

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Moers im Jahr  
2022*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Moers	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Moers	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Moers	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>37</b>
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	43
1.3.3 Plan-Ergebnisse	47
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	54
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	62
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	67

1.4.4	Fördermittelmanagement	71
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>84</b>
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Beteiligungsportfolio	86
2.3.1	Beteiligungsstruktur	86
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	89
2.4	Beteiligungsmanagement	91
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	92
2.4.2	Berichtswesen	93
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	95
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	97
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	97
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	100
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>106</b>
3.1	Managementübersicht	106
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	108
3.3	Strukturen	109
3.3.1	Strukturkennzahlen	109
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	110
3.3.3	Präventive Angebote	111
3.4	Organisation und Steuerung	113
3.4.1	Organisation	113
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	115
3.4.3	Finanzcontrolling	116
3.4.4	Fachcontrolling	119
3.5	Verfahrensstandards	120
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	120
3.5.2	Prozesskontrollen	128
3.6	Personaleinsatz	129
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	130
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	130
3.7	Leistungsgewährung	131
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	131
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	141
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	154
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	155
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>162</b>

4.1	Managementübersicht	162
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	163
4.3	Baugenehmigung	163
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	163
4.3.2	Rechtmäßigkeit	165
4.3.3	Geschäftsprozesse	167
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	169
4.3.5	Digitalisierung	172
4.3.6	Personaleinsatz	174
4.3.7	Bauberatung	179
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	182
4.3.9	Transparenz und Steuerung	185
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	188
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>194</b>
5.1	Managementübersicht	194
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	195
5.3	Steuerung	195
5.3.1	Datenlage	196
5.3.2	Straßendatenbank	196
5.3.3	Kostenrechnung	198
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	198
5.4	Prozessbetrachtung	200
5.4.1	Aufbruchmanagement	200
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	203
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	206
5.5.1	Strukturen	206
5.5.2	Bilanzkennzahlen	207
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	208
5.6.1	Alter und Zustand	209
5.6.2	Unterhaltung	213
5.6.3	Reinvestitionen	215
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	217
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>220</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	220
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	220
6.3	gpa-Kennzahlenset	222
	<b>Kontakt</b>	<b>230</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Moers

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Handlungsbedarf der **Stadt Moers**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Die Stadt Moers war ab 2012 freiwillige Teilnehmerin am **Stärkungspakt Stadtfinanzen**. Ab 2017 erzielt sie wieder Jahresüberschüsse. Verbesserungen ergeben sich durch Konsolidierung, Landeszuweisungen und eine positive konjunkturelle Entwicklung. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin defizitär. Steigende Sozial- und Pensionsaufwendungen belasten zunehmend den Haushalt der Stadt Moers. Ohne die Isolierung der Corona-bedingten Belastungen ist der Haushaltsausgleich nicht darstellbar. Daher sind weitere **Konsolidierungsbemühungen** sowie eine restriktive Haushaltsbewirtschaftung notwendig, um nachhaltig einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

Mit dem Jahresüberschuss 2020 gelingt es der Stadt Moers, die **bilanzielle Überschuldung** zu beenden. Möglich ist dies nur durch die Isolierung der Corona-bedingten Schäden als außerordentliche Erträge und zusätzliche Stärkungspaktmittel. Erstmals seit 2013 verfügt die Stadt erneut über **Eigenkapital** in Form einer allgemeinen Rücklage von 2,6 Mio. Euro, wenngleich im interkommunalen Vergleich auf geringem Niveau. Der nachhaltige Aufbau und Erhalt des städtischen Eigenkapitals bleibt daher eine Herausforderung für die Stadt Moers. Zudem weist die Stadt weiterhin eine vergleichsweise hohe **Verschuldung** auf – trotz der in den letzten Jahren bereits reduzierten Investitions- und Liquiditätskredite. Der hohe Stand an **Liquiditätskrediten** beinhaltet weiterhin ein hohes **Zinsänderungsrisiko**. Im Vermögensbestand der Stadt Moers ist außerdem zunehmend ein **bilanzieller Werteverlust** erkennbar, vorrangig bei den Verkehrsflächen, aber auch bei den Schulen. Die Altersstruktur bei den Gebäuden ist insgesamt ausgewogen. **Reinvestitionsbedarfe** – aktuell vorrangig bei Schulen und Feuerwehrgerätekäusern – sind weiterhin vorhanden. Der im Haushaltsplan erwartete Finanzbedarf für **Investitionen** erfordert neue Kreditaufnahmen.

2021 endete für die Stadt Moers der Stärkungspakt. Der Haushalt 2022 war nicht mehr genehmigungspflichtig. Trotz erheblicher Corona-bedingter Ertragseinbrüche plant die Stadt Moers bis einschließlich 2025 ausgeglichene Haushalte bzw. Jahresüberschüsse. Die **Planergebnisse** der Stadt Moers sind insgesamt nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken hat die gpaNRW nicht identifiziert. Allgemeine **haushaltswirtschaftliche Risiken** hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung und der Isolierfähigkeit der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen sind jedoch systemimmanent.

Die Stadt Moers bildet jährlich im interkommunalen Vergleich die höchsten **Ermächtigungsübertragungen** für investive Auszahlungen. Zudem gelingt es der Stadt kaum, die geplanten Investitionen tatsächlich umzusetzen. Der Grad der Inanspruchnahme ist daher im Vergleich minimal. Ursächlich hierfür nennt die Verwaltung insbesondere zu geringe Personalkapazitäten bei der Bauleitplanung und -ausführung. Hinzu kommen Verzögerungen zwischen Bauzeitplan und tatsächlicher Umsetzung. Dies beeinträchtigt die Transparenz und Haushaltsklarheit. Investive Auszahlungsermächtigungen sollten daher zukünftig möglichst restriktiv nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im Folgejahr realistisch ist.

Die Stadt Moers hat ein zentrales, gut funktionierendes **Fördermittelmanagement** etabliert. Ziel der Stadt ist es, bei Maßnahmen möglichst Drittmittel zu generieren, indem eine zielgerichtete Fördermittelakquise erfolgt. Eine gute Steuerung und Koordination stellt sicher, dass die Förderbestimmungen und Auflagen eingehalten werden. Die Fachdienste berichten unterjährig in den politischen Gremien detailliert zum Stand der Maßnahmen. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW noch hinsichtlich der Sicherstellung eines internen Wissenstransfers sowie einer digitalen Datenvorhaltung und -auswertung. In diesem Zusammenhang ist die Besetzung der neu eingerichteten Stelle eines „Fördermittel-Scouts“ eine positive, weil unterstützende Maßnahme.

Dem **Beteiligungsportfolio** der Stadt Moers kann insgesamt eine hohe **Komplexität** bescheinigt werden. Die Stadt übt auf 14 Beteiligungen beherrschenden und auf sieben weiteren Beteiligungen maßgeblichen Einfluss aus. Darüber hinaus ist die Stadt an sieben Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Beteiligungen, auf die die Stadt Moers einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausüben kann, befinden sich zum Teil auf der dritten Ebene.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen ist hoch. Die Beteiligungen verfügen über ein ähnlich hohes Sachanlagevermögen wie der Kernhaushalt und erwirtschaften im Vergleich zum städtischen Haushalt deutlich höhere Erträge.

Die **Auswirkungen** auf den kommunalen Haushalt sind auf mittlerem Niveau. Die Stadt Moers erwirtschaftet im Jahr 2020 Erträge aus Beteiligungen von 7,7 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen in Höhe von 9,7 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich aus den genannten Parametern insgesamt hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Moers weitestgehend. **Handlungsmöglichkeiten** bestehen aus Sicht der gpaNRW noch durch verbindliche Standards bei der Beteiligungsverwaltung zum Beispiel, wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über einen **Public Corporate Governance Kodex** und eine **Beteiligungsrichtlinie** geregelt werden.

Die Stadt Moers sollte grundsätzlich zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der **Gremiensitzungen** Stellungnahmen erstellen und diese auch den Vertretern und Vertreterinnen des Rates zur Verfügung stellen. Damit kann sichergestellt werden, dass alle Mandatsträger und -trägerinnen die Sichtweise der Stadt kennen. Weiterhin sollte die Stadt Moers darauf hinwirken, dass alle bedeutenden Beteiligungen einen **Quartalsbericht** erstellen und diesen dem Beteiligungsmanagement zur Verfügung stellen. Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR berichtet zum Beispiel nur halbjährlich zur wirtschaftlichen Entwicklung im Geschäftsjahr. Für alle anderen bedeutenden Beteiligungen liegen Quartalsberichte vor.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** wirken sich die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Moers ungünstig bzw. belastend aus. Bei guter Steuerung der Hilfen müssen diese Umstände aber nicht zwangsläufig zu ungünstigen Ergebnissen und Positionierung im interkommunalen Vergleich führen.

Die Stadt Moers hat einen hohen **Fehlbetrag** bei der Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Beeinflusst wird der hohe Fehlbetrag u.a. durch erhöhte Aufwendungen an freie Träger, die unterschiedliche Leistungen erbringen. Maßgeblich für die Höhe der Aufwendungen sind auch die hohen Fallzahlen. Die **Falldichte** (Fälle je 1.000 Einwohner) ist insgesamt in Moers stark erhöht.

Die Aufwendungen je Helfefall über alle Hilfearten hinweg sind unauffällig. Diese günstige Positionierung ist auf den deutlich höheren Anteil **ambulanter Fälle** zurückzuführen. Entsprechend geringer ist der Anteil aufwandsintensiverer **stationärer Helfefälle**.

Bei den stationären Hilfeplanfällen fällt der hohe Anteil der Heimerziehung und ein entsprechend geringer Anteil der Vollzeitpflege auf. Dieser Umstand belastet den Fehlbetrag, da die Heimerziehung die deutlich aufwandsintensivere Hilfe ist. Der im August 2018 gebildete **Spezialdienst Pflegekinderhilfe** zielt auf den Ausbau der Vollzeitpflege (Pflegefamilie) ab. Bedingt durch die erschwerten Rahmenbedingungen während der Coronapandemie, konnte der Anteil der Vollzeitpflege noch nicht gesteigert werden.

Die gpaNRW sieht in der **Steuerung** der Hilfen zur Erziehung und dem damit im Zusammenhang stehenden **Fach- und Finanzcontrolling** noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Stadt Moers. Der Fachbereich Jugend verfügt für die Hilfen zur Erziehung zurzeit noch über keine schriftliche **Gesamtstrategie**. Hier könnten die entwickelten Zielkaskaden für präventive Maßnahmen auch die Grundlage für eine Gesamtstrategie bilden.

Das unterjährige **Finanzcontrolling** basiert in Moers im Wesentlichen auf einem Abgleich zwischen den Planwerten des Haushalts und den Ist-Aufwendungen. Hier stehen die gebildeten Kennzahlen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit. Eine Entwicklungs- und Ursachenanalyse für Abweichungen und Veränderungen ist hiermit nicht verbunden. Die Ergebnisse werden ansatzweise interpretiert, gesteuert wird anhand der Ergebnisse bisher aber nicht. Beim **Fachcontrolling** betrachtet das Jugendamt zurzeit, ob innerhalb eines Helfefalls die gesetzten Ziele erreicht wurden. Die Informationen liegen in Form der Berichte der freien Träger vor. Eine fallübergreifende Auswertung erfolgt jedoch noch nicht. Hier beabsichtigt die Stadt Moers, die vorliegenden Daten mit weiteren Informationen zu verknüpfen und künftig die Wirksamkeit der

Maßnahmen zu erfassen und zu messen. Werden Finanz- und Fachcontrolling mittels Kennzahlen verknüpft, können sich Wirkungszusammenhänge offenbaren, die die Aufgabenerledigung zum Beispiel im Allgemeinen Sozialen Dienst unterstützen.

Die gpaNRW empfiehlt in diesem Zusammenhang auch, die bisherigen Fachstandards um Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit (z.B. Obergrenzen bewilligter Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen) zu ergänzen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Moers wurde im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen mit externer Unterstützung im Jahre 2016 einer umfassenden Organisationsuntersuchung unterzogen. Neben den Kriterien für diese überörtliche Prüfung haben wir daher Veränderungen bzw. noch nicht umgesetzte Optimierungsmaßnahmen seit Vorliegen der **Untersuchungsergebnisse** aus dem Jahr 2016 aufgegriffen.

Die Homepage der Stadt Moers hält für Bausuchende inzwischen weitreichende Informationen und verschiedene Antragsformulare bereit. Zu einer hohen Zahl **genehmigungsfähiger Bauanträge** ohne Mängel führt dies aber noch nicht. Dabei wird weiterhin eine aufwändige, kostenlose **Bauberatung** für die Antragstellenden angeboten. Die Stadt sollte daher ihre Homepage überarbeiten und auf das neue Bauportal.NRW verlinken. Hier werden allgemeingültige Fragen beantwortet, Bausuchende können zudem über den Antrags- und Dokumentassistenten Bauanträge und Bauvorlagen zukünftig elektronisch einreichen. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** zeigt einen Verfahrensablauf im Genehmigungsverfahren, der gestrafft werden sollte. Die **Digitalisierung** in der Verwaltung sollte dabei weiterverfolgt werden. Davon profitiert auch die Bauaufsicht bei der Fallbearbeitung. Zudem kann sie die verpflichtende Umstellung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 gewährleisten. Die Testphase für das digitale Baugenehmigungsverfahren hat im ersten Halbjahr 2022 begonnen.

Die in der Bauaufsicht eingesetzte **Fachsoftware** unterstützt die Sachbearbeitung bei der elektronischen Bearbeitung, jedoch wird sie nicht vollständig für Auswertungen herangezogen. Das Bestands- und Baulastenverzeichnis sollte digital zur Verfügung stehen. Derzeit wird die eigentliche Verfahrensakte noch in Papierform geführt. Die **Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Bauanträge** konnten für diese Prüfung nicht angegeben werden, da die Software diesbezüglich nicht auswertbar war. Hierfür ist zwischenzeitlich aber die Verfahrensstandseite der Software angepasst worden.

Die Stadt Moers verzeichnet in der Bauaufsicht 2020 interkommunal das Maximum an **Falleingängen je Vollzeit-Stelle**. Die hohe Kennzahl entstand durch erhebliche Personalfuktuation und damit zeitweise unbesetzte Stellen im Betrachtungsjahr. Die Fälle wurden teilweise durch die Leitung mit bearbeitet. Inzwischen haben sich die Falleingänge je Vollzeit-Stelle wieder nivelliert. Mit **Kennzahlen** arbeitet die Bauaufsicht in Moers bisher kaum. Sie könnte ihre Steuerung verbessern, indem sie Kennzahlen erhebt und konkrete Zielwerte festlegt. Kennzahlen sollten in einem Berichtswesen fortgeschrieben und analysiert werden. So werden intern Optimierungsbedarfe transparent.

