

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Eschweiler im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Eschweiler	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Eschweiler	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Eschweiler	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	60

1.4.4	Fördermittelmanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	67
2.	Beteiligungen	75
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	75
2.3	Beteiligungsportfolio	76
2.3.1	Beteiligungsstruktur	77
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	78
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	79
2.4	Beteiligungsmanagement	82
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	82
2.4.2	Berichtswesen	84
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	85
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	87
3.	Hilfe zur Erziehung	88
3.1	Managementübersicht	88
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	90
3.3	Strukturen	92
3.3.1	Strukturkennzahlen	92
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	93
3.3.3	Präventive Angebote	94
3.4	Organisation und Steuerung	96
3.4.1	Organisation	96
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	97
3.4.3	Finanzcontrolling	98
3.4.4	Fachcontrolling	100
3.5	Verfahrensstandards	101
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	101
3.5.2	Prozesskontrollen	106
3.6	Personaleinsatz	107
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	108
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	109
3.7	Leistungsgewährung	110
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	110
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	122
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	133
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	134
4.	Bauaufsicht	138
4.1	Managementübersicht	138
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	139

4.3	Baugenehmigung	139
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	140
4.3.2	Rechtmäßigkeit	142
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	143
4.3.4	Geschäftsprozesse	145
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	145
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	146
4.3.7	Personaleinsatz	148
4.3.8	Digitalisierung	150
4.3.9	Transparenz	152
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
5.	Vergabewesen	157
5.1	Managementübersicht	157
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	158
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	159
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	159
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	164
5.4	Sponsoring	168
5.5	Bauinvestitionscontrolling	170
5.6	Nachtragswesen	172
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	173
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	176
5.7	Maßnahmenbetrachtung	177
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
	Kontakt	182

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Eschweiler

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** hat sich seit der überörtlichen Prüfung 2014 verbessert, dennoch besteht weiterhin **hoher Handlungsbedarf**. Zwar konnte 2017 aufgrund der inzwischen sehr guten Ertragslage erstmals seit NKF-Einführung ein positives Jahresergebnis erreicht und das Haushaltssicherungskonzept (HSK) verlassen werden, die Haushaltssituation ist jedoch stark von der konjunkturellen Entwicklung und insbesondere den schwankungsanfälligen Gewerbesteuererträgen abhängig. Aufgrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen besteht nach wie vor ein **strukturelles Defizit**. Die große Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung besteht auch in der **Haushaltsplanung** fort. Der geplante Haushaltsausgleich unterliegt damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen **Risiken**. Hinzu kommen die corona-bedingten Schäden von planerisch 58,7 Mio. Euro, die in der tatsächlich entstandenen Höhe die Haushaltsausgleiche ab 2025 erschweren könnten.

Das **Eigenkapital** ist aufgrund der Jahresfehlbeträge rückläufig. Eschweiler gehört inzwischen zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der schlechtesten Eigenkapitalausstattung. 2019 weisen sogar nur drei von 74 Vergleichskommunen eine geringere Eigenkapitalquote 1 aus. Die **Schulden** der Stadt Eschweiler sind sowohl im Einzelabschluss der Stadt als auch im Gesamtabchluss weit überdurchschnittlich. Aufgrund der guten Selbstfinanzierungskraft gelang es jedoch zuletzt, die Kredite des Kernhaushaltes zu reduzieren. Mittelfristig ist aufgrund des vorgesehenen Investitionsprogramms wieder ein Anstieg der Verschuldung zu erwarten. Über die bereits vorgesehenen Investitionen hinaus lässt die ungünstige Altersstruktur des **Gebäude- und Straßenvermögens** die Notwendigkeit von Reinvestitionen erwarten. Insbesondere im Bereich der Straßen besteht großer Handlungsbedarf. Hinzu kommen die Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe.

Eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzungen und Zuleitung der Jahresabschlüsse gelingen der Stadt Eschweiler nicht immer. Dennoch liegen die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** zeitnah vor. Ein Berichtswesen und Controlling liefern den Entscheidungsträgern die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung und -steuerung. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und zusätzliche Erläuterungen könnte das Berichtswesen noch optimieren.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** haben dazu beigetragen, den kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen abzufedern. Vor dem Hintergrund der hohen Schwankungsanfälligkeit der Steuererträge sollte aber ein konsequenter Konsolidierungskurs weiterverfolgt werden. Verschlechtert sich die positive konjunkturelle Situation, müssen die Ertragseinbußen durch weitere Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt Eschweiler Grundsatzregelungen getroffen, nach denen restriktiv mit Übertragungen umgegangen werden soll. Dennoch sind die Übertragungen für investive Auszahlungen vergleichsweise hoch, die verfügbaren investiven Mittel (Ansatz und übertragene Ermächtigungen) werden jedoch nur in geringem Maße ausgeschöpft.

Die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** erfolgen dezentral ohne strategische Vorgaben, Richtlinien oder Dienstanweisungen. Die Einführung eines zentralen Fördermittelmanagements ist beschlossen, wurde aufgrund der COVID-19-Pandemie und des Hochwassers jedoch zunächst ausgesetzt. Die Umsetzung des bereits erarbeiteten Konzeptes und die Einführung strategischer Vorgaben würden den Prozess der Fördermittelakquise unterstützen sowie dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

Aufgrund der Komplexität der Beteiligungsstruktur, einer in Relation zum Einzelabschluss der Stadt Eschweiler geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen, aber einer deutlichen Haushaltsbelastung von 5,5 Mio. Euro im Jahr 2019 stellen sich mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Optimierungsmöglichkeiten sind durch den Ausbau der Datenhaltung sowie des Berichtswesens und bei der Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter noch vorhanden.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** hat die Stadt Eschweiler den vierthöchsten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren. Hierfür sind die ebenfalls hohen einwohnerbezogenen HzE-Aufwendungen ursächlich. Sie resultieren aus dem sehr **hohen Fallaufkommen** bei einem gleichzeitig vergleichsweise niedrigen Anteil günstigerer **ambulanter Hilfen** an den gesamten Hilfen zur Erziehung. Positiv ist, dass im **stationären Bereich** in hohem Maße die Vollzeitpflege zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen genutzt wird.

Seit 2016 hat die Stadt **Steuerungsmaßnahmen** zur nachhaltigen Verringerung ihrer Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung (HzE) eingeleitet, die sie konsequent fortführt und sukzessive weiter ausbaut. Belastend wirken sich allerdings eine vergleichsweise hohe Kinderarmut in Verbindung mit einem hohen Einwohneranteil unter 21 Jahren. Zudem ist die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) vergleichsweise hoch. Eine gute **Präventionsarbeit** mit niederschweligen Hilfen ab dem Säuglingsalter und intensive Netzwerkarbeit sollen dazu beitragen, erzieherische Hilfen frühzeitig zu vermeiden.

Die Stadt führt ein intensives **Finanz- und Fachcontrolling** durch. Steuerungsrelevante HzE-Kennzahlen werden regelmäßig ausgewertet und analysiert. Durch die geplante Festlegung von zusätzlichen Zielen mit entsprechenden Zielwerten sowie deren Auswertung kann die Stadt ihr

Controlling sukzessive weiter optimieren. Die Stadt entwickelt ihr Berichtswesen kontinuierlich weiter, um die Transparenz sowie den Informationsgehalt zu steigern.

Prozesse, Standards und Abläufe sind in einem Handbuch beschrieben. Das Hilfeplanverfahren basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird und sie bei stationären Hilfen regelmäßig an den Fallkonferenzen teilnimmt. Hierfür setzt die Stadt bewusst entsprechende personelle Ressourcen ein.

Die **Bauaufsicht** hält die **gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben** ein. Es sollte jedoch ein Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen angelegt werden, der eine einheitliche und rechtskonforme Entscheidungsfindung unterstützt. Es wird eine **Fachsoftware** genutzt, die den Bearbeitungsprozess unterstützt. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge ausschließlich in Papierform ein. Die Stadt sollte ihre Überlegungen zur **Digitalisierung** zeitnah vorantreiben. Die **Internetpräsenz** der Bauaufsicht ist aktuell und mit vielen Informationen versehen, so dass den Bauwilligen auf verschiedenen Wegen vor Einreichung des Bauantrags Informationen bereitgestellt werden.

Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren kann die Stadt Eschweiler derzeit nicht auswerten. Durch einige wenige zusätzliche Parameter in der genutzten Fachsoftware sollten zukünftig Laufzeiten getrennt nach der Verfahrensart ermittelt werden, um die **Steuerung** zu unterstützen. Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen **Kennzahlen** findet in Eschweiler durch die monatliche Auswertung von Fallzahlen und des Gebührenaufkommens zum Teil statt. Die Stadt Eschweiler sollte ihre formulierten Ziele mit Zielwerten und Qualitätsstandards hinterlegen und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

Das **Vergabewesen** ist durch die zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle und eine aktuelle Dienstanweisung gut aufgestellt. Ein einheitliches Vorgehen im Vergabeverfahren stellt die Stadt zudem mittels standardisierter Vordrucke sicher. Diese bilden die gesamten Arbeitsabläufe im Vergabeverfahren ab und bietet den Beschäftigten eine umfassende rechtssichere Unterstützung. Auch Das **Rechnungsprüfungsamt** ist in das Vergabeverfahren gut eingebunden. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Die aktuellen Regelungen zur **Korruptionsprävention** sind gut geeignet, Korruptionsgefahren zu erkennen und effektiv vorzubeugen. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Die Stadt sollte zusätzlich Zuständigkeitsregelungen zu den Vergaberegistermeldungen und -anfragen gemäß §§ 3 und 8 KorruptionsbG sowie zu den Veröffentlichungen nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG aufnehmen. Allgemeine Vorgaben zur Handhabung von **Sponsoringleistungen** bestehen bereits. Es ist empfehlenswert, konkrete Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung festzulegen.

Ein übergeordnetes zentrales **Bauinvestitionscontrolling** ist nicht eingerichtet, positive Ansätze existieren jedoch bereits. Darauf aufbauend sollte bei bedeutsamen investiven Baumaßnahmen eine zentrale Steuerung, Koordination und Überwachung des gesamten Projektablaufs implementiert werden.

Ein zentrales **Nachtragsmanagement** ist vorhanden. Die Stadt sollte zusätzlich eine systematisch gesteuerte Auswertung der Nachträge hinsichtlich ihrer Ursachen und beteiligter Unternehmen durchführen und damit den Bereich weiter optimieren.

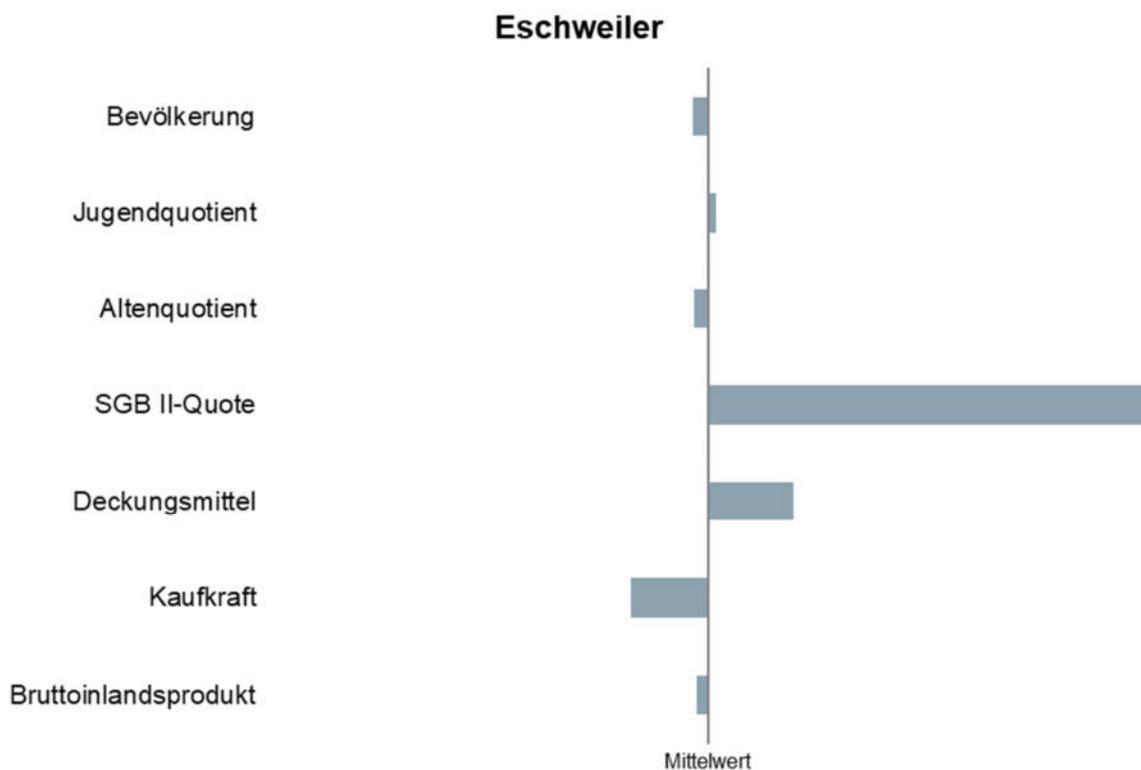
Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten **Vergabemaßnahmen** bestätigen den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens. Die Stadt hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Verbesserungspotenzial zeigt sich bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

0.2 Ausgangslage der Stadt Eschweiler

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Eschweiler 2018



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

Die Stadt Eschweiler mit ihren 56.207 Einwohnern² (Stand 31. Dezember 2017) untergliedert sich in 22 Stadtteile, die in 15 Stadtbezirken zusammengefasst sind. Die genannte Einwohnerzahl ist die Bezugsgröße der in diesem Bericht für das Vergleichsjahr 2018 gebildeten einwohnerbezogenen Kennzahlen. Das Stadtgebiet ist mit einer Fläche von knapp 76 qkm unterdurchschnittlich groß – der Mittelwert im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen beträgt 82 qkm. Die Einwohnerzahl konzentriert sich im Wesentlichen auf das Stadtzentrum und die Innenstadt sowie vier weitere Stadtbezirke (Dürwiß, Weisweiler, Bergrath, Röthgen), die übrigen Bezirke und Stadtteile sind deutlich kleiner. Insofern ist die Siedlungsstruktur von Dezentralität gekennzeichnet. Die dezentralen Stadtteile bedürfen der Erschließung durch das städtische Straßen- und Kanalnetz, zudem verfügen sie über eigene kommunale Einrichtungen wie z. B. Schulen. Dies bewirkt oft höhere Haushaltsbelastungen als bei zentraler strukturierten Kommunen. Günstig wirkt sich allerdings aus, dass Eschweiler keine Flächenkommune ist.

Historisch gesehen ist Eschweiler eine Stadt im permanenten Strukturwandel. Früher prägten Stein- und Braunkohleförderung sowie metallverarbeitende Betriebe die Wirtschaftsstruktur der Stadt. Als Anrainerkommune des Tagebaus Hambach und des sich auf dem Stadtgebiet befindenden Braunkohlekraftwerks Weisweiler nahm die Stromerzeugung in den letzten Jahrzehnten eine wichtige Rolle ein. Mit der sukzessiven Stilllegung des Kraftwerks sieht sich die Stadt vor der Herausforderung, dies zu kompensieren.

In den vergangenen Jahren ist eine weitgehend konstante Einwohnerzahl festzustellen. Die letzte verfügbare Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2020 liegt bei 56.172. Nach der Bevölkerungsprognose von IT.NRW hingegen ist bis 2040 von einer leicht rückläufigen Einwohnerzahl auszugehen. Demnach würde die Einwohnerzahl gegenüber dem 31. Dezember 2017 bis 2040 um 1,8 Prozent zurückgehen.

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) am Arbeitsort war in den letzten Jahren positiv. Zwischen 2015 und 2021 ist für den Arbeitsort Eschweiler nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit eine Zunahme von 17.552 auf 20.736 SvB festzustellen. Die Stadt Eschweiler sieht hierin den Erfolg der Ausweisung von Gewerbeflächen und Ansiedlung von Unternehmen.

Trotz der zuletzt positiven Entwicklung bleibt die demografische Entwicklung eine Herausforderung für die Stadt, resultierend aus der sich verschiebenden Altersstruktur. Der Jugendquotient³ mit 32,5 Prozent ist im Vergleich leicht überdurchschnittlich, der Altenquotient⁴ von 36,1 Prozent hingegen liegt etwas unter dem segmentbezogenen Mittelwert. Nach der Prognose von IT.NRW werden der Jugendquotient, mehr aber noch der Altenquotient bis 2040 zunehmen. Dem steht ein deutlicher Rückgang der erwerbsfähigen Altersgruppe der 20- bis 64-jährigen gegenüber.

Den Umgang mit demografischen Herausforderungen – zum Beispiel hinsichtlich der Auswirkungen auf die lokalen Industrie- und Gewerbebetriebe – und weitere von der Stadt Eschweiler festgestellten Entwicklungen hat die gpaNRW im Bericht zur überörtlichen Prüfung 2014 aufgegriffen.

² nach IT.NRW

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

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

Durch die gute Anbindung an das überregionale Straßennetz und den ÖPNV verfügt Eschweiler über eine hohe Attraktivität. Sowohl die nahegelegene Stadt Aachen als auch der Großraum Köln/Bonn sind gut erreichbar. Zugleich erfüllt Eschweiler auch eine Versorgungsfunktion für das Umland. Dies verdeutlicht der Kaufkraftzufluss, der sich in der Einzelhandelszentralität 2021⁵ von 114,4 Prozent widerspiegelt. Eine Zentralitätskennziffer von über 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft zu- als abfließt.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Eschweiler, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist sehr hoch. Die SGB II-Quote beträgt 14,5 Prozent und liegt damit deutlich über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Hier ist auf die von der StädteRegion Aachen zu erbringenden Leistungen nach dem SGB II hinzuweisen. Diese sind von der Stadt Eschweiler mittelbar über die Städteregionsumlage nach Maßgabe der Umlagegrundlagen zu tragen und führen zu Haushaltsbelastungen.

Diese staatlichen Transferleistungen nach dem SGB II gehen auch in die Kaufkraft⁶ je Einwohner ein. Mit 21.950 Euro je Einwohner gehört Eschweiler wie auch zum Zeitpunkt der letzten Prüfung zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit sehr geringer Kaufkraft. Mit durchschnittlich 24.087 Euro je Einwohner sind viele Kommunen des Segments hier deutlich besser positioniert. Eine Kompensation der geringen eigenen Kaufkraft gelingt allerdings durch den oben erläuterten Kaufkraftzufluss. Auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem fällt mit 66.557 Euro etwas geringer aus als im Mittel der Vergleichskommunen (67.455 Euro). Diese Kennzahl ist nur auf der Ebene der Kreise bzw. der StädteRegion ermittelbar.

Die Deckungsmittel⁷ je Einwohner betragen 1.699 Euro je Einwohner und sind ein Indikator für die Finanzkraft der Kommune. Auf diese Kennzahl wirken die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen ein. Im Vergleich zum Mittelwert von 1.548 Euro wird deutlich, dass die Stadt Eschweiler über eine überdurchschnittliche finanzielle Grundausstattung verfügt. Differenziertere Aussagen finden sich im Berichtsteil Finanzen. Bemerkenswert ist insbesondere, dass die Stadt Eschweiler im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 trotz hoher Schwankungsbreite der Gewerbesteuererträge immer zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Erträgen je Einwohner zählt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert.

⁵ <https://www.aachen.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/605124/53631b2669771746c41c6d86dae99f4b/mb-research-komplett-data.pdf>

⁶ Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

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

Im Nachgang dieser vorgeschriebenen Verfahrensweise wurde der Prüfungsbericht um eine Stellungnahme der Verwaltung zu allen Feststellungen und Empfehlungen ergänzt. Diese wurden zuvor durch die betroffenen Fachdienststellen erarbeitet. Der Rat der Stadt Eschweiler hat in seiner Sitzung vom 29. September 2015 die Verwaltung beauftragt, die einzelnen Ergebnisse in die Verwaltungs- und Finanzsteuerung einzubeziehen. Dies ist nach Auskunft der Stadt Eschweiler geschehen.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Eschweiler nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

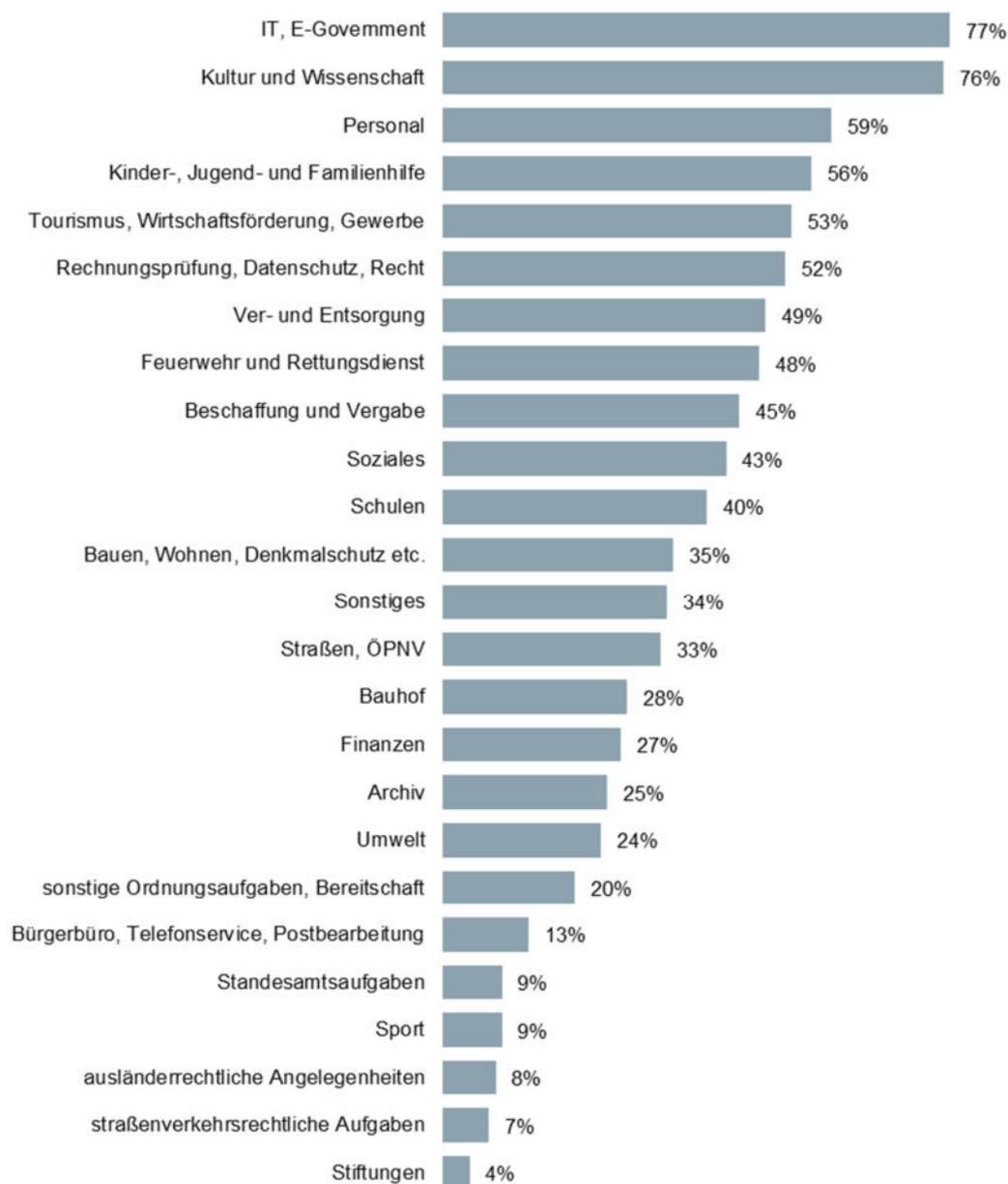
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 128 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

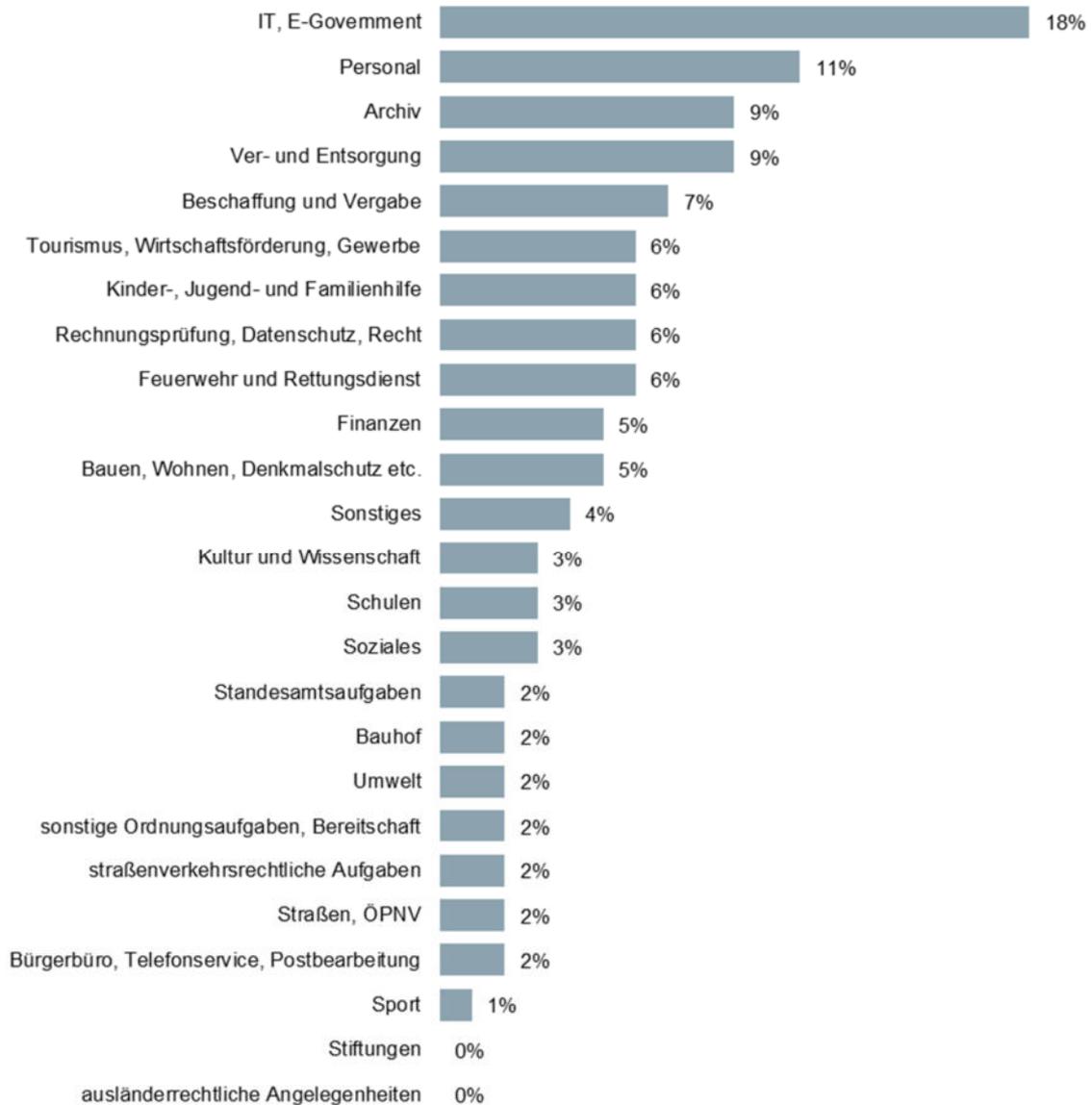


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des

zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

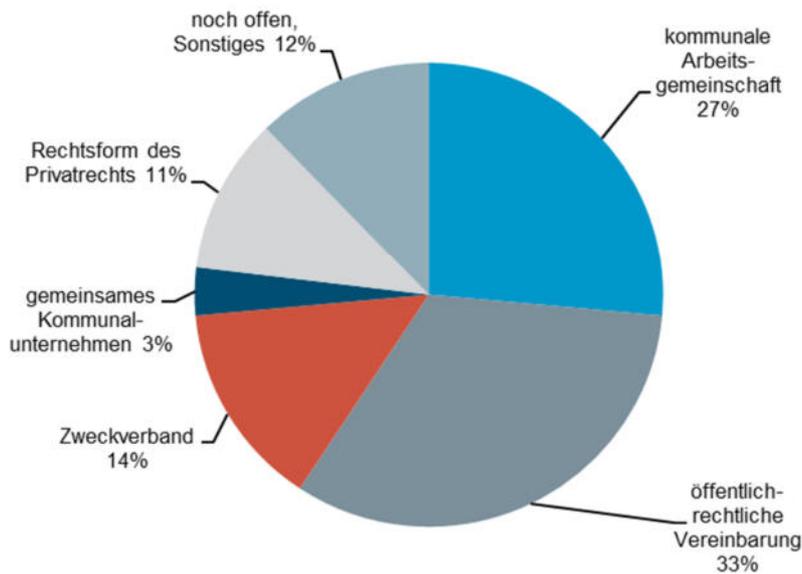


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

Rechtsformen IKZ 2020

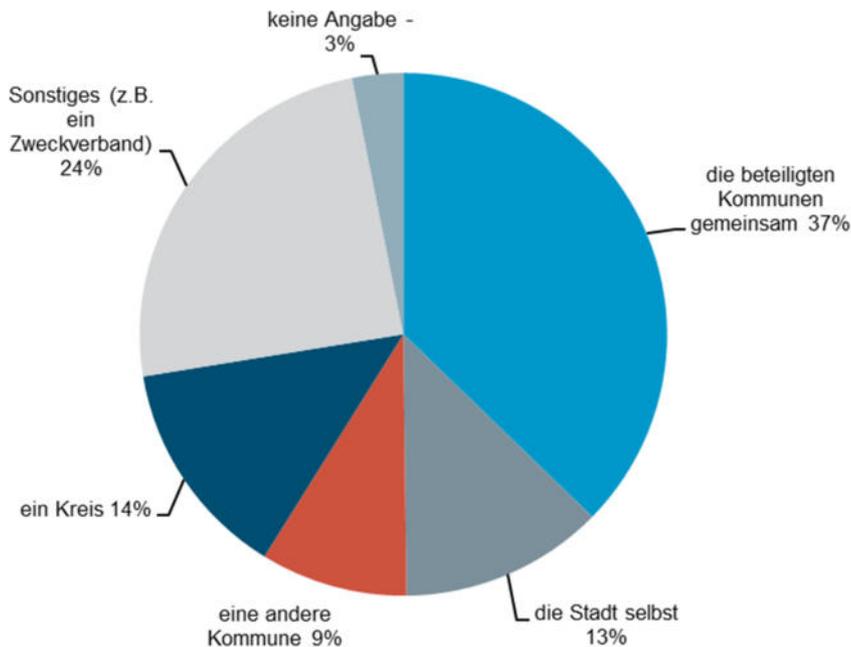


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

Aufgabendurchführung IKZ 2020



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt gut 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



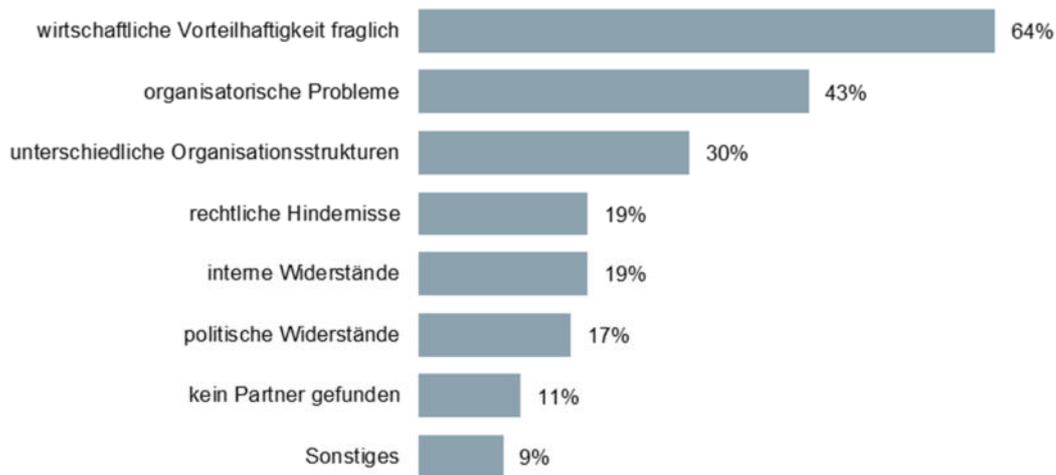
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Eschweiler

Die Stadt Eschweiler arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit den benachbarten Kommunen und der StädteRegion Aachen zusammen. Insgesamt bestehen mehr als 20 interkommunale Kooperationen, überwiegend in Form kommunaler Arbeitsgemeinschaften. Die landesweit bei rund einem Drittel der interkommunalen Kooperationen anzutreffende öffentlich-rechtliche-Vereinbarung ist Grundlage dreier Kooperationen. IKZ-Aktivitäten mit Beteiligung der Stadt Eschweiler findet daher vergleichsweise wenig innerhalb öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsformen statt.

Die Stadt Eschweiler deckt mit ihren Kooperationen Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. In den Aufgabenfeldern IT, Personal, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Feuerwehr und Rettungsdienst sowie Tourismus und Wirtschaftsförderung finden sich zahlreiche Beispiele für IKZ mit Beteiligung der Stadt Eschweiler.

Wie auch bei fast allen Vergleichskommunen besitzt für die Stadt Eschweiler die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. So ist eine vorgesehene gemeinschaftliche Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit nicht zustande gekommen. Die Wirtschaftlichkeit ist aus Sicht der Stadt dabei unabhängig von akquirierbaren Fördermitteln wie z. B. nach der IKZ-Förderrichtlinie zu beurteilen. Daneben dienen die eingegangenen Kooperationen aber auch dem Ziel, die Aufgabenerledigung zu sichern und/oder deren Qualität zu verbessern sowie die Entwicklungspotenziale der Region auszuschöpfen.

Der letztgenannte Aspekt findet sich in vielen Kooperationen der Stadt Eschweiler wieder. Hierzu trägt auch der zu bewältigende Strukturwandel der Region bei (siehe Kapitel 0.2.1.). So

besteht ein kreisübergreifender interkommunaler Masterplan zur nachhaltigen Entwicklung der Region im Strukturwandel. Auch im Aufgabenfeld „Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation“ steht der regionale Gedanke z. B. bei der Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets im Vordergrund. Daneben dient ein Gewerbeflächenpool innerhalb der StädteRegion Aachen dem Ausgleich zwischen Kommunen mit Flächenbedarf und Kommunen mit Flächenüberhang, um Gewerbesteuerzahler in der Region zu halten.

Die bisher mit den interkommunalen Kooperationen gemachten Erfahrungen sind aus Sicht der Stadt Eschweiler positiv. Rechtliche Hürden erschweren oder verhindern allerdings mögliche erfolgversprechende Kooperationen wie z. B. die Inobhutnahme durch das Jugendamt einer anderen Kommune. Auch unterschiedliche Organisationsstrukturen der Partner sind nach den Erfahrungen der Stadt hinderlich.

Um gemeinsame Aufnahmekriterien für den Kindergartenbesuch innerhalb aller Kommunen der StädteRegion festzulegen, planen die Kommunen die Bildung einer Arbeitsgruppe Kindergartenangelegenheiten. Derzeit erfolgt die hierzu notwendige Gremienbeteiligung in den Kommunen.

Nach Auffassung der Stadt Eschweiler zeigt die Hochwasserkatastrophe 2021 den Stellenwert interkommunaler Kooperationen und deren Potenziale auf, denn Hochwasserschutz kann nicht nur isoliert durch einzelne Kommunen gelingen, sondern nur durch Zusammenarbeit. Ähnliches gelte für die Bewältigung der Flüchtlingssituation infolge des Krieges in der Ukraine; da die noch 2015 verfügbaren Einrichtungen infolge des Hochwassers zerstört sind, haben die Städte Eschweiler und Stolberg (Rhld.) eine gemeinsame Erstaufnahmeeinrichtung geschaffen. Dies verdeutlicht die Perspektiven und Chancen von IKZ, insbesondere auch zur Bewältigung sich kurzfristig stellender Herausforderungen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen

- zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

⁸ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Eschweiler haben wir von Februar 2021 bis April 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Eschweiler die Vergleichsjahre 2018 und 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2019 sowie die Haushaltsplanungen 2020 und 2021 einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung. Bestätigte Gesamtabchlüsse lagen bis 2018 vor und wurden ebenfalls herangezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke / Frank Breidenbach
Finanzen	Benjamin Traut
Beteiligungen	Dorothee Jülich
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Bauaufsicht	Thomas Malek
Vergabewesen	Marion Engbers

