

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Niederkassel im
Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Niederkassel	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Niederkassel	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	36
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	53
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	57

1.4.4	Fördermittelmanagement	60
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	63
2.	Beteiligungen	72
2.1	Managementübersicht	72
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	72
2.3	Beteiligungsportfolio	73
2.3.1	Beteiligungsstruktur	74
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	75
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	76
2.4	Beteiligungsmanagement	78
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	79
2.4.2	Berichtswesen	80
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	81
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	83
3.	Hilfe zur Erziehung	84
3.1	Managementübersicht	84
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
3.3	Strukturen	86
3.3.1	Strukturkennzahlen	86
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	88
3.3.3	Präventive Angebote	89
3.4	Organisation und Steuerung	91
3.4.1	Organisation	91
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	92
3.4.3	Finanzcontrolling	94
3.4.4	Fachcontrolling	95
3.5	Verfahrensstandards	96
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	96
3.5.2	Prozesskontrollen	102
3.6	Personaleinsatz	103
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	104
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	105
3.7	Leistungsgewährung	105
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	115
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	125
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	127
4.	Bauaufsicht	135
4.1	Managementübersicht	135
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135

4.3	Baugenehmigung	136
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	136
4.3.2	Rechtmäßigkeit	138
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	140
4.3.4	Geschäftsprozesse	142
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	143
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	144
4.3.7	Personaleinsatz	145
4.3.8	Digitalisierung	147
4.3.9	Transparenz	148
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
5.	Vergabewesen	154
5.1	Managementübersicht	154
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	154
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	155
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	156
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	158
5.4	Sponsoring	161
5.5	Bauinvestitionscontrolling	163
5.6	Nachtragswesen	165
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	165
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	168
5.7	Maßnahmenbetrachtung	169
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	170
	Kontakt	172

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel 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** der Stadt Niederkassel hat sich seit der letzten Prüfung deutlich verschlechtert, der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation ist hoch. Das gilt vor allem in Hinblick auf die negativen Planergebnisse, das sich mindernde Eigenkapital, die steigende Verschuldung und den zukünftigen Liquiditätsbedarf.

Die **Jahresergebnisse** der Stadt Niederkassel schwanken im Zeitverlauf stark. Maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Jahresergebnisse haben die Gewerbesteuern, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. Zwischen 2013 und 2020 erreichte die Stadt in drei Jahren positive Jahresergebnisse. Die übrigen Jahre schloss sie mit Fehlbeträgen von insgesamt rund 11,8 Mio. Euro ab. Die schlechte Haushaltssituation spiegelt sich auch durch das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis wider. Für das Jahr 2020 ist dieses ohne die konjunkturbedingt hohen Erträge rund 3,2 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis.

Die **Haushaltsplanung** der Stadt sieht für die Jahre 2021 bis 2025 durchgehend negative Jahresergebnisse vor, in der Summe rund -12,8 Mio. Euro. Darin enthalten sind bereits die außerordentlichen Erträge nach § 4 Abs. 5 NKF-CIG¹, mit denen die Ergebnisse um rund 27,8 Mio. Euro verbessert wurden. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen sowie den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

¹ Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Das **Eigenkapital** der Stadt hat sich seit der Eröffnungsbilanz bis zum Jahr 2020 um rund 10,7 Mio. Euro verringert. Durch die geplanten Fehlbeträge reduziert sich das Eigenkapital bis zum Jahr 2025 um weitere 12,8 Mio. Euro. Beginnend mit dem Jahr 2025 muss die Stadt Niederkassel die Bilanzierungshilfe im Eigenkapital kompensieren: Entweder durch die erfolgsneutrale Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage im Jahr 2025 (§ 6 Abs. 2 NKF-CIG) oder mit einer erfolgswirksamen jährlichen Abschreibung über maximal 50 Jahre (§ 6 Abs. 1 NKF-CIG). Bei einer Abschreibung über die Dauer von 50 Jahren führt dies ab 2025 zu einer Belastung von 620.000 Euro jährlich, die die Stadt kompensieren muss. Gelingt die Kompensation nicht, reduziert sich das Eigenkapital weiter.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten. 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. Von 2013 bis 2020 sind die Schulden der Stadt um 49,2 Mio. Euro (63,24 Prozent) gestiegen, was vor allem auf einen Anstieg der Verbindlichkeiten zurückzuführen ist. Im interkommunalen Vergleich ist sowohl der Schuldenstand des Kernhaushaltes als auch des Konzerns Stadt Niederkassel trotzdem niedriger als bei den meisten anderen Kommunen (unter dem Median). Die Gesamtverbindlichkeiten liegen aber deutlich über dem Median und sind damit höher als bei den meisten anderen Vergleichskommunen.

In der Finanzrechnung der Jahre 2021 bis 2025 sind negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in Summe von 22,3 Mio. Euro geplant. Dies führt nach dem Verbrauch der liquiden Mittel zur Aufnahme von Liquiditätskrediten. Aufgrund der Altersstruktur besteht für das Gebäude- und Straßenvermögen die Gefahr von Reinvestitionsbedarfen. Diesem wird die Stadt durch die bereits geplanten Reinvestitionsmaßnahmen entgegenwirken. Auch diese geplanten Investitionen können voraussichtlich nur durch Kreditaufnahmen finanziert werden. Der geplante Anstieg der investiven und konsumtiven Kreditverbindlichkeiten führt zu steigenden Zins- und Tilgungsbelastungen, die künftige Jahresergebnisse belasten werden.

Konsumtive Aufwandsermächtigungen überträgt die Stadt Niederkassel nur in geringem Umfang ins Folgejahr. Ihre investiven **Ermächtigungsübertragungen** erhöhen hingegen die Haushaltsansätze deutlich, ausgeschöpft werden sie aber nicht einmal zur Hälfte. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Bei dem **Fördermittelmanagement** sollte die Stadt Niederkassel einen zentralen Überblick auch über ihre konsumtiven Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Stadt sollte die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand aller abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren, soweit dies nicht bereits praktiziert wird.

Die gpaNRW stuft die Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** der Stadt auf einem mittleren Niveau ein. Sie ist in 2019 insgesamt an 14 Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen beteiligt. Die Beteiligungen bilanzieren höhere Verbindlichkeiten als die Stadt. Hieraus ergibt sich eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Der Haushalt der Stadt Niederkassel wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Durchschnitt der Berichtsjahre um 4,1 Mio. Euro entlastet. Die Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH sollte auch unterjährig in den Blick genommen und regelmäßig an den Rat

berichtet werden. Den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern sollten zumindest zu Beginn einer Wahlperiode interne und/oder externe Schulungen zu den Rechten und Pflichten angeboten werden.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** erreicht die Stadt Niederkassel einen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Ursächlich hierfür ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle bei einer insgesamt unterdurchschnittlichen Falldichte. Bei der Falldichte ist allerdings zu beachten, dass diese Ergebnisse erzielt wurden, obwohl die ambulanten Fallzahlen von 2018 nach 2019 um rund 27 Prozent angestiegen sind. Die Fallzahlen sollten daher im Rahmen des Controllings regelmäßig differenziert ausgewertet werden. Die Wirksamkeit strategischen Maßnahmen sollte festgestellt und bei negativen Entwicklungen zeitnah gegengesteuert werden.

Im Jugendamt der Stadt Niederkassel fanden in den vergangenen Jahren umfangreiche personelle Umbrüche auf der Leitungsebene statt. Im Vergleichsjahr 2019 verfolgte das Jugendamt noch den strikten Grundsatz „ambulant vor stationär“. Aufgrund des Ergebnisses prozessunabhängiger Kontrollen wurden nun die Verfahrensstandards geändert. Im Rahmen von Controlling-Tätigkeiten sollten die Auswirkungen der strategischen Entscheidungen ausgewertet und transparent dargestellt werden.

Für das Vergleichsjahr 2019 liegen der **Bauaufsicht** der Stadt Niederkassel nur verhältnismäßig wenige Daten vor. Sie unterscheidet in der Fachsoftware bisher nicht zwischen dem einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren. Die gpaNRW konnte daher im Berichtsteil nur wenige Kennzahlen für die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel darstellen.

Die Bauanträge werden insgesamt mit wenig Personal bearbeitet. Allerdings können auch hier keine validen Aussagen getroffen werden, da ergänzende Informationen nicht vorliegen. Hierbei handelt es sich neben den Angaben zu Kennzahlen zum einfachen und normalen Genehmigungsverfahren um intern und extern eingeholte Stellungnahmen, zurückgenommene Anträge, Vorbescheide, vorliegende Rückstände und unterschiedliche Laufzeiten. Diese Daten konnten nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die Bauaufsicht bearbeitet die Fälle noch in Papierform. Die eingesetzte Fachsoftware sollte möglichst zeitnah genutzt und das Beteiligungsverfahren künftig ausschließlich digital durchlaufen werden. Zudem sollte sie den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems überprüfen, welches auch eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht bieten sollte.

Das **Vergabewesen** wird dezentral in den jeweiligen Fachbereichen durchgeführt. Über eine zentrale Stelle, bei der die Vergaben zusammenlaufen und Fachwissen über das Vergaberecht gebündelt wird, verfügt sie bisher nicht. Eine zentrale Vergabestelle sollte zukünftig eingerichtet und die vorhandene Fachsoftware verpflichtend für alle Vergaben genutzt werden. Positiv sehen wir, dass das Rechnungsprüfungsamt ab festgelegten Wertgrenzen in die Vergabeverfahren eingebunden wird.

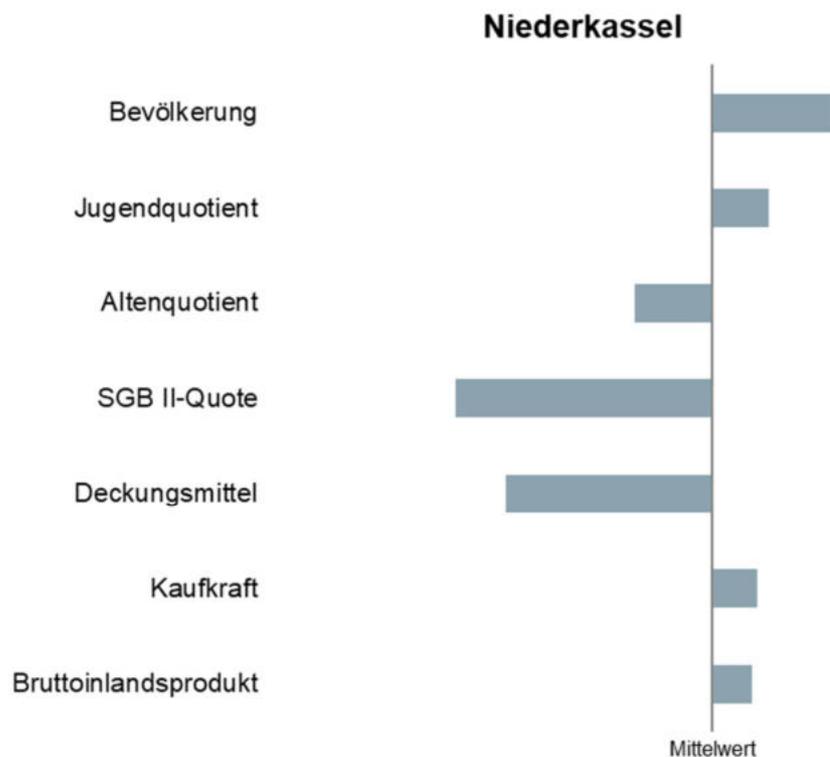
Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei der Korruptionsprävention. Hier sollte unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter künftig eine Schwachstellenanalyse durchgeführt werden. Außerdem sollten in der Dienstanweisung Korruption zum Thema Sponsoring mögliche Haftungsrisiken vertraglich ausschließen werden. Für das Nachtragswesen sollten Zuständigkeit und Verfahren in einer Dienstanweisung geregelt und das Nachtragswesen zentral organisiert werden.

0.2 Ausgangslage der Stadt Niederkassel

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Niederkassel. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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 Stadt Niederkassel 2018



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Mittelwert, der Ausschlag nach links unter dem Mittelwert.

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Niederkassel haben sich im interkommunalen Vergleich von ihrer grundsätzlichen Tendenz her gegenüber der letzten Prüfung nicht verändert.

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

Die strukturellen Merkmale zeigen überwiegend eine eher entlastende Wirkung, nur die Deckungsmittel³ stellen mit einem unterdurchschnittlichen Ergebnis eine eher belastende Wirkung dar.

Bei der Bevölkerungsentwicklung ging die Stadt Niederkassel zum Zeitpunkt der vorhergehenden Prüfung davon aus, dass zum 31. Dezember 2020 ein Bevölkerungsstand von rund 42.000 Einwohner erreicht werden könnte. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Bevölkerungszahlen war diese Annahme nachvollziehbar. Tatsächlich weist IT.NRW zum 31. Dezember 2020⁴ einen Bevölkerungsstand von 38.512 Einwohnern aus. Berücksichtigt werden muss hierbei, dass durch den Zensus 2011 für die Stadt über 1.000 Einwohner weniger ausgewiesen wurden. Von 2011 bis 2019 sind die Einwohnerzahlen wieder konstant gestiegen. Lediglich im Jahr 2020 wurde erstmalig seit dem Jahr 1987 (-4) wieder ein Bevölkerungsrückgang ausgewiesen (-156). Für den 01. Januar 2040 prognostiziert IT.NRW nun einen Bevölkerungsstand von 43.366 Einwohner.

Bei der Altersstruktur ist eine Veränderung eingetreten. Der Altenquotient⁵ ist von 30,9 Prozent im Jahr 2012 auf 33,5 Prozent gestiegen (2018). Der Jugendquotient⁶ von 34,8 Prozent auf 34,3 Prozent leicht gesunken.

Die Kaufkraft⁷ der Stadt ist zwar gegenüber der vorherigen Prüfung von 21.987 auf 25.328 Euro je Einwohner gestiegen, allerdings sind die Werte der Vergleichskommunen ebenfalls gestiegen. Der Mittelwert beträgt nun 24.087 Euro je Einwohner, während er zuvor nur 20.984 Euro je Einwohner betrug. Ähnlich sieht es bei den Deckungsmitteln der Stadt aus, die sich von 972 (Durchschnitt der Jahre 2009 - 2012) auf nun 1.184 Euro je Einwohner erhöht haben.

Auch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem⁸ ist gestiegen (von 65.124 auf 70.426 Euro), wie auch der Mittelwert der Vergleichskommunen (gestiegen von 60.896 auf 67.455 Euro)

Die SGB II-Quote⁹ ist von 5,1 auf 6,0 Prozent gestiegen, liegt aber weiterhin deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 8,4 Prozent.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die vorhergehende Prüfung wurde in der Zeit von Dezember 2013 bis August 2014 durchgeführt. Der Prüfungsbericht wurde im April 2015 einschließlich der Stellungnahmen der Verwaltung zunächst dem Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Niederkassel zugeleitet und dort

³ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird das arithmetische Mittel der Jahre 2015 - 2018 als Strukturmerkmal berechnet.

⁴ [Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen: Tabelle abrufen \(nrw.de\)](https://www.landesdatenbank.nrw.de)

⁵ Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁶ Jugendquotient: Anzahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁷ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2019' (Veröffentlichungsjahr)

⁸ Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2014-2017 des Kreises

⁹ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen

beraten. Anschließend wurde der Prüfungsbericht an den Rat weitergeleitet und dieser über die wesentlichen Inhalte der Prüfung und das Ergebnis der Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses unterrichtet. Der Bericht sowie die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses wurden zur Kenntnis genommen.

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

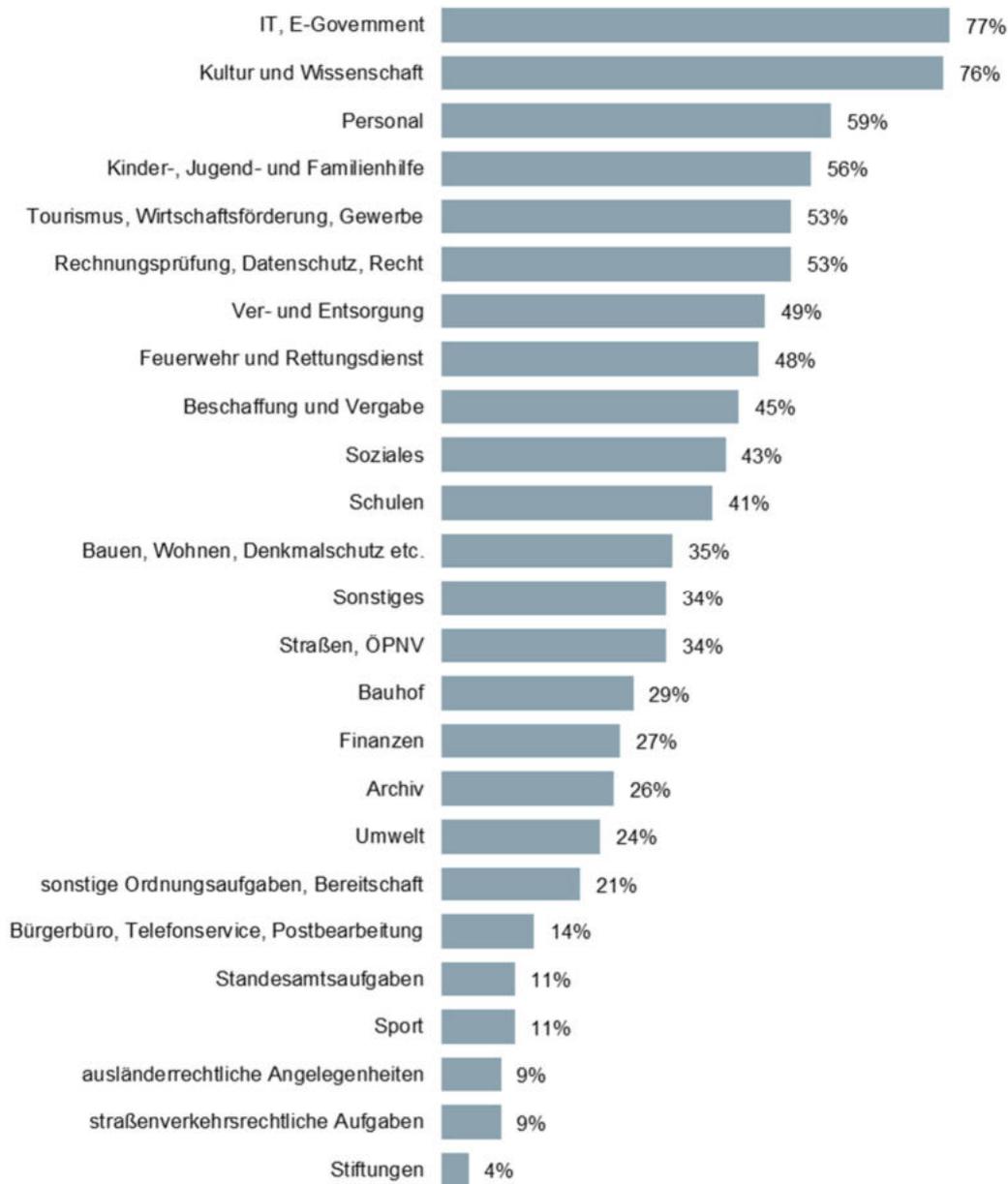
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

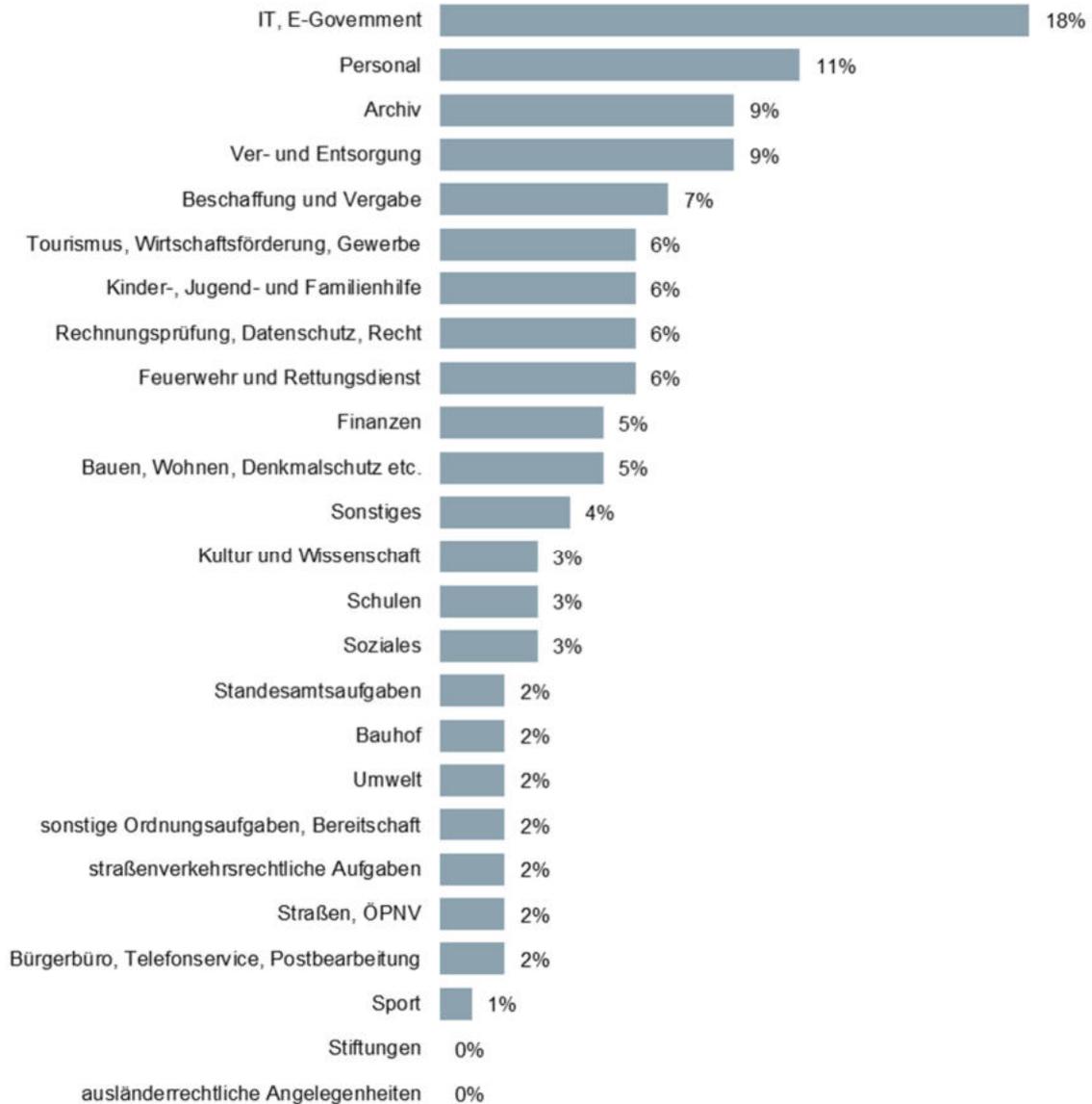


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

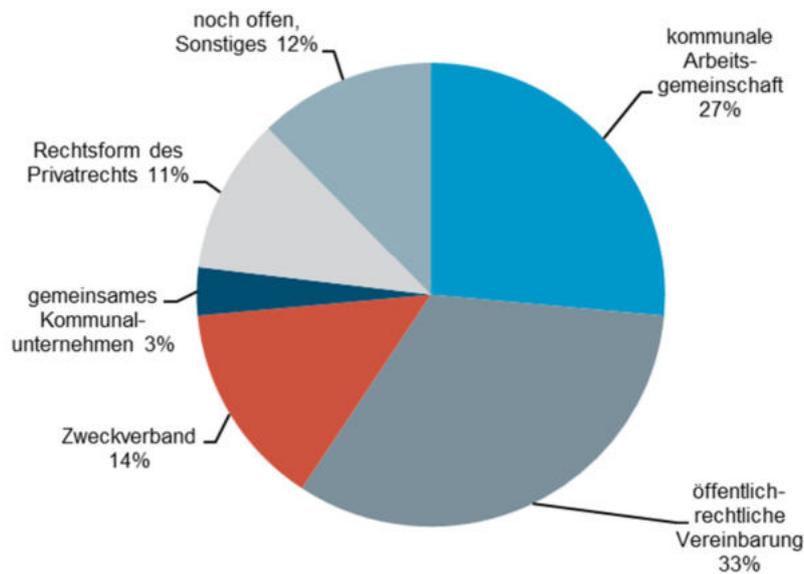


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rund ein Drittel der bisher befragten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

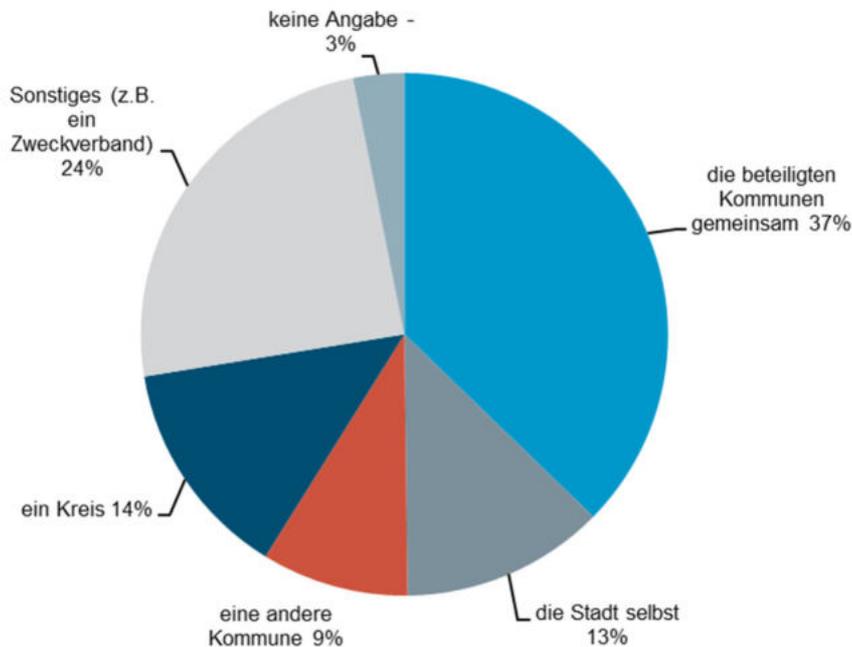


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

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

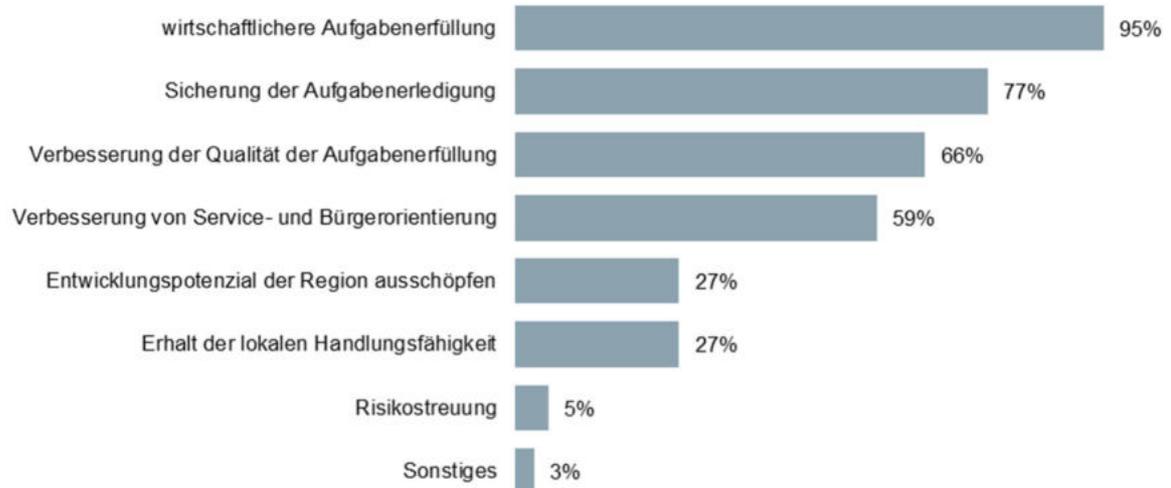


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in fast 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.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



Rund die Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen, klare Zielvorgaben und der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung werden 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.

Auffällig ist, 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 Niederkassel

Die Stadt Niederkassel arbeitet im Jahr 2021 in fünf Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich um

- Beihilfesachbearbeitung durch Rheinische Versorgungskassen
- gemeinsames Rechnungsprüfungsamt mit der Stadt Siegburg
- gemeinsames Archiv mit der Stadt Lohmar
- Mitglied im Zweckverband Civitec/Regio IT
- Volkshochschule Zweckverband Troisdorf/Niederkassel

Bis Ende 2020 bestand eine weitere IKZ mit der Stadt Troisdorf (gemeinsamer Ordnungsaußendienst), der aus personellen und wirtschaftlichen Gründen von der Stadt Troisdorf nicht fortgesetzt wurde. Ab dem Jahr 2021 führt die Stadt Niederkassel diesen wieder in Eigenregie durch.

Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung ist eines der wesentlichen Ziele der IKZ für die Stadt Niederkassel. Aus wirtschaftlichen Erwägungen hat die Stadt die IKZ des gemeinsamen Rechnungsprüfungsamtes mit der Stadt Siegburg zum 31. Dezember 2022 gekündigt. Die Stadt sieht trotz dieser Kündigung bei der örtlichen Rechnungsprüfung weiterhin das Potenzial für eine IKZ, sofern sich diese IKZ für die Kooperationspartner als wirtschaftlich sinnvoll erweist.

Darüber hinaus sieht die Stadt weitere Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit auf folgenden Themenfeldern: Kooperationen im Bereich der Baubetriebshöfe, der Bezügeabrech-

nung, gemeinsame Beschaffungsstelle, im Forderungsmanagement, einer gemeinsamen Digitalisierungsstrategie (z.B. Schul-IT) oder auch eine gemeinsame Vergabestelle. Eventuell wäre auch eine Zusammenlegung ganzer Organisationseinheiten zur weiteren Professionalisierung denkbar.

Damit die Projekte der IKZ dauerhaft zum Erfolg führen können, müssen laut Stadt bei den beteiligten Kommunen die gleichen Interessenlagen vorliegen, aber auch die Beschäftigten der beteiligten Kooperationspartner müssen sich mit dem Projekt identifizieren. Auch von Seiten der Politik müssen diese Kooperationen unterstützt werden. Mit zunehmenden finanziellen Engpässen und geringer werdenden Personalressourcen gewinnt die IKZ-Förderrichtlinie zunehmend an Bedeutung.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹⁰. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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.

¹⁰ KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 der Stadt Niederkassel wurde in der Zeit von Januar bis Oktober 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Niederkassel überwiegend das Jahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Julia Richter
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Bauaufsicht	Thomas Scharf
Vergabewesen	Thomas Scharf

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse in der Besprechung vom 23. November 2021 vorgestellt.

Herne, den 25. April 2022

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleiterin

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Die Stadt Niederkassel hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Hierdurch fehlen ihr zum Beginn des Haushaltsjahres Zielwerte für die Haushaltsbewirtschaftung. Im weiteren Verlauf unterrichtet sie die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der Haushaltswirtschaft. Diese sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.	
F2	In Niederkassel verbessern vor allem die konjunkturabhängigen und risikobehafteten Erträge der Gewerbesteuer, der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Schlüsselzuweisungen die Jahresergebnisse. Daneben profitieren die Planergebnisse von den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG.	E2
F3	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Niederkassel deutlich. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	E3
F4	Die Stadt Niederkassel nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermitelakquise ist für konsumtive Förderprojekte noch optimierungsfähig.	E4.1
		E4.2
F5	Die Stadt Niederkassel hat kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie für konsumtive Förderprojekte noch weiterentwickeln.	E5.1

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt sollte - soweit nicht bereits praktiziert - Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
	E5.2	
Beteiligungen		
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel ergeben.	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel sollte die Grunddaten wie Satzungen und Gesellschaftsverträge aller Beteiligungen zentral vorhalten um so einen schnellen Zugriff zu gewährleisten.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel ergeben.	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel sollte die Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH auch unterjährig in den Blick nehmen und regelmäßig an den Rat berichten.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel ergeben.	Die Stadt Niederkassel sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode interne und/oder externe Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.
Hilfe zur Erziehung		
F1	In Niederkassel sind präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden. Die Stadt evaluiert sie regelmäßig im Rahmen der Fortschreibung des Kinder- und Jugendförderplans. Indikatoren, die die Langzeitwirkung der Präventionsarbeit auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung misst, betrachtet sie allerdings nicht.	Die Stadt Niederkassel sollte Indikatoren erarbeiten, um die Wirkung von Prävention auf das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zu messen. Anhand von Zielwerten sollte sie regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen und die wesentlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.
F2	In Niederkassel sind gute strategische Grundlagen für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete vorhanden. Werte, an denen die Zielerreichung gemessen werden kann, hat die Stadt allerdings noch nicht erarbeitet.	Die Stadt Niederkassel sollte Zielwerte zu ihren Zielen erarbeiten. Sie sollte daran die Wirksamkeit der strategischen Entscheidungen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.
F3	In Niederkassel dient das Finanzcontrolling hauptsächlich der Budgetkontrolle. Aus-sagefähige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt die Stadt bislang nicht. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.	Die Stadt Niederkassel sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben, in regelmäßigen Berichten aufbereiten und mit Zielwerten vergleichen. Nur so kann sie bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.

Feststellung		Empfehlung
		Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung zu verbessern, sollte die Stadt Niederkassel alle Hilfearten im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig differenziert auswerten. Sie sollte sicherstellen, dass zukünftig alle Aufwendungen periodengerecht ausgewertet werden können. Nur so kann sie die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.
E3.2		
F4	Ein umfassendes Fachcontrolling konnte die Stadt Niederkassel noch nicht aufbauen. Bislang beschränken sich die Controllingtätigkeiten auf die Überprüfung der Passgenauigkeit der Hilfen sowie die Einhaltung von Verfahrensstandards. Fehlende aktuelle schriftliche Verfahrensstandards erschweren die Controllingtätigkeiten.	Die Stadt Niederkassel sollte die Aktualisierung der Verfahrensstandards forcieren. Sie sollte hieran die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards prüfen. Sie sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen sie die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte sie für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.
		Die Stadt Niederkassel sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.
E4.2		
F5	In Niederkassel liegen verbindliche schriftliche Verfahrensstandards grundsätzlich vor. Aufgrund umfangreicher organisatorischer Maßnahmen entsprechen sie jedoch nicht den aktuellen Arbeitsabläufen. Dies erschwert grundsätzlich eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Positiv bewertet die gpaNRW hingegen die sehr umfassenden und genauen Vorgaben zur Aktenführung.	Die Stadt Niederkassel sollte dringend auch ihre Prozessbeschreibungen aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und veränderte Arbeitsabläufe zeitnah eingearbeitet werden.
E5		
F6	Fehlende verbindliche Vorgaben zu zwingend einzuhaltenden Bearbeitungsfristen können die Steuerung erschweren. Zudem nimmt die Wirtschaftliche Jugendhilfe bislang nicht generell an den Fallkonferenzen teil. Hierdurch kann die wirtschaftliche Leistungsvergabe beeinträchtigt werden. Die abschließende verbindliche Leistungsentscheidung durch die Jugendamtsleitung sehen die schriftlichen Prozessdarstellungen aktuell nicht vor.	Die Stadt Niederkassel sollte ihre Verfahrensstandards vervollständigen und zwingend einzuhaltende Fristen ergänzen.
E6.1		
F6		Die Stadt Niederkassel sollte die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Fallkonferenzen verbindlich vorschreiben und so eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützen.
E6.2		
F6		Die Stadt Niederkassel sollte in den Prozessbeschreibungen die tatsächlich vorzunehmenden Arbeits- und Prüfungsschritte darstellen.
E6.3		

	Feststellung	Empfehlung
F7	Die Verfahrensstandards der Stadt Niederkassel stellen den Hilfeplanprozess nicht vollständig dar. Dies kann die Fallsteuerung beeinträchtigen. Das aktuell nicht vollständig nutzbare Anbieter- und Trägerverzeichnis kann zudem die wirtschaftliche Leistungsvergabe erschweren. Kritisch betrachtet die gpaNRW die teilweise Senkung von Standards bei der Fortschreibung stationärer Hilfen. Positiv bewerten wir hingegen die Budgetierung der Fachleistungsstunden bei ambulanten Hilfen.	Die Stadt Niederkassel sollte auch die Arbeitsschritte für die Zuständigkeitsprüfung im Sozialen Dienst in ihren Verfahrensstandards darstellen. Sie kann so ihr Wissensmanagement unterstützen. Um die Trägerswahl zu unterstützen, sollte die Stadt Niederkassel dringend ihr Anbieter- und Trägerverzeichnis aktualisieren. Sie sollte darin die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus eigener Zusammenarbeit darstellen.
E7.1		Die Stadt Niederkassel sollte alle stationären Hilfefälle möglichst wieder nach sechs Monaten fortschreiben. Sie kann so flexibler auf Veränderungen reagieren und Aufwendungen reduzieren.
E7.2		
E7.3		
E8	In Niederkassel macht die Wirtschaftliche Jugendhilfe Kostenerstattungsansprüche zeitnah und umfassend geltend. Fehlende schriftliche Verfahrensstandards können eine effektive und effiziente Bearbeitung jedoch erschweren.	Die Stadt Niederkassel sollte einen schriftlichen Prozess für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten und in der Jugendamtssoftware hinterlegen. Sie kann hierdurch die zeitnahe Geltendmachung der Ansprüche verbindlich vorschreiben und so eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung sicherstellen. Auch das Wissensmanagement wird so unterstützt.
E9	In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Niederkassel ist eine Vollzeit-Stelle für überdurchschnittliche 152 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.	Die Stadt Niederkassel sollte auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Personalrichtwert festlegen und die Personalausstattung regelmäßig überprüfen. Zusätzliche Stellenanteile sollte sie auch für einen Ausbau der Controllingtätigkeiten nutzen.
E10	Die Stadt Niederkassel verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei hilfeplanbezogener Betrachtung sind die Aufwendungen hingegen überdurchschnittlich. Eine nach Hilfeart differenzierte Betrachtung der Aufwendungen nimmt die Stadt Niederkassel im Rahmen des Finanzcontrollings nicht vor. Dies erschwert die Steuerung.	Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen sollte die Stadt Niederkassel die einzelnen Hilfearten im Rahmen des Controllings differenziert betrachten. Nur so kann sie Fehlentwicklungen frühzeitig feststellen und entsprechend gegensteuern.
E11	Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle entlastet den Fehlbetrag. Die Stadt Niederkassel betrachtet die Entwicklung der Fallzahlen im Rahmen des Controllings bislang nur anlassbezogen.	Die Stadt Niederkassel sollte die Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig betrachten.