Die strukturellen Betrachtungen bei den **Verkehrsflächen** zeigen, dass die Stadt Moers ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz zu unterhalten hat. Gleichzeitig besteht eine vergleichsweise hohe Bevölkerungsdichte. Grundlage für ein systematisches **Erhaltungsmanagement** der Verkehrsflächen sollte daher eine solide Datenlage sein. Viele der erforderlichen Daten hält die Stadt bereits in ihrer **Straßendatenbank** und ihrem **Geoinformationssystem** vor. Der Einsatz einer neuen Straßendatenbank lässt zudem weitere Auswertemöglichkeiten erhoffen, die der künftigen **Steuerungsunterstützung** dienen können. Idealerweise liegen diese Daten in einem System vor. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Bündelung aller Informationen in einer Straßendatenbank, die auch Schnittstellen zur Kostenrechnung und zum Finanzmanagement aufweist.

Den Betrieb und die Unterhaltung der Verkehrsflächen hat die Stadt Moers seit 2015 an die ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“ übertragen. Auf die bei der ENNi vorhandene Kostenrechnung hat die Stadt allerdings keinen Zugriff. Sie wird durch Quartalsberichte von der ENNi informiert, allerdings ist hieraus keine Zuordnung der Kosten zu den betreffenden Flächen möglich. Folglich kann die Stadt auch keine **Gesamtstrategie** mit Zielvorgaben für Erhalt und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Entsprechend liegen auch keine Ziele oder Kennzahlen für dieses Aufgabenfeld zugrunde, die die Stadt zur Steuerungsunterstützung einsetzen könnte. Die Stadt Moers sollte daher die **Schnittstellen** zur ENNi deutlich nachschärfen um u.a. ihren Verpflichtungen als Träger der Straßenbaulast sachgerecht nachkommen zu können.

Perspektivisch sollte die Stadt Moers ihr **Aufbruchmanagement** über einen online zur Verfügung gestellten Koordinierungsplan mit entsprechenden Lese- und Schreibrechten für alle Beteiligten steuern. Auf diese Weise sind auch alle Vorhabenträger über künftige Aufbrüche informiert und können sich mit ihren Vorhaben entsprechend anschließen. Mehrfachaufbrüche werden hierdurch vermindert.

Im Zusammenspiel von **Zustandserfassung** und **körperlicher Inventur** sollten sich perspektivisch auch festgestellte Wertminderungen in außerordentlichen Abschreibungen wiederfinden. Insgesamt ist der **Bilanzwert** der Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz um 57 Prozent gesunken. Auch der Zustand der Verkehrsflächen hat sich seitdem erheblich verschlechtert. Dies zeigt, dass die bisherigen konsumtiven und investiven Maßnahmen nicht ausreichend waren, um die Qualität der Verkehrsflächen zu erhalten. Sowohl **Unterhaltungsaufwendungen** als auch **Reinvestitionen** liegen in Moers weit unter den Richtwerten, die für ein auskömmliches Erhaltungsmanagement erforderlich sind.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Moers

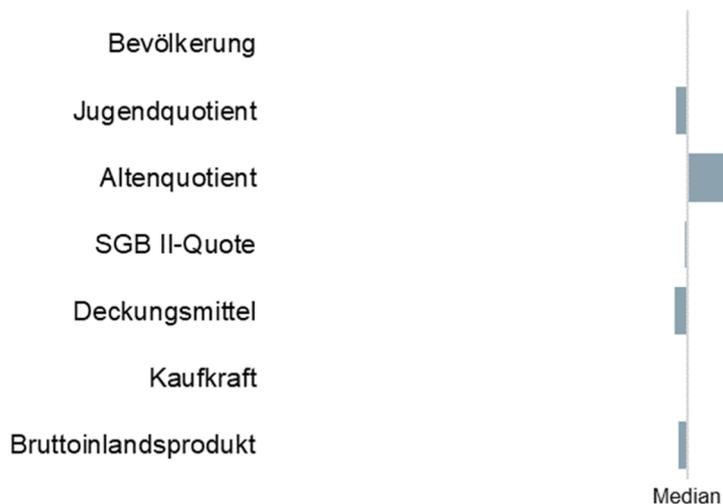
### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Moers. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

### Strukturmerkmale Stadt Moers 2021



Die strukturelle Situation der Stadt Moers und die demografische Entwicklung wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen – zuletzt 2016 – jeweils ausführlich beschrieben. Veränderungen der wesentlichen Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich sind überwiegend nur marginal festzustellen. Dies zeigt die Betrachtung der Kennzahlen aus den Vergleichsjahren 2015 zu 2021. Die im letzten Prüfungsbericht getroffenen Aussagen und Feststellungen diesbezüglich treffen daher grundsätzlich weiterhin und vollumfänglich zu.

Einzigste Ausnahme bildet in diesem Zusammenhang allerdings die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für die Stadt Moers. Während Ende 2015 noch ein Bevölkerungsrückgang bis 2040 von fast zehn Prozent berechnet wurde, geht IT NRW aktuell bis 2040 nur noch von einem Rückgang von ca. einem Prozent aus.

Der Anteil der „jungen Bevölkerung“ (unter 20-jährige gegenüber dem Anteil der 20 bis 65-jährigen) hat sich seit 2015 leicht um zwei Prozent erhöht, liegt aber immer noch im Viertel aller großen kreisangehörigen Kommunen mit dem geringsten Jugendquotienten. Umgekehrt stellt sich die Positionierung beim Bevölkerungsanteil der über 65-jährigen (Altenquotient) für Moers dar. Ihr Anteil ist seit der letzten Prüfung um ca. vier Prozent gestiegen und befindet sich damit im Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil dieser Bevölkerungsgruppe.

Die allgemeinen Deckungsmittel aus Zuweisungen und Steuern für den städtischen Haushalt der Stadt Moers weisen weiterhin im interkommunalen Vergleich ein leicht unterdurchschnittliches Niveau auf. Die Kaufkraft in der Stadt Moers bildet im Vergleich den Median in diesem Größensegment. ab. Das Bruttoinlandsprodukt für Moers ist in den letzten Jahren entsprechend dem allgemeinen wirtschaftlichen Trend angewachsen, stellt sich aber im Vergleich aller großen kreisangehörigen Kommunen nach wie vor deutlich unterdurchschnittlich dar.

Weiterhin auf durchschnittlichem Niveau bewegt sich für die Stadt Moers die SGB II-Quote, so dass hier zunächst keine stark entlastende oder belastende Struktur erkennbar ist.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Moers hat nach der letzten überörtlichen Prüfung 2017 zunächst mit entsprechenden Vorlagen den Rechnungsprüfungsausschuss und anschließend den Rat der Stadt über die Prüfungsergebnisse und insbesondere über die Empfehlungen und Feststellungen informiert. Zu diesem Zeitpunkt war die Stadt Moers im Rahmen des Stärkungspakt Stadtfinanzen noch verpflichtet, den Haushaltssanierungsplan jährlich fortzuschreiben. Im Rahmen dieses Prozesses wurden daher die Empfehlungen aus der Prüfung weitgehend aufgegriffen bzw. weiterverfolgt. Unterstützt wurde die Stadt Moers hierbei durch die Stärkungspaktberatung seitens der gpaNRW unter punktueller Hinzuziehung weiterer externer Berater.

Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen u. a. mit dem Ziel von Stelleneinsparungen und Prozessoptimierungen haben z. B. in folgenden Bereiche stattgefunden:

- Büro des Bürgermeisters
- Ausländerwesen
- Bauordnung
- Vermessungswesen
- Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bildung

Über die Ergebnisse und Zwischenergebnisse wurden dabei regelmäßig die entsprechenden politischen Gremien, insbesondere der Ausschuss für Personal und Digitalisierung sowie der Rat der Stadt Moers informiert.

Im Ergebnis des Gesamtprozesses ist festzuhalten, dass die Gesamtheit aller getroffenen Maßnahmen bzw. Entscheidungen mit dazu beigetragen haben, dass die Stadt Moers in einem nennenswerten Umfang Stelleneinsparungen realisieren konnte, die mit dazu beigetragen haben, den Trend der zuvor durchgängig negativen Jahresergebnisse zu stoppen. Zusammen mit der Möglichkeit zur Isolierung der Corona-bedingten Belastungen konnte der vorzeitige Haushaltsausgleich erreicht werden.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>2</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>3</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

Nachfolgend geben wir der Stadt Moers einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

### 0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

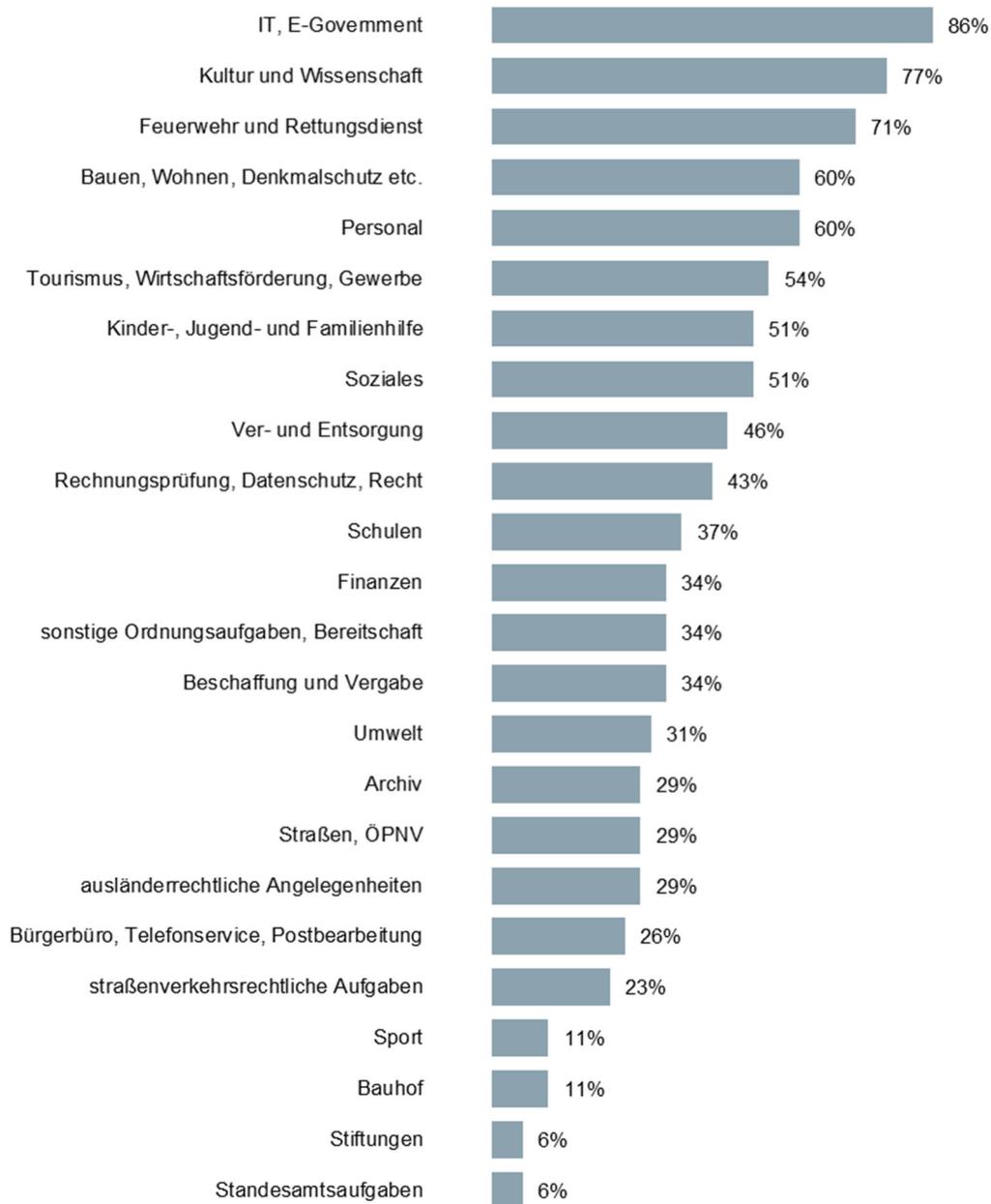
#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

<sup>2</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

<sup>3</sup> Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

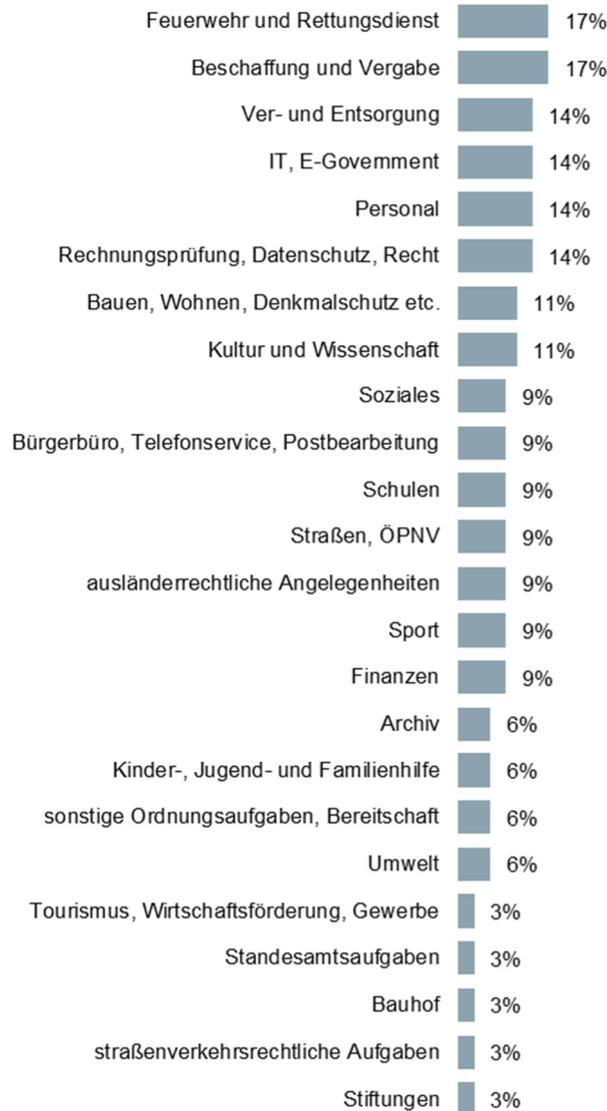


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabewahrnehmungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den Standesamtsaufgaben.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

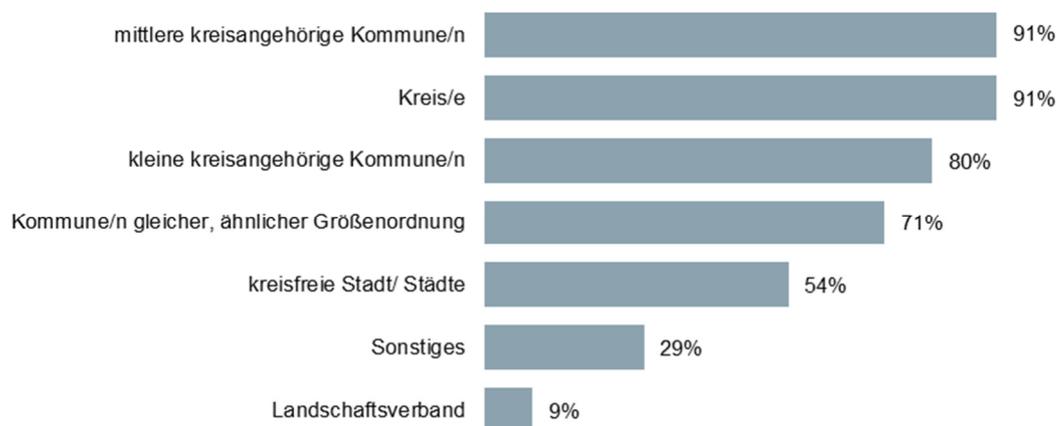
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2021