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Der Verwaltungsvorstand der Stadt Eschweiler wurde am 14. Juli 2022 in einem Abschlussgespräch über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 22. August 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Eschweiler liegen grundsätzlich zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Verschiedene Berichte liefern die wesentlichen Informationen. Die Erkenntnisse werden zur Steuerung genutzt. Durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse und mit zusätzliche Erläuterungen, könnte das Berichtswesen noch optimiert werden. Aufgrund des Hochwassers wurde die Berichtserstattung teilweise ausgesetzt.		
F2	Die Stadt Eschweiler hat das Haushaltssicherungskonzept erfolgreich abgeschlossen und betreibt weiterhin Haushaltskonsolidierung. Diese ist jedoch nicht ausreichend um die hohen und kontinuierlich steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich ist im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen.	E2	Die Stadt Eschweiler sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und versuchen ihre Aufwendungen zu reduzieren. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F3	Die Stadt Eschweiler hat grundsätzliche Regelungen für einen restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen getroffen. Sie überträgt dennoch vergleichsweise viele Ermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Der Grad der in Anspruch genommen investiven Auszahlungen ist hingegen gering.	E3	Die Stadt Eschweiler sollte weiterhin das Ziel verfolgen ihre Ermächtigungsübertragungen zu reduzieren. Die getroffenen Regelungen sollten konkretisiert und in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.
F4	Eine Standardisierung des Prozesses zur Akquirierung von Fördermitteln hat bisher nicht stattgefunden. Richtlinien oder Dienstanweisungen hat die Stadt noch nicht erstellt. Die Einrichtung eines zentralen Fördermanagements ist jedoch bereits von Rat der Stadt beschlossen. Die Umsetzung würde den Prozess der Fördermittelakquise unterstützen.	E4	Die Stadt Eschweiler sollte die Optimierung der Fördermittelakquise zu gegebener Zeit fortführen. In diesem Zusammenhang sollte sie Vorgaben und Richtlinien erarbeiten. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell ein festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.
F5	Ein zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen hat die Stadt Eschweiler derzeit noch nicht etabliert. Die Einführung ist jedoch bereits vom Rat der Stadt beschlossen. Ein einheitliches strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	E5	Die Stadt Eschweiler sollte an ihrem Beschluss zur Einführung neuer gesamtstädtische Vorgaben für die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln festhalten. Diese würde zu einer ordnungsgemäßen Abwicklung der Fördermaßnahmen und einen personenunabhängigen Wissensstand beitragen. Zudem bietet es eine gute Grundlage für das angedachte Berichtswesen.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Eschweiler ergeben	E1	Die Stadt Eschweiler sollte die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen aller Beteiligungen sowie die Anstellungsverträge und Befristungen der Geschäftsführungen digital im Beteiligungsmanagement vorhalten. Wir empfehlen der Stadt Eschweiler, auch für alle mittelbaren Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorzuhalten.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Eschweiler ergeben.	E2.1	Die Stadt Eschweiler sollte den Beteiligungsbericht zukünftig um die fehlenden Beteiligungen und deren Angaben ergänzen.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat der Stadt Eschweiler, zumindest für die bedeutendsten Beteiligungen, implementieren.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Eschweiler ergeben.	E3.1	Die Stadt Eschweiler sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen.
		E3.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Eschweiler sollte alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Beteiligungen strukturiert sichten. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter durch schriftliche Stellungnahmen und ggfls. Beschlussempfehlungen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Eschweiler verfügt bislang noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung. Elemente einer Gesamtstrategie sind aber bereits vorhanden.	E1	Politik und Verwaltungsführung sollten ihre gesamtstrategischen Ziele für die Hilfen zur Erziehung schriftlich dokumentieren. Die Gesamtstrategie sollte - wie die Nachhaltigkeitsstrategie - konkrete strategische und operative Ziele enthalten. Die jeweilige Zielerreichung sollte über Kennzahlen und Zielwerte beobachtet und gesteuert werden.
F2	Die Nutzung prozessintegrierter und prozessunabhängiger Kontrollsysteme wertet die gpaNRW positiv. Prozessunabhängige Kontrollen finden bereits statt, sie werden aber noch nicht schriftlich dokumentiert.	E2	Die Stadt Eschweiler sollte ihre prozessunabhängigen Kontrollen wie geplant schriftlich dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Eschweiler hat Ihren Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung von 2018 auf 2019 um rund vier Prozent verringert. Interkommunal liegt der Fehlbetrag dennoch in beiden Jahren auf sehr hohem Niveau.	E3	Um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen so niedrig wie möglich zu halten, sollte die Stadt Eschweiler ihre bereits ergriffenen Maßnahmen zur Senkung der HzE-Aufwendungen intensiv fortführen.
F4	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen negativen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE. Verstärkt wird dieser negative Effekt durch die hohe Falldichte HzE.	E4	Die Stadt Eschweiler sollte ihre Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen. Um den Umsetzungsgrad besser messbar zu machen, sollte die Stadt einen Zielwert für den Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen festlegen.
F5	Die vergleichsweise hohe Falldichte in Eschweiler wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F6	Der Jahresbericht des Jugendamtes der Stadt Eschweiler enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der HzE-Falldichte. Dies ist positiv zu sehen. Durch die zusätzliche regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten kann die Stadt Eschweiler ihre Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter optimieren.	E6	Die Stadt Eschweiler sollte ihre bereits begonnenen Maßnahmen zur Verringerung der HzE-Hilfefälle intensiv fortsetzen. Zudem sollte das Jugendamt die Falldichte künftig auch für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren.
F7	Die Stadt Eschweiler hat bei der SPFH niedrige Fallkosten. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind aufgrund der erhöhten Falldichte aber vergleichsweise hoch. Die Stadt wertet die Betreuungszeiten der SPFH trotz festgelegter Laufzeitbegrenzung noch nicht regelmäßig aus. Dadurch fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen zur Zielerreichung.	E7	Zur Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Eschweiler die Betreuungszeiten der SPFH regelmäßig auswerten und die Ergebnisse in das Berichtswesen aufnehmen.
F8	Die Stadt Eschweiler hat Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Gleichwohl hat die Stadt bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII interkommunal verglichen die höchste Falldichte.	E8	Die Stadt Eschweiler sollte die Entwicklung der Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, im Blick behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob die Steuerungsmaßnahmen zur zügigen Verselbstständigung ihre Wirkung entfalten.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Eschweiler bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein. Kennzahlen zum Aufwanddeckungsgrad erhebt die Stadt nicht.	E1	Die Stadt Eschweiler sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Anträge ist in Eschweiler vergleichsweise hoch.	E2	Die Bauaufsicht sollte zukünftig nachhalten, wie viele Bauanträge zurückgenommen werden. Ebenso sollte sie die Gründe für die Rücknahme dokumentieren. Bei steigenden Zahlen sollte sie die Gründe analysieren. Sind die Gründe durch die Stadt beeinflussbar, sollte sie ggf. vor der Antragstellung gegensteuern.
F3	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Eschweiler bearbeitet sie bisher grundsätzlich analog. Die Fachsoftware soll zukünftig verstärkt eingesetzt werden.	E3	Die Entscheidungsprozesse in der Bauaufsicht sollten durch Checklisten vereinheitlicht werden, um die Standardisierung der Bauantragsverfahren sowie die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. Die Bauaufsicht sollte perspektivisch die Bauakte vollständig elektronisch führen und Medienbrüche vermeiden.
F4	Differenzierte Auswertungen nach der Art des Genehmigungsverfahrens oder ab der Vollständigkeit der Anträge sind für die Stadt bisher nicht möglich.	E4	Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden, die durchschnittlichen Verfahrensdauern zu melden, sollte die Stadt Eschweiler die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.
F5	Die Fallbelastung je Vollzeitstelle liegt bei der Stadt Eschweiler sowohl 2018 als auch 2019 auf niedrigem Niveau.	E5	Die Stadt Eschweiler sollte die Fallzahlen differenziert erheben und deren Entwicklung beobachten, um langfristig auf Fallzahlveränderungen personell reagieren zu können.
F6	Die Stadt Eschweiler strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und verfahrensökonomische Vorteile zu sichern.	E6	Mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG), muss die Stadt Eschweiler die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.
F7	Die Bauaufsicht wertet monatlich ihr Fallzahlen sowie das Gebührenaufkommen aus und hat Ziele definiert. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung werden noch nicht gebildet.	E7	Die Stadt Eschweiler sollte in der Bauaufsicht konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und den Fällen je Vollzeitstelle an.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Eschweiler ist gut organisiert. In ihrer Vergabedienstanweisung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. In Teilbereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die Stadt Eschweiler sollte die in der Vergabedienstanweisung festgelegten Regelungen zu den Aufgaben der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Eschweiler gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung und in der Vergabedienstanweisung klar geregelt. Zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Abnahmetermi- nen gibt es noch Verbesserungspotenzial.	E2	Die Stadt Eschweiler sollte in der Vergabedienstanweisung Regelungen aufnehmen, dass das Rechnungsprüfungsamt über Abnahmetermine informiert wird und dass es sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Stadt Eschweiler im Wesentlichen erfüllt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Stadt Eschweiler sollte unter Einbeziehung der Bediensteten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen. Dadurch werden neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt und die Bediensteten haben die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen.
		E3.2	Die Stadt Eschweiler sollte die Zuständigkeiten zu den Vergaberegistern und –anfragen gemäß §§ 3 und 8 KorruptionsbG sowie zu den Veröffentlichungen nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Die Stadt sollte zudem jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG durchführen.
F4	Die Stadt Eschweiler hat bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. In den „Handlungsempfehlungen zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Eschweiler“ sind allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkrete Vorgaben verbessert werden.	E4	Die Stad Eschweiler sollte die bestehenden Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen.
F5	Die Stadt Eschweiler hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungspotenzial.	E5.1	Die Stadt Eschweiler sollte bei komplexen Investitionsmaßnahmen ihr bestehendes Vorgehen zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen indem sie die Steuerung, Koordination und Überwachung für den gesamten Projekt- ablauf zentral organisiert. Damit werden die Kostenplanungen verlässlicher und die Verwaltung gewinnt an Sicherheit und Glaubwürdigkeit.
		E5.2	Die Stadt Eschweiler sollte Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) in einer Dienstanweisung festschreiben. So kann sie das bestehende BIC weiter optimieren.
F6	Die Stadt Eschweiler weist im interkommunalen Vergleich in den Jahren 2018 und 2019 leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf. Für das Jahr 2020 ergibt sich eine deutlich höhere Abweichung, die hauptsächlich auf Unterschreitungen zurückzuführen ist. Die Nachträge hatten einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.	E6	Die Stadt Eschweiler sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Eschweiler verfügt über ein zentrales Nachtragsmanagement. Die Abläufe zum Nachtragswesen sind gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln. Nachträge werden bereits zentral erfasst. Bezüglich der Auswertung der Nachträge und Abweichungen sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenzial. .	E7	Die Stadt Eschweiler sollte ihr zentrales Nachtragsmanagement weiter ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine maßnahmenübergreifende systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursachen und beteiligter Unternehmen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Eschweiler zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E8.1	Die Stadt Eschweiler sollte in ihrem Vergabevermerk Abweichungen vom vergaberechtlichen Regelverfahren begründen und dokumentieren.
		E8.2	Die Stadt Eschweiler sollte auch Abweichungen von der Pflicht zur Losaufteilung begründen und im Vergabevermerk dokumentieren.
		E8.3	Die Stadt Eschweiler sollte zudem in ihrem Vergabevermerk die Eignungsprüfung und -feststellung der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen dokumentieren.
		E8.4	Die Stadt Eschweiler sollte die Legitimation der Teilnehmenden am Eröffnungstermin prüfen und dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung sollte sie die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beifügen.
		E8.5	Die Stadt Eschweiler sollte sämtliche Bieter, die für eine Auftragserteilung in Betracht kommen, bei der Verhandlung über eine Verlängerung der Bindefrist miteinbeziehen. Damit erreicht sie, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die weiteren Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.
		E8.6	Die Stadt Eschweiler sollte das Ergebnis der Vergabe- und Gewerbezentralregisteranfragen dokumentieren. Dazu bietet es sich an, die Registerauskünfte in die Vergabeakte aufzunehmen.
		E8.7	Die Stadt Eschweiler sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter mehrstufig durchführen. Dadurch werden die Unternehmen, die für einen Zuschlag nicht Betracht kommen, davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
		E8.8	Die Stadt Eschweiler sollte die vergaberechtliche Prüfung und Feststellung der Zulässigkeit eines Nachtrages dokumentieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.9	Die Stadt Eschweiler sollte zu sämtlichen Baumaßnahmen die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, die Beauftragung zusätzlicher Leistungen begrenzen zu können. Zudem würde sich die Reduzierung der Zusatzleistungen positiv auf die Kennzahl „Abweichungen vom Auftrags-wert“ auswirken.
		E8.10	Die Stadt Eschweiler sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Eschweiler 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 **Jahresergebnisse** der Stadt Eschweiler waren seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) stark defizitär. Aufgrund der deutlich gestiegenen und mittlerweile sehr guten Ertragslage konnte erstmalig 2017 wieder ein positives Jahresergebnis ausgewiesen werden. Mit dieser Entwicklung konnte die Stadt das Haushaltssicherungskonzept erfolgreich abschließen. Die Haushaltswirtschaft der Stadt Eschweiler unterliegt seither keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten mehr. Die Ergebnisse sind jedoch stark von der konjunkturellen Entwicklung und insbesondere den Gewerbesteuererträgen abhängig. Dies zeigen starke Schwankungen in den erzielten Jahresergebnissen. Bereits 2019 musste wieder ein hoher Jahresfehlbetrag verbucht werden. Die Aufwendungen sind, wie die Ertragslage, vergleichsweise hoch. Es besteht daher weiterhin ein strukturelles Defizit.

In den **Planjahren** erwartet Eschweiler durchgehend positive Jahresergebnisse. Dabei besteht weiterhin eine große Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung und insbesondere den schwankungsanfälligen Gewerbesteuererträgen. Der geplante Haushaltsausgleich unterliegt damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. In der Planung isoliert Eschweiler Corona-bedingte Schäden von 58,7 Mio. Euro.

Das **Eigenkapital** ist aufgrund der Defizite seit der Eröffnungsbilanz enorm rückläufig. Im Betrachtungszeitraum konnte der Eigenkapitalverzehr verlangsamt werden. Eschweiler gehört allerdings schon seit Jahren zu den Kommunen mit der schlechtesten Eigenkapitalausstattung. 2019 weisen sogar nur drei von 74 Vergleichskommunen eine schlechtere Eigenkapitalquote 1 aus.

Die **Schulden** der Stadt Eschweiler sind weiter angestiegen. Aufgrund der guten Selbstfinanzierungskraft gelang es jedoch die Kredite des Kernhaushaltes leicht zu reduzieren. In den Planjahren reicht die Selbstfinanzierungskraft nicht mehr aus, um die steigenden Investitionen zu decken. Es wird mit einem starken Anstieg der Verschuldung gerechnet. Bereits jetzt ist die ausgewiesene Verschuldung im Jahresabschluss des Kernhaushaltes sowie im Gesamtabchluss weit überdurchschnittlich. Zudem ist neben den bereits geplanten Investitionen in das

Vermögen zu erwarten, dass weitere Investitionen notwendig werden. Das Kanalvermögen befindet sich in einem guten Zustand. Die Altersstruktur der Gebäude und Straßen lässt hingegen die Notwendigkeit von Reinvestitionen erwarten. Insbesondere im Bereich der Straßen besteht großer Handlungsbedarf. Hinzu kommen die Folgen aufgrund der Hochwasserkatastrophe.

Die Haushaltssituation hat sich seit der letzten Prüfung in Teilbereichen verbessert, aber es besteht weiterhin großer **Handlungsbedarf**.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzungen und Zuleitung der Jahresabschlüsse gelingen der Stadt Eschweiler nicht immer. Dennoch liegen die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** zeitnah vor. Ein etabliertes Berichtswesen und Controlling liefern den Entscheidungsträgern die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung und –steuerung in Form von Budgetberichten. Ergänzt werden diese durch weitere Berichte zu zusätzlichen Themen. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und zusätzliche Erläuterungen könnte das Berichtswesen noch optimieren.

Die Stadt Eschweiler betreibt seit Jahren **Haushaltssolidierung**. 2017 gelang es der Stadt die Ziele des seit 2010 bestehenden Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) zu erfüllen. Mit den Konsolidierungsbemühungen alleine gelingt es der Stadt jedoch nicht, die steigenden Aufwendungen insbesondere im Bereich des Personals zu kompensieren. Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse ist vor allem auf die konjunkturelle Entwicklung sowie den Gemeindefinanzausgleich zurückzuführen. Die Stadt sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen, um die vergleichsweise hohen Aufwendungen zu reduzieren. Verschlechtert sich die positive konjunkturelle Situation, müssen die Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Mit dem Ausbau der Ausgleichsrücklage könnte die Stadt zusätzlich Risikoversorge betreiben.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt Eschweiler Grundsatzregelungen getroffen. Insbesondere in der Haushaltssicherung soll danach restriktiv mit Übertragungen umgegangen werden. Trotz der Vorgabe sind die Übertragungen für investive Auszahlungen konstant angestiegen und vergleichsweise hoch. 2017 erreichen die Übertragungen fast die Höhe des ursprünglichen Ansatzes. Damit vermittelt die Haushaltsplanung einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Gestiegene Haushaltsansätze und Ermächtigungsübertragungen haben dazu geführt, dass die Stadt die verfügbaren Mittel nur im geringen Maße ausschöpft. Ordentliche Aufwendungen werden hingegen nur im sehr geringen Maße übertragen.

Die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** erfolgt in Eschweiler derzeit noch dezentral. Die Stadt hat bisher keine festgeschriebenen strategischen Vorgaben, Richtlinien oder Dienst-anweisungen aufgestellt. Der Rat hat allerdings bereits 2019 die Einführung eines zentralen Fördermittelmanagements beschlossen. Mit externer Unterstützung wurde ein gutes Konzept zur Umsetzung erarbeitet. Akquise, Bewirtschaftung sowie ein Controlling- und Berichtswesen sollen zentral organisiert werden. Aufgrund der COVID-19-Pandemie und des Hochwassers hat Eschweiler die Einführung zunächst ausgesetzt. Die Umsetzung des Konzeptes und Einführung strategischer Vorgaben würden den Prozess der Fördermittelakquise unterstützen sowie dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden. Die Stadt Eschweiler sollte daher an der Umsetzung festhalten und diese zu gegebener Zeit fortführen. Die im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau gesammelten Erfahrungen könnten in die Umsetzung einfließen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Eschweiler 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
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	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	noch offen ⁹	nicht erforderlich	HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Die Gesamtab schlüsse wurden nachgeholt und liegen mittlerweile bis 2018 vor. Ab 2019 ist die Stadt nach neuer Rechtslage nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtab schlüssen verpflichtet. Am 24. Juni 2020 hat der Rat beschlossen, auf die Erstellung eines Gesamtab schlusses zu verzichten. Die interkommunalen Vergleiche auf Ebene des Gesamtab schlusses erfolgen daher teilweise für 2018.

⁹ Im Verlauf der Prüfung hat die Stadt Eschweiler den Entwurf des Jahresabschlusses 2020 aufgestellt. Der festgestellte Jahresabschluss wurde zum Ende der Prüfung nachgereicht.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltswirtschaft der Stadt Eschweiler unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

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 Eschweiler 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt						X		X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X		
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage									
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X				
Haushaltssanierungsplan genehmigt									
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt									

Von 2010 bis 2017 war die **Stadt Eschweiler** verpflichtet ein HSK aufzustellen. Seit 2017 plant Eschweiler positive Jahresergebnisse. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW mehr.

Jahresergebnisse und Rücklagen Eschweiler 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.973	-3.192	-15.144	-11.525	7.145	3.656	-7.068
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	7.145	9.586	2.518
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	55.241	52.410	32.540	19.304	19.201	19.173	21.495
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	7.145	2.441	-7.068
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-1.365	631	-4.727	-1.711	-103	-1.244	2.322
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.973	-3.192	-15.144	-11.525	0	1.215	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	115	-269	0	0	0	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	6,4	6,3	28,9	35,4	keine Verringerungen		
Fehlbetragsquote in Prozent	6,6	5,8	28,9	35,4	positive Ergebnisse		24,6

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet. 2018 wurde der geltende Höchstbetrag der Ausgleichsrücklage von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht.

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

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	952 ¹⁰	435	69	2.146	3.963
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.470	3.905	3.973	6.119	10.082
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	21.495	21.495	21.495	21.495	21.495
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	952	435	69	2.146	3.963
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerungen				
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse				

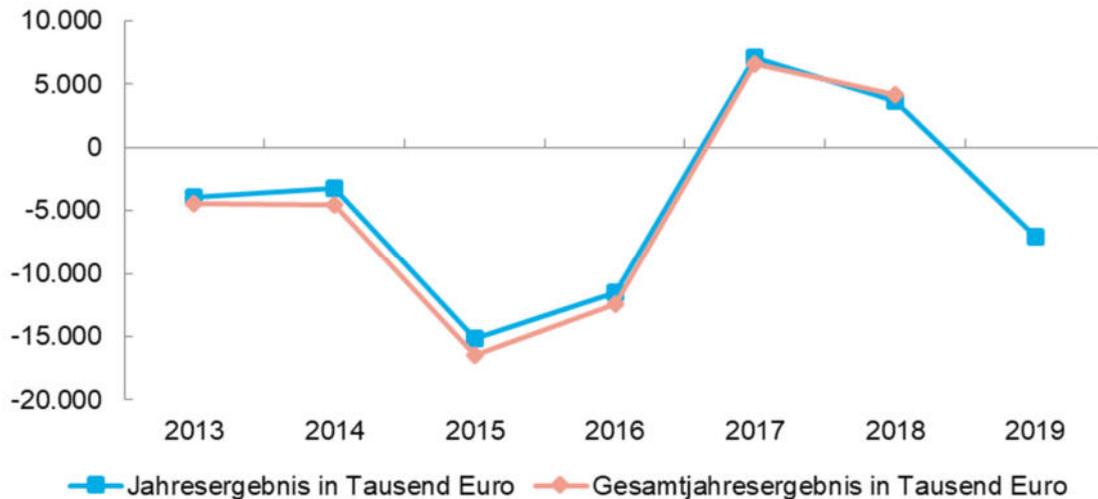
1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die stark schwankenden Gewerbesteuererträge beeinflussen die Jahresergebnisse erheblich. Grundsätzlich verfügt Eschweiler über eine sehr gute Ertragslage. Aufgrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen ist die Haushaltssituation jedoch weiterhin strukturell stark defizitär. Von einem strukturellen Haushaltsausgleich ist Eschweiler noch weit entfernt.

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.

¹⁰ Der festgestellte Jahresabschluss wurde zum Ende der Prüfung nachgereicht. 2020 ist deutlich besser ausgefallen, als erwartet. Das Jahr konnte mit einem Überschuss von 3,5 Mio. Euro abgeschlossen werden.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Jahresergebnisse der **Stadt Eschweiler** unterliegen seit der Einführung des NKF 2007 starken Schwankungen. Insgesamt war die Haushaltslage stark defizitär. Durchschnittlich liegt der jährliche Fehlbetrag seit der Eröffnungsbilanz bei 6,5 Mio. Euro. Den höchsten Fehlbetrag musste die Stadt 2011 mit 23,0 Mio. Euro ausweisen. Erstmals seit 2007 gelang es Eschweiler 2017 wieder einen Jahresüberschuss zu erzielen.

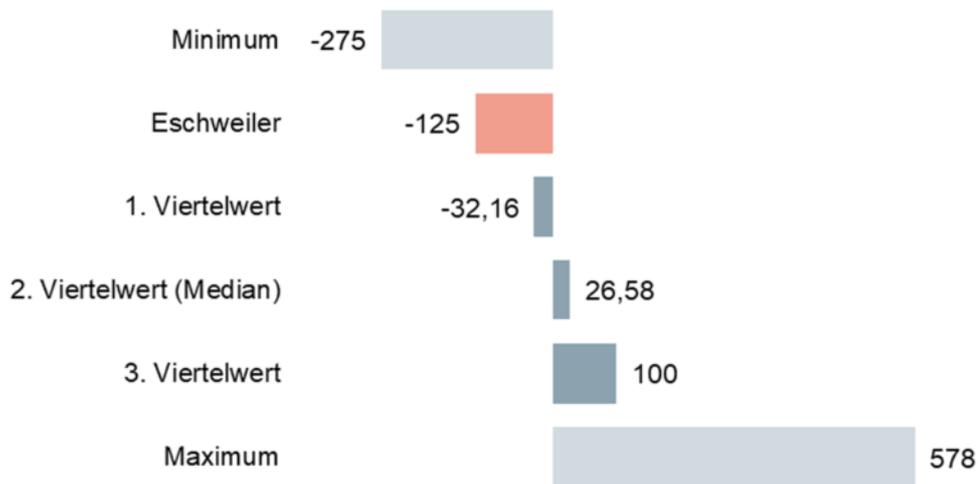
Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 sind weiterhin große Schwankungen in den Ergebnissen zu verzeichnen. Diese lagen zwischen -15,1 Mio. Euro und 7,1 Mio. Euro. Die Schwankungen gehen mit der Entwicklung der Gewerbesteuererträge einher. Die Gewerbesteuererträge schwanken sehr stark und haben erheblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. In den Jahren 2017 und 2018 hat die Stadt, abgesehen von einer Gewerbesteuernachzahlung 2015, die mit Abstand höchsten Erträge aus der Gewerbesteuer im Betrachtungszeitraum verbucht. 2019 gingen die Erträge wieder stark zurück. Es wurden sogar die niedrigsten Erträge seit der Einführung des NKF verbucht. Die damit einhergehenden Auswirkungen auf die Jahresergebnisse spiegeln sich in der vorherigen Grafik wieder. Die Gewerbesteuernachzahlung 2015 hat auf das Ergebnis 2015 nur geringe Auswirkungen. Im gleichen Jahr mussten Drohverlustrückstellungen für eventuelle Erstattungen gebildet werden. Unabhängig davon hat die Nachzahlung eine erhöhte Steuerkraft zur Folge, welche sich auf die Schlüsselzuweisungen und die Kreisumlage der Folgejahre auswirkt.

Grundsätzlich verfügt die Stadt Eschweiler über eine sehr gute Ertragslage. Im gesamten Betrachtungszeitraum gehört sie, trotz der Gewerbesteuerschwankungen, immer zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Erträgen je Einwohner. Die allgemeinen Deckungsmittel sind durchgehend weit überdurchschnittlich und im Vergleich zur Prüfung der Jahre 2007 bis 2012 sehr deutlich angestiegen. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln zählen die Realsteuern, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, sonstigen Steuern und Abgaben, Ausgleichsleistungen, Schlüsselzuweisungen, Konsolidierungshilfen sowie allgemeinen Umlagen. Demgegenüber stehen jedoch sehr hohe Aufwendungen. Bei den Aufwendungen je Einwohner positioniert sich Eschweiler ebenfalls im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Sowohl die Aufwendungen für das Personal als auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die

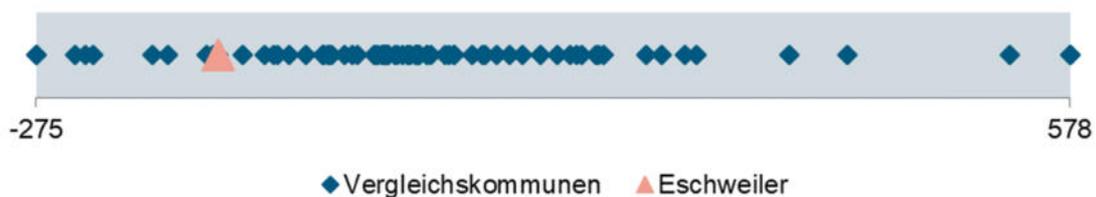
Transferaufwendungen sind weit überdurchschnittlich. 2019 hat aufgrund der Rekommunalisierung der Wirtschaftsbetriebe eine Verschiebung bei den Aufwendungen stattgefunden. Die Aufwendungen für die erbrachten Dienstleistungen sind deutlich gesunken. Im Gegenzug sind die Personalaufwendungen stark gestiegen. Insgesamt verfügt Eschweiler über vergleichsweise viele Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner. Hierzu wird auf das „gpa-Kennzahlenset“ der Stadt Eschweiler im Anhang des Gesamtberichtes verwiesen.

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 wurde der Stadt Eschweiler empfohlen, die ordentlichen Aufwendungen zu senken und den Fokus auf Ihre Pflichtaufgaben zu legen. Zur Erreichung des Haushaltsausgleiches sollte die Reduzierung der Aufwendungen verfolgt werden.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund der rückläufigen Entwicklung 2019 ist das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit unterdurchschnittlich. Neben 2019 gehörte Eschweiler auch schon 2015 und 2016 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen je Einwohner.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreis- bzw. Städteregionsumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreis- bzw. Städteregionsum-

lage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Eschweiler	
Jahresergebnis	-7.068
Bereinigungen Gewerbesteuer, Städteregionsumlage und Finanzausgleich	43.948
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-51.016
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Städteregionsumlage und Finanzausgleich)	46.895
= strukturelles Ergebnis	-4.122

Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt mit einem Defizit von 4,1 Mio. Euro besser aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist insbesondere auf die 2019 sehr geringen und weit unterdurchschnittlichen Erträge aus der Gewerbesteuer zurückzuführen. Die weit überdurchschnittlichen Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen gleichen die Differenz nicht aus.

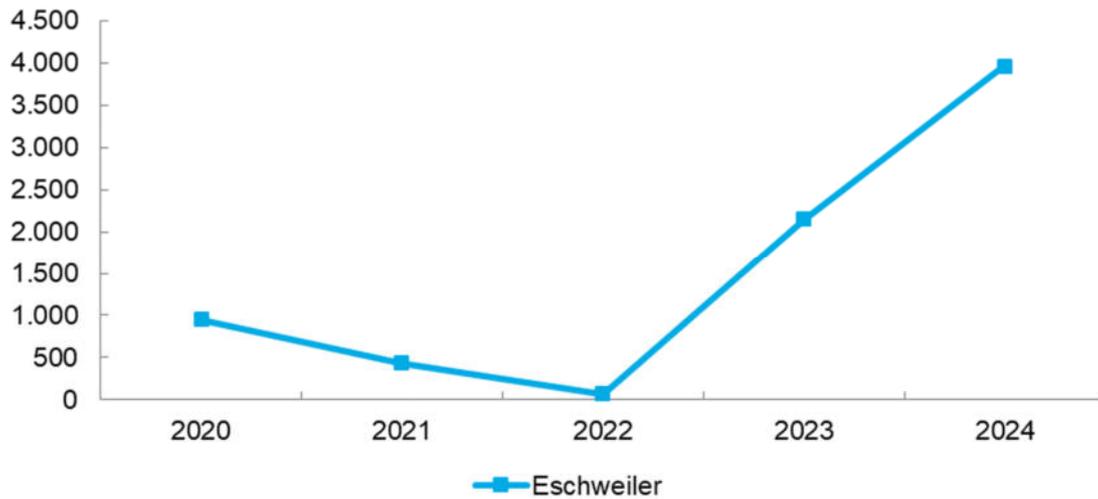
Die Gewerbesteuererträge liegen 10,6 Mio. Euro unter dem Durchschnitt der vorangegangenen Jahre. Bei den Gemeinschaftssteuern hat ein kontinuierlicher Anstieg dazu geführt, dass diese 3,8 Mio. Euro über dem Durchschnitt liegen. Bei den Schlüsselzuweisungen sind es 4,0 Mio. Euro. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht noch einmal, dass die Jahresergebnisse stark von den Gewerbesteuerschwankungen beeinflusst sind. Trotz der guten Ertragslage besteht weiterhin ein strukturelles Defizit. Selbst in den Jahren 2017 und 2018, in denen hohe Jahresüberschüsse ausgewiesen wurden, waren die Haushalte strukturell stark defizitär.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Eschweiler plant durchgehend positive Jahresergebnisse. Die Haushaltsentwicklung ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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 Eschweiler in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Eschweiler** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 einen Überschuss von rund vier Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	22.377 (32.952)	32.000	9.623 (-952)	7,4 (-0,7)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	31.160 (27.385)	34.508	3.347 (7.123)	2,1 (5,9)
Schlüsselzuweisungen	29.932 (25.913)	37.157	7.224 (11.243)	4,4 (9,4)
Übrige Erträge	102.290	111.373	9.082	1,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	42.930	47.525	4.595	2,1
Versorgungsaufwendungen	4.458	5.047	589	2,5
Städteregionsumlage	38.428 (37.004)	39.351	923 (2.348)	0,5 (1,5)
Steuerbeteiligungen	3.534 (4.634)	2.286	-1.248 (-2.348)	-8,3 (-16,2)
Übrige Aufwendungen	95.050	111.401	16.351	3,2

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

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

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

Bei der Planung der **Gewerbesteuer** rechnet die Stadt Eschweiler bis 2024 mit steigenden Erträgen von 9,6 Mio. Euro. Diese hohe Steigerung ist auf den beschriebenen Einbruch der Gewerbesteuererträge 2019 zurückzuführen. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten der letzten Jahre sind die erwarteten Gewerbesteuererträge sogar rückläufig. Bereits 2020 konnte Eschweiler wieder Erträge ausweisen, die zwar unterhalb des Planansatzes, aber deutlich über denen des Jahres 2019 liegen. Da die Höhe der Gewerbesteuererträge jedoch von der Entwicklung der Konjunktur abhängt, unterliegen sie einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Insbesondere im Planungsjahr 2021, aber auch in der mittelfristigen Finanzplanung liegen die von der Stadt zugrunde gelegtem Steigerungsraten daher unter den Orientierungsdaten des

Landes. Aufgrund der Erfahrungen der abgeschlossenen Jahre plant die Stadt Eschweiler diese Position vorsichtig. Dies minimiert die großen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken leicht. Zusätzliche Risiken sind in der Planung nicht ersichtlich.

Einen weiteren Anstieg plant die Stadt Eschweiler bei den **Gemeinschaftssteuern**. Die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuern) sind, wie die Gewerbesteuer, eng mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Daraus ergibt sich generell ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Insgesamt plant die Stadt bis 2024 eine Steigerung von 3,3 Mio. Euro im Vergleich zum Jahresergebnis 2019. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten der letzten Jahre beträgt die Steigerung sogar 7,1 Mio. Euro. 2020 wurde ursprünglich mit Erträgen von 32,8 Mio. Euro geplant. Tatsächlich lagen die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern nur bei 30,5 Mio. Euro. Bei der Planung der Ansätze 2021 sowie der mittelfristigen Finanzplanung lagen Eschweiler bereits die Ergebnisse aus 2020 vor. Auf dieser Basis hat die Stadt die Orientierungsdaten angewandt und zudem Änderungen der Schlüsselzahlen berücksichtigt. Die Planung ist nachvollziehbar. Risiken ergeben sich aus der Planung nicht.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** erwartet die Stadt Eschweiler ebenfalls eine Ertragssteigerung. Mit 7,2 Mio. Euro hat diese erheblichen Einfluss auf die geplanten Haushaltsausgleiche. Die Schlüsselzuweisungen des jeweils aktuellen Planungsjahres werden von der Stadt Eschweiler anhand der bekannten Mitteilungen des Landes ermittelt. Daraus haben sich deutliche Steigerungen in den Jahren 2020 und 2021 ergeben. Der Ansatz 2020 entspricht den vorliegendem Ergebnis. Der Ansatz 2021 entspricht den Mitteilungen des Landes. In der mittelfristigen Finanzplanung greift die Stadt auf eine eigene Berechnung zurück. Hierbei wird die erwartete Steuerkraft der kommenden Jahre zu Grunde gelegt. Für 2022 hat Eschweiler einen sehr großen Rückgang der Erträge ermittelt. Der Einbruch ist nach Auskunft der Stadt auf einen Rückgang der Schlüsselmasse zurückzuführen. Nach der mittlerweile vorliegenden Arbeitskreisrechnung und Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022 des Landes wird der große Einbruch voraussichtlich ausbleiben. Die Schlüsselmasse wurde vom Bund zur Entlastung der Kommunen aufgestockt. Ab 2023 werden wieder deutlich höhere Erträge geplant. Auch 2024 hat Eschweiler erneut eine deutliche Steigerung errechnet. Davon ausgehend ist unter Einbeziehung der Orientierungsdaten in der Steigerung der Ansätze bis 2024 kein Risiko ersichtlich.

Die **Personalaufwendungen** sind in den abgeschlossenen Jahren deutlich angestiegen. Insbesondere aufgrund der im Kapitel „1.3.2 Ist-Ergebnisse“ beschriebenen Auswirkungen der Rekommunalisierung ist nochmal ein starker Anstieg zu verzeichnen. In den Planjahren führt die Stadt den Anstieg der Aufwendungen fort. Die Kalkulation der Aufwendungen erfolgt im Personalbereich. Grundlage dafür ist jeweils der Personalbestand des vorangegangenen Jahres. Nach Auskunft der Stadt werden bei der Planung bereits bekannte Tarifsteigerungen berücksichtigt oder ansonsten eine fiktive Fortschreibung mit zwei Prozent vorgenommen. Bekannte Veränderungen im Personalbestand werden ebenfalls berücksichtigt. Die Steigerungen liegen jedoch weit unter den Erfahrungen aus den abgeschlossenen Jahre. 2020 sowie in allen Vorjahren des Betrachtungszeitraumes 2013 bis 2019 konnte die Stadt die ursprünglichen Ansätze nicht halten. Im Durchschnitt überstieg das tatsächliche Ergebnis den Ansatz um 1,6 Mio. Euro. Das Ergebnis 2020 überschreitet den Planansatz um 2,2 Mio. Euro. Es liegt nur geringfügig unter dem neuen Planansatz des Jahres 2021. Grundsätzlich ist nach Auskunft der Stadt eine Personalkostenbegrenzung geplant und die freiwillige Personalaufstockung beendet. Vor den Hintergrund der Erfahrungen in den abgeschlossenen Jahren und der angestrebten Personalkostenbegrenzung bleibt die tatsächliche Entwicklung abzuwarten. Die Planung wirkt optimistisch. Die Entwicklung ist zu beobachten und anzupassen.

Bei den **Versorgungsaufwendungen** ist die Stadt Eschweiler 2020 noch von einem deutlichen Rückgang der Aufwendungen auf 2,1 Mio. Euro ausgegangen. Grund war eine geplante Entnahme aus den Rückstellungen. In der Planung bis 2024 geht sie hingegen wieder von deutlich höheren Versorgungsaufwendungen aus. Bereits 2021 rechnet sie mit Aufwendungen von 5,6 Mio. Euro. Der Ansatz liegt damit zwar noch unter dem Ergebnis 2020, allerdings bereits über dem Durchschnitt der abgeschlossenen Jahre im Betrachtungszeitraum. Aufgrund der Rekommunalisierung bleibt die tatsächliche Entwicklung in den Planjahren abzuwarten.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2019 erwartet Eschweiler in der Planung eine leicht steigende **Städteregionsumlage** bis 2024. Die Steigerung ist jedoch im Wesentlichen auf das Jahr 2020 zurückzuführen. Der Ansatz und das mittlerweile vorliegende Ergebnis weisen die höchste Umlage seit der Einführung des NKF aus. 2021 und 2022 wird davon ausgehend zunächst mit einem Rückgang gerechnet. Der Ansatz 2021 entspricht der Entwicklung des Städteregionshaushaltes und wurde auf Basis der Umlagegrundlage berechnet. In 2022 ist der Rückgang noch einmal deutlich höher. Der Haushalt der StädteRegion hingegen sieht eine nahezu identische Regionsumlage vor. Der Grund des weiter sinkenden Ansatzes der Stadt Eschweiler liegt in dem zuvor beschriebenen Einbruch der Schlüsselzuweisung des Jahres. 2023 und 2024 berücksichtigt Eschweiler wieder eine Steigerungsrate, die leicht über der geplanten Entwicklung der Umlage im Haushalt der StädteRegion liegt. In der Planung der mittelfristigen Finanzplanung sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko. Dieses wird jedoch durch den Eintritt von Mehrträgen bei den Schlüsselzuweisungen kompensiert.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit zusammen. Es wird mit einem Rückgang der Aufwendungen um 1,2 Mio. Euro bis 2024 gerechnet. Der Rückgang ist im Wegfall des Fonds Deutsche Einheit begründet. Bis 2019 zahlte Eschweiler noch eine Finanzierungsbeteiligung. In der weiteren Planung entfällt diese entsprechend der gesetzlichen Neuregelung. Der Ansatz der Gewerbesteuerumlage 2020 liegt über dem tatsächlichen Ergebnis. Die Entwicklung entspricht ab 2021 der Entwicklung der Gewerbesteuererträge. Risiken sind derzeit nicht ersichtlich.

In den Plandaten sind teils erhebliche Ertragseinbrüche aufgrund der **COVID-19-Pandemie** enthalten. Insbesondere bei den Positionen Anteile an den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen sind Auswirkungen deutlich spürbar. Hinzu kommen ermittelte Schäden bei den Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich und der Vergnügungssteuer. Schäden bei der Gewerbesteuer werden aufgrund der Struktur der Gewerbesteuerzahler nicht erwartet. Die Schäden hat Eschweiler in einer Nebenrechnung ermittelt und im Haushalt isoliert. Insgesamt belaufen sich die isolierten Schäden in den Planjahren 2021 bis 2024 auf 58,7 Mio. Euro. Hinzu kommen bereits festgestellte und isolierte Schäden aus 2020 mit 4,3 Mio. Euro.

1.3.4 Eigenkapital

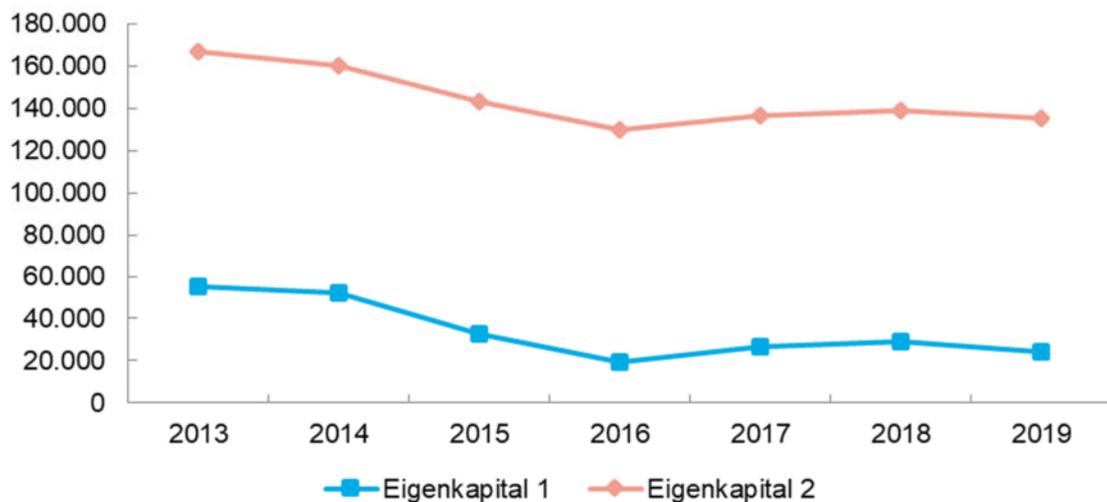
- In der Stadt Eschweiler hat ein erheblicher Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nur wenige Kommunen weisen ein geringeres Eigenkapital aus.

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.

Das in der Eröffnungsbilanz 2007 ausgewiesene Eigenkapital von 133,2 Mio. Euro wurde stetig reduziert. Den niedrigsten Stand des Eigenkapitals hatte Eschweiler 2016 mit nur noch 19,3 Mio. Euro bzw. 14,5 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals ausgewiesen. Der starke Rückgang ist im Wesentlichen auf die Kapitel „1.3.2 Ist-Ergebnisse“ aufgezeigten hohen Jahresfehlbeträgen zurückzuführen. Neben den Fehlbeträgen haben Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage zum weiteren Eigenkapitalverzehr beigetragen. 2012, 2013 und 2015 musste die Stadt Abwertungen der RWE-Aktien direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnen. Diese Verrechnungen beliefen sich insgesamt auf 19,6 Mio. Euro. Ab 2016 konnte die Stadt Eschweiler jedoch wieder Zuschreibungen bei den Aktien verbuchen.

Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 wurde der Eigenkapitalverzehr im Vergleich zur letzten Prüfung verlangsamt. Erstmals seit 2007 gelang es der Stadt 2017 sogar die negative Entwicklung für zwei Jahre zu unterbrechen. Der Eigenkapitalverzehr beläuft sich im Betrachtungszeitraum dennoch insgesamt noch auf 31,2 Mio. Euro. Aufgrund der Zuschreibungen bei den RWE-Aktien ab 2016 haben diese im Betrachtungszeitraum nur zu einem Werteverlust von 0,7 Mio. Euro geführt. Das Eigenkapital 2019 beläuft auf 24,0 Mio. Euro bzw. 18 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals.

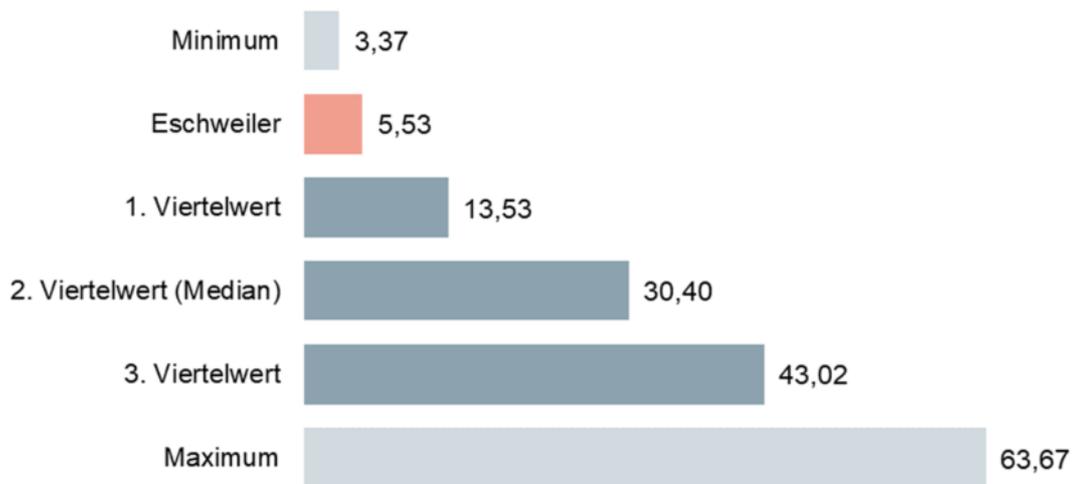
Eigenkapital Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019



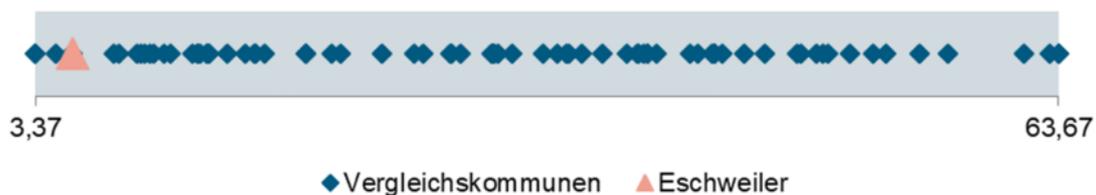
Ähnlich dem Verlauf des Eigenkapitals 1 entwickelte sich das Eigenkapital 2. Es ist ein Rückgang im Betrachtungszeitraum festzustellen. Das Eigenkapital 2 enthält neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Im Vergleichsjahr 2019 weisen nur drei andere Kommunen eine geringere Eigenkapitalquote 1 aus. Die Eigenkapitalquote der Stadt Eschweiler liegt nur geringfügig über dem Minimalwert. In den betrachteten Jahren 2013 bis 2019 gehört die Stadt Eschweiler bei den Eigenkapitalquoten 1 und 2 sowie den Kennzahlen Eigenkapital 1 und 2 je Einwohner immer zu den 25 Prozent der Kommunen mit den schlechtesten Ergebnissen.