Feststellung		Empfehlung
F12	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Niederkassel leicht überdurchschnittlich. Eine zunehmende Bedeutung nehmen jedoch Unterbringungen in sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften ein. Die Auswirkungen dieser Entwicklung kann die Stadt aufgrund der fehlenden Controllingtätigkeiten nicht transparent darstellen.	E12 Die Stadt Niederkassel sollte Fallzahlen und Aufwendungen der Vollzeitpflege im Rahmen ihrer Controllingtätigkeiten differenziert betrachten. Aufgrund der steigenden Bedeutung sollte sie die Unterbringung in Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften gesondert analysieren.
F13	Eine unterdurchschnittliche Falldichte entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Innerhalb eines Jahres sind die Fallzahlen aber zum Teil deutlich gestiegen.	E13 Die Stadt Niederkassel sollte die Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig differenziert auswerten. Nur so kann sie die Wirksamkeit ihrer strategischen Maßnahmen feststellen und bei negativen Entwicklungen zeitnah gegensteuern.
F14	Die Stadt Niederkassel verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen je Hilfefall für die Erziehung in einer Tagesgruppe.	E14 Die Stadt Niederkassel sollte dringend die Erziehung in einer Tagesgruppe im Rahmen ihrer Controllingmaßnahmen genauer betrachten. Sie sollte die Ergebnisse trägerbezogener Auswertungen auch im Rahmen von Qualitätsdialogen erörtern und so versuchen einen weiteren Anstieg der Tagessätze zu verhindern.
F15	Die Stadt Niederkassel gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII. Sie ergeben sich aus der vermehrten Inanspruchnahme professioneller Pflegestellen und sozialpädagogischer Lebensgemeinschaften.	E15 Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Niederkassel die Vollzeitpflege differenziert im Rahmen des Controllings betrachten und analysieren. Dabei sollte sie nach den unterschiedlichen Formen der Vollzeitpflege unterscheiden. Nur so kann sie die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.
F16	Die Stadt Niederkassel gehört bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die niedrige Falldichte wirkt sich jedoch entlastend auf den Fehlbetrag aus. Die Stadt profitiert von vergleichsweise kurzen Verweildauern. Um Rückführungsarbeit zu verbessern, prüft die Stadt die Belegung einer Fünftages-Gruppe.	E16.1 Die Stadt Niederkassel sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Sie kann so auch ihr Wissensmanagement verbessern.
		E16.2 Die Stadt Niederkassel sollte eine mögliche Belegung in einer 5-Tages-Gruppe eng im Rahmen des Finanz- und Fachcontrollings begleiten. Sie sollte diesen Ansatz anhand von Finanz- und Qualitätskennzahlen regelmäßig evaluieren. Bei Fehlentwicklungen sollte die Stadt frühzeitig entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.
F17	Die Stadt Niederkassel verzeichnet hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitung. Eigene Verfahrensstandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe hat die Stadt noch nicht erarbeitet. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren. Eine differenzierte Betrachtung erfolgt im Rahmen des Controllings nicht.	E17.1 Die Stadt Niederkassel sollte dringend Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe etablieren. Darin sollte sie insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung differenziert darstellen.

Feststellung		Empfehlung
		<p>Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung sollte die Stadt Niederkassel die Einrichtungen von Poollösungen dringend forcieren. Hierdurch kann sie auch die Qualität der Leistungserbringung steigern.</p> <p>Die Stadt Niederkassel sollte die Entwicklungen in der Eingliederungshilfe im Rahmen des Controllings differenziert betrachten. Nur so kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern, beispielsweise in Form einer Rückkehr zur Spezialisierung.</p>
F18	Nieder-kassel gehört bei den Hilfen für junge Volljährige zu den 25 Prozent der Vergleichs-kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere Probleme bei der Vervollständigung führen zu längeren Verweildauern und damit zu hohen Aufwendungen bei der Heimerziehung.	<p>E17.2</p> <p>E17.3</p> <p>E18</p> <p>Um die Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII zu senken, sollte die Stadt Niederkassel dringend die Vervollständigung forcieren. Sie sollte entsprechende Maßnahmen in ihre Verfahrensstandards aufnehmen und im Rahmen des Fachcontrollings regelmäßig evaluieren.</p>
Bauaufsicht		
F1	Durch den organisatorisch vorgegebenen Prozess im Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Niederkassel die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 häufig nicht ein. Zudem macht sie von der gesetzlich vorgeschriebene Rücknahmefiktion selten Gebrauch.	<p>E1.1</p> <p>E1.2</p> <p>Die Stadt Niederkassel sollte künftig die qualifizierte Vorprüfung innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von zwei Wochen durchführen und ihren organisatorischen Ablauf hierzu entsprechend optimieren.</p> <p>Die Stadt Niederkassel sollte fehlende Unterlagen zur Vervollständigung der Bauanträge künftig immer mit konkreter Fristsetzung anfordern. Hierbei sollte sie die Bauwilligen auf die gesetzlich vorgeschriebene Rücknahmefiktion hinweisen und eine Rechtsbehelfsbelehrung anfügen. Die sich aus der BauO NRW ergebene Rechtsfolge sollte sie konsequent umsetzen.</p>
F2	Die Stadt Niederkassel kann die Zahl der zurückgenommenen und zurückgewiesenen Bauanträge nicht benennen. Die Internetseiten bieten Optimierungspotenzial.	<p>E2</p> <p>Die Stadt Niederkassel sollte ihre Internetseiten um Informationen zum Baugenehmigungsverfahren ergänzen und interaktive Formulare dort platzieren, wo sie ein Antragsteller erwartet. Dies kann auch über Verweise (Links) geschehen.</p>
F3	In den Geschäftsprozessen der Bauaufsicht liegen Optimierungspotenziale sowohl beim Workflow, den Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip als auch bei der Pflege der Fachsoftware.	<p>E3.1</p> <p>Die Stadt Niederkassel sollte ihre Arbeitsabläufe bei eingehenden Bauanträgen verschärfen, um den Prozess des Genehmigungsverfahrens nicht unnötig auszubremsen und Fristen einzuhalten. Hierzu sollte sie auf die allgemeinen Eingangsbestätigungen und die aufeinanderfolgende Sichtung mehrerer Hierarchieebenen verzichten.</p>

Feststellung		Empfehlung
		Die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel sollte ihre Fachsoftware zeitnah vollumfänglich nutzen und hierzu auch Checklisten einbinden, um eine gleichbleibende Sachbearbeitung zu gewährleisten.
		Die Stadt Niederkassel sollte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnissen regeln und dabei in allen Fällen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellen.
F4	Die Bauaufsicht Niederkassel bearbeitet ihre Fälle derzeit noch vollumfänglich in Papierform. Damit nutzt sie derzeit nur wenige Vorteile, die sich durch die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben können.	Die Stadt Niederkassel sollte die in der Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware möglichst zeitnah vollumfänglich nutzen und das Beteiligungsverfahren künftig ausschließlich digital durchlaufen. Zudem sollte sie den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems diskutieren, welches idealerweise auch eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht bietet.
F5	Die Stadt Niederkassel verwendet in der Bauaufsicht bisher keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung. Mit einem Berichtswesen könnte sie die Transparenz ihrer Arbeit erhöhen.	Die Stadt Niederkassel sollte für die Bauaufsicht Ziele definieren und deren Erreichung durch Kennzahlen mit festgelegten Zielwerten messen. Mit einem Berichtswesen sollte sie zudem die Entwicklung der Kennzahlen analysieren und die Ergebnisse zu Steuerungszwecken verwenden.
Vergabewesen		
F1	Die Stadt Niederkassel führt Vergaben derzeit dezentral in den jeweiligen Fachbereichen durch.	Die Stadt Niederkassel sollte künftig Vergaben aller Fachbereiche ab einer von ihr zu bestimmenden Wesentlichkeitsgrenze über eine zentrale Vergabestelle abwickeln und die Verwendung der Fachsoftware zwingend vorschreiben. Hierdurch kann sie Synergien nutzen und die Abwicklung von Vergaben verbessern.
F2	Zur Korruptionsprävention ergeben sich in Niederkassel Optimierungsbedarfe bei den Regelungen sowie der Durchführung einer Schwachstellenanalyse.	Die Stadt Niederkassel sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Die Stadt sollte eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten ernennen.
		Die Stadt Niederkassel sollte die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung zur Erfüllung der §§ 8, 16 und 17 KorruptionsbG NRW in einer Dienstanweisung regeln.
F3	Den grundsätzlichen Umgang mit Sponsoringverträgen hat die Stadt in ihrer Dienstleistungsanweisung geregelt. Optimierungsmöglichkeiten liegen in Zuständigkeitsregelungen, im Ausschluss von Haftungsrisiken und in der Transparenz.	Die Stadt Niederkassel sollte regeln, wie sie entgegenkommene Sponsoringleistungen aus Gründen der Transparenz veröffentlichen möchte. Zudem sollte sie die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung regeln, den Fachbereich Finanzen und Steuern einbinden und mögliche Haftungsrisiken vertraglich ausschließen.

Feststellung		Empfehlung
F4	Die Stadt Niederkassel weist höhere Abweichungen vom Auftragswert aus als die meisten Vergleichskommunen.	
F5	Die Stadt Niederkassel hat das Nachtragswesen bisher nicht zentral organisiert. Jede fünfte Maßnahme weist Nachtragsaufträge über zehn Prozent auf.	E5 Die Stadt Niederkassel sollte für das Nachtragswesen Zuständigkeit und Verfahren in einer Dienstanweisung regeln und das Nachtragswesen im Idealfall zentral organisieren. Zumindest sollte sie Nachträge zentral erfassen und auswerten können.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel 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			▲

Durch den Verzehr der Ausgleichsrücklage unterliegt der Haushalt der Stadt Niederkassel der Genehmigungspflicht des Rhein-Sieg-Kreises. Die Stadt ist damit nicht uneingeschränkt handlungsfähig.

Obwohl Niederkassel in den Jahren 2016, 2018 und 2019 positive Jahresergebnisse darstellen kann, beträgt der **Saldo der Jahresergebnisse** von 2013 bis 2020 rund -11,8 Mio. Euro. Er hat das Eigenkapital weiter gemindert. Die **Eigenkapitalausstattung** ist seit 2018 unterdurchschnittlich und wird sich aufgrund der Haushaltsplanung weiter verschlechtern.

Spiegelbildlich dazu hat die **Verschuldung** in den vergangenen Jahren zugenommen. Sowohl die Investitionskredite, als auch die Liquiditätskredite werden planmäßig bis 2025 deutlich ansteigen. Das schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Aufgrund der Altersstruktur besteht für das Gebäude- und Straßenvermögen die **Gefahr von Reinvestitionsbedarfen**.

Die **strukturelle Haushaltssituation** ist defizitär. Das verdeutlicht das strukturelle Ergebnis. Dies liegt für 2020 bei -4,4 Mio. Euro. Es zeigt, dass die Stadt die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre vor allem durch die gute konjunkturelle Lage erzielt hat.

Es besteht für die Stadt Niederkassel ein **hoher Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Das gilt vor allem in Hinblick auf das sich mindernde Eigenkapital, die steigende Verschuldung und den zukünftigen Liquiditätsbedarf.

Dies zeigen auch die aktuellen Entwicklungen. Die haushaltswirtschaftlichen Belastungen der Corona-Pandemie verschlechtern die **Planwerte**. Ohne die außerordentlichen Erträge nach § 4 Abs. 5 NKF-CIG¹¹ ergäbe sich für die Jahre 2021 bis 2025 ein summiertes Defizit von rund 40,6

¹¹ Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Mio. Euro. Die Defizite betragen bis zu 10,0 Mio. Euro in der Spitze. Das zieht einen hohen Liquiditätsbedarf und eine weiter steigende Verschuldung nach sich. Die Planung ist überwiegend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW für die Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Niederkassel hielt die **gesetzlichen Fristen** zur Erstellung der Jahresabschlüsse bislang ein. Die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen überscheitet sie hingegen stets. Hierdurch fehlen ihr zum Beginn des Haushaltsjahres Zielwerte für die Haushaltsbewirtschaftung. Über ein quartalsweises Berichtswesen werden die Entscheidungsträger dennoch unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Sie können Maßnahmen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die **Konsolidierungsbemühungen** der Stadt Niederkassel bezogen sich bisher im Wesentlichen auf die Anhebung der Realsteuerhebesätze. Die verschlechterte konjunkturelle Lage erfordert weitere Konsolidierungsmaßnahmen, um die Ertragsausfälle und steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Aufwandsermächtigungen überträgt die Stadt Niederkassel nur in geringem Umfang ins Folgejahr. Ihre investiven **Ermächtigungsübertragungen** erhöhen hingegen die Haushaltsansätze deutlich, ausgeschöpft werden sie aber nicht einmal zur Hälfte. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte die Stadt Niederkassel einen zentralen Überblick auch über ihre konsumtiven Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Stadt sollte die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand aller abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren, soweit dies nicht bereits praktiziert wird.

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 Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen 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 Corona-bedingte Effekte die kommunalen Haus-

halte 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 Niederkassel ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Niederkassel 2013 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (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		HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt		HPI
2021	bekannt gemacht			HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Haushalt der Stadt Niederkassel ist genehmigungspflichtig. Damit ist die Stadt haushaltsrechtlich nicht uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Niederkassel 2013 bis 2021

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

*Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren 2013 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan.

Jahresergebnisse und Rücklagen Niederkassel 2013 bis 2020 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.578	-5.290	-2.359	301	-2.147	999	1.469	-1.165
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.284	2.994	635	936	0	999	1.258	92
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	79.891	79.582	78.870	78.980	77.802	77.912	79.106	79.027
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.578	-5.290	-2.359	301	-936	999	259	-1.165
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-1.586	-309	-712	110	33	110	-17	-79
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	-1.211	0	1.211	0

* Die gpaNRW hat das Jahresergebnis 2019 gem. § 96 Abs. 1 S. 3 GO anteilig mit der allgemeinen Rücklage und Ausgleichsrücklage verrechnet.

**Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses 2020 vorweg. Daher wurde das Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Niederkassel in Tausend Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

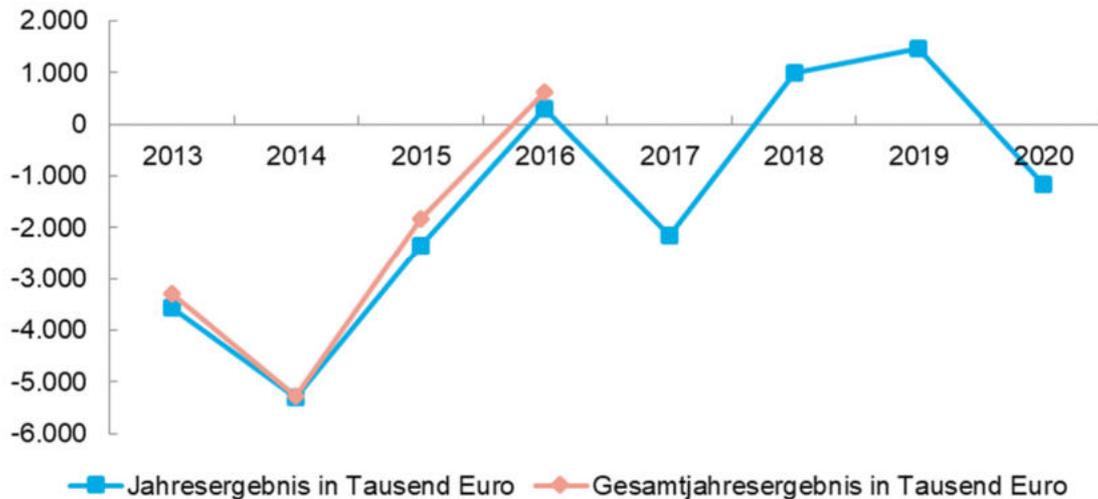
	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.011	-2.755	-1.935	-148	-4.921
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	76.108	73.353	71.418	71.270	66.349
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-92	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.919	-2.755	-1.935	-148	-4.921

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Niederkassel hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Diese beeinflusst vor allem das Jahresergebnis 2019 positiv. Die strukturelle Haushaltsituation ist defizitär.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2020



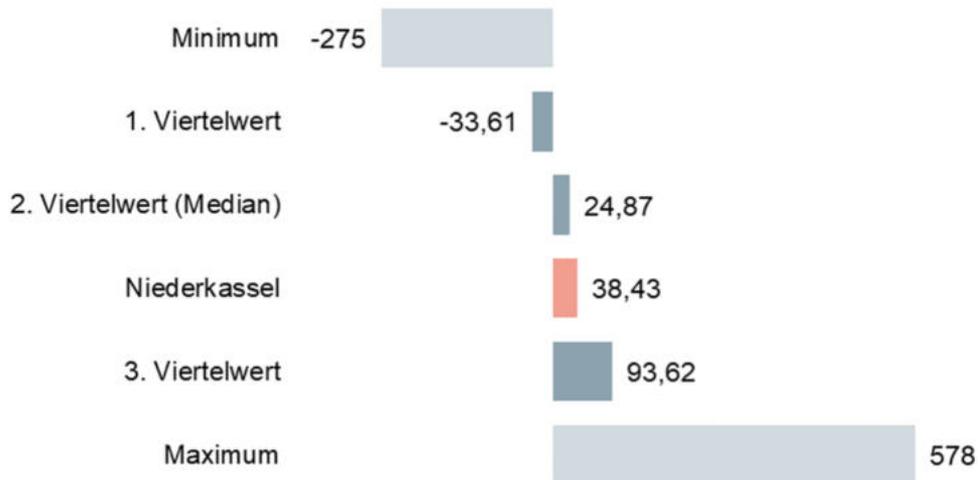
Die Jahresergebnisse der **Stadt Niederkassel** schwanken im Zeitverlauf. In den Jahren 2016, 2018 und 2019 konnte die Stadt positive Jahresergebnisse ausweisen. Einen maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Jahresergebnisse haben in Niederkassel die Gewerbesteuern, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen. Das Jahresergebnis 2020 ist erneut defizitär. Es beträgt -1,2 Mio. Euro und profitiert von außerordentlichen Erträgen zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen nach § 5 Abs. 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) in Höhe von 3,1 Mio. Euro. Ohne diese läge es bei -4,3 Mio. Euro.

Im Zeitverlauf stiegen die Gewerbesteuern und Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer überwiegend an. Im Jahr 2014 brach die Gewerbesteuer um 0,8 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr ein. Dies erklärt mitunter das gegenüber 2013 verschlechterte Jahresergebnis. Das Defizit des Jahres 2017 erklärt sich durch verminderte Schlüsselzuweisungen. Mit 3,1 Mio. Euro liegen diese 1,6 Mio. Euro unter dem Mittelwert der Jahre 2013 bis 2016. Im Jahr 2020 brachen vor allem die Gewerbesteuern und die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer aufgrund der Corona-Pandemie ein. Die Stadt Niederkassel kann hier nur noch Gewerbesteuern im Umfang von 9,3 Mio. Euro realisieren. Das sind ein Drittel weniger als noch im Vorjahr. Ab 2016 erzielte die Stadt hier aufgrund der guten konjunkturellen Lage stets mehr als 11,0 Mio. Euro. Kompensiert wurden die geringeren Gewerbesteuererträge in diesem Jahr durch Gewerbesteuerausgleichsleistungen, die Bund und Land in Höhe von 3,2 Mio. Euro geleistet haben.

Aufwandsseitig belasteten die Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Transferaufwendungen die Stadt Niederkassel zunehmend. Diese sind von 2013 bis 2020 um jeweils mehr als 50 Prozent gestiegen. Bei den Transferaufwendungen ist die Kreisumlage um 3,8 Mio. Euro (31,03 Prozent) gestiegen. Daneben sind vor allem die Sozialleistungen gestiegen, wie z. B. der Zuschussbedarf für die Kindertageseinrichtungen. Wir thematisieren die Sozialleistungen auch im Kapitel 1.4.2 „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“.

Nachfolgend stellen wir dar, wie sich das Jahresergebnis 2019 interkommunal im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen einordnet. Ein Vergleich für das Jahr 2020 ist nicht möglich, da noch nicht ausreichend Vergleichswerte für dieses Jahr vorliegen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 72 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ebenso schwankend wie die Jahresergebnisse positioniert sich die Stadt Niederkassel im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner. In vier von sieben Jahren (2014, 2016, 2017 und 2018) gehört sie zur schlechteren Hälfte der Vergleichskommunen, davon 2017 sogar zum schlechtesten Viertel. In den Jahren 2013, 2015 und 2019 konnte sich die Stadt Niederkassel im interkommunalen Vergleich hingegen besser positionieren. Sie gehörte hier zur besseren Hälfte und 2015 sogar zum besten Viertel der Vergleichskommunen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, sind die außerordentlichen Erträge nach § 5 Abs. 4 NKF-CIG sowie die gegenstehenden Haushaltsbelastungen, die nicht bereits in den vorgenannten Standardbereinigungen enthalten sind. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen Tabelle 3 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2020

Niederkassel	
Jahresergebnis	-1.165
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	27.968
Bereinigungen Sondereffekte	1.728
= bereinigtes Jahresergebnis	-30.861
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	26.482
= strukturelles Ergebnis	-4.379

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 3,2 Mio. Euro schlechter, als das von der Stadt Niederkassel ausgewiesene Jahresergebnis 2020. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Niederkassel aus Sicht der gpaNRW wider.

Die Modellrechnung zeigt, dass die letzten Jahresergebnisse der Stadt Niederkassel von konjunkturbedingt hohen Steuererträgen profitiert haben. Pandemiebedingt brechen die Steuererträge 2020 ein und liegen rund 1,3 Mio. Euro unter dem Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020. Die Schlüsselzuweisungen sind weiterhin rund 0,8 Mio. Euro höher, als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020. Aufwandsseitig sind die Steuerbeteiligungen aufgrund des Wegfalls des Fonds Deutsche Einheit nur noch etwa halb so hoch wie der Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020. Die Kreisumlage hat hingegen konstant zugenommen und ist 2020 rund 1,4 Mio. Euro als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020.

Es wird deutlich, dass die Haushaltssituation der Stadt Niederkassel ohne die konjunkturbedingt hohen Erträge schlechter ist. Durch die Corona-Pandemie sind 2020 Verschlechterungen eingetreten, die im Jahr 2020 noch kompensiert werden. Einerseits durch die Gewerbesteuerausgleichsleistungen, die auch in die Berechnung der Durchschnittswerte eingeflossen ist. Darüber hinaus hat die Stadt Niederkassel ihre pandemiebedingten Haushaltsbelastungen durch einen außerordentlichen Ertrag nach § 5 Abs. 4 NKF-CIG in Höhe von 3,1 Mio. Euro kompensiert.

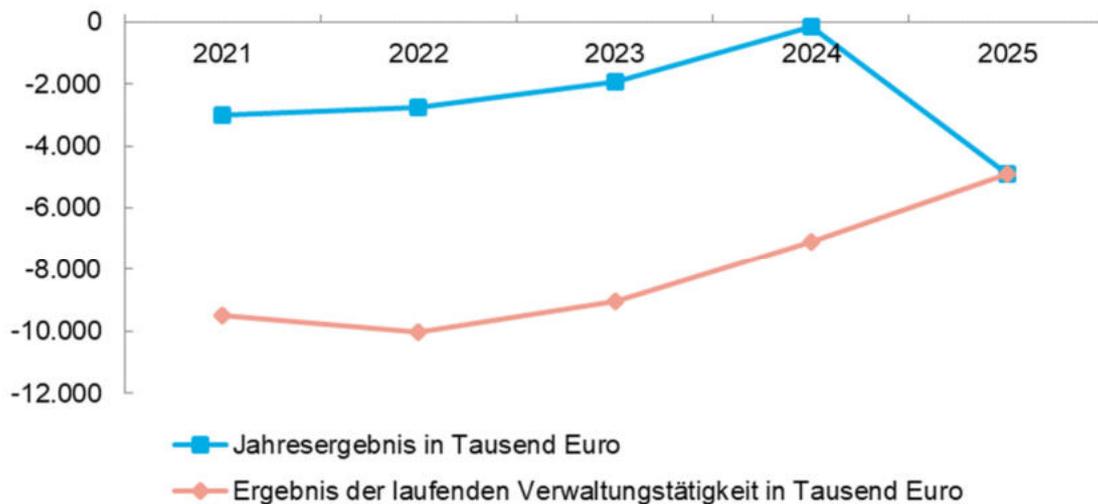
Die Stadt Niederkassel trifft selbst die Aussage, dass die Ertragsrückgänge nicht kurzfristig aufgeholt werden können.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie belasten die Planergebnisse der Stadt Niederkassel. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken enthält die Planung der Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können die geplanten Jahresergebnisse weiter verschlechtern.

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 Niederkassel in Tausend Euro 2021 bis 2025



Die **Stadt Niederkassel** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021/2022 für das Jahr 2025 ein Defizit von 4,9 Mio. Euro.

In den Jahren 2021 bis 2025 rechnet sie bei den Ergebnissen der laufenden Verwaltungstätigkeit mit Defiziten von bis zu 10,0 Mio. Euro in der Spitze. Über die haushaltsrechtlichen Regelungen des § 4 Abs. 5 NKF-CIG kann die Stadt jedoch in den Planjahren 2021 bis 2024 ihre Haushaltsbelastungen ausgleichen, die durch die Corona-Pandemie bedingt sind. Mit diesen außerordentlichen Erträgen kann die Stadt Niederkassel ihre für die Jahre 2021 bis 2025 geplanten Defizite um rund 27,8 Mio. Euro verbessern. Das summierte Defizit dieser Jahre beträgt damit rund -12,8 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 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Tau- send Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	7.885	9.522	1.637	3,84
Gewerbesteuern*	9.307 (11.125)	12.007	2.700 (882)	5,23 (1,54)
Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer*	23.873 (23.184)	29.657	5.784 (6.473)	4,43 (5,05)
Schlüsselzuweisungen*	6.362 (5.569)	10.987	4.625 (5.418)	11,55 (14,56)
sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	17.705	20.255	2.550	2,7
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	11.143	12.724	1.581	2,7
Übrige Erträge	18.900 (18.564)	13.197	-5.703 (-5.367)	-6,93 (-6,60)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	30.204	35.671	5.467	3,38
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.168	13.647	479	0,72
Steuerbeteiligungen*	721 (1.548)	858	137 (-690)	3,54 (-11,13)
Allgemeine Kreisumlage*	15.894 (14.606)	19.739	3.845 (5.133)	4,31 (6,21)
sonstige Transferaufwendungen	22.231	25.786	3.555	3,01
Übrige Aufwendungen	14.122 (14.583)	17.569	3.447 (2.986)	4,60 (3,80)

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 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 Analyse der Plandaten legt die gpaNRW ein besonderes Augenmerk auf die betragsmäßig großen Ertragspositionen:

Die **Gewerbesteuern** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und einzelner Unternehmen und unterliegen insoweit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Auch bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** besteht konjunkturbedingt ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Über diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken hinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Stadt Niederkassel nicht. Bei der Planung dieser Positionen hat die Stadt die Modellrechnung des Landes NRW berücksichtigt sowie Daten aus der aktuellen Steuerschätzung und den Orientierungsdaten des Landes NRW¹² zugrunde gelegt. Der deutliche Anstieg der Gewerbesteuern im Jahr 2022 von 13,34 Prozent (1,2 Mio. Euro) resultiert aus der geplanten Hebesatzerhöhung. Die Stadt plant ihre Hebesätze von 450 auf 490 v. H. Hebesatzpunkte zu erhöhen. Die Planung ist insoweit nachvollziehbar.

Ebenfalls nachvollziehbar und ohne zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ist die Planung der **Grundsteuer B**. Der deutliche Anstieg von rund 1,3 Mio. Euro (16,04 Prozent) im Jahr 2022 basiert auf der geplanten Hebesatzerhöhung. Die Stadt Niederkassel plant ihren Hebesatz für die Grundsteuer B von 600 auf 690 v. H. Hebesatzpunkte zu erhöhen. In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt sie die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses.

Die **Schlüsselzuweisungen** unterliegen grundsätzlich erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Unter anderem kann die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen als prognostiziert. Zudem plant die Stadt Niederkassel von 2023 bis 2025 Steigerungen gegenüber dem Vorjahr von jeweils mehr als elf Prozent jährlich. Sollten diese Erträge nicht in der geplanten Höhe realisiert werden, stellt dies ein großes Risiko für die geplanten Jahresergebnisse der Stadt Niederkassel dar. Bereits im Jahresabschluss 2020 lagen die erzielten Erträge mit einem Ergebnis von 6,4 Mio. Euro rund 0,9 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz (7,3 Mio. Euro).

Die geplante Erhöhung der übrigen **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** resultiert vor allem daraus, dass die Stadt Mehrerträge bei den Zuwendungen für die Offene Ganztageschule (OGS) und den Landeszuwendungen für die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen einplant. Bei beiden Positionen sind die Mehrerträge auf eine erhöhte Anzahl von zu betreuenden Kindern zurückzuführen. Im Falle der Kindertageseinrichtungen wirken sich zudem höhere Kindpauschalen und der Ausgleich für den Wegfall der Elternbeitragspflicht begünstigend auf die Höhe der Erträge aus. Mit den erhöhten Erträgen gehen jedoch ebenfalls erhöhte Aufwendungen einher. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW hier nicht.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den **übrigen Ertragspositionen** hindeuten, hat die gpaNRW nicht festgestellt.

Für die **Personalaufwendungen** berücksichtigt die Stadt Niederkassel für das Jahr 2021 eine Steigerung von 12,25 Prozent und für 2022 eine Steigerung von 2,26 Prozent. Enthalten sind neben den Besoldungs- und tariflichen Steigerungen (jeweils rund zwei Prozent) auch Mehraufwendungen für die Einrichtung neuer Stellen. In der mittelfristigen Planung kalkuliert die Stadt Niederkassel nur geringe Steigerungsraten von zum Teil weniger als ein Prozent. Da in diesem Zeitraum eine größere Anzahl von Beamten in den Ruhestand versetzt werden, plant die Stadt

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

verminderte Aufwendungen für die Zuführung zu Pensionsrückstellungen. Daneben kalkuliert sie für Besoldungs- und tarifliche Steigerungen Erhöhungen von nur rund 1,2 Prozent jährlich ein. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. Trotz der verschlechterten konjunkturellen Lage sieht allein der letzte Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst¹³ eine Entgelterhöhung von 1,4 Prozent im Jahr 2021 und 1,8 Prozent im Jahr 2022 vor. Auch trafen die Orientierungsdatenerlasse der letzten Jahre die Aussage, dass derart geringe Steigerungsraten nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar sind. Konsolidierungsmaßnahmen, die die geringen Steigerungen rechtfertigen, hat die Stadt Niederkassel nicht. Die gpaNRW sieht daher in den niedrigen Steigerungsraten der mittelfristigen Haushaltsplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Dieses wird nach Angaben der Stadt dadurch abgemildert, dass vor allem im Bereich der Kindertageseinrichtungen regelmäßig nicht alle Stellen besetzt sind.

Auch für die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Haushaltsansätze basieren auf den Mittelanmeldungen der Fachbereiche. Bis 2025 steigen sie gegenüber 2020 nur um 3,63 Prozent (0,5 Mio. Euro). Die Stadt plant rückläufige Aufwendungen für die Gebäude- und Straßenunterhaltung und berücksichtigt, wie bei der letzten Prüfung, keine Preissteigerungen. Bereits in vergangenen Jahren führte dies dazu, dass die Haushaltsansätze für die mittelfristige Planung im Ist nicht gehalten werden konnten.

Die eingeplante **Gewerbsteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entspricht der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Es besteht daher kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Kommunen und Gemeindeverbände haben sich nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Dieser erhöht den Mittelwert der Jahre 2016 bis 2020.

Auch die Planung der **Kreisumlage** ist plausibel und enthält keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Niederkassel hat diese auf Basis der Umlagesätze aus dem Entwurf des Doppelhaushalts 2021/2022 des Rhein-Sieg-Kreises und ihrer Umlagegrundlagen ermittelt. Bei der Kreisumlage bestehen allerdings allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. So hat auch die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet Einfluss auf die Höhe. Zudem könnte der Umlagebedarf und damit die Kreisumlage höher ausfallen.

Zu den **sonstigen Transferaufwendungen** zählen beispielsweise weitergeleitete Fördermittel für die OGS, die Elternbeiträge für die OGS, Betriebskostenzuschüsse an freie Träger, Leistungen der Jugendhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen, Hilfen in Tagespflegestellen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie steigen von 2020 bis 2025 um 3,6 Mio. Euro. Das sind 3,01 Prozent jährlich. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW hier nicht.

Die **übrigen Aufwendungen** hat die Stadt Niederkassel ohne erkennbare zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken geplant.

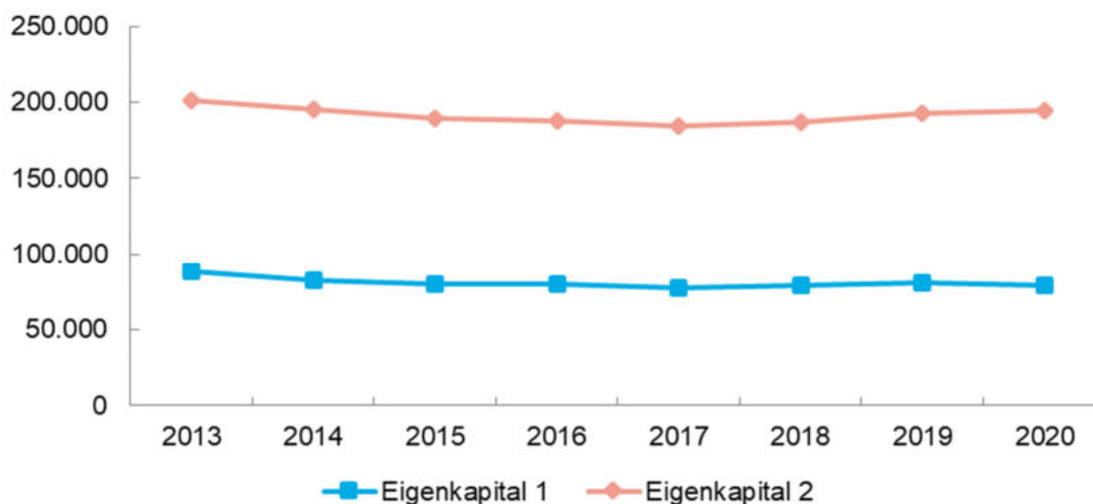
¹³ TVöD für den Bereich Verwaltung (TVöD-V) in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. 15 vom 25. Oktober 2020

1.3.4 Eigenkapital

- Ohne Sonderposten ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt Niederkassel unterdurchschnittlich. Die geplanten Fehlbeträge sowie die künftig zu kompensierenden außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG führen zu weiteren Haushaltsbelastungen, die den Eigenkapitalbestand gefährden.