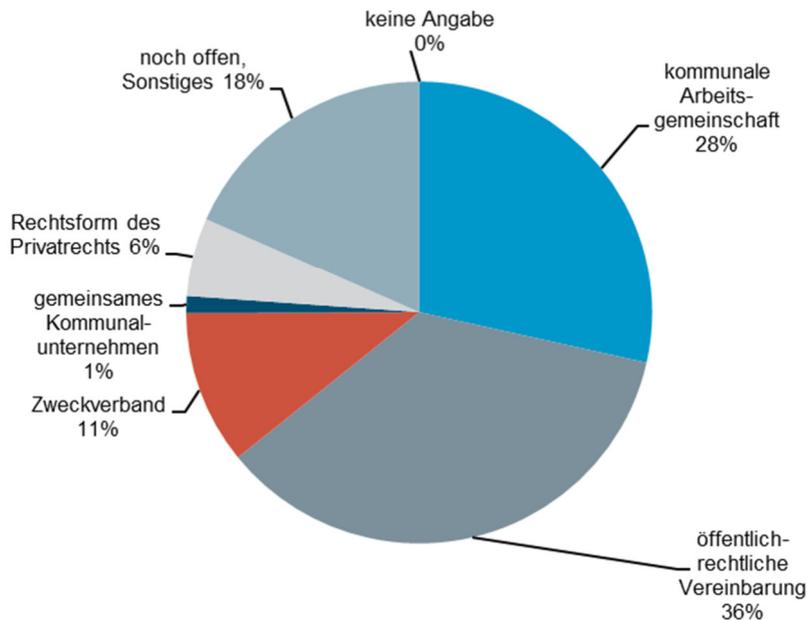
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>4</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



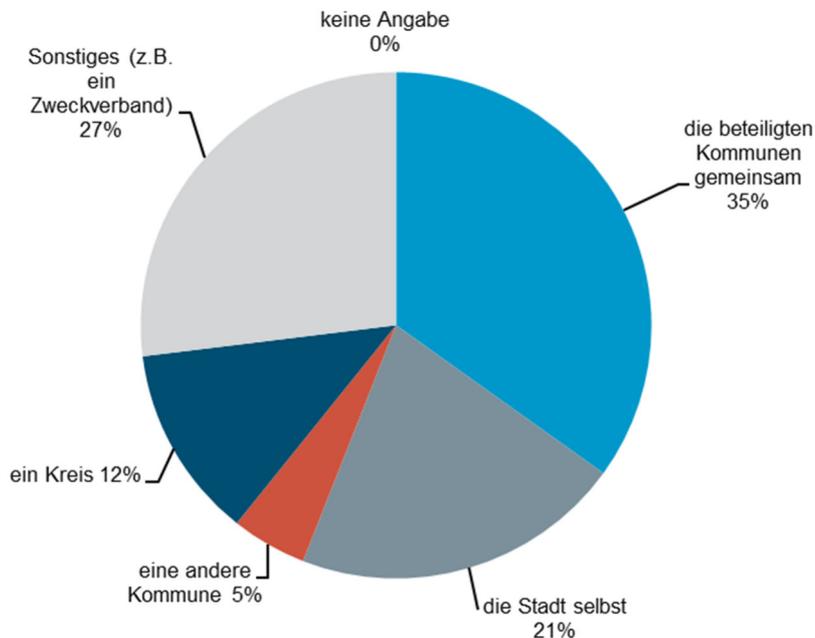
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 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.

<sup>4</sup> Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

### Aufgabendurchführung IKZ 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel 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 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

#### 0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

## Ziele IKZ



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

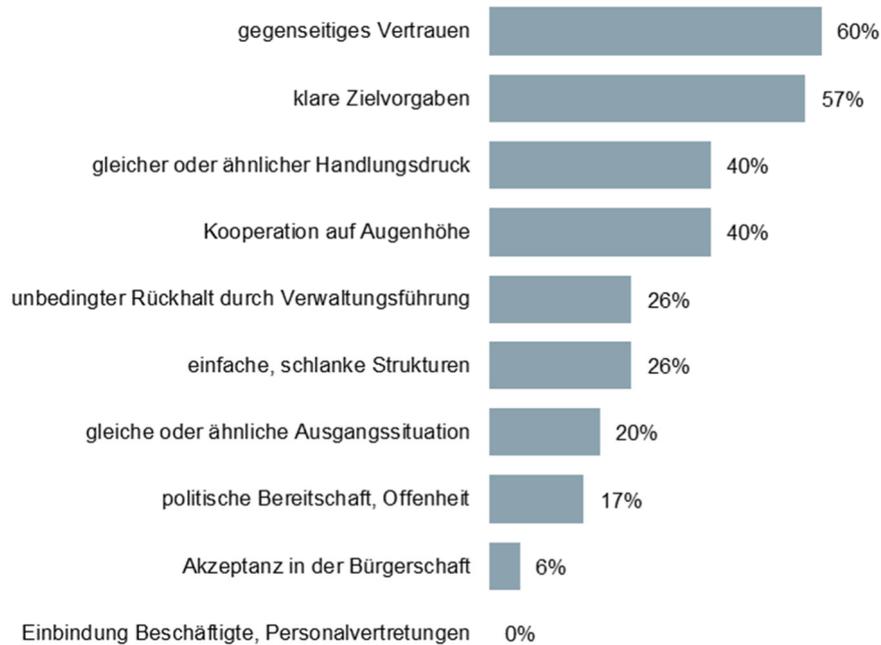
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

### 0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

## Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

### 0.3.1.8 Hindernisse

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

## Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände als Hemmnis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger.

Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Moers

Ähnlich wie zu den Strukturmerkmalen listet der Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfung 2016 der Stadt Moers zum Thema interkommunale Zusammenarbeit bereits eine Reihe von Themen bzw. Vereinbarungen auf, in denen die Stadt – teilweise seit vielen Jahren - erfolgreich kooperiert. Hier sind beispielhaft zu nennen

- die gemeinsame VHS mit der Nachbarstadt Kamp-Lintfort,
- die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle mit der Stadt Rheinberg und
- die Wirtschaftsförderung Wir4 mit den Nachbarkommunen Neukirchen-Vluyn, Kamp-Lintfort und Rheinberg im Grafschafter Gewerbegebiet Genend.

Allerdings würde die Stadt Moers ihre Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit gerne weiter ausbauen bzw. intensivieren. Hierzu gab es in der Vergangenheit eine Reihe von Themen bzw. Versuche in unterschiedlichsten Aufgabenfeldern.

So kamen Kooperationen bei

- der Personalsachbearbeitung und –Abrechnung,
- der örtlichen Rechnungsprüfung,
- der Arbeitssicherheit,
- der Finanzbuchhaltung, beim Zahlungsverkehr und/oder bei der Vollstreckung,
- im Ausländerwesen (Kreis Wesel) und
- beim gemeinsamen Gutachterausschuss mit anderen Aufgabenträgern

nicht zustande, weil

- interne Widerstände,
- organisatorische Probleme (z.B. räumliche Unterbringung),
- unterschiedliche Strukturen (z.B. verschiedene Fachverfahren) und
- die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit

fraglich waren bzw. der Kooperation entgegenstanden.

Teilweise hat die Stadt Moers auch schlicht keine Partner für die betreffende Aufgabe gefunden.

Bei der Stadt Moers wird zurzeit die Rechtsform der öffentlich-rechtliche Vereinbarung am häufigsten (50 Prozent) gewählt, um die Zusammenarbeit rechtssicher zu gestalten. Die Kooperationspartner der Stadt sind dabei Kommunen aller Größenklassen sowie der eigene Kreis und ein Nachbarkreis.

Die Online-Befragung der gpaNRW hat zunächst bewusst die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem GkG NRW abgefragt (siehe auch 0.3.1.4 Rechtsformen), sodass die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) zunächst hier unberücksichtigt bleiben. Gleichwohl zeigen gerade solche Aktivitäten die ganze Vielfalt und Bandbreite des Themenspektrums auf, bei denen sich Kommunen und weitere Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gegenseitige Hilfe und Unterstützung bei der Aufgabenerledigung versprechen.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>5</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

## 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>6</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

<sup>5</sup> § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>6</sup> KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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

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

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

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

**Feststellungen**, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Moers nicht getroffen.

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

## 0.5.2 Strukturen

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

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Moers wurde in der Zeit von Mai 2021 bis März 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Moers die Daten des Vergleichsjahres 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020.

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

Gepüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Sabine Jary
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Anne Huppert
Bauaufsicht	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Thomas Scharf

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

Am 22. März 2022 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Moers im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 18. November 2022

