Neuss (TMN) ist eine neue vollständige Zustandserfassung und -bewertung der Verkehrsflächen 2024 vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss (TMN) sollte die geplante Erweiterung des Straßenkatasters zeitnah umsetzen.

Sinnvollerweise erfolgt vor der nächsten Zustandserfassung und -bewertung eine Aktualisierung der Flächendaten. Dieser Schritt ist notwendig, da die Bestandsdaten in der Vergangenheit nicht konsequent aktualisiert wurden. Bei einer regelmäßigen Datenfortschreibung entfällt dieser zusätzliche Schritt künftig. Die Stadt Neuss muss dann lediglich die Zustandsdaten flächendeckend erneuern. Zudem sind aktuelle Bestandsdaten für die Streckenkontrollen und das Aufbruchmanagement notwendig. Möglicherweise sind Überleitungen unter Berücksichtigung der Anlagenbuchhaltung zu schaffen.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss (TMN) hat eine wirksame Kostenrechnung im Baubetriebshof. Diese ist aber noch ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Das Tiefbaumanagement der **Stadt Neuss** hat eine Kostenrechnung im Bereich der Eigenleistungen des Baubetriebshofes. Diese Eigenleistungen sind als Vollkosten erfasst und sind den Verkehrsflächen abschnittsweise zugeordnet. Die Aufwendungen für Eigenleistungen fließen jedoch zusammen mit den weiteren Instandhaltungen und Instandsetzungen in eine gemeinsame Kostenstelle. Damit lassen sich die Erhaltungsaufwendungen nicht nach den Erhaltungs-

maßnahmen - betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung - differenzieren. Folglich hat die Stadt Neuss nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Verkehrsflächen. Neben der Summe und Art der Aufwendungen sind weitere Informationen wichtig. Dazu sollten alle Aufwendungen den jeweiligen Flächen- bzw. Anlagenteilen zugeordnet sein. Mit dieser differenzierten Darstellung schafft die Stadt Neuss einen weiteren Baustein, um den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.

Aufbau und Gliederungstiefe sollten sich am Bedarf der Stadt Neuss (TMN) orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung bestimmen. Dadurch sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Die Kostenrechnung sollte daher so differenziert wie möglich dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Neuss hat eine Unterhaltungsstrategie definiert, um Schäden möglichst frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken. Für die dazugehörigen operativen Ziele und geeigneten Kennzahlen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Neuss** hat sich, wie bereits beschrieben, frühzeitig mit dem Thema Straßenerhaltung auseinandergesetzt. Neuss hat sich zum Ziel gesetzt, auftretende Schäden möglichst früh zu erkennen und zu beseitigen. Hierfür erfassen die Straßenkontrolleure konsequent u. a. neu auftretende Schäden. Aufgrund der Schadensart und -häufigkeit ergibt sich eine Schadensklasse. Jedem Straßenabschnitt wird eine der folgenden Schadensklassen zugeordnet:

- Schadensklasse 1:
Leichte Schädigungen -> präventive Unterhaltungsmaßnahmen nötig.

- Schadensklasse 2:
Schwere Schädigungen -> erhöhte Unterhaltungsmaßnahmen zur Substanzsicherung nötig. Alternativ erfolgt eine kurzfristige Grunderneuerung.
- Schadensklasse 3:
Schwerste Schädigungen -> Unterhaltungsmaßnahmen sind nicht mehr möglich, eine Grunderneuerung steht an.

Mithilfe der Schadensklassen und weiteren Informationen leitet das TMN anschließend Sanierungsmaßnahmen ab. Dabei sollen z. B. Straßen der Schadensklasse 3 innerhalb von zwei Jahren im Deckenerneuerungsprogramm aufgenommen oder innerhalb von fünf Jahren grundhaft saniert werden. Jährlich wird das Programm überprüft und bei Bedarf ergänzt bzw. angepasst.

Die Stadt Neuss (TMN) kann den Erfolg der Unterhaltungsstrategie bisher nicht eindeutig nachweisen. Hierfür fehlen u. a. regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen nach anerkannten Regelwerken (z. B. FGSV). Zudem sind operative Ziele nötig. Diese Ziele sollen realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Zu den Zielen sind geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2035 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.
- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

Das Tiefbaumangement hat dies erkannt und möchte die Bewertungen und Dokumentationen verbessern. Hierfür sollen finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten im Wirtschaftsplan 2023 vorgesehen werden.

Wichtig ist eine Erhaltungsstrategie, die einen optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt Neuss berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die vorhandene Unterhaltungsstrategie zu einer Erhaltungsstrategie ausbauen. Dafür benötigt die Stadt Neuss u.a. geeignete operative Ziele und Kennzahlen.

Mithilfe regelmäßiger Zustandserfassungen und -bewertungen kann die Stadt Neuss (TMN) die vorhandene Unterhaltungsstrategie zu einer Erhaltungsstrategie ausbauen. Damit wird nicht nur eine objektive und systematische Erhaltung über den gesamten Lebenszyklus hinweg möglich. Ebenfalls lässt sich der tatsächlich notwendige Finanzbedarf ermitteln. Zudem kann das TMN prognostizieren, wie sich der Zustand unter Berücksichtigung verschiedener Budgetansätze entwickeln wird.