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

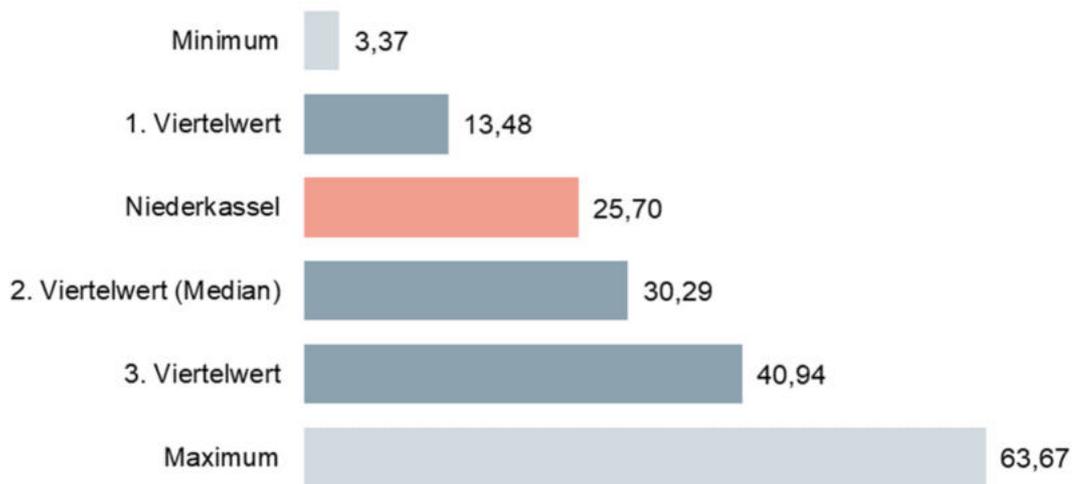
Eigenkapital Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2020



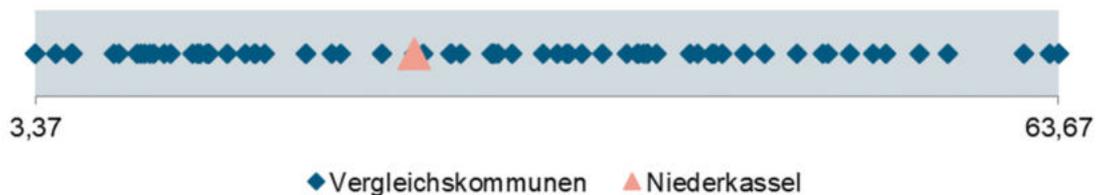
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Ausgehend von der Eröffnungsbilanz haben die Fehlbeträge bis 2020 rund 10,7 Mio. Euro des Eigenkapitals 1 der Stadt Niederkassel verzehrt. Zum 31. Dezember 2019 beträgt das Eigenkapital 1 noch 79,1 Mio. Euro. Es profitiert von dem Isolationsbetrag nach § 5 Abs. 4 NKF-CIG. Ohne diesen würde das Eigenkapital bereits im Jahr 2020 nur noch 76,0 Mio. Euro betragen. Für 2020 liegen die Eigenkapitalquote 1 bei 24,21 Prozent und die Eigenkapitalquote 2 bei 25,70 Prozent. Es gibt nicht ausreichend Vergleichswerte für einen interkommunalen Vergleich 2020, so dass wir auch diesen auf Basis des Jahres 2019 vornehmen:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit der Eigenkapitalquote 1 gehört die Stadt Niederkassel seit 2018 zur schlechteren Hälfte der Vergleichskommunen. Zuvor konnte sie sich im interkommunalen Vergleich noch zwischen dem zweiten und dritten Viertelwert positionieren. Unter Einbeziehen der Sonderposten stellt sich die Eigenkapitalsituation 2019 besser dar. Die Eigenkapitalquote 2 gehört mit 61,60 Prozent zur besseren Hälfte der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019

Niederkassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
61,60	17,20	41,23	54,61	67,20	86,86	71

Wie im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, plant Niederkassel bis einschließlich 2025 Fehlbeträge. Diese würden das Eigenkapital um weitere 12,8 Mio. Euro mindern. In den Jahren 2021 bis 2024 werden die geplanten Jahresergebnisse durch die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen in Höhe von 13,0 Mio. Euro begünstigt. Ohne diese rein buchungstechnischen Effekte ergäbe sich für die Planjahre ein kumuliertes Defizit von rund 40,6 Mio. Euro. Damit würde sich das Eigenkapital 1 unter strukturellen Gesichtspunkten von 79,1 Mio. Euro auf 38,5 Mio. Euro verringern. Beginnend mit dem Jahr 2025 muss die Stadt Niederkassel die Bilanzierungshilfe im Eigenkapital kompensieren: Entweder durch die erfolgsneutrale Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage im Jahr 2025 (§ 6

Abs. 2 NKF-CiG) oder mit einer erfolgswirksamen jährlichen Abschreibung über maximal 50 Jahre ab dem Jahr 2025 (§ 6 Abs. 1 NKF-CiG). Bei einer Abschreibung über die Dauer von 50 Jahren führt dies ab 2025 zu einer Belastung von 620.000 Euro jährlich, die die Stadt kompensieren muss. Gelingt die Kompensation nicht, reduziert sich das Eigenkapital weiter.

1.3.5 Schulden und Vermögen

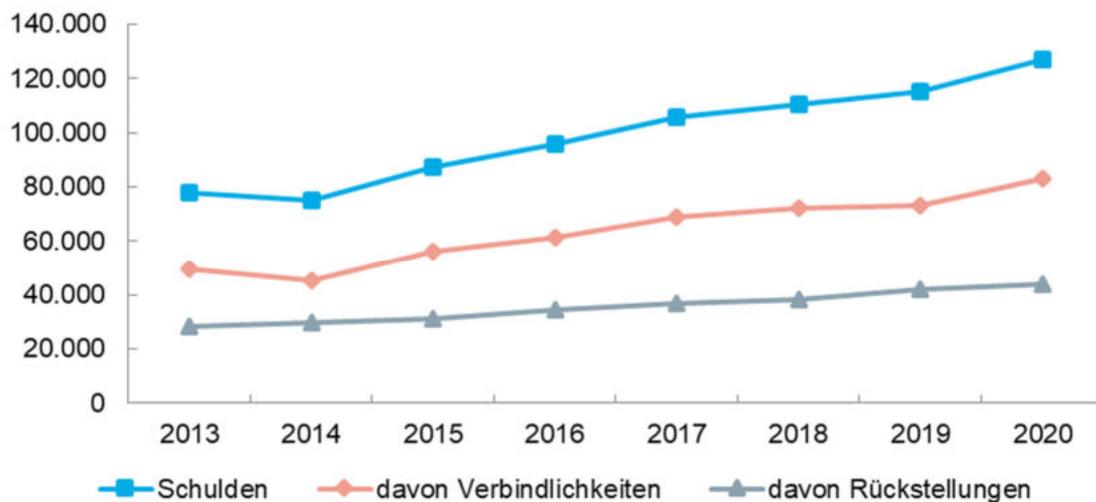
- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Niederkassel sind überdurchschnittlich. Sie schränken die Handlungsmöglichkeiten der Stadt ein. Planmäßig steigen sie sowohl im investiven, als auch im konsumtiven Bereich bis 2025 weiter an. Es besteht ein Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten zu senken.
- Die Altersstruktur des Vermögens deutet auf anstehende Reinvestitionsbedarfe 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 Gebührengleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Die Schulden der **Stadt Niederkassel** haben sich wie folgt entwickelt:

Schulden Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2020



Von 2013 bis 2020 sind die Schulden der Stadt Niederkassel um 49,2 Mio. Euro (63,24 Prozent) gestiegen. Dies ist vor allem auf einen Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten zurückzuführen. Diese haben sich im genannten Zeitraum mit 34,3 Mio. Euro (93,74 Prozent) annähernd verdoppelt. Mehr als die Hälfte der Darlehensaufnahmen betreffen dabei Kredite, die die Stadt Niederkassel zulässigweise für ihre Beteiligungen „Stadtentwicklungsgesellschaft

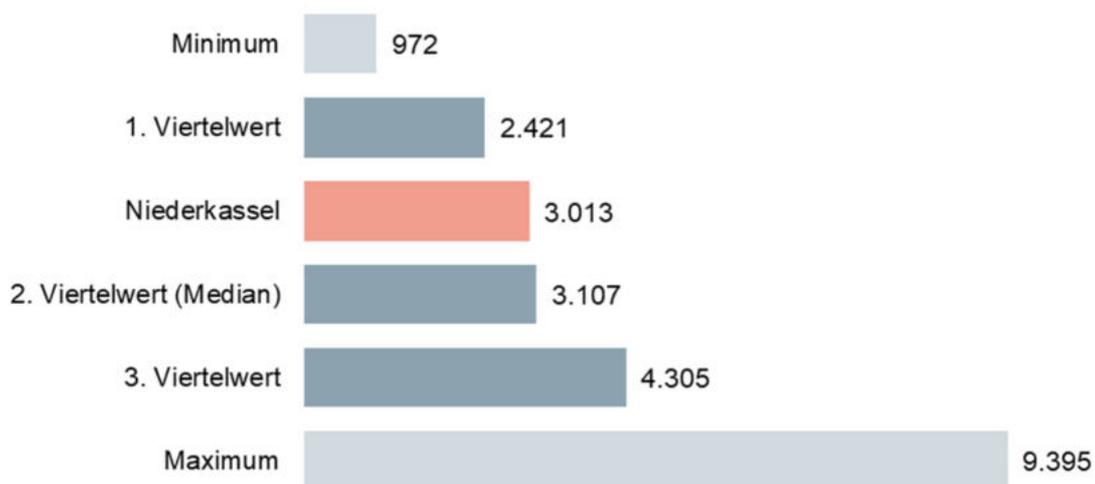
Niederkassel mbH“ und „Energieversorgung KG“ aufgenommen und weitergeleitet hat. Liquiditätskredite bilanziert die Stadt Niederkassel 2020 nur im Umfang von 0,3 Mio. Euro.

Auch die Rückstellungen haben von 2013 bis 2020 zugenommen. Gestiegen sind sowohl die Pensionsrückstellungen um 10,9 Mio. Euro (50,47 Prozent), als auch die Instandhaltungsrückstellungen um 2,2 Mio. Euro (41,09 Prozent) und die sonstigen Rückstellungen um 2,4 Mio. Euro (54,71 Prozent).

2019 sind mehr als die Hälfte aller Schulden in Niederkassel Verbindlichkeiten. Wir betrachten diese daher im Kapitel 1.3.5.1 ausführlicher.

Interkommunal verglichen gehört Niederkassel in allen Jahren zur Hälfte der Kommunen mit den geringsten Schulden je Einwohner. Mangels ausreichender Vergleichsjahre für das Jahr 2020, stellen wir nachfolgend den interkommunalen Vergleich der Schulden je Einwohner auf Basis des Jahres 2019 dar:

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen.

Auch bei den Gesamtschulden je Einwohner gehört Niederkassel in allen Jahren zur Hälfte der Kommunen mit den geringsten Gesamtschulden. Bislang hat Niederkassel nur die Gesamtabschlüsse bis 2016 aufgestellt.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016

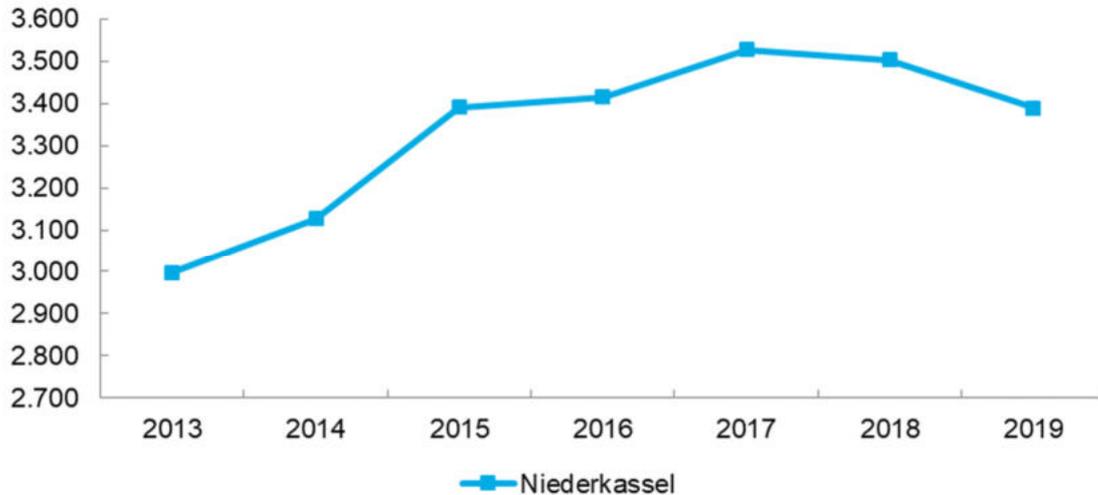
Niederkassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.412	1.771	3.232	4.535	5.745	14.270	56

Die Gesamtverbindlichkeiten haben mit 77,04 Prozent (3,4 Mio. Euro) ebenfalls den weitaus größten Anteil an den Gesamtschulden.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Verbindlichkeiten stellt die gpaNRW vorrangig auf die Gesamtverbindlichkeiten ab. Diese haben sich bei der Stadt Niederkassel wie folgt entwickelt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2019

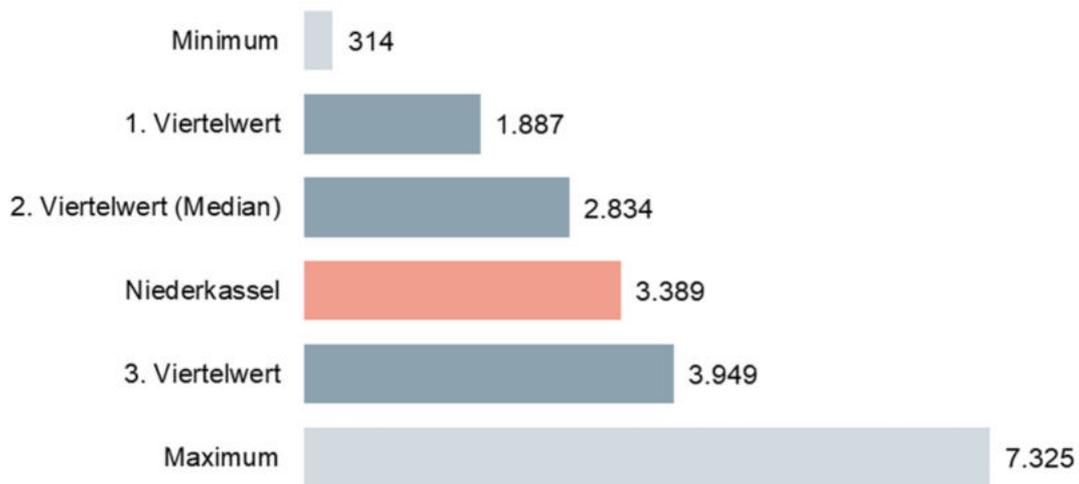


Anders als die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts, reduzieren sich die Gesamtverbindlichkeiten in den Jahren 2017 bis 2019 leicht um 3,9 Mio. Euro (2,95 Prozent). Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen sind in diesem Zeitraum ebenfalls gestiegen. Ein Teil davon sind jedoch Ausleihungen des Kernhaushalts, die als interne Verflechtungen bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune verrechnet werden und diese reduzieren. Die Ausleihungen betreffen die an die Beteiligungen weitergeleiteten Darlehen.

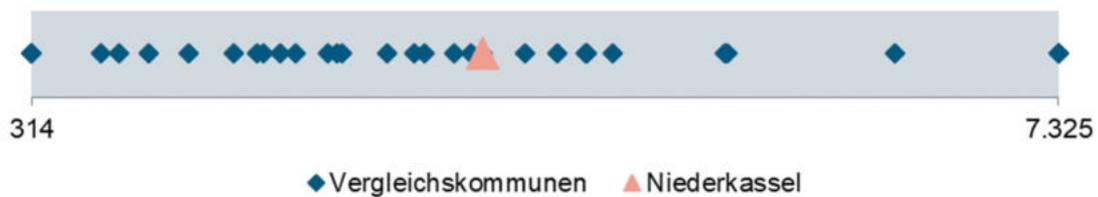
Die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune“ hat die gpaNRW für die Jahre 2017 bis 2019 hilfsweise berechnet. Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2016 konnte sie auf die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Niederkassel zurückgreifen. Für die Jahre 2017 bis 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen, wie den Ausleihungen, saldiert. Die Berechnung steht in der Tabelle 8 im Anhang.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer mittlerer kreisangehörigen 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 je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Niederkassel sind in allen Jahren überdurchschnittlich.

Die Salden der Finanzrechnung lassen Rückschlüsse auf die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten zu.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Niederkassel in Tausend Euro 2021 bis 2025

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.578	-8.171	-5.051	-2.946	-535
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-24.450	-27.387	-21.989	-18.654	781
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-30.028	-35.558	-27.040	-21.600	246
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	21.479	35.558	27.040	21.600	-246
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-8.549	0	0	0	0

Die Stadt Niederkassel plant für alle Planjahre negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in Summe von 22,3 Mio. Euro. Die Möglichkeit zur Isolierung der Corona-bedingten Schäden verbessert zwar die Jahresergebnisse in den Ergebnisplänen. Echte finanzielle Mittel, die

auch den Finanzplan entlasten, stehen dem jedoch nicht gegenüber. Das führt dazu, dass die Stadt Niederkassel nach dem Verzehr der liquiden Mittel wieder Liquiditätskredite aufnehmen muss. 2020 hat die Stadt Niederkassel noch liquide Mittel in Höhe von 8,5 Mio. Euro. Planmäßig wird die Stadt Niederkassel 2025 Liquiditätskredite in Höhe von rund 40,3 Mio. Euro bilanzieren.

Daneben kann die Stadt Niederkassel auch die geplanten Investitionen nur über Kreditaufnahmen finanzieren, was einen weiteren Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten zur Folge haben wird. Für die Jahre 2021 bis 2025 sieht die Finanzplanung der Stadt Niederkassel für investive Darlehen eine Nettoneuverschuldung von 42,3 Mio. Euro vor. 11,1 Mio. Euro davon entfallen auf Darlehensaufnahmen für die Beteiligungen. Die investiven Kreditaufnahmen wird die Stadt Niederkassel nur dann in geplanter Höhe benötigen, wenn sie auch die geplanten Investition planmäßig realisiert. Das war in den vergangenen Jahren nicht der Fall (siehe auch Kapitel 1.4.2 „Ermächtigungsübertragungen“).

Der geplante Anstieg der investiven und konsumtiven Kreditverbindlichkeiten führt zu steigenden Zinsbelastungen, die künftige Jahresergebnisse belasten werden.

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.

Die **Stadt Niederkassel** hat für ihre Gebäude eher lange Gesamtnutzungsdauern gewählt. Hierdurch reduziert sie die jährliche Belastung in der Ergebnisrechnung durch Abschreibungen. Auf der anderen Seite erhöht sich dadurch aber das Risiko eines vorzeitigen Anlagenabgangs und damit außerplanmäßiger Abschreibungen, wenn die Stadt die Instandhaltungsmaßnahmen nicht im notwendigen Maße durchführt.

Das Gebäude- und Straßenvermögen machen gemeinsam mehr als die Hälfte des städtischen Anlagevermögens aus. Daher analysiert die gpaNRW die Positionen weitergehend.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Niederkassel 2019

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		GND * Kommune	J. RND* Kommune 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	81	24	70
Verwaltungsgebäude	40	80	70	44	37
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	38	53
Schulen	40	80	74	38	49
Schulsporthallen	40	60	53	17	68
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	77	52	33
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	36	55
Hallenbäder	40	70	50	21	58

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Rein rechnerisch haben in Niederkassel viele Gebäude bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Von 2013 bis 2019 hat sich der bilanzielle Wert des Gebäudevermögens von 93,0 Mio. Euro auf 99,9 Mio. Euro erhöht. Die Stadt konnte den abschreibungsbedingten Werteverzehr kompensieren. Investiert hat sie vor allem für die Erweiterung und den Neubau von Kindertageseinrichtungen sowie die Erweiterung des Rathauses. Darüber hinaus hat sie aus strategischen Gründen im Zuge der Ortskernsanierung verschiedene Wohnhäuser erworben, die vorübergehend als Übergangwohnheime genutzt wurden und im Zuge der Stadtentwicklung abgerissen werden sollen. Ergänzend hat sie aber noch weitere Übergangwohnheime erworben oder errichtet.

Die Stadt schätzt den Zustand ihrer Gebäude überwiegend gut ein. Aufgrund des Alters einiger Gebäude geht sie davon aus, dass ein gewisser Reinvestitionsbedarf, zum Beispiel für die Sanierung von Fassaden, besteht. Einen größeren Reinvestitionsbedarf erwartet sie für den Gebäudebestand jedoch nicht. Sie unterhält ihre Gebäude regelmäßig. Dafür hat sie in den Jahren 2013 bis 2020 durchschnittlich 1,2 Mio. Euro jährlich aufgewandt. Wie im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ beschrieben, plant die Stadt einen Betrag von durchschnittlich 1,3 Mio. Euro auch für künftige Jahre für die laufende Gebäudeunterhaltung ein. Für notwendige, aber bislang unterlassene Instandhaltungen bildet die Stadt Niederkassel Instandhaltungsrückstellungen. Die größte Rückstellung betrifft mit einer Höhe von rund 2,0 Mio. Euro die bisher nicht durchgeführte Sanierung des Hallenbads.

Darüber hinaus plant die Stadt im Gebäudebereich auch zahlreiche investive Maßnahmen, die den Stand der Investitionskredite in künftigen Jahren erhöhen werden (vgl. Kapitel 1.3.5.2 „Sal-den der Finanzplanung, künftiger Finanzierungsbedarf) und zukünftige Jahresergebnisse durch Folgekosten (zum Beispiel höhere Zinsaufwendungen und bilanzielle Abschreibungen) belasten werden. Die größten Investition betreffen folgende Maßnahmen:

- Klimatisierung der Verwaltungsgebäude (1,3 Mio. Euro),

- Einbau einer neuen Mess- und Regeltechnik sowie einer neuen Lüftungsanlage im Gymnasium (1,0 Mio. Euro),
- Erweiterung des Schulzentrums Nord durch Neubau eines Erweiterungsgebäudes für Gesamtschule, den Neubau einer Mensa und einer Dreifachsporthalle (55,2 Mio. Euro),
- Neubau von Mensen an Grundschulen (9,8 Mio. Euro),
- Erweiterung der Kita Eifelstraße (2,2 Mio. Euro),
- Neubau des Feuerwehrgerätehauses Nord (2,9 Mio. Euro).

Anlagenabnutzungsgrad Infrastrukturvermögen Niederkassel 2019

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kommune	./ RND* Kommune 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	47	17	64

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Bei mittlerer Gesamtnutzungsdauer hat ein Großteil des Straßenvermögens bereits mehr als die Hälfte seiner Lebensdauer überschritten.

Von 2013 bis 2020 konnte Niederkassel den abschreibungsbedingten Werteverzehr des Straßenvermögens nicht kompensieren. Der bilanzielle Wert des Straßenvermögens reduzierte sich in dieser Zeit um 8,1 Mio. Euro (10,79 Prozent).

Es besteht die Gefahr von ungeplanten Reinvestitionsbedarfen. Die Stadt Niederkassel kann derzeit keine belastbaren Aussagen zum tatsächlichen Zustand des Straßenvermögens treffen. Eine Straßendatenbank, die über Zustandsklassen informiert, hat sie nicht.

Auf Basis regelmäßiger Begehungen unterhält die Stadt das Straßenvermögen regelmäßig. Von 2013 bis 2020 lagen die durchschnittlichen Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenvermögens bei 0,5 Mio. Euro jährlich.

Den unzureichenden Wissensstand über den Zustand des Straßenvermögens möchte die Stadt Niederkassel zukünftig aufarbeiten und diesen systematisch erfassen, bewerten und digitalisieren.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Niederkassel die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW,

wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Niederkassel hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Hierdurch fehlen ihr zum Beginn des Haushaltsjahres Zielwerte für die Haushaltsbewirtschaftung. Im weiteren Verlauf unterrichtet sie die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der Haushaltswirtschaft. Diese sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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.

Während die **Stadt Niederkassel** die gesetzlichen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse in der Vergangenheit einhielt, überschritt sie stets die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde. Statt einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, zeigte die Stadt die Haushaltssatzungen erst im ersten Quartal des Haushaltsjahres an. Auch die ausgeweitete Frist des § 4 Abs. 6 NKF-CIG (1. März 2021) hielt sie nicht ein und zeigte die Haushaltssatzung für die Jahre 2021/2022 erst zum 29. März 2021 an. Durch die verspätete Aufstellung der Haushaltssatzung fehlen der Stadt zu Beginn des Haushaltsjahres Zielwerte für die Haushaltsbewirtschaftung.

Die Stadt führt ein Finanzberichtswesen. Dieses hat sie mittels Verfügung zum Berichtswesen vom 14. Mai 2008 geregelt. Sie berichtet quartalsweise an den Bürgermeister. Bei wesentlichen Abweichungen und bestehendem Handlungsbedarf informiert sie zudem den Rat. Seit Beginn der Corona-Pandemie ist dies regelmäßig der Fall.

Die Berichte erstellt der Fachbereich Finanzen auf Basis der Angaben der Fachbereiche. Diese berichten über eingetretene bzw. sich abzeichnende Abweichungen von den Haushaltsansätzen sämtlicher Erträge und Aufwendungen sowie konsumtiver und investiver Einzahlungen und Auszahlungen von jeweils mehr als 10.000 Euro. Die Berichte enthalten Prognosen zum Jahresende.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In Niederkassel verbessern vor allem die konjunkturabhängigen und risikobehafteten Erträge der Gewerbesteuer, der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Schlüsselzuweisungen die Jahresergebnisse. Daneben profitieren die Planergebnisse von den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG.

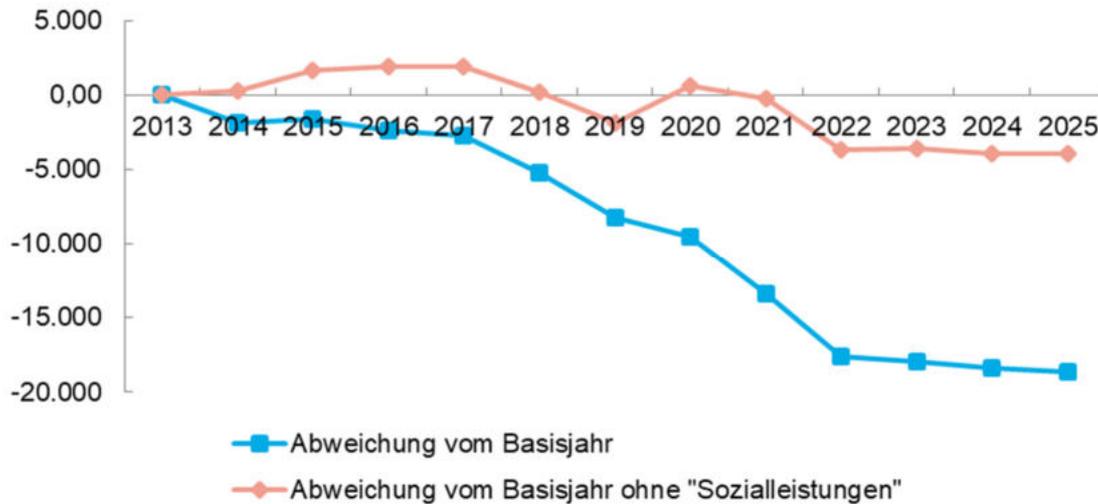
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben damit im Zeitverlauf nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag berücksichtigen. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Stadt Niederkassel** ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge als Sondereffekt bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2025



2013 bis 2020 Ist-Daten, 2021 bis 2025 Plan-Daten

Ausgehend vom Basisjahr 2013 verläuft der Trend der bereinigten Jahresergebnisse (blaue Linie) negativ. Dies gilt sowohl für die Ist-Jahre bis 2020, als auch für den weiteren Planungszeitraum bis 2025. Das bereinigte Jahresergebnis ist 2025 rund 18,7 Mio. Euro schlechter als 2013.

Die Grafik zeigt, dass die Stadt Niederkassel im bereinigten Bereich die steigenden Aufwendungen nicht durch Verbesserungen kompensieren kann. Neben den konstant steigenden Personalaufwendungen tragen vor allem die ansteigenden „Sozialleistungen“ mit einem Anteil von rund 14,7 Mio. Euro zu dieser negativen Entwicklung bei. Insbesondere die Zuschussbedarfe für die Kindertageseinrichtungen sowie die Leistungen zur Förderung junger Menschen steigen konstant. Daneben belasten aber auch die Leistungen für Asylbewerber den städtischen Haushalt.

Ohne die Sozialleistungen kann die Stadt ihre bereinigten Ergebnisse in den Jahren 2013 bis 2018 sowie 2020 gegenüber dem Basisjahr verbessern bzw. unter Einbeziehung der Sozialleistungen bis einschließlich 2017 auf konstantem Niveau halten. Einen positiven Einfluss hat dabei vor allem die Anhebung der Realsteuerhebesätze im Jahr 2015 (vgl. Kapitel 1.4.2.1 „Auswirkungen der Realsteuern“).

Die geplante Hebesatzerhöhung ab dem Jahr 2022 trägt dazu bei, die negative Entwicklung in der Planung abzufangen. Ebenfalls positiv wirken sich hier die geringen Steigerungsraten aus, die die Stadt bei den Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ansetzt. Diese sind jedoch nicht mit echten Konsolidierungsmaßnahmen verbunden und unterliegen den im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ beschriebenen Risiken. Für eine Trendwende sind weitere Maßnahmen erforderlich.

Die tatsächlichen Ergebnisse entwickeln sich positiver als die bereinigten Ergebnisse. Auch wenn die Stadt Niederkassel nur in den Jahren 2016, 2018 und 2019 Jahresüberschüsse erzielen konnte, kann sie ihre originären Jahresergebnisse fast über den kompletten Zeitraum hinweg gegenüber dem Jahr 2013 verbessern. Das zeigt, dass die Jahresergebnisse der Stadt

Niederkassel wesentlich auf den Erträgen und Aufwendungen beruhen, die die gpaNRW bereinigt hat und auf die die Stadt nur geringen Einfluss nehmen kann. Das sind neben den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG vor allem die Gewerbesteuer, die Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind entsprechend risikobehaftet. Die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie bestätigen dieses Risiko.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.

Dadurch könnte sie bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation schnell und koordiniert reagieren. In Hinblick auf die unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung (vgl. Kapitel 1.3.4 „Eigenkapital“) und die steigenden Verbindlichkeiten (vgl. Kapitel 1.3.5 „Schulden und Vermögen“) ist für die Stadt Niederkassel eine Risikoversorge sinnvoll.

Verbesserungen kann die Stadt, wie für das Jahr 2022 geplant, auch über höhere Erträge aus den Realsteuern erzielen. Bevor sie deren Steuerhebesätze erhöht, sollte sie nach § 77 GO NRW jedoch auch andere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

2015 hat die Stadt Niederkassel ihre Hebesätze zum letzten Mal erhöht. Den Hebesatz der Grundsteuer A hat sie von 260 auf 270 v. H. Hebesatzpunkte angehoben, den Hebesatz der Grundsteuer B von 440 auf 600 v. H. Hebesatzpunkte und die Gewerbesteuer von 440 auf 450 v. H. Hebesatzpunkte.

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

Hebesätze in v. H. 2020

	Stadt Niederkassel	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	270	343	359	298
Grundsteuer B	600	625	582	548
Gewerbesteuer	450	492	462	413

Die Stadt Niederkassel plant ihre Hebesätze zum 01. Januar 2022 zu erhöhen. Der Hebesatz der Grundsteuer A soll dann 300 v. H. Hebesatzpunkte betragen, der der Grundsteuer B 690 v. H. Hebesatzpunkte und der der Gewerbesteuer 490 v. H. Hebesatzpunkte.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Niederkassel hat ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22. Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung geregelt.

→ **Feststellung**

Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Niederkassel deutlich. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

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

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

Die **Stadt Niederkassel** hat die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen mit Verfügung vom 11. Dezember 2014 geregelt. Mit Ausnahme der Budgets der Feuerwehr, Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder schließt die Stadt die Übertragung von konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen grundsätzlich aus. Eine Übertragung ist nach der Verfügung nur dann zulässig, wenn hierfür ein sachlich nachgewiesener Grund oder eine rechtliche Verpflichtung vorliegt. Hierzu ist von den Fachbereichen ein Antrag zu stellen. Die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen bleiben dann bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar. Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen sind übertragbar und bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlungen für ihren Zweck verfügbar. Auch für diese ist von den Fachbereichen ein Antrag zu stellen. Über die Anträge zur Übertragung von Ermächtigungen entscheidet die Kämmerin. Sie kann die Ermächtigungsübertragung davon abhängig machen, ob sie mit der Haushaltslage vereinbar ist. Die Ermächtigungsübertragungen werden dem Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Ordentliche Aufwendungen Niederkassel 2013 bis 2020

Grundzahlen / Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	63.092	63.430	70.453	77.348	82.879	86.272	92.509	92.535
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	199	335	162	243	199	158	188	440
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,32	0,53	0,23	0,31	0,24	0,18	0,20	0,48
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	63.292	63.765	70.615	77.591	83.078	86.430	92.697	92.975

Grundzahlen / Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,31	0,53	0,23	0,31	0,24	0,18	0,20	0,47
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	61.414	65.323	70.294	78.440	80.948	85.305	92.855	95.224
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,03	102,44	99,55	101,09	97,44	98,70	100,17	102,42

Die Stadt wendet die Möglichkeit der Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich restriktiv an. Die übertragenen Ermächtigungen erhöhten die fortgeschriebenen Ansätze zu maximal 0,53 Prozent. Dennoch gehört die Stadt Niederkassel im interkommunalen Vergleich 2019 zur Hälfte der Kommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen (ordentlichen Aufwendungen) je Einwohner.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Für das Jahr 2020 lagen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen. Davon haben 22 Kommunen keine konsumtiven Aufwandsermächtigungen übertragen.

Investive Auszahlungen Niederkassel 2013 bis 2020

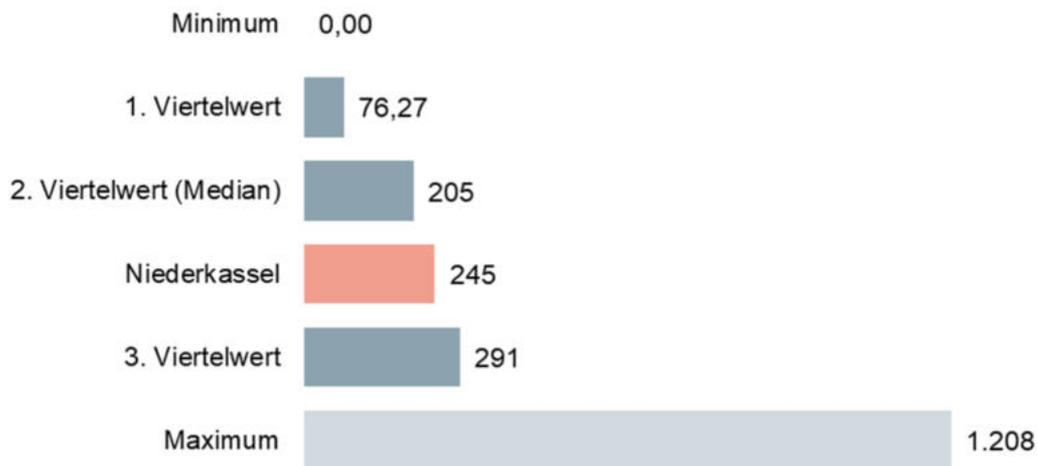
Grundzahlen / Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	20.005	2.734	12.747	17.653	20.849	15.523	27.791	27.554

Grundzahlen / Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.198	7.455	1.919	3.577	5.577	10.144	9.374	6.494
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	20,98	272,64	15,05	20,26	26,75	65,35	33,73	23,57
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	24.204	10.189	14.666	21.230	26.426	25.667	37.165	34.048
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	17,35	73,16	13,08	16,85	21,10	39,52	25,22	19,07
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	9.496	7.162	11.124	10.696	12.007	14.069	15.883	15.145
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	39,23	70,29	75,85	50,38	45,44	54,81	42,74	44,48

Die Stadt Niederkassel hat in den Jahren 2013 bis 2020 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 6,1 Mio. Euro übertragen. Je Einwohner sind das rund 159 Euro.

Im interkommunalen Vergleich positioniert Niederkassel sich wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



Für das Jahr 2020 lagen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.

Der Vergleich zeigt auf, dass Niederkassel mehr investive Auszahlungen überträgt, als die Hälfte der übrigen 63 mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. 2019 hat sie ihren Haushaltsansatz hierdurch um ein Drittel und 2020 um ein Viertel erhöht.

Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Stadt Niederkassel 2019 und 2020 nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. Im Durchschnitt aller Jahre beansprucht die Stadt die fortgeschriebenen Ansätze zu etwas mehr als der Hälfte. Dies zeigt, dass die Stadt Niederkassel stets deutlich mehr Investitionen einplant, als sie anschließend umsetzt (siehe auch Teilbericht Vergabewesen, 5.5 „Bauinvestitionscontrolling“). Damit agiert sie ähnlich, wie andere Kommunen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019

Niederkassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,74	15,50	33,79	42,52	53,02	95,29	63

Die niedrige Inanspruchnahme begründet die Stadt damit, dass die Maßnahmen sich aus verschiedenen Gründen verschoben haben.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigefügt ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Niederkassel sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Niederkassel nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist für konsumtive Förderprojekte noch optimierungsfähig.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über

mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Stadt Niederkassel** hat das Fördermittelmanagement vor etwa 30 Jahren im Fachbereich Finanzen zentralisiert. In diesem Zuge hat sie auch die strategische Vorgabe formuliert, dass bei jeder Investitionsmaßnahme bereits vor Vergabe eines Planungsauftrages die Zuschussfähigkeit zu prüfen ist. Dieses Vorgehen räumt der Fördermittelakquise Bedeutung ein und schafft Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte ihre strategischen Vorgaben zur standardisierten Prüfung der Förderfähigkeit auf Unterhaltungsmaßnahmen ausweiten.