In den Kapiteln „1.3.2 Ist-Ergebnisse“ und „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ wurde die große Abhängigkeit von der Gewerbesteuer erläutert. Die damit einhergegangenen großen Jahresfehlbeträge der Vergangenheit haben zu diesem Stand des Eigenkapitals geführt, der mit Sorge zu betrachten ist. Eine weitere Reduzierung des Eigenkapitals, wie in der Vergangenheit, würde dazu führen, dass in Eschweiler die Überschuldung droht. Die geplante positive Entwicklung der Jahresergebnisse sowie die Auflösung von Rückstellungen werden voraussichtlich zu einer Verbesserung der Situation beitragen. 2021 hat Eschweiler die zuvor angesprochenen Drohverlustrückstellungen auflösen können. Diese tragen mit einer ergebniswirksamen Auflösung von über neun Mio. Euro zur Verbesserung des Eigenkapitals bei.

Ab dem Haushaltsjahr 2025 ist jedoch die Bilanzierungshilfe aus der COVID-19-Pandemie in der tatsächlich gebildeten Höhe wieder aufzulösen. Dies wird zu Lasten des Eigenkapitals erfolgen. Der Gesetzgeber hat dazu die Wahlmöglichkeit eröffnet, die Bilanzierungshilfe über längs-

tens 50 Jahre abzuschreiben oder 2025 direkt mit dem Eigenkapital zu verrechnen. Die Abschreibung führt zu einer dauerhaften Belastung des Haushaltes, die Verrechnung zu einer direkten Reduzierung des Eigenkapitals.

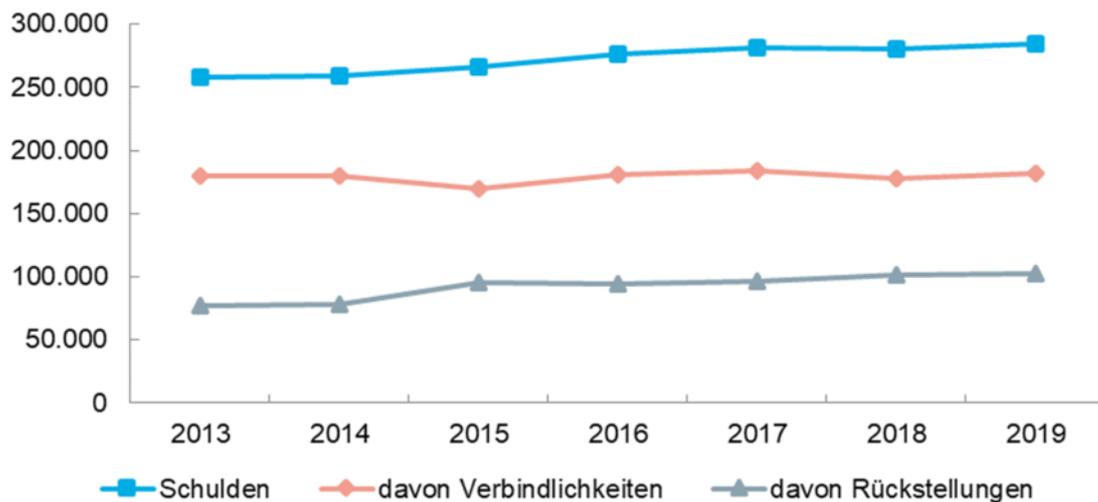
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Verschuldung der Stadt Eschweiler ist erneut angestiegen und bereits vergleichsweise hoch. Nach einer zuletzt guten Selbstfinanzierungskraft erwartet Eschweiler in den Planungsjahren einen Finanzmittelfehlbetrag von 111,1 Mio. Euro. Insbesondere aufgrund steigender Investitionen werden die Kreditverbindlichkeiten deutlich ansteigen.
- Der Zustand und die Entwicklung des Anlagevermögens sind sehr unterschiedlich. Das Kanalvermögen befindet sich in einem guten Zustand und wurde erhalten. Das Gebäudevermögen weist teilweise eine erhöhte Altersstruktur auf, hat jedoch einen Wertezuwachs. Die Entwicklung und die Altersstruktur des Straßenvermögens weisen hingegen auf einen sehr großen Reinvestitionsbedarf hin.

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.

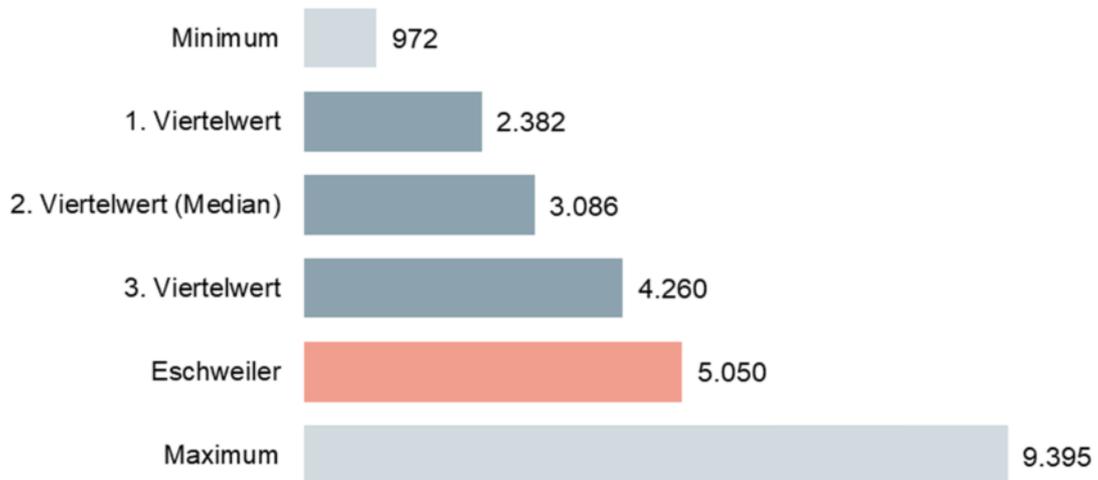
Schulden Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019



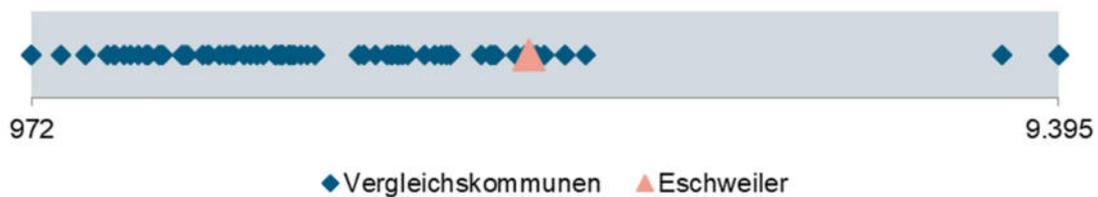
Die Schulden der **Stadt Eschweiler** sind im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 um 26,8 Mio. Euro gestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf steigende Rückstellungen zurückzuführen. Dennoch sind die Rückstellungen 2019 mit einem Anteil von 35,8 Prozent der kleinere Teil der

Schulden. Mit noch immer 64,0 Prozent ist der größte Teil der Verschuldung auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Auf die Verbindlichkeiten wird im nachstehenden Kapitel näher eingegangen.

Schulden je Einwohner in Euro 2019

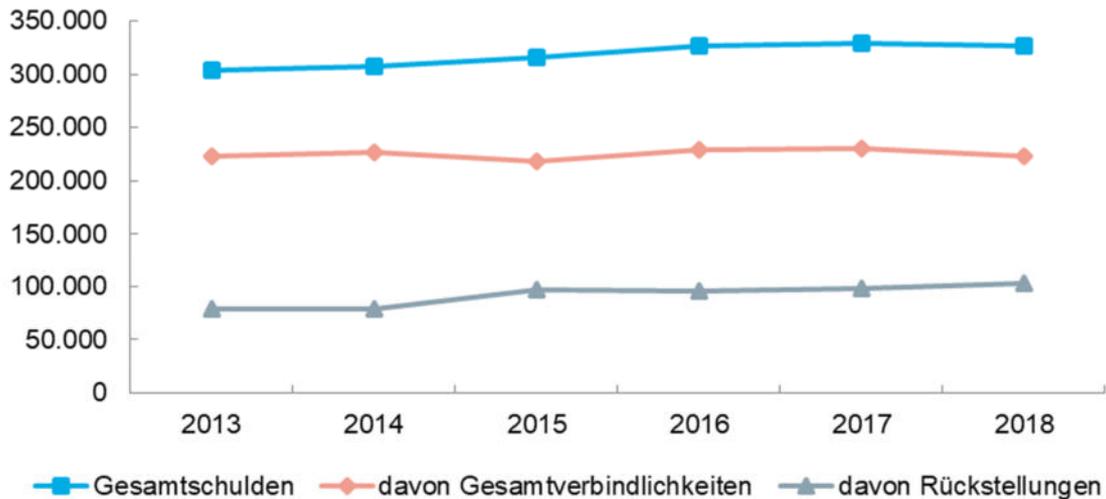


In den interkommunalen Vergleich sind 74 Werte eingeflossen.



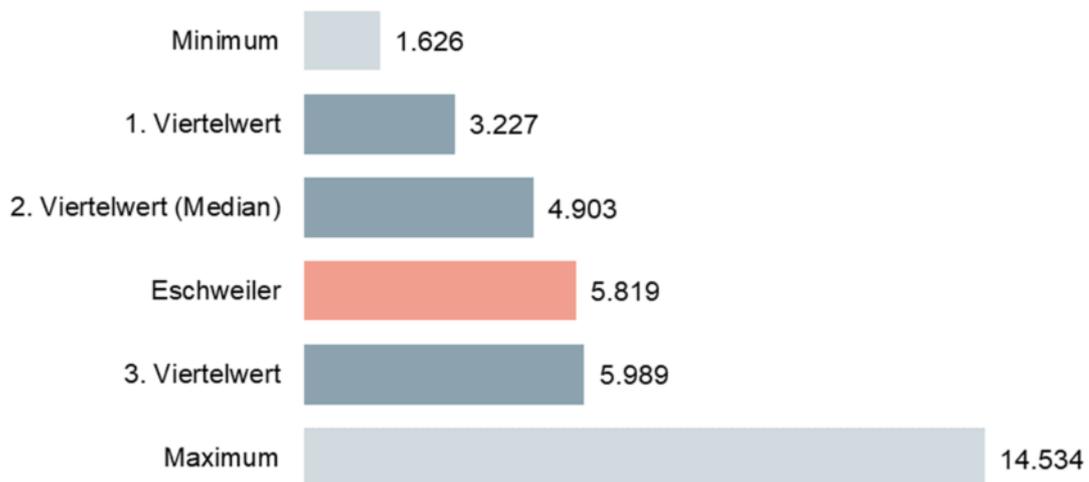
Die Schulden der Stadt Eschweiler sind vergleichsweise hoch. Im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 gehört Eschweiler durchgehend zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Verschuldung je Einwohner.

Gesamtschulden Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Gesamtverschuldung ist noch einmal höher als die Verschuldung des Kernhaushaltes. Im Gesamtabschluss weist die Stadt Eschweiler um 42,3 Mio. Euro höhere Schulden aus. Die Rückstellungen sind nahezu identisch. Die Pensionsrückstellungen sind fast vollständig dem Kernhaushalt zugeordnet. Die höhere Verschuldung im Gesamtabschluss ist auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Der Anteil der Verbindlichkeiten an den Gesamtschulden steigt im Gesamtabschluss auf 68,3 Prozent.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen.

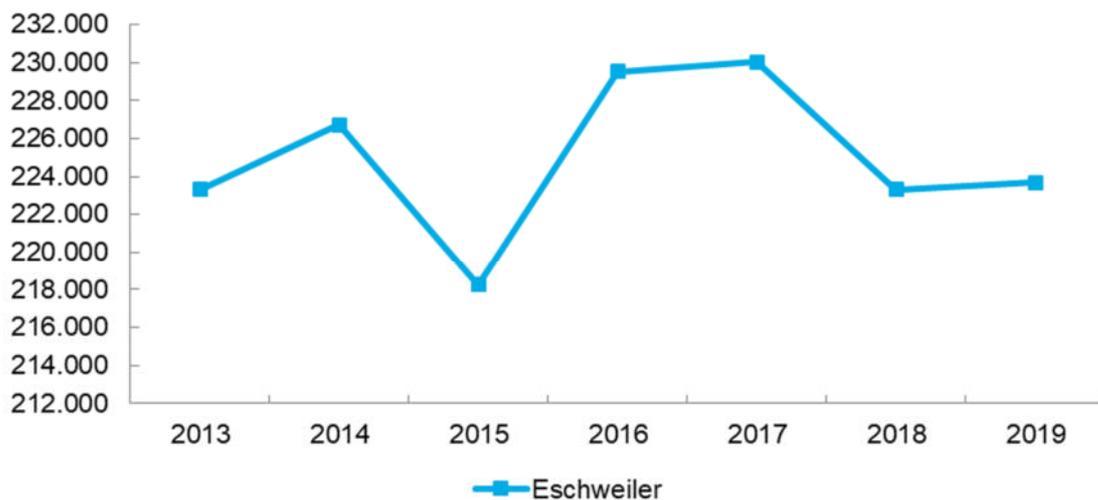


Trotz der deutlich höheren Gesamtverschuldung im Vergleich zu den Schulden des Kernhaushaltes positioniert sich Eschweiler bei der Gesamtverschuldung 2018 etwas besser.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

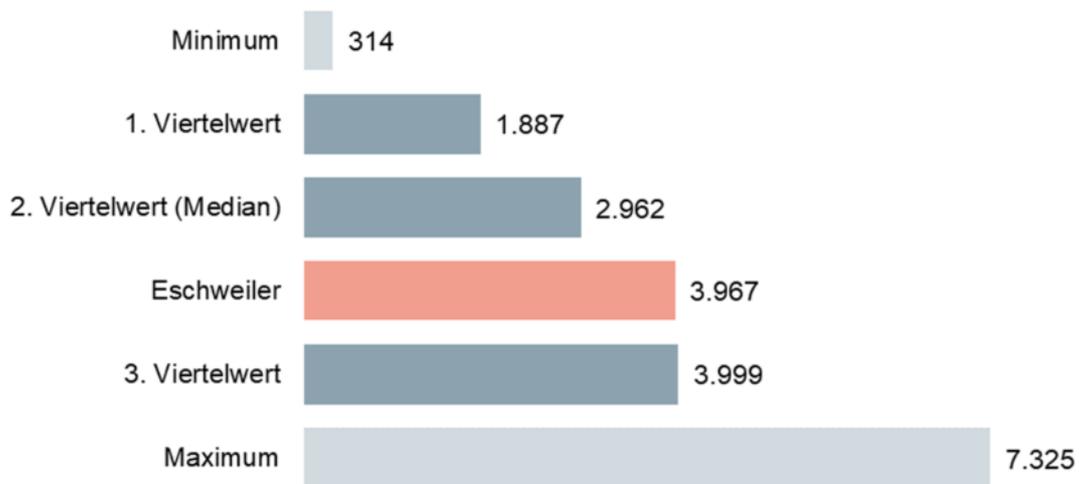
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Eschweiler** verwendet. Für das Jahre 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019

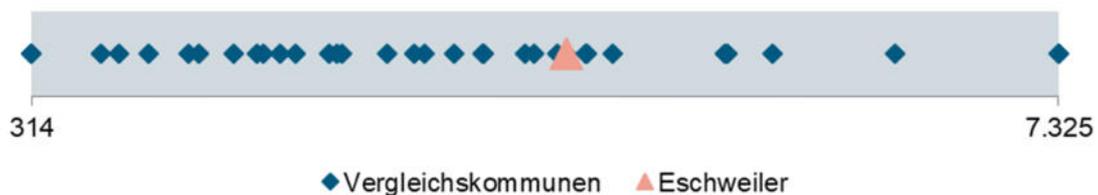


Die Gesamtverbindlichkeiten der **Stadt Eschweiler** schwanken entsprechend der Jahresergebnisse stark. Insgesamt sind sie in den betrachteten Jahresabschlüssen von 2013 bis 2019 jedoch nahezu identisch geblieben und belaufen sich 2019 auf 223,7 Mio. Euro. Die starken Schwankungen ergeben sich im Wesentlichen aus den Liquiditätskrediten, die bei Einbrüchen des Steueraufkommens zur Deckung der laufenden Auszahlungen regelmäßig erforderlich werden. In den Gesamtabschlüssen 2013 bis 2018 erreichen die Liquiditätskredite 2018 den niedrigsten Stand. Die Investitionskredite steigen hingegen kontinuierlich an. Der Anstieg beträgt bis 2018 16,5 Mio. Euro.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner positioniert sich Eschweiler ebenfalls deutlich über dem Median. In allen betrachteten Jahren sind die Gesamtverbindlichkeiten überdurchschnittlich hoch. 2013 und 2014 gehörte Eschweiler sogar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2013 bis 2018 hat die **Stadt Eschweiler** einen kleinen Finanzmittelüberschuss von 1,2 Mio. Euro erwirtschaften können. Dieser ist auf die sehr positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zurückzuführen. Mit dem Finanzmittelüberschuss konnten demnach auch die Fehlbeträge aus der Investitionstätigkeit gedeckt werden. Die Stadt verfügte über eine gute Selbstfinanzierungskraft.

Salden der Finanzrechnung Eschweiler in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	7.210	1.118	-7.910	-1.327	1.983
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-13.574	-26.332	-32.625	-22.825	-16.788

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-6.364	-25.214	-40.535	-24.153	-14.805
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.258	27.215	44.654	25.044	15.944
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	894	2.001	4.119	892	1.139

In den Planungsjahren erwartet Eschweiler einen Finanzmittelfehlbetrag von 111,1 Mio. Euro. Dies ist neben einem Rückgang des Saldos aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vor allem auf den Saldo aus der Investitionstätigkeit zurückzuführen. Die ordentliche Tilgung von Krediten kann nicht mehr aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Die Stadt Eschweiler hat damit nach der Planung ihre Selbstfinanzierungskraft verloren.

Der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit sinkt von durchschnittlich 4,7 Mio. Euro auf 0,2 Mio. Euro. 2022 und 2023 werden sogar negative Salden erwartet. Der Stadt fehlen liquiden Mittel durch die Schäden der COVID-19-Pandemie. Dies wird einen Anstieg der Liquiditätskredite zur Folge haben. Nähere Ausführungen zu den isolierten Schäden können dem Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ entnommen werden. Der negative Saldo aus der Investitionstätigkeit steigt in der Planung hingegen jährlich durchschnittlich um 17,9 Mio. Euro. Damit hat sich dieser im Durchschnitt verfünffacht. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf investive Auszahlungen für Baumaßnahmen zurückzuführen. Unter anderem plant Eschweiler ab 2021 jährliche Investitionen von rund sechs Mio. Euro für den Strukturwandel ein. Bereits in der Vergangenheit wurde jedoch nur rund die Hälfte der veranschlagten Mittel tatsächlich verausgabt. Es bleibt daher abzuwarten, welche Investitionen tatsächlich umgesetzt werden. Ergänzend wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Investitionsvorhaben steigende Verbindlichkeiten nach sich ziehen. Es ist mit einem deutlichen Anstieg der Verbindlichkeiten zu rechnen.

Bei der Ergebnisplanung hat die gpaNRW auf Risiken hingewiesen. Diese Risiken können ebenfalls Auswirkungen auf den Finanzplan haben. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ verwiesen. Zudem ist dabei noch nicht berücksichtigt, dass sich der Finanzierungsbedarf durch die erforderliche Beseitigung der aktuellen Hochwasserschäden deutlich erhöhen könnte.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den

Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrad Eschweiler 2019

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Eschweiler	Durchschnittl. RND in Jahren Eschweiler zum 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2019 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	60	17	72	1.506.904
Verwaltungsgebäude	40	80	60	23	62	8.204.704
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	19	69	3.462.874
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	50	19	61	4.571.031
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	23	62	38.452.768
Schulsporthallen	40	60	60	17	71	5.227.274
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	39	34	7.739.729
Hallenbad	40	70	50	7	86	934.508
Abwasserkanäle	50	80	60	28	53	100.716.617
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	35	9	75	60.581.196

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Eschweiler** hat für ihre Vermögensgegenstände mittlere bis niedrige Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Damit liegt auch die Belastung durch Abschreibung auf einem mittleren Niveau. Zugleich trägt Eschweiler gegenüber langen Nutzungsdauern ein entsprechend geringeres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen. Diese treten auf, wenn eine zu lang gewählte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann.

Eschweiler gehört zu den Kommunen mit vergleichsweise viel Infrastrukturvermögen je Einwohner. Dies ist im Wesentlichen auf die Bilanzposition Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen zurückzuführen. Die Werte der Bilanzpositionen bebaute Grundstücke sowie Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen sind hingegen unterdurchschnittlich. Nähere Informationen zu den Gebäudeflächen können den Auswertungen zum Gebäudeportfolio im gpa-Kennzahlenset entnommen werden.

Das **Kanalvermögen** stellt die mit Abstand größte Bilanzposition dar. Mit einem Buchwert von 100,7 Mio. Euro ist dies rund ein Viertel der Bilanzsumme. Aus bilanzieller Sicht befinden sich die Kanäle in einem guten Zustand. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 hat Eschweiler das Vermögen erhalten. Die Investitionsquote liegt bei 108 Prozent und die Bilanzsumme ist um 2,5 Mio. Euro angestiegen.

Der Zustand der **Gebäude** ist je nach Vermögensgegenstand sehr unterschiedlich. Das Gebäudevermögen weist grundsätzlich eine erhöhte Altersstruktur in den einzelnen Gebäudegruppen auf. Lediglich im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder ist die Anlagenabnutzung grundsätzlich niedrig. Nur einzelnen Gebäude sind dort abgeschrieben bzw. weisen nur noch eine geringe Restnutzungsdauer auf.

Das **Straßenvermögen** lässt bereits bei der Betrachtung der durchschnittlichen Anlagenabnutzung einen erhöhten Reinvestitionsbedarf erwarten. Eine Auswertung der Anlagenbuchhaltung bekräftigt diese Annahme. Bereits mehr als ein Drittel der Anlagegegenstände ist ganz abgeschrieben oder wird ohne Reinvestitionen im Planungszeitraum bis 2024 abgeschrieben.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagegüter hinweg, soweit sie auch zukünftig benötigt werden, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Im Bereich der Gebäude ist es Eschweiler im Betrachtungszeitraum gelungen eine durchschnittliche Investitionsquote von 122 Prozent zu erreichen. Insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendeinrichtungen ist die Investitionsquote sehr hoch. Eschweiler hat in diesem Bereich verstärkt investiert. Das Investitionsverhalten spiegelt sich in den Bilanzsummen wieder. Die Position bebaute Grundstücke steigt um 8,0 Mio. Euro an. Anders stellt sich das Investitionsverhalten bei den Straßen dar. Die Investitionsquote liegt nur bei 55 Prozent. Dies hatte einen Wertverzehr von 11,7 Mio. Euro zur Folge. Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung wurde der Zustand und die geringen Investitionen in das Straßenvermögen thematisiert. Teilweise wurde der Zustand der Straßen als marode bezeichnet. Der Handlungsdruck ist durch die geringen Investitionen weiter gestiegen. Es besteht großer Handlungsbedarf.

Das Hochwasser hat zudem zu erhebliche Schäden an Teilen des Sachanlagevermögens der Stadt Eschweiler geführt. Diese wirken sich auf den Zustand von Straßen, Kanälen und insbesondere Gebäude aus. Eine Bestandsaufnahme erfolgte parallel zur Prüfung und der daraus resultierende Investitionsbedarf konnte noch nicht abschließend beziffert werden.¹¹ Klar ist jedoch bereits, dass auf die Stadt erhebliche Investitionen zukommen. Eschweiler hatte zuvor bereits einige größere Investitionen geplant. Hierzu wird auf die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln verwiesen. Inwieweit diese Investitionsvorhaben weiterhin Bestand haben werden oder ergänzt werden müssen, bleibt ebenfalls abzuwarten.

¹¹ Im Nachgang zur Prüfung wurde ein Wiederaufbauplan beschlossen. Die vorgesehenen Maßnahmen belaufen sich auf rund 173 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Der Stadt Eschweiler liegen grundsätzlich zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Verschiedene Berichte liefern die wesentlichen Informationen. Die Erkenntnisse werden zur Steuerung genutzt. Durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse und mit zusätzliche Erläuterungen, könnte das Berichtswesen noch optimiert werden. Aufgrund des Hochwassers wurde die Berichtserstattung teilweise ausgesetzt.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Der **Stadt Eschweiler** gelang es im Betrachtungszeitraum nicht immer die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Zuleitung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Die Haushaltspläne wurden allerdings in der Regel mit nur wenigen Tagen Verspätung in der jeweiligen Dezembersitzung des Rates beschlossen und anschließend übermittelt. Die Feststellung der Jahresabschlüsse ist im gesamten Betrachtungszeitraum fristgerecht erfolgt. Die Gesamtabchlüsse wurden bis einschließlich 2018 nachgeholt. Ab 2019 ist die Pflicht zur Aufstellungen entfallen.

Die Stadt Eschweiler hat ein Controlling etabliert. Zu den Stichtagen 30. April und 31. August wird ein Budgetbericht erstellt. Berichtet wird über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung in tabellarischer Form. Die Fachbereiche liefern dazu die erforderlichen Informationen und Prognosen. Der Finanzbereich stellt diese zentral zu einem Gesamtbericht zusammen. Dieser wird der Verwaltungsführung und dem Rat vorgelegt. Die Vorlage für die Ratssitzung enthält ergänzende Hinweise zur allgemeinen Entwicklung. Der Bericht selbst beinhaltet den

aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung und eine Prognose über die voraussichtliche Entwicklung zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres. Abweichungsanalysen werden nur teilweise und lediglich stichpunktartig vorgenommen. Ergänzend erstellt Eschweiler mindestens vierteljährliche Berichte zur Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten. Diese werden dem Finanzausschuss vor jeder Sitzung zur Verfügung gestellt. Ein eingerichtetes Forderungsmanagement erstellt ebenfalls vierteljährliche Berichte. Über die Entwicklungen der Investitionsvorhaben wird lediglich im zuständigen Ausschuss berichtet.

Die erarbeiteten Ergebnisse werden gezielt zur Steuerung eingesetzt. So wurden unter anderem das Kreditportfolio mit externer Unterstützung optimiert und Risiken minimiert sowie externe Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen in Anspruch genommen.

Aufgrund der aktuellen Situation erfolgt derzeit lediglich die Berichterstattung im Zusammenhang mit Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Es ist jedoch beabsichtigt, das Controlling weiter fortzuführen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler hat das Haushaltssicherungskonzept erfolgreich abgeschlossen und betreibt weiterhin Haushaltskonsolidierung. Diese ist jedoch nicht ausreichend um die hohen und kontinuierlich steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich ist im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen.

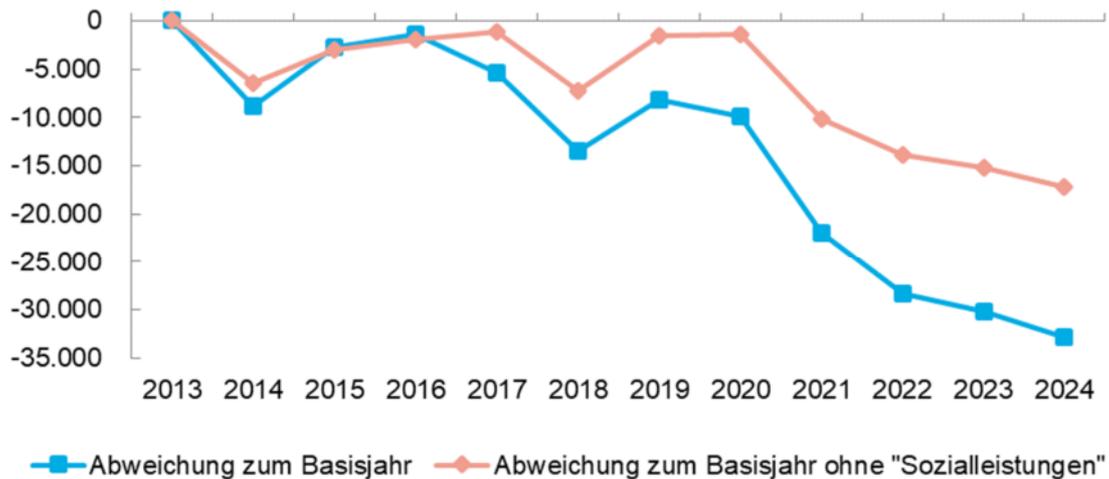
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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 Kreis- bzw. Städteregionsumlage 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 Kreis- bzw. Städteregionsumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2024



Die **Stadt Eschweiler** betreibt seit einigen Jahren gezielte Haushaltskonsolidierung. Nach der Einführung des NKF 2007 musste die Stadt hohe Jahresfehlbeträge ausweisen. Diese haben dazu geführt, dass die Ausgleichsrücklage aufgezehrt und 2010 die Pflicht zur Aufstellung eines HSK ausgelöst wurde. Das ursprüngliche HSK sah im Wesentlichen eine Reduzierung der Aufwendungen von 2011 bis 2013 vor. Alleine im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie der Transferaufwendungen wurden erste Maßnahmen mit einem Konsolidierungspotenzial vom 5,9 Mio. Euro ausgearbeitet. Mittel- und langfristig sollten ergänzende Maßnahmen im Bereich der Personalkosten zu einer Entlastung des Haushaltes beitragen. In den Fortschreibungen des HSK kamen weitere Maßnahmen hinzu. Zudem wurde das Ertragsaufkommen durch Hebesatzerhöhungen gesteigert. Auf diese wird im nachstehenden Kapitel näher eingegangen. Die Konsolidierungsmaßnahmen haben insgesamt dazu beigetragen den kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen abzufedern. Dennoch sind die Aufwendungen, wie bereits im Kapitel „1.3.2 Ist-Ergebnisse“ beschrieben, vergleichsweise hoch. Vielmehr sind es die generell steigenden Erträge die zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse beitragen. 2017 gelang es der Stadt die Vorgaben der Haushaltssicherung zu erfüllen und das HSK erfolgreich abzuschließen. Die Haushaltskonsolidierung wurde damit jedoch nicht beendet. Die Stadt Eschweiler führt seither die Konsolidierung teilweise fort. Den Haushaltspänen ist weiterhin das Erfordernis der Konsolidierung zu entnehmen. Die Stadt weist an einigen Stellen gezielt darauf hin.

Trotz Konsolidierung ist bei den bereinigten Jahresergebnissen, ausgehend vom Basisjahr, eine grundsätzlich negative Entwicklung festzustellen. Die zusätzlich großen Einbrüche in den abgeschlossenen Jahren 2014 und 2018 sind u. a. auf erhöhte Steigerungen im Bereich der Personalaufwendungen und in diesen Jahren erhöhte Versorgungsaufwendungen zurückzuführen. Der Grund für die generell negative Entwicklung liegt in den weiter steigenden Aufwendungen. Abgesehen von einer Rückstellungsbildung 2015 steigen die ordentlichen Aufwendungen kontinuierlich an. In den betrachteten Jahresabschlüssen ist ein Anstieg der ordentlichen Aufwendungen um 44,1 Mio. Euro bzw. 32 Prozent zu verzeichnen. Bereits vor der Rekommunalisierung der Wirtschaftsbetriebe zeigt sich ein deutlicher sowie kontinuierlicher Anstieg im Bereich der Personal- und Versorgungsaufwendungen. In den Planjahren hält die negative Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen an und beläuft sich auf 20,2 Mio. Euro. Insbesondere ab dem

Jahr 2021 ist nochmal eine deutliche Erhöhung der Aufwendungen geplant. Mit 4,6 Mio. Euro haben die Personalaufwendungen auch einen erheblichen Einfluss auf die steigenden Aufwendungen in den Haushaltsplänen.

Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der ab 2020 geplante und dauerhafte Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Die Gewerbesteuer und der Gemeindefinanzausgleich sind die maßgeblichen Faktoren für die Darstellung des dauerhaften Haushaltsausgleiches. Die Entwicklung dieser Positionen wird bereits im Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ ausführlich erläutert. Damit unterliegen die ausgeglichenen Haushalte allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese können den Haushaltsausgleich gefährden. Die Situation ist der Stadt bewusst und wird im Haushaltsplan mehrfach aufgezeigt.

Der Trend der bereinigten Ergebnisse ohne „Sozialleistungen“ verläuft in den abgeschlossenen Jahren zunächst ähnlich. Ab 2017 und insbesondere in den Planjahren nimmt die Abweichung allerdings etwas zu. Grundsätzlich ist dies auf die generell steigenden Aufwendungen und der nur anteiligen Deckung durch erhaltene Erträge zurückzuführen. Eschweiler plant auch hier vorsichtig. Die Aufwendungen steigen nach der Planung insbesondere im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe weiter an. Zudem rechnet die Stadt mit geringeren Deckungsraten durch Erstattungen als in den abgeschlossenen Jahren erzielt werden konnten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und versuchen ihre Aufwendungen zu reduzieren. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Eschweiler** hat die Hebesätze seit der Einführung des NKF mehrfach zur Haushaltskonsolidierung angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B stieg im Betrachtungszeitraum sukzessive von 413 auf 520 Hebesatzpunkte an. Bereits im vorangegangenen Kapitel ist der Konsolidierungsbetrag aus den Hebesatzerhöhungen angesprochen worden. Insgesamt sind die Erträge der Grundsteuer B von 2012 bis 2020 um 2,7 Mio. Euro angestiegen. Die Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer wurden nur 2015 und 2016 erhöht. Der Hebesatz der Grundsteuer A stieg von 270 auf 310 Punkte und der Hebesatz der Gewerbesteuer von 430 auf 490 Punkte. Eine weitere Anhebung ist derzeit nicht vorgesehen.

Die fiktiven Hebesätze des Landes liegen unter den von der Stadt Eschweiler festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden daher weder bei der Festsetzung der Städteregionsumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen.

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

Hebesätze 2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Eschweiler	StädteRegion Aachen	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	310	356	359	298	223
Grundsteuer B	520	547	582	548	443
Gewerbsteuer	490	481	462	413	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler hat grundsätzliche Regelungen für einen restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen getroffen. Sie überträgt dennoch vergleichsweise viele Ermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Der Grad der in Anspruch genommen investiven Auszahlungen ist hingegen gering.

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.

Über eine Dienstanweisung für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen verfügt die **Stadt Eschweiler** nicht. Der Rat hat jedoch Ende 2012 im Zusammenhang mit dem Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Zudem wird jährlich über ein Rundschreiben auf das Verfahren und die Fristen zur Übertragung hingewiesen. Übertragen werden können Aufwendungen und Auszahlungen. Bei der Dauer der Ermächtigungsübertragungen orientiert sich die Stadt an den gesetzlichen Vorgaben. Der Rat wird über die Ermächtigungsübertragungen informiert. Der Jahresabschluss enthält zudem eine Übersicht der Ermächtigungsübertragungen.

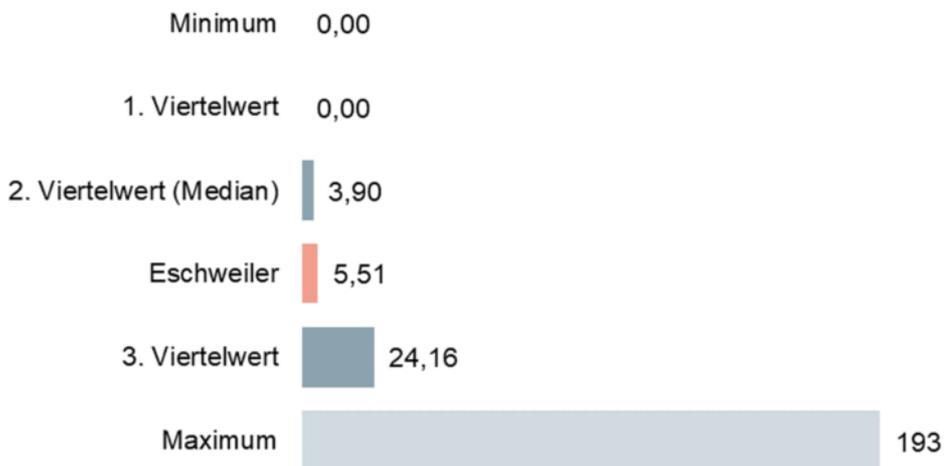
Ergänzend enthält der Ratsbeschluss gesonderte Regelungen für Jahre, in denen die Pflicht zur Aufstellung eines HSK besteht. Im HSK soll von Ermächtigungsübertragungen kein oder nur zurückhaltender Gebrauch gemacht werden. Selbst bei bereits anfinanzierten Projekten soll erneut die Notwendigkeit überprüft und ggf. auf die Realisierung verzichtet werden. Nicht begonnene Projekte sollen lediglich umgesetzt werden, soweit eine Rechtspflicht besteht. Diese Regelung ist auch Bestandteil des ersten HSK.

Ordentliche Aufwendungen Eschweiler 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	148.325	156.855	167.607	174.970	181.645
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.516	1.107	789	674	311
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,02	0,71	0,47	0,38	0,17
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	149.841	157.963	168.396	175.643	181.955
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,01	0,70	0,47	0,38	0,17
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	175.633	166.916	174.446	179.876	182.420
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	117	106	104	102	100

Die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen konnten jährlich reduziert werden. 2019 sind die Ermächtigungsübertragungen nur noch gering. Trotz der deutlich höheren Übertragungen in den Vorjahren lagen die tatsächlich in Anspruch genommenen ordentlichen Aufwendungen (ausgenommen 2019) über dem fortgeschriebenen Ansatz.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



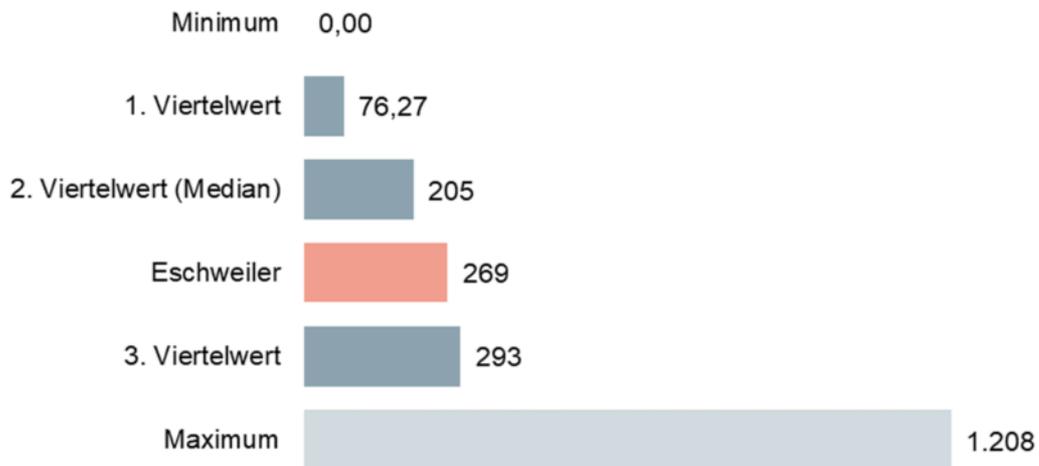
Investive Auszahlungen Eschweiler 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	14.730	17.823	13.821	17.952	21.379
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.767	8.233	11.922	11.496	15.161
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	39,15	46,20	86,26	64,04	70,92
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	20.498	26.056	25.744	29.447	36.540
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	28,14	31,60	46,31	39,04	41,49
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	11.696	11.723	14.539	15.048	12.412
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	57,06	44,99	56,47	51,10	33,97

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind hingegen deutlich angestiegen. Bereits in den Jahren, in denen sich die Stadt Eschweiler in der Haushaltssicherung befand, ist ein starker Anstieg zu verzeichnen. 2017 ist sogar das Jahr mit der höchsten Ansatzerhöhung im Betrachtungszeitraum. Die Übertragung erreicht fast die Höhe des ursprünglichen Ansatzes. Die durchschnittliche Ansatzerhöhung liegt bei 62 Prozent. Dies hat zur Folge, dass die Haushaltsplanung einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit des jeweiligen Jahres vermittelt. Nach Auskunft der Stadt sind die Ermächtigungsübertragungen nach 2019 wieder deutlich reduziert worden.¹² Es sollen nur noch Maßnahmen übertragen werden, deren Neuplanung nicht mehr möglich ist. Zudem sollen diese auf die Umsetzungsnotwendigkeit und eine eventuelle Kostensteigerung überprüft werden. Eine entsprechende Festschreibung dieser Vorgaben in einer Dienstanweisung könnte der Prüfung der Übertragungen mehr Bedeutung beimessen und dazu beitragen die Ermächtigungsübertragungen zu senken. Vor allem nach Abschluss des HSK und der entfallenden Sonderregelung sollte die Stadt eine entsprechende Folgeregelung fixieren.