Die festgelegten Strategien, Ziele und Kennzahlen sind idealerweise vertraglich mit der Stadt Neuss festgehalten. Ebenso die daraus resultierenden Leistungsmengen und die finanzielle Ausstattung zur Erhaltung der Verkehrsflächen. In den Gremien sollte das TMN dann regelmäßig zum Stand der Zielerreichung informieren.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

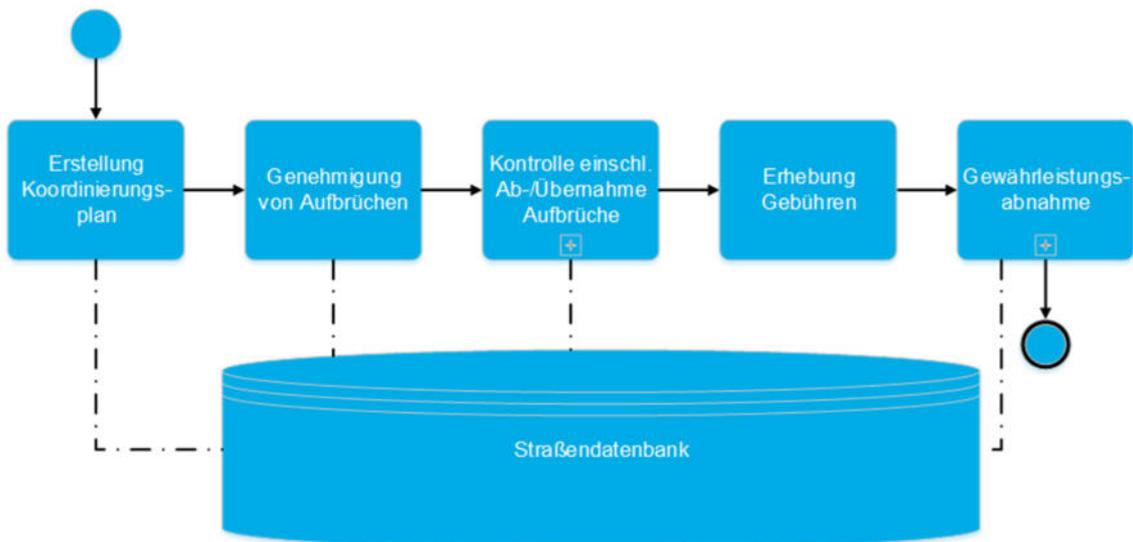
→ Feststellung

Die Stadt Neuss hat ein sehr gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Das Aufbruchmanagement der **Stadt Neuss** ist ebenfalls beim Tiefbaumanagement angesiedelt. Es erfüllt die Anforderungen der gpaNRW an einem systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess nahezu vollständig. Die Stadt Neuss hat zudem eine umfassende und gut strukturierte Aufgrabungsrichtlinie. In diesem Dokument sind die Rechte und Pflichten bei Aufgrabungen in Neuss klar definiert.

5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss koordiniert und bündelt die Aufbrüche im Stadtgebiet. Dazu finden alle drei Wochen technische Koordinierungsgespräche mit den Beteiligten statt. Die Inhalte werden protokolliert und gehen den Beteiligten in geeigneter Form zu. Zudem hinterlegt das TMN diese Informationen in der Aufbruchverwaltung. Um die Koordinierungen weiter zu optimieren, sollten die Pläne und Inhalte der Maßnahmen für alle Beteiligten (online) verfügbar sein. Dadurch hätten alle Beteiligten jederzeit die aktuellsten Informationen. Die in den Koordinierungsrunden besprochenen Maßnahmen sind auf zwölf Monate befristet.

Über die Internetseite baustellenradar-neuss.de werden die aktuellen und demnächst beginnende Maßnahmen veröffentlicht. Hier wird umfassend zum Zeitraum und Inhalt der Maßnahmen berichtet.

Während des Gewährleistungszeitraums sollen Aufbrüche in die Straßen und Wege vermieden werden. Diese Strecken sind in Neuss mit einer fünfjährigen Aufbruchsperre versehen. Daher kann es in Neuss auch Versagungen geben. Alternativ können Maßnahmen mit anderen technischen Verfahren und Auflagen genehmigt werden.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

In der Stadt Neuss gibt es jedes Jahr rund 1.800 neue Aufbrüche. Davon sind rund fünf Prozent der Aufbrüche größere Maßnahmen. Diese sind aufgrund des Aufgrabungsumfangs/ -tiefe oder speziellen Bauausführungen intensiver zu behandeln und zu beobachten.

Anträge für Aufgrabungen sind mindestens zwei Wochen vor Beginn einer Baumaßnahme einzureichen. Hierfür sind die vorhandenen Formulare vom Tiefbaumanagement der Stadt Neuss zu nutzen. Aufbruchgenehmigungen sind auf sechs Monate befristet. Nach Ablauf dieser Frist sind Aufbrüche neu zu beantragen. Zudem sind die Arbeiten innerhalb der festgelegten Frist abzuschließen. Fristverlängerungen sind rechtzeitig anzumelden.

Ist der Antrag vollständig eingegangen, prüft das TMN den Antrag und erteilt im positiven Fall eine Aufbruchgenehmigung. Die Aufbruchverwaltung in Neuss ist webbasiert. Zugriff haben alle beteiligten Mitarbeitenden des TMN mit entsprechenden Zugriffsrechten. Externe Personen und Firmen haben bisher keinen Zugang zum System.

→ Empfehlung

Das TMN sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf die webbasierte Aufbruchverwaltung ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.

Dadurch lässt sich das Aufbruchmanagement in Neuss weiter digitalisieren. Dies reduziert beispielsweise Fehler beim Übertragen der Anträge ins System. Zudem können Antragsteller vorhandene Daten bei neuen Anträgen übernehmen, wie z. B. Kontaktdaten und Ansprechpartner. Dies erleichtert auch den Antragstellern die Arbeit. Zudem haben die Antragsteller alle eigenen Vorgänge übersichtlich im Zugriff. Zudem ist es auch sinnvoll, die Abnahmeprotokolle und Fristen der Gewährleistung zu hinterlegen.

Die Stadt Neuss lässt nur qualifizierte Firmen für die Eingriffe in die Verkehrsflächen zu. Diese müssen ihre Eignung auf Verlangen nachweisen. Nicht geeignete Firmen werden vom Tiefbaumanagement abgelehnt. Dieses Vorgehen befürworten wir als gpaNRW und sehen dies als positives Beispiel. Durch klare Vorgaben und geeignete Firmen sollten sich Mängel während und nach der Baumaßnahme deutlich reduzieren.