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Olaf Schwickardi

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Das bestehende Finanzberichtsweisen und Finanzcontrolling basiert im Wesentlichen auf der Berichterstattung an die Bezirksregierung nach dem StPaktG. Ein darüber hinaus gehendes Finanzcontrolling hat die Stadt Moers nicht eingerichtet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch den Aufbau einer standardisierten, unterjährigen Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und der jeweiligen Teilpläne.	E1	Die Stadt Moers sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und ihr Finanzberichtsweisen weiter ausbauen. Prognosen zur Haushaltsentwicklung sollten eine Budgetsteuerung über Teilergebnisse bzw. Produktpläne beinhalten. Die Entscheidungsträger sollten weiterhin in der Lage sein, bei gefährdeten Erfolgszielen rechtzeitig gegenzusteuern.
F2	Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen aber auch zur Sicherung der Pensionen und Beihilfen, belasten zunehmend den Haushalt. Weitere Konsolidierungsbemühungen werden unabdingbar sein, um zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und neu gewonnene Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	E2	Die Stadt Moers sollte den bisherigen Konsolidierungskurs auch nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes konsequent fortsetzen und zeitnah weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen. Hierbei sollte die Stadt Moers insbesondere die Ursachen für die steigenden Sozialleistungen kritisch hinterfragen und Maßnahmen ergreifen, um dieser Entwicklung entgegenzutreten.
F3	Keine andere Vergleichskommune überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie die Stadt Moers. Gleichzeitig bildet die Stadt Moers beim Grad der Inanspruchnahme ihrer investiven Auszahlungen den Minimalwert. Vor dem Hintergrund der Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die steigenden Ermächtigungsübertragungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	E3	Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Moers investive Auszahlungsermächtigungen möglichst restriktiv übertragen und insbesondere berücksichtigen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.
F4	Das Fördermittelmanagement hat einen Gesamtüberblick über mögliche Förderprojekte und ist intern wie extern gut vernetzt. Das vorhandene Fachwissen und Erfahrungswerte sind wesentlich für die Wahrnehmung der Steuerungsfunktionen im Fördermittelmanagement. Optimierungsmöglichkeiten bestehen daher hinsichtlich der Sicherstellung eines internen Wissenstransfers.	E4	Die Stadt Moers sollte im Fördermittelmanagement einen Wissenstransfer sicherstellen, damit mehrere Mitarbeiter über ein gleichwertiges Wissensniveau verfügen und sich gegenseitig vertreten können. In diesem Zusammenhang sollte das geplante Ausschreibungsverfahren der Stelle eines Fördermittel-Scouts zeitnah aufgegriffen und umgesetzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Moers setzt die Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden regelmäßig um. Die Fachdienste berichten regelmäßig detailliert zum Stand aller Förderprogramme in den politischen Gremien. Das Fördermittelmanagement greift auf diese Berichterstattung zurück, um einen Gesamtüberblick zu erhalten. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Fördermittelmanagement hinsichtlich der noch fehlenden digitalen Datenvorhaltung.	E5	Die Stadt Moers sollte alle für das Fördermittelmanagement relevanten Daten möglichst zentral und digital vorhalten und in einem Gesamtbericht aufbereiten. Hierzu sollte mittelfristig die Digitalisierung der Förderdaten vorangetrieben werden.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht weitestgehend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Moers ergeben.	E1.1	Die Stadt sollte verbindlich Standards im Bereich Beteiligungen festlegen, so zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über einen PCGK und eine Beteiligungsrichtlinie geregelt werden.
		E1.2	Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken die Quartalsberichte der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zu erhalten und diese in das unterjährige städtische Berichtswesen integrieren.
		E1.3	Die Stadt Moers sollte das vorhandene unterjährige Berichtswesen ausbauen und die Enni Stadt & Service Niederrhein AöR dort einbinden.
		E1.4	Die Anforderungen an das Berichtswesen mit entsprechenden Regelungen sollten über einen Public Corporate Governance Kodex und eine Beteiligungsrichtlinie ausgestaltet werden. Es sollte auf eine Anerkennung dieser Regelungen über die zuständigen Gremien der Beteiligungen hingewirkt und in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen verankert werden.
F2	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Moers ergeben.	E2.1	Die Stadt Moers sollte die für diese Legislaturperiode noch ausstehende Schulung der Gremienvertreter und -vertreterinnen zeitnah nachholen. Damit kann sichergestellt werden, dass die Mandatsträger und -trägerinnen über die notwendigen Grundlagen zur Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen.
		E2.2	Die Stadt Moers sollte grundsätzlich zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen erstellen und diese auch den Gremienvertretern und -vertreterinnen des Rates zur Verfügung stellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter und Vertreterinnen alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Moers nimmt durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements und die anschließende Kenntnisnahme bzw. Beschlussfassung im Rat angemessenen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR und der Schlosstheater Moers GmbH. Die Enni Stadt & Service Niederrhein AöR sollte zukünftig analog der anderen bedeutenden Beteiligungen Quartalsberichte erstellen.	E3.1	Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Anstalt und den hohen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, sollte die Stadt Moers darauf hinwirken, dass die ENNI Stadt & Service AöR analog der anderen bedeutenden Beteiligungen quartalsweise über die wirtschaftliche Entwicklung berichtet.
		E3.2	Die Stadt Moers sollte das beschriebene Verfahren schriftlich regeln und in der o. g. Beteiligungsrichtlinie festhalten. Damit wäre die Einhaltung des Verfahrens auch in Zukunft verbindlich sichergestellt.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	In Moers gibt es keine differenzierte sozialräumliche Auswertung oder eine differenzierte Einteilung nach Quartieren für das Stadtgebiet. Durch die dezentrale Organisation arbeitet der ASD gleichwohl sozialräumlich. Dies sollte in Zukunft durch spezifische sozialräumliche Auswertungen unterstützt und gesteuert werden.	E1	Die Stadt Moers sollte die sozialräumliche Arbeit mit sozialräumlicher Auswertung verknüpfen. Über analysierte Entwicklungen der Sozialräume, Fälle und Strukturen lassen sich steuerungsrelevante Informationen gewinnen. Gleichsam können präventive Maßnahmen sozialräumlich geplant und organisiert werden.
F2	Die Stadt Moers verfügt über keine verschriftlichte Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung. Eine Zielkaskade für präventive Angebote sowie ein Präventionsleitfaden sind vorhanden. Die im Präventionsleitfaden definierten strategischen Ziele könnten mit Daten und Kennzahlen angereichert werden. Für die Hilfen zur Erziehung sollte eine Gesamtstrategie entwickelt werden.	E2	Die in der Steuerungsgruppe Prävention erstellte Zielkaskade (derzeit für 2019) könnte als Grundlage dienen, um in Abstimmung mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu entwickeln. Die präventive Zielrichtung der Zielkaskade könnte entsprechend erweitert werden. Die hierin bestehenden strategischen Ziele können dann mit den aus der Gesamtstrategie abgeleiteten Zielen der Hilfen zur Erziehung verknüpft werden. Um zu messen, ob die Ziele erreicht werden konnten, bietet es sich an, Kennzahlen zu definieren, die als Indikatoren dienen.
F3	Für ein Finanzcontrolling stehen Daten und Zahlen zur Verfügung. Moers verfügt über ein Berichtswesen. Die Steuerung über diese Datenbasis findet bisher nur eingeschränkt statt und basiert im Wesentlichen auf dem Abgleich zwischen den Planwerten des Haushalts und den Ist-Aufwendungen.	E3.1	Die Stadt Moers sollte die bestehenden Controllingmechanismen und –berichte/-darstellungen zu einem Steuerungsinstrument weiterentwickeln. Neben den vorhandenen Daten könnten auch die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Zusätzlich zum Vergleich von Plan- und Ist-Werten bietet es sich an, sowohl Fall- und Finanzdaten und Kennzahlen im Zeitverlauf abzubilden. Auch diese Darstellung ist in manchen Bereichen bereits vorhanden, kann aber noch erweitert werden.
		E3.2	Die Stadt Moers sollte prüfen, ob sich die Daten der Strategiekarte künftig zur Steuerung nutzen lassen. Durch fortgeschriebene Kennzahlenwerte lassen sich Entwicklungen ablesen. Diese Entwicklungen sollten evaluiert werden und Ursachen ermittelt werden. Hierüber ließen sich ggf. Informationen für die Steuerung filtern.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Moers wird künftig die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall und trägerbezogen auswerten. Bislang wird noch kein Zielerreichungsgrad ermittelt. Fallübergreifend findet derzeit noch kein Fachcontrolling statt.	E4.1	Die Stadt Moers sollte in Instrument entwickeln, um die Zielerreichung messbar zu machen. Denkbar wäre z.B. eine prozentuale Einschätzung durch den Leistungsempfänger, den Träger und die ASD Fachkraft. (Zielerreichungsgrad). Die Zielerreichungsgrade können fallübergreifend zusammenfließen und ausgewertet werden. Bei außerplanmäßig beendeten Hilfen durch den Leistungsempfänger sollte die Stadt Moers die Gründe für den Abbruch erfassen und fallübergreifend auswerten.
		E4.2	Die Anzahl der Fachleistungsstunden sollte begrenzt werden. Wird diese vorgesehene Anzahl (ggf. nach Hilfeart differenziert festgelegt) überschritten, erfolgt ein zusätzlicher Prozessschritt zur Steuerung und die nächsthöhere Entscheidungsebene wird eingebunden. Alternativ reicht eine spezifische Begründung in der Fachsoftware.
F5	Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist in Moers verbindlich durch die Fachstandards geregelt und in Kern- und Teilprozessen beschrieben und abgebildet. Die Laufzeiten und Fachleistungsstunden der Hilfen sind in Moers nicht begrenzt.	E5.1	Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen bewilligter Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen und Kostenhierarchien festlegen.
		E5.2	Die Stadt Moers sollte einheitliche Standards für die Berichtspflichten der freien Träger erstellen. Dies erleichtert die fallspezifische und fallübergreifende Auswertung.
F6	In den Fachstandards der Stadt Moers sind die Prozessschritte der Fallsteuerung beschrieben und visualisiert. Ein Anbieterverzeichnis wurde in Moers bisher nicht erstellt. Allgemeingültige Standards für die Berichte der freien Träger bestehen ebenfalls nicht.	E6.1	In den Fachstandards ASD sollte deutlich werden, dass die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit in Moers dem ASD obliegt.
		E6.2	Die Stadt Moers sollte ein elektronisches Anbieterverzeichnis erstellen. Dies sollte die allgemeinen Kontaktinformationen, Leistungsangeboten und Preisen ebenso enthalten wie Erfahrungen und Ergebnisse mit dem Träger, z.B. Bewertungen zur Zusammenarbeit, Qualität der Arbeit, Einschätzung der Effektivität. Mit den kooperierenden und ggf. weiteren Jugendämtern könnte sich die Stadt Moers abstimmen und ggf. an bereits bestehenden Anbieterverzeichnissen teilhaben und mitwirken.
		E6.3	Es sollten messbare Standards entwickelt werden, um zu messen, ob eine Hilfe wirksam ist und die gesetzten Ziele mit dieser Hilfe erreicht werden können.
F7	Die WJH der Stadt Moers prüft die Ansprüche auf Kostenerstattung grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.	E7	In den Fachstandards sollte deutlicher beschrieben werden, wer frühzeitig die örtliche und sachliche Zuständigkeit zu prüfen hat. Die Einbindung der WJH in den Ablauf sollte ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Prozessintegrierte Kontrollen sind in Moers vorgesehen, finden sich jedoch nicht vollumfänglich in den Fachstandards wieder. Prozessunabhängige Kontrollen sind bislang noch nicht vorgesehen.	E8	Die Stadt Moers sollte die prozessintegrierten Kontrollen in die Fachstandards und Prozessbeschreibungen aufnehmen und dokumentieren. Darüber hinaus sollte die Stadt ein prozessunabhängiges Kontrollinstrument entwickeln und verbindlich vorsehen.
F9	Die WJH der Stadt Moers bearbeitet mehr Fälle je Vollzeitstelle als die Vergleichskommunen. Der Richtwert der gpaNRW für die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle wird überschritten.	E9	Die Stadt Moers sollte die Aufgabenstruktur der WJH regelmäßig überprüfen und bei Bedarf die Stellenausstattung anpassen. Steigende Fallzahlen können hier zu weiteren Aufgabenverdichtungen führen.
F10	Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist in der Stadt Moers in 2020 höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Belastend wirkt sich die hohe Falldichte aus sowie hohe stationäre Aufwendungen.		
F11	Die Stadt Moers hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt, was sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag auswirken kann. Allerdings relativiert die insgesamt sehr hohe Falldichte den positiven Effekt auf den Fehlbetrag erheblich.	E11.1	Für mehr Transparenz bietet es sich zukünftig an, die Hilfen einzeln zu erfassen und dabei nach Hilfen für Minderjährige und für junge Volljährige (nach § 41 SGB VIII) zu differenzieren. Hieraus lassen sich weitere Informationen für die Steuerung generieren.
		E11.2	Die Stadt Moers sollte die Laufzeiten der SPFH standardmäßig erfassen und auswerten. Gründe für lange Laufzeiten der Hilfen sollten dokumentiert und bewertet werden, wie sich diese Hilfe entwickelt.
F12	Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfeplanfällen ist gering. Die Pflegekinderhilfe ist in Moers seit 2018 als Spezialdienst organisiert. Die Stadt Moers beabsichtigt, die Pflegekinderhilfe weiter auszubauen.	E12	Die Stadt Moers sollte die Vollzeitpflege weiter ausbauen. Im Zusammenhang mit der Heimerziehung zeigt sich, dass die Vollzeitpflege unterrepräsentiert ist. Ziel sollte ein bedarfsgerechter Ausbau dieser Hilfeform sein, um alle für eine Vollzeitpflege in Frage kommenden Hilfefälle entsprechend unterbringen zu können.
F13	Die Aufwendungen je Hilfefall der Heimerziehung sind in Moers deutlich erhöht. Auch die Falldichte ist erhöht. Die erhöhte Falldichte der Heimerziehung tritt dabei folgerichtig zur geringen Falldichte in der Vollzeitpflege auf.	E13	Die Stadt Moers sollte die bestehende Datenbasis um die Anzahl der Rückführungen in die Herkunftsfamilie erweitern. Gerade angesichts des aktuell eingeführten Rückführungskonzeptes ergeben sich hieraus ggf. weitere Steuerungsmöglichkeiten und ein Kenntnisgewinn.
F14	Die Eingliederungshilfe wird in Moers in den Sozialraumteams als so genanntes „Vertiefungsgebiet“ wahrgenommen. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich erhöht und steigt im Betrachtungszeitraum an. Die Aufwendungen für ambulante Hilfefälle der Eingliederungshilfe sind deutlich erhöht.	E14	Die Stadt Moers sollte die Fallzahlen der Eingliederungshilfe im Blick halten. Die in den Fachstandards enthaltenen Zeiten und Fristen können gemeinsam mit den Fallzahlen aufzeigen, wenn ein zusätzlicher Personalbedarf entsteht. Gerade das vielschichtige Verfahren bei Anträgen auf Eingliederungshilfe, in welchem die Teilhabebeeinträchtigung geprüft werden muss, erfordert ein umfangreiches Fachwissen und bindet zeitliche Ressourcen.

Feststellung		Empfehlung	
F15	Die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII werden in Moers bislang nur für die stationären Hilfen differenziert erfasst. Bei den ambulanten Hilfen kann nicht zwischen den Hilfen für junge Volljährige und Minderjährige differenziert werden. Die Fallzahlen werden differenziert erhoben.	E15.1	Angesicht der hohen (stationären) Falldichte und erhöhten Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige sollten die Ursachen ermittelt werden, die in Moers zu diesen Kennzahlenwerten und –positionierungen beitragen.
		E15.2	Für mehr Transparenz sollte die Stadt Moers die Hilfen nach § 41 SGB VIII zukünftig auch für die ambulanten Hilfeformen differenziert erfassen und in der Folge auswerten können.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Gebühren setzt die Stadt Moers auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest. Kennzahlen zur Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht werden nicht gebildet.	E1	Die Gebühren sollten zumindest stichprobenhaft hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.
F2	Das Genehmigungsverfahren kann noch nicht vollständig digital durchgeführt werden. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Die Papierakte ist führend. Die Bauaufsicht wird durch eine Fachsoftware unterstützt. Daher kommt es zu Medienbrüchen in der Bearbeitung, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Weitere Handlungsempfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 wurden nur teilweise umgesetzt.	E2.1	Die Stadt Moers sollte das Baugenehmigungsverfahren digitalisieren und ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Die Beschäftigten sollte sie durch Korruptionspräventionsmaßnahmen schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Sie sollte ca. alle fünf Jahre eine Rotation der Mitarbeitenden in den Bezirken durchführen. Alternativ können zwei Bezirke mit jeweils mehr Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eingerichtet werden, die jeweils in einem Pool zusammenarbeiten.
		E2.2	Die Stadt Moers sollte weitere Handlungsempfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2016 umsetzen. Hier sind besonders eine zentrale Antrags- und Vorprüfstelle zur Entlastung der Sachbearbeitenden zu nennen. Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.
F3	Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren zeigt bei der Stadt Moers einige Optimierungsmöglichkeiten, die noch zu einer Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren führen können.	E3.1	Der Postlauf kann verkürzt werden, wenn der Fachdienstleiter nur die bedeutenden Bauanträge unmittelbar nach Eingang vorgelegt bekommt. Auf die einfache Eingangsbestätigung sollte die Stadt Moers verzichten, da innerhalb von zwei Wochen ohnehin der Vorbescheid verschickt werden muss.
		E3.2	Den Bauwilligen sollte nach der Vorprüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt werden, Unterlagen nachzureichen. Bleiben die benannten Mängel nach Ablauf der Frist weiterhin bestehen, greift unmittelbar die gesetzliche Rücknahmefiktion. Der Antrag muss ggf. neu gestellt werden. Die Stadt sollte frühzeitig auf dieses Verfahren hinweisen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Moers baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus und eruiert mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) praktische Lösungsansätze. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.	E4.1	Die Stadt Moers sollte den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren und für die Belegschaft in der Bauaufsicht die technischen Voraussetzungen für effizientes Arbeiten schaffen.
		E4.2	Für den papierlosen Bauantrag sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW eingerichtet werden: Die digitale Übermittlung der Bauanträge mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal ist möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) unterstützt die Bauaufsichtsbehörden bei der Einrichtung der digitalen Geschäftsprozesse.
		E4.3	Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Moers die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung muss die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis Ende 2022 ermöglicht und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abgewickelt werden.
F5	In der Stadt Moers sind im interkommunalen Vergleich die meisten Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen. Im Jahr 2020 waren einige Stellen in der Bauaufsicht nicht besetzt. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt im Prüfzeitraum trotz kurzer Laufzeiten für die Bearbeitung an.	E5.1	Die Stadt Moers sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen bilden, um Bewusstsein über einen angemessenen Personaleinsatz schaffen und frühzeitig agieren statt nur reagieren zu können.
		E5.2	Die Stadt Moers sollte die unerledigten Bauanträge im laufenden Jahr auswerten, auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Daraus kann eine Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.
F6	Auf der Internetseite der Stadt Moers wird aktiv auf die telefonische oder persönliche Bauberatung durch die Stadt hingewiesen. Sobald seitens der Antragstellenden Kontakt aufgenommen wird, führen die Mitarbeitenden die Bauberatung und anschließend auch die Fallbearbeitung durch. Die Bauberatung erfolgt mit hohem Standard kostenfrei. Die Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge ist dennoch gering.	E6.1	Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei eingereicht werden müssen. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift, wenn der Antrag nicht fristgerecht vervollständigt bzw. die Mängel nicht fristgerecht beseitigt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Moers sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.
		E6.3	Die Stadt Moers sollte ihren vorgangsbezogenen Aufwand differenziert erfassen, um Personalkennzahlen für verschiedene Aufgabenbereiche bilden zu können.
		E6.4	Die Stadt Moers sollte die telefonischen und die persönlichen Bauberatungszeiten einschränken und nur konkrete Fragen zum Bauvorhaben im Rahmen der Bauberatung erörtern, um die Sachbearbeitung zu entlasten.
F7	Die Stadt Moers kann die Gesamtlaufrzeiten und die Laufzeiten für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Die Unterbrechungszeiten für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden werden nicht erfasst.	E7	Die Stadt sollte die Gesamtlaufrzeiten und Laufzeiten zukünftig differenziert auswerten. Diese sollte sie mit den jeweiligen Richtwerten und Kennzahlen vergleichen. Ziel ist eine objektive Effizienzkontrolle im Baugenehmigungsverfahren. Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware wurde nach der Prüfung entsprechend angepasst. Das konsequente Erfassen der Daten sollte in die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.
F8	Die Stadt Moers hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.	E8.1	Die Stadt Moers sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Moers dafür Auswertungsmodule der Software.
		E8.2	Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen und -tatbestände ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Fehlbeträge sollten nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.
		E8.3	Die Stadt Moers sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung und Personalplanung unterstützen. Die Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die derzeit bei der Stadt Moers eingesetzte Straßendatenbank wird die Stadt zeitnah ersetzen. Durch die neue Software eröffnen sich umfangreichere Nutzungsmöglichkeiten wie auch Schnittstellen zum Geoinformationssystem. Von der ENNI wird die Straßendatenbank für die ihr übertragene Unterhaltung der Verkehrsflächen bisher nicht genutzt.	E1	Die Stadt Moers und die ENNI sollten für ein systematisches, nachhaltiges und einheitliches Erhaltungsmanagement künftig alle Informationen zu den Verkehrsflächen – wie auch Straßenaufbaudaten – in der neuen Straßendatenbank hinterlegen. Der Zugang zu diesen Informationen sollte allen an der Erhaltung beteiligten Stellen über Schnittstellen möglich sein.
F2	Die Kostenrechnung für den Betrieb und die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird bei der ENNI „Stadt & Service Niederrhein AöR“ geführt. Die Stadt Moers hat hierauf weder einen direkten Zugriff noch werden die Informationen in die Straßendatenbank der Stadt über eine Schnittstelle integriert.	E2	Die Stadt Moers sollte die bei der ENNI geführte Kostenrechnung über eine Schnittstelle mit der neuen Straßendatenbank verknüpfen bzw. die Kostenrechnung hierin integrieren.
F3	Die Stadt Moers hat bisher keine Gesamtstrategie zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formuliert. Hierzu trägt auch der fehlende Austausch zwischen der ENNI und der Stadtverwaltung bei, wenn es um grundlegende Informationen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen geht.	E3	Die Stadt Moers sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen entwickeln. Dies setzt allerdings voraus, dass ihr auch alle Daten und Informationen ihrer städtischen Tochter ENNI über geplante und durchgeführte Unterhaltungsmaßnahmen vorliegen. Auf operativer Ebene sollte sie anschließend Ziele und Kennzahlen implementieren um hierüber eine systematische Steuerung sicherzustellen.
F4	Die Stadt Moers setzt bisher keinen Koordinierungsplan zur Abstimmung von Straßenaufbrüchen ein, auf den alle Beteiligten zugreifen können. Eine Fotodokumentation vor Beginn einer Maßnahme fertigt sie nur in Ausnahmefällen.	E4.1	Die Stadt Moers sollte Ergebnisse aus ihren Abstimmungsgesprächen in einen Koordinierungsplan und in die Straßendatenbank übernehmen. Den Koordinierungsplan stellt sie im Idealfall allen Beteiligten online zur Verfügung. Zudem sollten sich Stadt und ENNI bei konsumtiven und investiven Maßnahmen regelmäßig abstimmen.
		E4.2	Die Stadt Moers sollte zu allen beantragten Aufbrüchen grundsätzlich eine Fotodokumentation des Ist-Zustands der Verkehrsflächen bei einem Ortstermin erstellen. Im Schadensfall könnten ansonsten Regressansprüche verfallen.
F5	Bisher bestehen in den Softwarelösungen bei der Stadt Moers keine Schnittstellen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement. Vorzeitige Verschlechterungen der Zustandsklassen bei den Verkehrsflächen wirken sich bisher nicht wertmindernd auf die Bilanz aus.	E5	Die Stadt Moers sollte die neue Straßendatenbank stärker als die bisherige Straßendatenbank einbinden und eine Schnittstelle mit der Finanzsoftware herstellen. Erkenntnisse zu Wertminderungen sowie Wertsteigerungen der Verkehrsflächen durch die Zustandserfassung sollten sich in außerplanmäßigen Abschreibungen bzw. höheren Restnutzungsdauern wiederfinden.
F6	Der Zustand der Verkehrsflächen hat sich in der Stadt Moers seit der Eröffnungsbilanz erheblich verschlechtert.	E6	Die Stadt Moers sollte mittel bis langfristig Strategien entwickeln, um der insgesamt zunehmenden Verschlechterung des Zustandes ihrer der Verkehrsflächen entgegenzuwirken.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Im Vergleichsjahr 2019 liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in der Stadt Moers deutlich unterhalb der einschlägigen Richtwerte. Eine differenziertere Datenerfassung könnte die Steuerungsmöglichkeiten erhöhen.	E7.1	Die Stadt Moers sollte künftig ihre Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen erfassen und zwischen den unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen differenzieren. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse erhöhen ihre Steuerungsmöglichkeiten.
		E7.2	Die Stadt Moers sollte die benötigte Höhe der notwendigen Unterhaltungsaufwendungen ermitteln, um die festgelegten Nutzungsdauern zu erreichen. Die Zustandsklassenverteilung deutet darauf hin, dass das Niveau der letzten Jahre nicht ausreichend war.
F8	Die Stadt Moers verliert aufgrund zu niedriger Reinvestitionen in ihre Verkehrsflächen jährlich an Verkehrsflächenvermögen.	E8	Die Stadt Moers sollte die Reinvestitionen in ihre Verkehrsflächen deutlich erhöhen, um dem Verlust ihres Verkehrsflächenvermögens angemessen entgegenzuwirken. Dabei sollte sie bei Modernisierungsmaßnahmen stets prüfen, inwieweit damit eine wirtschaftliche Verlängerung der Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände im Sinne des § 36 Abs. 5 KomHVO einhergeht.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Moers, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Die Stadt Moers hat ab 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Ab 2017 erzielt die Stadt Jahresüberschüsse. Verbesserungen ergeben sich durch Konsolidierung, Landeszuweisungen und eine positive konjunkturelle Entwicklung. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin defizitär.