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Über das zentrale Fördermittelmanagement akquiriert Niederkassel investive Fördermittel. Konsumtive Förderungen akquirieren hingegen vorrangig die dezentralen Fachbereiche. Bei Bedarf unterstützt die zentrale Stelle diese dabei beratend.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Niederkassel gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück, wie Newsletter oder Förderdatenbanken. Daneben greift sie auch auf externe Beratungsangebote zurück.

Das zentrale Fördermittelmanagement hat bereits einen guten Überblick über die investiven Förderprojekte der Stadt. Ein zentraler Überblick über die konsumtiven Förderprojekte fehlt der Stadt Niederkassel jedoch bislang. Erst ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte auch einen umfassenden Überblick über ihre größeren konsumtiven Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Niederkassel Förderungen zu erzielen. Sie tauscht sich bereits vor Antragstellung mit den Fördergebern über die Fördermaßnahme und den Antrag aus, um die Chance auf eine Förderzusage zu erhöhen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie für konsumtive Förderprojekte noch weiterentwickeln.

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

Die Stadt Niederkassel bewirtschaftet ihre investiven Fördermittel zentral. Dazu protokolliert das zentrale Fördermittelmanagement wesentliche Informationen zu den investiven Förderprojekten in einer Excel-Datei. Die Datei enthält Angaben zur Maßnahme, der Zuwendungssumme und wesentlichen Fristen und Zweckbindungsfristen. Angaben zum Förderprogramm und der Förderquote sowie Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid würden den Informationsgehalt der Datei noch erweitern.

Auf die Datei haben alle Mitarbeiter des Fachbereichs Finanzen Zugriff. Dies erleichtert einen personenunabhängigen Wissenstand zu den Förderprojekten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte auch die Informationen zu wesentlichen konsumtiven Maßnahmen in die zentrale Datei einpflegen und auch den handelnden Akteuren aus anderen Fachbereichen ein Zugriffsrecht auf die Datei einrichten.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Niederkassel bislang nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Über die großen Fördermaßnahmen berichtet die Stadt bereits im Zuge der Projektentwicklung. Sie händigt den Fraktionsvorsitzenden auch die Förderbescheide zur Information aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte - soweit nicht bereits praktiziert - Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand aller abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Stadt Niederkassel hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Hierdurch fehlen ihr zum Beginn des Haushaltsjahres Zielwerte für die Haushaltsbewirtschaftung. Im weiteren Verlauf unterrichtet sie die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der Haushaltswirtschaft. Diese sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.	53		
F2	In Niederkassel verbessern vor allem die konjunkturabhängigen und risikobehafteten Erträge der Gewerbesteuer, der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Schlüsselzuweisungen die Jahresergebnisse. Daneben profitieren die Planergebnisse von den außerordentlichen Erträgen nach dem NKf-CiG.	54	E2	56
F3	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Niederkassel deutlich. Die Stadt nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	57	E3	60
F4	Die Stadt Niederkassel nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist für konsumtive Förderprojekte noch optimierungsfähig.	60	E4.1	61
			E4.2	61
F5	Die Stadt Niederkassel hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie für konsumtive Förderprojekte noch weiterentwickeln.	62	E5.1	62

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert - Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	62
		E5.2		

Tabelle 2: NKf-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Niederkassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,61	90,57	97,87	101	103	122	72
Eigenkapitalquote 1	25,70	3,37	13,48	30,29	40,94	63,67	71
Eigenkapitalquote 2	61,60	17,20	41,23	54,61	67,20	86,86	71
Fehlbetragsquote	k.A.						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	34,45	0,00	28,02	33,93	39,80	51,29	71
Abschreibungsintensität	7,79	0,37	5,87	7,47	8,32	12,78	70
Drittfinanzierungsquote	51,39	12,32	46,42	53,77	67,88	106	70
Investitionsquote	186	29,41	77,11	118	155	472	69
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	92,88	51,33	79,07	88,73	97,21	132	70
Liquidität 2. Grades	150	8,64	27,73	71,22	168	1.228	70
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,91						
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,22	1,59	3,44	7,00	12,09	32,00	70

Siehe Anmerkung im Tabellenfuß

Kennzahlen	Niederkassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	1,25	0,00	0,60	1,30	1,86	7,32	72
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	51,69	32,39	46,77	52,81	58,51	72,86	72
Zuwendungsquote	26,67	7,81	15,96	22,65	26,40	39,29	72
Personalintensität	30,65	12,74	17,61	20,84	23,53	31,24	72
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,90	8,48	12,89	16,38	18,57	31,64	72
Transferaufwandsquote	39,54	37,05	41,50	45,78	49,38	59,46	72

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) Niederkassel in Tausend Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	301	-2.147	999	1.469	-1.165	
Gewerbesteuer (4013)	11.068	10.059	11.829	13.361	9.307	11.125
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	20.117	21.280	22.431	23.170	22.136	21.827
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	908	1.130	1.428	1.583	1.737	1.357
Ausgleichsleistungen (405)	1.991	2.092	2.124	2.202	1.941	2.070
Schlüsselaufwendungen (4111)	5.452	3.146	5.485	7.401	6.362	5.569

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts- werte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0	77	176	0	51
Gewerbesteuerausgleichsleistungen (4131)	0	0	0	0	3.191	638
Summe der Erträge	39.536	37.706	43.374	47.895	44.673	42.637
Steuerbeteiligungen (534)	1.777	1.577	1.803	1.864	721	1.548
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	13.749	14.232	14.039	15.025	15.984	14.606
Summe der Aufwendungen	15.526	15.808	15.842	16.889	16.705	16.154
Saldo	24.010	21.897	27.531	31.006	27.968	26.482

Tabelle 4: Eigenkapital Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2020

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	88.175	82.576	79.505	79.916	77.802	78.911	80.363	79.119
Eigenkapital 1	88.175	82.576	79.505	79.916	77.802	78.911	80.363	79.119
Sonderposten für Zuwendungen	67.192	67.215	65.721	64.102	63.222	64.953	69.862	72.716
Sonderposten für Beiträge	46.311	45.561	44.308	44.315	43.782	42.834	42.368	42.711
Eigenkapital 2	201.678	195.352	189.534	188.333	184.806	186.698	192.592	194.546
Bilanzsumme	283.598	273.819	281.534	288.939	296.386	302.126	312.652	326.775

Tabelle 5: Schulden Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2020

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	36.575	35.729	44.203	45.331	50.554	53.796	62.044	70.860

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.000	800	0	5.000	5.190	5.288	276	261
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.678	3.298	3.044	2.790	2.663	2.283	2.029	1.776
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.253	903	1.554	849	1.527	1.646	1.413	1.405
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.232	1.097	2.025	1.828	1.409	1.290	2.018	2.133
Sonstige Verbindlichkeiten	2.211	1.662	1.621	1.663	1.838	1.772	3.553	4.008
Erhaltene Anzahlungen	1.309	1.516	3.438	3.893	5.616	5.941	1.980	2.583
Verbindlichkeiten	49.258	45.004	55.885	61.353	68.799	72.017	73.313	83.026
Rückstellungen	28.391	29.510	31.177	34.347	36.592	38.214	41.721	43.923
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	223	279	220	151	104	154	135	168
Schulden	77.873	74.793	87.282	95.851	105.495	110.385	115.169	127.117

Tabelle 6: Gesamtschulden Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2016

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	110.096	115.216	125.557	128.332
Rückstellungen	30.532	31.159	33.377	36.653
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	223	444	442	813
Gesamtschulden	140.851	146.819	159.376	165.798

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2016

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	88.327	97.127	106.931	105.633
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	9.859	5.700	3.822	8.206
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.678	3.298	3.044	2.790
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.542	2.263	3.524	2.542
Sonstige Verbindlichkeiten	4.371	4.148	4.323	5.020
Erhaltene Anzahlungen	1.319	2.681	3.913	4.141
Gesamtverbindlichkeiten	110.096	115.216	125.557	128.332

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Niederkassel in Tausend Euro 2017 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	68.799	72.017	73.313
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	202	106	20
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	11.143	18.182	23.786
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	87	65	217
Forderungen gegenüber Sondervermögen	101	77	595

Grunddaten Kernhaushalt		2017				2018				2019	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen		76.476				80.163				81.016	
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?		ja				ja				ja	
Wenn ja, in welcher Höhe?		285				440				185	
Verbindlichkeiten Konzern Kommune		133.457				133.311				129.526	

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2025

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-3.578	-5.290	-2.359	301	-2.147	999	1.469	-1.165	-3.011	-2.755	-1.935	-148	-4.921
Gewerbesteuer	7.756	6.914	8.382	11.068	10.059	11.829	13.361	9.307	9.031	10.236	10.666	11.316	12.007
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.908	17.870	19.484	20.117	21.280	22.431	23.170	22.136	22.658	23.451	24.858	26.425	28.089
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	714	737	881	908	1.130	1.428	1.583	1.737	1.653	1.468	1.501	1.534	1.568
Ausgleichsleistungen	1.801	1.850	1.977	1.991	2.092	2.124	2.202	1.941	2.240	2.788	2.883	2.961	3.041
Schlüsseluweisungen vom Land	4.144	4.705	4.658	5.452	3.146	5.485	7.401	6.362	8.817	7.958	8.844	9.887	10.987
Gewerbesteuerausgleichsleistungen	0	0	0	0	0	0	0	3.191	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	77	176	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	31.324	32.075	35.383	39.536	37.706	43.374	47.895	44.673	44.399	45.901	48.752	52.123	55.692
Steuerbeteiligungen	1.352	1.066	1.507	1.777	1.577	1.803	1.864	721	703	732	762	809	858
Allgemeine Kreisumlage	12.199	13.105	13.332	13.749	14.232	14.039	15.025	15.984	15.208	16.273	17.961	18.848	19.739

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summe der Aufwendungen	13.551	14.171	14.840	15.526	15.808	15.842	16.889	16.705	15.911	17.005	18.723	19.657	20.597
Saldo der Bereinigungen	17.773	17.904	20.543	24.010	21.897	27.531	31.006	27.968	28.488	28.896	30.029	32.466	35.095
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	0	0	1.728	6.433	7.273	7.345	7.147	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.351	-23.194	-22.902	-23.709	-24.044	-26.532	-29.537	-30.861	-34.741	-38.924	-39.309	-39.761	-40.016
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.843	-1.551	-2.359	-2.693	-5.181	-8.187	-9.510	-13.391	-17.574	-17.958	-18.410	-18.665

2013 bis 2020 Ist-Werte, ab 2021 Plan-Werte

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Niederkassel in Tausend Euro 2013 bis 2025

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-21.351	-23.194	-22.902	-23.709	-24.044	-26.532	-29.537	-30.861	-34.741	-38.924	-39.309	-39.761	-40.016
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.139	-1.503	-1.830	-708	-1.382	-1.334	-673	-2.383	-3.331	-3.275	-3.302	-3.313	-3.317
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-10.623	-12.381	-13.150	-15.368	-15.005	-15.787	-17.457	-19.515	-21.609	-22.363	-22.812	-22.982	-23.166
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.588	-9.310	-7.922	-7.634	-7.657	-9.411	-11.407	-8.963	-9.801	-13.287	-13.195	-13.466	-13.534

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	278	1.666	1.954	1.931	177	-1.819	625	-213	-3.699	-3.607	-3.878	-3.946

2013 bis 2020 Ist-Werte, ab 2021 Plan-Werte

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel 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 Beteiligungsstruktur der Stadt Niederkassel ist auf einem mittleren Niveau. Die Stadt ist an 14 Unternehmen beteiligt. Auf sechs dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Diese Beteiligungen werden auf zwei Beteiligungsebenen gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf einem mittleren Stand. Der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist in den Berichtsjahren auf einem mittleren Niveau. Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit 3,7 Mio. Euro pro Jahr.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel teilweise.

Zwar hält die Stadt Niederkassel die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor. Sie sollte jedoch auf eine stärkere Zentralisierung hinwirken. Die Beteiligungsberichte bis 2019 wurden in den Rat eingebracht. Weitere Berichte auf freiwilliger Basis erstellt die Stadt nicht. Sie sollte die Stadtentwicklungsgesellschaft auch unterjährig in den Blick nehmen und bei Bedarf an den Rat berichten.

Die Stadt Niederkassel sollte regelmäßige Schulungen, zumindest zu Beginn einer Wahlperiode, für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen anbieten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 14 Beteiligungen, welche auf zwei Ebenen gehalten werden. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Niederkassel** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 14 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit fünf Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

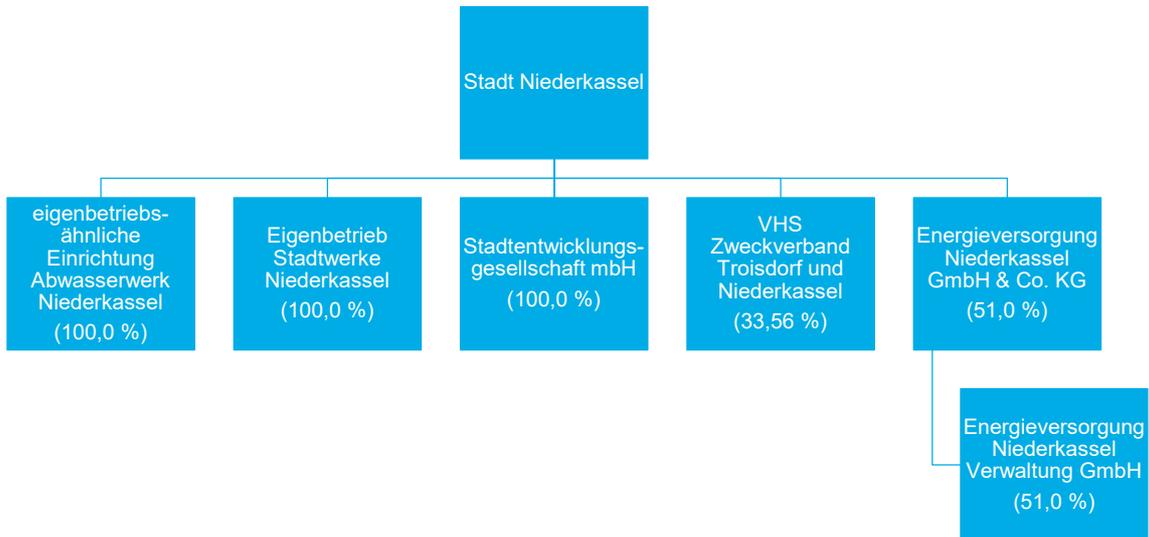
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

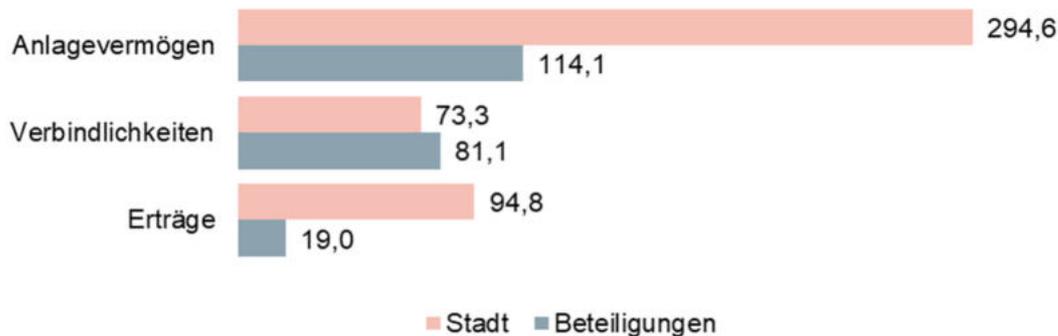
- Das Anlagevermögen und die erwirtschafteten Erträge der Beteiligungen befinden sich im Vergleich zur Stadt auf einem mittleren Niveau. Die Beteiligungen bilanzieren höhere Verbindlichkeiten als die Stadt. Hieraus ergibt sich eine mittlere wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Von besonderer Bedeutung ist die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk.

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

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

¹⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2019 weniger als halb so viel Anlagevermögens wie die Stadt Niederkassel. Davon entfällt mit 70,0 Mio. Euro ein wesentlicher Teil auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk für Kanalnetze und technische Anlagen. 19,1 Mio. Euro sind bei der Stadtentwicklungsgesellschaft mbH bilanziert. Hierbei handelt es sich um Grundstücke und Gebäude.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind in 2019 höher als die Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen 38,3 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk und 30,5 Mio. Euro auf die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH. Die Verbindlichkeiten steigen von 2017 bis 2019 leicht. Zu beachten sind bei der Stadtentwicklungsgesellschaft mbH die hohen Verbindlichkeiten und das sehr geringe Eigenkapital. Das Beteiligungsmanagement sollte die Bilanzen im Blick behalten und einer möglichen Überschuldung entgegenwirken.

Die Beteiligungen erwirtschaften nur rund ein Fünftel der Erträge der Stadt. Die meisten Erträge werden mit 10,2 Mio. Euro durch Gebühren der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk erwirtschaftet. Der Eigenbetrieb Stadtwerke erwirtschaftet 4,1 Mio. Euro Erträge. Hierbei handelt es sich um Erlöse aus den Bereichen Wasserwerk, Personenfähre und Photovoltaik.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Niederkassel wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Durchschnitt der Berichtsjahre um 4,1 Mio. Euro entlastet. Die Beteiligungen der Stadt Niederkassel haben 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 Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

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

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	459	431	478
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	1.377	1.501	1.315
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.158	1.969	2.271
Sonstige Erträge	435	429	446
Gesamtsumme	4.429	4.330	4.510

Insgesamt generiert die Stadt 4,8 Prozent ihrer ordentlichen Erträge¹⁵ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Den wesentlichen Anteil der Erträge aus Beteiligungen erwirtschaftet die Stadt aus Gewinnausschüttungen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk. Hierbei handelt es sich jährlich um die Eigenkapitalverzinsung. Die Konzessionsabgaben werden durch die Energieversorgung Niederkassel GmbH & Co. KG sowie der Eigenbetrieb Stadtwerke geleistet.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	394	388	404
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	117	117	117
Verlustübernahmen und -abdeckungen	622	2	3
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	1.133	507	524

Insgesamt generiert die Stadt 0,6 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen sehr geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

¹⁵ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um Leistungsbeziehungen zum Eigenbetrieb Stadtwerke und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk für den Bezug von Wasser sowie die Entsorgung von Abwasser. Bei den Zuschüssen und Umlagen handelt es sich um die Zweckverbandsumlage für den VHS Zweckverband Troisdorf und Niederkassel. Die Verlustübernahme in 2017 wurde an die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH geleistet.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	11.143	18.182	23.786
Bürgschaften (Stand 31.12.)	9.704	6.866	5.100
Gesamtsumme	20.847	25.048	28.886

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

Die Stadt Niederkassel hat an die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH ein Gesellschafterdarlehen ausgegeben, welches in 2019 23,1 Mio. Euro betrug. Sie übernimmt des Weiteren für die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Bürgschaften von 2,8 Mio. Euro sowie für die Energieversorgung Niederkassel GmbH & Co. KG von 2,3 Mio. Euro. Seit 2017 nehmen die Bürgschaften ab, jedoch steigen die ausgegebenen Gesellschafterdarlehen stark.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

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

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Niederkassel** ist operativ einem Sachbearbeiter im Bereich Finanzen zugeordnet und wird durch ihn wahrgenommen. Der erste Beigeordnete der Stadt ist Betriebsleiter der beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, Geschäftsführer der Stadtentwicklungsgesellschaft mbH sowie nebenamtlicher Geschäftsführer der Energieversorgung Niederkassel Verwaltung GmbH und der Energieversorgung Niederkassel GmbH & Co. KG. Die strategischen Entscheidungen sind hier zugeordnet.

Die Stadt Niederkassel hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge für die Beteiligungen über 20,0 Prozent Beteiligungsquote vor. Für Kleinstbeteiligungen wie die d-NRW AöR oder mittelbare wie die Energieversorgung Niederkassel Verwaltung GmbH werden diese Unterlagen nicht vorgehalten. Auskunftsgemäß können diese jedoch bei Bedarf unverzüglich beim zuständigen Vertreter des Verwaltungsvorstandes abgefragt werden. Eine Aktualisierung der Daten erfolgt über Mitteilung des ersten Beigeordneten an das Beteiligungsmanagement.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel sollte die Grunddaten wie Satzungen und Gesellschaftsverträge aller Beteiligungen zentral vorhalten um so einen schnellen Zugriff zu gewährleisten.

Die Anstellungsverträge liegen aufgrund der Besetzung der Betriebsleiter und Geschäftsführerposten mit einem städtischen Vertreter vor.

Die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen gehen dem Beteiligungsmanagement auf Anforderung vom ersten Beigeordneten zu. Dies ist in der Regel jedoch nicht der Fall.

Die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen werden vom Beteiligungsmanagement vorgehalten. Die Übersendung ist noch nicht überall automatisiert. Die Jahresabschlüsse werden dann spätestens zur Erstellung des Beteiligungsberichtes angefragt. Die Wirtschaftspläne werden für die Beteiligungen über 20 Prozent Beteiligungsquote vorgehalten. Diese werden in der Regel vom ersten Beigeordneten als Geschäftsführer an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet.

Die Jahresabschlüsse sowie Wirtschaftspläne werden digital übersandt bzw. angefragt. Diese werden dann auf einem Netzlaufwerk abgelegt, sodass ein Zugriff auch in Vertretungsfällen gewährleistet ist.

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

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel 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 Niederkassel** fügt die Beteiligungsberichte bis 2018 dem Gesamtabschluss bei. Zum Prüfungszeitpunkt waren die Beteiligungsberichte bis 2019 erstellt. Das Muster für den Beteiligungsbericht nach der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW Anlage 32 wurde erst im Jahr 2021 veröffentlicht. Die Stadt Niederkassel hat den Beteiligungsbericht 2019 deshalb noch nach ihrem alten Muster erstellt und im März 2021 in den Rat eingebracht. Die Stadt plant den Beteiligungsbericht 2020 im Januar 2022 in den Rat einzubringen und auch zukünftig diesen im letzten Quartal des Folgejahres oder Januar des übernächsten Jahres einzubringen.

Der Rat der Stadt Niederkassel hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses für 2019 beschlossen. Es ist auch für die Zukunft geplant, einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen.

Für die eigenbetriebsähnliche Einrichtungen Abwasserwerk der Stadt Niederkassel sowie den Eigenbetrieb Stadtwerke Niederkassel werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte informieren über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführung des Vermögensplanes. Im Bericht der Stadtwerke wird zusätzlich auf die drei Sparten Trinkwasserversorgung, Personenfähre und Photovoltaik eingegangen.

Die Stadt Niederkassel erstellt keine zusätzlichen Berichte auf freiwilliger Basis zu den Beteiligungen. Im Rahmen des städtischen Controllings wird dreimal pro Jahr zum unterjährigen Verlauf des städtischen Haushaltes berichtet. Bei Veränderungen auch im Zusammenhang mit den Beteiligungen, wie geringere Gewinnausschüttung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasser, würde die Stadt in diesem Rahmen an den Rat berichten.

Die Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH hat in den Betrachtungsjahren nur geringe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Jedoch besteht hier laut Gesellschaftsver-

trag eine Verlustübernahmeverpflichtung. Gemäß Jahresabschluss 2019 hat die Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH lediglich eine Eigenkapitalquote 1 von 0,49 Prozent bei 30,5 Mio. Euro Verbindlichkeiten (23,3 Mio. Euro Gesellschafterdarlehen der Stadt Niederkassel). Das Beteiligungsmanagement sollte diese GmbH laufend in den Blick nehmen und bei Abweichungen zum Wirtschaftsplan an den Rat berichten, sodass eventuelle Verluste frühzeitig kommuniziert werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel sollte die Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH auch unterjährig in den Blick nehmen und regelmäßig an den Rat berichten.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen nach Auskunft der Stadt direkt durch den Beigeordneten als Geschäftsführer der bedeutenden Beteiligungen an den Bürgermeister.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

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

Bei der **Stadt Niederkassel** sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands und Ratsmitglieder besetzt. In den meisten Gremien ist der Bürgermeister oder ein Beigeordneter vertreten. In nahezu jedes Beteiligungsgremium sind zusätzlich Ratsmitglieder entsandt.

Ein Beigeordneter ist Betriebsleiter der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk, des Eigenbetriebes Stadtwerke sowie der Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH und nebenamtlicher Geschäftsführer der Energieversorgung Niederkassel GmbH & Co. KG sowie der Energieversorgung Niederkassel Verwaltung GmbH. Der Bürgermeister ist Verbandsvorsteher des VHS Zweckverbandes Troisdorf und Niederkassel. Aufgrund dieser Besetzungen ist in allen Beteiligungen über 20 Prozent Beteiligungsquote eine frühzeitige Einflussnahme der Stadt sichergestellt. Somit werden die Interessen der Stadt bereits in den Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen berücksichtigt. Außerdem finden zu Einzelthemen Vorbesprechungen der Gremien statt.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode interne und/oder externe Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel ergeben.	79	E1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel sollte die Grunddaten wie Satzungen und Gesellschaftsverträge aller Beteiligungen zentral vorhalten um so einen schnellen Zugriff zu gewährleisten.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel ergeben.	80	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Niederkassel sollte die Stadtentwicklungsgesellschaft Niederkassel mbH auch unterjährig in den Blick nehmen und regelmäßig an den Rat berichten.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Niederkassel ergeben.	81	E3	Die Stadt Niederkassel sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode interne und/oder externe Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Im Jugendamt der **Stadt Niederkassel** fanden in den vergangenen Jahren umfangreiche personelle Umbrüche auf der Leitungsebene statt.

Im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung verzeichnet die Stadt im Vergleichsjahr 2019 trotz überdurchschnittlicher Aufwendungen je Hilfefall einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag.

Insbesondere die stationären Hilfen sind vergleichsweise teuer. Sowohl bei der Vollzeitpflege als auch bei der Heimerziehung gehört Niederkassel zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

In der Regel ist die Vollzeitpflege günstiger als die Heimerziehung. Vor diesem Hintergrund wirkt sich in Niederkassel der überdurchschnittliche Anteil von Hilfen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen grundsätzlich entlastend aus. Allerdings bringt die Stadt vermehrt Kinder in professionellen Pflegestellen und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften unter. Hieraus ergeben sich zum Teil höhere Aufwendungen als bei der Heimerziehung.

Die Heimerziehung stellt in Niederkassel das Ultima-Ratio dar. Die vergleichsweise wenigen Hilfefälle sind daher besonders intensiv. Hohe Aufwendungen je Hilfefall sind die Folge. Optimierungspotenzial besteht bei der Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit.

Die Stadt profitiert auch von ihren entlastenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Eine unterdurchschnittliche Falldichte ist die Folge. Sie wirkt sich senkend auf den Fehlbetrag aus.

Niederkassel profitiert zudem von einem sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. Noch im Vergleichsjahr 2019 verfolgte das Jugendamt strikt den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Die neue Jugendamtsleitung stellte im Rahmen prozessunabhängiger Kontrollen jedoch Defizite bei der Fallsteuerung fest. Sie änderte daraufhin die Verfahrensstandards. Gleichzeitig initiierte sie im Jugendamt umfangreiche Reorganisationsmaßnahmen. Die Änderungen wurden bislang lediglich in das Formularwesen übernommen. Die schriftlichen Verfahrensstandards berücksichtigen diese Änderungen jedoch noch nicht. Dieser Aspekt kann grundsätzlich eine effektive und effiziente Fallsteuerung sowie das Wissensmanagement beeinträchtigen.

Verbesserungsmöglichkeiten bestehen auch bei den Controllingtätigkeiten. Das Finanzcontrolling beschränkt sich aktuell auf eine reine Budgetkontrolle. Im Rahmen des Fachcontrollings prüfen Jugendamtsleitung und Leitung der sozialen Dienste neben der Einhaltung der Verfahrensstandards auch die Passgenauigkeit der Hilfen. Tiefergehende Auswertungen nehmen sie nicht vor. Die Auswirkungen der umfangreichen strategischen Entscheidungen können sie daher nicht transparent darstellen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁶ 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.

¹⁶ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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

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

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

3.3 Strukturen

3.3.1 Strukturkennzahlen

- Die Stadt Niederkassel hat mit einer niedrigen Jugendarbeitslosigkeit und der damit zusammenhängenden sehr geringen Kinderarmut entlastende strukturelle Voraussetzungen. Sie können sich senkend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

Die gpaNRW konnte in den vorherigen Prüfrunden keine Korrelation zwischen den soziostrukturellen Rahmenbedingungen und den Hilfen zur Erziehung feststellen; vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW verschiedene soziostrukturelle Rahmenbedingungen in **Niederkassel**:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Niederkassel im Jahr 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,66	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	2,9	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88

Kennzahlen	Nieder- kassel	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	20,9	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Der Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung (Jugendquotient) beträgt in Niederkassel 21,7 Prozent. Damit gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Jugendquotienten. Er wirkt sich auf die Berechnung einwohnerbezogener Kennzahlen senkend aus.

Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich negativ auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Niederkassel verzeichnet bei den 15- bis 24-Jährigen eine niedrigere Arbeitslosenquote als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Auch Armut und daraus hervorgehende schwierige Lebenslagen können Risiken in der Erziehung erhöhen. Die Statistik der AKJ TU Dortmund ordnet Niederkassel dem Jugendamtstyp 6 und der Belastungsklasse 4¹⁷ zu. Demnach verzeichnet die Stadt eine sehr geringe Kinderarmut.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund¹⁸“ beeinflusst neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Sie können zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten führen. Niederkassel gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug. Er kann sich auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung grundsätzlich zwar erhöhend auswirken. Allerdings ist die SGB II-Quote sehr niedrig. Die Stadt Niederkassel verdeutlicht in diesem Zusammenhang, dass generell vermehrt Eingliederungshilfen in gut situierten Familien geleistet werden müssen.

Insgesamt kann man in Niederkassel von einer geringen Belastung der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen. Dies kann sich senkend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

¹⁷ Diese Kategorie beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohnern und einer sehr geringen Kinderarmut.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Der Stadt Niederkassel sind ihre sozialen Strukturen durch diverse statistische Auswertungen bekannt. Sie nutzt ihre Erkenntnisse unter anderem zur Vorbereitung strategischer Entscheidungen.

Die **Stadt Niederkassel** betrachtet regelmäßig statistische Daten zu den soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Unter anderem wertet sie hierzu jährlich ihre Einwohnerzahlen aus. Sie differenziert dabei nachfolgenden Stadtteilen:

- Lülsdorf,
- Mondorf,
- Niederkassel,
- Ranzel,
- Rheidt,
- Stockem,
- Uckendorf.

Das Jugendamt verdeutlicht in diesem Zusammenhang, dass die Stadtteile bis zur kommunalen Gebietsreform 1969 größtenteils eigenständige Gemeinden waren. Noch heute prägen sie durch ihren größtenteils dörflichen Charakter, inklusive eigener Infrastruktur, das Stadtbild.

Niederkassel verzeichnete in den vergangenen Jahren ein stetiges Bevölkerungswachstum. Die Stadt profitiert von ihrer geografischen Lage zwischen der Großstadt Köln und der Bundesstadt Bonn. Das Stadtgebiet erstreckt sich auf einer Länge von fast zwölf Kilometern entlang des rechten Rheinufer. Auch aufgrund der Erschließung landschaftlich reizvoll gelegener Neubaugebiete ist die Stadt attraktiv für junge Familien. Dies zeigt sich auch in den Strukturkennzahlen.¹⁹ Die Stadt rechnet für die kommenden Jahre mit weiter steigenden Einwohnerzahlen.

Auch der Rhein-Sieg-Kreis veröffentlicht regelmäßig statistische Daten zu seinen kreisangehörigen Kommunen, wie zum Beispiel:

- Bevölkerung und Ausländeranteil,
- Fläche und Bevölkerung,
- Bevölkerungsentwicklung,
- Pendlerströme,
- Kaufkraft.²⁰

¹⁹ vgl. 3.3.1 „Strukturkennzahlen“

²⁰ vgl. „Zahlen und Fakten...auf einen Blick 2018“ des Rhein-Sieg-Kreis

Die Stadt nutzt die sich so ergebenden Erkenntnisse bei strategischen Überlegungen. Das Jugendamt verweist exemplarisch auf die Entscheidung über die erstmalige Einrichtung einer örtlichen Tagesgruppe.²¹

Die Jugendamtsleitung verdeutlicht in diesem Kontext, dass Niederkassel nicht von der Trägervielfalt der benachbarten Großstädte profitiert. Die Stadt ist aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Größe eher unbekannt für freie Träger.

Die Stadt Niederkassel führte daher ein Interessenbekundungsverfahren für eine Kindertagesstätte mit sechs Gruppen durch.²² Sie konnte dadurch einen Träger finden, der auch Hilfen zur Erziehung anbietet. Über den Kita-Bereich hinaus strebt das Jugendamt nun eine strategische Partnerschaft an.

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

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

In Niederkassel sind präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden. Die Stadt evaluiert sie regelmäßig im Rahmen der Fortschreibung des Kinder- und Jugendförderplans. Indikatoren, die die Langzeitwirkung der Präventionsarbeit auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung misst, betrachtet sie allerdings nicht.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Der Einstieg in die Präventionsarbeit erfolgt in **Niederkassel** über die „Frühen Hilfen“. Das Jugendamt konnte ein Netzwerk aus örtlichen und regionalen Akteuren etablieren. Ihm gehören unter anderem Fachkräfte aus den folgenden Tätigkeitsbereichen an:

- Kindertagesbetreuung,
- Familienzentren,
- Frühförderstellen,
- Familienberatungsstellen,
- Schwangerschaftskonfliktberatung,

²¹ vgl. auch 3.7.2.1 „Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

²² Die Stadt Niederkassel ist Trägerin von 16 Kindertagesstätten.

- niedergelassene Kinderärzte, Gynäkologen, Geburtskliniken und Hebammen sowie
- Sozialen Dienste.

Zur Zielgruppe der frühen Hilfen gehören Eltern ab der Schwangerschaft und Familien mit Kindern in den ersten Lebensjahren. Ein Service- und Informationsportal stellt die verschiedenen Angebote übersichtlich dar.²³ Es ist mit der städtischen Homepage verlinkt.

Die Angebote sollen Gesundheits-, Erziehungs- und Bildungskompetenzen von Eltern in belasteten Lebenslagen und mit geringen Handlungsressourcen fördern und unterstützen. Der Zugang zur Zielgruppe erfolgt durch die Willkommensbesuche einer Familienkinderkrankenschwester.

Wichtige Partner im Rahmen der Präventionsarbeit sind die vier Familienzentren²⁴ im Stadtgebiet. Sie vereinen die typischen Aufgaben einer Kindertagesstätte mit offenen Beratungs- und Hilfsangeboten. Die Angebote werden durch eine Lenkungsgruppe koordiniert.

Darüber hinaus unterhält die Stadt ein Beratungszentrum in der Karl-Hass-Straße. Sie berät dort unter anderem zu:

- Fragen zur kindlichen Entwicklung,
- Fragen zu Partnerschaft und Sexualität,
- Lebensfragen.

Einen wichtigen Baustein in der Präventionsarbeit stellt auch das vielfältige Vereinswesen in Niederkassel dar. Verschiedene Vereine und Verbände engagieren sich in der Jugendarbeit. Die Stadt unterstützt sie durch Beratung, Beteiligungsverfahren und finanzielle Zuschüsse. Die Akteure sind durch eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII miteinander vernetzt.

Insbesondere während der Corona-Pandemie unterbreiten die beiden Jugendzentren Angebote in Form von Anti-Gewalt-Trainings. Um den Austausch voranzutreiben und das Angebot auszuweiten finden regelmäßig Jour Fixe-Termine statt.

Schulsozialarbeit wird mit Ausnahme des Gymnasiums an allen örtlichen Schulen angeboten. Darüber hinaus unterstützt der Verein „Lernen fördern Kreis-Verband Rhein-Sieg e. V.“ den Übergang von der Schule in das Berufsleben durch schulische Beratungsangebote. Zukünftig soll der Verein auch offene Sprechstunden im Beratungszentrum anbieten.

Ab November 2021 startet die Stadt ein Beratungs- und Betreuungsangebot für Kinder und Jugendliche, die Opfer sexualisierter Gewalt wurden.²⁵

²³ <https://www.fruehe-hilfen-niederkassel.de/>

²⁴ In Niederkassel gibt es folgende Familienzentren: Familienzentrum Willy-Brandt-Platz, Städtisches Familienzentrum Pappelweg, Familienzentrum Kindertagesstätte Villa Kunterbunt e. V., Katholisches Familienzentrum Niederkassel-Nord.

²⁵ Das Angebot wird durch das Landesprogramm „Wertevermittlung, Demokratiebildung und Prävention sexualisierter Gewalt in der und durch die Jugendhilfe“ unterstützt.

In Niederkassel bestehen somit präventive Angebote für alle Altersklassen von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben. Sie können die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen positiv beeinflussen.

Eine Evaluation der präventiven Angebote erfolgt regelmäßig im Rahmen der Fortschreibung des Kinder- und Jugendhilfeplans. Allerdings ist es generell schwierig, die Langzeitwirkung von Prävention für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zu messen. Entsprechende Indikatoren konnte die Stadt Niederkassel bislang nicht festlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte Indikatoren erarbeiten, um die Wirkung von Prävention auf das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zu messen. Anhand von Zielwerten sollte sie regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen und die wesentlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.