→ **Empfehlung**

Das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss sollte die Aufgrabungsrichtlinie um den Punkt der Eignung ergänzen. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Firma vom TMN als geeignet angesehen wird?

Zudem kann das TMN die geeigneten Firmen und deren Nachweise in der Aufbruchverwaltung hinterlegen. Die Nachweise können zudem mit einem Ablaufdatum versehen werden. Vor Ablauf sind aktuelle Nachweise vorzulegen. So kann das TMN bereits bei der Antragstellung erkennen und prüfen, ob eine Firma alle Vorgaben erfüllt.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die zuständigen Kontrolleure erhalten mit der Genehmigung Informationen zur neuen Maßnahme. Der Baubeginn ist spätestens 24 Stunden vorher anzukündigen. Die Daten der Baubeginnanzeige werden mit der Genehmigung abgeglichen.

Je nach Art und Umfang der Maßnahme gibt es persönliche Vor-Ort-Termine. Bei den großen Maßnahmen finden immer Vor-Ort-Termine statt. Dabei dokumentiert das TMN u. a. den Ausgangszustand der Flächen. Grundsätzlich empfiehlt das TMN den Firmen den Ausgangszustand vor Beginn der Maßnahme eigenständig zu dokumentieren. Dadurch lassen sich spätere Unklarheiten vermeiden.

Regelmäßige und unangekündigte Kontrollen finden statt. In den einzelnen Bauphasen sind Eigenüberwachungen nötig. Verpflichtend und unaufgefordert müssen die Firmen beispielsweise Verdichtungskontrollen nachweisen. Weitergehende Vorgaben sind in Aufgrabungsrichtlinie der Stadt Neuss festgehalten.

Die Kontrolleure dokumentieren Mängel mit mobilen Geräten und übertragen die Informationen in die Aufbruchverwaltung. Festgestellte Mängel sind innerhalb einer festgelegten Frist vollständig zu beseitigen. Danach ist das TMN berechtigt, Mängel auf Kosten des Antragstellers beseitigen zu lassen. Diese strengen Vorgaben sind laut Aussagen des TMN zielführend. In etwa 70 Prozent der Fälle führt dies zu einer gewissenhaften und den Regelwerken entsprechenden Bauausführung.

Mit der Fertigstellungsanzeige meldet der Antragsteller den Abschluss der Arbeiten. Die Abnahme des TMN erfolgt dann innerhalb von zwölf Werktagen. Die Abnahme findet immer vor

Ort statt - bei den größeren Maßnahmen zusammen mit dem Antragsteller und idealerweise auch der bauausführenden Firma. Die Übernahme durch das TMN erfolgt erst nach mängelfreier Abnahme. Die Ergebnisse der Abnahme werden protokolliert und anschließend in der Aufbruchverwaltung dokumentiert. Mit der Abnahme beginnt die fünfjährige Gewährleistungsfrist. Diese wird ebenfalls in der Aufbruchverwaltung mit Wiedervorlage hinterlegt.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Während des Gewährleistungszeitraums kontrolliert das TMN die Aufbrüche. Festgestellte Mängel werden direkt gemeldet. Eine Gewährleistungsabnahme findet dann kurz vor Ablauf der Frist statt. Dabei dokumentieren die Kontrolleure die Ergebnisse der Abnahme. Diese werden ebenfalls in der Aufbruchverwaltung hinterlegt.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ Feststellung

Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Neuss stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.

Die Stadt Neuss hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß § 240 Handelsgesetzbuch (HGB) durchgeführt.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

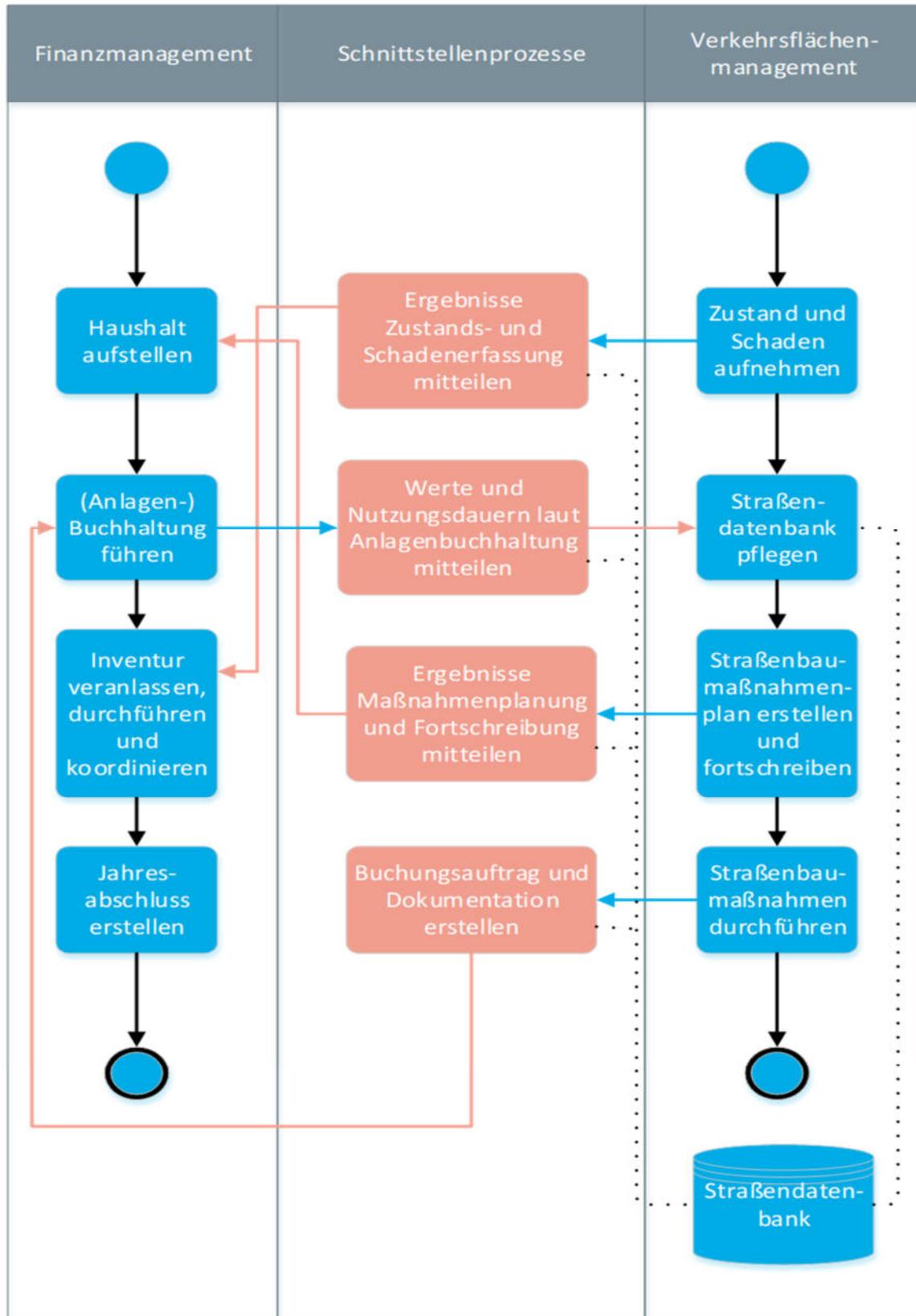
Das Verkehrsflächenvermögen verwaltet das **Tiefbaumanagement der Stadt Neuss**. Das dort genutzte Finanzverfahren ist das führende System um die Anlagegüter zu verwalten und fortzuschreiben. Die beteiligten Bereiche stimmen sich intensiv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein.