Mit dem Jahresüberschuss 2020 gelingt es der Stadt Moers, die bilanzielle Überschuldung zu beenden. Möglich ist dies nur durch die Isolierung der Corona-bedingten Schäden als außerordentliche Erträge und zusätzliche Stärkungspaktmittel. Erstmals seit 2013 verfügt die Stadt erneut über Eigenkapital in Form einer allgemeinen Rücklage von 2,6 Mio. Euro. Dennoch handelt es sich damit um eine äußerst geringe Eigenkapitalausstattung, was der interkommunale Vergleich ebenso bestätigt. Der nachhaltige Aufbau und Erhalt des städtischen Eigenkapitals bleibt daher eine Herausforderung für die Stadt Moers. Zudem weist die Stadt Moers weiterhin eine vergleichsweise hohe Verschuldung auf – trotz der in den letzten Jahren bereits reduzierten Investitions- und Liquiditätskredite. Der hohe Stand an Liquiditätskrediten beinhaltet weiterhin ein hohes Zinsänderungsrisiko. Im Vermögen ist außerdem zunehmend ein bilanzieller Werteverlust erkennbar, vorrangig bei den Verkehrsflächen, aber auch bei den Schulen. Die Altersstruktur bei den Gebäuden ist insgesamt ausgewogen. Reinvestitionsbedarfe –aktuell vorrangig bei Schulen und Feuerwehrgerätehäuser - sind weiterhin vorhanden. Der im Haushaltsplan erwartete Finanzbedarf für Investitionen erfordert neue Kreditaufnahmen.

2021 endete für die Stadt Moers der Stärkungspakt. Der Haushalt 2022 war nicht mehr genehmigungspflichtig. Trotz erheblicher Corona-bedingter Ertragseinbrüche plant die Stadt Moers bis einschließlich 2025 ausgeglichene Haushalte bzw. Jahresüberschüsse. Der Hintergrund dafür ist folgender: Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie werden entsprechend der gesetzlichen Regelungen als außerordentliche Erträge isoliert. In den Planjahren 2021 bis 2025 setzt die Stadt Moers kumuliert außerordentliche Erträge von 105,8 Mio. Euro an. Damit sind jedoch keine Einzahlungen verbunden. Diese – rein buchungstechnischen – außerordentlichen Erträge ermöglichen – wie bereits 2020 - ausgeglichene Haushalte. Dies führt aber ab 2025 zu

jährlichen Belastungen durch Abschreibungen und/oder zu einer einmaligen, ergebnisneutralen Verringerung des Eigenkapitals. Die Planergebnisse der Stadt Moers sind insgesamt nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken hat die gpaNRW nicht identifiziert. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung und der pandemiebedingten Isolierfähigkeit der Haushaltsbelastungen sind jedoch systemimmanent.

Nach der aktuellen Planung reichen die Einzahlungen jährlich aus, um auch in „Corona-Zeiten“ Zahlungsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erzielen. Diese fallen allerdings wesentlich geringer aus als in den Jahren zuvor.

## 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Moers verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltssituation. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt in der Regel ein. Dennoch befindet sich die Stadt Moers bis zum Ende des Genehmigungsverfahrens regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die Stadt unterliegt dadurch immer wieder Haushaltsbeschränkungen.

Die Stadt Moers hat ein zentrales Finanzberichtswesen installiert. Quartalsweise hat der Stadtkämmerer über den Stand zum Haushaltssanierungsplan (HSP) berichtet. Nach dem Ende des Stärkungspaktes ist es sinnvoll, ein davon unabhängiges unterjähriges Berichtswesen zur aktuellen Haushaltslage zu implementieren.

Steigende Sozial- und Pensionsaufwendungen belasten zunehmend den Haushalt. Ohne die Isolierung der Corona-bedingten Belastungen ist der Haushaltsausgleich nicht darstellbar. Daher sind weitere Konsolidierungsbemühungen sowie eine restriktive Haushaltsbewirtschaftung notwendig, um nachhaltig einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

Die Stadt Moers bildet jährlich im Vergleich die höchsten Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen. Zudem gelingt es der Stadt kaum, die geplanten Investitionen tatsächlich umzusetzen. Der Grad der Inanspruchnahme ist daher im Vergleich minimal. Ursächlich hierfür sind insbesondere zu geringe Personalkapazitäten bei der Bauleitplanung – und –ausführung. Hinzu kommen Verzögerungen zwischen Bauzeitplan und tatsächlicher Umsetzung. Dies beeinträchtigt die Transparenz und Haushaltsklarheit. Grundsätzlich ist im Haushaltsplan das gesamte Ressourcenaufkommen periodengerecht zuzuordnen. Investive Auszahlungsermächtigungen sollten daher zukünftig möglichst restriktiv nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.

Die Stadt Moers hat ein zentrales, gut funktionierendes Fördermittelmanagement etabliert. Ziel der Stadt ist es, bei Maßnahmen möglichst Drittmittel zu generieren. Das Fördermittelmanagement betreibt dahingehend eine zielgerichtete Fördermittelakquise und steuert und koordiniert hierzu alle notwendigen Prozesse. Die Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden werden regelmäßig umgesetzt. Die Fachdienste berichten unterjährig in den politischen Gremien detailliert zum Stand aller Fördermaßnahmen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Sicherstellung eines internen Wissenstransfers sowie einer digitalen Datenvorhaltung- und -auswertung im Fördermanagement. In diesem Zusammenhang ist die Besetzung der neu eingerichteten Stelle eines „Fördermittel-Scouts“ eine unterstützende Maßnahme.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen. Bestätigte Gesamtab schlüsse lagen zum Zeitpunkt dieser Prüfung nur bis 2015 vor. Die noch ausstehenden Gesamtab schlüsse werden derzeit aufgestellt und örtlich geprüft. Deshalb treffen wir nachfolgend bei der Analyse der Haushaltssituation keine Aussagen zur aktuellen Situation auf Konzernebene. Ausgenommen hiervon ist die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune“, die wir auf Grundlage der aktuellen Jahresabschlüsse der Mehrheitsbeteiligungen darstellen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuer ausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Moers ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

**Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Moers 2015 bis 2022**

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2022	bekannt gemacht	./.	./.	HPL

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Moers weist seit 2017 einen ausgeglichenen Haushalt auf. Damit erfüllt die Stadt die gesetzlichen Vorgaben gem. § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz (StPaktG). Bis einschließlich 2021 ist der städtische Haushalt nach dem StPaktG genehmigungspflichtig. Ab diesem Jahr erhält die Stadt keine Stärkungspaktmittel mehr. Aufgrund der bis 2025 geplanten ausgeglichenen Haushalte besteht derzeit keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

*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 Moers 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt								X
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	

Maßgebend ist der Status, den die Kommunalaufsicht bzw. Bezirksregierung festgelegt hat.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Moers in Mio. Euro 2015 bis 2020 (IST)

Grundzahlen/Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-12,07	-10,36	12,39	1,44	10,96	7,64
hierin enthalten: außerordentlicher Ertrag gem. § 4 Abs. 5 NKF-CIG*)						10,98
Ausgleichsrücklage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,63
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag**)	15,93	28,16	15,21	13,56	5,27	0,00
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis	12,07	10,36	-12,39	-1,44	-10,96	-5,27
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten <b>Fehlbetrages</b> gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW***) (Verrechnungssaldo)	0,00	1,88	-0,56	-0,21	2,67	0,00

Grundzahlen/Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,37
Veränderung der Allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW**) (Verrechnungssaldo)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>Entfällt aufgrund bilanzieller Überschuldung.</b>					<b>positives Ergebnis</b>

\*) NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG)

\*\*) Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

\*\*\*) GemHVO NRW: Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (bis einschließlich 2018); KomHVO NRW: Kommunalhaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (ab 2019)

Hohe Defizite führten bereits 2010 zum vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage. Aufgrund der drohenden Überschuldung hat die Stadt Moers daher ab 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen (Stufe 2). Parallel zum damit aufzustellenden und jährlich fortzuschreibenden Haushaltssanierungsplan (HSP) hat das Land Nordrhein-Westfalen Konsolidierungshilfen geleistet. Dennoch konnte die Überschuldung nicht mehr abgewendet werden. Ein hohes Defizit von 19,4 Mio. Euro führte 2014 zum vollständigen Verbrauch der verbliebenen allgemeinen Rücklage. Das SpaktG sieht für teilnehmende Kommunen der Stufe 2 den Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe spätestens 2018 und ohne bis 2021 vor. Die Stadt Moers erreicht bereits 2017 den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich. 2020 ist es der Stadt Moers nunmehr gelungen, die bilanzielle Überschuldung zu beenden.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Moers in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Grundzahlen/Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	0,48	0,44	3,03	9,53	17,22
hierin enthalten: außerordentlicher Ertrag gem. § 4 Abs. 5 NKF-CIG	19,18	20,63	21,14	20,91	23,98
Ausgleichsrücklage *)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage *)	3,11	3,55	6,57	16,10	33,32
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0,48	0,44	3,03	9,53	17,22
Veränderung der Allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>				

\*) Jahresüberschüsse können nach § 96 Absatz 1 Satz 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nur unter bestimmten Bedingungen der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Voraussetzung hierfür ist seit 2019 nach den Regelungen des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des jeweiligen Jahresabschlusses aufweist. Dies ist voraussichtlich erst nach 2025 der Fall.

Die Stadt Moers war damit letztmalig 2021 verpflichtet, einen HSP aufzustellen.