Indikatoren können sich zum einen auf Bedingungen und Belastungen des Aufwachsens beziehen. Die Stadt könnte hierzu beispielsweise den Anteil der Kinder mit Sprachförderung über einen längeren Zeitraum analysieren. Zudem könnte eine Analyse des Anteils der Kinder mit schulrelevanten Gesundheitsstörungen interessant sein. Die Analysen sollten auch die Hilfeleistungen des Jugendamtes beinhalten. Erkenntnisse können sich aus der Entwicklung der Falldichte oder des Anteils ambulanter Hilfefälle ergeben.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

→ Die aktuelle Aufbauorganisation der Stadt Niederkassel unterstützt eine effiziente und effektive Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Innerhalb des Fachbereichs 5 „Jugend“ fanden jüngst umfangreiche Reorganisationsmaßnahmen statt. Sie sollen unter anderem die Fallsteuerung verbessern. Die ausgeprägte Vernetzung des Jugendamtes bewertet die gpaNRW positiv.

Die Hilfen zur Erziehung werden in **Niederkassel** durch die Sozialen Dienste erbracht. Sie gehören zum Fachbereich 5 „Jugend“.

Nach einem Wechsel in der Jugendamtsleitung im Jahr 2019 erfolgten umfangreiche Reorganisationsmaßnahmen. Zunächst wurden die beiden Spezialteams in die sozialen Dienste integriert. Ferner löste die Stadt die kleinteilige sozialräumliche Ausrichtung der Sozialen Dienste auf. Durch diese Maßnahmen wollte die Stadt folgende Ziele erreichen:

- Fallsteuerung verbessern,
- individuellen Fallbelastung in den sozialen Diensten anpassen.

Ferner richtete die Stadt eine Rufbereitschaft ein. In Kombination mit dem Ausbau der präventiven Angebote konnte sie nach eigenen Angaben den Kinderschutz in Niederkassel deutlich verbessern.

In einem weiteren Schritt wurde eine Abteilungsstruktur eingeführt. Neben den Sozialen Diensten besteht der Fachbereich 5 „Jugend“ nunmehr aus den folgenden Abteilungen:

- Verwaltung
- Beratungsdienste,
- Kindertagesbetreuung,
- Jugendförderung.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe gehört zur Abteilung „Verwaltung“.

Im Mai 2021 wurde eine Verwaltungsleitung eingestellt. Sie soll auch die Jugendamtsleitung und die Leitung der sozialen Dienste entlasten.

Der Fachbereich 5 „Jugend“ ist Teil des Dezernats III. Ihm gehören die folgenden weiteren Fachbereiche an:

- Fachbereich Ordnung, Bürger- und Standesamt,
- Fachbereich Schule, Sport, Kultur und Soziales.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachbereichs Jugend beschreiben den Austausch innerhalb des Dezernats III als eng und gut. Zusammen mit Mitarbeitern des Sozialamtes sind sie größtenteils in der Außenstelle des Rathauses in der Rathausstraße 23 untergebracht.

Die Aufbauorganisation der Stadt Niederkassel fördert insgesamt eine enge Zusammenarbeit der thematisch an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabenbereiche. Sie unterstützt eine effektive und effiziente Bearbeitung von komplexen, fachübergreifenden Fragestellungen.

Das Jugendamt baute in den vergangenen Jahren auch die Netzwerkarbeit aus. Sie hat beispielsweise verbindliche Qualitätsdialoge mit Trägern eingeführt. Zudem hat die Stadt eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII gegründet, um die vorhandenen Angebote weiterzuentwickeln.

Die gpaNRW bewertet die im Rahmen dieser Prüfung vorgefundene Vernetzung des Jugendamtes positiv. Auch die Zusammenarbeit mit den Jugendämtern des Rhein-Sieg-Kreises ist eng. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes Niederkassel nehmen beispielsweise an thematischen Arbeitskreisen und ASD-Leitungstreffen teil.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

In Niederkassel sind gute strategische Grundlagen für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete vorhanden. Werte, an denen die Zielerreichung gemessen werden kann, hat die Stadt allerdings noch nicht erarbeitet.

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.

Über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung verfügt die **Stadt Niederkassel** zwar nicht. Verschieden Ebenen der Verwaltung haben aber bereits entsprechende Grundlagen erarbeitet.

So beschreibt sich die Stadt auf ihrer Homepage als attraktiver Wohnort. Das große Freizeitangebot auf kultureller und gesellschaftlicher Ebene, die Vielzahl der aktiven Vereine und eine lebendige örtliche Gemeinschaft mit regem sozialem Leben machen Niederkassel nicht nur für junge Familien attraktiv. Das solidarische, generationenübergreifende Miteinander ist wesentliche Voraussetzung, um optimale Lebensbedingungen zu schaffen. Die Angebote und Hilfen des Jugendamtes zum Wohle der Menschen und ihrer Familien sind daher vielfältig, ergänzen und unterstützen einander. Sie werden ständig verbessert und angepasst. Das soziale Netzwerk, bestehend aus den Dienstleistungen der Stadtverwaltung, der Arbeit der zahlreichen Vereine und Verbände und einem großen ehrenamtlichen Engagement bieten in Niederkassel eine hervorragende soziale Infrastruktur.

Die Sozialen Dienste beschreiben sich als Anlaufstelle für alle Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Familien, Pflegefamilien und Alleinerziehende in Niederkassel. Sie beraten und vermitteln Unterstützungsangebote. Die Fachkräfte erarbeiten gemeinsam mit den Betroffenen individuelle Lösungen. Dabei berücksichtigen sie die persönlichen Stärken, Wünsche und Möglichkeiten sowie die im sozialen Umfeld vorhandenen Ressourcen.

Darauf aufbauend haben die Mitarbeiter des Sozialen Dienstes im Jahr 2017 folgende Ziele für die Hilfen zur Erziehung erarbeitet:

- qualifizierte Diagnostik durchführen,
- passgenaue Hilfen finden,
- kontinuierliche Fallsteuerung durchführen,
- stationärer Unterbringungen vermeiden/verringern,
- Rückführungs- und Perspektivmanagement ausbauen,
- Anteil der Pflegefamilien an den stationären Hilfen ausbauen.

Aufgrund der personellen Fluktuation²⁶ der vergangenen Jahren evaluieren die Sozialen Dienste derzeit ihre Ziele.

²⁶ vgl. 3.6 „Personaleinsatz“

Auch der städtische Haushalt enthält in der Produktgruppe 06.02 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familie“ diverse Ziele für die Hilfen zur Erziehung. Die sind unter anderem:

- Stabilisierung der Familie durch ambulante Hilfen zur Erziehung,
- Förderung der Rückkehr in die Herkunftsfamilie bei stationären Hilfen,
- eine auf längere Zeit angelegte Lebensform bieten und auf ein selbständiges Leben vorbereiten,
- Förderung und Unterstützung, um eine angemessene Schulbildung und Ausbildung zu erlangen.

Allerdings haben sowohl Stadt, als auch die Beschäftigten der sozialen Dienste zu ihren Zielen keine Zielwerte erarbeitet. Die Stadt Niederkassel kann die Zielerreichung daher nicht transparent messen und darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte Zielwerte zu ihren Zielen erarbeiten. Sie sollte daran die Wirksamkeit der strategischen Entscheidungen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

In Niederkassel dient das Finanzcontrolling hauptsächlich der Budgetkontrolle. Aussagefähige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt die Stadt bislang nicht. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

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.

Für das Finanzcontrolling ist in **Niederkassel** die Wirtschaftliche Jugendhilfe zuständig. Sie betrachtet und erläutert in quartalsmäßigen Berichten relevante Abweichungen zum Haushaltsansatz. Die reine Budgetkontrolle reicht für ein umfassendes Finanzcontrolling nicht aus. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren, wie zum Beispiel die Entwicklung der Gesamtaufwendungen, kann zu Fehlinterpretationen führen.

Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen und Abweichungsanalysen vornehmen. Kennzahlen nutzt die Stadt Niederkassel bislang noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben, in regelmäßigen Berichten aufbereiten und mit Zielwerten vergleichen. Nur so kann sie bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.

Eine regelmäßige differenzierte Betrachtung einzelner Hilfearten nimmt die Stadt Niederkassel ebenfalls bislang nicht vor. Entsprechende Auswertungen erfolgen lediglich anlassbezogen.

Außerdem erfasst sie fallbezogene Aufwendungen in der Jugendamtssoftware nicht periodengerecht, sondern nach dem Datum des Rechnungseingangs. Dieser Aspekt kann die Steuerung der einzelnen Hilfearten erschweren. Er beeinträchtigt auch die Datenerhebung im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung. Die Transferaufwendungen der einzelnen Hilfearten haben wir daher anhand der Abweichungen zwischen Ergebnis- und Finanzrechnung rechnerisch ermittelt und mit dem Jugendamt abgestimmt.

Die Jugendamtsleitung hat den Handlungsbedarf erkannt. Sie beabsichtigt, zukünftig ein Statistikmodul für die Jugendamtssoftware einzusetzen.

→ **Empfehlung**

Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung zu verbessern, sollte die Stadt Niederkassel alle Hilfearten im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig differenziert auswerten. Sie sollte sicherstellen, dass zukünftig alle Aufwendungen periodengerecht ausgewertet werden können. Nur so kann sie die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Ein umfassendes Fachcontrolling konnte die Stadt Niederkassel noch nicht aufbauen. Bislang beschränken sich die Controllingtätigkeiten auf die Überprüfung der Passgenauigkeit der Hilfen sowie die Einhaltung von Verfahrensstandards. Fehlende aktuelle schriftliche Verfahrensstandards erschweren die Controllingtätigkeiten.

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.

In **Niederkassel** befindet sich das Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung noch im Aufbau. Bislang prüft die Leitung der sozialen Dienste lediglich anhand der Hilfeplanprotokolle die Passgenauigkeit der Hilfen sowie die Einhaltung der Verfahrensstandards. Nicht dem aktuellen Verfahren entsprechende schriftliche Prozessbeschreibungen erschweren die Controllingtätigkeiten.

Für ein umfassendes Fachcontrolling reichen die aktuellen Maßnahmen nicht aus. Um grundsätzliche Aussagen zur Qualitätssicherung treffen zu können, ist eine übergreifende Aufbereitung von Ergebnissen wichtig. Andere Jugendämter werten dazu Qualitätskennzahlen, wie Zielerreichung, Laufzeiten und Abbruchquoten, trägerbezogen aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Aktualisierung der Verfahrensstandards forcieren. Sie sollte hieran die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards prüfen. Sie sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen sie die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte sie für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.

Ein entsprechendes Berichtswesen hat die Stadt nicht etabliert. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden nicht transparent aufbereitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

In Niederkassel liegen verbindliche schriftliche Verfahrensstandards grundsätzlich vor. Aufgrund umfangreicher organisatorischer Maßnahmen entsprechen sie jedoch nicht den aktuellen Arbeitsabläufen. Dies erschwert grundsätzlich eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Positiv bewertet die gpaNRW hingegen die sehr umfassenden und genauen Vorgaben zur Aktenführung.

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.

Im Sozialen Dienst der **Stadt Niederkassel** liegen verbindliche Verfahrensstandards in Form von übersichtlicher tabellarischer Prozessbeschreibungen vor. Sie enthalten jeweils folgende Informationen:

- Ziel, bzw. zu erreichendes Ergebnis,
- vorzunehmende Aktivitäten,

- Prozessbeteiligte,
- Schnittstellen,
- auszufüllenden Dokumente,
- Verantwortlichkeiten,
- zu treffende Entscheidungen,
- Zeitpunkt, zu dem der jeweilige Teilprozess beendet sein muss.

Die umfangreichen organisatorischen Veränderungen im Jugendamt²⁷ wirken sich auch auf die Arbeitsabläufe in den sozialen Diensten aus. Die schriftlichen Verfahrensstandards wurden allerdings noch nicht entsprechend aktualisiert. Dies kann grundsätzlich die strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung beeinträchtigen und eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren. Das Jugendamt weist jedoch darauf hin, dass es die Änderungen zeitnah in das Formularwesen übernommen hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte dringend auch ihre Prozessbeschreibungen aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und veränderte Arbeitsabläufe zeitnah eingearbeitet werden.

Positiv bewertet die gpaNRW die Richtlinie zur Aktenführung. Die Stadt Niederkassel schreibt so die sorgfältige Dokumentation eines jeden Hilfefalls verbindlich vor. Sie unterstützt so eine professionelle Fallbearbeitung. Darüber hinaus stellt sie die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sicher und ermöglicht so die rechtliche Überprüfbarkeit und Kontrolle.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Fehlende verbindliche Vorgaben zu zwingend einzuhaltenden Bearbeitungsfristen können die Steuerung erschweren. Zudem nimmt die Wirtschaftliche Jugendhilfe bislang nicht generell an den Fallkonferenzen teil. Hierdurch kann die wirtschaftliche Leistungsvergabe beeinträchtigt werden. Die abschließende verbindliche Leistungsentscheidung durch die Jugendamtsleitung sehen die schriftlichen Prozessdarstellungen aktuell nicht vor.

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:

²⁷ vgl. 3.4.1 „Organisation“

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

Die **Stadt Niederkassel** unterteilt das Hilfeplanverfahren in folgende Teilprozesse:

- Teilprozess 1 „Klärung des Hilfebedarfs“,
- Teilprozess 2 „Fallberatung“,
- Teilprozess 3a „Vorgespräch mit Leistungserbringer – ambulant“,
- Teilprozess 3b „Vorgespräch mit Leistungserbringer – teilstationär/stationär“,
- Teilprozess 4 „Erstes Hilfeplangespräch“,
- Teilprozess 5 „Hilfeplanfortschreibung“,
- Teilprozess 6 „Beendigung“,
- Teilprozess 7 „Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen“.

Der Hilfeplanprozess berücksichtigt größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

Wie im vorherigen Kapitel bereits dargestellt, entsprechen die schriftlichen Verfahrensstandards allerdings nicht der aktuellen Vorgehensweise des Jugendamtes. Beispielsweise soll die fallverantwortliche Fachkraft innerhalb einer Woche nach Meldungseingang Kontakt mit den Betroffenen aufnehmen. Ein erster Beratungstermin soll innerhalb von 14 Tagen stattfinden. Die schriftlichen Verfahrensstandards enthalten die zwingend einzuhaltenden Fristen bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte ihre Verfahrensstandards vervollständigen und zwingend einzuhaltende Fristen ergänzen.

Die kollegiale Beratung erfolgt im Rahmen einer Fallkonferenz. Sie findet in der Regel wöchentlich statt. An der Konferenz nehmen alle Teammitglieder des Sozialen Dienstes teil. Aufgrund der vergleichsweise hohen Fallbelastung²⁸ ist die generelle Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an der Fallkonferenz bislang nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Fallkonferenzen verbindlich vorschreiben und so eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützen.

Die abschließende Leistungsentscheidung trifft die Jugendamtsleitung. Hierzu hat die fallverantwortliche Fachkraft das Hilfeplanprotokoll vorzulegen. Die Verfahrensstandards sehen hingegen eine Entscheidungshierarchie vor. Bei ambulanten Hilfen mit bis zu acht Fachleistungsstunden pro Woche erfolgt demnach die abschließende Entscheidung durch die Leitung der sozialen Dienste. Erst bei mehr als acht Fachleistungsstunden pro Woche und bei stationären Hilfen trifft die Jugendamtsleitung die abschließende Leistungsentscheidung. Die Stadt Niederkassel hat die aktuelle Vorgehensweise zwar in ihr Formularwesen übernommen. Die Prozessbeschreibungen hat sie jedoch noch nicht angepasst. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte in den Prozessbeschreibungen die tatsächlich vorzunehmenden Arbeits- und Prüfungsschritte darstellen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards der Stadt Niederkassel stellen den Hilfeplanprozess nicht vollständig dar. Dies kann die Fallsteuerung beeinträchtigen. Das aktuell nicht vollumfänglich nutzbare Anbieter- und Trägerverzeichnis kann zudem die wirtschaftliche Leistungsvergabe erschweren. Kritisch betrachtet die gpaNRW die teilweise Senkung von Standards bei der Fortschreibung stationärer Hilfen. Positiv bewerten wir hingegen die Budgetierung der Fachleistungsstunden bei ambulanten Hilfen.

²⁸ vgl. 3.6.2 „Wirtschaftliche Jugendhilfe“

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 Niederkassel** regelt den fachlichen Zugang im Rahmen des Teilprozesses 1 „Klärung des Hilfebedarfs“. Nach der Kontaktaufnahme sieht er unter anderem die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit vor. Auf fehlende Vorgaben zu zwingend einzuhaltenden Bearbeitungsfristen sind wir bereits im vorherigen Kapitel eingegangen. Sie können insbesondere die Fallsteuerung in der Anfangsphase der Hilfe beeinträchtigen.

Darüber hinaus beschreibt der Teilprozess nicht die im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung vorzunehmenden Prüf- und Arbeitsschritte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte auch die Arbeitsschritte für die Zuständigkeitsprüfung im Sozialen Dienst in ihren Verfahrensstandards darstellen. Sie kann so ihr Wissensmanagement unterstützen.

Die beiden Teilprozesse 3a bzw. 3b beschreiben die Auswahl des passenden Leistungserbringers. Die Stadt Niederkassel berücksichtigt möglichst das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen. Ein Anbieter- und Trägerverzeichnis, das die Leistungsvergabe unterstützt, ist zwar grundsätzlich vorhanden. Es befindet sich jedoch nicht auf dem aktuellen Stand und ist daher nicht nutzbar. Die Leitung der Sozialen Dienste weist in diesem Zusammenhang auf generelle Schwierigkeiten bei der Trägerauswahl hin.²⁹

→ **Empfehlung**

Um die Trägerauswahl zu unterstützen, sollte die Stadt Niederkassel dringend ihr Anbieter- und Trägerverzeichnis aktualisieren. Sie sollte darin die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus eigener Zusammenarbeit darstellen.

²⁹ vgl. 3.3.2 „Umgang mit Strukturen“

Die Stadt Niederkassel legt für jeden Hilfeplan ein festes Kontingent an Fachleistungsstunden fest. Hierüber kann der Träger frei verfügen, um auch bei Krisen flexibel reagieren zu können. Die Stadt geht dabei von sechs wöchentlichen Fachleistungsstunden aus. Pro Woche sollen mindestens ein bis zwei Termine stattfinden. Bei auslaufenden Hilfen wird zudem ein geringes Kontingent an Fachleistungsstunden für die Nachsorge gewährt. Nach Angaben der Jugendamtsleitung nehmen die Träger es aber nur selten in Anspruch. Die gpaNRW bewertet dieses Vorgehen positiv.

Die Stadt Niederkassel legt in der Anfangsphase großen Wert auf eine regelmäßige Überprüfung der Hilfefälle. Eine erstmalige Fortschreibung der Hilfepläne erfolgt daher bereits nach vier bis sechs Wochen. Der Soziale Dienst kann so bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.

Aufgrund von Personalengpässen verlängerte die Stadt die Frist zur Fortschreibung stationärer Hilfen in Ausnahmefällen von sechs auf neun Monate.³⁰ Vor dem Hintergrund hoher stationärer Aufwendungen³¹ und der Optimierungspotenziale bei der Rückführung und Verselbständigung³² bewertet die gpaNRW dieses Vorgehen kritisch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte alle stationären Hilfefälle möglichst wieder nach sechs Monaten fortschreiben. Sie kann so flexibler auf Veränderungen reagieren und Aufwendungen reduzieren.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

In Niederkassel macht die Wirtschaftliche Jugendhilfe Kostenerstattungsansprüche zeitnah und umfassend geltend. Fehlende schriftliche Verfahrensstandards können eine effektive und effiziente Bearbeitung jedoch erschweren.

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

In **Niederkassel** ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe für die Prüfung und Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche zuständig. Sie prüft die Ansprüche im Rahmen des Hilfeplanverfahrens und macht sie in der Regel halbjährlich geltend. Gleichzeitig erfasst sie die Forderung mit entsprechender Fälligkeit in der Jugendamtssoftware. Über eine Schnittstelle übermittelt sie

³⁰ vgl. 3.6.1 „Allgemeiner Sozialer Dienst“

³¹ vgl. 3.7.1.1 „Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

³² vgl. 3.7.2.3 „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen § 34 SGB VIII“

die Sollstellung an die Stadtkasse. Hier werden die Zahlungseingänge überwacht. Rückmeldungen an die Wirtschaftliche Jugendhilfe erfolgen.

Den Prozess zur Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche hat die Stadt Niederkassel bislang nicht schriftlich definiert. Allerdings sind die einzelnen Prüfungs- und Arbeitsschritte in der Software hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte einen schriftlichen Prozess für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten und in der Jugendamtssoftware hinterlegen. Sie kann hierdurch die zeitnahe Geltendmachung der Ansprüche verbindlich vorschreiben und so eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung sicherstellen. Auch das Wissensmanagement wird so unterstützt.

3.5.2 Prozesskontrollen

- Die Jugendamtsleitung nimmt in Niederkassel eine wichtige Kontrollfunktion ein. Sie trifft generell die abschließenden Leistungsentscheidungen. Darüber hinaus betrachten die Führungskräfte regelmäßig auffällige Hilfearten im Rahmen von prozessunabhängigen Kontrollen genauer.

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.

In **Niederkassel** nimmt die Jugendamtsleitung durch die abschließende Leistungsentscheidung³³ eine wichtige Kontrollfunktion ein. Mögliche fachliche Defizite in der Fallbearbeitung kann sie so frühzeitig feststellen.

Grundsätzlich beugt dieses Vorgehen auch Korruption und finanziellen Risiken vor. Zur Risikominimierung trägt auch die generelle Teilnahme aller Fachkräfte der sozialen Dienste an den kollegialen Beratungen bei.

Im Rahmen von prozessunabhängigen Kontrollen betrachten die Führungskräfte des Jugendamtes zudem auffällige Hilfen genauer. Insbesondere ambulante Hilfen mit langen Laufzeiten bilden einen Schwerpunkt ihrer Kontrolltätigkeiten. Die Ergebnisse der Kontrollen bildeten auch die Grundlage für organisatorische Entscheidungen, wie die Auflösung der Spezialdienste.³⁴

Ferner enthält die Jugendamtssoftware technische Plausibilitätskontrollen.

³³ vgl. 3.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“

³⁴ vgl. 3.4.1 „Organisation“

3.6 Personaleinsatz

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

- Die Stadt Niederkassel konnte Stellenvakanzen im Jugendamt in der Vergangenheit schnell beheben. Die Einarbeitung neuer Fachkräfte erfolgt sehr strukturiert. Zukünftig soll sie durch ein Einarbeitungskonzept qualitativ weiter verbessert werden.

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 Jugendamtsleitung der **Stadt Niederkassel** berichtet von einer zeitweise hohen Personalfuktuation in der Vergangenheit. Die vakanten Stellen konnten aber durch eine gute Zusammenarbeit mit dem Fachbereich „Zentrale Dienste“ zügig nachbesetzt werden.

Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der sozialen Dienste nehmen im Rahmen der Einarbeitung an der modularen Fortbildung „Neu im ASD“ der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen teil. Die Konzeption des Lehrgangs sieht eine enge Begleitung durch einen Mentor vor. Darüber hinaus finden regelmäßige Gespräche mit den Führungskräften des Jugendamtes statt. Hierdurch sollen die Beschäftigten innerhalb der Einarbeitungszeit bedarfsgerecht unterstützt werden.

Aktuell erarbeiten die Führungskräfte des Jugendamtes ein Einarbeitungskonzept, um die Qualität der Einarbeitung weiter zu steigern.

Die Stadt Niederkassel berichtet zudem, dass das Fortbildungsbudget des Jugendamtes in den vergangenen Jahren deutlich erhöht wurde. Es stieg bis 2021 auf 47.000 Euro. Im Budget sind auch Aufwendungen für die regelmäßigen Supervisionen enthalten.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	41	11	27	30	35	53	45
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	152	48	99	132	157	212	44

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt

dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Niederkassel gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD. Aufgrund hoher Arbeitsbelastungen musste die Stadt in der Vergangenheit bereits Standards reduzieren. Die Führungskräfte evaluieren im Rahmen der Fallzuordnung regelmäßig die konkrete Fallbelastung der Fachkräfte. Sie haben dazu einen eigenen Richtwert erarbeitet.

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 Jugendamtsleitung der **Stadt Niederkassel** berichtet, dass sie zu Beginn ihrer Tätigkeit in Niederkassel eine ungleiche Fallbelastung feststellte. Die von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu bearbeitenden Fälle variierten zwischen 17 und 80 Hilfeplänen je Vollzeit-Stelle. Eine Ursache waren insgesamt hohe Fallzahlen. Sie waren Folge der Fehlanreize, die sich aus der Spezialisierung ergaben. Die gpaNRW betrachtet die Entwicklung der Fallzahlen im Kapitel 3.7.1.4 „Falldichte“ genauer.

Als eine weitere Ursache für die ungleiche Fallbelastung machte die Jugendamtsleitung die ausschließlich sozialräumliche Fallzuordnung aus. Dieses Vorgehen hat sich aufgrund der geringen Größe und der dörflichen Struktur Niederkassels als unvorteilhaft erwiesen.³⁵

Die Jugendamtsleitung hat daher zunächst die Spezialdienste aufgelöst. Ferner erfolgt die Fallzuordnung mittlerweile nach der konkreten Fallbelastung und nicht mehr nach dem Wohnort der Betroffenen. Die Stadt Niederkassel führte dazu ein Punktesystem ein. Für eine eigene Fallverantwortung erhalten die Beschäftigten einen Punkt. Eine Co-Verantwortung wird mit einem halben Punkt bewertet. Aktuell soll eine Fachkraft 40 Punkte erzielen. Mittelfristig möchte die Stadt einen Zielwert von maximal 35 Punkten erreichen.

Zudem entspannte sich die Situation durch Neueinstellungen leicht. Dennoch gehört die Stadt Niederkassel mit 41 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Sie liegt auch über dem Personalrichtwert der gpaNRW.

Um durch die personellen Belastungen den Kinderschutz nicht zu gefährden, hat das Jugendamt ferner die Verfahrensstandards angepasst.³⁶ Die Stadt schreibt beispielsweise die stationäre Hilfen erst nach neun Monaten fort.³⁷

³⁵ vgl. 3.4.1 „Organisation“

³⁶ In enger Abstimmung mit dem Fachbereich 1.

³⁷ vgl. 3.5.1.2 „Fallsteuerung“

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Niederkassel ist eine Vollzeit-Stelle für überdurchschnittliche 152 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.

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 Wirtschaftlichen Jugendhilfe der **Stadt Niederkassel** bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 152 Hilfeplanfälle. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Er liegt ebenfalls über dem Personalrichtwert der gpaNRW.

Darüber hinaus ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe auch für das Finanzcontrolling zuständig. Im Kapitel 3.4.3 dieses Prüfberichts stellt die gpaNRW hierzu Optimierungspotenziale dar.

→ Empfehlung

Die Stadt Niederkassel sollte auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Personalrichtwert festlegen und die Personalausstattung regelmäßig überprüfen. Zusätzliche Stellenanteile sollte sie auch für einen Ausbau der Controllingtätigkeiten nutzen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

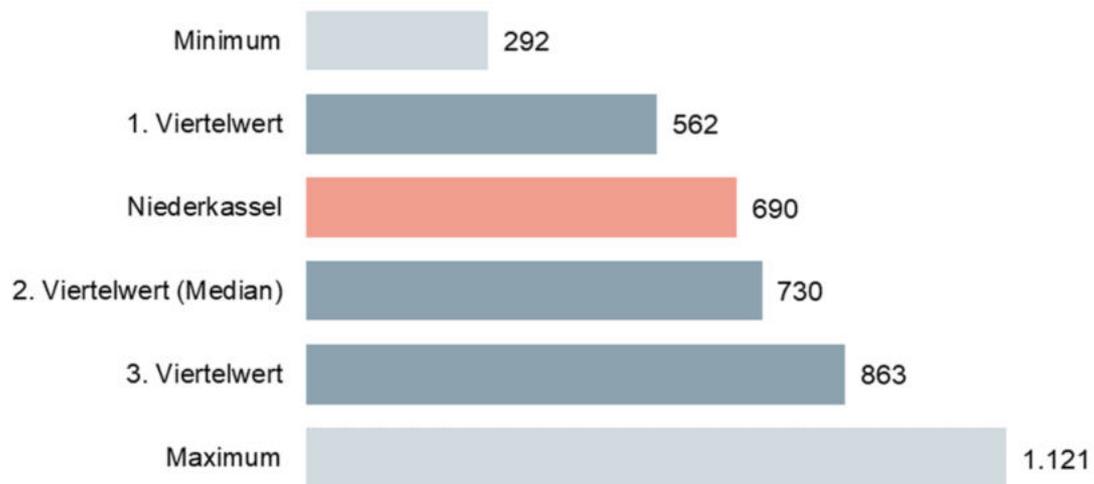
- Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ist in Niederkassel unterdurchschnittlich. Die Stadt profitiert von einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle und einer unterdurchschnittlichen Falldichte.

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

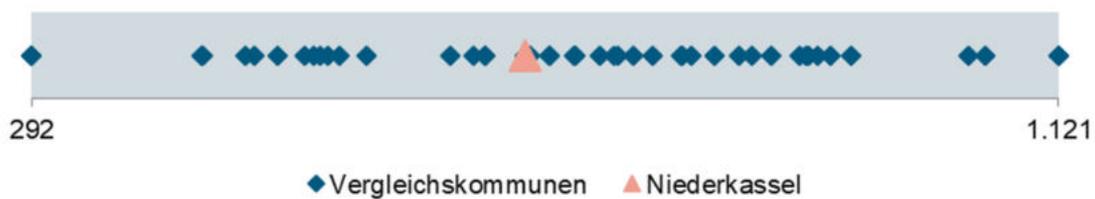
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

In **Niederkassel** beträgt der Fehlbetrag HzE rund 5,7 Mio. Euro. Bezogen auf die 8.222 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind dies 690 Euro. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 45 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Niederkassel verzeichnet im Vergleichsjahr 2019 einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag.

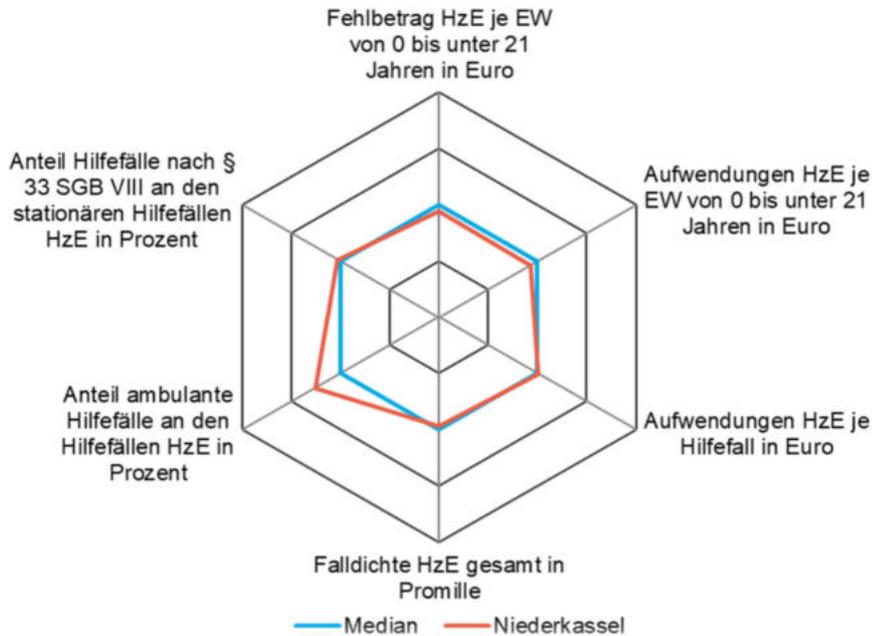
Er stieg im Vergleich zum Vorjahr lediglich um rund sechs Prozent.

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

2018	2019
651	690

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 und 2018 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

→ Feststellung

Die Stadt Niederkassel verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei hilfeplanbezogener Betrachtung sind die Aufwendungen hingegen überdurchschnittlich. Eine nach Hilfeart differenzierte Betrachtung der Aufwendungen nimmt

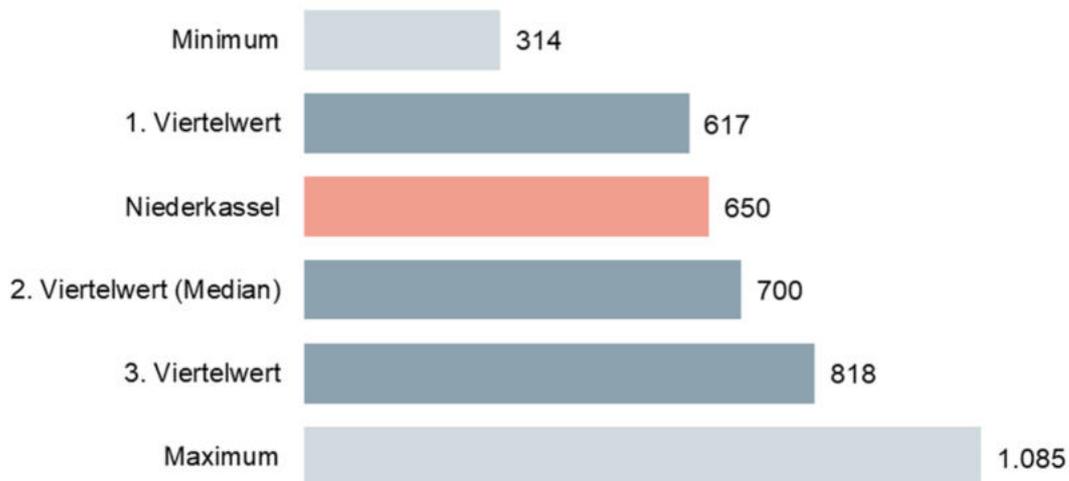
die Stadt Niederkassel im Rahmen des Finanzcontrollings nicht vor. Dies erschwert die Steuerung.

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.

Für die Hilfen zur Erziehung wendet die **Stadt Niederkassel** im Vergleichsjahr 2019 rund 5,3 Mio. Euro auf. Dies sind 650 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dieser Wert ordnet sich in den interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

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

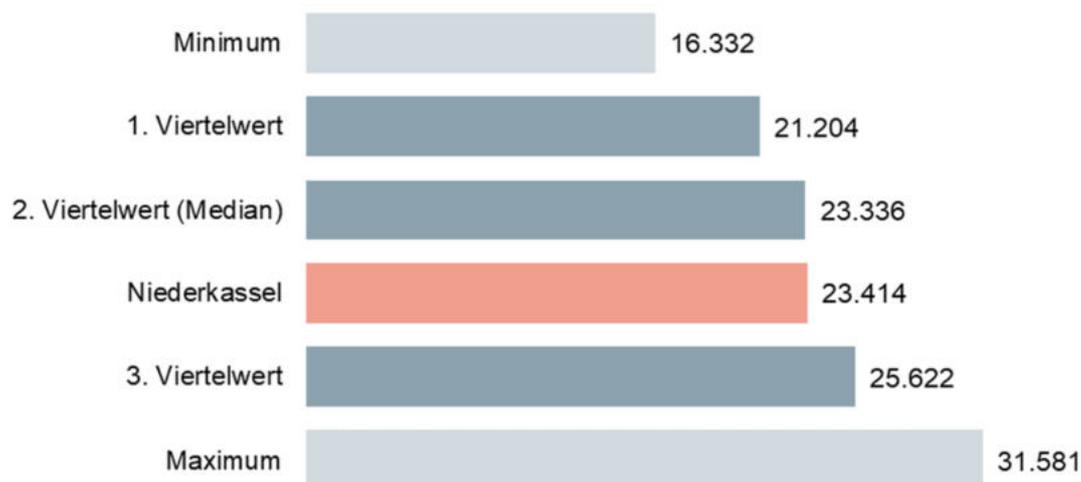


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen.

Die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind in Niederkassel unterdurchschnittlich.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfsfall:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Niederkassel überdurchschnittlich.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Aufwendungen für ambulanten und stationäre Hilfen getrennt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.665	6.584	9.895	11.265	12.745	17.908	44
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	51.511	31.351	36.372	39.874	43.585	51.603	44

Die ambulanten Aufwendungen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Bei den stationären Hilfen verzeichnet nur eine Vergleichskommune noch höhere Aufwendungen als Niederkassel.

Die Führungskräfte des Jugendamtes verweisen in diesem Zusammenhang auf Defizite bei der Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit. Grundsätzlich profitiert Niederkassel aber von einem hohen Anteil der in der Regel günstigeren ambulanten Hilfefälle. Wir gehen auf beide Aspekte im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend ein.

Im Rahmen des Finanzcontrollings differenziert die Stadt Niederkassel bislang nicht nach ambulanten und stationären Hilfen. Auch die finanziellen Entwicklungen in einzelnen Hilfearten betrachtet sie nicht.³⁸

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen sollte die Stadt Niederkassel die einzelnen Hilfearten im Rahmen des Controllings differenziert betrachten. Nur so kann sie Fehlentwicklung frühzeitig feststellen und entsprechend gegensteuern.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ **Feststellung**

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle entlastet den Fehlbetrag. Die Stadt Niederkassel betrachtet die Entwicklung der Fallzahlen im Rahmen des Controllings bislang nur anlassbezogen.