Eine direkte Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware gibt es derzeit nicht. Zudem haben beide Bereiche keinen Zugriff auf das jeweils andere System. Hier sind demnach manuelle Schritte zum Abgleich notwendig. Dieser gelingt grundsätzlich über die eindeutige Bezeichnung aus dem Knoten-Kanten-Modell. Jeder Abschnitt bildet ein eigenes Anlagegut. Einmal jährlich bereitet der technische Bereich die Veränderungen für das Finanzwesen auf. Dazu gehören auch die geplanten und durchgeführten Maßnahmen.

Derzeit ist jedoch nicht sichergestellt, dass sowohl die Finanzsoftware als auch die Straßendatenbank einen identischen Sachstand vorweisen. Dazu fehlen u. a. aktuelle Flächen- und Zustandsdaten in der Straßendatenbank. Zudem sollten beide Systeme über Schnittstellen verfügen. Die regelmäßigen Abgleiche lassen sich dadurch unterstützen und eventuell weitestgehend automatisieren.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell reicht eventuell eine Verknüpfung relevanter Daten aus der Anlagenbuchhaltung für die Straßendatenbank. So kann das TMN neben dem Hauptmerkmal auch weitergehende Informationen nutzen. Das hilft unter anderem bei Veränderungen der Flächen - Rückbau, Erweiterung, Abrechnung.

→ **Empfehlung**

Die beteiligten Bereiche sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.

Für die körperliche Inventur ist ebenfalls das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss zuständig. Durch eine körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Diese finden derzeit nicht regelmäßig statt. Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist jedoch zu erfüllen. Das TMN unterliegt dabei dem Handelsgesetzbuch (HGB) und nicht dem Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW). Dies ist ein wichtiger Unterschied. Nach den kommunalen Bestimmungen erfolgt eine körperliche Inventur für unbewegliches Vermögen alle zehn Jahre über eine neue Zustandserfassung und -bewertung. Nach § 240 des Handelsgesetzbuches sollten körperliche Inventuren, zumindest stichprobenweise, z. B. alle drei Jahre erfolgen.

→ **Empfehlung**

Um die Ergebnisse der Buchinventuren zu bestätigen, sollten die körperlichen Inventuren in regelmäßigen Intervallen durchgeführt werden.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten können sich für die Stadt Neuss sowohl begünstigende wie auch belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen ergeben.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Die **Stadt Neuss** zählt zu einer der ältesten Städte Deutschlands. Sie liegt am linken Niederrhein gegenüber der Landeshauptstadt Düsseldorf. Neuss hat eine Gemarkungsfläche von rund 100 qkm. Flächenmäßig liegt Neuss damit etwas über dem Median, aber noch unterhalb des dritten Viertelwertes. Neuss ist die einwohnerstärkste Stadt der 35 großen kreisangehörigen Kommunen. Die rund 154.000 Einwohner verteilen sich auf 28 statistische Bezirke.

Viele Einwohner auf relativ geringer Fläche ergeben eine hohe Bevölkerungsdichte. Dadurch kann die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kommunen. Das können belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.545	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	30,58	21,88	31,55	35,18	42,18	66,31	14
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,73	1,79	3,42	4,36	5,39	6,57	14

Die Stadt Neuss ist hervorragend an das übergeordnete Verkehrsnetz angeschlossen. Gleich mehrere Autobahnen führen durch die Neusser Gemarkung. Im Norden verläuft die A52, im Westen die A57 und im Süden die A46. Dazu kommen gut ausgebaute Bundes- und Landesstraßen, die das Wegenetz vervollständigen. Zudem hat die Stadt Neuss einen sehr guten Bahnanschluss und zahlreiche Buslinien bedienen den Öffentlichen Personennahverkehr. Ergänzend ist der Neusser Rheinhafen als Güterumschlagplatz und die gute Anbindung über den Flughafen Düsseldorf zu nennen. Die strukturellen Rahmenbedingungen in Neuss können daher einerseits entlastend wirken, andererseits jedoch punktuell belastende Faktoren bei der Verkehrsflächenerhaltung sein. Beispielsweise kann ein hoher Schwerlastverkehr aufgrund des Güterumschlages die Haltbarkeit von Straßen reduzieren bzw. einen höheren Erhaltungsaufwand nach sich ziehen.