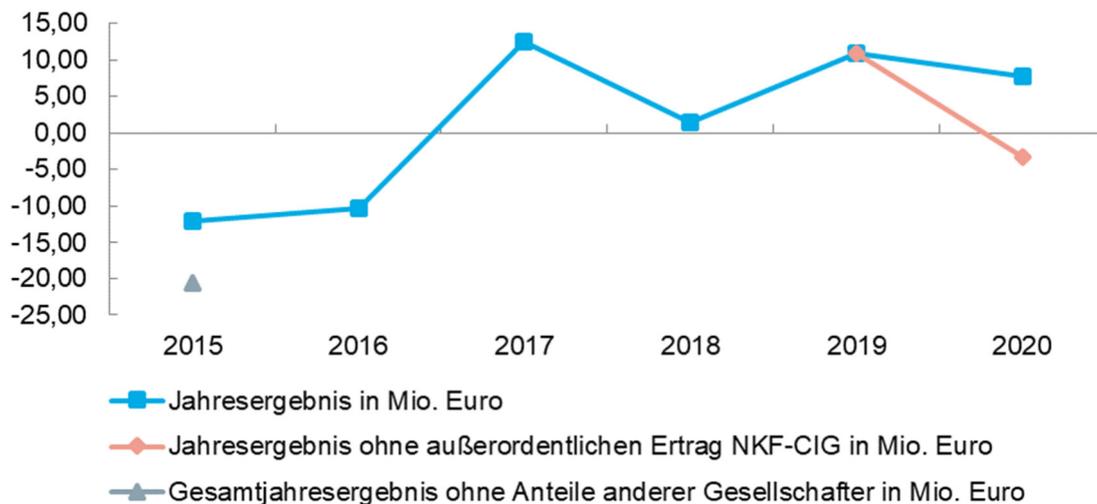
Die Stadt Moers plant bis 2025 weiterhin ausgeglichene Haushalte. Es besteht demnach aktuell keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes und der aktuelle Haushalt ist nicht genehmigungspflichtig. Voraussetzung hierfür ist die Anwendung des NKF-CIG bei der Aufstellung der Haushaltspläne 2021 und 2022. Erwartete Mindererträge sowie Mehraufwendungen infolge der COVID-19-Pandemie sind auf dieser Grundlage weiterhin gesondert als außerordentliche Erträge darzustellen. Dies gilt ebenso für den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Planung.<sup>7</sup>

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2017 erzielt die Stadt Moers ausgeglichene Haushalte. Positiv hat sich neben Konsolidierungsmaßnahmen und Konsolidierungshilfen die konjunkturelle Entwicklung ausgewirkt. Der Jahresüberschuss 2020 gelingt allerdings nur durch die Isolierung der coronabedingten Schäden nach dem NKF-CIG und die Konsolidierungshilfe einschließlich der Sonderhilfe nach dem StPaktG. Auf Basis einer Modellrechnung, die konjunkturelle Schwankungen durch Durchschnittswerte nivelliert, ist der städtische Haushalt noch 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 Moers in Mio. Euro 2015 bis 2020**



Derzeit liegt nur der Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

<sup>7</sup>Grundlage ist der Erlass des Ministeriums vom 15. Dezember 2021, Aktenzeichen (Az) 304-46.16 - 2000/21.

Unterstützt durch die jährliche Konsolidierungshilfe und umgesetzte HSP-Maßnahmen, gelingt es der Stadt Moers ab 2017 Jahresüberschüsse zu erwirtschaften. Beispielsweise konnte die Stadt die Finanzerträge aus Gewinnausschüttungen ihrer Beteiligungen deutlich steigern. Sinkende Kreditzinsen ermöglichten parallel eine Reduzierung der Zinsaufwendungen, so dass die Stadt seit 2019 ein positives Finanzergebnis vorweisen kann. Zusätzlich verzeichnet die Stadt Moers deutliche Ertragssteigerungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Insbesondere steigende Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer verbessern die Haushaltslage. Die Stadt Moers ist weiterhin stark abhängig von Schlüsselzuweisungen des Landes, die mit Ausnahme von 2019 stetig steigen und mit fast 60,5 Mio. Euro 2020 den bisherigen Höchstwert erreichen (siehe im Einzelnen Tabelle Nr. 9 der Anlage). Die Gewerbesteuererträge schwanken im Betrachtungszeitraum deutlich zwischen 38,1 Mio. Euro (2020) und 57,6 Mio. Euro (2017). Ursächlich für die sehr geringen Gewerbesteuererträge in 2020 ist der Konjunkturerinbruch im Zuge der Covid-19-Pandemie. Die Mindererträge werden teilweise durch die einmalige Gewerbesteuerausgleichszahlung des Landes NRW von 8,8 Mio. Euro kompensiert.<sup>8</sup> Zusätzlich erhält die Stadt Moers als Stärkungspaktkommune 2020 eine Sonderhilfe zur Abmilderung der Corona-Schäden von 5,2 Mio. Euro.<sup>9</sup>

Das Jahresergebnis enthält zudem eine einmalige Ausschüttung der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR (ENNI AöR) aus den Gewinnrücklagen von rund 1,6 Mio. Euro. Diese zusätzliche Ausschüttung hat die Stadt Moers nach Steuerabführung in die Kapitalrücklage der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR eingelegt (Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren). Die Maßnahme ist Teil des "Konzeptes zur Herbeiführung des Haushaltsausgleiches für das Jahr 2020 und zur Hebung von Nachhaltigkeitseffekten durch Beiträge aus dem städtischen Konzernverbund". Auch für 2021 hat die Stadt eine einmalig höhere Ausschüttung mit der ENNI AÖR vereinbart.

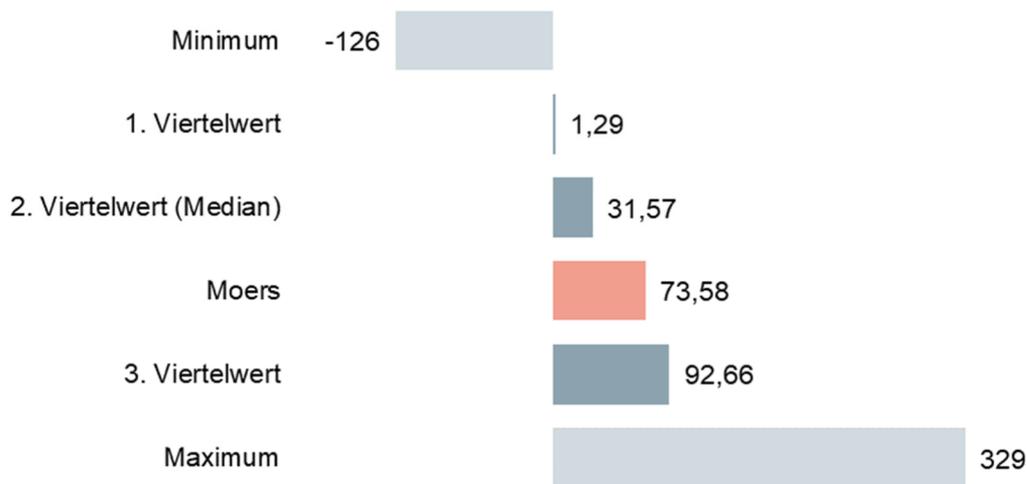
Im Betrachtungszeitraum steigen dagegen die Transferaufwendungen (Sozialleistungen und Kreisumlage) sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen deutlich an.

Im Jahresabschluss 2020 ist gem. § 5 Abs. 2 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) die Summe der Haushaltsbelastung infolge der COVID-19-Pandemie zu ermitteln. Diese Haushaltsbelastung ist gem. § 4 Abs. 5 NKF-CIG als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen. Unter Berücksichtigung dieser Regelung hat die Stadt Moers annähernd elf Mio. Euro als außerordentliche Erträge isoliert. Damit fällt das Jahresergebnis 2020 deutlich besser aus als geplant. Allerdings führen die zu bildenden außerordentlichen Erträge zu Belastungen in der Zukunft, da diese als „Bilanzierungshilfe“ zu aktivieren und ab 2025 jährlich abzuschreiben sind. Hierauf gehen wir im Kapitel „Eigenkapital“ detaillierter ein.

<sup>8</sup> Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen– GewStAusgleichsG NRW) vom 01. Dezember 2020.

<sup>9</sup> Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden (Sonderhilfengesetz Stärkungspakt) vom 29. September 2020.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bleiben die isolierten außerordentlichen Erträge gem. NKG-CIG außen vor, ergibt sich ein Jahresergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit von -32,06 Euro je Einwohner. Auch bei dieser Kennzahl positioniert sich die Stadt Moers im 3. Viertel der Vergleichskommunen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir bei den Ausgleichsleistungen auch die Gewerbesteuer-ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir die Konsolidierungshilfe sowie die gewährte Sonderhilfe berücksichtigt. Für diese Positionen berechnen wir keinen Durchschnittswert, da die Zuweisungen nach dem Stärkungspaktgesetz ab 2021 entfallen. Zudem haben wir in Abstimmung mit der Finanzabteilung Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Es handelt sich um Erträge aus Gewerbesteuerverzinsung sowie zu leistende Erstattungszinsen aus Gewerbesteuererträgen sowie Wertberichtigungen (im Verhältnis zum Durchschnitt im Prüfzeitraum).

Des Weiteren haben wir die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG als Sondereffekte bereinigt. Dies gilt auch für pandemiebedingte Belastungen, die wir nicht bereits in die Standardbereinigung einbeziehen.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle Nr. 3 dieses Teilberichtes.

**Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“ Moers**

Kennzahl	2020
Jahresergebnis	7,64
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich, Konsolidierungshilfe	112
Bereinigungen Sondereffekte (Saldo)	6,69
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-111</b>
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich (Mittelwert der letzten 5 Jahre)	96,37
<b>Strukturelles Ergebnis</b>	<b>-14,32</b>

Auf Basis der Modellrechnung ist der Haushalt der Stadt Moers strukturell defizitär. Das Ergebnis der Modellrechnung fällt im Gegensatz zum Jahresergebnis deutlich niedriger aus. Ein Grund hierfür ist die im strukturellen Ergebnis bereinigte Konsolidierungshilfe von rund 8,2 Mio. Euro nach dem StPaktG (inklusive Sonderhilfe). Unter Berücksichtigung dieser Zuweisungen verbleibt ein strukturelles Ergebnis von -5,8 Mio. Euro. Zudem ist der Unterschied auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen. So liegen die in der Modellrechnung verwendeten Erträge aus Umsatzsteuer und Schlüsselzuweisungen unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Die Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen fallen dagegen aufgrund des Wegfalls der Finanzierungs-beteiligung am „Fonds Deutsche Einheit“ niedriger aus als im Durchschnitt (siehe Tabelle 3 der Anlage).

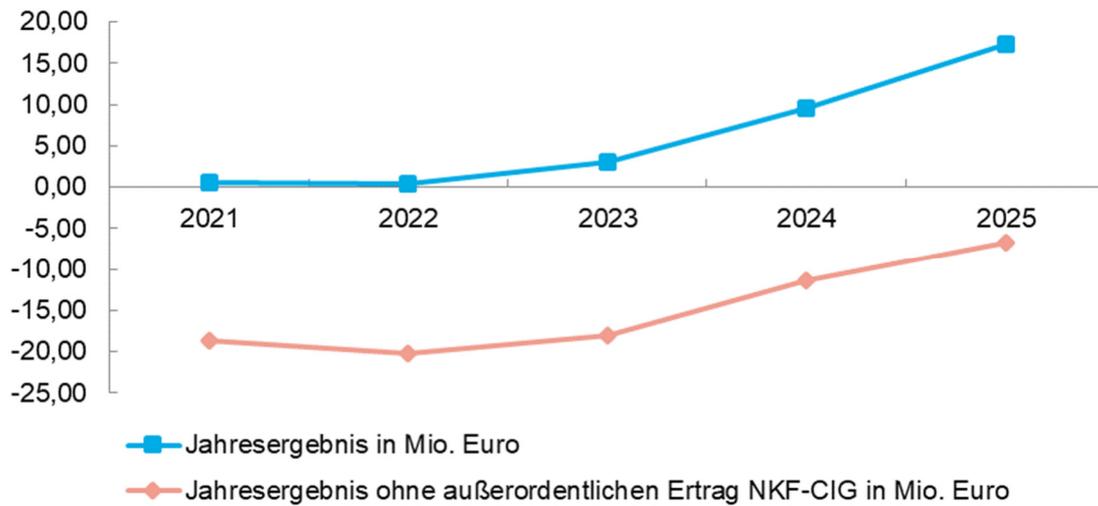
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Risiken in der Haushaltsplanung bestehen, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Moers kann nur unter Anwendung des NKF-CIG in den Haushaltsjahren 2021 bis 2025 den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 GO NRW darstellen. Die Planung wesentlicher Ertrags- und Aufwandspositionen im Haushalt 2022 ist nachvollziehbar und beinhaltet keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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

**Jahresergebnisse Moers in Mio. Euro 2020 bis 2025**



Die **Stadt Moers** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Überschuss von 17,2 Mio. Euro. Für den Planungszeitraum 2021 bis 2025 hat die Stadt Moers außerordentliche Erträge von insgesamt 105,8 Mio. Euro ermittelt und isoliert. Ohne die Isolierung der außerordentlichen Erträge ergäben sich für den gesamten Zeitraum hohe Defizite von 75,1 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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbesteuer	38,11 (46,03)	44,70	6,59 (-1,33)	3,2 (-0,6)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	49,15 (49,11)	66,15	17,00 (17,04)	6,1 (6,1)
Schlüsselzuweisungen	60,49 (55,56)	76,45	15,96 (20,89)	4,8 (6,6)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	12,36	16,65	4,29	6,1
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	16,04	22,14	6,10	6,7
Finanzerträge	13,23	11,75	-1,48	-2,3
Übrige Erträge	113	122	8,94	1,5
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	58,83	71,42	12,58	4,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	35,98	40,44	4,46	2,4
Allgemeine Kreisumlage	65,68 (63,11)	76,19	10,51 (13,08)	3,0 (3,8)
Transferaufwendungen – (ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage)	79,42	87,09	7,67	1,9
Übrige Aufwendungen	61,46	67,31	5,85	1,8

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 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 die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

## Erträge

**Gewerbsteuererträge** sind regelmäßig volatil, d.h. schwankend und damit schwer kalkulierbar. Hieraus ergibt sich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten Ertragspositionen der Stadt Moers. Aufgrund des Konjunkturunbruchs während der Covid-19-Pandemie verzeichnet die Stadt Moers 2020 erhebliche Gewerbesteuer-ausfälle von rund 9,6 Mio. Euro im Vergleich zum Planansatz (47,7 Mio. Euro). Überwiegend

können diese Ertragsausfälle durch die – einmaligen - Gewerbesteuerausgleichszahlungen des Landes kompensiert werden.

Die Stadt Moers rechnet bis 2025 mit deutlichen Mindererträgen. Auf Basis des Prognosewertes 2021 ergäbe sich nach Anwendung der Orientierungsdaten 2022 ein Ansatz von 52,6 Mio. Euro. Die Stadt plant pandemiebedingt Mindererträge von 15,8 Mio. Euro, die nach dem NKF-CIG als außerordentliche Erträge isoliert werden. In der mittelfristigen Planung wendet die Stadt Moers bei konstantem Hebesatz die Orientierungsdaten des Landes NRW an.<sup>10</sup> Im Hinblick auf den Durchschnittswert 2016 bis 2020 von rund 46,0 Mio. Euro sind die Planwerte plausibel. Daher sieht die gpaNRW bei der Planung dieser Position kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht auch für die **Gemeindeanteile an der Einkommensteuer**. Die Erträge hieraus sind mit durchschnittlich 49,1 Mio. Euro für die Stadt Moers von großer Bedeutung. Seit 2015 sind die Erträge aus der Einkommensteuer in Moers stetig gestiegen, wobei die Entwicklung teilweise hinter den Orientierungsdaten des Landes zurückbleibt. 2020 wird diese steigende Tendenz durch die Pandemie unterbrochen. Die Erträge aus der Einkommensteuer erreichen lediglich 49,1 Mio. Euro. Die Stadt Moers verzeichnet damit Mindererträge von fast 5,2 Mio. Euro gegenüber dem Planwert. Zur Ermittlung eines realistischen Planwertes für 2022 hat die Stadt Moers das Rechnungsergebnis 2019 mit den Orientierungsdaten für das Jahr 2020 bis 2022 fortgeschrieben. Im Durchschnitt ergibt sich eine Steigerung von 2,5 Prozent jährlich, so dass die aktuellen Orientierungsdaten unterschritten werden. In der mittelfristigen Planung hat die Moers wie gewohnt die aktuellen Orientierungsdaten berücksichtigt. Vor dem Hintergrund einer erwarteten steigenden Wirtschaftsleistung hat die Stadt Moers hier keine weiteren coronabedingten Mindererträge eingeplant. Die Planung ist insgesamt nachvollziehbar.