Die **Stadt Niederkassel** gewährt 2019 in 160,8 Fällen ambulante Hilfen zur Erziehung. Bei insgesamt 228,1 Hilfefällen entspricht dies einem Anteil von rund 71,0 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.

Im Vergleichsjahr 2019 verfolgt die **Stadt Niederkassel** noch strikt den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Sie gehört daher zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE.

³⁸ vgl. 3.4.3 „Finanzcontrolling“

Die heutige Jugendamtsleitung stellte jedoch Defizite bei der Fallsteuerung fest. Durch die strikte Umsetzung des oben genannten strategischen Ansatzes wurde insbesondere die Passgenauigkeit vernachlässigt. Zudem ergaben sich Fehlanreize durch die damals noch vorhandenen Spezialisierung.³⁹ Zum Teil unnötig lange Laufzeiten, die den Fehlbetrag insgesamt negativ beeinflussen, waren die Folge.

Die Jugendamtsleitung hat mit geänderten Verfahrensstandards reagiert, um passgenaue Hilfen erarbeiten zu können. Außerdem löste sie die Spezialteams auf. Aufgrund fehlender Controllingtätigkeiten kann die Stadt die konkreten Auswirkungen des Paradigmenwechsels derzeit nicht transparent darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig betrachten.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

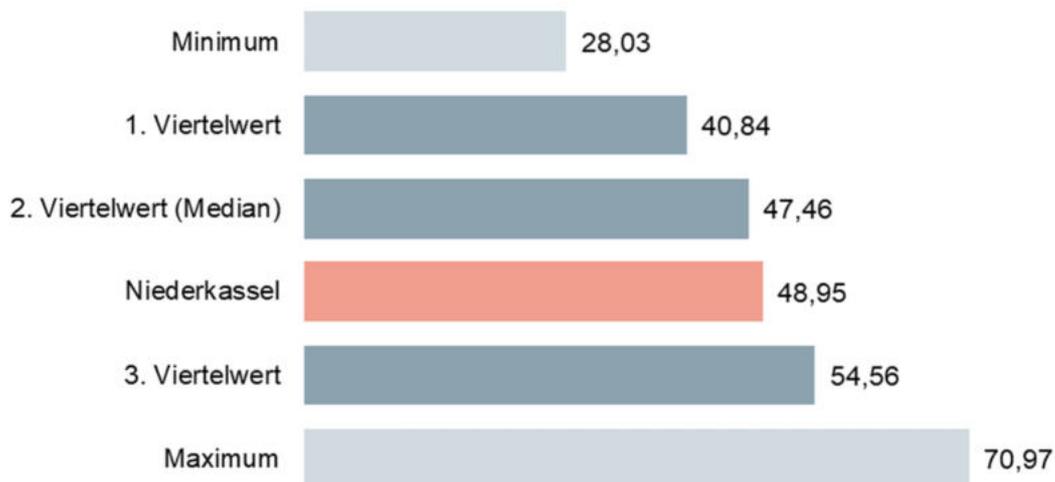
→ **Feststellung**

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Niederkassel leicht überdurchschnittlich. Eine zunehmende Bedeutung nehmen jedoch Unterbringungen in sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften ein. Die Auswirkungen dieser Entwicklung kann die Stadt aufgrund der fehlenden Controllingtätigkeiten nicht transparent darstellen.

Im Vergleichsjahr 2019 gewährt die **Stadt Niederkassel** in 67,25 Fällen stationäre Hilfen zur Erziehung. Davon betreut sie 32,92 Hilfeplanfälle im Rahmen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Dies entspricht einem Anteil von 48,95 Prozent. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

³⁹ vgl. 3.4.1 „Organisation“

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.

In Niederkassel nimmt die Vollzeitpflege einen leicht überdurchschnittlichen Anteil an den stationären Hilfefällen ein.

Die Jugendamtsleitung berichtet, dass die Unterbringung in Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften zunehmend an Bedeutung gewinnt. Als Ursache nennt sie insbesondere pädagogische Bedarfe.

In Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften wohnen und arbeiten praxiserfahrene pädagogische Fachkräfte mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen im Familienverbund zusammen. Hierdurch wird eine sehr individuelle Betreuung sichergestellt. Zur Sicherung der fachlichen Qualität sind die Fachkräfte in ein institutionelles Netz eingebunden. Es finden regelmäßige Beratungen, Dienstbesprechungen, Arbeitskreise sowie Supervisionen und Fortbildungen statt. Auch die Elternarbeit ist wichtiger Bestandteil der Arbeit. Dennoch erfolgt die Unterbringung in der Regel mittel- bis langfristig. Entsprechend hohe Aufwendungen sind die Folge.⁴⁰

Gemäß § 33 Satz 2 SGB VIII bringt die Stadt Niederkassel stark entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche in dieser besonderen Form der Familienpflege unter. Im Vergleichsjahr 2019 handelt es sich um insgesamt 4,9 Hilfeplanfälle. Dies sind rund 14,9 Prozent der nach § 33 SGB VIII betreuten Hilfeplanfälle. Im Rahmen des Controllings betrachtet die Stadt Niederkassel die Entwicklungen im Rahmen der Vollzeitpflege nicht. Die finanziellen Auswirkungen der vermehrten Unterbringungen in Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften kann sie daher nicht transparent darstellen und bewerten.

→ Empfehlung

Die Stadt Niederkassel sollte Fallzahlen und Aufwendungen der Vollzeitpflege im Rahmen ihrer Controllingtätigkeiten differenziert betrachten. Aufgrund der steigenden Bedeutung

⁴⁰ vgl. 3.7.2.2 „Vollzeitpflege § 33 SGB VIII“

sollte sie die Unterbringung in Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften gesondert analysieren.

Auch aufgrund der guten soziostrukturellen Rahmenbedingungen sind in den letzten Jahren viele Pflegefamilien nach Niederkassel gezogen.⁴¹ Die Zuständigkeit wechselte daher auf die Stadt Niederkassel. Ein Kostenerstattungsanspruch nach § 86c SGB VIII besteht.

Anteil Hilfefälle mit Erstattungsanspruch und Erstattungspflicht 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	44,05	9,83	36,20	49,86	63,82	90,21	41
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen in Prozent	19,05	9,23	20,80	25,84	32,23	43,67	37

In rund 44,1 Prozent der Vollzeitpflegefälle hat die Stadt Niederkassel einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86c SGB VIII. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich zwar unterdurchschnittlich. Allerdings ist die Stadt in lediglich 19,1 Prozent der Hilfefälle selbst zur Kostenerstattung verpflichtet. Dieser Wert ist in mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen höher.

Die Einordnung der Kennzahlen in den interkommunalen Vergleich deutet auch daraufhin, dass die Stadt Niederkassel vergleichsweise viele Pflegekinder im eigenen Zuständigkeitsbereich unterbringen kann.

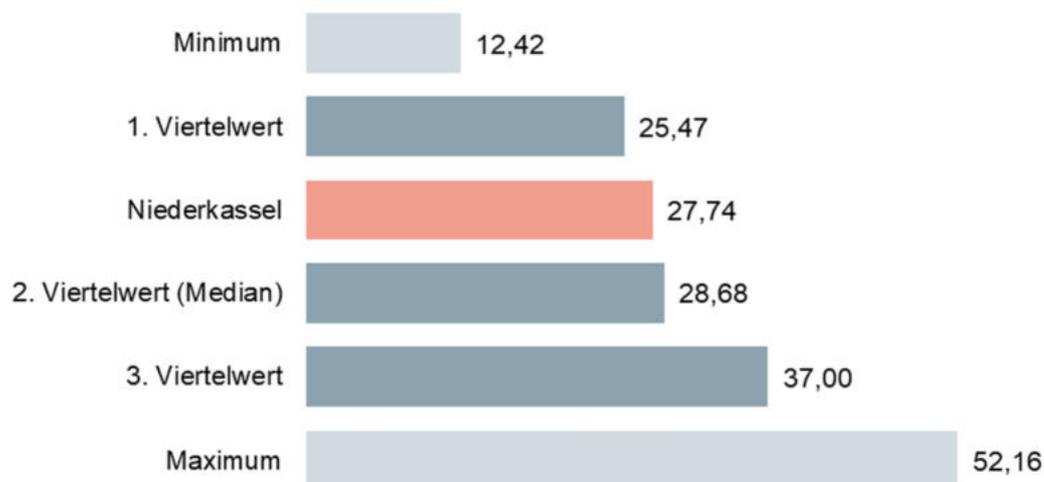
3.7.1.4 Falldichte

→ Feststellung

Eine unterdurchschnittliche Falldichte entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Innerhalb eines Jahres sind die Fallzahlen aber zum Teil deutlich gestiegen.

⁴¹ vgl. 3.3.2 „Umgang mit Strukturen“

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt **Niederkassel** profitiert von ihren grundsätzlich entlastenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen.⁴² Sie verzeichnet im Vergleichsjahr 2019 eine unterdurchschnittliche Fallzahl je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte). Im Vorjahr betrug sie allerdings nur 23,67 Promille. Damit gehörte sie sogar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigste Falldichte.

Zur weiteren Analyse betrachtet die gpaNRW die Entwicklung der Fallzahlen der einzelnen Hilfearten:

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2018	2019
ambulante Hilfeplanfälle		
Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	9,08	11,25
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	8,83	7,25
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	16,50	24,83
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	46,17	50,67
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	6,42	8,75
ambulante Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	28,08	40,0
ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	11,25	18,08
ambulante Hilfeplanfälle gesamt	126,33	160,83
stationäre Hilfeplanfälle		
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	36,00	32,92

⁴² vgl. 3.3.1 „Strukturkennzahlen“

	2018	2019
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	23,17	23,25
stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	0,78	0,00
stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	3,00	1,66
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	5,33	9,42
stationäre Hilfefälle gesamt	68,28	67,25
Hilfefälle gesamt	194,61	228,08

In Niederkassel sind die Fallzahlen insgesamt um rund 17,2 Prozent gestiegen.

Mit Ausnahme der sozialen Gruppenarbeit ist ein Anstieg der Hilfeplanfälle bei allen ambulanten Hilfearten festzustellen. Die größten Anstiege ergeben sich mit 60,7 Prozent bei den ambulanten Hilfen für junge Volljährige und mit 50,5 Prozent beim Erziehungsbeistand. Auch der Fallanstieg bei den ambulanten Eingliederungshilfen ist mit 42,5 Prozent sehr deutlich.

Das Jugendamt weist in diesem Zusammenhang auf vergleichsweise viele Hilfen in Folge hochstrittiger Trennungs- und Scheidungsfälle hin. Hiervon sind insbesondere gut situierte Familien betroffen.⁴³

Bei den stationären Hilfen sind die Fallzahlen hingegen insgesamt leicht gesunken. Lediglich die stationären Hilfen für junge Volljährige sind innerhalb eines Jahres um 76,7 Prozent gestiegen. Dieser deutliche Anstieg könnte auf mögliche Defizite bei der Verselbständigung hindeuten. Die gpaNRW betrachtet die Hilfen für junge Volljährige im Kapitel 3.7.2.5 noch vertiefend.

Die Entwicklung der Fallzahlen betrachtet und analysiert die Stadt Niederkassel im Rahmen des Controllings nicht. In wie weit die durch die Leitung der Sozialen Dienste festgestellten Defizite bei der Fallsteuerung und der sich daraus ergebende Paradigmenwechsel⁴⁴ die Fallzahlen beeinträchtigen, kann daher nicht festgestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig differenziert auswerten. Nur so kann sie die Wirksamkeit ihrer strategischen Maßnahmen feststellen und bei negativen Entwicklungen zeitnah gegensteuern.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

⁴³ Niederkassel ist sehr attraktiv für gut situierte junge Familien, vgl. auch 3.3.2 „Umgang mit Strukturen“

⁴⁴ vgl. auch 3.5.1 „Prozess- und Qualitätsstandards“

3.7.2.1 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

➔ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen je Hilfefall für die Erziehung in einer Tagesgruppe.

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

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

Im Vergleichsjahr 2019 betreut die **Stadt Niederkassel** im Rahmen der Erziehung in einer Tagesgruppe 8,75 Hilfefälle. Sie wendet hierfür rund 473.000 Euro auf. Je Hilfefall sind dies ca. 54.000 Euro. Dieser Wert ordnet sich wie folgt in den interkommunalen Vergleich ein:

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2019

Kennzahl	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	54.032	6.188	30.394	34.537	39.837	54.032	41

Keine der Vergleichskommunen verzeichnet 2019 bei den Hilfen nach § 32 SGB VIII höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Niederkassel.

Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall 2018-2019

2018	2019
45.376	54.032

Auch 2018 waren die Aufwendungen für die Hilfen nach § 32 SGB VIII vergleichsweise hoch. Niederkassel gehörte zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Ein freier Träger eröffnete im Mai 2018 erstmals eine Tagesgruppe in Niederkassel. Betroffene mussten zuvor entsprechende Angebote in den Nachbarstädten in Anspruch nehmen. Die Hilfen nach § 32 SGB VIII war daher sehr unattraktiv. Allerdings stellt sie oftmals eine kostengünstigere Alternative zu den stationären Hilfen dar. Die Stadt unterstützte den Träger daher finanziell. In den ersten fünf Monaten nach der Eröffnung hat sie hierzu sechs Plätze pauschal vergütet. Tatsächlich belegte sie aber nur vier Plätze.

Zudem übernimmt die Stadt in bestimmten Fällen Fahrtkosten. Häufig können die Eltern den Transport nicht übernehmen. Den Kindern und Jugendlichen ist die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem Fahrrad nicht zuzumuten. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamts verweisen auf die anzutreffenden Störungsbilder und die zum Teil zurückzulegenden Entfernungen. Die zusätzlichen Aufwendungen betragen 2019 rund 14.200 Euro für sechs Kinder.

Die Stadt legt außerdem großen Wert auf eine gute Elternarbeit. Auch dieser Aspekt stellt eine Ursache für die sehr hohen Aufwendungen dar.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Falldichte für die Erziehung in einer Tagesgruppe näher:

Falldichte § 32 SGB VIII 2019

Kennzahl	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	1,06	0,00	0,28	0,65	1,11	3,29	46

Die Falldichte für die Hilfen nach § 32 SGB VIII ist in Niederkassel überdurchschnittlich hoch.

Falldichte § 32 SGB VIII 2018-2019

2018	2019
0,78	1,06

2019 belegte die Stadt Niederkassel bei der örtlichen Tagesgruppe bereits 9 Plätze. Die Falldichte stieg im Vergleich zum Vorjahr um rund 35,9 Prozent. Diese Entwicklung ist positiv zu bewerten, sofern damit teure stationäre Hilfen verhindert werden können.

→ Empfehlung

Die Stadt Niederkassel sollte dringend die Erziehung in einer Tagesgruppe im Rahmen ihrer Controllingmaßnahmen genauer betrachten. Sie sollte die Ergebnisse trägerbezogener Auswertungen auch im Rahmen von Qualitätsdialogen erörtern und so versuchen einen weiteren Anstieg der Tagessätze zu verhindern.

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

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Niederkassel gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII. Sie ergeben sich aus der vermehrten Inanspruchnahme professioneller Pflegestellen und Sozialpädagogischer Lebensgemeinschaften.

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

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches

wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Im Vergleichsjahr 2019 wendet die **Stadt Niederkassel** für die Vollzeitpflege rund 732.000 Euro für 32,92 Hilfefälle auf.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.863	11.562	13.005	16.064	17.984	26.000	46

Niederkassel gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Wie im Kapitel 3.7.1.3 erörtert, nimmt die Stadt vermehrt professionelle Pflegestellen und Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften in Anspruch. Die nachfolgende Tabelle betrachtet die Aufwendungen und Fallzahlen der besonderen Formen der Vollzeitpflege differenziert:

Professionelle Pflegestellen und Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften 2019

Kennzahl	Professionelle Pflegestellen	Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften
Aufwendungen	74.079	321.698
Hilfefälle	1,83	3,08
Aufwendungen je Hilfefall	40.480	104.447

Die Aufwendungen je Hilfefall für die Unterbringung in Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften sind sehr hoch. Sie übersteigen sogar die Aufwendungen für eine Heimunterbringung⁴⁵ deutlich. Sie belasten daher den Fehlbetrag.

Für „normale“ Pflegefamilien wendet die Stadt Niederkassel nur rund 12.000 Euro je Hilfefall und Jahr auf.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Niederkassel die Vollzeitpflege differenziert im Rahmen des Controllings betrachten und analysieren. Dabei sollte sie nach den unterschiedlichen Formen der Vollzeitpflege unterscheiden. Nur so kann sie die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.

⁴⁵ vgl. 3.7.2.3 „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII“

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

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Niederkassel gehört bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die niedrige Falldichte wirkt sich jedoch entlastend auf den Fehlbetrag aus. Die Stadt profitiert von vergleichsweise kurzen Verweildauern. Um Rückführungsarbeit zu verbessern, prüft die Stadt die Belegung einer Fünf-Tages-Gruppe.

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

Die **Stadt Niederkassel** leistet 2019 Aufwendungen in Höhe von insgesamt 1,53 Mio. Euro für die Hilfen nach § 34 SGB VIII. Mit einem Anteil von 30,6 Prozent an den Gesamtaufwendungen HzE handelt es sich um die größte Aufwandsposition bei den erzieherischen Hilfen.

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

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	71.571	50.477	61.093	64.996	70.285	78.070	45

Niederkassel gehört 2019 bei der Heimerziehung zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Die Stadt Niederkassel verweist darauf, dass sie rund 50 Prozent der Betroffenen im Rahmen von intensiv- bzw. heilpädagogischen Angeboten betreut. Die Aufwendungen sind entsprechend hoch. Sie betragen monatlich mehr als 6.000 Euro. In einem Fall wendet die Stadt sogar mehr als 15.000 Euro pro Monat auf.

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

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	2,83	0,87	3,42	4,44	5,51	7,47	46

Allerdings ist die Falldichte vergleichsweise niedrig. In mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist sie höher als in Niederkassel. Sie wirkt sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Die Kombination aus hohen Aufwendungen und niedriger Falldichte deutet darauf hin, dass die Stadt Niederkassel Kinder und Jugendliche nur dann stationär nach § 34 SGB VIII unterbringt,

wenn sie nicht anders vermittelt werden können. Dies sind oftmals sehr schwierige Fälle, die in der Betreuung entsprechend kostenintensiv sind. Auch vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen ist daher eine geringe Verweildauer in einer Heimeinrichtung anzustreben.

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

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	66,67	0,00	35,06	47,14	58,18	76,92	42
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	22,22	0,00	15,79	19,87	28,43	50,00	42
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	7,21	10,82	16,67	50,00	42
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monaten an den stationären Hilfen in Prozent	11,11	0,00	8,21	16,67	25,48	72,73	42

Die Verweildauern sind in Niederkassel vergleichsweise kurz. Das Jugendamt konnte 2019 überdurchschnittliche 66,7 Prozent der Hilfefälle bereits innerhalb eines Jahres beenden. In mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist dieser Wert deutlich niedriger. Auch die Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monaten bis 24 Monaten nehmen mit 22,2 Prozent einen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlichen Anteil ein. Lediglich 11,1 Prozent der beendeten Hilfefälle verzeichneten hingegen eine Verweildauer von über 36 Monate. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Wert unterdurchschnittlich.

Die Leitung der sozialen Dienste berichtet jedoch, dass Rückführungen tatsächlich nur selten dauerhaft gelingen. Die Beendigungen der Hilfefälle kamen hauptsächlich durch einen Wechsel der Hilfeart und auch durch Abbrüche zustande.

Rückführungsoptionen prüfen die Beschäftigten der Sozialen Dienste im Rahmen einer jeden Hilfeplanfortschreibung. Über ein Rückführungskonzept verfügt die Stadt Niederkassel bislang nicht. Sie stellt die vorzunehmenden Prüf- und Arbeitsschritte auch nicht in ihren Prozessbeschreibungen dar.⁴⁶ Rückführungskonzepte anderer Städte enthalten beispielsweise folgende Aspekte:

⁴⁶ vgl. 3.5.1.2 „Fallsteuerung“

- Voraussetzung für eine Rückführung,
- Ausschlusskriterien für eine Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung sowie
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Sie kann so auch ihr Wissensmanagement verbessern.

Um die Rückführung zu verbessern, prüft die Stadt Niederkassel aktuell Unterbringungen in einer 5-Tages-Gruppe. Ein entsprechendes Pilotprojekt für Kinder im Alter von 12 bis 14 Jahren befindet sich derzeit in der Planungsphase. In einer 5-Tages-Gruppe leben die Kinder und Jugendliche von Sonntagabends bis Freitagabends. Die Wochenenden verbringen sie in der Regel zu Hause. Der Kontakt zu den Eltern kann so aufrechterhalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte eine mögliche Belegung in einer 5-Tages-Gruppe eng im Rahmen des Finanz- und Fachcontrollings begleiten. Sie sollte diesen Ansatz anhand von Finanz- und Qualitätskennzahlen regelmäßig evaluieren. Bei Fehlentwicklungen sollte die Stadt frühzeitig entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.

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

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel verzeichnet hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitung. Eigene Verfahrensstandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe hat die Stadt noch nicht erarbeitet. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren. Eine differenzierte Betrachtung erfolgt im Rahmen des Controllings nicht.

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

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

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.518	7.258	13.760	16.714	21.918	31.692	46
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.293	4.292	10.630	12.942	14.963	31.048	45
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	92.224	29.184	62.823	76.826	92.693	196.953	36
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	32.444	3.824	18.555	21.388	25.366	37.200	36
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	30,20	2,70	34,58	43,31	51,83	82,50	40

Die Stadt Niederkassel verzeichnet bei den Eingliederungshilfen unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Während die stationären Aufwendungen⁴⁷ überdurchschnittlich sind, gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten ambulanten Aufwendungen. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitung höher als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Landesweit gewannen die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Insbesondere Unterstützungsleistungen im schulischen Bereich durch Integrationshelfer/Schulbegleitung haben zunehmend an Gewicht gewonnen.

Auch die Stadt Niederkassel berichtet von einer steigenden Zahl von Anträgen auf Integrationshelfer/Schulbegleitung. Aufgrund fehlender Teilhabebeeinträchtigung sind die Eingliederungshilfen häufig jedoch nicht einschlägig. Vielmehr stellen sie einen Bedarf an kostengünstigeren Autismus-, LRS- und Dyskalkulie-Therapien fest. Um eine passgenaue Hilfe erarbeiten zu können, verzichtet die Stadt Niederkassel inzwischen auf eine Spezialisierung.⁴⁸ Alle Fachkräfte im ASD sollen in der Lage sein, Anträge auf Eingliederungshilfen abschließend zu bearbeiten und die passgenaue Hilfe zu ermitteln. Entsprechende Fortbildungen werden regelmäßig besucht.

⁴⁷ Die Stadt Niederkassel gewährt in 1,66 Fällen stationäre Eingliederungshilfen.

⁴⁸ vgl. 3.4.1 „Organisation“

Eigene Verfahrensstandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfen hat die Stadt Niederkassel noch nicht erarbeitet. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte dringend Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfen etablieren. Darin sollte sie insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung differenziert darstellen.

Andere Jugendämter konnten die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung durch die Einrichtungen von Poollösungen senken. Gleichzeitig konnten sie durch dieses Instrument die Schulbegleitung qualitativ verbessern. Sie profitieren insbesondere von einem festen Mitarbeiterstamm innerhalb des jeweiligen Pools. Die Stadt Niederkassel prüft derzeit ein entsprechendes Konzept.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung sollte die Stadt Niederkassel die Einrichtungen von Poollösungen dringend forcieren. Hierdurch kann sie auch die Qualität der Leistungserbringung steigern.

Eine differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfen im Rahmen des Controllings erfolgt bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Entwicklungen in der Eingliederungshilfe im Rahmen des Controllings differenziert betrachten. Nur so kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern, beispielsweise in Form einer Rückkehr zur Spezialisierung.

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

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Niederkassel gehört bei den Hilfen für junge Volljährige zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere Probleme bei der Ver selbständigung führen zu längeren Verweildauern und damit zu hohen Aufwendungen bei der Heimerziehung.

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

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	40.486	14.825	25.030	29.820	36.068	62.208	44
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,06	4,33	7,84	9,62	11,98	16,50	46
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.292	2.016	6.010	8.687	10.769	16.030	43
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	98.438	17.175	40.558	46.159	52.689	98.438	44
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	95.811	31.074	45.176	51.889	61.796	95.811	39

Lediglich in zwei Vergleichskommunen sind die Aufwendungen bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII noch höher als in Niederkassel. Die Hilfefälle für junge Volljährige nehmen in Niederkassel zudem einen vergleichsweise hohen Anteil an den gesamten Hilfefällen HzE ein.

Insbesondere die im interkommunalen Vergleich höchsten stationären Aufwendungen je Hilfefall wirken sich belastend aus. Die Stadt Niederkassel bringt junge Volljährige im Vergleichsjahr 2019 ausschließlich im Rahmen der Heimerziehung unter. Keine der Vergleichskommunen wendet hierfür je Hilfefall mehr auf.

Die Stadt berichtet, dass sie vorwiegend jungen Menschen mit Störungen im Sozialverhalten, Entwicklungsretardierungen und auch Traumatisierungen im Rahmen stationärer Hilfen nach § 41 SGB VIII betreut. Hierfür wendet sie monatlich rund 5.000 Euro auf. In drei Fällen liegen die monatlichen Aufwendungen zwischen 6.000 Euro und 7.000 Euro. In zwei weiteren Fällen muss die Stadt aufgrund der Störungsbilder sogar rund 8.000 Euro pro Monat aufbringen.

Durch den fortschreitenden Verselbständigungsprozess sollte der Hilfebedarf sukzessive sinken. In der Regel sind die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 41 SGB VIII daher deutlich niedriger als bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII. Mit 98.400 Euro sind die Aufwendungen je Hilfefall in Niederkassel hingegen deutlich höher als bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

Das Jugendamt der Stadt Niederkassel hat selbst bereits Defizite bei der Verselbständigung festgestellt. Es verweist aber auch darauf, dass der Verselbständigungsprozess im Elternhaus mittlerweile auch später einsetzt. Andere Kommunen initiieren den Verselbständigungsprozess nach wie vor sehr früh. Er setzt dort spätestens im Alter von 15 bis 16 Jahren ein.

→ Empfehlung

Um die Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII zu senken, sollte die Stadt Niederkassel dringend die Verselbständigung forcieren. Sie sollte entsprechende Maßnahmen in

ihre Verfahrensstandards aufnehmen und im Rahmen des Fachcontrollings regelmäßig evaluieren.

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

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Stadt Niederkassel verzeichnet die niedrigsten Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer. Positiv bewertet die gpaNRW die eigenen Verfahrensstandards. Sie unterstützen eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.

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.

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

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	15.619	15.619	28.946	37.800	45.192	62.195	43
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,99	0,96	3,73	5,38	6,54	15,97	46

Niederkassel verzeichnet die im interkommunalen Vergleich niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall für UMA. Der Stadt ist es gelungen, vergleichsweise viele UMA ambulant zu betreuen. Hierzu konnten sie die UMA auch bei Verwandten unterbringen. Stationäre Unterbringungen konnte sie jedoch nur schwer realisieren. Die Stadt hat sich daher dazu entschieden, eine eigene Unterkunft für unbegleitete minderjährige Ausländer zu unterhalten. Die Betreuung der UMA erfolgte durch einen freien Träger.

Entlastend wirken sich auch die niedrigen Fallzahlen aus. Sie nehmen einen unterdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfefällen ein.

Die Stadt Niederkassel hat mit dem Teilprozess 7 „Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen“ eigene Verfahrensstandards erarbeitet. Sie berücksichtigen folgende Aspekte:

- Inobhutnahme, Registrierung und Erstversorgung der UMA,
- Tagesaktuelle Meldung über die in der Kommune befindlichen UMA an die zentrale Meldestelle,
- Erstscreening und versandt des Ergebnisberichts an das Landesjugendamt Rheinland,

- Meldung der in Obhut genommenen bzw. zugewiesenen UMA an das Landesjugendamt Rheinland zur Kostenerstattung,
- Unterbringung und Betreuung der zugewiesenen UMA,
- Einrichtung einer Vormundschaft,
- weiteres Clearing mit Überleitung zur Anschlussperspektive.

Die Verfahrensstandards definieren die im Rahmen der Fallbearbeitung vorzunehmenden Tätigkeiten. Zudem beachten Sie durchgehend zwingend einzuhaltende Bearbeitungsfristen. Sie unterstützen insgesamt eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Die gpaNRW bewertet sie positiv.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2018 und 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 – Hilfen zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Strukturen				
F1	In Niederkassel sind präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden. Die Stadt evaluiert sie regelmäßig im Rahmen der Fortschreibung des Kinder- und Jugendförderplans. Indikatoren, die die Langzeitwirkung der Präventionsarbeit auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung misst, betrachtet sie allerdings nicht.	89	Die Stadt Niederkassel sollte Indikatoren erarbeiten, um die Wirkung von Prävention auf das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zu messen. Anhand von Zielwerten sollte sie regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen und die wesentlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Wissensmanagements aufbereiten.	91
Organisation und Steuerung				
F2	In Niederkassel sind gute strategische Grundlagen für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete vorhanden. Werte, an denen die Zielerreichung gemessen werden kann, hat die Stadt allerdings noch nicht erarbeitet.	92	Die Stadt Niederkassel sollte Zielwerte zu ihren Zielen erarbeiten. Sie sollte daran die Wirksamkeit der strategischen Entscheidungen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.	94
F3	In Niederkassel dient das Finanzcontrolling hauptsächlich der Budgetkontrolle. Aussagefähige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt die Stadt bislang nicht. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.	94	Die Stadt Niederkassel sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fort-schreiben, in regelmäßigen Berichten aufbereiten und mit Zielwerten vergleichen. Nur so kann sie bei Abweichungen frühzeitig gegensteuern.	95
			Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung zu verbessern, sollte die Stadt Niederkassel alle Hilfearten im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig differenziert auswerten. Sie sollte sicherstellen, dass zukünftig alle Aufwendungen periodengerecht ausgewertet werden können. Nur so kann sie die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.	95

Feststellung		Empfehlung	
	Seite		Seite
F4	Ein umfassendes Fachcontrolling konnte die Stadt Niederkassel noch nicht aufbauen. Bislang beschränken sich die Controllingtätigkeiten auf die Überprüfung der Passgenauigkeit der Hilfen sowie die Einhaltung von Verfahrensstandards. Fehlende aktuelle schriftliche Verfahrensstandards erschweren die Controllingtätigkeiten.	E4.1	Die Stadt Niederkassel sollte die Aktualisierung der Verfahrensstandards forcieren. Sie sollte hieran die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards prüfen. Sie sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen sie die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte sie für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.
		E4.2	Die Stadt Niederkassel sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.
Verfahrensstandards			
F5	In Niederkassel liegen verbindliche schriftliche Verfahrensstandards grundsätzlich vor. Aufgrund umfangreicher organisatorischer Maßnahmen entsprechen sie jedoch nicht den aktuellen Arbeitsabläufen. Dies erschwert grundsätzlich eine effektive und effiziente Fallbearbeitung. Positiv bewertet die gpaNRW hingegen die sehr umfassenden und genauen Vorgaben zur Aktenführung.	E5	Die Stadt Niederkassel sollte dringend auch ihre Prozessbeschreibungen aktualisieren und sicherstellen, dass geänderte Organisationsstrukturen und veränderte Arbeitsabläufe zeitnah eingearbeitet werden.
F6	Fehlende verbindliche Vorgaben zu zwingend einzuhaltenden Bearbeitungsfristen können die Steuerung erschweren. Zudem nimmt die Wirtschaftliche Jugendhilfe bislang nicht generell an den Fallkonferenzen teil. Hierdurch kann die wirtschaftliche Leistungsvergabe beeinträchtigt werden. Die abschließende verbindliche Leistungsentscheidung durch die Jugendamtsleitung sehen die schriftlichen Prozessdarstellungen aktuell nicht vor.	E6.1	Die Stadt Niederkassel sollte ihre Verfahrensstandards vervollständigen und zwingend einzuhaltende Fristen ergänzen.
		E6.2	Die Stadt Niederkassel sollte die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Fallkonferenzen verbindlich vorschreiben und so eine wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützen.
		E6.3	Die Stadt Niederkassel sollte in den Prozessbeschreibungen die tatsächlich vorzunehmenden Arbeits- und Prüfungsschritte darstellen.

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F7	Die Verfahrensstandards der Stadt Niederkassel stellen den Hilfeplanprozess nicht vollständig dar. Dies kann die Fallsteuerung beeinträchtigen. Das aktuell nicht vollumfänglich nutzbare Anbieter- und Trägerverzeichnis kann zudem die wirtschaftliche Leistungsvergabe erschweren. Kritisch betrachtet die gpaNRW die teilweise Senkung von Standards bei der Fortschreibung stationärer Hilfen. Positiv bewerten wir hingegen die Budgetierung der Fachleistungsstunden bei ambulanten Hilfen.	99	Die Stadt Niederkassel sollte auch die Arbeitsschritte für die Zuständigkeitsprüfung im Sozialen Dienst in ihren Verfahrensstandards darstellen. Sie kann so ihr Wissensmanagement unterstützen.	100
			Um die Trägerswahl zu unterstützen, sollte die Stadt Niederkassel dringend ihr Anbieter- und Trägerverzeichnis aktualisieren. Sie sollte darin die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus eigener Zusammenarbeit darstellen.	100
			Die Stadt Niederkassel sollte alle stationären Hilfefälle möglichst wieder nach sechs Monaten fortschreiben. Sie kann so flexibler auf Veränderungen reagieren und Aufwendungen reduzieren.	101
F8	In Niederkassel macht die Wirtschaftliche Jugendhilfe Kostenerstattungsansprüche zeitnah und umfassend geltend. Fehlende schriftliche Verfahrensstandards können eine effektive und effiziente Bearbeitung jedoch erschweren.	101	Die Stadt Niederkassel sollte einen schriftlichen Prozess für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten und in der Jugendamtssoftware hinterlegen. Sie kann hierdurch die zeitnahe Geltendmachung der Ansprüche verbindlich vorschreiben und so eine effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung sicherstellen. Auch das Wissensmanagement wird so unterstützt.	102
Personaleinsatz				
F9	In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Niederkassel ist eine Vollzeit-Stelle für überdurchschnittliche 152 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert liegt oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.	105	Die Stadt Niederkassel sollte auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Personalrichtwert festlegen und die Personalausstattung regelmäßig überprüfen. Zusätzliche Stellenanteile sollte sie auch für einen Ausbau der Controllingtätigkeiten nutzen.	105
Leistungsgewährung				
F10	Die Stadt Niederkassel verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei hilfeplanbezogener Betrachtung sind die Aufwendungen hingegen überdurchschnittlich. Eine nach Hilfeart differenzierte Betrachtung der Aufwendungen nimmt die Stadt Niederkassel im Rahmen des Finanzcontrollings nicht vor. Dies erschwert die Steuerung.	107	Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen sollte die Stadt Niederkassel die einzelnen Hilfearten im Rahmen des Controllings differenziert betrachten. Nur so kann sie Fehlentwicklung frühzeitig feststellen und entsprechend gegensteuern.	110

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F-11	Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle entlastet den Fehlbetrag. Die Stadt Niederkassel betrachtet die Entwicklung der Fallzahlen im Rahmen des Controllings bislang nur anlassbezogen.	110	E11 Die Stadt Niederkassel sollte die Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig betrachten.	111
F-12	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Niederkassel leicht überdurchschnittlich. Eine zunehmende Bedeutung nehmen jedoch Unterbringungen in sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften ein. Die Auswirkungen dieser Entwicklung kann die Stadt aufgrund der fehlenden Controllingmöglichkeiten nicht transparent darstellen.	111	E12 Die Stadt Niederkassel sollte Fallzahlen und Aufwendungen der Vollzeitpflege im Rahmen ihrer Controllingmöglichkeiten differenziert betrachten. Aufgrund der steigenden Bedeutung sollte sie die Unterbringung in sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften gesondert analysieren.	112
F-13	Eine unterdurchschnittliche Falldichte entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Innerhalb eines Jahres sind die Fallzahlen aber zum Teil deutlich gestiegen.	113	E13 Die Stadt Niederkassel sollte die Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig differenziert auswerten. Nur so kann sie die Wirksamkeit ihrer strategischen Maßnahmen feststellen und bei negativen Entwicklungen zeitnah gegensteuern.	115
F-14	Die Stadt Niederkassel verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen je Hilfefall für die Erziehung in einer Tagesgruppe.	116	E14 Die Stadt Niederkassel sollte dringend die Erziehung in einer Tagesgruppe im Rahmen ihrer Controllingmaßnahmen genauer betrachten. Sie sollte die Ergebnisse trägerbezogener Auswertungen auch im Rahmen von Qualitätsdialogen erörtern und so versuchen einen weiteren Anstieg der Tagessätze zu verhindern.	117
F-15	Die Stadt Niederkassel gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII. Sie ergeben sich aus der vermehrten Inanspruchnahme professioneller Pflegestellen und sozialpädagogischer Lebensgemeinschaften.	117	E15 Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Niederkassel die Vollzeitpflege differenziert im Rahmen des Controllings betrachten und analysieren. Dabei sollte sie nach den unterschiedlichen Formen der Vollzeitpflege unterscheiden. Nur so kann sie die finanziellen Entwicklungen transparent darstellen.	118
F-16	Die Stadt Niederkassel gehört bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die niedrige Falldichte wirkt sich jedoch entlastend auf den Fehlbetrag aus. Die Stadt profitiert von vergleichsweise kurzen Verweildauern. Um Rückführungsarbeit zu verbessern, prüft die Stadt die Belegung einer Fünf-Tages-Gruppe.	119	E16.1 Die Stadt Niederkassel sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Sie kann so auch ihr Wissensmanagement verbessern.	121
			E16.2 Die Stadt Niederkassel sollte eine mögliche Belegung in einer 5-Tages-Gruppe eng im Rahmen des Finanz- und Fachcontrollings begleiten. Sie sollte diesen Ansatz anhand von Finanz- und Qualitätskennzahlen regelmäßig evaluieren. Bei Fehlentwicklungen sollte die Stadt frühzeitig entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F17	Die Stadt Niederkassel verzeichnet hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitung. Eigene Verfahrensstandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe hat die Stadt noch nicht erarbeitet. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung erschweren. Eine differenziertere Betrachtung erfolgt im Rahmen des Controllings nicht.	121	E17.1 Die Stadt Niederkassel sollte dringend Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfen etablieren. Darin sollte sie insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung differenziert darstellen.	123
			E17.2 Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung sollte die Stadt Niederkassel die Einrichtungen von Poolösungen dringend forcieren. Hierdurch kann sie auch die Qualität der Leistungserbringung steigern.	123
			E17.3 Die Stadt Niederkassel sollte die Entwicklungen in der Eingliederungshilfe im Rahmen des Controllings differenziert betrachten. Nur so kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern, beispielsweise in Form einer Rückkehr zur Spezialisierung.	123
F18	Niederkassel gehört bei den Hilfen für junge Volljährige zu den 25 Prozent der Vergleichs-kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere Probleme bei der Verselbständigung führen zu längeren Verweildauern und damit zu hohen Aufwendungen bei der Heimerziehung.	123	E18 Um die Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII zu senken, sollte die Stadt Niederkassel dringend die Verselbständigung forcieren. Sie sollte entsprechende Maßnahmen in ihre Verfahrensstandards aufnehmen und im Rahmen des Fachcontrollings regelmäßig evaluieren.	124

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	37.583	37.828	38.057	38.218
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	6.837	6.877	6.873	6.898
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	8.196	8.283	8.245	8.222

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HZE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	4.928.869	5.340.267
Aufwendungen HZE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	k. A.	598	650
Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	25.327	23.414
Ambulante Aufwendungen HZE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	1.451.845	1.876.125
Ambulante Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	11.493	11.665
Stationäre Aufwendungen HZE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	3.477.024	3.464.142
Stationäre Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	50.923	51.511
Falldichte HZE gesamt				
Falldichte HZE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k. A.	k. A.	23,60	27,74
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HZE in Prozent	k. A.	k. A.	64,91	70,51
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HZE in Prozent	k. A.	k. A.	52,72	48,95

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

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	54.159	85.743
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	9,08	11,25

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	435.648	421.590
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	46,17	50,67
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k. A.	k. A.	291.317	472.778
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	6,42	8,75
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k. A.	k. A.	695.112	719.728
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	36,00	32,92
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k. A.	k. A.	2.000.447	1.664.036
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	23,17	23,25
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	60.710	0
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	0,78	0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k. A.	k. A.	576.260	604.822
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	31,08	41,66
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A.	k. A.	633.376	1.113.358
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	16,58	27,50
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	k. A.	k. A.	12,08	20,77

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A.	k. A.	191.842	141.976
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	11,08	9,09

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel 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

Für das Vergleichsjahr 2019 liegen der Bauaufsicht der Stadt Niederkassel nur verhältnismäßig wenige Daten vor. Die vollzeitverrechneten Stellenanteile konnte sie nicht valide auf die Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren, förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide aufteilen. Zudem unterscheidet sie in der Fachsoftware bisher nicht zwischen dem einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren. Die gpaNRW konnte daher im nachfolgenden Berichtsteil nur wenige Kennzahlen für die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel darstellen. Informatorisch haben wir häufig nur die interkommunalen Vergleichswerte abgebildet. Diese kann die Stadt Niederkassel als Orientierungshilfe für künftige Auswertungen verwenden.