Flächen und Längen der Straßenkategorien 2019

Straßenkategorien	Fläche in qm
Straßenfläche	4.202.500
befestigte Wirtschaftswegefäche	500.448
Summe Verkehrsfläche	4.702.948

Die Stadt Neuss unterhält fast 700 km Straßen und Wirtschaftswege. Das sind rund 4,7 Mio. qm befestigter Verkehrsfläche. Die Straßenflächen machen mit 90 Prozent den Großteil der Flächen aus.

Aufgrund der Einwohnerzahl ist die Stadt Neuss zudem Baulastträger für die innerörtlichen klassifizierten Straßen. Dazu gehören die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Der Erhaltungsaufwand ist auf diesen Strecken meistens höher als im Nebennetz. Dies liegt u. a. am Ausbaustandard und -umfang und der im Vergleich höheren Verkehrsbelastung. Die klassifizierten Straßen in eigener Baulast sind daher eher als belastende Faktoren bei der Erhaltung zu sehen.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen um etwa 25 Prozent reduziert.

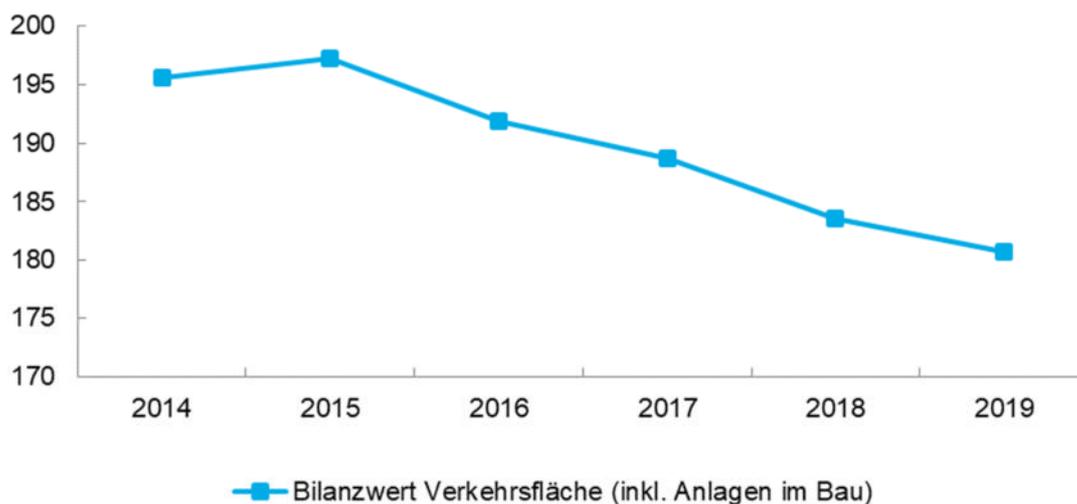
Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme des Gesamtabchlusses beträgt bei der **Stadt Neuss** 6,8 Prozent. Beim durchschnittlichen Bilanzwert von 37,59 Euro je qm Verkehrsfläche liegt Neuss knapp unter dem Maximum. Und dieses Vermögen gilt es zu erhalten.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	37,59	16,62	23,92	26,98	34,07	37,72	13

In dieser Prüfung konzentrieren wir uns auf die Verkehrsflächen ohne die Verkehrslenkungsanlagen. Das Produkt „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ der Stadt Neuss hatte zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz einen Bilanzwert von etwa 265 Mio. Euro. Dort enthalten sind jedoch auch die Verkehrslenkungsanlagen wie Lichtsignalanlagen und den Beleuchtungen. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen inkl. der Anlagen im Bau kann daher für den Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz nicht genau ermittelt werden. Schätzungsweise lag dieser Wert zum 1.1.2007 bei etwa 240 Mio. Euro. Mit der 2014 gegründeten eigenbetriebsähnlichen Einrichtung wurde auch das Verkehrsflächenvermögen an das TMN übertragen. Das TMN hat dieses Vermögen zum Buchwert mit rund 196 Mio. Euro übernommen.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro



Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bilanzwert Verkehrsflächen	185,3	194,2	189,0	183,9	179,3	176,8
Anlagen im Bau	10,2	3,0	2,9	4,8	4,3	3,9
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	195,6	197,2	191,9	188,7	183,5	180,7

Bis zur Übertragung hatte sich das Verkehrsflächenvermögen innerhalb von sieben Jahren um etwa 44 Mio. Euro reduziert. Das sind rund 6,3 Mio. Euro jährlich. Seit der Übertragung 2014 bis 2019 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um weitere 15 Mio. Euro reduziert. Das sind jedoch „nur“ noch rund drei Mio. Euro an jährlichem bilanziellen Wertverlust. Das TMN hat den jährlichen bilanziellen Werteverzehr mithilfe gemeinsamer Maßnahmen verbundener Unternehmen halbiert, kann dem Verzehr aber nicht vollends entgegenwirken. Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen also um etwa 25 Prozent reduziert. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, wird sich das Verkehrsflächenvermögen bis 2035 auf rund 150 Mio. Euro reduzieren.

Ein hoher Werteverzehr des städtischen Verkehrsflächenvermögens stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar, da die Verkehrsflächen auch zukünftig genutzt werden. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor. Hier besteht demnach ein Handlungsbedarf für die Stadt Neuss.