Die Stadt Moers plant bis 2025 einen Anstieg der **Schlüsselzuweisungen** auf fast 76,5 Mio. Euro. Im Vergleich zum Ergebnis 2020 entspricht dies einer Steigerung um knapp 16,0 Mio. Euro. Die für 2022 geplanten Schlüsselzuweisungen von 71,9 Mio. Euro entsprechen annähernd der nunmehr festgesetzten Zuweisung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Bei den Steigerungsraten der mittelfristigen Planung hat die Stadt Moers wiederum die Orientierungsdaten des Landes berücksichtigt. Die Planung der Schlüsselzuweisungen korrespondiert mit der Planung der Gewerbesteuererträge. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW nicht. Es verbleiben allgemeine hauswirtschaftliche Risiken, wie z. B. hinsichtlich der zukünftigen Kreditierung der aufgestockten Finanzausgleichsmasse. Zudem könnte die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen als vorhergesagt.

Die Position der **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** umfasst u.a. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Parkgebühren und Elternbeiträge (Kindertageseinrichtungen, Offene Ganztagschulen (OGS) und Tagespflege). 2020 ist es pandemiebedingt in diesen Bereichen zu erheblichen Mindererträgen im Vergleich zum Vorjahr gekommen. Die Stadt hat beispielsweise mehrere Monate keine Elternbeiträge erhoben. Anteilig erhält die Stadt deswegen Kostenerstattungen des Landes. Die Stadt Moers geht davon aus, dass sich die Ertragssituation bis 2025 weitgehend normalisiert und erwartet bereits ab 2024 vergleichbare Erträge wie zuletzt 2019.

<sup>10</sup> Orientierungsdaten 2022 - 2025 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen; Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21.

Die Planung ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Auch im Falle der **Kostenerstattungen** verzeichnet die Stadt Moers 2020 einen deutlichen Rückgang, wenngleich die teilweise Erstattung der Elternbeiträge (rund 0,7 Mio. Euro) den Haushalt entlastet. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Ertragsposition ist die Kostenerstattung von öffentlichen Trägern der Jugendhilfe. Diese liegen 2020 bei 3,8 Mio. Euro. Mittelfristig erwartet die Stadt, dass sich die Erstattungen mehr als verdoppeln. Allerdings geht diese Entwicklung mit steigenden Sozialtransferaufwendungen einher (siehe Abschnitt sonstige Transferaufwendungen). Auch diese geplante Entwicklung ist plausibel.

Obwohl die Stadt Moers überwiegend sogenannte Dauerverlustgesellschaften hält, erzielt die Stadt **Finanzerträge** aus Gewinnausschüttungen aus verbundenen Unternehmen und Beteiligungen (siehe hierzu auch Teilbericht „Beteiligungen“). Daher hat die Stadt Moers mehrere HSP-Maßnahmen generiert, die eine Erhöhung verschiedener Ausschüttungen beinhalten. Die Planung ist nachvollziehbar und beinhaltet keine zusätzlichen Risiken.

Die **übrigen Erträge** beinhalten alle nicht näher betrachteten Ertragspositionen, u.a. sonstige allgemeine Zuweisungen, Transfererträge, privatrechtliche Leistungsentgelte.

## Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** handelt es sich um die zweitgrößte Aufwandsposition des städtischen Haushaltes. Diese sind 2015 bis 2020 um knapp 13,0 Mio. Euro (28,3 Prozent) angestiegen. Die Stadt Moers geht davon aus, dass die Personalaufwendungen bis 2025 um weitere 12,6 Mio. Euro auf 71,4 Mio. Euro weiter ansteigen. Bereits 2022 plant die Stadt auf Grundlage des aktuellen Personalbestandes und unter Berücksichtigung der aktuellen Tarif- und Besoldungssteigerungen Personalaufwendungen von 68,3 Mio. Euro. Ebenso berücksichtigt die Stadt Moers Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, die ein deutlich zunehmende Tendenz aufweisen. Hierbei hat die Stadt einen coronabedingten jährlichen Mehraufwand von 0,5 Mio. Euro ermittelt. Nach intensiven Einsparungen in den ersten Jahren der Haushaltskonsolidierung sieht die Stadt Moers derzeit keinen Raum für weitere Personaleinsparungen. Die Planung der Personalaufwendungen orientiert sich somit an der örtlichen Situation und ist realistisch.

**Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** entstehen durch Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen für Grundstücke, Gebäude und Straßen. Hierzu gehören u.a. Aufwendungen für Strom, Niederschlagswasser, Wasser und Abwasser. Eine wesentliche Position sind die Managemententgelte an das ZGM. Unter Berücksichtigung geplanter Maßnahmen zur Erhaltung und Instandsetzung plant Moers für 2022 zunächst einen deutlichen Anstieg der Sach- und Dienstleistungen um 5,8 Mio. Euro auf 41,9 Mio. Euro. Mit dem Abschluss dieser Maßnahmen geht die Stadt davon aus, dass die Aufwendungen bis 2025 wieder auf 40,4 Mio. Euro reduziert werden können. Im Betrachtungszeitraum ergibt sich durchschnittlich damit eine Steigerungsrate von 2,4 Prozent jährlich. Die auf örtlichen Vorhaben basierende Planung ist plausibel und beinhaltet keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Bei mehr als der Hälfte der ordentlichen Aufwendungen handelt es sich mit 147,9 Mio. Euro um Transferaufwendungen. Zu dieser größten Aufwandsposition gehört auch die **allgemeine Kreisumlage** an den Kreis Wesel. Die Stadt Moers hat 2020 eine allgemeine Kreisumlage von rund 65,7 Mio. Euro entrichtet. Der Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegt mit 63,1 Mio. Euro

darunter. Für 2022 plant die Stadt Moers einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage auf 67,8 Mio. Euro. Bis 2025 erwartet die Stadt, dass die allgemeine Kreisumlage um weitere 8,4 Mio. Euro ansteigt. Diese Planung berücksichtigt neben der eigenen Steuerkraft den Umlagebedarf des Kreises Wesel auf Grundlage des geplanten Kreis-Doppelhaushaltes 2022/2023 (Entwurfsstand). Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht ersichtlich.

Nach Abzug der allgemeinen Kreisumlage und den Steuerbeteiligungen verbleiben 2020 **sonstige Transferaufwendungen** von 79,4 Mio. Euro. Hierin sind Leistungen aus den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe enthalten. Wesentliche Positionen sind neben den Zuweisungen an die ENNI AÖR insbesondere die Betriebskostenzuschüsse an Kindertageseinrichtungen sowie die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe. Ausgehend von 2020 plant die Stadt Moers bei den sonstigen Transferaufwendungen bis 2025 einen Anstieg derselben um 7,7 Mio. Euro auf knapp 87,1 Mio. Euro. Hieraus ergibt sich eine jährliche Steigerungsrate von 1,9 Prozent. Deutliche Steigerungen um 2,4 Mio. Euro erwartet die Stadt Moers insbesondere bei den anteilig durch das Land mitfinanzierten Betriebskostenzuschüssen. Die gpaNRW sieht auch bei der Planung der Sozialtransferaufwendungen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

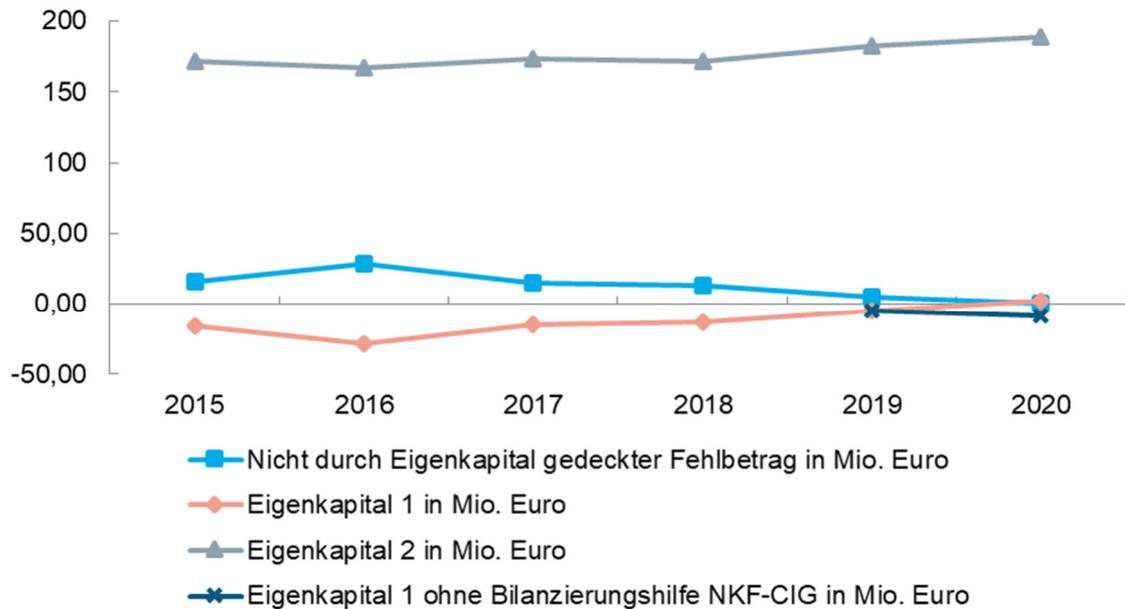
Die übrigen nicht näher betrachteten Aufwendungen umfassen die bilanziellen Abschreibungen, die Versorgungsaufwendungen, die sonstigen Aufwendungen sowie die Finanzaufwendungen.

#### 1.3.4 Eigenkapital

- Mit dem Jahresabschluss 2020 endet die bilanzielle Überschuldung der Stadt Moers. Ohne Anwendung des NKF-CIG bestünde die bilanzielle Überschuldung weiterhin. Die Eigenkapitalausstattung befindet sich im interkommunalen Vergleich erwartungsgemäß auf einem niedrigen Niveau. Der Erhalt und Aufbau des städtischen Eigenkapitals, insbesondere einer Ausgleichsrücklage, ist nur langfristig – bei restriktiver Haushaltswirtschaft - erreichbar.

*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 Moers in Mio. Euro 2015 bis 2020



Zum wirtschaftlichen Eigenkapital gehören auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Zusammen mit dem Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) bilden diese das Eigenkapital 2. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage in Tabelle Nr. 4 dieses Teilberichtes.

Durch die positiven Jahresergebnisse konnte die **Stadt Moers** den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag vollständig abbauen.

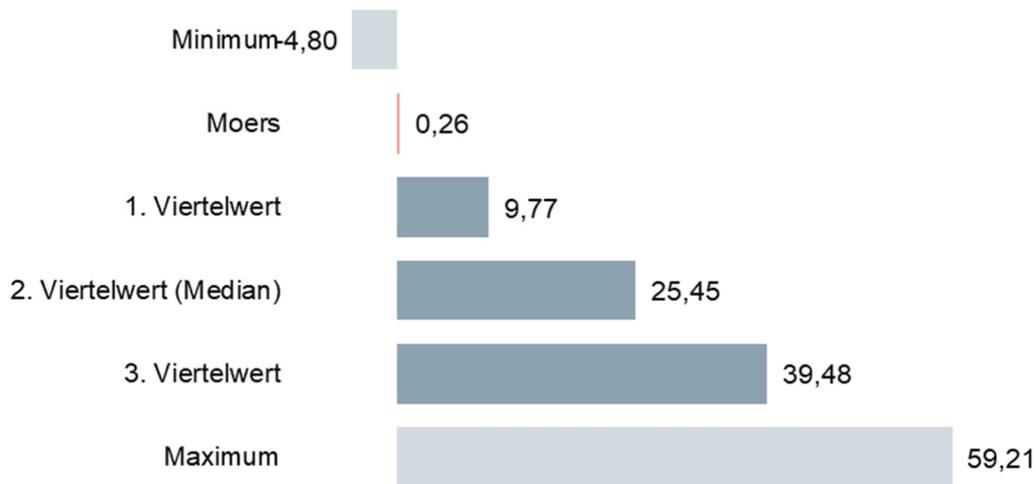
Bei Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 verfügte die Stadt Moers über ein Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) von insgesamt 200,6 Mio. Euro. Dieses war aufgrund hoher Defizite bereits nach sechs Jahren im NKF mit dem Jahresabschluss 2014 vollständig aufgezehrt. Entsprechend wurde auf der Aktivseite der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ gesondert ausgewiesen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2014 lag dieser Fehlbetrag bei 3,8 Mio. Euro. Bis einschließlich 2019 war die Stadt Moers somit bilanziell überschuldet. Der 2020 erzielte Jahresüberschuss reicht nunmehr aus, um den zum Stichtag 31. Dezember 2019 noch aktivierten Fehlbetrag von 5,3 Mio. Euro vollständig zu decken. Zusätzlich hat die Stadt Moers eine allgemeine Rücklage von 2,6 Mio. Euro gebildet.

Wertveränderungen nach § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW sind im Zeitraum 2015 bis 2019 in Höhe von insgesamt -3,8 Mio. Euro erfolgt. 2020 ergibt sich hieraus eine Erhöhung der Allgemeinen Rücklage um rund 0,3 Mio. Euro.

Damit erreicht die Stadt Moers 2020 erstmalig seit 2013 eine positive, wenngleich sehr geringe Eigenkapitalquote 1 von 0,26 Prozent. Das bedeutet, dass das Eigenkapital (hier allgemeine

Rücklage) der Stadt Moers 0,26 Prozent der Bilanzsumme entspricht. Erst wenn die Eigenkapitalquote bei mindestens 3,0 Prozent liegt, kann die Stadt Moers erneut eine Ausgleichsrücklage gem. § 75 Abs. 3 GO NRW bilden. Dies entspräche zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2020 einer allgemeinen Rücklage von rund 30,3 Mio. Euro.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Unter Berücksichtigung der Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen erreicht die Stadt Moers eine vergleichbare Positionierung im ersten Viertel der Vergleichskommunen:

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18,67	3,28	39,41	47,24	57,23	71,70	20

Die zu aktivierende Bilanzierungshilfe für coronabedingte Haushaltsbelastungen ist ab 2025 linear über längstens 50 Jahre ergebniswirksam abzuschreiben (§ 6 Abs. 1 NKF-CIG). Diese bilanziellen Abschreibungen hat die Stadt Moers im Haushaltplan 2022 noch nicht berücksichtigt. Hintergrund ist die Möglichkeit, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Dieses einmalig auszuübende Recht besteht gem. § 6 Abs. 2 NKF-CIG im Jahr 2024 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2025. In diesem Fall würden die coronabedingten Belastungen direkt das Eigenkapital mindern. Inwieweit die Stadt Moers

von dieser Option Gebrauch machen wird, ist offen. Diesbezüglich ist ein Ratsbeschluss erforderlich. Nicht anwendbar ist diese Alternative für bereits überschuldete Kommunen oder wenn durch die Ausbuchung die Überschuldung einträte. Die Möglichkeit der ergebnisneutralen Verrechnung hängt demnach von der Höhe der allgemeinen Rücklage zum Entscheidungszeitpunkt ab.