Durch den vorgegebenen Workflow kann die Bauaufsicht im Prozess des Baugenehmigungsverfahrens die gesetzlich vorgeschriebene Frist von zwei Wochen nach Eingang von Bauanträgen oft nicht einhalten. Auch das Vier-Augen-Prinzip wird nicht konsequent eingehalten. Für die Administration der eingesetzten Fachsoftware stand im geprüften Zeitraum kein Personal zur Verfügung, sodass die Sachbearbeitung diese nicht vollumfänglich nutzen konnte. Die vom Gesetzgeber eingeführte Rücknahmefiktion setzt die Stadt Niederkassel nur selten um.

Durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems könnte die Stadt künftig vom Arbeitsplatz aus auf alle Verfahren zugreifen. Durch die regelmäßige Auswertung von Grund- und Kennzahlen könnten sich steuerungsrelevante Möglichkeiten eröffnen, die in einem Berichtswesen münden sollten. Laut Auskunft der Stadt soll eine zum 01. Juni 2021 neu besetzte Stelle insbesondere die administrative Arbeit mit der neuen Software sowie damit einhergehende Grund- und Kennzahlenauswertungen umsetzen.

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

In der **Stadt Niederkassel** lebten zum 01. Januar 2019 nach IT.NRW 38.218 Einwohner. Die Prognosedaten zeigen stetig steigende Einwohnerzahlen. Bis 2040 könnte sich die Einwohnerzahl um rund 13 Prozent auf dann ca. 43.300 Einwohner erhöhen⁴⁹. In Niederkassel verteilen sich die Einwohner auf eine Fläche von 36 qkm. Damit hat die Stadt im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen eine kleinere Fläche als rund drei Viertel der Vergleichskommunen. Gleichzeitig liegt die Anzahl der Einwohner im Vergleich über dem Median.

⁴⁹ Prognosedaten laut IT.NRW zum 01. Januar 2040

Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung NRW (BauO NRW 2018). Dies könnte die Antragstellung zum Ende des Jahres 2018 als auch zum Beginn des Jahres 2019 beeinflusst haben. Teilweise haben Bauwillige bewusst Anträge noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere hielten ihre Anträge zurück, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Zudem wirken sich die niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge aus.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	60	31	55	66	77	171	104
Fälle je qkm	6	1	2	3	5	15	104
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	1,57	6,48	8,92	12,27	40,94	69
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	80,63	85,45	89,76	96,77	69
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,63	0,00	1,50	4,91	9,41	25,61	104

Unter den hier abgebildeten „Fällen“ verstehen wir diejenigen, mit denen eine Bautätigkeit ermöglicht wird. Folglich berücksichtigen wir die Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sowie die Vorlagen im Freistellungsverfahren. Förmliche Bauvoranfragen oder erteilte Vorbescheide betrachten wir bei den Strukturkennzahlen nicht, da sie für sich alleine keine Bautätigkeit ermöglichen.

Bei der einwohnerbezogenen Betrachtung positioniert sich die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel im unauffälligen Bereich. Die recht hohen Fälle je Quadratkilometer sind der sehr kleinen Gemeindefläche geschuldet. Für das Vergleichsjahr 2019 konnte die Bauaufsicht aus der Fachsoftware heraus noch nicht zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden. Die abgebildeten Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informativ ab. Beim Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt Niederkassel ebenfalls im unauffälligen Bereich.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	2	3	6	65
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	65
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1	1	2	2	3	7	76

Grundsätzlich beeinflussen Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Die Stadt Niederkassel konnte aus der Fachsoftware heraus die intern und extern eingeholten Stellungnahmen nicht auswerten. Die abgebildeten Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informativ ab. Für die Summe der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen hat die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel den Wert durch Schätzung ermittelt. Sie ist davon ausgegangen, dass 80 Prozent der Bauanträge innerhalb eines Bebauungsplanes liegen und so zumindest die interne Stellungnahme der Stadtplanung eingeholt wird. Externe Stellungnahmen (meist vorbeugender Brandschutz und Immissionsschutz) fallen nur für gewerbliche Objekte, Mehrfamilienhäuser mit Tiefgarage und Abbrüche an. Dies hat die Bauaufsicht mit durchschnittlich 1,5 Stellungnahmen bemessen. Zusätzlich hat sie „Ausreißer“ einberechnet. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich lässt darauf schließen, dass die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel versucht, die bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Durch den organisatorisch vorgegebenen Prozess im Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Niederkassel die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 häufig nicht ein. Zudem macht sie von der gesetzlich vorgeschriebenen Rücknahmefiktion selten Gebrauch.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Niederkassel** muss innerhalb von zwei Wochen nach Eingang eines Bauantrages die Voraussetzungen des § 71 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW 2018 prüfen. Eine Verlängerung der Frist ist im Gesetz nicht vorgesehen. Diese Frist hält die Stadt nur selten ein. Dies liegt hauptsächlich daran, dass durch den von der Stadt vorgegebenen Workflow die Antragsunterlagen erst spät bei dem zuständigen Sachbearbeiter ankommen. Nähere Erläuterungen hat die gpaNRW unter 4.3.4 „Geschäftsprozesse“ ausgeführt. Zudem wird die Verzögerung auch im unter 4.3.5 abgebildeten Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens deutlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte künftig die qualifizierte Vorprüfung innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von zwei Wochen durchführen und ihren organisatorischen Ablauf hierzu entsprechend optimieren.

Darüber hinaus muss die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 71 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW 2018 die Bauherrschaft zur Vervollständigung der Antragsunterlagen innerhalb einer angemessenen Frist auffordern. Werden die Mängel innerhalb der gesetzten Frist nicht behoben, gilt der Antrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion). Dabei stellt die BauO NRW den Kommunen die Entscheidung zu einer Fristsetzung nicht frei. Sie gibt den Prozess klar unter Fristsetzung vor. Die Stadt Niederkassel kommt dieser Verpflichtung nur in seltenen Fällen nach. Ohne Fristsetzung mangelt es der Rücknahmefiktion an deren Grundlage.

Die Stadt Niederkassel sollte zudem berücksichtigen, dass die Rücknahme kraft Gesetzes keine Entscheidung der Bauaufsicht ist, sondern eine nicht änderbare Rechtsfolge der Feststellung, dass die Mängel am Bauantrag nicht innerhalb einer Frist behoben bzw. die Unterlagen nachgereicht wurden. Insofern hat die Bauaufsicht Niederkassel dabei kein Ermessen. Fristverlängerungen sind nur vor Ablauf der Frist möglich. Eine rückwirkende Fristverlängerung ist wegen der mit Ablauf der Frist gesetzlich fingierten Rücknahme des Antrags nicht mehr möglich. Wollen die Antragsteller die Sachentscheidung überprüfen lassen, müssten sie gegen die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen Klage erheben.

Die Regelung soll nach den Intentionen des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörde durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen.

Korrelierende Ausführungen hierzu stellen wir unter 4.3.5 „Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens“ dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte fehlende Unterlagen zur Vervollständigung der Bauanträge künftig immer mit konkreter Fristsetzung anfordern. Hierbei sollte sie die Bauwilligen auf die gesetzlich vorgeschriebene Rücknahmefiktion hinweisen und eine Rechtsbehelfsbelehrung anfügen. Die sich aus der BauO NRW ergebende Rechtsfolge sollte sie konsequent umsetzen.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel immer gleichzeitig ein. Ausnahmen hiervon ergeben sich nur durch aufeinander aufbauende Stellungnahmen (bspw. Landwirtschaftskammer). Eine Besonderheit in Niederkassel ist zudem der sog. Kanalhöhenschein zum Nachweis der gesicherten Erschließung. Diesen beantragen die Bauwilligen beim Abwasserwerk der Stadt Niederkassel parallel zum Genehmigungsverfahren.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 hält die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel nach Eingang des vollständigen Bauantrages bis auf wenige Ausnahmen ein. Hier kommt es nur selten zu Verzögerungen. Bei notwendiger Beteiligung anderer Behörden oder Entscheidungen über Abweichungen und Befreiungen nimmt die Bauaufsicht gelegentlich die Verlängerungsmöglichkeit um weitere sechs Wochen in Anspruch. Hierzu benachrichtigt sie die Bauwilligen bei telefonischen Rückfragen.

Die Bauwilligen beteiligen die Angrenzer in der Regel selbst. Diese unterzeichnen meist unmittelbar auf den Bauplänen, sodass eine formale Beteiligung entfällt. Bei kritischen oder strittigen Sachverhalten erfolgt die Beteiligung der Angrenzer durch die Bauaufsicht. Dies ist meist dann der Fall, wenn eine Befreiung vom Bebauungsplan angestrebt wird. In diesen Fällen hat der Angrenzer nach der Beteiligung eine Monatsfrist für die Einreichung einer Klage.

Unter Teilnahme des Beigeordneten finden in Niederkassel wöchentliche sogenannte Planerrunden statt. Hier legen die Beteiligten (Dezernent, Fachbereichsleitung, Sachbearbeitung Bauaufsicht und Stadtplanung) nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen im Einzelfall fest. Die Einzelfallentscheidungen aus dieser Runde dokumentiert die Bauaufsicht seit nunmehr zwei Jahren in einem eigens hierfür vorgesehenen Ordner. Dieser erweitert sich ständig, sodass die Sachbearbeitung ihn für gleichgelagerte Entscheidungen einbeziehen kann.

Im Zeitpunkt der Prüfung überarbeitet die Stadt Niederkassel gerade den Gebührenrahmen für die Bauaufsicht. Perspektivisch möchten die Bauaufsichtsbehörden den Gebührenrahmen auf Kreisebene des Rhein-Sieg-Kreises gerne vereinheitlichen. Aussagen über die Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht durch die Einnahme von Gebühren kann die Stadt Niederkassel derzeit nicht liefern. Die gpaNRW gibt daher unter 4.3.9 „Transparenz“ einige Vorschläge zur kennzahlenorientierten Steuerung.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel kann die Zahl der zurückgenommenen und zurückgewiesenen Bauanträge nicht benennen. Die Internetseiten bieten Optimierungspotenzial.

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	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k.A.	0,00	0,00	0,00	0,95	17,54	89
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	k.A.	0,00	2,14	3,93	6,37	20,00	96

Die **Stadt Niederkassel** kann die Zahl der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge für das Vergleichsjahr 2019 nicht benennen. Sie hat diese Angaben bisher nicht in die eingesetzte Fachsoftware eingepflegt.

Für die Zahl der Zurückweisungen ist dies künftig auch nicht mehr erforderlich, da die neue BauO NRW ab 01. Januar 2019 keine Zurückweisungen mehr vorsieht. Ab diesem Zeitpunkt gelten Anträge als zurückgenommen, wenn nachgeforderte Unterlagen nicht bis zur gesetzten Frist eingehen. Die gpaNRW hat die Kennzahl für das Vergleichsjahr 2019 dennoch gebildet, da sich hieraus Rückschlüsse auf die Bearbeitung von Altfällen aus 2018 oder Vorjahren ziehen lassen. Die Stadt Niederkassel hat nach eigener Aussage in der Regel nur wenige Altfälle. Im Vergleichsjahr 2019 gab es eine Besonderheit (vgl. „Gesamtlaufzeiten“), die zu einer höheren Anzahl Altfällen führte.

Aus der Zahl der zurückgenommenen Bauanträge lassen sich Rückschlüsse auf die Qualität der Bauberatung und der Informationen auf den Internetseiten einer Stadt ziehen. Fast alle Vergleichskommunen konnten die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge benennen. Nach eigener Aussage bietet die Bauaufsicht Niederkassel den Bauwilligen eine umfassende Bauberatung. Der Aufwand hierfür ist besonders hoch bei den Anträgen, für die kein Entwurfsverfasser erforderlich ist.

Auf den Internetseiten der Stadt finden Bauwillige nur wenige Informationen über die Bauaufsicht und das Bauantragsverfahren. Anträge und benötigte Formulare für das Baugenehmigungsverfahren finden sich nicht unter „Bauen“. Hier wird man unter „Rathaus-Verwaltung-Formulare“ fündig, wenn man die Seite bis zum Ende durchgeht. Dies erschwert das Auffinden für Bauwillige.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte ihre Internetseiten um Informationen zum Baugenehmigungsverfahren ergänzen und interaktive Formulare dort platzieren, wo sie ein Antragsteller erwartet. Dies kann auch über Verweise (Links) geschehen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

In den Geschäftsprozessen der Bauaufsicht liegen Optimierungspotenziale sowohl beim Workflow, den Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip als auch bei der Pflege der Fachsoftware.

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

Die **Stadt Niederkassel** hat in der Bauaufsicht festgelegte Prozessschritte im Antragsverfahren. Diese zeigen insbesondere bei der Einhaltung der Frist von zwei Wochen nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 dringenden Optimierungsbedarf. Bei eingehenden Bauanträgen gibt die Stadt derzeit folgenden Workflow vor:

Der Bürgermeister, der Beigeordnete und der Fachbereichsleiter sichten die eingehenden Bauanträge zunächst und zeichnen diese ab. Danach erhält der Abteilungsleiter der Bauaufsicht die Bauanträge und führt eine fachliche Sichtung durch. Hierbei skizziert er Besonderheiten zum jeweiligen Bauantrag. In einer Besprechung verteilt er die gesichteten Bauanträge zwischen zwei Sachbearbeitern und sich selbst. Nach der Verteilung gehen die Bauanträge in die Registratur. Die Registratur erfasst die Stammdaten in der eingesetzten Fachsoftware, legt die Akten an und versendet Eingangsbestätigungen an die Bauwilligen. Erst jetzt nimmt die zuständige Sachbearbeiterin bzw. der zuständige Sachbearbeiter die notwendige Sichtung nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 vor und fordert ggf. Unterlagen bei den Bauwilligen nach.

Durch diesen Prozess kommt es häufig vor, dass Bauanträge länger als eine Woche innerhalb der Verwaltung „unterwegs“ sind, bevor der bearbeitende Sachbearbeiter eine erste Vorprüfung durchführen kann. Einen derart umfangreichen Prozess haben wir nur in sehr wenigen Kommunen vorgefunden. In der Regel gehen Bauanträge bei der Leitung der Bauaufsicht ein, werden danach unmittelbar in der Registratur erfasst und sodann der zuständigen Sachbearbeitung vorgelegt. So gewährleisten diese Kommunen, dass sie die Frist von zwei Wochen immer einhalten können.

Die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel könnte zudem auf die zusätzliche Eingangsbestätigung durch die Registratur verzichten, wenn sie die Nachforderung von Unterlagen mit der Eingangsbestätigung synchronisieren würde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte ihre Arbeitsabläufe bei eingehenden Bauanträgen verschlanken, um den Prozess des Genehmigungsverfahrens nicht unnötig auszubremsen und Fristen einzuhalten. Hierzu sollte sie auf die allgemeinen Eingangsbestätigungen und die aufeinanderfolgende Sichtung mehrerer Hierarchieebenen verzichten.

Die Bauaufsicht nutzt die eingesetzte Fachsoftware noch nicht vollumfänglich. Nach eigener Aussage fehlt ihr geschultes Personal, um die Fachsoftware entsprechend einzurichten. Für die Bearbeitung stehen der Sachbearbeitung Checklisten zur Verfügung. Diese hat sie aber noch

nicht hinreichend in die eingesetzte Fachsoftware integriert. In vielen Vergleichskommunen haben wir die Bearbeitung der Bauanträge mit Hilfe von Checklisten aus der Fachsoftware heraus bereits vorgefunden. Dies hat den Vorteil, dass die Sachbearbeitung alle Fälle stets nach den gleichen vorgegebenen Prüfungsschritten bearbeitet und die Fachsoftware verhindert, dass etwas übersehen wird.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel sollte ihre Fachsoftware zeitnah vollumfänglich nutzen und hierzu auch Checklisten einbinden, um eine gleichbleibende Sachbearbeitung zu gewährleisten.

Bis zum Vergleichsjahr 2019 hat die Führungskraft der Bauaufsicht alle Bescheide unterschrieben. Ungefähr seit 2021 können die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter grundsätzlich alle Bescheide selbst unterzeichnen. Hierzu hat die Stadt die Verantwortungsbereiche bisher nicht an Wertgrenzen oder anderen Parametern festgemacht. Insofern kann die Sachbearbeitung jeden Bauantrag ohne Einschränkung eigenverantwortlich genehmigen oder ablehnen. Ein Vier-Augen-Prinzip am Ende des Genehmigungsverfahrens besteht in der Bauaufsicht nicht. In den Vergleichskommunen haben wir hierzu unterschiedliche Regelungen vorgefunden. Grundsätzlich müssen jedoch alle Kommunen insbesondere aus korruptionspräventiver Sicht das Vier-Augen-Prinzip sicherstellen. Zudem bietet es sich an, größere Bauvorhaben und Bauvorhaben von herausragender Bedeutung sowie Bauvorhaben ab einer bestimmten Wertgrenze von Amtsleitung, Fachbereichsleitung oder in besonderen Fällen vom Beigeordneten unterschreiben oder gegenzeichnen zu lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnissen regeln und dabei in allen Fällen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellen.

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.

- Im Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens bestehen für die Stadt Niederkassel Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Rücknahmefiktion und in der Sichtung durch mehrere Hierarchieebenen.

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.

Die bereits unter 4.3.2 „Rechtmäßigkeit“ und 4.3.4 „Geschäftsprozesse“ beschriebenen Problemstellungen bei der Bauaufsicht der **Stadt Niederkassel** spiegeln sich im näher betrachteten

Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens wider. So beeinflusst die dargestellte Sichtung der Antragsunterlagen in mehreren Hierarchieebenen die Laufzeit der Bauanträge gleich zu Beginn des Prozesses. Durch die mehrfach durchgeführte telefonische Erinnerung an die fehlenden Unterlagen verlängert sich die Laufzeit der Bauanträge ebenso. Dies bindet erhebliche Zeitressourcen. Dem könnte die Stadt durch die konsequente Umsetzung der vom Gesetzgeber zum 01. Januar 2019 eingeführten Rücknahmefiktion entgegenwirken. Vervollständigen die Antragsteller die Antragsunterlagen nicht innerhalb der gesetzten Frist, so gilt der Bauantrag gemäß § 71 Abs. 1 Satz 3 BauO NRW 2018 als zurückgenommen. Damit diese Rücknahmefiktion greift, ist die Fristsetzung zwingend erforderlich.

Entsprechend der in Niederkassel bisher gelebten Praxis zeigt der im Anhang beigefügte „Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens“ auch keine Rücknahmefiktion. Im Allgemeinen belasten lange unbearbeitete und unvollständige Bauanträge die (Gesamt-) Laufzeiten bei der Bearbeitung. Dies steht dem Wunsch der Landesregierung entgegen, Bauanträge zügig zu bescheiden. Aufgrund der in Niederkassel nicht erfassten (Gesamt-) Laufzeiten kann die gpaNRW jedoch keine Aussage zur zeitlichen Auswirkung auf das einfache Baugenehmigungsverfahren treffen.

Der über diese Punkte hinausgehende Ablauf des Prozesses nach der Nachforderung von Unterlagen ist aus unserer Sicht nicht zu beanstanden.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Aufgrund fehlender Unterteilung zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren kann die gpaNRW keine konkreten Aussagen zur Laufzeit der Bauanträge in Niederkassel treffen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarertage) 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.

Wie bereits ausgeführt, hat die **Stadt Niederkassel** bisher nicht zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterschieden. Daher konnte sie auch die Laufzeiten nicht auf die unterschiedlichen Genehmigungsverfahren verteilen. Die Werte der Vergleichskommunen bilden wir nachfolgend informativ ab.

(Gesamt-) Laufzeiten im interkommunalen Vergleich 2019 in Kalendertagen

Kennzahl	Nieder-kassel	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Me-dian)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmungsverfahren)	k.A.	27	38	60	84	272	33
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmungsverfahren)	k.A.	17	30	43	58	108	34
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmungsverfahren)	k.A.	53	85	110	131	275	48
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmungsverfahren)	k.A.	31	58	71	103	148	53

Die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel konnte aber die durchschnittliche Gesamtlaufzeit aller Bauantragsverfahren benennen. Hier liegt sie mit 100 Tagen im Vergleichsjahr 2019 gemessen an den zuvor abgebildeten Vergleichswerten im mittleren Bereich. Würde es sich nur um einfache Genehmungsverfahren handeln läge sie am dritten Viertelwert. Im Jahr 2018 lag Niederkassel mit 64 Tagen sogar vergleichsweise niedrig. Den auffälligen Anstieg begründet die Stadt insbesondere mit rund zehn Bauanträgen für die Bebauung eines größeren Grundstücks, für die der Eigentümer zunächst die Erschließung herstellen musste. Durch die Erschließungsmaßnahme konnte die Bauaufsicht nicht über die Anträge entscheiden. Aufgrund fehlenden Friststopps wurden die Laufzeiten für diese Fälle weitergezählt. Daher sind die Laufzeiten bedingt durch diese Ausnahmesituation im Vergleichsjahr 2019 nicht repräsentativ.

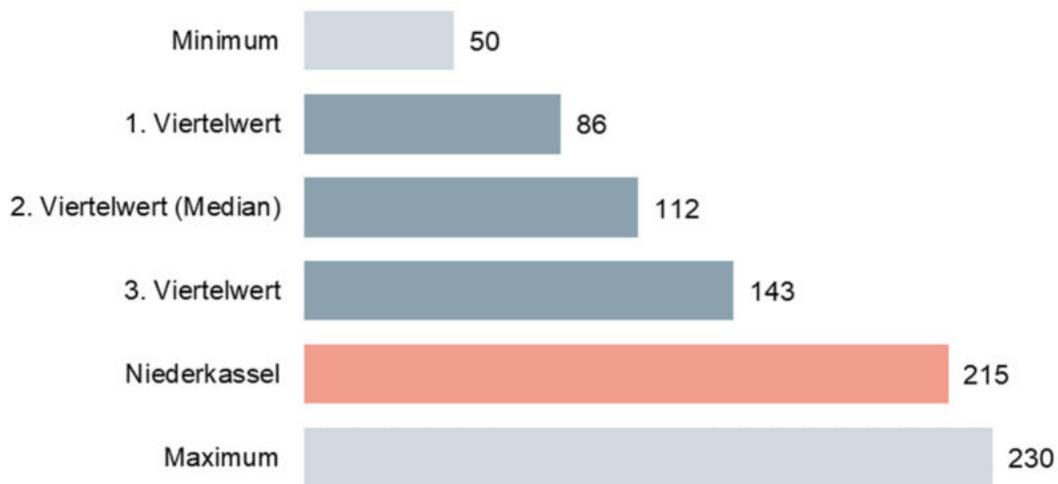
4.3.7 Personaleinsatz

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.

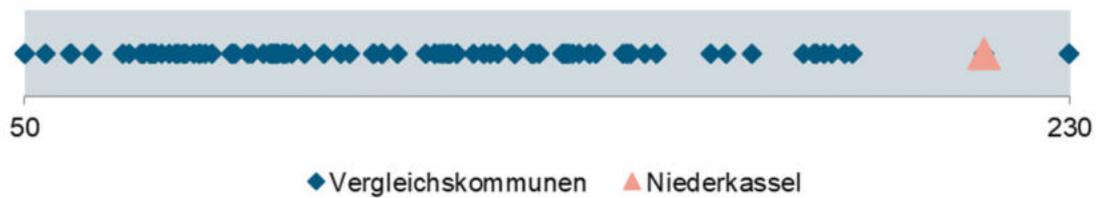
- Die Bauaufsicht der Stadt Niederkassel bearbeitet ihre Bauanträge mit wenig Personal. Aufgrund nur weniger vorliegender Daten kann die gpaNRW dennoch keine valide Aussage zum Personaleinsatz treffen.

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.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 103 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2018 lag die Bauaufsicht mit 286 Fällen je Vollzeit-Stelle noch deutlich höher. Die höheren Fallzahlen im Jahr 2018 haben wir bei vielen Vergleichskommunen ebenfalls vorgefunden. Die Bauwilligen haben aufgrund der Umstellung auf die neue BauO NRW gegen Jahresende 2018 noch Bauanträge gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu bekommen. Insofern bildete die Stadt Niederkassel auch 2018 nicht den Maximalwert. Dieser lag bei 340 Fällen je Vollzeit-Stelle. Der Overheadanteil der Bauaufsicht liegt im mittleren Bereich. Allerdings betrachten wir diese Kennzahl nicht isoliert. Sie korreliert mit Kennzahlen zum einfachen und normalen Genehmigungsverfahren, intern und extern eingeholten Stellungnahmen, zurückgenommenen Anträgen, Vorbescheiden, vorliegenden Rückständen und den unterschiedlichen Laufzeiten. Diese Daten konnte die Bauaufsicht für das Vergleichsjahr 2019 nicht zur Verfügung stellen. Die gpaNRW kann daher keine validen Aussagen zum Personaleinsatz treffen.

Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent 2019

Niederkassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11,01	0,00	7,25	11,06	16,90	28,57	102

In den Vergleichskommunen haben wir an dieser Stelle auch die „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019“ dargestellt. Für die Stadt Niederkassel war dies nicht mög-

lich, da die Bauaufsicht das eingesetzte Personal nicht zwischen den Tätigkeiten Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide aufteilen konnte. Die Vergleichswerte bilden wir daher nur informativ ab.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Nieder-kassel	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	5,65	22,22	34,00	60,91	450	61
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	k.A.	62	94	125	154	236	43
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	48	90	146	233	43
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	73	122	175	444	41
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,09	16,67	23,61	45,45	35

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Bauaufsicht Niederkassel bearbeitet ihre Fälle derzeit noch vollumfänglich in Papierform. Damit nutzt sie derzeit nur wenige Vorteile, die sich durch die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben können.

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

Derzeit führt die Bauaufsicht der **Stadt Niederkassel** ihre Akten noch vollumfänglich in Papierform. Für die Bauakten verwendet sie etwa seit dem Jahr 2000 einen digitalen Aktenplan. Hiermit kann sie die jeweiligen Akten sicher auffinden. Für die Bescheidung der Bauanträge setzt sie eine Fachsoftware ein. Per Mail eingehende Nachreichungen der Bauwilligen oder Architekten druckt die Bauaufsicht aus und führt sie der Papierakte zu. Gleiches gilt auch für die Rückläufer der Stellungnahmen. Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Stadt noch nicht an-

nehmen. Hierfür ist die eingesetzte Fachsoftware zwar grundsätzlich vorbereitet, der Bauaufsicht mangelt es jedoch noch an einem Administrator. Eine entsprechende Ausschreibung hat die Stadt 2021 durchgeführt. Die Stelle wurde am 01. Juni 2021 besetzt.

Teilweise nehmen die Vergleichskommunen Bauanträge bereits zusätzlich zum Papiereingang auch digital an. Diese Kommunen können den Prozess des Genehmigungsverfahrens bereits vollständig digital durchlaufen. Die eingereichten Bauanträge kann die Sachbearbeitung „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterbearbeiten. Zudem digitalisieren die Bauaufsichten der Vergleichskommunen teilweise die auf Papier eingehenden Anträge zum Beginn des Baugenehmigungsverfahrens. Die Papierakten vernichten sie unmittelbar nach erfolgter Digitalisierung. Zum Beteiligungsverfahren erhalten die zu beteiligenden Stellen über einen Link Zugriff auf die in der Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware. Sie können ihre Stellungnahmen an vorgegebener Stelle unmittelbar einpflegen. Dadurch entfällt bei der Sachbearbeitung der Bauaufsicht die händische Übernahme der Stellungnahmen in die Fachsoftware. Dies reduziert entsprechend die Durchlaufzeiten. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlichen und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies hat zur Folge, dass die Stadt Niederkassel beispielsweise Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisieren muss.

Ein Dokumentenmanagementsystem setzt die Stadt Niederkassel bisher ebenfalls nicht ein. Aufgrund umfangreicher Kapazitäten im vorhandenen Archiv sieht sie hierzu bisher auch keine Notwendigkeit. Abgesehen von vorhandenen Kapazitäten bietet ein Dokumentenmanagementsystem darüber hinaus die Möglichkeit, vom Arbeitsplatz aus auf alte Vorgänge zuzugreifen. In neueren Dokumenten kann die Sachbearbeitung zudem nach Schlagwörtern suchen, sodass ein Durchsehen oder Durchblättern der Akte entfällt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die in der Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware möglichst zeitnah vollumfänglich nutzen und das Beteiligungsverfahren künftig ausschließlich digital durchlaufen. Zudem sollte sie den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems diskutieren, welches idealerweise auch eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht bietet.

4.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel verwendet in der Bauaufsicht bisher keine Kennzahlen zur Steuerungunterstützung. Mit einem Berichtswesen könnte sie die Transparenz ihrer Arbeit erhöhen.

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

Für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht hat die **Stadt Niederkassel** bisher keine Ziele definiert. Die im Haushaltsplan allgemein formulierten Ziele beziehen sich nicht auf die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht. Auch Zielwerte und Qualitätsstandards hat die Stadt bisher nicht definiert oder Ziele mit Hilfe von Kennzahlen messbar gemacht. Entsprechend haben wir auch kein

jährliches Berichtswesen vorgefunden. Bei Bauvorhaben von übergeordneter Bedeutung informiert die Bauaufsicht die Ausschussmitglieder projektbezogen.

Die Bauaufsicht beabsichtigt, künftig aus der eingesetzten Fachsoftware Kennzahlen zu generieren. Dies soll über die bereits erwähnte neue Stelle geschehen, welche die administrativen Aufgaben der eingesetzten Fachsoftware ab der zweiten Jahreshälfte 2021 übernimmt. Bisher führt die Bauaufsicht eine Liste großer, wiederkehrend zu prüfender Sonderbauten und Objekte für die Brandschauen.