¹² Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen 2020 belaufen sich auf 12,3 Mio. Euro.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019

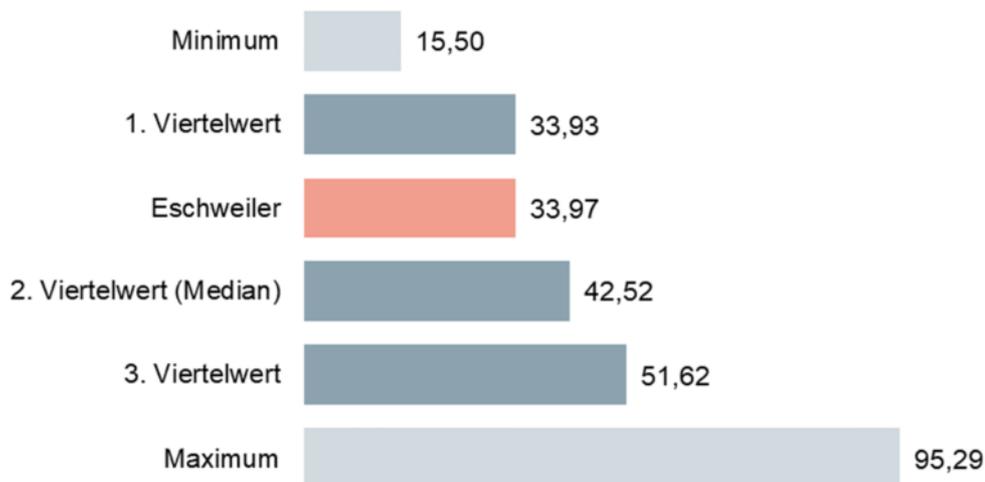


In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

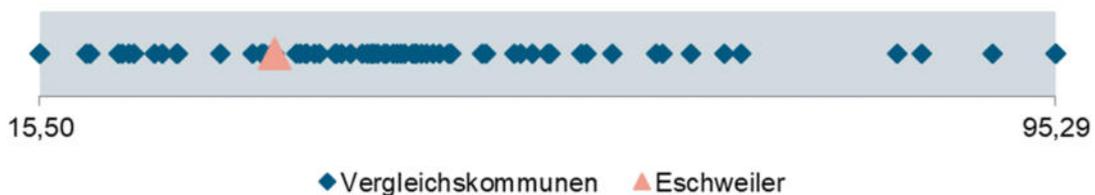


Mit Übertragungen von 15,2 Mio. Euro positioniert sich Eschweiler 2019 überdurchschnittlich. Die investiven Auszahlungen je Einwohner liegen über dem Median. In den Jahren 2015 bis 2018 lagen die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner ebenfalls über dem Median.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 67 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der deutliche Anstieg des Haushaltsansatzes und die für Eschweiler vergleichsweise hohen Übertragungen hatten eine geringe Ausschöpfung der Mittel zur Folge. Insgesamt hat Eschweiler nur 34 Prozent des fortgeschriebenen Ansatzes tatsächlich verausgabt.

→ Empfehlung

Die Stadt Eschweiler sollte weiterhin das Ziel verfolgen ihre Ermächtigungsübertragungen zu reduzieren. Die getroffenen Regelungen sollten konkretisiert und in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Eine Standardisierung des Prozesses zur Akquirierung von Fördermitteln hat bisher nicht stattgefunden. Richtlinien oder Dienstanweisungen hat die Stadt noch nicht erstellt. Die Einrichtung eines zentralen Fördermanagements ist jedoch bereits von Rat der Stadt beschlossen. Die Umsetzung würde den Prozess der Fördermittelakquise unterstützen.

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 Eschweiler** verfügt bisher nicht über festgelegte strategische Vorgaben bei der Rekrutierung von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Derzeit ist die Fördermittelakquise sowie -bewirtschaftung noch dezentral organisiert. Die dezentralen Bereiche sind für die Akquise und Bewirtschaftung verantwortlich. Die Einführung eines zentralen Fördermanagements hat der Rat der Stadt am 24. September 2019 beschlossen. Bereits seit 2016 beschäftigt sich die Stadt mit den Möglichkeiten die Fördermittelakquise zu optimieren. Mit externer Unterstützung hat die Stadt bereits konkrete Vorstellungen zur organisatorischen Umsetzung und Ausgestaltung erarbeitet. Eine zentrale Stelle soll die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung übernehmen sowie koordinieren. Zentral sollen alle Informationen und Maßnahmen zusammenlaufen. Entsprechende Vorgaben und Richtlinien sollen erarbeitet werden.

Die Umsetzung des Beschlusses steht aufgrund der Pandemie, personeller Probleme sowie des Hochwassers noch aus. Der Wiederaufbau nach der Hochwasserkatastrophe hat derzeit Priorität. Der Wiederaufbau wird zentral koordiniert und mit externer Unterstützung umgesetzt. Die Stadt kann sich die Erfahrungen der zentralen Umsetzung und Koordination der Schadensbeseitigung für ein künftiges zentrales Fördermanagement zu Nutze machen.

→ Empfehlung

Die Stadt Eschweiler sollte die Optimierung der Fördermittelakquise zu gegebener Zeit fortführen. In diesem Zusammenhang sollte sie Vorgaben und Richtlinien erarbeiten. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell ein festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen hat die Stadt Eschweiler derzeit noch nicht etabliert. Die Einführung ist jedoch bereits vom Rat der Stadt beschlossen. Ein einheitliches strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Entsprechend der Fördermittelakquise soll künftig auch die Bewirtschaftung sowie das Fördercontrolling Bestandteil des neuen zentralen Fördermanagements werden. Derzeit obliegt die Verantwortung der Mittelbewirtschaftung und die Einhaltung der Fristen sowie Förderrichtlinien noch den dezentralen Organisationseinheiten. Es ist angedacht diese Aufgaben ebenfalls zu zentralisieren. Die Einrichtung einer Förderdatenbank und die Beteiligung an bzw. in Fachnetzwerken ist geplant. Die zentrale Abwicklung, die Erfassung und das Controlling der Förderanträge sollen der Optimierung der Drittfinanzierung dienen.

Zudem ist angedacht, dass auf dieser Datengrundlage ein Berichtswesen etabliert wird. Eine regelmäßige Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes über den Stand der Fördermaßnahmen ist geplant. Im Rat und den Fachgremien soll mindestens einmal jährlich ausführlich berichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte an ihrem Beschluss zur Einführung neuer gesamtstädtische Vorgaben für die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln festhalten. Diese würde zu einer ordnungsgemäßen Abwicklung der Fördermaßnahmen und einen personenunabhängigen Wissensstand beitragen. Zudem bietet es eine gute Grundlage für das angedachte Berichtswesen.

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	Der Stadt Eschweiler liegen grundsätzlich zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Verschiedene Berichte liefern die wesentlichen Informationen. Die Erkenntnisse werden zur Steuerung genutzt. Durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse und mit zusätzliche Erläuterungen, könnte das Berichtswesen noch optimiert werden. Aufgrund des Hochwassers wurde die Berichtserstattung teilweise ausgesetzt.	56		
F2	Die Stadt Eschweiler hat das Haushaltssicherungskonzept erfolgreich abgeschlossen und betreibt weiterhin Haushaltskonsolidierung. Diese ist jedoch nicht ausreichend um die hohen und kontinuierlich steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich ist im Wesentlichen auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen.	57	E2 Die Stadt Eschweiler sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und versuchen ihre Aufwendungen zu reduzieren. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	59
F3	Die Stadt Eschweiler hat grundsätzliche Regelungen für einen restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen getroffen. Sie überträgt dennoch vergleichsweise viele Ermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Der Grad der in Anspruch genommen investiven Auszahlungen ist hingegen gering.	60	E3 Die Stadt Eschweiler sollte weiterhin das Ziel verfolgen ihre Ermächtigungsübertragungen zu reduzieren. Die getroffenen Regelungen sollten konkretisiert und in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.	64
F4	Eine Standardisierung des Prozesses zur Akquirierung von Fördermitteln hat bisher nicht stattgefunden. Richtlinien oder Dienstanweisungen hat die Stadt noch nicht erstellt. Die Einrichtung eines zentralen Fördermanagements ist jedoch bereits von Rat der Stadt beschlossen. Die Umsetzung würde den Prozess der Fördermittelakquise unterstützen.	65	E4 Die Stadt Eschweiler sollte die Optimierung der Fördermittelakquise zu gegebener Zeit fortführen. In diesem Zusammenhang sollte sie Vorgaben und Richtlinien erarbeiten. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell ein festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ein zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen hat die Stadt Eschweiler derzeit noch nicht etabliert. Die Einführung ist jedoch bereits vom Rat der Stadt beschlossen. Ein einheitliches strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	65	E5	Die Stadt Eschweiler sollte an ihrem Beschluss zur Einführung neuer gesamtstädtische Vorgaben für die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln festhalten. Diese würde zu einer ordnungsgemäßen Abwicklung der Fördermaßnahmen und einen personenunabhängigen Wissensstand beitragen. Zudem bietet es eine gute Grundlage für das angedachte Berichtswesen.	66

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	94,98	90,57	97,84	101	104	122	75
Eigenkapitalquote 1	5,53	3,37	13,53	30,40	43,02	63,67	74
Eigenkapitalquote 2	31,24	17,20	41,96	56,23	68,43	86,86	74
Fehlbetragsquote	24,58	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	46,22	0,00	27,97	34,01	39,81	51,29	74
Abschreibungsintensität	7,57	0,37	6,09	7,49	8,44	12,78	73
Drittfinanzierungsquote	40,95	12,32	46,54	54,92	67,17	106	73
Investitionsquote	98,55	29,41	81,26	118	160	477	73
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	72,04	51,33	79,36	89,19	97,39	132	73
Liquidität 2. Grades	9,94	8,64	28,50	79,11	168	1.228	73
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	163	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	18,61	1,22	3,44	6,73	11,21	32,00	73
Zinslastquote	1,26	0,00	0,60	1,25	1,84	7,32	75
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	38,02	32,39	47,01	53,38	59,42	72,86	75
Zuwendungsquote	30,84	7,65	15,11	22,27	26,22	39,29	75
Personalintensität	23,53	12,74	17,59	20,80	23,53	31,24	75
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,60	8,48	12,98	16,56	18,95	31,64	75
Transferaufwandsquote	48,09	37,05	41,47	45,37	49,12	59,46	75

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) Eschweiler in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-15.144	-11.525	7.145	3.656	-7.068	
Gewerbsteuern	40.599	25.981	39.611	36.193	22.377	32.952
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	21.340	22.033	23.306	24.860	25.680	23.444
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.801	2.886	3.594	4.944	5.481	3.941
Ausgleichsleistungen	2.142	2.181	2.291	2.355	2.441	2.282

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen	16.208	19.947	30.646	32.833	29.932	25.913
Summe der Erträge	83.091	73.029	99.448	101.185	85.910	88.532
Steuerbeteiligungen	6.121	3.633	5.284	4.596	3.534	4.634
Allgemeine Kreisumlagen	33.922	36.590	38.681	37.397	38.428	37.004
Summe der Aufwendungen	40.043	40.223	43.965	41.994	41.962	41.637
Saldo	43.047	32.805	55.483	59.191	43.948	46.895

Tabelle 4: Eigenkapital Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	55.241	52.410	32.540	19.304	26.346	28.759	24.013
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	55.241	52.410	32.540	19.304	26.346	28.759	24.013
Sonderposten für Zuwendungen	90.749	86.780	90.516	90.871	91.133	91.803	93.523
Sonderposten für Beiträge	20.804	21.031	20.281	19.717	19.079	18.438	18.078
Eigenkapital 2	166.794	160.221	143.337	129.892	136.558	139.000	135.613
Bilanzsumme	438.518	434.198	425.832	422.462	435.941	434.917	434.169

Tabelle 5: Schulden Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	78.444	77.377	80.983	85.539	90.493	93.745	99.246

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	83.240	85.964	78.151	86.129	79.457	69.777	69.139
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	526	497	504	481	219	213	208
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7.800	4.204	1.919	2.136	3.662	3.723	4.251
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	3.146	4.551	5.014	5.165	6.701	6.463	6.138
Sonstige Verbindlichkeiten	2.839	1.328	1.317	653	951	674	228
Erhaltene Anzahlungen	3.583	5.980	2.156	1.241	2.906	3.225	2.967
Verbindlichkeiten	179.578	179.902	170.044	181.344	184.389	177.821	182.177
Rückstellungen	77.160	77.282	94.898	94.055	95.667	101.243	101.834
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.196	1.394	1.176	1.115	853	991	740
Schulden	257.934	258.578	266.118	276.514	280.909	280.055	284.750

Tabelle 6: Gesamtschulden Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	223.298	226.715	218.235	229.526	230.007	223.304
Rückstellungen	78.899	78.784	96.460	95.862	97.674	102.762
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.196	1.394	1.176	1.115	853	991
Gesamtschulden	257.934	258.578	266.118	276.514	280.909	280.055

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	116.229	116.554	121.048	127.354	129.920	132.727
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	86.958	90.555	83.179	90.975	83.911	74.475
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	526	497	504	481	219	213
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9.396	6.653	4.182	2.762	4.462	4.545
Sonstige Verbindlichkeiten	10.189	12.455	7.167	6.713	8.590	8.118
Erhaltene Anzahlungen	0	0	2.156	1.241	2.906	3.225
Gesamtverbindlichkeiten	223.298	226.715	218.235	229.526	230.007	223.304

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Eschweiler in Tausend Euro 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	182.176.545
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	45.409
Ausleihungen an Sondervermögen	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0
Grunddaten Beteiligungen	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	41.559.000
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Wenn ja, in welcher Höhe?	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	223.690.137

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-3.973	-3.192	-15.144	-11.525	7.145	3.656	-7.068	952	435	69	2.146	3.963
Gewerbesteuer	24.455	30.800	40.599	25.981	39.611	36.193	22.377	27.000	28.500	29.600	30.700	32.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	18.665	19.727	21.340	22.033	23.306	24.860	25.680	26.936	24.904	25.775	27.322	29.043
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.122	2.190	2.801	2.886	3.594	4.944	5.481	5.874	5.886	5.226	5.347	5.464
Ausgleichsleistungen	2.025	2.004	2.142	2.181	2.291	2.355	2.441	2.500	2.084	2.595	2.683	2.755
Schlüsselzuweisungen vom Land	25.424	22.794	16.208	19.947	30.646	32.833	29.932	33.469	36.444	26.472	33.678	37.157
Summe der Erträge	72.691	77.514	83.091	73.029	99.448	101.185	85.910	95.778	97.817	89.669	99.730	106.420
Gewerbesteuerumlage	1.864	2.553	3.105	1.843	2.700	2.355	1.933	1.929	2.036	2.114	2.193	2.286
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.810	2.480	3.016	1.790	2.584	2.241	1.601	0	0	0	0	0
Allgemeine Städteregionsumlage	30.071	30.912	33.922	36.590	38.681	37.397	38.428	40.089	38.544	36.249	37.849	39.351
Summe der Aufwendungen	33.745	35.946	40.043	40.223	43.965	41.994	41.962	42.018	40.580	38.363	40.042	41.637
Saldo der Bereinigungen	38.946	41.567	43.047	32.805	55.483	59.191	43.948	53.761	57.237	51.306	59.688	64.782
Saldo der Sondereffekte	0	6.920	-12.500	0	0	900	0	0	8.089	19.989	15.500	14.865
Bereinigtes Jahresergebnis	-42.919	-51.680	-45.691	-44.330	-48.338	-56.435	-51.016	-52.809	-64.891	-71.226	-73.042	-75.685
Abweichung vom Basisjahr	0	-8.760	-2.772	-1.411	-5.418	-13.515	-8.097	-9.890	-21.972	-28.307	-30.122	-32.765

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Eschweiler in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-42.919	-51.680	-45.691	-44.330	-48.338	-56.435	-51.016	-52.809	-64.891	-71.226	-73.042	-75.685
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.997	-3.282	-2.245	438	-2.801	-2.659	-1.967	-1.446	-2.715	-2.859	-2.997	-3.074
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-16.380	-18.434	-16.908	-19.352	-20.808	-23.025	-23.970	-26.487	-28.483	-30.902	-31.334	-31.938
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-23.543	-29.964	-26.538	-25.417	-24.728	-30.750	-25.080	-24.876	-33.693	-37.466	-38.711	-40.672
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-6.421	-2.995	-1.874	-1.185	-7.207	-1.537	-1.333	-10.150	-13.923	-15.168	-17.129

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Eschweiler 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 Eschweiler** ist zum 31. Dezember 2019 an 23 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Die Stadt übt auf sechs dieser Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss auf und auf zwei weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist gering, gemessen an der Höhe des Anlagevermögens, der Verbindlichkeiten und der Erträge im Vergleich zur Stadt. Dagegen sind die Erträge und die Aufwendungen bei der Stadt aus den Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen bedeutend und somit auf einem mittleren Niveau. Im Jahr 2019 belasten die Beteiligungen im Saldo den kommunalen Haushalt mit rund 5,5 Mio. Euro. Bedeutende Beteiligungen sind die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG, die Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler, die Städtische Wasserwerk Eschweiler GmbH und die Energie- und Wasser-Versorgung GmbH. Daneben hat die Rekommunalisierung der Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH zum 31. Dezember 2018 große Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Insgesamt ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Eschweiler. Für eine bessere Aufgabenerledigung bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten durch den Ausbau der Datenhaltung sowie des Berichtswesens und bei der Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

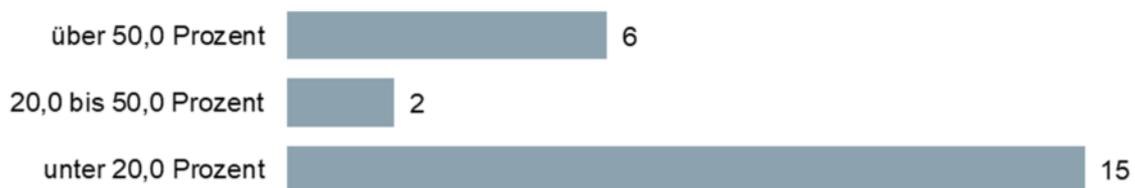
- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 23 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus, auf zwei weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Die Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Eschweiler** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 23 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen. Davon werden die meisten Beteiligungen auf der ersten Ebene gehalten. Die Stadt Eschweiler hat Beteiligungen in fünf verschiedenen Rechtsformen, wobei die GmbH mit 16 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform ist.

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

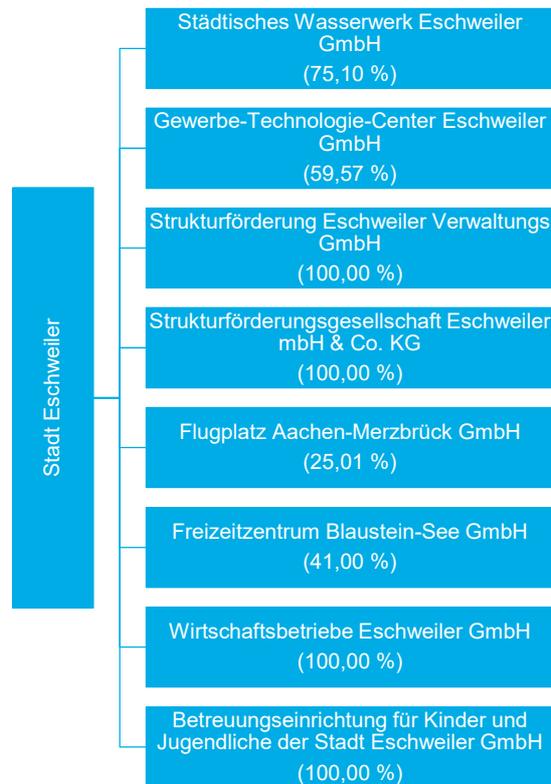
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

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

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



Die Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH sind zum 31. Dezember 2018 rekommunalisiert worden, sie führen selbst kein operatives Geschäft mehr aus. Die zukünftige Neuausrichtung der Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH ist noch nicht abschließend entschieden. Nach der Rekommunalisierung bleibt die Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH als Vorratsgesellschaft bestehen und wird weiterhin von der Stadt Eschweiler zu 100 Prozent gehalten.

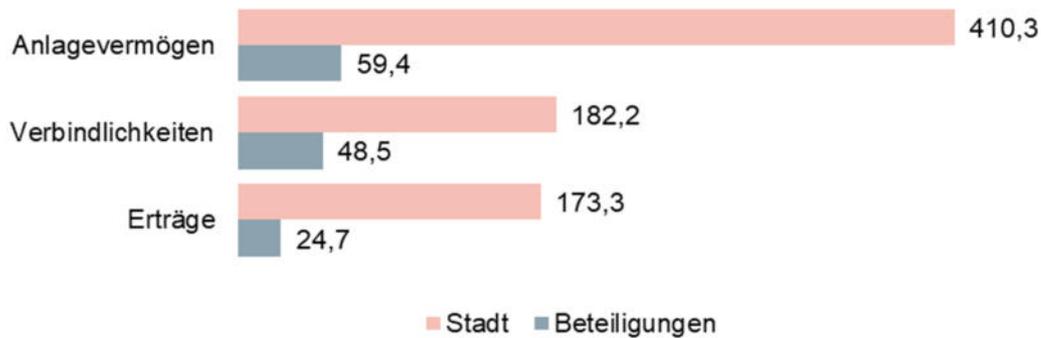
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem niedrigen Niveau. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG.

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

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

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Anlagevermögen der Stadt halten die Beteiligungen deutlich weniger Anlagevermögen. In Relation zum städtischen Anlagevermögen entspricht es rund 14,5 Prozent. Dabei hält die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG mit ihren Grundstücken und Gebäuden das meiste Anlagevermögen. Die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG hat die Aufgabe, erworbene bzw. übernommene Grundstücke weiter zu entwickeln und den Wohnungsbestand zu vermarkten, Instand zu setzen und zu modernisieren.

Die Verbindlichkeiten liegen im Vergleich zur Stadt bei 26,6 Prozent und sind ebenfalls gering für den Konzern Eschweiler. Auch hier entfällt der größte Teil auf die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG.

Die Erträge der Beteiligungen sind ebenfalls gering im Vergleich zu denen der Stadt. Sie betragen etwa 14,3 Prozent der städtischen Erträge. Auch wenn der größte Teil auf die Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler entfällt, handelt es sich dabei im Wesentlichen um durch die Stadt Eschweiler selbst geleistete zugewiesene Kindpauschalen und Fehlbetragsabdeckung. Daneben erwirtschaftet die Städtische Wasserwerk Eschweiler GmbH mit seinem Wasser- und Wärmeverkauf Erträge für den Konzern Eschweiler.

Insgesamt ist die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG bedeutsam für die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt Eschweiler.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Eschweiler wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 um 5,5 Mio. Euro belastet. Die Haushaltsbelastung ist im Wesentlichen der Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler zuzuschreiben. Die Beteiligungen der Stadt Eschweiler haben damit jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Ge-

winnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

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

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	889	900	859
Steuererträge	7.969	1.022	1.274
Konzessionsabgaben	2.332	2.528	2.495
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.221	3.025	3.088
Sonstige Erträge	3.276	3.553	4.110
Gesamtsumme	16.687	11.028	11.826

Die Erträge aus Leistungsbeziehungen erwirtschaftet die Stadt Eschweiler in 2019 im Wesentlichen durch die Verwertung von Altpapier und Kartonagen des Entsorgungszweckverbandes RegioEntsorgung sowie durch Kostenerstattungen von der Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler.

Die Steuererträge entfallen zum größten Teil auf die Energieversorgungsunternehmen.

Die Energie- und Wasser-Versorgung GmbH, die Städtische Wasserwerk Eschweiler GmbH, die RWE AG und die regio iT GmbH leisten jährliche Gewinnausschüttungen. Daneben wurde in 2019 eine geringe Dividende der Wohnungsgenossenschaft Eschweiler eG ausgezahlt.

Die sonstigen Erträge entfallen fast vollständig auf die Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler und umfassen die Landeszuweisung für die Betriebskostenzuschüsse.

Bezogen auf 2019 generiert die Stadt Eschweiler 6,8 Prozent ihrer Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	20.781	29.031	14.644
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	441	536	636
Verlustübernahmen und -abdeckungen	1.726	1.651	2.066
Sonstige Aufwendungen	569	0	0
Gesamtsumme	23.517	31.218	17.346

Die großen Schwankungen bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen und bei den sonstigen Aufwendungen hängen mit der Rekommunalisierung der Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH zum 31. Dezember 2018 zusammen. In 2019 führt die Gesellschaft selbst kein operatives Geschäft aus, somit entfallen seit 2018 die sonstigen Aufwendungen sowie seit 2019 auch die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Die verbleibenden Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen entfallen überwiegend auf die Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler für die zugewiesenen Kindpauschalen.

Die geleisteten Zuschüsse der Stadt Eschweiler entfallen in 2019 im Wesentlichen auf den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung und die Freizeitzentrum Blaustein-See GmbH. Der Zuschuss an das Freizeitzentrum wurde ab 2019 um 150.000 Euro zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes aufgestockt.

Die Verlustabdeckung entfällt vollständig auf die die Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler. Die Betreuungseinrichtung für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler erhält monatliche Zuweisungen der Stadt im Hinblick auf die kalkulierte voraussichtliche Unterdeckung. Die Zuweisungen basierten auf dem Wirtschaftsplan 2019 und unterjährig vorgenommenen Anpassungen.

Insgesamt generiert die Stadt zum 31. Dezember 2019 rund 9,5 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit ebenfalls um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	1.480	1.967	200
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	2.008	1.969	1.930
Bürgschaften (Stand 31.12.)	29.034	27.331	23.155
Gesamtsumme	32.522	31.267	25.285

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. 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.

In allen drei Betrachtungsjahren wurde die Kapitalrücklage der Wirtschaftsbetriebe Eschweiler GmbH zur Sicherstellung der Liquidität erhöht. Die Anteilszugänge waren jedoch aufgrund der Überschuldungssituation der Gesellschaft im Jahresabschluss der Stadt gleichzeitig wieder abzuschreiben.

Die Stadt Eschweiler hat der Freizeitzentrum Blaustein-See GmbH und der Gewerbe-Technologie-Center Eschweiler GmbH Gesellschafterdarlehen zur Liquiditätssicherung gewährt.

Die Stadt hat hohe Bürgschaften übernommen. Zum größten Teil entfallen diese auf die Strukturförderungsgesellschaft Eschweiler mbH & Co. KG. Insgesamt haben sich die Bürgschaften in den drei Betrachtungsjahren um 5,9 Mio. Euro reduziert.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

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

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

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

Das städtische Beteiligungsmanagement der **Stadt Eschweiler** ist zentral im Fachamt 20 Finanzbuchhaltung angesiedelt. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements umfassen die Beteiligungsverwaltung und die Erstellung des Beteiligungsberichtes. Insgesamt sind zwei Mitarbeiter stellenanteilig mit den Aufgaben betraut.

Beim Beteiligungsmanagement werden die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteil der Beteiligungen und Gesellschaftsverträge zentral vorgehalten. Die Daten liegen digital als Excel-Datei oder pdf-Dokument vor.

Die Stadt Eschweiler hält grundsätzlich die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne aller Beteiligungen vor. Eine Aktualisierung dieser Daten erfolgt jeweils mit Vorlage der neu erstellten Wirtschaftspläne bzw. Jahresabschlüsse. Ebenso werden besondere Verträge wie Bürgschaften, Darlehen und Pachtverträge in der Beteiligungsverwaltung vorgehalten.

Dies gilt nicht für die mittelbaren Beteiligungen enwor-energie & wasser vor ort GmbH und deren Enkelunternehmen sowie die GREEN Gesellschaft für regionale und erneuerbare Energie mbH, die die Stadt über die Städtische Wasserwerk Eschweiler GmbH hält. Die Stadt hält an den beiden Tochterunternehmen und den Enkelunternehmen nur geringe mittelbare Beteiligungsanteile unter 20 Prozent. Jedoch ist zu beachten, dass zumindest die Entwicklung der Jahresergebnisse dieser Tochter- und Enkelunternehmen im Blick behalten werden muss. Das neue Muster für den Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW (Anlage 32 zu den VV Mustern zur GO NRW und KomHVO NRW) sieht eine Übersicht der Beteiligungen der Kommune mit Angabe der Beteiligungsverhältnisse und Jahresergebnisse vor. Hierzu gehören auch alle mittelbaren Beteiligungen, wie die Tochter- und Enkelunternehmen der Städtischen Wasserwerk Eschweiler GmbH. Insoweit ist das Jahresergebnis aller Beteiligungen auch für die Erstellung des Beteiligungsberichtes erforderlich. Zu den wesentlichen bzw. strategisch bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen sind zudem weitere Angaben im Beteiligungsbericht erforderlich.

Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen liegen grundsätzlich nicht im Beteiligungsmanagement vor. Nur für bestimmte Entscheidungen, wie Beschlüsse der Stadt zu Beteiligungsunternehmen, werden durch die Beteiligungsverwaltung Verwaltungsvorlagen erstellt.

Anstellungsverträge und Befristungen der Geschäftsführungen liegen dem Beteiligungsmanagement nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen aller Beteiligungen sowie die Anstellungsverträge und Befristungen der Geschäftsführungen digital im Beteiligungsmanagement vorhalten.

Wir empfehlen der Stadt Eschweiler, auch für alle mittelbaren Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorzuhalten.

Eine Liste der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wird zentral im Ratsbüro gepflegt und laufend aktualisiert. Bei Ausscheiden oder Umbesetzungen erstellt das Ratsbüro umgehend eine Verwaltungsvorlage. Darüber hinaus werden die Daten einmal jährlich im Zuge der Erstellung des Jahresabschlusses überprüft. Neben Name und Beruf werden auch die Zugehörigkeit zu Organen anderer Unternehmen und Mitgliedschaften in Vereinen und Institutionen hinterlegt. Das Beteiligungsmanagement kann auf Nachfrage kurzfristig über aktuelle Daten der Gremienvertreterinnen und -vertreter verfügen.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

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

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

Die **Stadt Eschweiler** hat die Beteiligungsberichte bis 2019 erstellt und dem Rat der Stadt zur Kenntnis gebracht. Damit verfügen Rat und Verwaltung über die notwendigen Informationen zur weiteren Entwicklung in den Beteiligungen.

Die Angaben im Beteiligungsbericht sind nicht vollständig, so fehlen die Angaben zur d-NRW AöR, NRW.Urban Service GmbH, enwor - energie & wasser vor ort GmbH sowie zur GREEN Gesellschaft für regionale und erneuerbare Energie mbH.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Eschweiler sollte den Beteiligungsbericht zukünftig um die fehlenden Beteiligungen und deren Angaben ergänzen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Eschweiler keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Jedoch sind der Bürgermeister, der erste und technische Beigeordnete und/oder der Kämmerer in den Gremien aller bedeutenden Beteiligungen vertreten.

Informationen zwischen dem Verwaltungsvorstand und dem Beteiligungsmanagement werden überwiegend mündlich ausgetauscht.

Insoweit sind der Verwaltungsvorstand und das Beteiligungsmanagement über aktuelle Probleme und Entwicklungen insbesondere der bedeutenden Beteiligungen grundsätzlich informiert. Unterjährige schriftliche Berichte zu dem Geschäftsverlauf der Beteiligung und prognostizierte Entwicklungen werden durch die genannten bedeutenden Beteiligungen für den Verwaltungsvorstand der Stadt und das Beteiligungsmanagement jedoch nicht erstellt. Solche unterjährigen Berichte über den Geschäftsverlauf mit Kennzahlenbetrachtung, Prognosen und Einschätzung von Risiken sind erforderlich, um die Beteiligungen vollumfänglich im Blick zu behalten und sind Voraussetzung für die Implementierung eines Berichtswesens an den Rat.

Durch die Stadt Eschweiler werden bisher für den Rat keine unterjährigen schriftlichen Berichte zur Entwicklung der Beteiligungen erstellt. Bei besonderen Vorkommnissen berichtet der Bürgermeister und/oder die Beigeordneten mündlich im Rat über die jeweilige Beteiligung. Diese

Berichte ersetzen jedoch kein unterjähriges Berichtswesen mit Informationen zu dem Geschäftsverlauf sowie einer Einschätzung der Entwicklung und Prognosen und der Risiken durch die Stadt. Nur hierdurch können die Ratsmitglieder ausreichend über die unterjährige Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen und den vorhandenen Risiken unterrichtet werden. Insofern sind die Ratsmitglieder über die aktuelle unterjährige Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen nicht ausreichend informiert.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat der Stadt Eschweiler, zumindest für die bedeutendsten Beteiligungen, implementieren.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

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

Die **Stadt Eschweiler** bietet für ihre Gremienvertreter keine eigenen Schulungen an. Ein aktives Beteiligungsmanagement jedoch sollte den Gremienvertretern Angebote zur Fortbildung eröffnen, so dass diese die Möglichkeit haben sich nach ihren individuellen Bedürfnissen notwendiges Wissen zu den Rechten und Pflichten kommunaler Gremienvertreter, zu rechtlichen Hintergründen und Zusammenhänge der Gremien sowie zu speziellem Fachwissen anzueignen. Inhouse-Schulungen bieten zudem den Vorteil, dass die Stadt ihre Erwartungen und Anforderungen an ihre Gremienvertreter vermitteln kann.

Zur Unterstützung von Gremienvertretern gibt es auch kompakte Fachliteratur¹³ zu Rechten und Pflichten von Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien, die durch die Stadt zur Verfügung gestellt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und

¹³ z.B. Taschenbuch „Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?“, Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen, Institut für den öffentlichen Sektor

aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen.

Eine strukturierte Durchsicht aller Tagesordnungen der Gremiensitzungen seitens des Beteiligungsmanagements erfolgt nicht. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Eschweiler erstellt keine schriftlichen Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der Gremiensitzungen für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter. Lediglich bei wesentlichen Beschlüssen werden Beschlussvorlagen seitens des Beteiligungsmanagements erstellt.

In der Regel verfügen die Gremienvertreter über ein sehr unterschiedliches Vorwissen. Darüber hinaus betätigen sich die Beteiligungen der Stadt Eschweiler in vielen verschiedenen Geschäftsbereichen. Daher ist es sinnvoll, dass das Beteiligungsmanagement sämtlichen Gremienvertretern eine aktive Unterstützung bietet. Durch Kommentierung von Tagesordnung und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen durch das Beteiligungsmanagement, können den Gremienvertretern und Gremienvertreterinnen u.a. Sachverhalte und Zusammenhänge insbesondere mit Blick auf die Ziele der Stadt erläutert werden und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt dargestellt werden. Nur so können die Interessen der Stadt gegenüber den Beteiligungen sichergestellt werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Eschweiler sollte alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Beteiligungen strukturiert sichten. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter durch schriftliche Stellungnahmen und ggfls. Beschlussempfehlungen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Eschweiler ergeben.	10	E1	Die Stadt Eschweiler sollte die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen aller Beteiligungen sowie die Anstellungsverträge und Befristungen der Geschäftsführungen digital im Beteiligungsmanagement vorhalten. Wir empfehlen der Stadt Eschweiler, auch für alle mittelbaren Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorzuhalten.	11
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Eschweiler ergeben.	12	E2.1	Die Stadt Eschweiler sollte den Beteiligungsbericht zukünftig um die fehlenden Beteiligungen und deren Angaben ergänzen.	12
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat der Stadt Eschweiler, zumindest für die bedeutendsten Beteiligungen, implementieren.	13
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Eschweiler ergeben.	13	E3.1	Die Stadt Eschweiler sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern mindestens einmal zu Beginn jeder Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten und aktiv auf weitere Schulungsangebote durch Dritte, z.B. Studieninstitute, auch unterjährig hinweisen.	13
			E3.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Eschweiler sollte alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Beteiligungen strukturiert sichten. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter durch schriftliche Stellungnahmen und ggfls. Beschlussempfehlungen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.	14

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Eschweiler im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. Sie können daher nicht in die Analyse der Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

In der Stadt Eschweiler werden sich nach Einschätzung des Jugendamtes neben den pandemischen Auswirkungen auch die Folgen der Hochwasserkatastrophe von Juli 2021 sowie die Umsetzung des neuen Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen¹⁴ belastend auf den Bereich der Hilfe zur Erziehung auswirken. Zudem wird mit dem Landeskinderschutzgesetz NRW eine weitere Akzentuierung des Aufgabenfeldes „Kinderschutz“ innerhalb des Allgemeinen Sozialdienstes erfolgen.

Hilfe zur Erziehung

Die **Stadt Eschweiler** ist strukturell durch eine sehr hohe Kinderarmut und eine hohe Jugendarbeitslosigkeit belastet. Von den 39 mittleren kreisangehörigen Städten in diesem interkommunalen Vergleich weist alleine die Stadt Eschweiler eine sehr hohe Kinderarmut auf. Dabei hat die Stadt mehr Einwohner unter 21 Jahren als die Mehrheit der mittleren kreisangehörigen Städte. Durch den Dienstsitz der Bundespolizei in Eschweiler ist zudem die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) vergleichsweise hoch. Die Folge ist ein insgesamt hohes Fall-

¹⁴ Kinder- und Jugendstärkungsgesetz - KJSG

aufkommen bei den Hilfen zur Erziehung. Die Stadt Eschweiler hat seit 2016 Steuerungsmaßnahmen zur nachhaltigen Verringerung ihrer Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung (HzE) eingeleitet, die sie konsequent fortführt und sukzessive weiter ausbaut. Sie hat ihre Zugangssteuerung intensiviert und Prozessoptimierungen durchgeführt. Gleichwohl hat die Stadt im Jahr 2019 innerhalb dieses Vergleichsrings den vierthöchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Auch die HzE-Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren sind höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Der hohe Fehlbetrag sowie die hohen einwohnerbezogenen HzE-Aufwendungen im Vergleich resultieren aus der sehr hohen Falldichte bei einem gleichzeitig vergleichsweise niedrigen Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten Hilfen zur Erziehung. Da die Falldichte sowohl bei den ambulanten als auch insbesondere bei den stationären Hilfen vergleichsweise hoch ist, sollte die Stadt Eschweiler ihre begonnenen Maßnahmen zur Verringerung der HzE-Hilfefälle zwingend fortsetzen. Positiv ist, dass im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen genutzt wird.

Bei der Einordnung der Stadt Eschweiler im Kennzahlenvergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten ergeben sich für 2019 besonders niedrige Fallkosten bei den Hilfen zur Erziehung insgesamt – ambulant wie auch stationär. Bei der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, der Heim- und sonstigen Unterbringung nach § 34 SGB VIII, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insgesamt, den Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sowie bei den HzE-Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) hat Eschweiler vergleichsweise geringe Aufwendungen je Hilfefall. Lediglich bei den Schulbegleitungen/Integrationshelfern nach § 35a SGB VIII hat die gpaNRW in Eschweiler besonders hohe Fallkosten festgestellt. Die Stadt hat bereits Maßnahmen eingeleitet, um den hohen Aufwendungen bei dieser Hilfeleistung durch ein vorgeschaltetes Inklusions-Clearing entgegenzuwirken.

Die Stadt führt ein intensives Finanz- und Fachcontrolling durch. Steuerungsrelevante HzE-Kennzahlen werden regelmäßig ausgewertet und analysiert. Insbesondere die Kennzahlenergebnisse 2019 zeigen schon eine positive Entwicklung auf. Es wird aber noch mehrere Jahre dauern, bis die Maßnahmen der Stadt Eschweiler ihre volle Wirkung entfalten und sich dies mittels Kennzahlen belegen lässt. Durch die geplante Festlegung von zusätzlichen Zielen mit entsprechenden Zielwerten sowie deren Auswertung kann die Stadt ihr Controlling sukzessive weiter optimieren. Die Stadt entwickelt ihr Berichtswesen kontinuierlich weiter, um die Transparenz sowie den Informationsgehalt zu steigern.

Die Stadt Eschweiler hat ihre Prozesse, Standards und Abläufe in einem Handbuch beschrieben. Das Hilfeplanverfahren der Stadt Eschweiler basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird, und dass sie bei stationären Hilfen regelmäßig an den Fallkonferenzen teilnimmt. Hierfür setzt die Stadt bewusst entsprechende personelle Ressourcen ein.

Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen leistet die Stadt Eschweiler eine gute Präventionsarbeit und betreibt eine intensive Netzwerkarbeit, um alle beteiligten Träger und Institutionen einzubinden. Das breite Angebot an niederschweligen Hilfen setzt im Säuglingsalter an und ist im Sinne einer Präventionskette ausgerichtet.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁵ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. 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.

Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird diejenige Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt.

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

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

- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden)
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII
- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

- Vollzeitpflege / Familienpflege § 33 SGB VIII
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII
- Stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII
- Stationäre Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII

Die gpaNRW ist zum vierten Mal im Rahmen der überörtlichen Prüfung in der Stadt Eschweiler. In den beiden ersten Prüfrunden sind die Hilfen zur Erziehung schwerpunktmäßig betrachtet worden. In der letzten Prüfung standen die Tageseinrichtungen für Kinder im Fokus. Nunmehr erfolgt wieder eine vertiefende Prüfung der erzieherischen Hilfen.

Bei der Prüfung der Hilfen zur Erziehung betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2016 bis 2019 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die Stadt Eschweiler konnte die Prüfungsdaten nicht komplett erheben. Aufgrund des hohen manuellen Aufwands bei der Aufteilung der Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) auf die einzelnen Hilfearten, hat die Stadt Daten nur für die Jahre 2018 und 2019 vollständig gemäß der gpa-Systematik angegeben, so dass sich der Bericht auf diese Jahre beschränkt.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 39 Städten mittlerer Größenklasse mit unterschiedlichen soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen konkret benannt. Die Anzahl der Vergleichsstädte wird sich mit fortlaufender Prüfung sukzessive erhöhen.

3.3 Strukturen

- Die Stadt Eschweiler hat mit einer sehr hohen Kinderarmut und einer hohen Jugendarbeitslosigkeit belastende strukturelle Voraussetzungen. Diese können sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen.

Die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfe zur Erziehung werden im großem Umfang von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes beeinflusst. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen. Diese Konstellation trifft in besonderem Maße auf die Stadt Eschweiler zu.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Eschweiler im Jahr 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,3	17,4	19,2	20,0	20,8	24,6	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	4,6	1,7	3,1	3,8	5,0	7,8	92
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,8	12,1	17,4	18,8	20,1	25,3	129

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

Die **Stadt Eschweiler** hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der oberhalb des Median des interkommunalen Vergleichs liegt. Bei einwohnerbezogenen Kennzahlen, wie z.B. den HzE-Aufwendungen je Einwohner und der Falldichte setzt die gpaNRW die Jugendeinwohner der Stadt Eschweiler z.B. ins Verhältnis zu Aufwendungen und Hilfefällen. Da ihnen eine vergleichsweise hohe Anzahl an Jugendeinwohnern gegenübersteht, wirkt sich dies rechnerisch begünstigend auf diese Kennzahlenwerte aus.

Arbeitslosenquote 15 – 24 Jahre (Jugendarbeitslosenquote)

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann mehr Hilfen des Jugendamtes erfordern. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfen zur Erziehung erforderlich machen. Diese Kennzahl betrifft allerdings nur einen Teil der Zielgruppe von Hilfen zur Erziehung.