Nach Angaben des Tiefbaumanagements der Stadt Neuss finden jährlich rund zehn bis 20 Prozent an Erneuerungen keine Berücksichtigung in der eigenen Bilanz. Beispielsweise legt Neuss den Verursachern von Schäden konsequent die Kosten auf. Darüber hinaus beteiligt sich das TMN bei vielen Maßnahmen Dritter. Dadurch werden mit geringem eigenen Mitteleinsatz mehr Flächen grundhaft saniert. Dies spiegelt sich im Zustand der Straßen und Wege wider. Bei den Bilanzdaten können jedoch nur die eigenen Investitionen dargestellt werden. Um dies abzubilden, kann eine regelmäßige körperliche Inventur helfen. Auch wenn keine Zuschreibungen möglich sind, lassen sich ggf. die Restnutzungsdauern verlängern und damit die Abschreibungshöhe reduzieren.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

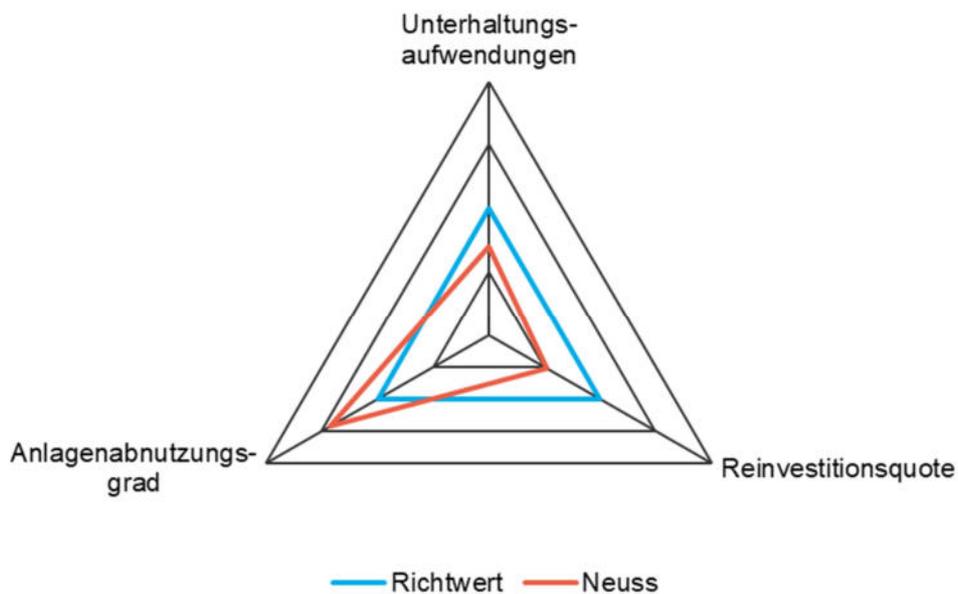
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom –

Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Neuss** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Neuss
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,91
Reinvestitionsquote in Prozent	100	52
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	71

Die Grafik zeigt die drei Einflussfaktoren für 2019. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen bei 0,91 Euro je qm Verkehrsfläche. Das sind 70 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV. Durchschnittlich reinvestiert die Stadt Neuss jedoch nur 50 Prozent. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent zeigt zudem eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. In der Summe zeigen die Kennzahlen ein Risiko einer sich beschleunigenden Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen und einen fortschreitenden Werteverzehr. Nachfolgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Punkte dar.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

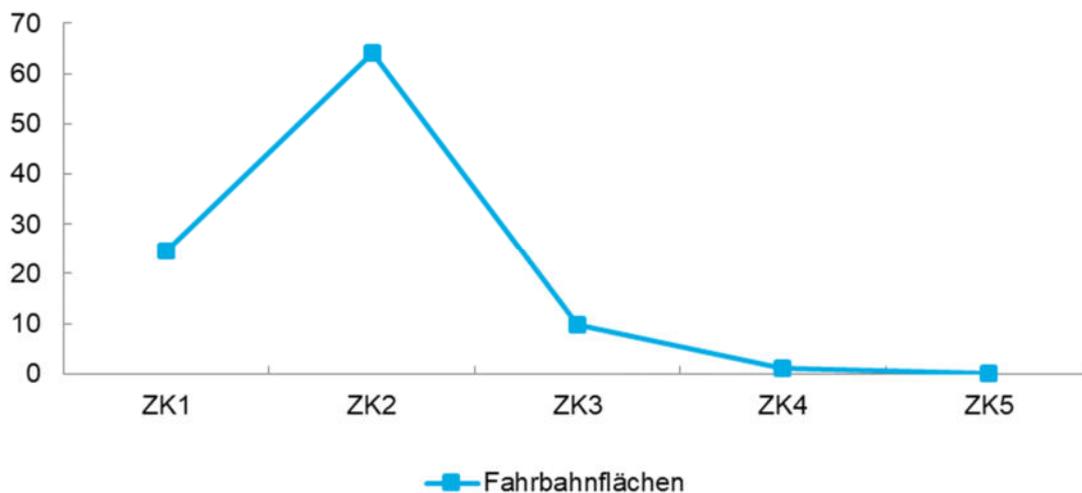
Der aus den Daten der Anlagenbuchhaltung errechnete Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Über die tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen fehlt der Stadt Neuss zurzeit eine ausreichende Übersicht.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der **Stadt Neuss** liegt bei 71 Prozent. Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad in Prozent ergibt sich aus der Restnutzungsdauer und der Gesamtnutzungsdauer. Damit zeigt dieser Wert eine nicht ausgeglichene Altersstruktur.

Die erste und letzte Zustandserfassung fand 2007 statt. Die mittlerweile 15 Jahre alten Daten lassen jedoch nur abgeleitete Aussagen zum heutigen Zustand zu. Zudem erfolgte die damalige Erfassung stark vereinfacht. Jedem Straßenabschnitt wurde eine Zustandsnote zugeordnet, unabhängig von den unterschiedlichen Flächen, Nutzungsarten und Oberflächenmaterialien. Die Ergebnisse aus 2007 sind in der folgenden Grafik dargestellt.

Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen 2007 in Prozent



Demnach hatten rund 25 Prozent der untersuchten Fahrbahnflächen ein sehr schwach ausgeprägtes Schadensbild. Weitere 64 Prozent hatten ein schwach ausgeprägtes Schadensbild. Nur rund zehn Prozent der untersuchten Abschnitte zeigten deutliche bis sehr starke Schadensbilder auf. Laut dieser Ergebnisse war das Straßennetz der Stadt Neuss 2007 in einem guten bis sehr guten Zustand.

Definition der Zustandsklassen in der Stadt Neuss 2007

Zustandsklasse	Definition
ZK1	Sehr schwach ausgeprägtes Schadensbild
ZK2	Schwach ausgeprägtes Schadensbild
ZK3	Deutlich ausgeprägtes Schadensbild
ZK4	Stark ausgeprägtes Schadensbild
ZK5	Sehr stark ausgeprägtes Schadensbild

Die Stadt Neuss (TMN) kann derzeit nicht mit Sicherheit sagen, wie sich der Zustand der Straßen und Wege entwickelt hat. Dies liegt u. a. daran, dass seit der Ersterfassung keine weiteren systematischen Zustandserfassungen und -bewertungen stattgefunden haben.

Das TMN hat zum Thema Zustandserfassung und -bewertung eine zur gpaNRW eine abweichende Sichtweise bzw. Herangehensweise. Aufgrund der Anzahl und Häufigkeit der Schadensfälle, verbunden mit einer fachlich fundierten Prüfung, sollen sich laut TMN geeignete Zustandsbewertungen und damit Sanierungsmaßnahmen ableiten lassen. So wird den Straßen anhand einer bestimmten Anzahl von Schadensfällen eine Zustandsnote zugeordnet. Zudem werden die angefallenen betrieblichen Unterhaltungsaufwendungen je Straßenabschnitt und zeitlichem Verlauf untersucht. Sollten diese auffällig werden, werden anderweitige Maßnahmen geprüft und festgelegt.

Diese Herangehensweise ersetzt jedoch keine systematische und regelmäßige flächendeckende Zustandserfassung und -bewertung (z. B. nach den Regelwerken der FGSV). Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Insofern kann die Herangehensweise der Stadt Neuss (TMN) unterstützen, um nicht planbare Zustandsveränderungen frühzeitig zu erkennen und gegenwirken zu können.

→ Empfehlung

Um den langfristigen Erhalt der Verkehrsflächen zielgerichtet steuern zu können, sollte zeitnah eine Zustandserfassung durchgeführt werden. Dadurch kann der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung im Rahmen der körperlichen Inventur abgeglichen werden.

5.6.2 Unterhaltung

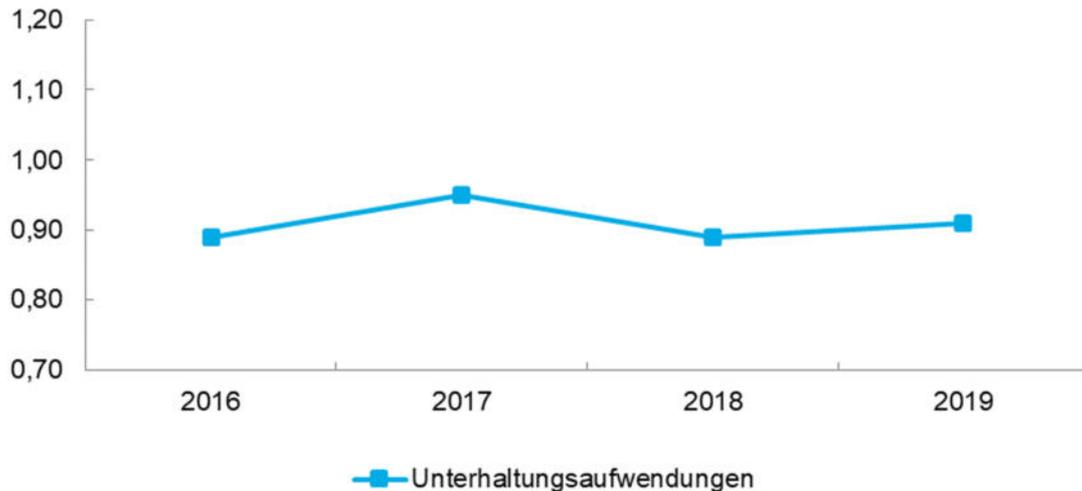
→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen 70 Prozent vom empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen in der **Stadt Neuss** im betrachteten Zeitraum 2016 bis 2019 bei durchschnittlich 0,91 Euro je qm. Damit erreicht Neuss in etwa 70 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2016 bis 2019 in Euro je qm



Die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen schwanken leicht und liegen zwischen 4,2 und 4,5 Mio. Euro. Die Aufwendungen in Neuss müssten laut Richtwert bei etwa 6,1 Mio. Euro je Jahr liegen. Der Richtwert ist aber nur als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kommunen unterschiedlich hoch. Um diesen festzustellen, hilft eine Kostenrechnung und die Kenntnis über den aktuellen Straßenzustand.

Dadurch können die tatsächlichen Aufwendungen je Fläche und Jahr ermittelt werden. Außerdem kann der optimale Zeitpunkt bestimmt werden, ab wann die Flächen instand zu setzen oder zu erneuern sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Neuss sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.