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit sowie auch das Fallpensum je Mitarbeiter anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Wir vertreten die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung definieren und diese auch zu Steuerungszwecken einsetzen sollte. Die Kennzahlen unterstützen bei der Erreichung der Ziele und Qualitätsstandards. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen die folgenden Kennzahlen vorgefunden.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

Mit Hilfe der hier aufgelisteten Kennzahlen und der Kennzahlen aus diesem Bericht kann die Bauaufsicht ein Berichtswesen aufbauen, mit dem die Stadt Niederkassel frühzeitig auf eintretende Veränderungen im Zusammenhang mit der Bauaufsicht reagieren und steuernd eingreifen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte für die Bauaufsicht Ziele definieren und deren Erreichung durch Kennzahlen mit festgelegten Zielwerten messen. Mit einem Berichtswesen sollte sie zudem die Entwicklung der Kennzahlen analysieren und die Ergebnisse zu Steuerungszwecken verwenden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

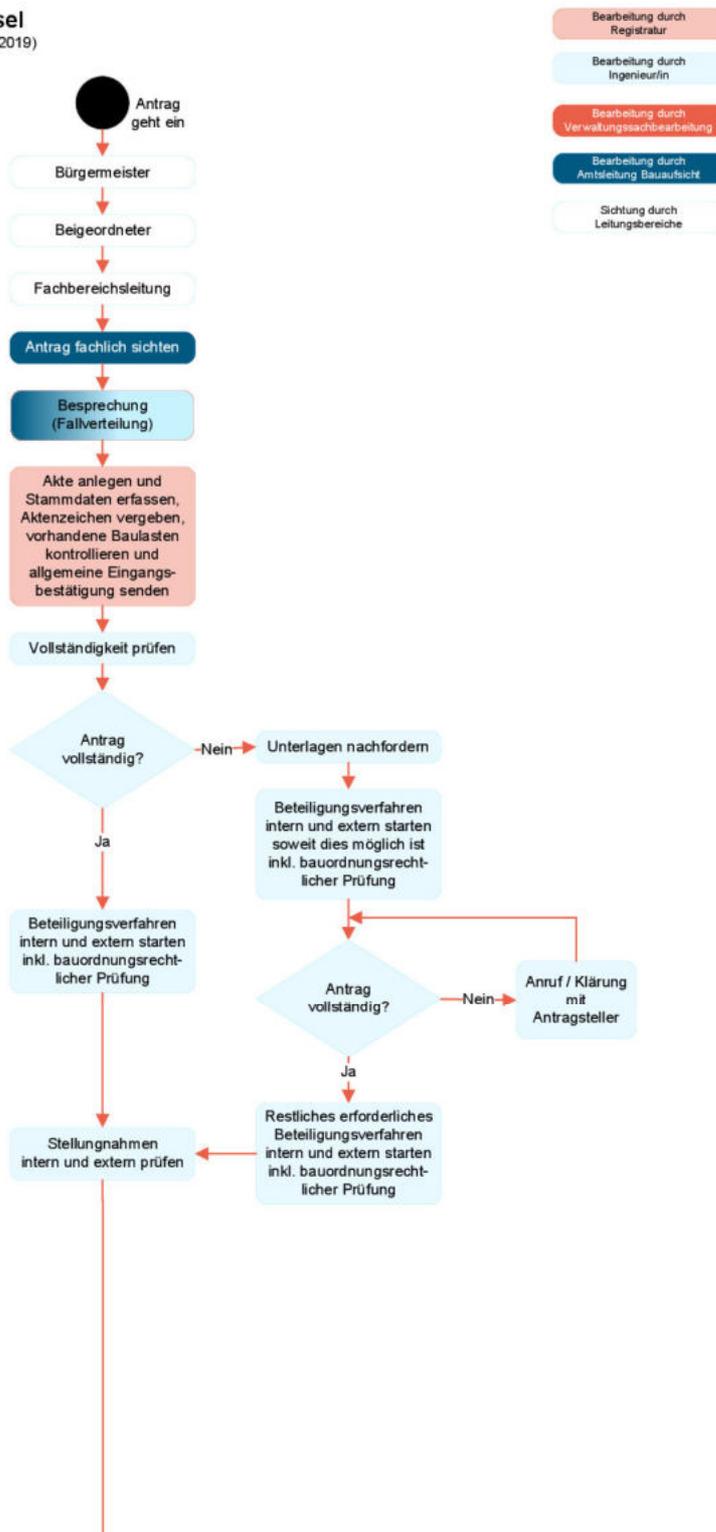
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Baugenehmigung				
F1	Durch den organisatorisch vorgegebenen Prozess im Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Niederkassel die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 häufig nicht ein. Zudem macht sie von der gesetzlich vorgeschriebene Rücknahmefiktion selten Gebrauch.	138	E1.1	139
			E1.2	139
F2	Die Stadt Niederkassel kann die Zahl der zurückgenommenen und zurückgewiesenen Bauanträge nicht benennen. Die Internetseiten bieten Optimierungspotenzial.	140	E2	141
F3	In den Geschäftsprozessen der Bauaufsicht liegen Optimierungspotenziale sowohl beim Workflow, den Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip als auch bei der Pflege der Fachsoftware.	142	E3.1	142
			E3.2	143

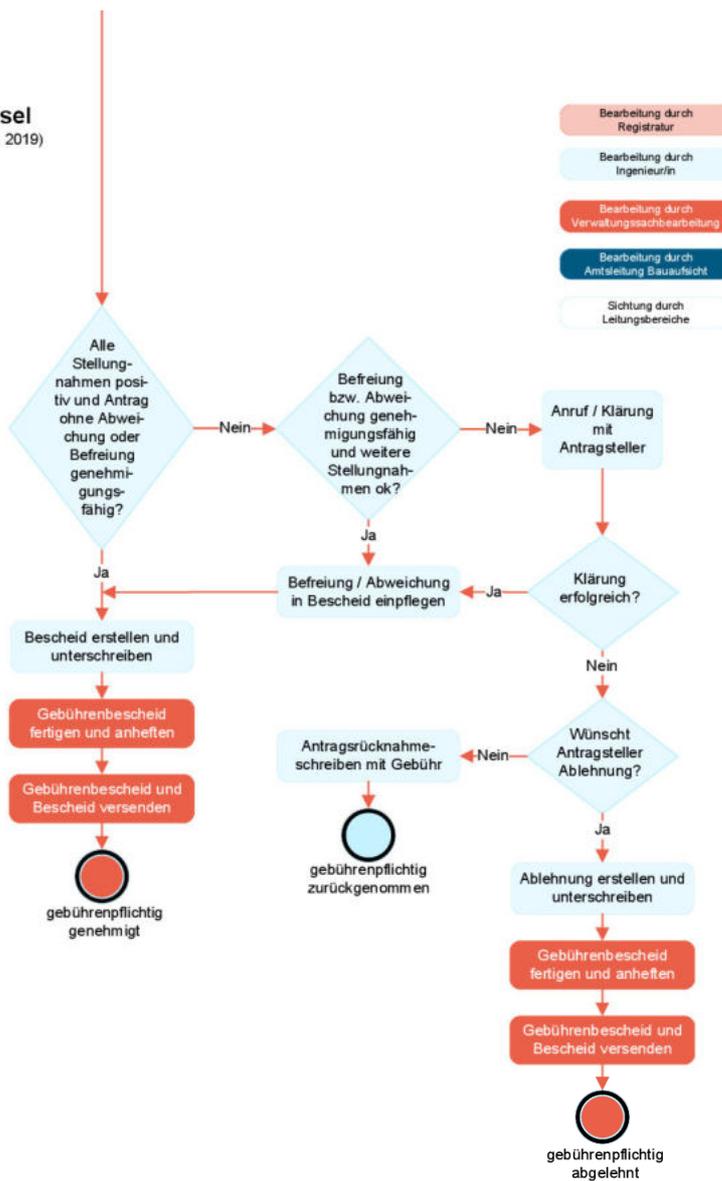
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Niederkassel sollte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnissen regeln und dabei in allen Fällen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellen.	143
F4	Die Bauaufsicht Niederkassel bearbeitet ihre Fälle derzeit noch vollumfänglich in Papierform. Damit nutzt sie derzeit nur wenige Vorteile, die sich durch die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben können.	147	Die Stadt Niederkassel sollte die in der Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware möglichst zeitnah vollumfänglich nutzen und das Beteiligungsverfahren künftig ausschließlich digital durchlaufen. Zudem sollte sie den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems diskutieren, welches idealerweise auch eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht bietet.	148
F5	Die Stadt Niederkassel verwendet in der Bauaufsicht bisher keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung. Mit einem Berichtswesen könnte sie die Transparenz ihrer Arbeit erhöhen.	148	Die Stadt Niederkassel sollte für die Bauaufsicht Ziele definieren und deren Erreichung durch Kennzahlen mit festgelegten Zielwerten messen. Mit einem Berichtswesen sollte sie zudem die Entwicklung der Kennzahlen analysieren und die Ergebnisse zu Steuerungszwecken verwenden.	149

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



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



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Niederkassel 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

Derzeit wickelt die Stadt Niederkassel ihre Vergaben dezentral in den jeweiligen Fachbereichen ab. Eine Bündelung des Fachwissens in einer zentralen Vergabestelle ist seitens der gpaNRW wünschenswert. Die Bedarfsstellen binden die örtliche Rechnungsprüfung nach festgelegten Wertgrenzen ein. Darüber hinaus greifen sie gerne auf das Fachwissen in der örtlichen Rechnungsprüfung zurück. Dies insbesondere auch bei technischen Fragen.

Eine beauftragte Stelle zur Korruptionsprävention finden wir in Niederkassel bisher nicht vor. Eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnte der Stadt zudem Erkenntnisse über weitere korruptionsgefährdete Bereiche liefern.

Im Umgang mit Sponsoring sollte die Stadt dringend die Zuständigkeiten regeln und die vorhandenen Regelungen erweitern. Dies bezieht sich insbesondere auf den Ausschluss von Haftungsrisiken und die Veröffentlichung der empfangenen Sponsoringleistungen.

Das Thema Nachträge spielt in Niederkassel bisher nur eine untergeordnete Rolle. In einer Dienstanweisung liegen bisher kaum Regelungen zu Nachträgen vor. Die örtliche Rechnungsprüfung prüft zu allen ihr vorzulegenden Vergabeverfahren auch deren beabsichtigte Nachträge vor Beauftragung und erteilt dann die Zustimmung, wenn keine Gründe dagegensprechen. Eine schriftliche Regelung hierzu besteht aber nicht. In einem zentralen Nachtragsmanagement könnte die Stadt alle Nachträge zentral erfassen und somit ihre Auswertemöglichkeiten erhöhen.

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 Niederkassel aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel führt Vergaben derzeit dezentral in den jeweiligen Fachbereichen durch.

- Die Fachbereiche binden das Rechnungsprüfungsamt ab festgelegten Wertgrenzen in die Vergabeverfahren ein.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Niederkassel** führt Vergaben aus den Bereichen Bau-, Liefer- und Dienstleistungen dezentral in den jeweiligen Fachbereichen durch. Hierzu gehört auch die Verantwortung für Bekanntmachungen und die Durchführung von Submissionsterminen. Über eine zentrale Stelle,

bei der die Vergaben zusammenlaufen und Fachwissen über das Vergaberecht gebündelt wird, verfügt sie bisher nicht. Vergaben für den Hoch- und Tiefbau finden im Zeitpunkt der Prüfung (Frühjahr 2021) noch gebündelt im Fachbereich 7 statt. Diesen Fachbereich wird die Stadt Niederkassel künftig in die Abteilungen Hoch- und Tiefbau aufteilen, sodass auch hier die Bündelung von vergaberechtlichem Know-how entfällt.

Mit der „Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen“ (Vergabeordnung) hat die Stadt Niederkassel am 27. August 2020 den Umgang mit Vergaben neu geregelt. Die Verantwortlichkeit für die Vergaben liegt weiterhin dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Der technische Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes achtet dabei auf die Einhaltung der geltenden Regelungen für Ausschreibungen im VOB-Bereich. Größere Maßnahmen wickelt die Stadt Niederkassel zudem mit Unterstützung durch verschiedene externe Ingenieurbüros ab. Diese unterstützen die Fachbereiche bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen. Außerdem obliegt dem beauftragten Ingenieurbüro in diesen Fällen die Bauleitung vor Ort und die Prüfung der Teil- und Schlussrechnungen. Die Stadt begleitet diese Maßnahmen durch einen zusätzlichen städtischen Bauleiter.

Die Stadt erreicht durch die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung und teilweise externer Ingenieurbüros bei ihren Vergaben eine rechtssichere Abwicklung. Durch die Bündelung des vorhandenen Fachwissens in einer zentralen Vergabestelle ließe sich die Abwicklung von Vergaben weiter verbessern. Vergleichskommunen mit einer zentralen Vergabestelle (ZVS) führen alle städtischen Vergaben ab einer festgelegten Wertgrenze (z.B. 15.000 Euro) ausschließlich zentral durch. Darüber hinaus ergibt es aus steuerungs- und statistischen Gesichtspunkten durchaus Sinn, auch die unter dieser Wertgrenze liegenden Vergaben in einer ZVS zu erfassen oder – noch besser – auch zentral zu bearbeiten. Der Stadt würden dann alle städtischen Vergaben zentral in einer Fachsoftware vorliegen. Auswertungen und Einsichtnahmen könnten „auf Knopfdruck“ an zentraler Stelle erfolgen.

Die notwendige Fachsoftware hat die Stadt Niederkassel bereits angeschafft. Sie nutzt diese bisher für die Veröffentlichung von Vergaben. Zudem schreibt sie hierüber Firmen bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben unmittelbar an oder lädt diese ein. Außerdem beantwortet die Stadt über die Fachsoftware eingehende Fragen aus dem Bieterkreis. Dabei teilt sie die Antworten mit allen Bietern, sodass alle Firmen den gleichen Sachstand haben. Über die Fachsoftware stellt sie zudem die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicher, sowie, dass eingehende Angebote erst zum Submissionstermin eingesehen werden können. Auf die Fachsoftware haben alle Fachbereiche und auch die örtliche Rechnungsprüfung Zugriff. Die Beschäftigten sollen alle Maßnahmen ab einem Auftragswert von 25.000 Euro über die Fachsoftware abwickeln. Allerdings ist der Einsatz der Fachsoftware in Niederkassel nicht verpflichtend. Dies führt dazu, dass keine zentralen Auswertungen möglich sind. Nur wenn die Stadt grundsätzlich alle Vergaben über die Fachsoftware durchführt, eröffnen sich die zentralen Auswertemöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte künftig Vergaben aller Fachbereiche ab einer von ihr zu bestimmenden Wesentlichkeitsgrenze über eine zentrale Vergabestelle abwickeln und die Verwendung der Fachsoftware zwingend vorschreiben. Hierdurch kann sie Synergien nutzen und die Abwicklung von Vergaben verbessern.

5.3.1.1 Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes

Die Städte Niederkassel und Siegburg führen ihre Prüfaufgaben bereits seit knapp 20 Jahren durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemeinsam durch. Aufgrund dessen haben die Mitarbeiter des „Gemeinsamen Rechnungsprüfungsamtes der Städte Niederkassel und Siegburg“ (Rechnungsprüfungsamt) Einblick in den Workflow des Vergabewesens beider Kommunen. Insgesamt verfügt die gemeinsame Rechnungsprüfung über drei Verwaltungs- und einen technischen Prüfer. Anders als bei der Stadt Niederkassel verfügt die Stadt Siegburg über eine ZVS. Die sich hieraus ergebenden Vorteile sind dem Rechnungsprüfungsamt bekannt.

Eine eigene Rechnungsprüfungsordnung hat sich die Stadt Niederkassel nicht gegeben. Über die Zeit hat sich bei der Rechnungsprüfung aufgrund fehlender ZVS in Niederkassel insbesondere eine beratende Tätigkeit für beginnende Vergabeverfahren etabliert. In einigen Bereichen innerhalb der Verwaltung finden nur selten Ausschreibungen statt, sodass die Stadt die dortigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stets erneut für den Umgang mit Vergaben fortbilden muss. Die hierdurch entstehenden Aufwendungen ließen sich durch eine ZVS senken.

In Niederkassel sind dem Rechnungsprüfungsamt alle Vergaben ab einem Auftragswert von 10.000 Euro vorzulegen. Alle vorgelegten Vergaben werden auch geprüft. Für Vergaben, die in Verbindung mit Fördermitteln stehen, liegt die Wertgrenze zur Vorlage beim Rechnungsprüfungsamt bei einem Auftragswert von 5.000 Euro. Dies ist sinnvoll, da Fördermittel an die Einhaltung bestimmter Form- und Verfahrensvorschriften geknüpft sein können und die Förderung bei Nichteinhaltung der Vorgaben entfällt.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist nicht bei allen Vorgesprächen von Anfang an involviert. Im Rahmen der vorgenannten Wertgrenzen ist sie spätestens ab Wertung der Angebote und mit Vorlage des Vergabevermerks aber immer eingebunden. Aufträge erteilt die Stadt erst mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Zur Korruptionsprävention ergeben sich in Niederkassel Optimierungsbedarfe bei den Regelungen sowie der Durchführung einer Schwachstellenanalyse.

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 KorruptionsbG⁵⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

⁵⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

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

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

Die **Stadt Niederkassel** hat mit der „Dienstvereinbarung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ (Dienstanweisung Korruptionsprävention) vom 07. Januar 2015 entsprechende Regelungen getroffen. Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat sie bisher nicht ernannt. Interne Verhaltensregeln ergeben sich aus Ziffer 4 der Dienstanweisung Korruptionsprävention. Demnach ist die Annahme von Geldgeschenken grundsätzlich untersagt. Übliche einfache Massenwerbepartikel (Kugelschreiber mit Firmenaufdruck etc.) dürfen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entgegennehmen. Erlaubt ist auch die übliche und angemessene Bewirtung, soweit diese eine vorgegebene Wertgrenze nicht übersteigt. Können die Bediensteten Geschenke aus der Situation heraus nicht mehr abweisen oder zurückgeben, so sind diese unverzüglich dem Bürgermeister zuzuleiten. Dieser sendet sie entweder zurück oder stellt sie einem gemeinnützigen Zweck zur Verfügung. Im Falle eines Korruptionsverdachts haben die Bediensteten die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten oder den Bürgermeister unverzüglich zu informieren. Diese vorliegenden Regelungen bewerten wir positiv.

Bereits bei der Einstellung unterschreiben neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Beachtung der Dienstanweisung Korruptionsprävention. Jährlich ergeht an alle Bediensteten eine Mail zur Erinnerung an die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention. Insofern hält die Stadt Niederkassel die Korruptionsprävention bei ihren Bediensteten präsent.

Für den Bereich des Vergabewesens schreibt die Dienstanweisung Korruptionsprävention in Ziffer 7 vor, dass das Vier-Augen-Prinzip bei Vergaben ab einem Wert über 500 Euro netto sowie bei der Wahl der Vergabeart einzuhalten ist. Aus korruptionspräventiver Sicht wäre zudem wünschenswert, dass die ausführenden Fachbereiche im Vergabeverfahren nicht in direktem Kontakt mit den Bietern treten. Bei Kommunen, die eine ZVS vorhalten, wird dies in der Regel unterbunden. In diesen Kommunen bereiten die Bedarfsstellen zwar die Ausschreibung vor (Leistungsverzeichnisse) und geben ggf. Vorschläge für zu beteiligende Bieter bei beschränkten Ausschreibungen. Ab der tatsächlichen Ausschreibung treten die Bieter jedoch nur noch mit der ZVS in Kontakt, bis das Vergabeverfahren abgeschlossen ist. Etwaige Fragen aus dem Bieterkreis beantwortet die ZVS dann nach Rücksprache mit der jeweiligen Bedarfsstelle und gibt

dem anfragenden Bieter und ggf. auch dem gesamten Bieterkreis eine entsprechende Rückmeldung. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Empfehlung zur ZVS unter 5.3.1 „Organisation des Vergabewesens“.

Eine Schwachstellenanalyse zur Ermittlung korruptionsgefährdeter Bereiche hat die Stadt Niederkassel bisher nicht durchgeführt. Diese Analyse ist ein geeignetes Werkzeug dazu, besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete zu lokalisieren. Insbesondere sollte eine Schwachstellenanalyse folgende Fragen klären:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt? Könnten diese auch in Niederkassel eine Gefahr darstellen?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Stadt bereits ergriffen (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten oder 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)?

Zudem bietet es sich an, alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Schwachstellen zu befragen. Mit einer Befragung haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Die Stadt kann hierüber neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen gewinnen. Die städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bindet sie auf diese Weise aktiv in den Optimierungsprozess ein. Gleichzeitig verhindert die Stadt damit auch einen pauschalen Korruptionsverdacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Die Stadt sollte eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten ernennen.

Schulungen zum Thema Korruptionsprävention bietet die Stadt Niederkassel ihren Beschäftigten nicht von sich aus an. Grundsätzlich haben diese aber die Möglichkeit, derartige Schulungen zu besuchen.

Die Stadt Niederkassel stellt in allen Vergabeverfahren Anfragen gemäß § 8 KorruptionsbG NRW an die Informationsstelle⁵¹. Nötigenfalls würde die Stadt auch Unternehmen an die Informationsstelle melden. Einen derartigen Vorfall gab es jedoch bisher nicht. Schriftlich hat die Stadt diese Verfahrensweise nicht fixiert.

Gemäß § 16 KorruptionsbG NRW sind die Mitglieder der Gremien der Stadt Niederkassel verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Stadt Niederkassel veröffentlicht diese Angaben in den Jahresabschlüssen. Zudem finden sich auf den städtischen Internetseiten die Tätigkeiten und Mitgliedschaften jeder Mandatsträgerin und jedes Mandatsträgers.

Darüber hinaus kommt der Bürgermeister seiner Verpflichtung gemäß § 17 KorruptionsbG NRW nach, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG⁵² dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Insofern kommt die Stadt ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW nach. Die Zuständigkeit für diese Tätigkeit hat sie jedoch bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt. Dies ist notwendig, da die Verpflichtung aus § 17 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG NRW für Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamte über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand entsprechend gilt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung zur Erfüllung der §§ 8, 16 und 17 KorruptionsbG NRW in einer Dienstanweisung regeln.

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**

Den grundsätzlichen Umgang mit Sponsoringverträgen hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung Korruption geregelt. Optimierungsmöglichkeiten liegen in Zuständigkeitsregelungen, im Ausschluss von Haftungsrisiken und in der Transparenz.

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.

⁵¹ Informationsstelle für Vergabeausschlüsse (Ministerium der Finanzen des Landes NRW)

⁵² Landesbeamtengesetz NRW

Regelungen zum Sponsoring finden sich bei der **Stadt Niederkassel** in Ziffer 10 der Dienstabweisung Korruption. Aus den städtischen Regelungen geht hervor, dass eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren zur Vermeidung von Befangenheit unentbehrlich ist. Zu den Regelungen hat die Stadt auch einen Mustersponsoringvertrag angefügt, in welchem Leistung und Gegenleistung genau zu benennen sind. Damit einhergehend darf der Sponsor keine Vorgaben für die Erledigung der öffentlichen Aufgaben tätigen oder hierauf Einfluss nehmen. In Niederkassel unterliegt zudem jeder Sponsoringvertrag der Zustimmung des Bürgermeisters, soweit es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. In allen anderen Fällen ist ein Beschluss des Haupt-, Finanz- und Beschwerdeausschusses (HFB) einzuholen. Zudem bestehen auch Regelungen zu Laufzeiten und Kündigungen. Die Übernahme von Nebenkosten durch den Sponsor ergibt sich aus dem Mustersponsoringvertrag. Dieser Mustersponsoringvertrag ist grundsätzlich zu verwenden.

Alle seitens der Stadt identifizierten Sponsoringfälle wurden vertraglich fixiert. Hierbei können die Fachbereiche den Mustersponsoringvertrag verwenden. Neben der grundsätzlichen Einbindung des Bürgermeisters finden sich bisher keine Regelungen dazu, wer innerhalb der Verwaltung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen verantwortlich ist. In der Einleitung zum Thema Sponsoring führt die Stadt aus, dass sie unter Sponsoring „die finanzielle und sonstige Unterstützung von Maßnahmen durch Unternehmen gegen Nennung des Markennamens oder Sponsors zu Werbezwecken“ versteht. Eine konkrete Regelung zur Veröffentlichung der entgegengenommenen Sponsoringleistung gibt es jedoch nicht. Auf den städtischen Internetseiten hat die Stadt keine erhaltenen Sponsoringleistungen veröffentlicht. Dies bestätigt sich auch durch die Verpflichtungserklärung der Vertragsparteien im Mustersponsoringvertrag, dass der Vertragsinhalt vertraulich zu behandeln ist. Um steuerliche Fragen nicht außer Acht zu lassen ist es aus Sicht der gpaNRW zudem ratsam, den Fachbereich Finanzen und Steuern bereits vor Abschluss von Sponsoringverträgen einzubinden.

Grundsätzlich muss die öffentliche Verwaltung die Haftung bei Sponsoringverträgen begrenzen. Dies dient dem Schutz ihrer Wirtschaftlichkeit, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Haftungsrisiken in diesem Bereich sind

- Beschädigung bzw. Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache und
- Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Ziel muss es daher sein, eine mögliche Ersatzpflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Sponsor aufgrund vorsätzlicher und ggf. grob fahrlässiger Zerstörung oder Beschädigung zu vermeiden.

Aus den Regelungen des allgemeinen Schuldrechts sowie des Deliktsrechts ergibt sich bereits eine Ersatzpflicht des Sponsors wegen Schädigungen durch die der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellten Gegenstände. Die Haftung des Sponsors sollte die Stadt Niederkassel aber insbesondere auf solche Fälle erweitern, in denen der Sponsor den Schadenseintritt durch die von ihm überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten hat (z.B. unvorhersehbare Produktmängel).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte regeln, wie sie entgegengenommene Sponsoringleistungen aus Gründen der Transparenz veröffentlichen möchte. Zudem sollte sie die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung regeln, den Fachbereich Finanzen und Steuern einbinden und mögliche Haftungsrisiken vertraglich ausschließen.

Bereits während der laufenden überörtlichen Prüfung hat die Stadt Niederkassel die hier beschriebenen Regelungs- und Zuständigkeitslücken erkannt und erste Überlegungen für die Umsetzung entwickelt.

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.

- In Niederkassel besteht bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Regelungen zur Dokumentation, zum BIC und zu einem Berichtswesen wären wünschenswert.

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 KomHVO⁵³ hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

In der **Stadt Niederkassel** besteht im Vergleichsjahr 2019 keine eigenständige Organisationseinheit für das BIC. Dezentral stimmen sich die einzelnen Fachbereiche projektbezogen ab. Hierbei binden sie alle in einer Maßnahme Beteiligten Stellen sowohl in der Planung als auch bei der Entscheidungsfindung im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen ein. Die Stadt bezieht dabei beispielsweise auch demografische Aspekte wie die Schulentwicklungsplanung etc. mit ein. In einer zentralen Stelle laufen die Informationen jedoch nicht zusammen. Auch über einen zentralen Zugriffsordner (bspw. ein Dokumentenmanagementsystem) verfügt die Stadt Niederkassel bisher nicht. Projektbezogen legt sie fest, welcher Fachbereich bzw. welcher Ansprechpartner als zentraler Ansprechpartner fungiert. Die einzelnen Arbeitsschritte besprechen die Fachbereiche projektbezogen und legen entsprechende Kommunikationswege fest.

⁵³ Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen

Bauliche Maßnahmen planen die Fachbereiche in der Regel nach der Bedarfsfeststellung eigenverantwortlich und wickeln sie vollumfänglich ab. Auch die Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfungen erfolgen dezentral in den einzelnen Fachbereichen. Die Entscheidungen zu Prioritätsgesichtspunkten trifft der Verwaltungsvorstand auf der Grundlage des Vorschlages aus den Fachbereichen nach Einbindung von Fachplanern und unter Berücksichtigung der Anforderungen der Nutzer. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Darüber hinaus wird die Politik eingebunden bzw. informiert. Gegebenenfalls fassen die zuständigen politischen Gremien weitergehende Beschlüsse. Der Fachbereich Finanzen begleitet die Projekte im Hinblick auf die Bereitstellung der finanziellen Mittel zu Beginn und während der Maßnahmen. Das Baukostencontrolling erfolgt in den Bedarfsstellen.

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern vor allem um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Es umfasst die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analyse). Schon bei der Bedarfsprüfung sollen alle potenziell Beteiligten eingebunden werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge der Stadt integrieren. Auf dieser Basis wird die Baumaßnahme dann umgesetzt, um Personal-, Zeit- und finanzielle Ressourcen zu sparen.

In Niederkassel spricht insbesondere für ein BIC, dass die Stadt ihre investiv geplanten Mittel (Planansatz und Ermächtigungsübertragung) im Vergleichsjahr 2019 nur zu 42,74 Prozent ausgeschöpft hat. Dadurch geht ihre Planung an der realistischen Umsetzbarkeit vorbei. Grundsätzlich sollen die Kommunen ihre Haushaltsmittel nur in der Höhe veranschlagen, die sie auch umsetzen können (siehe Teilbericht Finanzen, 1.4.3 „Ermächtigungsübertragung“). Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld mit einem klar definierten Planungsauftrag notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass die Stadt alle Informationen an einer Stelle zusammenführt. Sinnvollerweise ist das BIC daher organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Aufgrund der Größenordnung der Stadt Niederkassel ist kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Es ist ausreichend, dieses Instrument bei finanziell größeren und komplexeren oder bedeutsamen Maßnahmen einzusetzen. Hierbei können auch einzelne Bausteine aus einem BIC entbehrlich sein. Eine Dienstanweisung zum Thema Bauinvestitionscontrolling hat Niederkassel noch nicht. Über Bautagebücher hinaus besteht keine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von Baumaßnahmen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Niederkassel zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und

- wann und wie die Stadt gegebenenfalls Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzuzieht.

Abgeschlossene Maßnahmen bespricht die Stadt Niederkassel in den jeweiligen Ausschüssen. Ein zugehöriges Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich liegt dem bisher nicht zugrunde. Dabei könnte die Stadt die Ergebnisse der abgewickelten Projekte gegenüberstellen und als Planungsgrundlage für weitere Investitionen und Maßnahmen nutzen. Perspektivisch sollte sie Regelungen zur Dokumentation und zum BIC in einer Dienstanweisung niederschreiben und ein entsprechendes Berichtswesen aufbauen.

Dazu verweisen wir auf den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanweisungen und in Anlage 5 mehrere Musterdienstanweisungen für verschiedene Größenklassen und Ausprägungen.

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 Niederkassel vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Stadt Niederkassel weist höhere Abweichungen vom Auftragswert aus als die meisten Vergleichskommunen.

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.

Die **Stadt Niederkassel** hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 insgesamt 60 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

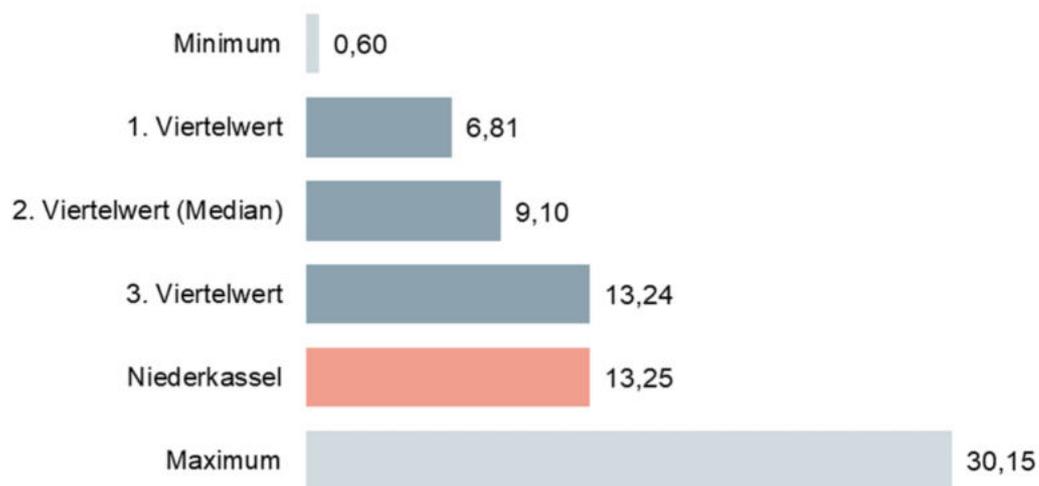
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	11.653.531	
Abrechnungssummen	12.037.177	
Summe der Unterschreitungen	453.129	3,89
Summe der Überschreitungen	836.775	7,18

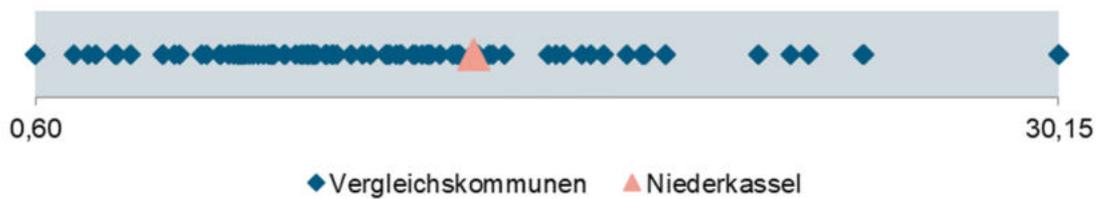
In Niederkassel überwiegen die Überschreitungen der Auftragswerte. Die Analyse und Auswertung von Auftragsänderungen oder Nachträgen und deren Ursachen können wichtige Erkenntnisse für künftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse liefern.

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Niederkassel 34 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 747.598 Euro. In diesen Berechnungen bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- bzw. Unterschreitungen saldieren wir insofern nicht. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Niederkassel damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 95 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den drei betrachteten Jahren schwanken die Abweichungen in Niederkassel sehr. Zudem ist eine steigende Tendenz erkennbar. Im Jahr 2020 weist sie noch höhere Abweichungen auf als im Vergleichsjahr 2019.

Abweichungen der Über- und Unterschreitungen zum Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent

2018	2019	2020
6,74	13,25	16,80

Überschreitungen sind teilweise auf Nachträge zurückzuführen. Aber auch Mengenmehrungen sowie Mengenminderungen beeinflussen die Abweichungen der Über- und Unterschreitungen zum Auftragswert.

Nachfolgend betrachten wir nur den Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen. Dieser gibt Erkenntnisse über die Qualität der Leistungsverzeichnisse.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 95 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Insbesondere aus dem abgebildeten Streudiagramm wird deutlich, dass viele Vergleichskommunen einen geringeren Anteil an Nachträgen an den Abrechnungssummen aufweisen. In den letzten drei Jahren ist der Anteil der Nachträge deutlich und kontinuierlich gestiegen.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent

2018	2019	2020
2,22	4,67	12,93

Der Anteil der Nachträge ist in jedem Folgejahr mehr als doppelt so hoch. Dies lässt auf Optimierungspotenzial bei der Organisation des Nachtragswesens schließen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Niederkassel hat das Nachtragswesen bisher nicht zentral organisiert. Jede fünfte Maßnahme weist Nachtragsaufträge über zehn Prozent auf.

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

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

Die **Stadt Niederkassel** hat unter Ziff. 11 der Vergabeordnung geregelt, dass Nachtragsaufträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen und auf das notwendige Maß zu beschränken sind. Darüberhinausgehende Regelungen der Stadt zu Nachträgen finden sich nicht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter legen der örtlichen Rechnungsprüfung zu allen vorzulegenden Maßnahmen auch deren beabsichtigte Nachträge vor. Eine Beauftragung der Nachtragsleistung erfolgt

erst nach Zustimmung der örtlichen Rechnungsprüfung. Diese intern gelebte Regelung hat die Stadt jedoch nicht schriftlich fixiert.

Gründe für Nachträge erfasst die Stadt nicht zentral oder wertet diese aus. Begründungen dokumentieren die Bediensteten der jeweiligen Bedarfsstellen in den Akten. Nachträge beauftragt die Stadt förmlich gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B. Der gpaNRW liegt im Rahmen dieser Prüfung eine Liste aller Maßnahmen der Stadt Niederkassel von 2018 bis 2020 ab einem Auftragswert von 50.000 Euro vor. Dabei kam es bei 12 von 60 durchgeführten Maßnahmen in den Jahren 2018 bis 2020 zu Nachträgen über zehn Prozent. Im Schnitt ist somit bei jeder fünften Maßnahme ein hoher Nachtrag entstanden. Vor diesem Hintergrund könnte die Stadt die vorhandenen Regelungen zu Nachtragsleistungen ergänzen.

Die Stadt sollte daher – beispielsweise in der Vergabeordnung – den Umgang der Fachbereiche mit Auftragsänderungen und Nachträgen über den Hinweis auf die Aufwendungen der gesetzlichen Regelungen in Punkt 2 der Vergabeordnung hinaus regeln. Hierzu könnte sie eine zentrale Stelle (zum Beispiel eine Zentrale Vergabestelle) in die Entscheidung über den tatsächlichen Bedarf für eine Auftragsänderung bzw. für einen Nachtrag einbinden. Dies ermöglicht den Bedarfsstellen, auf zentrales Fachwissen zugreifen zu können. Derzeit liegt die Zuständigkeit bei den jeweiligen Projektbearbeiterinnen bzw. Projektarbeitern. Diese legen der örtlichen Rechnungsprüfung auch eingehende Nachträge vor.

Ergänzend dazu sollte sie auch den Anteil der Nachträge an den Auftragswerten regelmäßig analysieren. Aus einer derartigen Analyse kann sie Unternehmen erkennen, die gezielt mit Nachtragsaufträgen kalkulieren. Vertiefend sollte sie auch die Schlussrechnungssummen ins Verhältnis zu den Auftragswerten setzen. Für die überörtliche Prüfung hat die Stadt Niederkassel der gpaNRW eine Liste aller Vergaben der letzten drei Jahre ab 50.000 Euro zusammengestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Niederkassel sollte für das Nachtragswesen Zuständigkeit und Verfahren in einer Dienstanweisung regeln und das Nachtragswesen im Idealfall zentral organisieren. Zumindest sollte sie Nachträge zentral erfassen und auswerten können.

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	Die Stadt Niederkassel führt Vergaben derzeit dezentral in den jeweiligen Fachbereichen durch.	156	E1	Die Stadt Niederkassel sollte künftig Vergaben aller Fachbereiche ab einer von ihr zu bestimmenden Wesentlichkeitsgrenze über eine zentrale Vergabestelle abwickeln und die Verwendung der Fachsoftware zwingend vorschreiben. Hierdurch kann sie Synergien nutzen und die Abwicklung von Vergaben verbessern.	157
F2	Zur Korruptionsprävention ergeben sich in Niederkassel Optimierungsbedarfe bei den Regelungen sowie der Durchführung einer Schwachstellenanalyse.	158	E2.1	Die Stadt Niederkassel sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Die Stadt sollte eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten ernennen.	160
			E2.2	Die Stadt Niederkassel sollte die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung zur Erfüllung der §§ 8, 16 und 17 KorruptionsbG NRW in einer Dienststanweisung regeln.	161
Sponsoring					
F3	Den grundsätzlichen Umgang mit Sponsoringverträgen hat die Stadt in ihrer Dienststanweisung Korruption geregelt. Optimierungsmöglichkeiten liegen in Zuständigkeitsregelungen, im Ausschluss von Haftungsrisiken und in der Transparenz.	161	E3	Die Stadt Niederkassel sollte regeln, wie sie entgegengenommene Sponsoringleistungen aus Gründen der Transparenz veröffentlichen möchte. Zudem sollte sie die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung regeln, den Fachbereich Finanzen und Steuern einbinden und mögliche Haftungsrisiken vertraglich ausschließen.	163
Nachtragswesen					
F4	Die Stadt Niederkassel weist höhere Abweichungen vom Auftragswert aus als die meisten Vergleichskommunen.	165			

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F5	Die Stadt Niederkassel hat das Nachtragswesen bisher nicht zentral organisiert. Jede fünfte Maßnahme weist Nachtragsaufträge über zehn Prozent auf.	168	E5 Die Stadt Niederkassel sollte für das Nachtragswesen Zuständigkeit und Verfahren in einer Dienstweisung regeln und das Nachtragswesen im Idealfall zentral organisieren. Zumindest sollte sie Nachträge zentral erfassen und auswerten können.	169

→ 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