Die Jugendarbeitslosenquote der **Stadt Eschweiler** ist mit rund fünf Prozent im interkommunalen Vergleich höher als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte. Die gemeinsam von der Stadt Eschweiler mit der Agentur für Arbeit Aachen-Düren und dem Bildungsbüro der StädteRegion Aachen eingerichtete Jugendberufsagentur soll dazu beitragen, der Jugendarbeitslosigkeit in Eschweiler perspektivisch entgegenzuwirken.

Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften

Die **Stadt Eschweiler** hat einen geringen Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II. Er ist 2019 niedriger als bei der Mehrzahl der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann sich entlastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2019“ der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Die **Stadt Eschweiler** ist dem Jugendamtstyp 7 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁶ zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr hohe Kinderarmut und kann einen erhöhten Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten. Auch die SGB II-Quote ist mit über 13 Prozent in der Stadt Eschweiler hoch. 67,4 Prozent aller leistungsberechtigten HZE-Hilfsempfänger in Eschweiler beziehen Transferleistungen. Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine ausgesprochen hohe Kinderarmut zu verzeichnen.

Von den 39 mittleren kreisangehörigen Städten in diesem interkommunalen Vergleich weist allein die Stadt Eschweiler eine sehr hohe Kinderarmut auf. Acht mittlere kreisangehörige Städte haben eine hohe Kinderarmut. Die übrigen 30 mittleren kreisangehörigen Städte weisen eine geringe oder sehr geringe Kinderarmut auf. Dies ist bei der Einordnung der im Bereichsteil 3.7 Leistungsgewährung dargestellten Ergebnisse der Stadt Eschweiler Ergebnisse im interkommunalen Vergleich 2019 zu beachten.

Die Stadt Eschweiler nimmt an einem bundesweiten Vergleichsring der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teil, die ähnliche soziostrukturelle Rahmenbedingungen aufweisen wie Eschweiler. Nach Angabe des Jugendamtes positioniert sich die Stadt mit ihren Kennzahlenergebnissen dort im mittleren Bereich der Vergleichsstädte.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

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

¹⁶ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Der **Stadt Eschweiler** sind die Strukturen bekannt. Innerhalb des Sozialberichtes der Stadt Eschweiler werden strukturelle Daten aufbereitet und miteinbezogen. Der letzte Sozialbericht ist im Jahr 2018 erarbeitet worden. Darin hat die Stadt Eschweiler die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung den 15 Sozialräumen zugeordnet. Zusätzlich stellt der Sozialbericht auch die absoluten Fallzahlen der gewährten ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen nach Sozialräumen dar. Die Stadt hat auch ausgewertet, wie sich die ambulanten und stationären Hilfen auf die Sozialräume verteilen. Die Zahl der HzE-Fälle ist vor allem in den Sozialräumen 2,3 6 und 8 erhöht. Um diesen Belastungen zu begegnen, hat die Stadt z.B. das Netzwerk „Kinderarmut – Starke Kinder an der Inde“ und das Quartiersmanagement im Stadtteil West aufgebaut. In den betroffenen Stadtteilen werden gezielt verschiedene Aktionen und niederschwellige Unterstützungsleistungen angeboten.

In der Stadt Eschweiler haben zudem die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) durch den Dienstsitz der Bundespolizei eine besondere Relevanz. UMA, die die Bundespolizei im Grenzgebiet zu den Niederlanden aufgreift, werden zunächst nach Eschweiler gebracht. Dies hatte für die Stadt zur Folge, dass sie vor allem in den Jahren 2015 bis 2017 eine entsprechende Infrastruktur aufbauen musste, um die Hilfeleistungen für UMA zu steuern und umzusetzen. Nach Auskunft der Stadt flossen erhebliche Ressourcen in die Planung und Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten im Wege vorläufiger Inobhutnahmen sowie bei Fachpflegefamilien. Darüber hinaus hat die Stadt neben weiteren Maßnahmen ihren Bereitschaftsdienst bedarfsorientiert angepasst, Verselbständigungskonzepte entwickelt und Dolmetscherlisten erstellt. Die städtischen Maßnahmen helfen dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) auskunftsgemäß nicht nur bei der Bearbeitung von UMA-Fällen, sondern auch bei der Betreuung von Flüchtlingsfamilien. Zusätzlich gibt es aufgrund des Bedarfes in der Stadt Eschweiler neben einer Migrationsberatung auch eine Flüchtlingsberatung.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Eschweiler hat vielfältige präventive Angebote entlang der Präventionskette für alle Altersgruppen junger Menschen entwickelt. Dabei legt die Stadt großen Wert auf die Zusammenführung einzelner Maßnahmen zu einem Netzwerk.

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.

Ziel in der präventiven Arbeit ist es, allen Kindern in **Eschweiler** ein Aufwachsen im Wohlergehen als Basis für eine erfolgreiche Zukunft unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu ermöglichen. Die Erziehungs-, Beziehungs- und Versorgungskompetenz von Eltern soll gestärkt werden. Die Unterstützung soll alltagspraktisch und entlastend sein. Auf dieses Ziel richtet die Stadt Eschweiler ihre präventive Arbeit und orientiert sich dabei bereits langjährig am Modell der Präventionskette. Die Stadt versteht darunter ein tragfähiges Netzwerk für Kinder, Jugendliche und

Eltern, in dem Akteure und Institutionen übergreifend und lebensphasenorientiert zusammenarbeiten. Die Stadt arbeitet konsequent daran, zentrale Bedarfe und Themen zur Entwicklungsförderung zu identifizieren und aufzubereiten. Die Präventionskette beinhaltet vielfältige Angebote. Hierzu zählen zum einen die Angebote der Frühen Hilfen wie z.B. die Schwangerschafts-(konflikt-)beratung, die gesundheitsorientierte Familienbegleitung, die Babywillkommensbesuche und Angebote für Alleinerziehende. Das Onlineportal "Eschweiler-Familien-Navi" unterstützt und begleitet Eltern während der Schwangerschaft und in den ersten drei Lebensjahren des Kindes mit Informationen zu Kursen und Angeboten.

Aber auch für die folgenden Lebensphasen gibt es entsprechende Angebote sowie Freizeitaktivitäten und kulturelle Veranstaltungen. Die städtischen Beratungs-, Informations- und Unterstützungsangebote decken auch die nachfolgenden Lebensphasen ab und reichen bis zum späten Jugendalter.

Entlang dieser Lebensphasen arbeitet die Stadt Eschweiler stetig am Aus- und Aufbau einer Präventionskette. Zahlreiche Bausteine und Angebote sind konzeptionell bereits entwickelt und implementiert. Weitere Bausteine sollen mit den entsprechenden Akteuren und Akteurinnen und Institutionen noch erarbeitet und in ein Gesamtkonzept überführt werden. Um diese im Sinne der Präventionskette möglichst effektiv miteinander zu vernetzen, hat die Stadt in einem ersten Schritt die sozialpräventiven Netzwerke „Frühe Hilfen“ und „Flügel Schlag (Netzwerk Kinderarmut)“ bereits mit ihrer Schulsozialarbeit verzahnt.

Die Stadt hat ihre Angebote der Frühen Hilfen auch während der Corona-Pandemie fortgeführt, allerdings in abgewandelter Form. Vor der Pandemie fanden diese Angebote überwiegend im persönlichen Kontakt oder in Form von Gruppen-Treffen statt. Pandemiebedingt hat die Stadt ihre Angebote reduziert und umstrukturiert.

Die Schulsozialarbeit verdeutlicht die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Die Stadt Eschweiler hat mit allen Akteuren aus Schule und Jugendhilfe ein gemeinsames schulform- und trägerübergreifendes Rahmenkonzept für die Schulsozialarbeit entwickelt. Darin sind die Ziele, Aufgaben und Methoden der Schulsozialarbeit als ein niederschwelliges sozialpädagogisches Angebot im Lern- und Lebensort Schule beschrieben. Es definiert das gemeinsame Aufgabenverständnis und dient als Arbeitsgrundlage für die Ausgestaltung der Schulsozialarbeit an den Schulen. Das Rahmenkonzept wird bereits seit mehreren Jahren flächendeckend an allen Eschweiler Schulen umgesetzt. Die Angebote reichen von individuellen Beratungen in schwierigen Lebensphasen bis hin zur Unterstützung bei schulischen Angelegenheiten wie z.B. Lernschwierigkeiten. Gleichzeitig stellt die Schulsozialarbeit ein Bindeglied zum Jugendamt dar und kann vermittelnd unterstützen.

Im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit unterhält die Stadt Eschweiler im Stadtteil Eschweiler Ost die städtische Spiel- und Lernstube. Die Angebote der Einrichtung richten sich vorrangig an Grundschulkinder aus dem Stadtteil. Sie umfassen sowohl die Hausaufgabenbetreuung als auch die Freizeitgestaltung. Der städtische Jugendtreff "Check In" liegt in der Stadtmitte. Er bietet neben einem dreimal pro Woche geöffneten Jugendcafé Projekte, Angebote und Veranstaltungen zur Freizeitgestaltung von Jugendlichen ab dem zwölften Lebensjahr.

Die Mobile Jugendarbeit des Jugendamtes der Stadt Eschweiler ist mit dem sogenannten „rol-lenden Jugendtreff“, einem umgebauten Rettungswagen, aufsuchend im gesamten Stadtgebiet

an diversen formellen und informellen Treffpunkten Ansprechpartner für Jugendliche im öffentlichen Raum.

Ein besonderes Instrument, für die Begleitung von Jugendlichen in den Beruf, ist die 2017 gegründete Jugendberufsagentur Eschweiler. Hier wird angestrebt, dass kein Jugendlicher auf seinem Weg ins Berufsleben zwischen den Institutionen verloren geht. Kräfte werden gebündelt, um eine zielgerichtete Unterstützung zu ermöglichen und den Einstieg in den Beruf zu erleichtern.

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

Das Jugendamt der **Stadt Eschweiler** und das Amt für Soziales, Senioren und Integration sind als eigenständige Verwaltungseinheiten im Dezernat II angesiedelt. Da beide Ämter teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. Das Schulamt gehört zwar organisatorisch nicht demselben Dezernat an. Um den Austausch zwischen den Verwaltungseinheiten stets sicherzustellen, nimmt die Schulamtsleitung monatlich an der Leitungsteamsitzung des Jugendamtes teil. Zudem hat die Stadt Eschweiler weitere Austausch- und Kontaktformate mit dem Bereich Schule etabliert, wie den kommunalen Arbeitskreis Schule/ Jugendhilfe, die Teilnahme der Jugendamtsleitung an den regelmäßigen Schulleitersitzungen sowie die Beteiligung des Jugendamtes am Gesamtprozess "Rahmenkonzept OGS" etc. Zudem stimmt sich das Jugendamt regelmäßig mit der Schulaufsicht ab.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) bildet in der Stadt Eschweiler den zentralen, kommunalen Basisdienst ab, der sich systemisch um gesamtfamiliäre Probleme und sozialräumliche Defizite kümmert. Die Beschäftigten des ASD sind jeweils für einen Bezirk zuständig, der zwischen etwa 5.000 bis 7.000 Einwohner umfasst. Jeder ASD-Fachkraft ist zusätzlich ein sog. „Partnerbezirk“ fest zugeordnet, für den sie im Vertretungsfall zuständig sind.

Die Stadt hat bei den Hilfen zur Erziehung als Spezialdienste einen Pflegekinderdienst (PKD), sowie einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eingerichtet.

Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt angesiedelt. Sie prüft unter anderem die Zuständigkeit und macht Kostenerstattungen geltend.

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. Im Jugendamt der Stadt Eschweiler ist eine AG 78 für den Bereich der Kindertagesbetreuung eingerichtet. Für die Hilfen zur Erziehung gibt es keine eigene AG 78.

Zur Gewährleistung des gegenseitigen Austauschs findet jedoch regelmäßig ein Qualitätsdialog mit den freien Trägern und örtlichen Jugendämtern in der StädteRegion Aachen statt. Lediglich die Stadt Aachen nimmt an diesem Gremium nicht teil. Zusätzlich hat die Stadt einen intensiven Kontakt zu den freien Trägern in Eschweiler aufgebaut, mit denen sie sich regelmäßig in bilateralen Gesprächen und Formaten austauscht.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Eschweiler verfügt bislang noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung. Elemente einer Gesamtstrategie sind aber bereits vorhanden.

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.

Einige Elemente einer Gesamtstrategie, die von Politik und Verwaltung gemeinsam getragen werden, spiegeln sich in Form der Nachhaltigkeitsstrategie der **Stadt Eschweiler** (Eschweiler 2030) wieder. Zielsetzungen sind, dass alle Schülerinnen und Schüler in Eschweiler im Jahr 2030 bestmöglich gefördert werden und erfolgreich ihre Schulbildung abschließen. Durch die im kommunalen Bildungskonzept erarbeiteten übergreifenden Kooperationen sollen sie einen praxisnahen und ausbildungsorientierten Unterricht erhalten. Zudem soll die frühkindliche Bildung im Jahr 2030 quantitativ und qualitativ soweit ausgebaut sein, dass für alle Kinder im Alter von 0 – 6 Jahren Angebote zur Verfügung stehen und genutzt werden.

Die vorgenannten Elemente sind nicht explizit auf den Bereich der Hilfe zur Erziehung ausgerichtet. Die Stadt verfügt auch noch nicht über niedergeschriebene strategische Ziele, die mit Kennzahlen hinterlegt sind. Gleichwohl sind Verbindungen zum Bereich Hilfe zur Erziehung vorhanden.

Die festgelegte Grundausrichtung zu Auftrag und Anspruch des Jugendamtes lautet wie folgt:¹⁷

- Wir bieten zeitgemäße Kindertageseinrichtungen mit Ganztagsangeboten und gut ausgebauter Betreuung für Kinder unter drei Jahren.
- Wir bauen außerschulische Bildungs- und Weiterbildungsangebote aus.
- Wie bieten passgenaue Betreuung für sich wandelnde familiäre Anforderungen.
- Wir bieten lebenslanges Lernen unterstützt durch Bildung vor Ort und Angebote für alle Lebensabschnitte von Jung bis Alt.

¹⁷ Quelle: Jahresbericht des Jugendamtes 2020, Seite 5

- Wir stabilisieren die Sozialstruktur durch Vorbeugung.
- Wir bieten Hilfsangebote für Eltern und Kinder und schützen Kinder und Jugendliche in Fällen einer Gefährdung.

Erklärtes Ziel der Stadt Eschweiler ist die Vermeidung stationärer Hilfen zur Erziehung außerhalb des eigenen Familiensystems durch die frühzeitige Installation von ambulanter Unterstützung.

Zudem gibt es in Eschweiler umfangreiche von Politik und Verwaltung gemeinsam getragene Präventionsangebote, die auch der Vermeidung von HzE-Maßnahmen dienen. Die Stadt hat ihre Angebote in den letzten Jahren stetig ausgebaut und leistet vielfältige Netzwerkarbeit, um die Aufwendungen und die Zahl der HzE-Fälle zu senken.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltungsführung sollten ihre gesamtstrategischen Ziele für die Hilfen zur Erziehung schriftlich dokumentieren. Die Gesamtstrategie sollte - wie die Nachhaltigkeitsstrategie - konkrete strategische und operative Ziele enthalten. Die jeweilige Zielerreichung sollte über Kennzahlen und Zielwerte beobachtet und gesteuert werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

- Die Stadt Eschweiler hat im Jugendamt ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Kennzahlen, die regelmäßig in Berichten in ihrer Entwicklung dokumentiert werden. Die Controllingberichte bilden gemeinsam mit dem Jahresbericht des Jugendamtes insgesamt betrachtet eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.

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.

Das Finanzcontrolling der **Stadt Eschweiler** ist gemeinsam mit dem Fachcontrolling organisatorisch als Stabsstelle der Amtsleitung des Jugendamtes unterstellt. Die Stadt setzt 2018 und 2019 0,50 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein.

Das Jugendamt der Stadt Eschweiler erstellt quartalsweise Budgetberichte, die die Entwicklung der Finanzdaten und Fallzahlen im jeweiligen Haushaltsjahr prognostisch abbilden. Zudem fertigt das Jugendamt einen Jahresbericht, in dem vollumfänglich die Aufwendungen und die Fallzahlentwicklung nach Hilfearten in ihrer Entwicklung dargestellt werden.

Die Stadt Eschweiler nutzt zur Steuerungsunterstützung eine Vielzahl steuerungsrelevanter Kennzahlen, wie zum Beispiel:

- Aufwand pro HzE-Fall gesamt
- Aufwand pro HzE-Fall Heimerziehung
- Aufwand pro HzE-Fall junge Volljährige in Heimerziehung
- Aufwand pro HzE-Fall Vollzeitpflege
- Aufwand pro HzE-Fall SPFH
- Aufwand pro HzE-Fall Eingliederungshilfe insg.
- Aufwand pro HzE-Fall Schulbegleitung
- Anteil Aufwendungen für ambulante Hilfen an den gesamten HzE-Aufwendungen
- Anteil ambulante HzE-Fälle an den gesamten HzE-Fällen
- Anteil Aufwendungen für stationäre Hilfen an den gesamten HzE-Aufwendungen
- Anteil stationäre HzE-Fälle an den gesamten HzE-Fällen
- Leistungsdichte: Anteil Fälle stationäre Hilfen an der Gesamtbevölkerung der Stadt Eschweiler
- Leistungsdichte: Anteil stationäre Hilfen an der Bevölkerung von 0 bis unter 18 Jahre
- Leistungsdichte: Anteil stationäre Hilfen an der Bevölkerung von 18 bis unter 21 Jahre

Zur Darstellung der Kennzahlenentwicklung bildet die Stadt die Kennzahlen in ihrem Jahresbericht über eine Zeitspanne von mehreren Jahren ab und begründet Kennzahlenveränderungen. Aus diese Weise lassen sich die aktuellen Kennzahlenergebnisse besser in den Gesamtkontext einordnen. Die Stadt setzt sich kritisch mit ihren Ergebnissen auseinander und entwickelt ihr Controlling stetig weiter. Ab dem Jahr 2022 setzt die Stadt ergänzend zu ihrem Jugendamtsfachverfahren ein Controlling-Tool ein, mit dem sie die Hilfen zur Erziehung noch besser steuern kann.

Für einige Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Eschweiler bereits messbare Ziele mit Zielwerten festgelegt:

- Verkürzung der durchschnittlichen Laufzeit der ambulanten Hilfen nach § 30 und 31 SGB VIII von 1,1 Jahren auf 0,8 Jahre bis zu einem festgelegten Zeitpunkt.

- Bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII soll die vorübergehende Betreuung im Rahmen einer familiären Bereitschaftsbetreuung nicht länger als drei Monate andauern. Fallprozesse mit anhängigem Gerichtsverfahren sind von diesem Ziel ausgenommen.
- Umstellung einer festgelegten Anzahl von Hilfen nach § 41 SGB VII für Junge Volljährige UMA auf eine Hilfeleistung nach § 13 SGB VIII bis zu einem festgelegten Zeitpunkt.

Bei der Erfassung der Aufwendungen in einzelnen Hilfearten hat die gpaNRW zum Prüfungszeitpunkt Optimierungsmöglichkeiten festgestellt. Die Stadt Eschweiler erfasste ihre Aufwendungen für §§ 30 und 35 SGB VIII gemeinsam in einer Kostenstelle. Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII beinhalteten in Eschweiler auch die Aufwendungen für junge Volljährige. Durch die gemeinsame Erfassung fehlte es an Transparenz, so dass die Steuerung der vorgenannten Hilfearten beeinträchtigt war. Die Stadt hat darauf reagiert und eigene Kostenstellen für § 30 SGB VIII, § 35 SGB VIII, § 35a SGB VIII i.V. m. § 41 SGB VIII ambulant und § 35a SGB VIII i.V. m. § 41 SGB VIII stationär gebildet.

3.4.4 Fachcontrolling

- Das Jugendamt der Stadt Eschweiler hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Durch die regelmäßige Aufbereitung und Auswertung der zusammengeführten Ergebnisse hat die Stadt eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung geschaffen.

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.

Wie im vorherigen Kapitel „Finanzcontrolling“ dargestellt, nimmt die **Stadt Eschweiler** das Fachcontrolling gemeinsam mit dem Finanzcontrolling in einer Stabsstelle wahr. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden in der Stabsstelle und in der monatlich stattfindenden Steuerungsgruppe „Controlling“ aufbereitet und zusammengeführt. Das Fachcontrolling führt fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen durch.

Der ASD wertet die Zusammenarbeit mit den einzelnen Leistungsanbietern fallübergreifend aus und führt in regelmäßigen Abständen Qualitätsdialoge mit den Trägern. Die Ergebnisse zu den Erfahrungen in der Zusammenarbeit fließen dann vor allem in die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit den örtlichen Trägern ein.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Prozess- und Qualitätsstandards bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Besonders die grafische Darstellung von Prozessen, nebst zu beteiligen Personen und zu verwendenden Formularen, ist hervorzuheben.

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 Eschweiler** hat für den ASD und die Spezialdienste verbindliche Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Handbuch „Prozessverläufe §§ 27 ff. SGB VIII“ schriftlich festgelegt.

Die Stadt verfügt über separate Organisationsabläufe zur Hilfeinleitung für folgende Kernprozesse:

- „Prozess 1: Hilfeinleitung gem. § 27 ff. SGB VIII“,
- „Prozess 2: Organisationsablauf bei ambulanten Hilfen gem. § 30, 31 und 35 SGB VIII“
- „Prozess 3: Hilfeüberprüfung gem. § 27 ff. SGB VIII“
- „Prozess 4: Beendigung einer Hilfe gem. § 27ff. SGB VIII

Diese sind verbindlich geregelt.

Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es darüber hinaus noch einen weiteren Kernprozess:

- „Prozess 5: Hilfeinleitung gem. § 35a SGB VIII“

Die Prozessbeschreibungen der Stadt Eschweiler sind klar und verständlich aufgebaut. Dies wird am Beispiel des Prozesses 1 – Hilfeinleitung gem. § 27 ff. SGB VIII verdeutlicht. Das Jugendamt hat die Prozesse in Tabellenform dargestellt. Dabei wird folgender Inhalt beim Prozess Hilfeinleitung gem. § 27 ff. SGB VIII benannt:

- durchzuführende Handlungsschritte,
- Benennung der Verantwortlichen, weiteren Beteiligten,
- Prozessqualität – Beschreibung was die Verantwortlichen/Beteiligten innerhalb der Handlungsschritte zu erledigen haben,

- Ergebnisqualität – Beschreibung was nach der Durchführung der einzelnen Handlungsschritte erreicht sein soll
- benötigte Schriftstücke und
- ggf. zusätzliche Hinweise.

Die ausformulierten Inhalte werden dann in Flussdiagramme¹⁸ übergeleitet. Durch diese Form der Darstellung ist jeder Mitarbeiter schnell in der Lage, die notwendigen Prozessschritte herzu-
leiten. Besonders positiv ist, dass auch in den Flussdiagrammen auf die zu verwendenden Formulare verwiesen wird.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren der Stadt Eschweiler ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

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.*

¹⁸ Onpulson: Definition Flussdiagramm, <https://www.onpulson.de/lexikon/flussdiagramm/>, Download 28.05.2021

- *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 Eschweiler** hat ihr Hilfeplanverfahren in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt. Die Stadt verfügt für den ASD über schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens.

Zunächst wird in der Falleingangsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen wie z.B. eine Beratung durch den ASD in Erziehungsfragen nach § 16 SGB VIII oder der Einsatz der vielfältigen städtischen Präventivangebote zielführend sind. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern.

Entweder erfolgt dann eine Weiterleitung an Dritte, die Einleitung eines Verfahrens einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder es werden weitere Beratungen durchgeführt. Wenn der Bedarf für Hilfen zur Erziehung festgestellt wird, wird ein Hilfeplanverfahren mit dem entsprechenden Kernprozess eingeleitet.

Die WiJu wird frühzeitig im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung bei komplexen Fallkonstellationen bereits im Vorfeld eingebunden. Eine Teilnahme der wirtschaftlichen Jugendhilfe an der Fallkonferenz findet bei stationären Hilfefällen regelmäßig statt.

Die fallzuständige Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und stellt den Fall im Team unter Beteiligung mehrerer Fachkräfte vor. Das sichert Neutralität bei der Beurteilung. Das sog. „Kleine Team“ setzt sich aus der zuständigen Fachkraft, deren Vertretung, sowie dem übrigen Team der Sozialen Dienste zusammen. Dieses Gremium berät immer dienstags um 14.00 Uhr über ambulante Erziehungshilfen. Die Fallvorstellung von Hilfen nach § 33 SGB VIII findet unter zusätzlicher Teilnahme des PKD dienstags um 10.00 Uhr statt. Sofern es sich um teilstationäre oder stationäre Erziehungshilfen in Einrichtungen handelt, erfolgt die Fallvorstellung montags ab 14.00 Uhr im sog. „Großen Team“. Daran nimmt ergänzend zum Gremium des „Kleinen Teams“ auch die Abteilungsleitung des Jugendamtes sowie die WiJu teil. Ein ständiger Tagesordnungspunkt der Teamsitzung ist die kollegiale Beratung. Das jeweilige Gremium legt fest, welche Erziehungshilfe geeignet und notwendig ist. Anschließend wird über die kollegiale Beratung ein standardisiertes Protokoll erstellt.

Nach der Erarbeitung der geeigneten und notwendigen Hilfe, stellt die fallführende Fachkraft diese den Personensorgeberechtigten vor und bezieht ihr Wunsch- und Wahlrecht in die Entscheidung ein. Nachdem die Zustimmung der Personensorgeberechtigten erfolgt ist, sucht die fallführende Fachkraft bei stationären Hilfen einen entsprechenden Einrichtungsplatz.

In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken. Es werden bei stationären Hilfen grundsätzlich die Rückkehroptionen in die Hilfeplanung miteinbezogen. Im Regelfall nutzt die Stadt ortsnahe Unterbringungsmöglichkeiten, damit Eltern bei einer Heimunterbringung mit dem Ziel der Rückführung bereits von Beginn an in bestimmte Prozesse (wie z.B. Arztbesuche) eingebunden werden können.

Über das Fachgespräch bzw. die Fachkonferenz, das Hilfeplangespräch und weitere Gespräche werden standardisierte Protokolle digital erstellt.

Die Hilfeplangespräche finden regelmäßig nach drei bis acht Monaten statt. Bei ambulanten Hilfen sollen die Hilfeplangespräche im Regelfall alle drei Monate geführt werden, um so ein optimales Controlling zu erreichen. Bei den stationären Unterbringungen in Einrichtungen liegt das Hilfeplanintervall regelmäßig bei sechs Monaten. Durch eine elektronische Wiedervorlage innerhalb des eingesetzten Fachverfahrens sichert die Stadt die rechtzeitige Fortschreibung der Hilfeplanfälle. Zusätzlich sind Warnhinweise zum Wechsel in andere Altersstufenwechsel, wie z.B. zur Volljährigkeit, hinterlegt.

Ein Rückführungskonzept ist zwar nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden aber in den Hilfeplangesprächen individuell erörtert und ggf. als Ziel implementiert.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Stadt Eschweiler steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess.

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

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

Die **Stadt Eschweiler** bearbeitet die Falleingänge in einem strukturierten und verbindlich geregelten Prozess.¹⁹ In der sog. „Beratungsphase“ wird zunächst das Problem eingegrenzt und beschrieben. Die WiJu ist bei komplexen Fallkonstellationen bereits im Vorfeld in die Zuständigkeitsprüfung eingebunden. Bei nicht gegebener Zuständigkeit erfolgt eine Weiterleitung an Dritte. Bei bestehender Zuständigkeit hat die Stadt ihre Zugangssteuerung so gestaltet, dass sie zunächst ausführlich prüft, ob eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreicht oder ob ein Bedarf für Hilfen zur Erziehung oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist. Je nach Ergebnis der Diagnose wird der entsprechende Prozess weitergeführt. Sofern eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist, ermittelt das Jugendamt den notwendigen Bedarf sowie die geeignete und passgenaue Hilfe und führt das Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durch.

Die Stadt tauscht sich in regelmäßigen Qualitätsdialogen und Arbeitskreisen mit den Trägern und Leistungsanbietern aus. Die Leistungsanbieter sind mit ihren aktuellen Entgelten im Jugendamtsfachverfahren hinterlegt und damit für alle Fachkräfte abrufbar. Das Jugendamt befasst sich aktuell damit, die Leistungsbeschreibungen einzupflegen. Die Entscheidung über ambulante Leistungsanbieter erfolgt im Fachteam auf Grundlage der Geeignetheit einer Hilfe. Der Abteilungsleitung obliegt dabei ein Vetorecht. Die Auswahl von stationären Einrichtungen erfolgt ebenfalls im Fachteam. Neben der Geeignetheit stehen dabei auch die Ortsnähe und die Verfügbarkeit im Vordergrund.

Die Stadt Eschweiler führt Verhandlungen über Entgeltvereinbarungen gemäß § 77, 78a bis 78f SGB VIII mit den ortsansässigen stationären Einrichtungen mit Unterstützung der Servicestelle des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) selbst durch. Nach Auskunft der Stadt haben die Verhandlungen in den letzten Jahren an inhaltlichen und zeitlichen Volumen erheblich zugenommen.

Für die ambulanten Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Eschweiler eine maximale Dauer von 18 Monaten festgelegt. Die Obergrenzen für den Umfang der zu bewilligenden Fachleistungsstunden liegen bei zunächst bei maximal 24 Stunden je Monat. Für ein ambulantes Clearing von maximal drei Monaten kann ein höherer monatlicher Fachleistungsstundenumfang vereinbart werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Eschweiler überprüft konsequent, ob Kostenerstattungsansprüche bestehen und macht diese umgehend geltend.

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

¹⁹ Siehe hierzu Kapitel 3.5.1 – Prozess- und Qualitätsstandards

Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist eine der wesentlichen Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der **Stadt Eschweiler**. Die WiJu prüft die örtliche Zuständigkeit sowie Kostenerstattungen nach §§ 89ff SGB VIII auf Grundlage eines standardisierten Prüfbogens.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Kostenbeitragspflicht erhebt die WiJu die aktuellen Meldedaten der Kindeseltern und somit auch die Aktualität des gewöhnlichen Aufenthaltes (g. A.). Sofern sich dabei Änderungen ergeben, prüft die WiJu erneut die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche. Unterstützt wird die WiJu dabei durch den ASD. Die ASD-Beschäftigten geben Änderungen der Personensorge wie auch Diagnostiken zeitnah an die WiJu weiter.

Die Verantwortlichkeit zur Prüfung liegt immer bei den zuständigen Sachbearbeitenden der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Zur Optimierung der Aufgabenerledigung spezialisiert die Stadt ihre Beschäftigten der WiJu sukzessive in bestimmten Themenbereichen. Im Zuge dessen sind die Mitarbeitenden der WiJu jeweils für verschiedene Hilfearten verantwortlich. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt vor Einleitung der Hilfe und bei zuständigkeitsrelevanten Änderungen erneut während des Hilfeverlaufs. Dazu zählen insbesondere Änderungen des gewöhnlichen Aufenthaltes (g. A.), der Personensorge sowie Sonderzuständigkeiten. Sofern es bei der Fallbearbeitung zu Problemen kommt, werden diese innerhalb des Teams besprochen und gelöst.

Die WiJu ist auch für die Überprüfung der Zahlungseingänge bei Kostenerstattungen verantwortlich. Zusätzlich wertet das Controlling regelmäßig sämtliche Zahlungseingänge aus und leitet Abweichungen an die zuständigen Beschäftigten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe weiter.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Nutzung prozessintegrierter und prozessunabhängiger Kontrollsysteme wertet die gpaNRW positiv. Prozessunabhängige Kontrollen finden bereits statt, sie werden aber noch nicht schriftlich dokumentiert.

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

Die **Stadt Eschweiler** nutzt prozessintegrierte Kontrollen wie die automatisierte Wiedervorlage des eingesetzten Fachverfahrens und eines Terminplanungstools. Bevorstehende Veränderungen bei den Hilfefällen werden der fallführenden Fachkraft im Wiedervorlagefeld angezeigt. Dazu zählen insbesondere Veränderungen wie Volljährigkeit und andere Altersstufenwechsel. Dies ermöglicht der fallführenden Fachkraft, rechtzeitig die nächsten Handlungsschritte einzuleiten. Neben dem ASD kann auch die WiJu auf die Wiedervorlage zugreifen.

Die WiJu ist für die Vorprüfung eingehender Rechnungen der Träger bzw. Hilfeeinrichtungen zuständig. Sie werden anschließend zur fallzuständigen Fachkraft der Sozialen Dienste weitergeleitet und dort auf sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft. Anschließend nimmt die WiJu auf dieser Grundlage die Auszahlungen vor.

Die Stadt Eschweiler führt neben den prozessintegrierten Kontrollen auch prozessunabhängige Kontrollen durch. Die Abteilungsleitung des Jugendamtes und die Innenrevision überprüfen, ob die Verfahrens- und Qualitätsstandards eingehalten werden. Für die Innenrevision im Jugendamt ist in Eschweiler die WiJu-Leitung zuständig. Sie führt Kontrollen prozessunabhängig und stichprobenartig durch, verschriftlicht die Ergebnisse aber noch nicht standardmäßig. Die Stadt plant jedoch, die Ergebnisse der prozessunabhängigen Kontrollen zukünftig zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte ihre prozessunabhängigen Kontrollen wie geplant schriftlich dokumentieren.

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).

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 Eschweiler** verfügt zum Prüfungszeitpunkt über eine aktuelle Personalbemessung für den Aufgabenbereich Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Im Aufgabenbereich Wirtschaftliche Jugendhilfe fand in der Vergangenheit eine fallzahlenbezogene Personalbemessung unter Berücksichtigung der Bearbeitungsintensität statt. Für andere Aufgabenbereiche des Jugendamtes befinden sich Personalbemessungen anhand von Arbeitsprozessen im Aufbau. Zum Prüfungszeitpunkt erfolgt eine Personalbemessung im Bereich der Jugendhilfe im Strafverfahren angewendet; weitere Aufgabenbereiche sollen sukzessive folgen.

Die Stadt passt ihren Personaleinsatz bedarfsorientiert an. Auskunftsgemäß besteht im Bereich der Hilfen zur Erziehung nur eine geringe Fluktuation bei den Beschäftigten. Die Stadt hat derzeit keine besonderen Schwierigkeiten, Stellen aufgrund der Arbeitsmarktsituation oder des demografischen Wandels nachzubesetzen. Bei der Personalgewinnung nutzt die Stadt gezielt die Nachwuchsförderung, indem sie Praktikantinnen und Praktikanten im Anerkennungsjahr bei gegebener Eignung fest einstellt.

Mit Hilfe eines Konzeptes zur Einarbeitung im ASD stellt die Stadt Eschweiler eine kontinuierlich und qualitativ gleichbleibend gute Arbeit sicher. Zudem finden jährliche Team-Fortbildungen zu wechselnden Themenbereichen des ASD statt. Um die Hilfeplanung und den Ressourceneinsatz zu optimieren, bilden sich die Beschäftigten im ASD regelmäßig fort, insbesondere in der

systemischen Hilfeplanung. Dazu steht in Eschweiler ein Gesamtfortbildungsbudget zur Verfügung, das auch für individuelle Fortbildungen genutzt werden kann.

Neue Beschäftigte im ASD der Stadt Eschweiler erhalten die Möglichkeit, an der Fortbildung „Neu im ASD“ teilzunehmen, um alle wesentlichen Inhalte der ASD-Arbeit zu erlernen. Zusätzlich hat die Stadt für neue Beschäftigte im ASD eine Einarbeitungsmappe erstellt. Darin sind unter anderem die einzelnen Arbeitsprozesse und Verfahrensschritte beschrieben.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	11	27	30	35	53	37
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	113	53	102	128	153	212	36

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt. Für den ASD wurden im Jahr 2019 inklusive aller Spezialdienste 15,1 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2019 insgesamt 4,0 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- Die Zahl der von den Mitarbeitenden des ASD in Eschweiler bearbeiteten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt am Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Interkommunal positioniert sich die Stadt im mittleren Bereich der Vergleichsstädte.

Im ASD werden durchschnittlich 30 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das liegt am Median des Vergleiches und an dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2019 insgesamt 452,58 Hilfeplanfälle.

Die **Stadt Eschweiler** hat die Besonderheit, dass sich der ASD im interkommunalen Vergleich 2019 mit Abstand um die meisten dokumentierten Meldungen von Kindeswohlgefährdungen kümmern musste, deren Anzahl tendenziell steigt. In 2018 waren es 268 und in 2019 279 Fälle, die immer prioritär zu bearbeiten sind. Der Median im interkommunalen Vergleich liegt 2019 bei 77 Fällen. Der Prozess der Gefährdungseinschätzung bei Kindeswohlgefährdungen bindet im

ASD erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen, die in die von der Stadt geplanten Personalbemessung im ASD einbezogen werden sollten. In rund neun Prozent der Fälle war direkt im Anschluss an die Gefährdungseinschätzung die Einleitung eines Hilfeplanverfahrens notwendig. In vielen weiteren Fällen geschah die Einleitung eines Hilfeplanverfahrens zeitversetzt, da der ASD zunächst beratend tätig war.

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.

- In der WiJu werden weniger Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als bei den meisten Vergleichsstädten. Positiv ist, dass die Stadt Eschweiler gezielt personelle Ressourcen zur frühzeitigen Einbindung der WiJu in HzE-Maßnahmen einsetzt.

In der WiJu werden im Jahr 2019 durchschnittlich 113 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Eschweiler in der unteren Hälfte des interkommunalen Vergleiches. Berücksichtigt wurden 452,58 Hilfeplanfälle, davon 227,08 stationäre Fälle. Diese werden in der WiJu durch 4,0 Vollzeit-Stellen bearbeitet.

Für die Bearbeitung von voll- und teilstationären Jugendhilfefällen sind in der WiJu Beschäftigte im Umfang von drei Vollzeit-Stellen zuständig. Als Rechnungsstelle, zur Haushaltsüberwachung sowie zur verwaltungstechnischen Betreuung der ambulanten Hilfefälle setzt die Stadt Eschweiler im Vergleichsjahr temporär 0,50 Vollzeit-Stellen ein. Für diese Aufgaben ist eigentlich ein Soll-Personaleinsatz von 1,00 Vollzeit-Stellen vorgesehen. Aufgrund einer Stellenvakanz innerhalb der Abteilung, wird die zuständige Beschäftigte vorübergehend anteilig unterstützend im Bereich Unterhaltsvorschuss eingesetzt. Da die Zahl der UMA-Fälle in Eschweiler zwar rückläufig, aber immer noch vergleichsweise hoch ist, setzt die Stadt für die Verwaltung der UMA-Fälle im Jahr 2019 Personal im Umfang von 0,50 Vollzeit-Stellen in der WiJu ein.

Die WiJu ist in Eschweiler für die sachliche und örtliche Zuständigkeitsprüfung verantwortlich. Dazu zählt auch das Einholen zuständigkeitsrelevanter Unterlagen wie z.B. von Geburtsurkunden, Gerichtsbeschlüssen, Sorgeregistereinträgen, Diagnostiken und Stellungnahmen. Zudem nimmt sie regelmäßig an der Fallberatung von teilstationären und stationären Hilfen teil.

Außerdem ist die WiJu für sämtliche Vorgänge im Zusammenhang mit der Prüfung und Geltendmachung von Kostenbeiträgen, Kostenerstattungsansprüchen sowie für Fallabgaben zuständig.

Auch die Bescheiderstellung ist bei der WiJu angesiedelt. Dazu zählen neben den HzE-Bewilligungen, Anhörungen, Ablehnungen und Widerspruchsbescheide. Bei Klageverfahren ist die WiJu für Vor- und Zuarbeiten für das Rechtsamt der Stadt Eschweiler, für die Erstellung von Stellungnahmen und zur Wahrnehmung von Gerichtsterminen vor dem Verwaltungsgericht verantwortlich.

Zusätzlich ist die WiJu der Stadt Eschweiler auch für Haushaltsangelegenheiten und für Vorarbeiten zur Erstellung des quartalsgemäßen Budgetberichtes zuständig. Auskunftsgemäß sind die Beschäftigten der WiJu in ihren Arbeitsbereichen voll ausgelastet.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler hat Ihren Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung von 2018 auf 2019 um rund vier Prozent verringert. Interkommunal liegt der Fehlbetrag dennoch in beiden Jahren auf sehr hohem Niveau.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 063630101 „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplanes der **Stadt Eschweiler** gleichzusetzen.

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

Ein weitergehender Vergleich war aufgrund der Datenlage bei der Stadt Eschweiler nicht möglich. Die folgende Darstellung ist daher auf die Jahre 2018 und 2019 begrenzt.