5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

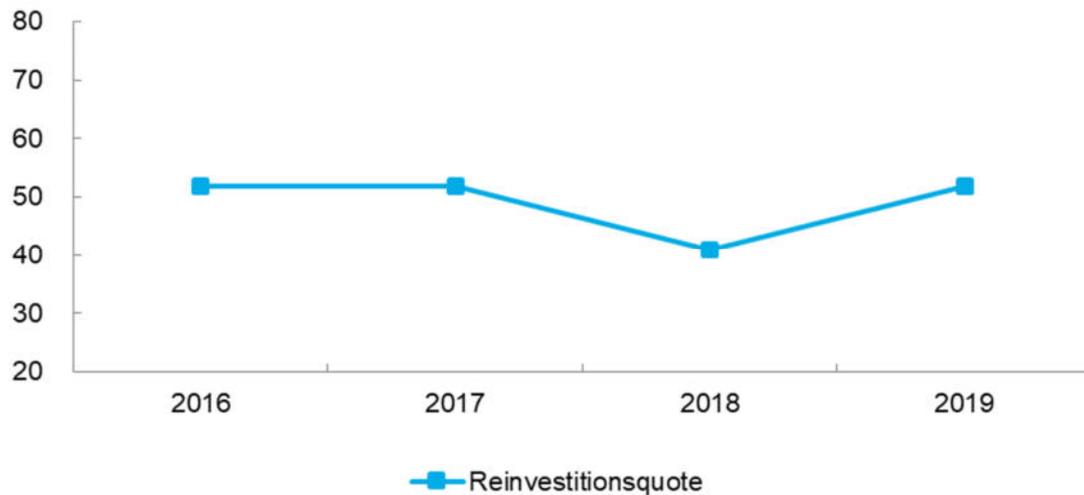
Die jährliche Reinvestitionsquote liegt bei 50 Prozent vom empfohlenen Sollwert.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die durchschnittliche Reinvestitionsquote der **Stadt Neuss** (TMN) liegt bei 50 Prozent vom empfohlenen Sollwert. Damit reinvestiert das TMN jährlich circa 4,6 Mio. Euro ins bestehende

Straßen- und Wegenetz. Durch zusätzliche Erneuerungsmaßnahmen Dritter entstehen weitere Reinvestitionen. Dadurch liegen die konzernweiten jährlichen Reinvestitionsquoten bei den Verkehrsflächen laut TMN bei circa 60 bis 70 Prozent. Siehe hierzu auch Punkt 5.3.4 zur beschriebenen Unterhaltungsstrategie des TMN.

Reinvestitionsquote 2016 bis 2020 in Prozent



Dem gegenüber stehen jährliche Abschreibungen von 9,4 Mio. Euro. In Neuss fließen die erwirtschafteten Abschreibungen nicht vollständig über Reinvestitionen zurück in die Verkehrsflächen. Mit Blick auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad, den eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen und der bisherigen Reinvestitionen deutet sich ein langfristig erhöhter Reinvestitionsbedarf an. Je älter die Straßen werden, umso wahrscheinlicher werden Erneuerungsmaßnahmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Neuss sollte die Reinvestitionen anhand ihrer Strategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Straßendatenbank der Stadt Neuss (TMN) befindet sich derzeit im Aufbau und kann daher momentan noch nicht vollständig zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung genutzt werden.	167	E1	Die Stadt Neuss (TMN) sollte die geplante Erweiterung des Straßenkaltasters zeitnah umsetzen.	167
F2	Die Stadt Neuss (TMN) hat eine wirksame Kostenrechnung im Baubetriebshof. Diese ist aber noch ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.	167	E2	Die Stadt Neuss sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungs-wirksamen Kostenrechnung ausbauen.	168
F3	Die Stadt Neuss hat eine Unterhaltungsstrategie definiert, um Schäden möglichst frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken. Für die dazugehörigen operativen Ziele und geeigneten Kennzahlen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	172	E3	Die Stadt Neuss sollte die vorhandene Unterhaltungsstrategie zu einer Erhaltungsstrategie ausbauen. Dafür benötigt die Stadt Neuss u.a. geeignete operative Ziele und Kennzahlen.	175
Prozessbetrachtung					
F4	Die Stadt Neuss hat ein sehr gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.	197	E4.1	Das TMN sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf die webbasierte Aufbruchverwaltung ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.	198
			E4.2	Das Tiefbaumanagement der Stadt Neuss sollte die Aufgrabungsrichtlinie um den Punkt der Eignung ergänzen. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Firma vom TMN als geeignet angesehen wird?	199

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Neuss stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.	200	E5.1	Die beteiligten Bereiche sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.	202
	Die Stadt Neuss hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß § 240 Handelsgesetzbuch (HGB) durchgeführt.		E5.2	Um die Ergebnisse der Buchinventuren zu bestätigen, sollten die körperlichen Inventuren in regelmäßigen Intervallen durchgeführt werden.	
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F6	Der aus den Daten der Anlagenbuchhaltung errechnete Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Über die tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen fehlt der Stadt Neuss zurzeit eine ausreichende Übersicht.	207	E6	Um den langfristigen Erhalt der Verkehrsflächen zielgerichtet steuern zu können, sollte zeitnah eine Zustandserfassung durchgeführt werden. Dadurch kann der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung im Rahmen der körperlichen Inventur abgeglichen werden.	208
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen 70 Prozent vom empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	208	E7	Die Stadt Neuss sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.	209
F8	Die jährliche Reinvestitionsquote liegt bei 50 Prozent vom empfohlenen Sollwert.	209	E8	Die Stadt Neuss sollte die Reinvestitionen anhand ihrer Strategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	210

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Neuss	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	71,17	52,44	64,56	71,35	73,07	88,30	22
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,91	0,16	0,48	0,64	0,92	1,39	18
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	0,91	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Reinvestitionsquote in Prozent	51,77	2,27	23,12	42,02	66,65	86,43	14
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent*	48,99	./.	./.	./.	./.	./.	./.

* zu wenige Vergleichswerte vorhanden

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de