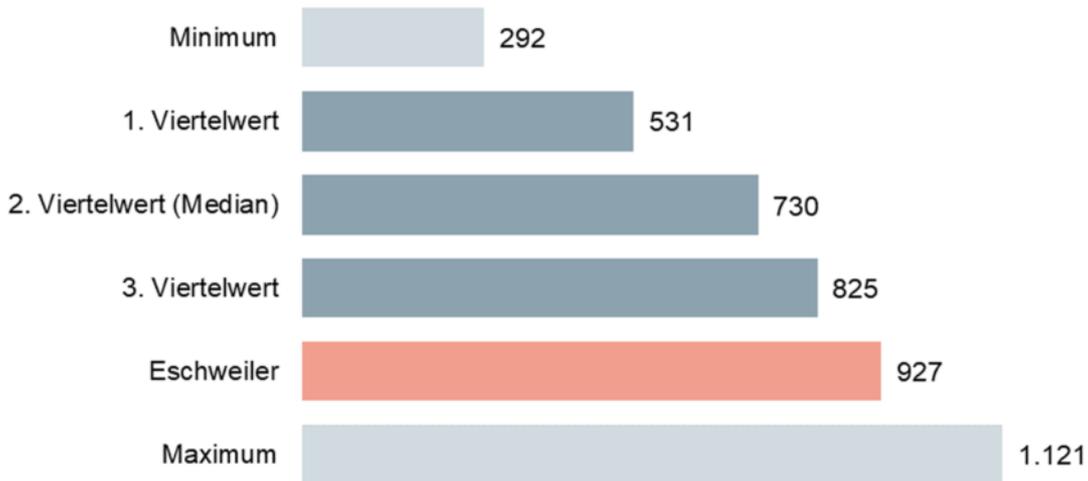
Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

	2018	2019
Fehlbetrag HzE absolut	11.149.712	10.709.984
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	961	927

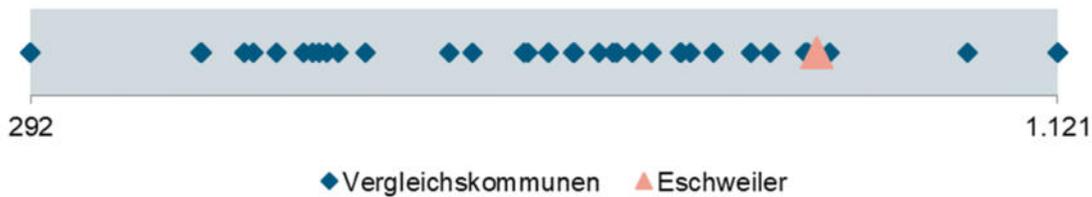
Der Fehlbetrag verringert sich von 2018 nach 2019 um rund 440.000 Euro. Dabei sinken die Aufwendungen stärker als die Erträge. Bei den Erträgen machen sich vor allem die von 2018 nach 2019 um rund 1.575.000 Euro gesunkenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) bemerkbar. Auf der Aufwandsseite sind vor allem die Transferaufwendungen in 2019 gesunken. Die Aufwendungen für UMA sind 2019 deutlich niedriger als 2018.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 37 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



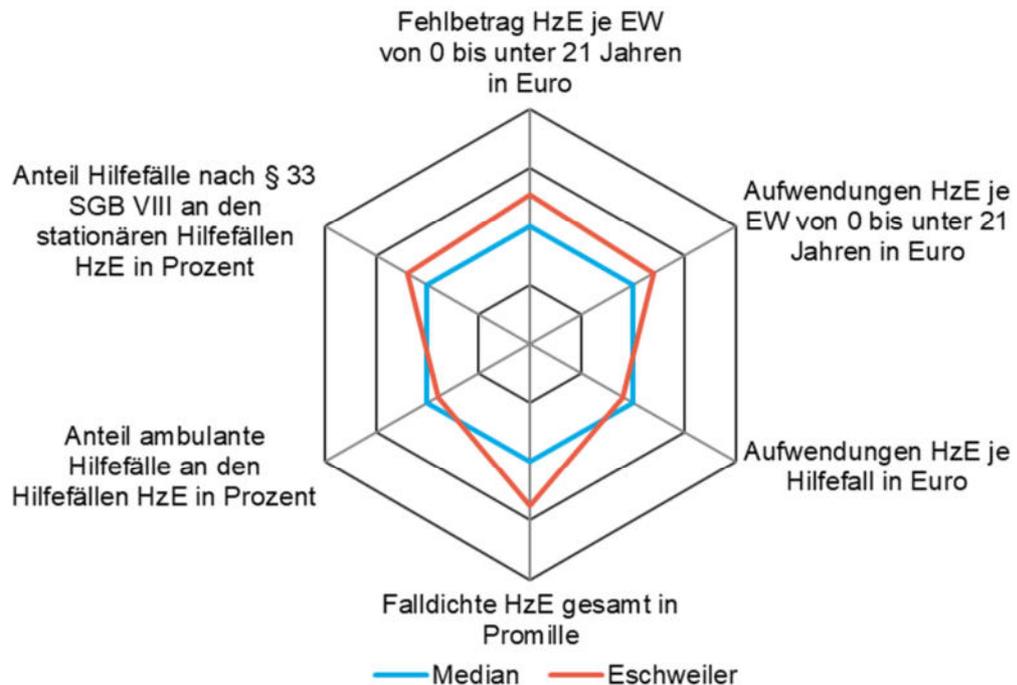
Der Fehlbetrag HzE der **Stadt Eschweiler** je Jugendeinwohner hat sich von 2018 auf 2019 um rund vier Prozent verringert. Gleichwohl hat die Stadt im interkommunalen Vergleich 2019 den vierthöchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen so niedrig wie möglich zu halten, sollte die Stadt Eschweiler ihre bereits ergriffenen Maßnahmen zur Senkung der HzE-Aufwendungen intensiv fortführen.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

Das Netzdiagramm zeigt für die Stadt Eschweiler überwiegend belastende Ausprägungen auf den „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“. Erhöhend wirken sich die vergleichsweise hohen „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“, die hohe „Falldichte HzE gesamt in Promille“ und der niedrige „Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen“ aus. Dahingegen haben die vergleichsweise niedrigen „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ sowie der erhöhte „Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ grundsätzlich eine positive Wirkung auf den Fehlbetrag.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

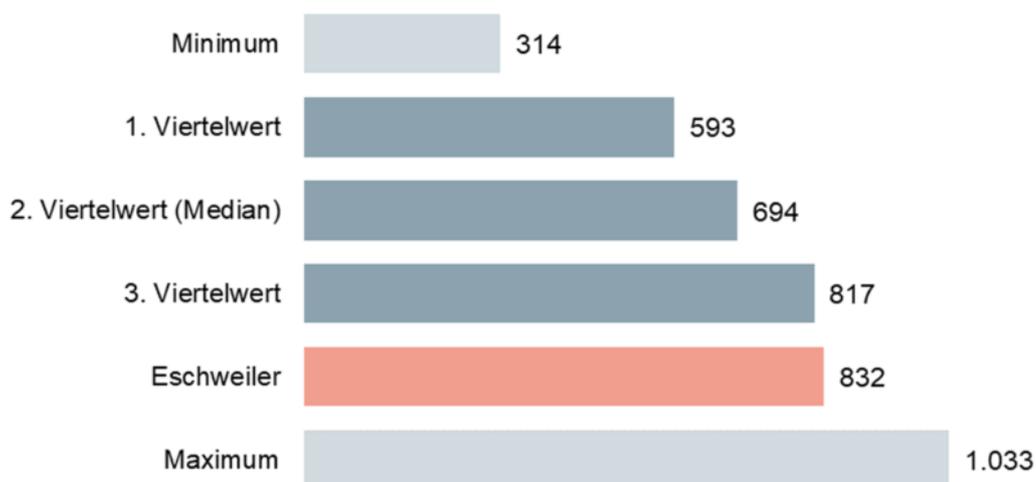
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Stadt Eschweiler hat ihre Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung von 2018 auf 2019 um 1,7 Mio. Euro (15 Prozent) verringert. Diese Entwicklung ist positiv zu sehen. Gleichwohl wird der Fehlbetrag in Eschweiler durch hohe Aufwendungen verursacht. Diese sind maßgeblich auf die hohe HzE-Falldichte sowie den hohen Anteil stationärer Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen zurückzuführen. Dahingegen liegen die durchschnittlichen HzE-Fallkosten durch die von der Stadt ergriffenen Steuerungsmaßnahmen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

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

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

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



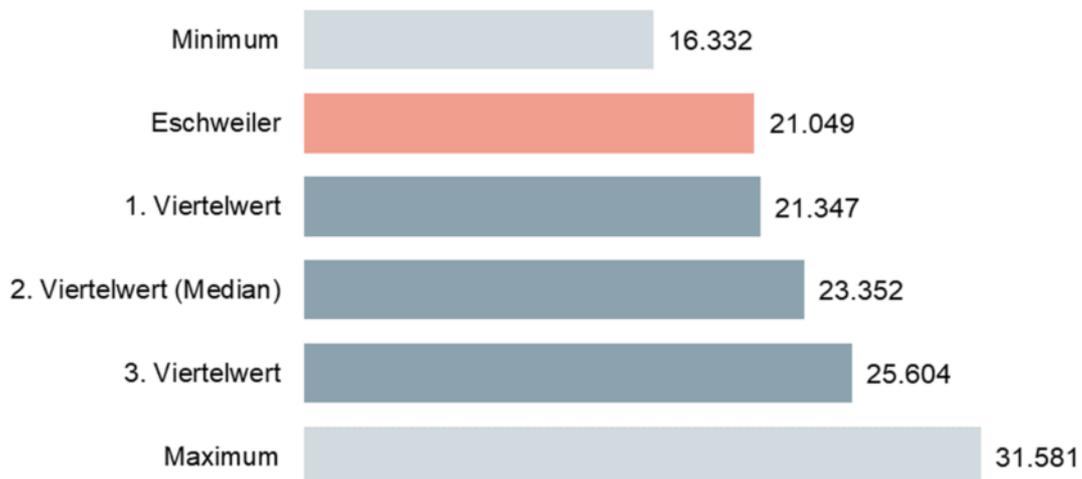
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 38 Kommunen eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



Die Stadt Eschweiler hat interkommunal verglichen im Jahr 2019 höhere Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen HzE je Einwohner unter 21 Jahren sinken in Eschweiler von 2018 auf 2019 um 146 Euro. Das entspricht einer Verbesserung von rund 15 Prozent. Diese Entwicklung ist positiv zu sehen. Gleichwohl sind die Kennzahlen in Eschweiler in beiden Jahren vergleichsweise hoch. Ausschlaggebend dafür ist die hohe ambulante und stationäre HzE-Falldichte der Stadt Eschweiler in Verbindung mit einem hohen Anteil stationärer Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall. Die Stadt erbringt 2019 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 2,2 Mio. Euro für insgesamt 225,50 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 23 Prozent an den gesamten Aufwendungen für rund 50 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären HzE-Aufwendungen belaufen sich 2019 auf rund 7,3 Mio. Euro für 227,08 Hilfefälle. Dies entspricht einem Anteil von 77 Prozent der gesamten Aufwendungen für rund 50 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 38 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den HzE-Aufwendungen je Helfefall positioniert sich die Stadt Eschweiler 2019 im unteren Bereich der Vergleichsstädte. Dies ist insbesondere auf die wirksamen Steuerungsmaßnahmen der Stadt Eschweiler zurückzuführen. Neben der Geeignetheit und der Notwendigkeit einer Hilfe steht für die Stadt Eschweiler auch die schnelle Wirksamkeit im Vordergrund. Die Hilfeplangespräche finden deshalb teilweise in einem kurzen Drei-Monats-Turnus statt. Bei den regelmäßigen Fachteamsitzungen überprüft der ASD auf Grundlage des standardisierten Prozesses zur Hilfeplanüberprüfung (Prozess 3) die eingesetzten Hilfen fortlaufend dahingehend, ob die derzeitige Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist und ob es Fortschritte bei der Erreichung der Hilfeplanziele gibt. Sofern die eingesetzten Hilfen nicht wirken, wird die Hilfestellung angepasst.

Entwicklung der Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro

Kennzahl	2018	2019
Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	21.785	21.049
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	10.127	9.900
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	33.153	32.122

Die HzE-Aufwendungen je Helfefall der Stadt Eschweiler sinken von 2018 auf 2019 sowohl insgesamt wie auch ambulant und stationär um etwa drei Prozent.

Beim interkommunalen Vergleich der ambulanten und stationären Aufwendungen je Helfefall ergibt sich für Eschweiler 2019 folgendes Ergebnis:

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	9.900	6.584	9.900	11.438	12.862	17.908	37
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	32.122	31.351	36.392	38.884	43.426	50.460	37

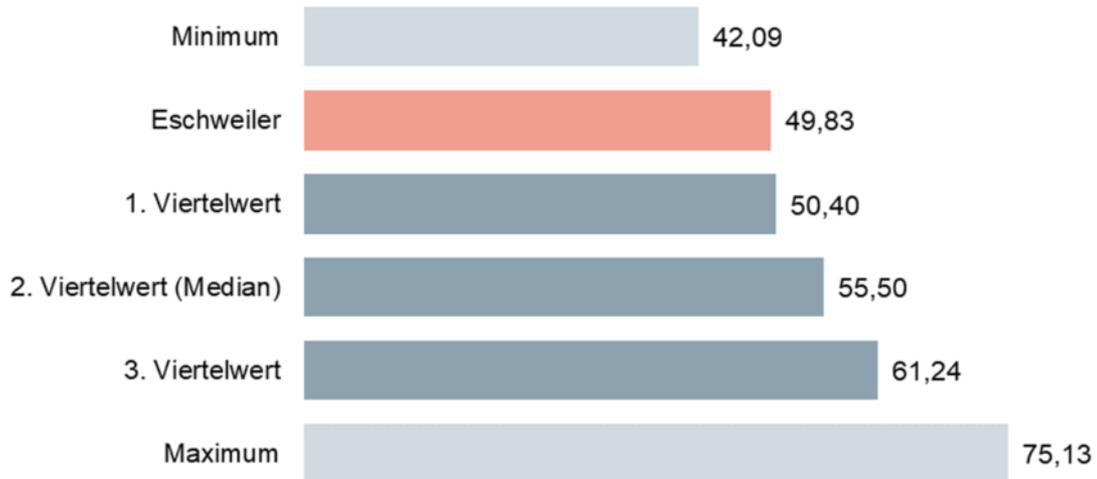
Die Stadt Eschweiler ordnet sich bei den ambulanten Aufwendungen je Helfefall beim Viertel der Vergleichsstädte mit den geringsten ambulanten Fallkosten ein. Bei den stationären Aufwendungen je Helfefall hat die Stadt geringere Fallkosten als mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ **Feststellung**

Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen negativen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE. Verstärkt wird dieser negative Effekt durch die hohe Falldichte HzE.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 39 Kommunen eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



Die **Stadt Eschweiler** hat 2019 einen geringen Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE insgesamt. Im interkommunalen Vergleich zählt sie zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil an ambulanten Hilfefällen. Dabei wurden 225,50 ambulante Hilfefälle und insgesamt 452,58 Hilfefälle zugrunde gelegt. Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle ist in Eschweiler nicht auf besonders wenige ambulante Hilfemaßnahmen zurückzuführen. Absolut gesehen hat die Stadt Eschweiler im interkommunalen Vergleich 2019 mit 39 mittleren kreisangehörigen Städten die dritthöchste Anzahl ambulanter Hilfefälle. Dies zeigt sich deutlich in der überdurchschnittlichen ambulanten Falldichte für Hilfe zur Erziehung.²⁰

²⁰ Siehe hierzu Kapitel 3.7.1.4.

Entwicklung des Anteils ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen in Prozent

Kennzahl	2018	2019
Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen	49,37	49,83

Im Zeitverlauf ist der ambulante Anteil von 2018 bis 2019 leicht gestiegen. Dies ist in Eschweiler darauf zurückzuführen, dass von den Gesamtfallzahlen vermehrt die Zahl der stationären Fälle rückläufig war. Unter anderem infolge vermehrter Fallabgaben im Bereich der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII an den Landschaftsverband Rheinland (LVR) setzt sich dieser Trend auch im Jahr 2020 fort. Dadurch steigt in Eschweiler der Anteil der ambulanten Hilfefälle.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen insbesondere bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Der in Eschweiler vergleichsweise geringe Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen belastet daher den Fehlbetrag.

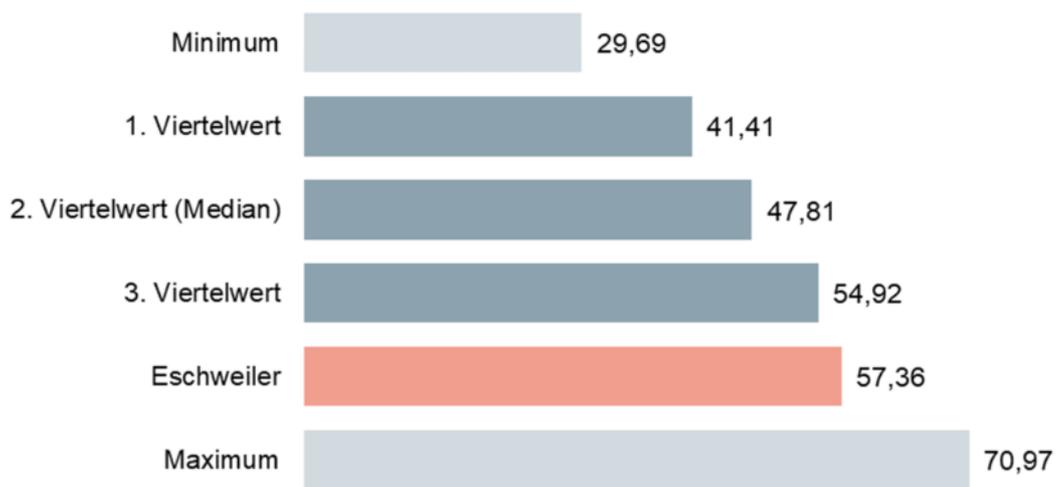
→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte ihre Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen. Um den Umsetzungsgrad besser messbar zu machen, sollte die Stadt einen Zielwert für den Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen festlegen.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Eschweiler zählt anteilig zum Viertel der Vergleichsstädte mit den meisten Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Da die Vollzeitpflege deutlich günstiger ist, als andere stationäre Hilfen, ist der hohe Anteil grundsätzlich positiv zu sehen. Gleichwohl relativiert in Eschweiler das insgesamt hohe stationäre Fallaufkommen den positiven Effekt auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

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



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



Die **Stadt Eschweiler** hat 2019 einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE als 75 Prozent der Vergleichsstädte. In 2019 waren 130,25 der 227,08 stationären Hilfeplanfälle bei der Stadt Eschweiler Vollzeitpflegefälle.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung.

Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Eschweiler bewirkt, dass weniger kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen zu verzeichnen sind. Das wirkt sich generell mindernd auf die stationären Aufwendungen und den

Fehlbetrag aus. Die Stadt Eschweiler wendet 2019 für einen Hilfefall in Vollzeitpflege 14.457 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 63.452 Euro. Die Differenz von rund 49.000 Euro je Hilfefall in 2019 verdeutlicht die Dimension, mit der der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Eschweiler positiv Einfluss auf die HzE-Aufwendungen nimmt. Gleichwohl beeinflusst das insgesamt hohe stationäre Fallaufkommen den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung negativ.

Der Stadt Eschweiler ist es seither wichtig, dass Kinder und Jugendliche möglichst einem familienanalogen Setting bzw. in einer Pflegefamilie untergebracht werden. Deshalb strebt die Stadt einen möglichst hohen Anteil an Unterbringungen nach § 33 SGB VIII an den stationären Unterbringungen an. Die Stadt verfügt über ein breites Angebot von Unterbringungsmöglichkeiten im familienanalogen Setting. Dabei bildet die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII von Kindern und Jugendlichen in einer Pflegestelle bei Pflegeeltern den Normalfall ab. Für die dauerhafte adäquate Unterbringung von z.B. in ihrer Entwicklung beeinträchtigten oder auch älteren Kindern und Jugendlichen arbeitet die Stadt Eschweiler auch mit Erziehungsstellen zusammen. Dies bedeutet, dass mindestens ein Partner oder die betreuende Einzelperson in einem pädagogischen Beruf ausgebildet ist. Vorrangig nutzt sie dafür die eigenen Erziehungsstellen der StädteRegion Aachen.

Als Notsysteme für kurzfristig erforderliche Unterbringungen in Krisensituationen, wie z.B. im Zusammenhang mit einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII, stehen in Eschweiler erfahrene Bereitschaftsfamilien zur Verfügung. Außerdem kann die Stadt innerhalb der StädteRegion Aachen in Absprache mit den anderen Jugendämtern bei Verfügbarkeit auf deren Bereitschaftspflegefamilien zurückgreifen. Zusätzlich setzt die Stadt Eschweiler seit Dezember 2018 das sog. Konzept „FFB akut – Familie“ um. Während der Ferienzeiten übernehmen dabei spezielle Familien für die Dauer von bis zu zwei Wochen Säuglinge und Kleinkinder. Diese Hilfe dient der unmittelbaren Krisenintervention und ist deshalb zeitlich eng begrenzt.

Im Jugendamt der Stadt Eschweiler ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst (PKD) im Umfang von 2,9 Vollzeit-Stellen eingerichtet, der die Aufgaben gemeinsam mit dem ASD vollständig wahrnimmt. Um die Abläufe der Zusammenarbeit/Verzahnung reibungslos sicherzustellen, hat die Stadt die Schnittstellen in der Zusammenarbeit zwischen ADS und PKD klar beschrieben. Trotz zahlreicher Akquisemaßnahmen fällt es der Stadt zunehmend schwerer, geeignete Pflegeeltern zu gewinnen.

3.7.1.4 Falldichte

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

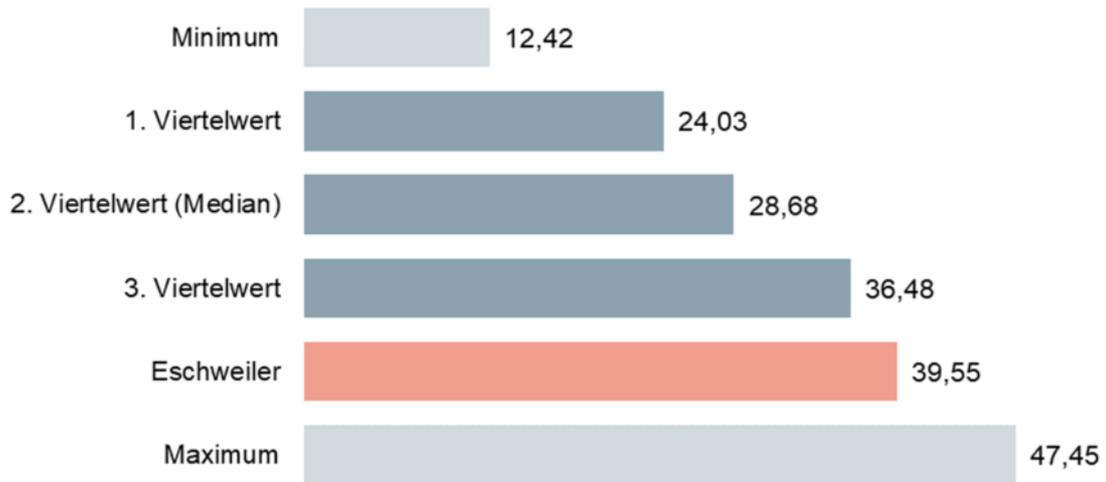
→ Feststellung

Die vergleichsweise hohe Falldichte in Eschweiler wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

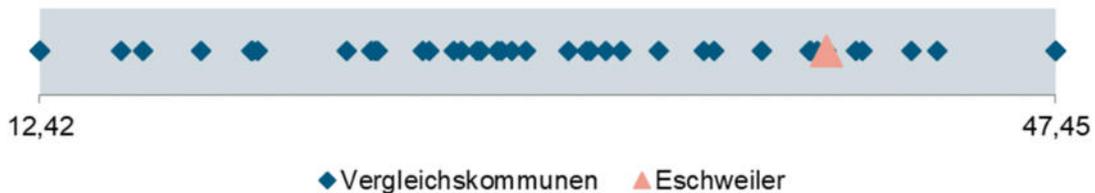
➔ **Feststellung**

Der Jahresbericht des Jugendamtes der Stadt Eschweiler enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der HzE-Falldichte. Dies ist positiv zu sehen. Durch die zusätzliche regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten kann die Stadt Eschweiler ihre Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter optimieren.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



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



Die Falldichte der Stadt Eschweiler hat sich von 2018 auf 2019 von 44,90 um zwölf Prozent auf 39,55 verringert. Gleichwohl weist die Stadt Eschweiler im interkommunalen Vergleich 2019 die zweithöchste Falldichte auf.

Entwicklung der Falldichte in Promille

Kennzahl	2018	2019
Falldichte in Promille	44,90	39,55
davon Falldichte ambulant in Promille	22,17	19,70
davon Falldichte stationär in Promille	22,73	19,84

Die Falldichte der Stadt Eschweiler sinkt von 2018 bis 2019 um rund zwölf Prozent. Im ambulanten Bereich ist die Falldichte im selben Zeitraum um elf Prozent gesunken. Die Falldichte der stationären Hilfen ist die Entwicklung hat sich von 2018 auf 2019 um rund 13 Prozent verringert.

Nachfolgend unterteilen wir die Falldichte HzE für das Jahr 2019 nach ambulanter und stationärer Falldichte. Bei der Unterscheidung wird deutlich, dass die Stadt Eschweiler in beiden Jahren trotz der positiven rückläufigen Entwicklung sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen eine vergleichsweise hohe Falldichte aufweist.

HxE-Falldichte in Promille 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	19,70	5,23	13,25	16,81	20,22	31,93	39
Falldichte HzE stationär in Promille	19,84	4,63	9,39	13,27	15,82	21,76	39

Bei der Unterscheidung nach ambulanter und stationärer HzE-Falldichte zeigt sich, dass die Falldichte HzE ambulant der Stadt Eschweiler 2019 höher als bei 50 Prozent der Vergleichsstädte ist. Bei der Falldichte HzE stationär positioniert sich die Stadt Eschweiler im oberen Viertel der Vergleichsstädte.

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung in Eschweiler von 2018 bis 2019

Grundzahlen	2018	2019
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	8,08	9,83
Sozialpädagogische Familienhilfen (SPFH) nach § 31 SGB VIII	93,67	84,00
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	8,75	8,08
INSPE ambulant nach § 35 SGB VIII (inkl. § 30 SGB VIII)	23,75	15,50
ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	83,10	77,20
davon ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer	22,33	28,42
ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	36,99	30,89
ambulante Hilfefälle gesamt	254,34	225,50
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	143,42	130,25
Heimerziehung und sonst. betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII	76,09	63,00
stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	7,16	8,84
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	34,17	24,99
stationäre Hilfefälle gesamt	260,84	227,08

Die ambulanten Hilfefälle sind in Eschweiler im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2019 um 28,84 Fälle rückläufig. Das entspricht etwa elf Prozent. Die Verringerung der Fallzahlen von 2018 auf

2019 fand bei den Hilfen nach §§ 31, 32, 35 inkl. 30, 35a ambulant und 41 SGB VIII statt. Dahingegen haben sich die Fallzahlen bei der Sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII und bei der ambulanten Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer erhöht.

Die gesamten stationären Hilfefälle sind von 2018 auf 2019 um 33,76 Fälle und damit um rund 13 Prozent gesunken. Bei der Vollzeitpflege hat sich die Zahl der Fälle um rund neun Prozent verringert. Das Fallaufkommen bei der Heimerziehung ist im Betrachtungszeitraum um rund 17 Prozent gesunken. Bei den stationären Hilfen für Junge Volljährige nimmt die Zahl der Fälle von 2018 auf 2019 um 27 Prozent ab. Allein die stationären Fälle nach § 35a SGB VIII weisen im Betrachtungszeitraum eine steigende Tendenz auf. Von 2018 auf 2019 hat sich die Zahl der stationären Fälle nach § 35a SGB VIII um 23 Prozent erhöht.

Durch ihre intensive Zugangssteuerung ist es der Stadt bereits in den meisten HzE-Hilfearten gelungen, einen Rückgang der Fallzahlen zu erwirken. Im Jahr 2019 hat die Stadt Eschweiler neben den Hilfen für UMA auch einige reguläre Hilfen erfolgreich beendet. Daher war die Gesamtzahl der Hilfen zur Erziehung insgesamt leicht rückläufig. Beeinflusst von belastenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen rechnet die Stadt damit, dass die Falldichte in Eschweiler aber vergleichsweise hoch bleiben wird. Nach den Erfahrungen des Jugendamtes führt z.B. das vorhandene Angebot an preisgünstigem und verfügbarem Wohnraum weiterhin verstärkt dazu, dass vermehrt Eltern / Personensorgeberechtigte nach Eschweiler ziehen, die bereits in anderen Kommunen Hilfen zur Erziehung erhalten haben, so dass die Stadt auch für diese Fälle verantwortlich wird.

Um dem hohen Fallaufkommen und den daraus resultierenden Aufwendungen entgegenzuwirken, hat die Stadt auch bei der Hilfestellung Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen. So hat der ASD seine Fallreflexion durch neue strukturierte Abläufe optimiert. Dies führt zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Hilfeprozesse. Außerdem hat das Jugendamt bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII als neues Instrument ein Inklusions-Clearing eingeführt. Nähere Ausführungen dazu folgen bei Kapitel 3.7.2.4.1.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte ihre bereits begonnenen Maßnahmen zur Verringerung der HzE-Hilfefälle intensiv fortsetzen. Zudem sollte das Jugendamt die Falldichte künftig auch für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. In Eschweiler sind dies folgende Hilfearten:

- Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler hat bei der SPFH niedrige Fallkosten. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind aufgrund der erhöhten Falldichte aber vergleichsweise hoch. Die Stadt wertet die Betreuungszeiten der SPFH trotz festgelegter Laufzeitbegrenzung noch nicht regelmäßig aus. Dadurch fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen zur Zielerreichung.

In 2019 hat die **Stadt Eschweiler** für die Hilfen nach § 31 SGB VIII 636.704 Euro für 84,00 Hilfefälle aufgewendet. Im Vorjahr lagen die Aufwendungen bei 668.840 Euro für 93,67 Hilfefälle. Damit haben rund fünf Prozent, verringert. Die Fallzahlen sind von 2018 auf 2019 um rund zehn Prozent gesunken.

Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.580	5.608	7.348	9.009	10.344	17.829	34
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	55,64	0,00	24,12	45,78	63,91	141	37
Anteil Aufwendungen nach § 31 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	6,68	0,00	4,79	7,39	10,07	13,73	37
Anteil Hilfefälle nach § 31 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	18,56	0,00	12,07	19,43	23,85	36,13	38
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	7,34	0,00	3,05	5,58	6,83	14,10	38

Die Stadt Eschweiler hat 2019 geringere Fallkosten bei der SPFH als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen der Stadt Eschweiler je Hilfefall nach § 31 SGB VIII haben sich von 2018 auf 2019 von 7.140 Euro auf 7.580 Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von sechs Prozent.

Die Aufwendungen für Hilfen nach § 31 SGB VIII liegen je Jugendeinwohner in Eschweiler höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Dies ist auf die besonders hohen Falldichte zurückzuführen. Sie liegt bei der SPFH oberhalb des 3. Viertelwertes der Vergleichskommunen. Auf

die Falldichte wirken sich auch die Laufzeiten der Fälle unmittelbar aus. Die Stadt Eschweiler hat die maximale Dauer der Hilfestellung für eine SPFH auf 18 Monate begrenzt. Allerdings hat die Stadt die Laufzeiten bislang nur einmalig im Rahmen des Fachcontrollings näher ausgewertet. Regelmäßige Auswertungen der Betreuungsdauern nimmt das Controlling noch nicht vor. Deshalb fehlt es an Transparenz, ob die Laufzeitbegrenzung der Betreuungsdauern greift.

Die Stadt Eschweiler hat mit den Jugendämtern der Städte Alsdorf, Herzogenrath, Stolberg, Würselen und der StädteRegion Aachen gemeinsame Standards für Fachleistungsstunden für die ambulanten Hilfen nach §§ 28, 29, 30, 31 und 35 SGB VIII festgelegt. Sie bilden eine verbindliche Grundlage für die Leistungsgewährung bei den ambulanten Hilfen. Zudem sorgen sie sowohl bei den eingesetzten Leistungserbringern und Leistungsträgern für Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

→ **Empfehlung**

Zur Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Eschweiler die Betreuungszeiten der SPFH regelmäßig auswerten und die Ergebnisse in das Berichtswesen aufnehmen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

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

- Die Stadt Eschweiler nutzt die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII intensiv. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichsstädte. Aufgrund der hohen Falldichte beim Maximum der Vergleichsstädte hat die Stadt Eschweiler bei der Vollzeitpflege höhere Aufwendungen je Jugendeinwohner als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Die **Stadt Eschweiler** hat 2019 1.883.072 Euro für 130,25 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. In 2018 waren es 1.954.451 Euro für 143,42 Hilfefälle.

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.457	11.562	13.005	16.174	17.984	26.000	38

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	165	28,51	64,93	86,62	143	196	38
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	11,38	1,76	4,05	6,53	8,20	11,87	39

Die Stadt Eschweiler hat 2019 bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB vergleichsweise geringe Fallkosten. Gleichwohl weisen die Aufwendungen je Hilfsfall eine steigende Tendenz auf. Von 2018 auf 2019 haben sie sich von 13.627 um 830 Euro und damit um rund sechs Prozent erhöht.

Die Stadt Eschweiler macht von der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII intensiv Gebrauch. Sie weist bei dieser Hilfeart die zweithöchste Falldichte auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Eschweiler versucht, Kinder und Jugendlichen bei gegebener Passgenauigkeit vorrangig familienanalog bzw. in einer Pflegefamilie unterzubringen.

Durch die erhöhte Falldichte sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der Städte haben geringere Aufwendungen für Vollzeitpflege je Einwohner unter 21 Jahre und auch niedrigere Fallzahlen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

- In der Stadt Eschweiler sind die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfsfall 2019 niedriger als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Allerdings ist die Falldichte interkommunal sehr hoch. Deshalb ergeben sich stark erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen.

Die Aufwendungen der **Stadt Eschweiler** nach § 34 SGB VIII sind von 2018 bis 2019 von 4.708.398 Euro um rund 711.000 Euro auf 3.997.497 Euro gesunken. Die Aufwendungen für die Unterbringung von UMA sind in 2019 rückläufig. 2018 wendete die Stadt Eschweiler dafür rund 550.000 Euro auf, im Folgejahr nur noch rund 280.000 Euro. Dies entspricht einer Verringerung um 49 Prozent.

Für die Verringerung der Aufwendungen sind im Jahr 2019 zwei Faktoren maßgeblich. Einerseits waren die Fallzahlen in 2019 ausnahmsweise niedrig, da die Klärungsphase nach Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII von Kindern und Jugendlichen teilweise länger dauerte, bis eine passgenaue Hilfe installiert werden konnte. Während dieses Übergangszeitraums fand zwar eine stationäre Unterbringung statt, allerdings nicht als Erziehungshilfe nach § 34 SGB VIII, sondern als Leistung nach § 42 SGB VIII. Zudem konnte das Jugendamt in diesem Jahr mehrere Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII erfolgreich beenden bzw. einige junge Volljährige in eigenen Wohnraum vermitteln. Beides trug zu einer Verringerung der Zahl der Hilfsfälle nach § 34 SGB VIII bei.

Im Jahr 2019 erbringt die Stadt Eschweiler rund 42 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich Heimerziehung. Im interkommunalen Vergleich 2019 positioniert sich Eschweiler mit diesem Anteil am Median der Vergleichsstädte von 42 Prozent.

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

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

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro	63.452	50.477	60.849	65.124	69.572	78.070	38
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	349	88,43	230	302	348	472	38
Anteil Aufwendungen § 34 SGB VIII an den HzE-Aufwendungen in Euro	41,96	23,85	39,16	42,33	45,94	63,02	38
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,51	0,87	3,46	4,41	5,51	7,39	39

Die Stadt Eschweiler hat 2019 niedrigere Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. In 2018 lagen die Fallkosten einer Heimunterbringung bei durchschnittlich 61.879 Euro und damit rund drei Prozent niedriger.

Dahingegen ergeben sich bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII höhere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Um die Aufwendungen und Fälle nach § 34 SGB VIII gering zu halten, setzt die Stadt zunächst familienunterstützende und ergänzende Hilfeleistungen ein. Heimunterbringungen erfolgen in Eschweiler nur als sog „Ultima Ratio“, wenn zuvor alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Gleichwohl hat die Stadt Eschweiler bei den Fällen nach § 34 SGB VIII eine hohe Falldichte im oberen Viertel der Vergleichsstädte. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus, da die Unterbringung nach § 34 SGB VIII 2019 in Eschweiler die teuerste Hilfeart darstellt.

Die Stadt Eschweiler hat gegenüber vielen mittleren kreisangehörigen Städten den Vorteil, dass es in der Stadt mehr als 100 Betreuungsplätze in Form von Regel- und Intensivgruppen, betreutem Wohnen oder auch sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften gibt. Da viele Träger in der Stadt ansässig sind, kann das Jugendamt einen Großteil seines Platzbedarfes für Unterbringungen nach § 34 SGB VIII ortsnah abdecken. Unterbringungen in Eschweiler oder innerhalb der StädteRegion Aachen tragen vielfach dazu bei, beispielsweise Schul- und Arztwechsel zu vermeiden. Auch der Freundeskreis und die Kontakte zu den Eltern, Geschwistern und Verwandten können auf diese Weise besser erhalten bleiben. Insbesondere kann das Jugendamt die Erziehungsberechtigten von Beginn an intensiver in die Hilfeplanung einbinden. Dies erleichtert Rückführungsprozesse in die elterlichen Haushalte.

Das Jugendamt hat die Rückführungsprozesse in den vergangenen Jahren u.a. durch eine Teamfortbildung optimiert. Im Rahmen der Hilfeplanung werden individuelle Rückführungskon-

zepte erarbeitet. Bei ortsnaher Unterbringung kann die fallzuständige Fachkraft den Rückführungsprozess besser steuern. Zur weiteren Unterstützung nutzt die Stadt zudem die Leistungen freier Träger, die sich auf Rückführungsarbeit spezialisiert haben.

In einigen Fällen sind ortsnahe Unterbringungen allerdings nicht möglich oder angebracht. Das Jugendamt nimmt weiter entfernte Unterbringungen vor, wenn z.B. keine Platzkapazitäten vorhanden sind, eine räumliche Trennung des jungen Menschen von seiner Umgebung notwendig ist oder wenn bestimmte spezialisierte Einrichtungstypen in der Region nicht vorhanden sind. Darüber hinaus nehmen in Eschweiler in den letzten Jahren verstärkt Fälle ortsfremder Unterbringungen zu, für die das Jugendamt aufgrund des Zuzugs von Elternteilen zuständig wird. Diese Kinder und Jugendlichen sind häufig in den unterschiedlichsten Einrichtungen bundesweit untergebracht, was auskunftsgemäß zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Hilfeplanung und bei den Hilfeplangesprächen in den Einrichtungen führt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Eschweiler bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst positiv zu sehen.
- Die Stadt Eschweiler hat 2019 aufgrund einer hohen Falldichte höhere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Jugendeinwohner als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Dahingegen sind die Fallkosten nach § 35a SGB VIII interkommunal verglichen niedrig.

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 Eschweiler** bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes. Sie setzt Personal im Umfang von 1,5 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Es handelt sich um besonders geschulte Fachkräfte, die alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bearbeiten.

Positiv ist, dass hierdurch das Spezialwissen, welches für die Eingliederungshilfe erforderlich ist, bei den Fachkräften gebündelt ist. Gerade die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes

stellen die Jugendämter in der Bearbeitung vor Herausforderungen. Im Zuge der Inklusion nehmen die Hilfemaßnahmen nach § 35a SGB VIII in der Stadt Eschweiler vor allem im ambulanten Bereich zu. Die ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII unterteilen sich hauptsächlich in therapeutische Maßnahmen bei Autismus-Spektrums-Störungen, Teilleistungsstörungen wie Lese-Rechtschreibstörungen (LRS) und Dyskalkulie, Freizeitbegleitung und Integrationshilfen/Schulbegleitungen.

Die Stadt Eschweiler hat für die Eingliederungshilfe besondere Verfahrensstandards, Vordrucke und Formulare entwickelt. Die Abläufe sind klar beschrieben.

In den Verfahrensstandards des Jugendamtes ist die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im Ablauf vorgesehen. Die Stadt verwendet standardisierte Fragebögen für die Eltern und die schulfachliche Stellungnahme.

Die Stadt Eschweiler hat im Jahr 2019 für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 1.220.367 Euro für 86,04 Hilfefälle aufgewendet.

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

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.184	7.258	13.869	17.096	21.918	29.430	38
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	107	20,46	54,61	74,30	121	184	38
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.386	4.292	11.311	13.242	14.946	25.604	38
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	56.085	29.184	67.467	76.999	92.758	196.953	29
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	7,52	1,63	3,04	4,37	6,24	12,74	39

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je Hilfefall sind in Eschweiler 2019 niedriger als bei der Hälfte der verglichenen mittleren kreisangehörigen Städte. Bei der Unterteilung der Aufwendungen in ambulante und stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII ergeben sich für die Stadt Eschweiler jeweils geringere Fallkosten als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Jugendeinwohner liegen interkommunal höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Dies ist wie bei den vorherigen Hilfearten auch auf eine vergleichsweise hohe Falldichte zurückzuführen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4.1 Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII

- Zur Verringerung der hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen hat die Stadt Eschweiler seit dem Jahr 2020 ein Inklusions-Clearing installiert. Es stellt eine geeignete Gegensteuerungsmaßnahme dar, um die steigenden Aufwendungen dieser Hilfeleistung perspektivisch zu senken.

Die Aufwendungen der Stadt Eschweiler für Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII steigen von 2018 von 524.000 Euro um rund 108.000 Euro auf 632.056 Euro in 2019. Das entspricht einer Kostensteigerung von rund 21 Prozent. Die Zahl der Hilfefälle ist im selben Zeitraum von 22,33 Fällen um 6,09 Fälle auf 28,42 Fälle (rund 27 Prozent) gestiegen.

Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	22.240	3.824	18.931	20.031	25.059	37.200	29
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	2,48	0,08	1,23	1,77	2,64	4,39	33

Die Fallkosten bei den ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen haben sich Eschweiler von 2018 auf 2019 um rund fünf Prozent verringert. Im Jahr 2018 lagen sie bei 23.469 Euro und damit 1.229 Euro höher als im Folgejahr. Interkommunal liegen die Fallkosten für Integrationshelfer/Schulbegleitungen jedoch auf vergleichsweise hohem Niveau. Mehr als 50 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte wenden je Hilfefall weniger auf als die Stadt Eschweiler. Zudem ist die Falldichte vergleichsweise hoch. Dies wirkt sich in Verbindung mit den erhöhten Fallkosten belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung sowie die HzE-Aufwendungen insgesamt aus.

Um die Aufwendungen bei steigender Nachfrage unter Kontrolle zu halten, hat die Stadt Eschweiler ihre Prozesse bei der Hilfestellung nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleiter optimiert. Das Jugendamt hat 2018 einen Leitfaden zum Vorgehen bei der Leistung „Schulbegleitung“ entwickelt und führt seitdem vor der Entscheidung über die Hilfestellung ein vorgeschaltetes Inklusions-Clearing durch. Die Aufwendungen für das Clearing sind geringer als die eigentliche Integrationshilfe/Schulbegleitung.

Das Verfahren sieht zunächst eine Zuständigkeitsprüfung vor. Daran schließt sich die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung an. Um besser beurteilen zu können, ob eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt, nimmt auch das Kind bzw. der/die Jugendliche an dem Erstgespräch mit der Familie im Jugendamt oder als Hausbesuch teil. Nach Vorliegen der erforderlichen fachärztlichen Stellungnahme gemäß § 35a SGB VIII holt die fallzuständige Fachkraft mittels eines standardisierten Formblatts einen Schulbericht ein. Anschließend fasst sie alle Informationen in einer Fallvorlage zusammen und stellt den Fall im Fachteam zur Beratung vor. Sofern das Fachteam eine Teilhabebeeinträchtigung explizit im Bereich Schule feststellt, kann nach Rücksprache mit den Antragsberechtigten und der Schule für die Dauer von drei Monaten ein Inklusions-Clearing

durchgeführt werden. Der monatliche Umfang ist dabei grundsätzlich auf 30 Fachleistungsstunden je Monat beschränkt.

Ergeben sich aus dem durchgeführten Inklusions-Clearing Hinweise darauf, dass eine Integrationshilfe/Schulbegleitung notwendig ist, berät das Fachteam in einer weiteren Fallkonferenz über die Geeignetheit und Notwendigkeit der Hilfe. Die Stadt Eschweiler hat den Leistungsrahmen der Schulbegleitung in ihrem Leitfaden verbindlich festgelegt. Schulbegleitungen werden zunächst für die Dauer eines Jahres mit maximal 25 Stunden pro Woche als Gesamtkontingent in Höhe von 955 Fachleistungsstunden bewilligt. Die Ausgestaltung kann der Leistungsanbieter in Absprache mit der Schule und dem Leistungsberechtigten frei gestalten. Im Regelfall wird zu Beginn ein höheres Kontingent an Fachleistungsstunden eingesetzt, das im Jahresverlauf bedarfsorientiert abgesenkt wird. Die Hilfestellung erfolgt regelmäßig längstens für zwei Jahre.

Die Stadt Eschweiler nutzt im Rahmen von Inklusionsassistenz an vier Schulen des gemeinsamen Lernens die Möglichkeit von Poollösungen. Auch diese Maßnahme trägt in Eschweiler dazu bei, die steigende Kostenentwicklung bei den Integrationshilfen/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII zu begrenzen.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Eschweiler hat Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Gleichwohl hat die Stadt bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII interkommunal verglichen die höchste Falldichte.

Die Aufwendungen der **Stadt Eschweiler** für junge Volljährige sind von 2018 auf 2019 von 2.203.478 Euro um 963.889 Euro auf 1.239.589 Euro gesunken. Das entspricht einer Verringerung um 44 Prozent. Die Fallzahlen bei den jungen Volljährigen sind im selben Zeitraum von 71,16 auf 55,88 Fälle und damit um 21 Prozent gesunken. Da in 2019 verstärkt teure stationäre Hilfen beendet wurden, haben sich die Aufwendungen gegenüber den Fallzahlen überproportional verringert. Die Beendigung von Hilfefällen fand vornehmlich bei den UMA statt.

Die Stadt hat in 2019 rund 13 Prozent ihrer Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII erbracht. Das liegt im interkommunalen Vergleich über dem Median von zwölf Prozent. Auch der Anteil der Hilfefälle junger Volljähriger an allen Hilfefällen HZE ist in Eschweiler mit über zwölf Prozent höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Der dritte Quartilwert liegt bei 12 Prozent; der Median bei etwa neun Prozent.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	652	87,82	366	533	634	793	37
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.183	14.825	24.438	28.659	35.680	55.512	37
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.416	2.016	5.974	8.687	11.360	16.030	37
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	36.728	17.175	40.197	42.655	50.494	88.607	28

Die Stadt Eschweiler zählt 2019 interkommunal verglichen zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Die ambulanten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind in Eschweiler teurer als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Dahingegen wendet die Stadt bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII 2019 weniger auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der stationären Hilfen im Wege der kostengünstigeren Hilfeart der Vollzeitpflege und in betreuten Wohngruppen durchgeführt wird.

Die Stadt Eschweiler hat 2019 trotz der gegenüber dem Vorjahr erheblich gesunkenen Aufwendungen, höhere einwohnerbezogene Aufwendungen nach § 41 SGB VIII als 75 Prozent der verglichenen Städte. Ursächlich dafür ist eine sehr hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen:

Entwicklung der Falldichte nach § 41 SGB VIII

	2018	2019
Falldichte § 41 SGB VIII gesamt in Promille	36,99	29,40
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	19,23	16,25
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	17,76	13,15

Die Falldichte nach § 41 SGB VIII ist von 2018 auf 2019 insgesamt, wie auch ambulant und stationär rückläufig. Insgesamt betrachtet, hat sie sich von 2018 auf 2019 von 36,99 um rund 21 Prozent auf 29,40 verringert. Die ambulante Falldichte ist im selben Zeitraum um 15 Prozent, die stationäre Falldichte um 26 Prozent gesunken.

Falldichte § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII gesamt in Promille	29,40	5,06	12,85	18,20	21,96	29,40	39
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	16,25	0,16	3,27	7,61	10,13	19,10	39
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	13,15	2,22	7,47	9,79	11,87	19,69	39

Die Stadt Eschweiler weist im interkommunalen Vergleich 2019 die höchste Falldichte bei den Jungen Volljährigen auf und bildet das neue Maximum ab. Auch die ambulante sowie die stationäre Falldichte liegen für sich betrachtet höher als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Die Stadt hat separate Verfahrensstandards für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Bei der Antragstellung haben die Jugendlichen und jungen Volljährigen in einem speziellen Fragebogen einzuschätzen, wo sie selbst Unterstützungsbedarf sehen. Zusätzlich müssen sie dabei unter Verwendung der sog. „Checkliste zur Verselbständigung für den Jugendlichen“ angeben, wie sie ihre eigenen Kompetenzen in verschiedenen Lebensbereichen einschätzen. Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist immer die Verselbständigung. Hiernach werden die Träger speziell ausgesucht. Es gibt in Eschweiler stationäre Angebote mit einer geringeren Betreuungsintensität als in Regel- und Intensivgruppen. Dazu zählen zum Beispiel zahlreiche Angebote des betreuten Wohnens auch Jugendwohngruppen, die bereits ab 16 Jahre mit Jugendlichen zur Verselbständigung belegt werden. An die stationären Maßnahmen schließen sich mit zunehmender Autonomie der jungen Erwachsenen häufig weniger intensive ambulante Erziehungshilfen an.

Die Bewilligungszeiträume für die Hilfen nach § 41 SGB VIII sind in Eschweiler auf sechs Monate begrenzt. Sofern der Bedarf fortbesteht, wird die Hilfestellung erst nach entsprechender Begründung durch die fallzuständige Fachkraft im ASD und Zustimmung der Abteilungsleitung weitergeführt. Die Stadt nimmt die Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII im Rahmen ihres Controllings viermal jährlich in den Blick, um den erreichten Grad der Verselbständigung zu ermitteln.

→ Empfehlung

Die Stadt Eschweiler sollte die Entwicklung der Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, im Blick behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob die Steuerungsmaßnahmen zur zügigen Verselbständigung ihre Wirkung entfalten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

- Die Stadt Eschweiler hat eine hohe Falldichte, aber vergleichsweise geringe Fallkosten für UMA. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Eschweiler 41 Prozent der UMA-Hilfen dem kostengünstigeren ambulanten Bereich zuzurechnen ist.

Im Jahr 2019 hat die **Stadt Eschweiler** rund 790.000 Euro für 25,83 UMA-Fälle aufgewendet. In 2018 waren es noch rund 1.966.000 Euro für 58,59 Hilfefälle. Daran ist erkennbar, dass sowohl Aufwendungen als auch Fallzahlen erheblich zurückgegangen sind. Im Jahr 2019 entfallen 10,67 Hilfefälle auf ambulante Erziehungshilfen für UMA und 16,67 Hilfefälle auf stationäre UMA-Fälle.

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

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	30.579	18.033	30.487	38.318	45.881	62.195	36
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,71	0,96	3,57	4,87	6,10	15,97	39
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,26	0,31	1,06	1,51	1,80	2,86	39

Die Aufwendungen für UMA sind in Eschweiler von 2018 auf 2019 rückläufig. Die Fallkosten haben sich in diesem Zeitraum von 33.554 Euro auf 30.57 Euro und damit um neun Prozent verringert. Interkommunal betrachtet hat Eschweiler 2019 geringere Fallkosten für UMA als rund 75 Prozent der Vergleichsstädte. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass Eschweiler neben stationären auch ambulante Hilfen für UMA gewährt. Dies beeinflusst den Kennzahlenwert positiv.

Die Stadt Eschweiler hat anteilig mehr UMA-Fälle an den gesamten HzE-Hilfefällen insgesamt als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Auch die Falldichte HzE für UMA ist in Eschweiler 2019 stark erhöht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass, die Bundespolizei in Eschweiler eine Dienststelle hat und im Grenzbereich zu den Niederlanden/Belgien aufgegriffene UMA nach Eschweiler verbringt. In der Stadt verbleiben dadurch regelmäßig mehr UMA-Fälle, als nach dem anzuwendenden Verteilschlüssel für UMA von der Stadt Eschweiler prinzipiell aufzunehmen wären.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Eschweiler verfügt bislang noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung. Elemente einer Gesamtstrategie sind aber bereits vorhanden.	97	E1	Politik und Verwaltungsführung sollten ihre gesamtstrategischen Ziele für die Hilfen zur Erziehung schriftlich dokumentieren. Die Gesamtstrategie sollte - wie die Nachhaltigkeitsstrategie - konkrete strategische und operative Ziele enthalten. Die jeweilige Zielerreichung sollte über Kennzahlen und Zielwerte beobachtet und gesteuert werden.	98
Verfahrensstandards					
F2	Die Nutzung prozessintegrierter und prozessunabhängiger Kontrollsysteme wertet die gpaNRW positiv. Prozessunabhängige Kontrollen finden bereits statt, sie werden aber noch nicht schriftlich dokumentiert.	106	E2	Die Stadt Eschweiler sollte ihre prozessunabhängigen Kontrollen wie geplant schriftlich dokumentieren.	107
Leistungsgewährung					
F3	Die Stadt Eschweiler hat Ihren Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung von 2018 auf 2019 um rund vier Prozent verringert. Interkommunal liegt der Fehlbetrag dennoch in beiden Jahren auf sehr hohem Niveau.	110	E3	Um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen so niedrig wie möglich zu halten, sollte die Stadt Eschweiler ihre bereits ergriffenen Maßnahmen zur Senkung der HzE-Aufwendungen intensiv fortführen.	111
F4	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE hat einen negativen Einfluss auf die Aufwendungen HzE und den Fehlbetrag HzE. Verstärkt wird dieser negative Effekt durch die hohe Falldichte HzE.	116	E4	Die Stadt Eschweiler sollte ihre Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen. Um den Umsetzungsgrad besser messbar zu machen, sollte die Stadt einen Zielwert für den Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen festlegen.	117
F5	Die vergleichsweise hohe Falldichte in Eschweiler wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.	119			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Jahresbericht des Jugendamtes der Stadt Eschweiler enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der HzE-Falldichte. Dies ist positiv zu sehen. Durch die zusätzliche regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten kann die Stadt Eschweiler ihre Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter optimieren.	120	E6	Die Stadt Eschweiler sollte ihre bereits begonnenen Maßnahmen zur Verringerung der HzE-Hilfefälle intensiv fortsetzen. Zudem sollte das Jugendamt die Falldichte künftig auch für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren.	122
F7	Die Stadt Eschweiler hat bei der SPFH niedrige Fallkosten. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind aufgrund der erhöhten Falldichte aber vergleichsweise hoch. Die Stadt wertet die Betreuungszeiten der SPFH trotz festgelegter Laufzeitbegrenzung noch nicht regelmäßig aus. Dadurch fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen zur Zielerreichung.	123	E7	Zur Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Eschweiler die Betreuungszeiten der SPFH regelmäßig auswerten und die Ergebnisse in das Berichtswesen aufnehmen.	124
F8	Die Stadt Eschweiler hat Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Gleichwohl hat die Stadt bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII interkommunal verglichen die höchste Falldichte.	130	E8	Die Stadt Eschweiler sollte die Entwicklung der Falldichte bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, im Blick behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob die Steuerungsmaßnahmen zur zügigen Verselbstständigung ihre Wirkung entfalten.	132

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	55.909	56.008	56.207	56.385
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	9.466	9.515	9.550	9.543
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	11.353	11.460	11.474	11.444
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	1.887	1.945	1.924	1.901

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	11.223.337	9.526.533
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	978	832
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	21.785	21.049
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.575.599	2.232.343
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.127	9.900
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	8.647.738	7.294.190
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.153	32.122
Falldichte HzE gesamt		
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	44,90	39,55
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	49,37	49,83
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	54,98	57,36

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

Grundzahlen	2018	2019
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	668.840	636.704
Anzahl der Hilfefälle	93,67	84,00
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfe je Hilfefall in Euro	7.140	7.580

Grundzahlen	2018	2019
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.954.451	1.883.072
Anzahl der Hilfefälle	143,42	130,25
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	13.627	14.457
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	4.708.398	3.997.497
Anzahl der Hilfefälle	76,09	63,00
Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform je Hilfefall in Euro	61.879	63.452
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	936.763	1.220.367
Anzahl der Hilfefälle	90,26	86,04
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche je Hilfefall in Euro	10.378	14.184
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.203.478	1.239.589
Anzahl der Hilfefälle	71,16q	55,88
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	30.965	22.183
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre)	36,99	29,40
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer		
Aufwendungen für UMA in Euro	1.965.908	789.857
Anzahl der Hilfefälle	58,59	25,83

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

In der Stadt Eschweiler werden im Verhältnis zur Einwohnerzahl im Betrachtungszeitraum wenige Baugenehmigungsverfahren durchgeführt. Bezogen auf eine Vollzeit-Stelle sind ebenfalls vergleichsweise wenige Fälle zu bearbeiten.

Die **gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben** hält die Bauaufsicht immer ein. Bei Abstimmungsbedarf in einem Verfahren finden Einzelfallbesprechungen in der meist wöchentlichen Teamrunde statt. Dort werden auch grundsätzliche Fragestellungen besprochen, um eine einheitliche Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Die gpaNRW empfiehlt, einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen anzulegen, der eine einheitliche und rechtskonforme Entscheidungsfindung unterstützt.

Die **Internetpräsenz** der Bauaufsicht ist aktuell und mit vielen Informationen versehen. Den Bauwilligen werden auf verschiedenen Wegen vor Einreichung des Bauantrags Informationen bereitgestellt.

Die Bauaufsicht der Stadt Eschweiler nutzt unterstützend eine **Fachsoftware**. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge ausschließlich in Papierform ein. Die Stadt sollte ihre Überlegungen zur Implementierung einer digitalen Plattform nun zielführend und zeitnah vorantreiben.

Zu den **Laufzeiten** aller Bauverfahren kann die Stadt Eschweiler aktuell keine Auswertungen vornehmen. Ein differenzierter interkommunaler Vergleich der Laufzeiten nach Verfahrensart ist daher aktuell auf Grund der bestehenden Datenlage nicht möglich. Durch einige wenige zusätzliche Parameter in der genutzten Fachsoftware sollten zukünftig aussagekräftige Laufzeiten getrennt nach der Verfahrensart ermittelt werden.

Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen **Kennzahlen** findet in Eschweiler durch die monatliche Auswertung von Fallzahlen und des Gebührenaufkommens zum Teil statt. Die Stadt Eschweiler sollte ihre formulierten Ziele mit Zielwerten und Qualitäts-

standards hinterlegen. Deren Einhaltung sollte sie mittels Kennzahlen überprüfen. Hierfür empfiehlt die gpaNRW, die dargestellten Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung fortzuschreiben.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 10.000 EW	46	31	55	65	75	124	74
Fälle Baugenehmigungen je qkm	3	1	2	3	4	15	74
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	./.	1,78	6,42	9,20	12,84	40,94	50
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	./.	53,54	81,07	85,66	90,16	96,77	50
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,79	0,00	1,37	4,43	8,91	25,61	74

In der Stadt Eschweiler leben zum 01. Januar 2019 lt. IT.NRW 56.385 Einwohner. Damit zählt Eschweiler zu den einwohnerstärkeren Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Städte. Das Stadtgebiet liegt mit 76 km² im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen im Bereich des Median.

Entwicklung der Fallzahlen für Eschweiler

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	19	15
Bauanträge	331	244
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k. A.	k. A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k. A.	k. A.

Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung (BauO NRW). Dies hat vielfach dazu geführt, dass Antragsteller noch schnell im Laufe des Jahres 2018 ihre Bauanträge einreichen, um so eine Entscheidung nach altem Recht zu bewirken. Darüber hinaus sind seit 2019 viele Bauvorhaben genehmigungsfrei, was zwar einerseits zu einem geringeren Volumen an gestellten Bauanträgen geführt hat, andererseits aber einen erhöhten Bauberatungsbedarf mit sich gebracht hat. Dies zeigt sich auch in Eschweiler. Wurden in 2018 insgesamt 331 Bauanträge gestellt, waren es in 2019 noch 244. Das entspricht einem Rückgang von ca. 26 Prozent, womit Eschweiler zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen zählt, die stark von einem Rückgang der Bauanträge in 2019 betroffen waren. Nach Auskunft der Verwaltung waren im Erhebungszeitraum wenig Neubauvorhaben ausgewiesen. Dies wird sich in den kommenden

Jahren ändern. Die Bauaufsicht rechnet mit einem deutlichen Anstieg der Bauanträge. Die Fallzahlen sollte die Stadt weiterhin erheben und auswerten. Inwiefern die Flutkatastrophe zu einem erhöhten Aufkommen in der Fallbearbeitung führen wird, bleibt abzuwarten.

Die Stadt Eschweiler kann die Zahl der normalen und der einfachen Genehmigungsverfahren nicht valide differenzieren. Da der Prozessablauf, die Fristen und Laufzeiten für einfache und normale Genehmigungsverfahren unterschiedlich sind, sollte die Stadt Eschweiler zukünftig die Anträge separat erfassen, auch wenn sie keine Einflussmöglichkeit auf die Art der Anträge hat. Auch mit Blick auf die zukünftige Berichtspflicht zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern ist das differenzierte Erfassen der Anträge sinnvoll (vgl. Kapitel 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen).

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl intern eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	./.	0,26	1,17	1,62	2,53	7,18	63
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	./.	0,14	0,50	0,72	1,19	2,53	63
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	5,17	0,85	1,88	2,52	4,04	7,96	74

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

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

Derzeit erfasst die Stadt Eschweiler die eingeholten Stellungnahmen, differenziert aber nicht nach intern und extern eingeholten Stellungnahmen. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2018 und 2019 wäre für die Prüfung zu aufwändig gewesen. Sie fordert Stellungnahmen grundsätzlich parallel an, wenn die Bauantragsunterlagen mängelfrei und vollständig vorliegen. So wird die Bearbeitungsdauer nicht unnötig in die Länge gezogen. Die Zahl der

insgesamt eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in Eschweiler vergleichsweise hoch. Bei der Prozessbetrachtung unter Punkt 4.3.4 gehen wir noch einmal auf die Einbindung des Stellungnahmeverfahrens in den Baugenehmigungsprozess ein.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- **Feststellung** Die Stadt Eschweiler bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein. Kennzahlen zum Aufwandsdeckungsgrad erhebt die Stadt nicht.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die **Stadt Eschweiler** hält diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung immer ein. In den Fällen nach § 64 Abs.2 BauO NRW hält die Stadt Eschweiler nach Eingang des vollständigen Antrags die Sechs-Wochenfrist für die Entscheidung über den Bauantrag ebenfalls ein. Nach Auskunft der Bauaufsicht vergehen allerdings immer häufiger längere Zeiträume bis ein Antrag tatsächlich vollständig vorliegt. Unterlagen müssen zum Teil mehrmals nachgereicht werden. Solche Verzögerungen liegen nicht in der Verantwortung der Stadt Eschweiler, könnten aber durch das Erfassen der Laufzeiten dokumentiert werden.

Die Kommune ist bemüht, über das Internet oder in Bauberatungen die Antragsteller im Vorfeld ausreichend zu informieren. Insbesondere die Internetseiten geben in verständlicher Sprache Aufschluss über die gesetzlichen Vorgaben. Früher gab es auch Flyer bzw. eine Bauherrenmappe. Über die Informationen im Internet hinaus führt die Stadt Eschweiler Bauberatungen durch, um am Ende möglichst einen genehmigungsfähigen Bauantrag zu erhalten. Hierzu wird auf die Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse und 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen verwiesen.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen, um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten. In Eschweiler überwacht die Bauaufsicht jeden Baubeginn. Die Sachbearbeitung kontrolliert bei jeder Baubeginnanzeige, ob die Angaben mit dem Bauantrag übereinstimmen und ob alle Unterlagen vorliegen, die zum Baubeginn vorzuliegen haben. Den Beginn von einigen Bauvorhaben kontrolliert die Bauaufsicht vor Ort. Mit der jetzigen konstanten Überwachung des Baubeginns agiert die Stadt Eschweiler rechtssicher. Das Vorgehen sollte sie aus Sicht der gpaNRW beibehalten. Proaktiv muss sie an dieser Stelle nicht tätig werden. D.h. die Stadt muss die Bauherrschaft

nicht über den Ablauf der Baugenehmigung informieren. Die Bauherrschaft muss von sich aus eine Verlängerung der Geltungsdauer der erteilten Genehmigung beantragen.

Auch die förmlichen Vorgaben werden von der Stadt Eschweiler eingehalten. Für die wiederkehrenden Entscheidungen gibt es in der Bauaufsicht Eschweiler Checklisten. Gleichgelagerte Fälle finden sich in einem Entscheidungskatalog. Dies ist positiv, denn so bleibt das Erfahrungswissen erhalten und die Sachbearbeitenden agieren rechtssicher und objektiv. Bei Abstimmungsbedarf in einem Verfahren finden Einzelfallbesprechungen in der meist wöchentlichen Teamrunde statt.

Aufwandsdeckende Gebühren

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens erhebt die Stadt nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Die Gebührenhöhe orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeitung nicht beeinflusst werden. Die Stadt kann jedoch darauf achten, dass sie bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausschöpft, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Ein anderer Einflussfaktor der Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz. Durch die Änderungen der Landesbauordnung hat sich die Anzahl der Vorhaben reduziert, für die ein Antrag gestellt werden muss. Inwieweit das Gebührenaufkommen in der Stadt Eschweiler die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt, ist in Ermangelung entsprechender Kennzahlen nicht bekannt. Die gpaNRW sieht jedoch in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursache zu hinterfragen und Anpassungen vorzunehmen.

Insbesondere langwierige oder mehrfache Bauberatungen führen zu hohem Zeitaufwand und hoher Belastung für die Ansprechpartner in der Bauaufsicht. Sie sollte die Bauwilligen darauf hinweisen, dass nur einfache Auskünfte im Rahmen der Beratungsgespräche erteilt werden können. Für die konkrete umfängliche Beurteilung eines Bauvorhabens muss ein Antrag auf Vorbescheid (Bauvoranfrage) oder ein Bauantrag gestellt werden.

→ Empfehlung

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

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Der Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Anträge ist in Eschweiler vergleichsweise hoch.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	4,92	0,00	0,00	0,00	1,21	17,54	66
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in %	6,15	0,00	2,32	4,00	6,68	20,00	71

* Seit dem 01. Januar 2019 gibt es in der BauO NRW die Rückweisung eines Bauantrags durch die Bauaufsichtsbehörde nicht mehr. Daher hatten 2019 die meisten der Vergleichskommunen keine zurückgewiesenen Bauanträge mehr. Altfälle aus Vorjahren waren allerdings nach den gesetzlichen Bestimmungen, die bis zum 31. Dezember 2018 gültig waren, zu bearbeiten und somit ggf. zurückzuweisen.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Versorgt die Bauaufsicht die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an, so wirkt sich dies meist qualitätssteigernd auf die eingereichten Anträge aus.

Oftmals ist der Schlüssel für eine geringe Zurückweisungs- bzw. Rücknahmequote eine gute Vorabinformation sowie ein Beratungsangebot. Auch Checklisten u. ä. für Bauwillige als Serviceleistung im Internet können zu einer besseren Qualität der eingereichten Bauanträge beitragen. Dies stellt allerdings eine freiwillige Leistung der Kommune dar. Die Stadt Eschweiler bietet den Bürgern als Vorabinformation eine Bauberatung an. Diese kann täglich im Rahmen von Sprechstunden oder nach Terminvereinbarung wahrgenommen werden. In den vergangenen Jahren hat die Anzahl der Bauberatungen bzw. Auskünfte nach Einschätzung der Verwaltung deutlich zugenommen. Diese erfolgen mündlich, schriftlich oder per Mail. Die Bauberatungen sind mitunter personalintensiv. Daneben sind aus Sicht der gpaNRW auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen. Diese wurden von der Stadt in der Vergangenheit zur Verfügung gestellt, aber aufgrund der zunehmenden Digitalisierung nicht mehr aktualisiert. Der Internetauftritt der Eschweiler Bauaufsicht ist gut strukturiert und mit vielen Informationen versehen.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht sollte zukünftig nachhalten, wie viele Bauanträge zurückgenommen werden. Ebenso sollte sie die Gründe für die Rücknahme dokumentieren. Bei steigenden Zahlen sollte sie die Gründe analysieren. Sind die Gründe durch die Stadt beeinflussbar, sollte sie ggf. entsprechend gegensteuern.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Eschweiler bearbeitet sie bisher grundsätzlich analog. Die Fachsoftware soll zukünftig verstärkt eingesetzt werden.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Der Geschäftsprozess in der **Stadt Eschweiler** ist ein eindeutig definierter Ablauf. Es gibt Dienstanweisungen für die Bearbeitung der Bauanträge sowie eine Regelung der Unterschriftsbefugnis. Bei Einzelfallentscheidungen wird das weitere Vorgehen im Verfahren in einer Teamrunde besprochen. Diese klaren Regelungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal Handlungssicherheit.

Die Bauaufsicht der Stadt Eschweiler verwendet zum sicheren Abarbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sowie von Bauanträgen im einfachen wie im normalen Verfahren keine Checklisten. Es gibt zwar Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware, diese nutzt die Bauaufsicht jedoch nicht. Insofern sind die Arbeitsabfolgen nicht durch eindeutige Prozessschritte festgelegt.

Die Vorgabe von verbindlich abzuarbeitenden Checklisten gewährleistet eine gleichbleibende Arbeitsqualität und bewährt sich nicht zuletzt in Vertretungssituationen und bei Personalfluktuations. Insbesondere wegen der geplanten Neubesetzung von Stellen in der Bauaufsicht sollten verbindliche Verfahrensschritte vorgegeben werden. Hierzu sollten die vorhandenen Möglichkeiten der Fachsoftware genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsprozesse in der Bauaufsicht sollten durch Checklisten vereinheitlicht werden, um die Standardisierung der Bauantragsverfahren sowie die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen aufrecht zu erhalten. Die Bauaufsicht sollte perspektivisch die Bauakte vollständig elektronisch führen und Medienbrüche vermeiden.

Weitere Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse mit Hilfe der Fachsoftware gibt es im Kapitel 4.3.8 Digitalisierung.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als

Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- In Eschweiler ist der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren effektiv gestaltet. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich nicht. Der Korruptionsprävention wird in Eschweiler durch ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip bei positiven und negativen Bescheiden sehr gut Rechnung getragen.

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

In der **Stadt Eschweiler** sichtet zunächst die Amtsleitung die eingehenden Bauanträge. Anschließend werden die Daten durch die Sachbearbeitung in der Software erfasst und auf Vollständigkeit geprüft. Ist der Antrag nicht vollständig, werden Unterlagen mit Fristsetzung nachgefordert. Sind die Unterlagen vollständig, wird von der Registratur eine Papierakte angelegt und die Fachdienststellen beteiligt. Die weiteren Prozessschritte werden ausschließlich von der Sachbearbeitung wahrgenommen. Hierzu gehören unter anderem die Auswertung der internen und externen Beteiligungen. Anschließend erfolgt die Überprüfung, ob der Antrag mängelfrei ist. Ist der Antrag nicht mängelfrei, erfolgt eine Anhörung mit Heilungsmöglichkeit. Ist der Antrag mängelfrei, erfolgt die Genehmigung. Bei Abweichungen oder Befreiungen wird die Genehmigung zusätzlich vom Amtsleiter unterschrieben.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Differenzierte Auswertungen nach der Art des Genehmigungsverfahrens oder ab der Vollständigkeit der Anträge sind für die Stadt bisher nicht möglich.

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

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

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

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

Nicht alle Kommunen können die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt. Bei der **Stadt Eschweiler** können die Laufzeiten derzeit nicht ausgewertet werden. Die gpaNRW bildet die nachfolgenden interkommunalen Kennzahlen daher lediglich als Orientierungsgröße tabellarisch ab.

Laufzeiten 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittliche Laufzeit im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	./.	27	39	61	85	272	34
Durchschnittliche Laufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	./.	17	30	43	60	108	35
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	./.	53	85	111	131	275	50
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im einfachen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	./.	31	57	71	104	148	55

Die Stadt Eschweiler kann die durchschnittlichen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten für die Verfahren nicht oder derzeit nur mit großem Aufwand ermitteln. Um die Laufzeit nach den Vorgaben der gpaNRW auszuwerten, müsste neben dem Antragseingangsdatum z. B. auch das Vollständigkeitsdatum durch die Antragsstellenden erfasst sein, so dass dann die Kalendertage bis zum Bescheid ausgewertet werden könnten. Es müsste auch sichergestellt sein, dass immer das Bescheid-Datum im System erfasst wird, da mit dem Bescheid die Antragsbearbeitung im Baugenehmigungsverfahren endet.

Zur besseren Steuerung der Laufzeiten der Bauantragsverfahren sollten zukünftig sowohl die Gesamtlaufzeiten nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterteilt, als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge, erhoben werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Novellierung der BauO NRW zielführend. In § 91 Satz 2 und 3 wird eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden gegenüber der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren vorgeschrieben²¹. Dies ist mit wenig Mehraufwand über die genutzte Fachsoftware möglich.

²¹ Die angekündigte nähere Ausgestaltung der Regelung durch eine entsprechende Rechtsverordnung ist bis zum heutigen Tage noch nicht erfolgt.

→ **Empfehlung**

Zur Steuerungsunterstützung und mit Blick auf die Berichtspflicht der durchschnittlichen Verfahrensdauern, sollte die Stadt Eschweiler die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Die Fallbelastung je Vollzeitstelle liegt bei der Stadt Eschweiler sowohl 2018 als auch 2019 auf niedrigem Niveau.

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

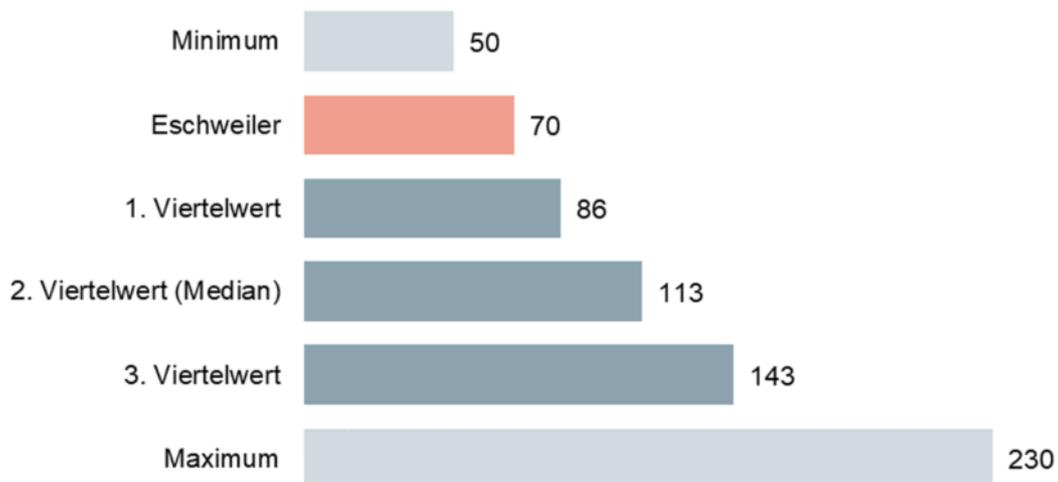
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren usw. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Bei dieser Kennzahl 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 bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

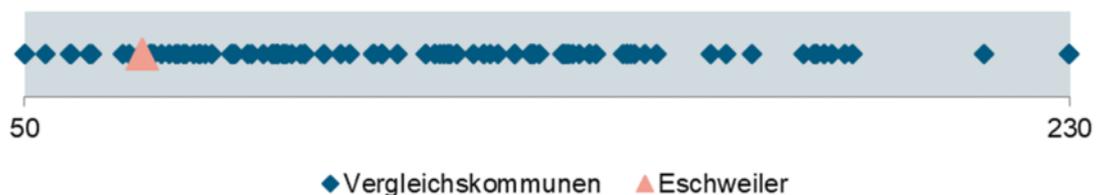
In der **Stadt Eschweiler** ist sämtliches Personal, vom Eingang über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags und der Archivierung, direkt im Bauordnungsamt (FB 63) angesiedelt. In den nachstehenden Kennzahlen sind 4,2 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,4 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ in vielen Kommunen nicht möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die im Jahr 2019 eingegangenen neun Freistellungsanzeigen und die 295 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die acht förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 105 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der zusammenfassenden Kennzahl zeigt sich, dass der Kennzahlenwert der Stadt Eschweiler unterdurchschnittlich ausfällt. Dies bedeutet, dass – bezogen auf die 2019 eingegangenen Anträge – vergleichsweise mehr Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung verfügbar waren.

Soweit die Vergleichskommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in die Analyse einbezogen. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Bewertung fließen – denn nicht nur die neu eingehenden Anträge sind zu bearbeiten, sondern auch die, die im Vorjahr nicht mehr erledigt werden konnten. Der Bestand an unerledigten Bauanträgen ist in Eschweiler unauffällig.

→ Empfehlung

Die Stadt Eschweiler sollte die Fallzahlen differenziert erheben und deren Entwicklung beobachten, um langfristig auf Fallzahlveränderungen personell reagieren zu können.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Eschweiler	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	./.	62	98	127	155	188	34
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	./.	5	45	88	133	233	34
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	./.	12	72	122	166	444	31

Eine Teilmenge unseres Aufgabenkatalogs „Bauaufsicht“ bilden die Baugenehmigungen. Die Stadt Eschweiler konnte die Stellenanteile für die Baugenehmigungen nicht von den Stellenanteilen für die förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheide trennen.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und verfahrensökonomische Vorteile zu sichern.

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

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

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe²² wirken an diesem Projekt mit. In den

²² aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren ließen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge weiter reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware könnten im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben, soweit ihnen ein Zugriff möglich ist. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung bzw. der Registratur in der Bauaufsicht.

Auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen deutlich, dass sich analogorientierte Geschäftsprozesse im öffentlichen Leben mit einer evidenten Wandlung hin zu einer verstärkten Digitalisierung konfrontiert sehen.

In der Bauaufsicht der **Stadt Eschweiler** gehen Anträge ausschließlich in Papierform ein. Sachstandsfragen und Stellungnahmen erhält die Bauaufsicht im Wesentlichen ebenfalls in Papierform, ggf. auch schon einmal im pdf-Format per Email. Es besteht derzeit keine Möglichkeit für die zu beteiligenden Stellen, ihre Stellungnahmen direkt in die eingesetzte Fachsoftware der Bauaufsicht einzutragen. Die Fachsoftware nutzt die Bauaufsicht im Wesentlichen als unterstützendes Schreibprogramm. Viele weitere Funktionalitäten nutzt sie leider zurzeit noch nicht. So wäre das Setzen von Merkern, ab der Vollständigkeit eines Vorgangs oder der Hinweis, ob es sich um ein einfaches oder normales Genehmigungsverfahren handelt, sinnvoll, um so die Kennzahlen zu den verschiedenen Laufzeiten sicher und unkompliziert erheben zu können. Zudem ist die Auffindbarkeit von Unterlagen und eine Auskunftserteilung zu Sachständen bei digital abgelegten Akten erheblich schneller möglich und beispielsweise für Vertretungskräfte einfacher möglich. Auch mit Blick auf den Archivierungsaufwand etc., sollte der Schritt zur vollständigen Digitalisierung möglichst zeitnah vollzogen werden. Aktuell werden erste Digitalisierungsschritte in Verbindung mit externer Unterstützung vorgenommen. Die Bauaufsicht sollte dabei auch die Möglichkeit der Anbindung an das Bauportal.NRW mit in die Digitalisierungsüberlegungen einbeziehen. Diese Plattform wird beispielsweise vom Land NRW durch die kostenfrei mögliche Anbindung an das Bauportal (Antrag und Bauvorlagen) unterstützt.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG), muss die Stadt Eschweiler die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Die Bauaufsicht wertet monatlich ihre Fallzahlen sowie das Gebührenaufkommen aus und hat Ziele definiert. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung werden noch nicht gebildet.

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

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Eschweiler** hat für ihre Aufgabenerfüllung allgemeine Ziele wie Bürgerfreundlichkeit, Einhaltung bzw. Unterschreitung der gesetzlich vorgegebenen Fristen sowie rechtssichere Entscheidungen definiert. Diese allgemeinen Ziele stellen für sie gleichermaßen Qualitätsstandards für das Handeln der Bauaufsicht dar. Monatlich wertet die Bauaufsicht die Fallzahlen und erhobenen Gebühren aus. Kennzahlen oder Zielwerte, mit denen die Bauaufsicht beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat, gibt es in Eschweiler noch nicht.

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit sowie auch z. B. das Fallpensum je Vollzeitstelle anhand von Kennzahlen messen. Mit Hilfe von Zielvereinbarungen können durch gemeinsam festgelegte Zielwerte Impulse gesetzt werden, um sich zu verbessern. Um den Erfolg zu messen, sind aber bezogen auf die Zielwerte entsprechend aussagefähige Kennzahlen notwendig. Die Bauaufsicht sollte die Erreichung der Ziele und Qualitätsstandards daher durch geeignete Kennzahlen objektiv überprüfen. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen beispielsweise folgende Kennzahlen vorgefunden:

- Ergebnis pro Einwohner
- Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
- Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
- Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent
- Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent

→ Empfehlung

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

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

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

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

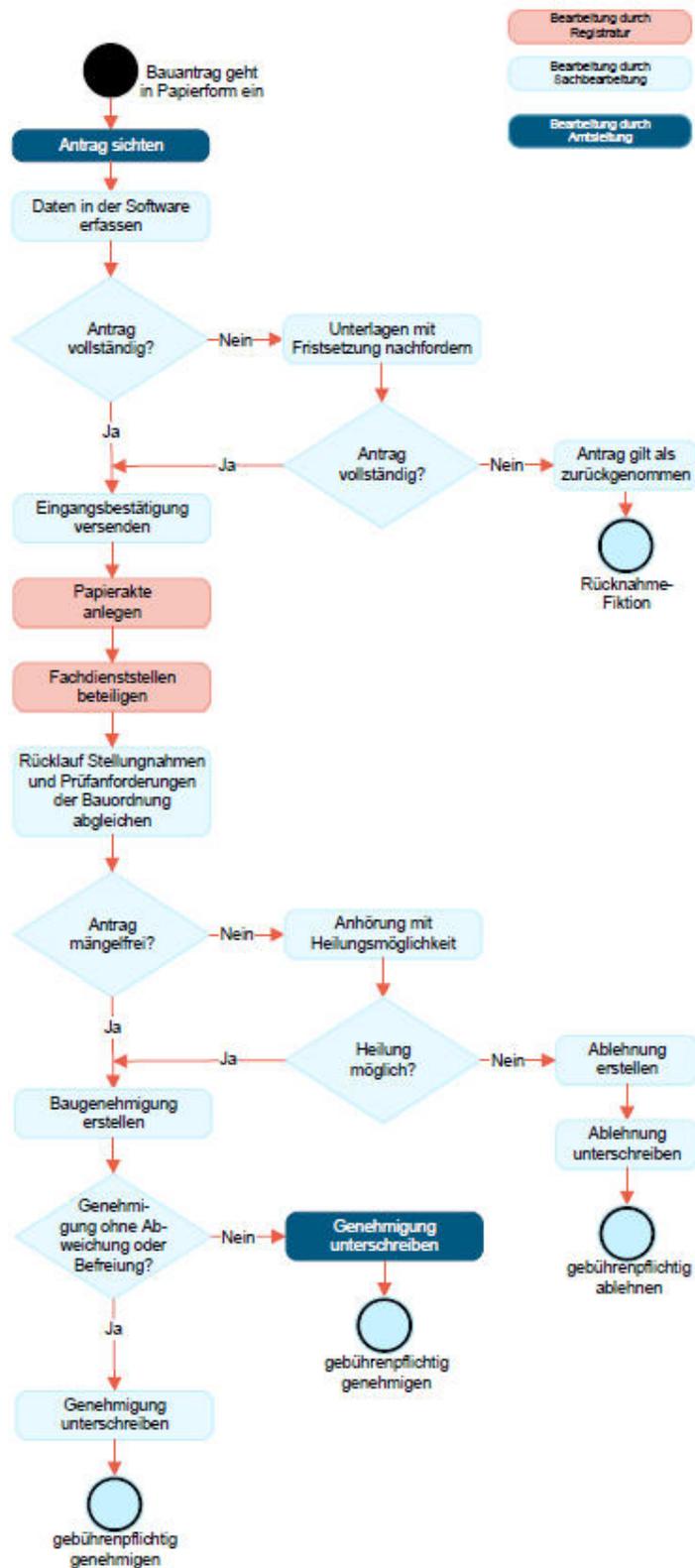
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Eschweiler bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein. Kennzahlen zum Aufwanddeckungsgrad erhebt die Stadt nicht.	7	E1	Die Stadt Eschweiler sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie dann regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.	8
F2	Der Anteil der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Anträge ist in Eschweiler vergleichsweise hoch.	8	E2	Die Bauaufsicht sollte zukünftig nachhalten, wie viele Bauanträge zurückgenommen werden. Ebenso sollte sie die Gründe für die Rücknahme dokumentieren. Bei steigenden Zahlen sollte sie die Gründe analysieren. Sind die Gründe durch die Stadt beeinflussbar, sollte sie ggf. vor der Antragstellung gegensteuern.	9
F3	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Eschweiler bearbeitet sie bisher grundsätzlich analog. Die Fachsoftware soll zukünftig verstärkt eingesetzt werden.	10	E3	Die Entscheidungsprozesse in der Bauaufsicht sollten durch Checklisten vereinheitlicht werden, um die Standardisierung der Bauantragsverfahren sowie die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. Die Bauaufsicht sollte perspektivisch die Bauakte vollständig elektronisch führen und Medienbrüche vermeiden.	10
F4	Differenzierte Auswertungen nach der Art des Genehmigungsverfahrens oder ab der Vollständigkeit der Anträge sind für die Stadt bisher nicht möglich.	11	E4	Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden, die durchschnittlichen Verfahrensdauern zu melden, sollte die Stadt Eschweiler die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.	13
F5	Die Fallbelastung je Vollzeitstelle liegt bei der Stadt Eschweiler sowohl 2018 als auch 2019 auf niedrigem Niveau.	13	E5	Die Stadt Eschweiler sollte die Fallzahlen differenziert erheben und deren Entwicklung beobachten, um langfristig auf Fallzahlveränderungen personell reagieren zu können.	14

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Eschweiler strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und verfahrensökonomische Vorteile zu sichern.	15	E6	Mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG), muss die Stadt Eschweiler die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.	16
F7	Die Bauaufsicht wertet monatlich ihr Fallzahlen sowie das Gebührenaufkommen aus und hat Ziele definiert. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung werden noch nicht gebildet.	17	E7	Die Stadt Eschweiler sollte in der Bauaufsicht konsequent Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich zum Beispiel die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen zu den Laufzeiten der Bauantragsverfahren und den Fällen je Vollzeitstelle an.	17

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Eschweiler
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Das **Vergabewesen** der Stadt Eschweiler ist insgesamt gut organisiert. Vergabeverfahren kann die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle rechtssicher durchführen. Zur Organisation des Vergabewesens hat die Stadt Eschweiler eine Dienstanweisung erlassen. Diese ist aktuell und enthält die wesentlichen vergaberechtlichen Regelungen. Ein einheitliches Vorgehen im Vergabeverfahren stellt die Stadt zudem mittels standardisierter Vordrucke sicher. Diese bilden die gesamten Arbeitsabläufe im Vergabeverfahren ab und bietet den Beschäftigten eine umfassende rechtssichere Unterstützung.

Das **Rechnungsprüfungsamt** ist in das Vergabeverfahren gut eingebunden. Die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung arbeiten eng miteinander zusammen. Die Zuständigkeiten sind nachvollziehbar geregelt und geeignet, die rechtskonforme Durchführung der Vergaben zu gewährleisten. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Eschweiler eine Antikorruptionsstelle eingerichtet und Regelungen zum Themenfeld Korruptionsprävention festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit der Korruptionsbekämpfung. Die Stadt sollte zusätzlich Zuständigkeitsregelungen zu den Vergaberegistermeldungen und -anfragen gemäß §§ 3 und 8 KorruptionsbG sowie zu den Veröffentlichungen nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG aufnehmen. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Die Schwachstellenanalyse sollte die Stadt Eschweiler fortlaufend aktuell halten.

In Eschweiler existieren bereits allgemeine Vorgaben zur Handhabung von **Sponsoringleistungen**. Es ist empfehlenswert, dass die Stadt konkrete Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung festlegt.

Ein übergeordnetes zentrales **Bauinvestitionscontrolling** hat die Stadt Eschweiler nicht eingerichtet. Wir sehen jedoch bereits viele positive Ansätze eines Bauinvestitionscontrollings. Hierauf sollte die Stadt aufbauen und bei bedeutsamen investiven Baumaßnahmen eine zentrale Steuerung, Koordination und Überwachung des gesamten Projektablaufs implementieren.

Ein zentrales **Nachtragsmanagement** ist in der Stadt Eschweiler für alle Nachtragsaufträge, die einen geschätzten Auftragswert von 2.500 Euro überschreiten oder einem Hauptauftrag in dieser Höhe zuzuordnen sind, installiert. Die Abwicklung dieser Nachträge wird zentral durch die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle durchgeführt. Die Stadt sollte zusätzlich eine systematisch gesteuerte Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursachen und beteiligter Unternehmen durchführen und damit den Bereich weiter optimieren.

Bei der **Kennzahl „Abweichungen der Abrechnungs- zu den Auftragssummen“** der schlussgerechneten Vergabemaßnahmen ab 50.000 Euro positioniert sich die Stadt Eschweiler in den Jahren 2019 und 2020 interkommunal im durchschnittlichen Bereich. Das heißt, die tatsächlich zu zahlenden Schlussrechnungen wichen in den letzten Jahren in einem moderaten Umfang von den zu Beginn der Maßnahmen festgestellten Auftragssummen ab.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten **Vergabemaßnahmen** der Stadt Eschweiler haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens bestätigt. Die Stadt hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Verbesserungspotenzial zeigt sich bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Eschweiler aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen in der Stadt Eschweiler ist gut organisiert. In ihrer Vergabedienstanweisung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. In Teilbereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

→ **Feststellung**

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Eschweiler gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung und in der Vergabedienstanweisung klar geregelt. Zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Abnahmetermine gibt es noch Verbesserungspotenzial.

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

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

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

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

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

In der **Stadt Eschweiler** ist die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle dem Bauverwaltungs- und Friedhofsamt zugeordnet. Mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle hat die Stadt Eschweiler das Fachwissen an einer zentralen Stelle gebündelt. Gleichzeitig erreicht sie hiermit mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt durch ein Mehr-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren Korruption vor.

Vergabedienstanweisung

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Eschweiler eine Vergabedienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung über das Verfahren bei der Abwicklung von Vergaben hat die Stadt Eschweiler zuletzt im Oktober 2020 aktualisiert und damit die Vergabedienstanweisung mit Stand vom 18. November 2018 abgelöst.

Die Dienstanweisung gilt für alle Ämter der Stadt Eschweiler sowie für die Anstalt des öffentlichen Rechts „Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche der Stadt Eschweiler“. Somit ist verwaltungswelt ein einheitliches Vergabeverfahren gewährleistet. Die gpaNRW befürwortet einheitliche Regelungen innerhalb einer Kommune.

Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Dienstanweisung benannt. Die Vergabedienstanweisung enthält außerdem Vorgaben zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Zur Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen sind die von

der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle zur Verfügung gestellten Vordrucke zu verwenden. Damit stellt die Stadt Eschweiler sicher, dass das Vergabeverfahren umfassend und einheitlich dokumentiert wird.

Dem öffentlichen Auftraggeber obliegt eine Transparenzpflicht bezüglich grenzüberschreitender Bedeutung eines Auftrages (sogenannte Binnenmarktrelevanz). Die Stadt Eschweiler hat in ihrer Vergabedienstanweisung geregelt, dass eine Binnenmarktrelevanz grundsätzlich ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto) anzunehmen ist. Dementsprechend werden in Eschweiler beabsichtigte Freihändige Vergabeverfahren und Beschränkte Ausschreibungen, deren Auftragswert diese Wertgrenze überschreitet, vorab veröffentlicht.

Wertgrenzen zur Wahl der Verfahrensart

Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Kommunen können restriktiver vorgehen und sich geringere Grenzen setzen.

Die Stadt Eschweiler ermöglicht grundsätzlich die Anwendung der Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze. Sie hat sich für Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen niedrigere Wertgrenzen gesetzt. Ab 50.000 Euro (netto) sollen diese Leistungen generell beschränkt ausgeschrieben werden und ab 100.000 Euro (netto) ist die Durchführung einer Öffentliche Ausschreibung vorgesehen. Zudem hat die Stadt zu Freihändigen Vergaben von Einzelgewerken, Verhandlungsvergaben und Direktaufträgen zusätzliche Wertgrenzen festgelegt. Diese weiteren Wertgrenzen beziehen sich insbesondere auf die Mindestanzahl der aufzufordernden Unternehmen und dem Vorliegen von Vergleichsangeboten.

Die Regelungen der Vergabedienstanweisung zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind in Eschweiler im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

Zuständigkeiten

Die Vergabe von Aufträgen wurde von der Stadt Eschweiler abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Um den Fachämtern eine schnelle Orientierung zu geben, wer für die Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig ist, gibt es in der Vergabedienstanweisung der Stadt Eschweiler unter Ziffer 4 und 9 übersichtliche Regelungen.

Die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle ist grundsätzlich für alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, die einen geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro (netto) überschreiten zuständig. Ausschreibungs- und Vergabeverfahren unter einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro (netto) können durch die ausschreibenden Fachämter eigenständig durchgeführt werden. Sofern Nachtragsaufträge zu erteilen sind, obliegt die Auftragsvergabe ab einer Wertgrenze von 2.500 Euro (netto) ebenfalls der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle.

Die Aufgabenverteilung hat die Stadt Eschweiler so gestaltet, dass das Fachamt stets für die Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses, die Kostenschätzung sowie die fachliche bzw. fachtechnische Prüfung der Angebote zuständig ist.

Sind Vergaben über die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle abzuwickeln, führt diese das Ausschreibungsverfahren durch. Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens

erfolgt dann ebenfalls durch bzw. über die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle. Fachliche Bieteranfragen werden in anonymisierter Form an das Fachamt zur Stellungnahme weitergeleitet. Die Stellungnahme gibt die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle anschließend an das anfragende Unternehmen, ggf. bei allgemeinem Interesse, an alle Bieter zurück. Damit gewährleistet die Stadt Eschweiler, die Gleichbehandlung aller Bieter sowie die Dokumentation der gesamten Bieterkommunikation.

Des Weiteren führt sie die Ausschreibung inklusive Submission durch. Die Erstprüfung aller Angebote auf Vollständigkeit und Auffälligkeiten erfolgt ebenfalls durch die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle. Ebenso die rechnerische Prüfung der Angebote, sofern sie nicht externen Architekten- oder Ingenieurbüros übertragen ist. Zudem ist die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle für die Erteilung von Auskünften über das Submissionsergebnis zuständig.

Außerdem ist die Vergabestelle zuständig für:

- die Beratung der Bedarfsstellen zu vergaberechtlichen Fragestellungen,
- die vergaberechtliche Prüfung der Leistungsbeschreibung,
- das Abrufen der Vergaberegisterauskunft und des Gewerbezentralregisterauszuges,
- die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen an das Vergaberegister,
- ggf. die Beteiligung des zuständigen Ausschusses und des Rates,
- die Ex-Ante- und Ex-Post-Information,
- die Fertigung der Haupt- und Nachtragsauftragsschreiben,
- das Erstellen und Versenden der Absageschreiben bzw. der Schreiben über Ausschlussgründe,
- die Bearbeitung von Rügen bzw. Nachprüfverfahren in Kooperation mit dem Rechnungsprüfungsamt und ggf. mit dem Rechtsamt,
- die Aufhebung von Vergabeverfahren,
- die Erstellung und Pflege des einheitlichen Vordruckwesens sowie
- die Erstellung und Fortschreibung der Vergabedienstanweisung.

Die aufgeführten Zuständigkeiten der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle sind nur teilweise schriftlich fixiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte die in der Vergabedienstanweisung festgelegten Regelungen zu den Aufgaben der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle ergänzen.

Vorschläge für die zu beteiligenden Firmen werden vom zuständigen Fachamt unterbreitet. Das Rechnungsprüfungsamt ist befugt, geeignete Firmen zusätzlich vorzuschlagen. Außerdem ist der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle vorbehalten, weitere geeignete Firmen aufzufordern.

Vergaben ab einem Auftragswert von 100.000 Euro (brutto) beschließt der Haupt- und Finanzausschuss. Über die Vergabe von Haupt- und Nachtragsaufträgen unter einem Gesamtwert von 100.000 Euro (brutto) wird der Haupt- und Finanzausschuss quartalsweise informiert. Zudem enthält die Quartalsinformation sämtliche Direktaufträge zu Bauleistungen und Freiberuflichen Leistungen ab einer Wertgrenze von 2.500 Euro (brutto).

Die Regelungen der Stadt gewährleisten, dass die Vergabeverfahren und Auftragserteilungen einheitlich und rechtssicher durchgeführt werden. Die Aufgabenverteilung in Eschweiler ist so gestaltet, dass ein Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet wird.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des zuständigen Fachamtes. Dieses fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen. Für ausgeführte Leistungen, die einen Auftragswert von 5.000 Euro (netto) überschreiten, ist in Eschweiler generell die förmliche Abnahme festgelegt. An den Abnahmeterminen nehmen der bzw. die jeweilige Projektverantwortliche sowie ggf. der/die mit den Architekten- und Ingenieurleistungen Beauftragte teil.

Digitalisierung

Die Stadt Eschweiler setzt für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse in den baufachlichen Fachämtern eine spezielle Fachanwendung ein. Für die Kommunikations- und Transaktionsprozesse eines Vergabeverfahrens nutzt sie ein Vergabeportal. Darüber hinaus stellt die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle den Beschäftigten Vergabevordrucke elektronisch zur Verfügung.

Die Vergabeverfahren werden in Eschweiler im Wesentlichen mittels selbst erstellter Vorlagen abgewickelt. Die Vordrucke bilden die gesamten Arbeitsabläufe im Vergabeverfahren ab und leiten den Nutzer bzw. die Nutzerin zuverlässig durch das Verfahren. Die Stadt Eschweiler stellt mit den Vordrucken ein einheitliches Vorgehen bei den Vergabeverfahren sicher und kann sie rechtssicher abwickeln. Die Vordrucke dienen außerdem der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar werden.

Das gewählte Verfahren ist gut geeignet, den Bediensteten der Stadt Eschweiler bei allen Phasen des Vergabeverfahrens eine umfassende rechtssichere Unterstützung zu bieten. Nach Auskunft der Stadt Eschweiler hat sich die Vorgehensweise für alle Vergabearten bewährt.

Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Eschweiler ergeben sich im Wesentlichen aus

- § 104 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie aus
- der „Dienstabweisung über das Verfahren bei der Abwicklung von Vergaben“ und
- der „Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Eschweiler“.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Eschweiler ist stets über beabsichtigte Vergabeverfahren und Nachtragsbeauftragungen, die einen Auftragswert von 2.500 Euro (netto) überschreiten, informiert. Aus den vorgenannten Regelungen ergibt sich, dass die örtliche Rechnungsprüfung zudem sämtliche Haupt- und Nachtragsaufträge über Lieferungen und Leistungen sowie das Eingehen sonstiger vertraglicher Verpflichtungen ab einem Wert von 2.500 Euro (netto) prüft. Ferner prüft sie unterhalb dieser Wertgrenze sämtliche Nachtragsaufträge zu geprüften Hauptaufträgen und stichprobenartig alle weiteren Haupt- und Nachtragsaufträge.

In der Vergabedienstanweisung ist geregelt, dass dem Rechnungsprüfungsamt vorbehalten ist, an Submissionsterminen teilzunehmen. Ferner enthält die Vergabedienstanweisung, dass bei Nachverhandlungen im Rahmen einer Freihändigen Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe grundsätzlich eine Prüferin bzw. ein Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes zu beteiligen ist. Zudem ist dem Rechnungsprüfungsamt freigestellt, an Abnahmeterminen teilzunehmen. Vorgaben zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Abnahmeterminen sind in den bestehenden Regelungen bislang nicht enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte in der Vergabedienstanweisung Regelungen aufnehmen, dass das Rechnungsprüfungsamt über Abnahmetermine informiert wird und dass es sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Stadt Eschweiler im Wesentlichen erfüllt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²³ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*

²³ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

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

Für die Koordination der im Bereich des Korruptionsschutzes anfallenden Tätigkeiten hat die **Stadt Eschweiler** eine Antikorruptionsstelle eingerichtet. Sowohl die städtischen Beschäftigten als auch die Öffentlichkeit können sich mit Anliegen oder Hinweisen an diese Stelle wenden. Die Funktion des Antikorruptionsbeauftragten wird in der Stadt Eschweiler durch die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes wahrgenommen. In Verdachtsfällen wird der Antikorruptionsbeauftragte unverzüglich eingebunden.

Die Stadt Eschweiler hat in

- den „Handlungsempfehlungen zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Eschweiler“ vom 21. September 2020,
- der „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadtverwaltung Eschweiler“ vom 10. Dezember 2017 und
- der „Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Eschweiler“ vom 03. Dezember 2019

Regelungen zum Themenfeld Korruptionsprävention sowie organisatorische Maßnahmen getroffen. Die Handlungsempfehlungen haben den Zweck, die Beschäftigten für das Thema Korruption zu sensibilisieren, über die Rechtslage im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten zu informieren und Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Zur Beantwortung der oben aufgeführten Fragen sollte die Stadt die Beschäftigten aktiv zu möglichen Schwachstellen befragen. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv miteinbringen zu können und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

Zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete hat die Stadt Eschweiler bereits eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Als korruptionsgefährdet hat die Stadt insbesondere die Aufgabenfelder beurteilt, die

- Befugnisse über Entscheidungen haben,
- für Betroffene einen hohen materiellen und immateriellen Wert haben,
- Entscheidungen über Ver- oder Gebote getroffen werden,
- vertrauliche Informationen verarbeiten oder
- Kontrolltätigkeiten durchführen.

Dementsprechend hat sie folgende Aufgabenfelder als Problembereiche bewertet:

- Vergabe von Aufträgen,
- Vergabe von Fördermitteln,
- Erteilung von Genehmigungen, Konzessionen und Erlaubnissen,
- Duldung von Verstößen,
- Gewährung von Geldleistungen,
- Festsetzung von Bußgeldern, Abgaben, Gebühren, Beiträgen und Steuern und
- Einräumung von Zahlungsmodalitäten.

Bei der Änderung von Verfahrensabläufen und bei Neueinführung von Aufgaben wird die Schwachstellenanalyse fortgeschrieben. Eine Aktualisierung der Schwachstellenanalyse hat die Stadt Eschweiler bislang nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte unter Einbeziehung der Bediensteten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen. Dadurch werden neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt und die Bediensteten haben die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen.

Als korruptionsvorbeugende Maßnahmen hat die Stadt Eschweiler geeignete Prüf- und Kontrollmechanismen wie das Vier-Augen-Prinzip und Personalrotation installiert. Demgemäß wechseln die Zentralen Vergabe- und Beschaffungsstelle monatlich die Teilnehmenden am Submissionstermin.

Neueingestellte Bedienstete werden zu einem Seminar „Korruptionsprävention“ eingeladen. In diesem vom Antikorruptionsbeauftragten durchgeführten Seminar wird den Teilnehmenden theoretisches Wissen zur Korruption vermittelt und ein Film zur Korruptionsproblematik gezeigt. Eine anschließende Diskussion rundet das Seminar ab. Hierzu werden beispielhaft Zeitungsausschnitte herangezogen, welche sich mit Korruptionsstraftaten befassen. Die Stadt Eschweiler hat seit 2009 472 neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an 25 Terminen geschult.

Zudem sensibilisiert die Stadt Eschweiler regelmäßig alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für das Thema Korruption und bindet die Beschäftigten bei der Beurteilung möglicher Schwachstellen ein. Auch bei der Änderung von Verfahrensabläufen oder Neueinführung bestimmter Aufgaben werden die betroffenen Personen einbezogen. Daneben soll eine mindestens einmal jährlich von der jeweiligen Dienststellenleitung vorzunehmende Belehrung der Mitarbeitenden zur Korruptionsprävention beitragen.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sogenannte Vergaberegister führt. Meldung von Nach § 5 KorruptionsbG sind Vergabeausschlüssen und Verfehlungen an das Vergaberegister zu melden. Zudem sind nach § 8 KorruptionsbG die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Meldungen nach § 3 KorruptionsbG und Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Eschweiler von der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle durchgeführt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Stadt Eschweiler veröffentlicht eine detaillierte Auflistung im Rahmen ihrer jährlichen Jahresabschlussberichte. Sie kommt damit den Bestimmungen des § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nach. Die Veröffentlichungspflicht gemäß KorruptionsbG geht allerdings bezüglich der Angabe von Funktionen in Vereinen darüber hinaus.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 17 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Gemäß § 17 sind die Tätigkeiten der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere drei Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Angaben nach § 17 KorruptionsbG sind in der Stadt Eschweiler ebenfalls Bestandteil der dem Jahresabschlussbericht beigefügten Auflistung.

Fixierte Zuständigkeitsregelungen zu den Melde- und Anfragepflichten gemäß §§ 3 und 8 KorruptionsbG sowie zu den Veröffentlichungspflichten gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG bestehen in Eschweiler bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte die Zuständigkeiten zu den Vergaberegistermeldungen und –anfragen gemäß §§ 3 und 8 KorruptionsbG sowie zu den Veröffentlichungen nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Die Stadt sollte zudem jährlich für die

Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG durchführen.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler hat bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. In den „Handlungsempfehlungen zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Eschweiler“ sind allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkrete Vorgaben verbessert werden.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Eschweiler** hat sich grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt. In den „Handlungsempfehlungen zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Eschweiler“ hat die Stadt erläuternde Ausführungen, allgemeine Handlungsempfehlungen und Regelungen zur Genehmigung von Sponsoringvereinbarungen aufgenommen.

Da die Stadt Eschweiler bislang keine Sponsoringleistungen angenommen hat, beleuchtet die gpaNRW im Folgenden die grundsätzlichen Aspekte zum Sponsoring. Die Stadt Eschweiler sollte diese bei künftigen Sponsoring-Aktivitäten berücksichtigen.

Die gpaNRW empfiehlt, das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert zu regeln. In den Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,

- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Kommune.

Durchgängige Transparenz im gesamten Verfahren umfasst auch, Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten bezüglich des Abschlusses eines Sponsoringvertrages klar zu regeln. Abhängig von der Höhe der Sponsoringleistungen ist es außerdem zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Genehmigung von Sponsoringverträgen zu differenzieren (Dezernatsleitung, Fachausschuss, Rat).

Die Notwendigkeit der Schriftform eines Sponsoringvertrages dient der transparenten Beweissicherung, auch bezüglich steuerlicher Aspekte. Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet zudem eine effektive Korruptionsprävention und sichert die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Haftungsrisiken ergeben. Deshalb sind in die Sponsoringvereinbarung auch der Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und von Ersatzansprüchen etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors, zu berücksichtigen.

Die aufgeführten konkreten Vorgaben zum Umgang mit Sponsoringleistungen hat die Stadt Eschweiler bisher nicht fixiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte die bestehenden Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen.

Zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung empfehlen wir, einen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen mit folgenden Inhalten zu veröffentlichen:

- Buchungen der Geldleistungen bei den jeweiligen Produkten und Konten,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung sowie
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf Verwaltungsentscheidungen nicht beeinflussen. Die Stadt hat stets neutral und transparent zu agieren. Erhält die Stadt Eschweiler zukünftig Sponsoringleistungen, informiert sie die politischen Gremien und stellt damit Transparenz über

die erhaltenen Leistungen her. Darüber hinaus empfiehlt sich, die Öffentlichkeit und den Rat der Stadt jährlich über Sponsoringleistungen zu unterrichten. Mit einer regelmäßigen Zusammenstellung sämtlicher Sponsoringleistungen erhält die Stadt zudem einen Gesamtüberblick über ihre Sponsoringvereinbarungen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungspotenzial.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Im Zeitraum 2021 bis 2024 plant die **Stadt Eschweiler** investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 116 Mio. Euro. Das sind 76 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen in diesem Zeitraum. In welcher Höhe zusätzliche Investitionen für die Instandsetzung der Schäden zu berücksichtigen sind, die die Starkregenkatastrophe im Juli 2021 an Eschweilers Infrastruktur angerichtet hat, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Im Rahmen der Planung der Baumaßnahme erfolgt eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Gemeinsam mit dem für das Vorhaben zuständigen Fachamt und weiteren Organisationseinheiten wird fachübergreifend der konkrete Bedarf definiert und priorisiert. Dabei werden auch die Bedarfe berücksichtigt, die sich aus dem Straßen- und Wegekonzept der Stadt Eschweiler sowie im Bereich Hochbau aus den gesetzlichen Vorgaben zu den Kindertagesstätten und zu den Offenen Ganztageschulen ergeben. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird vom Verwaltungsvorstand beziehungsweise den politischen Gremien getroffen.

Bereits vor Beginn der Planungsphase werden in Eschweiler die Nutzer eingebunden und deren Bedürfnisse berücksichtigt. Zudem finden regelmäßig fachübergreifende Abstimmungsgespräche und mit dem Verwaltungsvorstand statt. Darin werden die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Vorhaben besprochen.

Die Projektsteuerung und die Dokumentation der Baumaßnahme wird im jeweiligen Fachamt vorgenommen. Innerhalb des ausführenden Fachamtes gibt es für Baumaßnahmen strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme. Aus dem Klimaschutzkonzept der Stadt Eschweiler ergeben sich zusätzlich Vorgaben zur Bauausführung. Die jeweilige Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter ist für das Projekt verantwortlich und begleitet die gesamte Maßnahme. Politische Gremien, Leitungsebenen und weitere Fachämter werden abhängig von der Maßnahme frühzeitig eingebunden.

Für die erfolgreiche Durchführung ihrer Investitionsprojekte hat die Stadt Eschweiler zwei Stellen für das Investitionscontrolling in der Zentralen Rechnungsstelle des technischen Dezernats eingerichtet. Die Zentrale Rechnungsstelle ist gemeinsam mit der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle im Bauverwaltungs- und Friedhofsamt angesiedelt. In der Zentralen Rechnungsstelle des technischen Dezernats werden alle Vergaben, Nachträge und Zahlungsvorgänge zu den Investitionsmaßnahmen gewerkescharf geführt und laufend aktuell gehalten. Zudem werden die Kostenabweichungen ermittelt. Zu Abweichungen, die zehn Prozent der Auftragssumme überschreiten, wird eine Stellungnahme vom ausführenden Fachamt angefordert. Über die Kostenentwicklung und dem Verlauf der Projektabwicklung werden die Leitungsebenen regelmäßig unterrichtet. Bei erheblichen Abweichungen wird unmittelbar reagiert und der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien werden direkt informiert.

Das Vorgehen der Stadt Eschweiler ist gut geeignet, die Abläufe und Zusammenhänge zu den Bauprojekten transparent und übersichtlich darzustellen. Der Projektverantwortliche im jeweiligen Fachamt, die Investitionscontroller, die Amtsleitungen und der Verwaltungsvorstand haben stets einen Überblick über die Maßnahmen. Ergeben sich Abweichungen, werden sie analysiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen.

Eine zentrale Steuerung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling durchgängig von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes vorsieht, erfolgt zurzeit nicht. Eschweiler gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges Bauinvestitionscontrolling für alle investiven Baumaßnahmen der Stadt erforderlich. Für die mittleren kreisangehörigen Kommunen empfiehlt die gpaNRW jedoch, bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling vorzusehen. Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das Bauinvestitionscontrolling sind insbesondere

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Zur Erfüllung der beschriebenen Anforderungen ist es entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Wichtig ist dabei, dass die mit dem Bauinvestitionscontrolling betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im Bauinvestitionscontrolling selbst steuern. Auch eine Projektsteuerung durch einen externen Projektmanager ist geeignet.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling setzt außerdem voraus, dass Projekten vor allem in den Vorplanungsphasen ausreichend Zeit eingeräumt werden muss. Dies erhöht die Kostentransparenz und sorgt letztlich dafür, dass Kostenberechnungen, Ausschreibungs- und Abrechnungsergebnisse seltener zu Kostenabweichungen und Nachträgen führen. Auf die Ausführungen im Kapitel „5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert“ wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte bei komplexen Investitionsmaßnahmen ihr bestehendes Vorgehen zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen indem sie die Steuerung, Koordination und Überwachung für den gesamten Projektablauf zentral organisiert. Damit werden die Kostenplanungen verlässlicher und die Verwaltung gewinnt an Sicherheit und Glaubwürdigkeit.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling einzurichten, beinhaltet auch zu regeln,

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

Für die Festlegung der Rahmenbedingungen, ab wann ein zentrales systematisches Bauinvestitionscontrolling erfolgen soll sowie zu den Aufgaben und Zuständigkeiten bietet sich die Abfassung einer Dienstanweisung an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) in einer Dienstanweisung festschreiben. So kann sie das bestehende BIC weiter optimieren.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Eschweiler vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Eschweiler weist im interkommunalen Vergleich in den Jahren 2019 und 2020 leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf. Für das Jahr 2018 ergibt sich eine deutlich höhere Abweichung, die hauptsächlich auf Unterschreitungen zurückzuführen ist. Die Nachträge hatten einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro. In der Berechnung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert“ bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	14.213.380	
Abrechnungssummen	14.196.944	
Summe der Unterschreitungen	747.241	5,26
Summe der Überschreitungen	730.805	5,14
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	1.478.045	10,40

In den Jahren 2018 bis 2020 hat die **Stadt Eschweiler** insgesamt 89 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es dabei in 83 Fällen. Die Summe der Überschreitungen entspricht nahezu der Summe der Unterschreitungen. Bezüglich der Abweichungen vom Auftragswert ist die Verteilung auf die Auftragsarten interessant.

Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2018 bis 2020

	Baufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Auftragswerte	10.203.488	4.009.892
Abrechnungssummen	10.284.676	3.912.268
Summe der Unterschreitungen	533.048	214.193
Summe der Überschreitungen	614.236	116.569
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	1.147.284	330.762
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	11,24	8,25

Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert fällt bei den Bauaufträgen deutlicher aus als bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Die Unterschreitungen bei den Bauaufträgen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro im Zeitraum 2018 bis 2020 betragen rund fünf Prozent des Auftragswertes. Die Überschreitungen überwiegen und ergeben rund sechs Prozent des Auftragswertes. Bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen verhält es sich umgekehrt. Dort überwiegen die Unterschreitungen. Sie liegen bei rund fünf Prozent des Auftragswertes und der Anteil der Überschreitungen beträgt rund drei Prozent.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet die Stadt Eschweiler im Regelfall mit Nachträgen. Von den 83 insgesamt berücksichtigten Vergaben mit Über- bzw. Unterschreitungen aus den Jahren 2018 bis 2020 wickelte die Stadt 35 Maßnahmen mit Nachträgen ab. Bezüglich der Nachträge ist ebenfalls die Verteilung auf die Auftragsarten und Jahre interessant.

Vergleich der Summen der förmlichen Nachträge nach Auftragsart in Euro 2018 bis 2020

	2018	2019	2020
Baufträge	118.941	72.663	287.995
Liefer- und Dienstleistungsaufträge	0	0	21.794

Die förmlichen Nachträge zu den Bauaufträgen haben für die Jahre 2018 bis 2020 ein Gesamtvolumen von rund 479.600 Euro. Das sind rund fünf Prozent der ursprünglichen Bauauftragswerte. Bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen liegt die Gesamtsumme der förmlichen Nachträge für die Jahre 2018 bis 2020 im Verhältnis zum entsprechenden Gesamtauftragswert bei unter einem Prozent. Nachträge haben in der Stadt Eschweiler somit lediglich einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

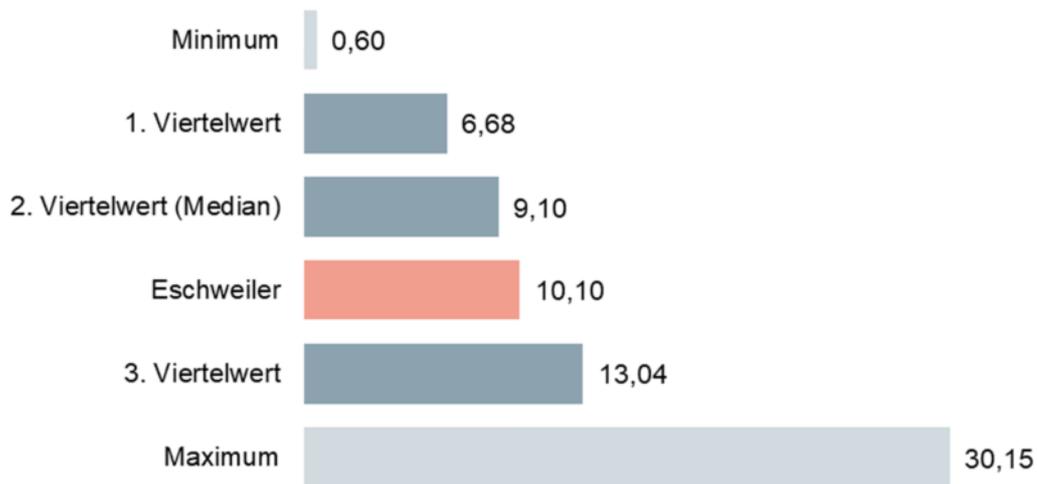
Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei 22 von insgesamt 35 Maßnahmen mit Nachträgen war in Eschweiler die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Stadt kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die

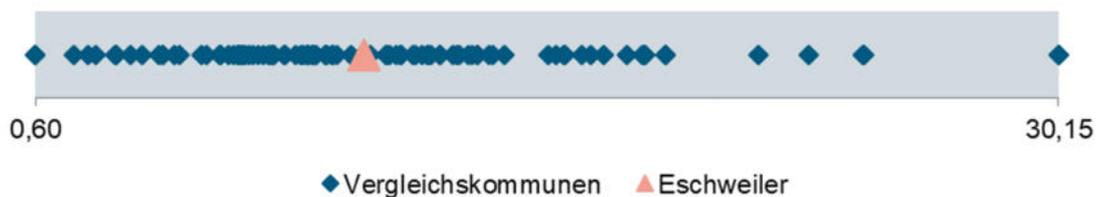
Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Eschweiler 24 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro (netto) schlussgerechnet. Im Jahr 2019 kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 316.475 Euro (netto). Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Eschweiler damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



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



Die Kennzahl berücksichtigt rund 62.000 Euro Überschreitungen sowie rund 255.000 Euro Unterschreitungen für 2019. Die Stadt Eschweiler positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte nahe dem Median. Förmlichen Nachträge wurden zu Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro in 2019 ausschließlich zu Bauaufträgen erteilt. Die Nachträge haben ein Gesamtvolumen von rund 72.700 Euro (siehe hierzu die Tabelle „Vergleich der Summen der förmlichen Nachträge nach Auftragsart in Euro 2018 bis 2020“ auf Seite 20). Das sind rund zwei Prozent des ursprünglichen Gesamtauftragswertes.

Die Kennzahl für das Jahr 2020 liegt bei 8,93 Prozent und damit positioniert sich Eschweiler ebenfalls leicht überdurchschnittlich. Die Summe der förmlichen Nachträge entspricht in diesem Jahr rund vier Prozent des Gesamtauftragswertes.

Die Kennzahl für das Jahr 2018 liegt jedoch mit 15,20 Prozent deutlich überdurchschnittlich zwischen dem dritten Viertelwert von 11,86 Prozent und dem Maximalwert von 44,42 Prozent. Die vergleichsweise hohe Kennzahl für 2018 ist hauptsächlich auf Unterschreitungen von rund 279.000 Euro (netto) zurückzuführen. Die Nachträge entsprechen einem Anteil von rund vier Prozent des Gesamtauftragswertes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Eschweiler verfügt über ein zentrales Nachtragsmanagement. Die Abläufe zum Nachtragswesen sind gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln. Nachträge werden bereits zentral erfasst. Bezüglich der Auswertung der Nachträge und Abweichungen sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenzial.

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

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

Die Vergabedienstanweisung der **Stadt Eschweiler** enthält Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen. Nachtragsleistungen sind in Eschweiler grundsätzlich schriftlich zu beauftragen. Alle Nachtragsaufträge, die einen geschätzten Auftragswert von 2.500 Euro (netto) überschreiten oder einem Hauptauftrag in dieser Höhe zuzuordnen sind, werden grundsätzlich über die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle abgewickelt. Nachtragsaufträge unter der vorgenannten Wertgrenze können durch die ausschreibenden Fachämter eigenständig vergeben werden. Aus den Regelungen der Vergabedienstanweisung ergibt sich außerdem, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei sämtlichen Haupt- und Nachtragsaufträgen ab einem Auftrags-

wert von 2.500 Euro (netto) eingebunden ist. Unterhalb dieser Wertgrenze prüft das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Eschweiler zudem sämtliche Nachtragsaufträge zu geprüften Hauptaufträgen sowie stichprobenartig alle weiteren Haupt- und Nachtragsaufträge.

Sind die Zentrale Beschaffungs- und Vergabestelle und das Rechnungsprüfungsamt eingebunden, prüfen sie, ob das fachtechnische Erfordernis der Nachtragsleistungen gegeben und durch das Fachamt dokumentiert ist oder ob ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen ist. Welche Unterlagen der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle für die Prüfung vorzulegen sind, ist ebenfalls in der Vergabedienstanweisung geregelt.

Für die Dokumentation und Bearbeitung der Nachträge werden die von der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle zur Verfügung gestellten Vordrucke genutzt. Damit gewährleistet die Stadt Eschweiler, dass Nachtragsaufträge einheitlich und rechtssicher vergeben werden.

Zudem werden in der Zentralen Rechnungsstelle für das technische Dezernat im Rahmen des Investitionskostencontrollings alle Vergaben und Nachträge verwaltet und Abweichungen ermittelt. Ergeben sich Mengenabweichungen sowie Nachtragsleistungen bei Baumaßnahmen, werden sie maßnahmenbezogen analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“).

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge findet bereits hinsichtlich der Höhen statt. Zwar liegen auch Erfahrungswerte hinsichtlich der Ursachen und der beteiligten Unternehmen bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Eschweiler sollte ihr zentrales Nachtragsmanagement weiter ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine maßnahmenübergreifende systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursachen und beteiligter Unternehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Eschweiler ist gut organisiert. In ihrer Vergabedienstanweisung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. In Teilbereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	159	E1	Die Stadt Eschweiler sollte die in der Vergabedienstanweisung festgelegten Regelungen zu den Aufgaben der Zentralen Beschaffungs- und Vergabestelle ergänzen.	162
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Eschweiler gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung und in der Vergabedienstanweisung klar geregelt. Zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Abnahmetermeninen gibt es noch Verbesserungspotenzial.	159	E2	Die Stadt Eschweiler sollte in der Vergabedienstanweisung Regelungen aufnehmen, dass das Rechnungsprüfungsamt über Abnahmetermine informiert wird und dass es sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.	164
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Stadt Eschweiler im Wesentlichen erfüllt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten.	164	E3.1	Die Stadt Eschweiler sollte unter Einbeziehung der Bediensteten eine aktuelle Schwachstellenanalyse durchführen. Dadurch werden neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt und die Bediensteten haben die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen.	166
			E3.2	Die Stadt Eschweiler sollte die Zuständigkeiten zu den Vergaberegistrierungen und –anfragen gemäß §§ 3 und 8 KorruptionsbG sowie zu den Veröffentlichungen nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Die Stadt sollte zudem jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG durchführen.	167

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Stadt Eschweiler hat bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. In den „Handlungsempfehlungen zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Eschweiler“ sind allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkrete Vorgaben verbessert werden.	168	E4	Die Stad Eschweiler sollte die bestehenden Regelungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen ergänzen.	169
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Eschweiler hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungspotenzial.	170	E5.1	Die Stadt Eschweiler sollte bei komplexen Investitionsmaßnahmen ihr bestehendes Vorgehen zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen indem sie die Steuerung, Koordination und Überwachung für den gesamten Projektablauf zentral organisiert. Damit werden die Kostenplanungen verlässlicher und die Verwaltung gewinnt an Sicherheit und Glaubwürdigkeit.	172
			E5.2	Die Stadt Eschweiler sollte Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) in einer Dienstanweisung festschreiben. So kann sie das bestehende BIC weiter optimieren.	172
Nachtragswesen					
F6	Die Stadt Eschweiler weist im interkommunalen Vergleich in den Jahren 2018 und 2019 leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf. Für das Jahr 2020 ergibt sich eine deutlich höhere Abweichung, die hauptsächlich auf Unterschreitungen zurückzuführen ist. Die Nachträge hatten einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.	173	E6	Die Stadt Eschweiler sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	176
F7	Die Stadt Eschweiler verfügt über ein zentrales Nachtragsmanagement. Die Abläufe zum Nachtragswesen sind gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln. Nachträge werden bereits zentral erfasst. Bezüglich der Auswertung der Nachträge und Abweichungen sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	176	E7	Die Stadt Eschweiler sollte ihr zentrales Nachtragsmanagement weiter ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine maßnahmenübergreifende systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursachen und beteiligter Unternehmen.	177

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Eschweiler zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		E8.1 Die Stadt Eschweiler sollte in ihrem Vergabevermerk Abweichungen vom vergaberechtlichen Regelverfahren begründen und dokumentieren.	
			E8.2 Die Stadt Eschweiler sollte auch Abweichungen von der Pflicht zur Losaufteilung begründen und im Vergabevermerk dokumentieren.	
			E8.3 Die Stadt Eschweiler sollte zudem in ihrem Vergabevermerk die Eignungsprüfung und -feststellung der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen dokumentieren.	
			E8.4 Die Stadt Eschweiler sollte die Legitimation der Teilnehmenden am Eröffnungstermin prüfen und dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung sollte sie die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beifügen.	
			E8.5 Die Stadt Eschweiler sollte sämtliche Bieter, die für eine Auftragserteilung in Betracht kommen, bei der Verhandlung über eine Verlängerung der Bindefrist miteinbeziehen. Damit erreicht sie, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die weiteren Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.	
			E8.6 Die Stadt Eschweiler sollte das Ergebnis der Vergabe- und Gewerbezentralregisteranfragen dokumentieren. Dazu bietet es sich an, die Registerauskünfte in die Vergabeakte aufzunehmen.	
			E8.7 Die Stadt Eschweiler sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter mehrstufig durchführen. Dadurch werden die Unternehmen, die für einen Zuschlag nicht Betracht kommen, davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	
			E8.8 Die Stadt Eschweiler sollte die vergaberechtliche Prüfung und Feststellung der Zulässigkeit eines Nachtrages dokumentieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.9 Die Stadt Eschweiler sollte zu sämtlichen Baumaßnahmen die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, die Beauftragung zusätzlicher Leistungen begrenzen zu können. Zudem würde sich die Reduzierung der Zusatzleistungen positiv auf die Kennzahl „Abweichungen vom Auftrags-wert“ auswirken.	
			E8.10 Die Stadt Eschweiler sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	

→ 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