Für die Stadt Moers ist daher der Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Auf Basis des Haushaltsplans 2022 erreicht die allgemeine Rücklage zum 31. Dezember 2023 nach Verwendungsbeschluss eine Höhe von rund 6,6 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung des Jahresabschlusses 2020 und der bis einschließlich 2025 geplanten außerordentlichen Erträge ergibt sich eine zu aktivierende Bilanzierungshilfe von 116,8 Mio. Euro. Auch bei anteiliger ergebnisneutraler Verrechnung würde dies ab 2025 zu - bisher ungeplanten - bilanziellen Abschreibungen von circa zwei Mio. Euro jährlich führen. Dies reduziert zukünftige Jahresergebnisse, soweit keine Kompensationsmöglichkeiten bestehen.

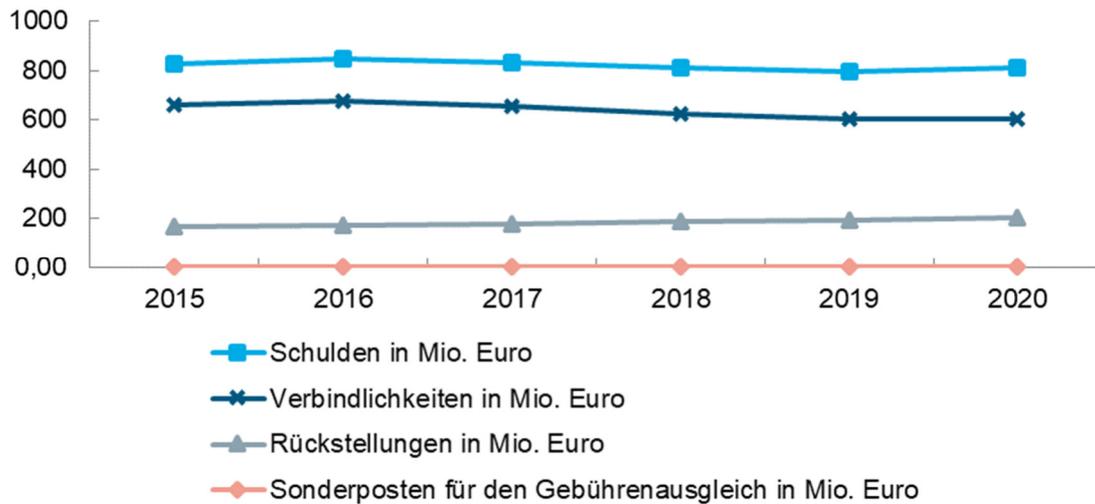
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Moers hat ihre Verbindlichkeiten in den letzten Jahren erheblich reduziert. Der Schuldenstand der Stadt Moers ist jedoch weiterhin sehr hoch. Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen gehört die Stadt Moers zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden. Dies gilt auch für die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene. Der nach wie vor hohe Stand der Liquiditätssicherung beinhaltet ein entsprechend hohes Zinsänderungsrisiko.
- Die Altersstruktur der städtischen Gebäude ist insgesamt ausgeglichen. Es bestehen weiterhin Reinvestitionsbedarfe – vorrangig bei Schulen und Feuerwehrgeräthäusern.
- Bedingt durch kurze Gesamtnutzungsdauern sind für das Straßenvermögen jährlich hohe Abschreibungen aufwandswirksam und wertmindernd zu buchen. Der Werteverzehr hieraus ist gravierend. Bei den Verkehrsflächen gibt es erhebliche Reinvestitionsbedarfe, die bei Umsetzung zumindest weitere Werteverluste reduzieren.
- Mittelfristig rechnet die Stadt Moers mit einem steigenden Finanzbedarf für Investitionen, so dass entsprechend mit einem Anstieg der Investitionskredite zu rechnen ist.

*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 grundsätzlich die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein. Diesbezüglich lag zum Zeitpunkt der Prüfung nur der Gesamtabchluss 2015 vor. Aufgrund fehlender aktuellerer Daten haben wir daher nachfolgend auf eine grafische Darstellung verzichtet. Die Gesamtschulden 2015 sind in Tabelle 7 des Anhangs tabellarisch aufgeführt.

### Schulden Moers in Mio. Euro 2015 bis 2020

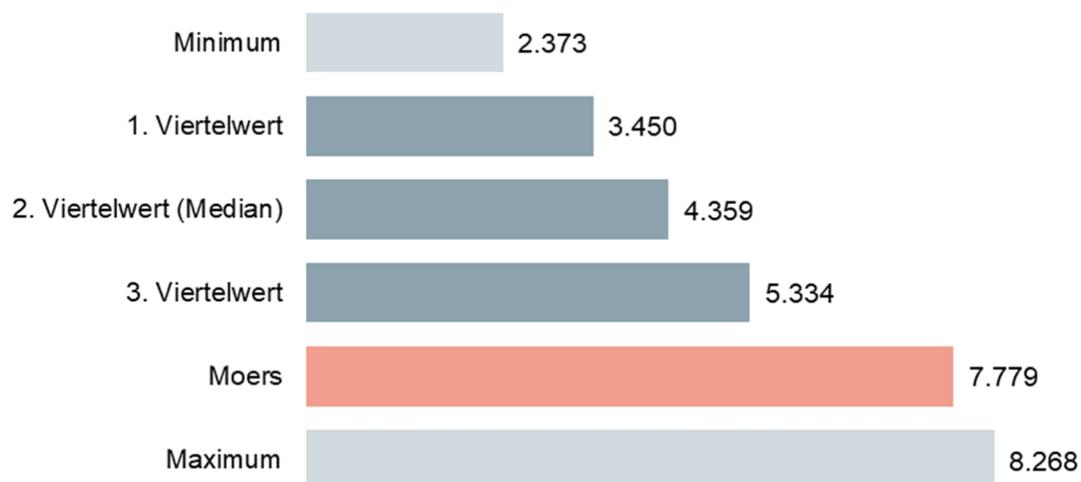


Die Schulden der Stadt Moers sind im Berichtszeitraum 2015 bis 2020 um rund 19,0 Mio. Euro auf 808 Mio. Euro gesunken. Größte Position der Schulden sind die Verbindlichkeiten. Zum Bilanzstichtag 2020 betragen diese 604 Mio. Euro (siehe Tabelle 5 der Anlage). Maßgeblich handelt es sich um Investitionskredite (281 Mio. Euro) und Liquiditätskredite (230 Mio. Euro). Im Berichtszeitraum hat die Stadt Moers ihre Investitions- und Liquiditätskredite durch laufende Tilgung und Zahlungsüberschüsse insgesamt um 80,0 Mio. Euro reduziert.

Steigende Verbindlichkeiten ergeben sich gleichwohl aus der Position „erhaltene Anzahlungen“. Diese haben sich bis 2020 auf 28,0 Mio. Euro verdoppelt. Demnach steigt die Zahl der laufenden Baumaßnahmen, für die die Stadt Moers investive Zuwendungen erhalten hat. Die Rückstellungen - zumeist Pensionsrückstellungen - sind parallel um mehr als ein Fünftel auf nunmehr 204 Mio. Euro angestiegen. Die Zuführung der Pensionsrückstellungen orientiert sich an den jährlichen „Heubeck-Gutachten“ der Rheinischen Versorgungskasse. Die Pensionslasten der Stadt Moers steigen insgesamt erkennbar an und werden auch zukünftig den städtischen Haushalt belasten.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Moers auch 2020 noch erheblich mehr Schulden hat als drei Viertel der Vergleichskommunen:

### Schulden je Einwohner in Euro in 2020



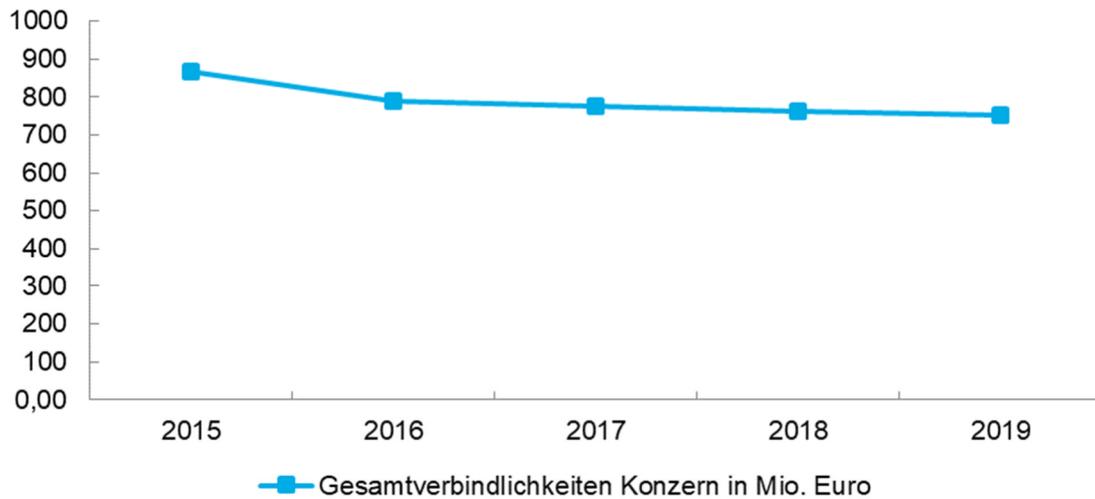
In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

Größte Position der Schulden sind wie erläutert die Verbindlichkeiten. Im folgenden Kapitel betrachten wir daher den Verbindlichkeitenstand des Kernhaushalts und des Konzerns „Stadt Moers“ anhand von interkommunalen Vergleichswerten näher.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 hat die gpaNRW die Daten aus dem bestätigten Gesamtabschluss 2015 der Stadt Moers verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2019 saldiert die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen. Für 2020 liegen diese Daten noch nicht vor. Die so ermittelten Verbindlichkeiten vergleicht die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorliegen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Aufschlüsselung der Gesamtverbindlichkeiten erfolgt in den Tabellen Nr. 8 und 9 des Anhangs.

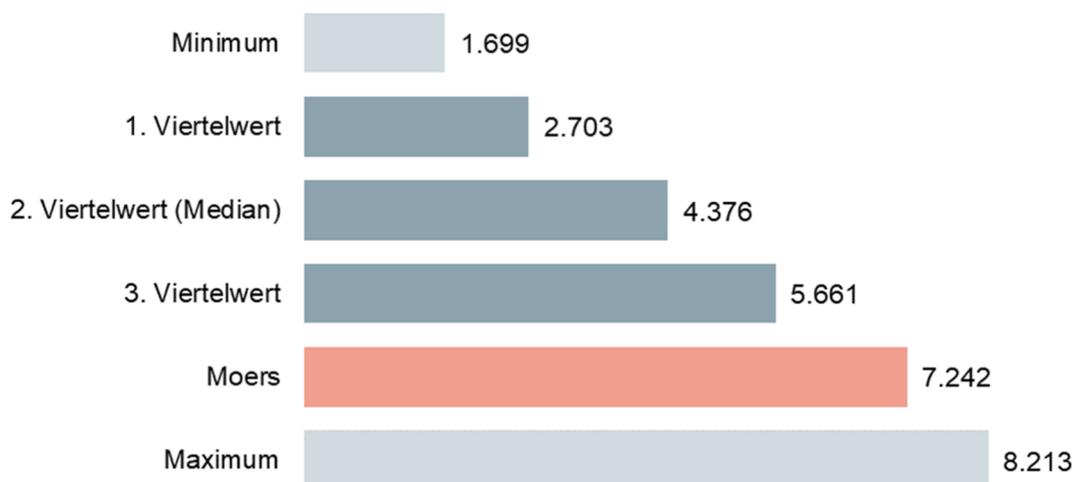
### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Moers in Mio. Euro 2015 bis 2019



Die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene der Stadt Moers sind kontinuierlich gesunken. Dies ist maßgeblich auf die beschriebene Reduzierung der Kredite im Kernhaushalt zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen sind im Zeitraum 2015 bis 2020 um 17,0 Mio. Euro auf 332 Mio. Euro angestiegen.

Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen werden maßgeblich in drei Beteiligungen gehalten: der ENNI AÖR (115 Mio. Euro), der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH (110 Mio. Euro) sowie der Wobau mbH (82 Mio. Euro). Überwiegend handelt es sich um Kreditverbindlichkeiten. Diesen Verbindlichkeiten stehen gleichwohl wesentlich höhere Sachanlagen gegenüber. Weitere Informationen hierzu erfolgen im Teilbericht Beteiligungen.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den Gesamtverbindlichkeiten positioniert sich der Konzern „Stadt Moers“ ebenfalls über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen. Die Schuldenlast durch Investitions- und Liquiditätskredite im städtischen Haushalt prägt somit das Gesamtbild.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzplanung Moers in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2,35	1,06	3,49	10,11	15,19
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-12,88	-16,18	-25,92	-10,03	-11,36
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-10,53</b>	<b>-15,12</b>	<b>-22,43</b>	<b>0,08</b>	<b>3,83</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-2,97	-0,75	8,38	-8,22	-7,11
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-13,50</b>	<b>-15,86</b>	<b>-14,05</b>	<b>-8,14</b>	<b>-3,29</b>

Die **Stadt Moers hat** 2015 bis 2020 positive Salden als laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt fast 123 Mio. Euro erzielt. Mit 230 Euro je Einwohner gehört die Stadt Moers 2020 zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Zahlungsüberschüssen. Die interkommunalen Vergleichswerte für das Jahr 2020 sind im gpaKennzahlenset des Vorberichtes abgebildet. Hiervon hat die Stadt Investitionen finanziert, liquide Mittel angelegt und Kredite zurückgezahlt. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 betragen die liquiden Mittel rund 44,5 Mio. Euro. Auf Basis der aktuellen Finanzplanung 2022 rechnet die Stadt Moers mittelfristig weiterhin mit – allerdings wesentlich geringeren – Überschüssen aus ihrer Verwaltungstätigkeit. Mit den ermittelten außerordentlichen Erträgen sind keine Einzahlungen verbunden. Entsprechend werden die Finanzrechnungen durch die Buchung der außerordentlichen Erträge nicht entlastet. Im Zuge der coronabedingten Ertragsausfälle wird sich die Liquidität der Stadt Moers demnach in den kommenden Jahren deutlich verschlechtern.

Auch der Saldo aus Investitionstätigkeit weist 2016 bis 2019 ein positives Ergebnis aus; lediglich 2015 und 2020 ist das Ergebnis noch im geringen Umfang negativ. Als Stärkungspaktkommune hat die Stadt Moers die Investitionskreditaufnahme nach dem Prinzip „Nettoneuverschuldung gleich Null“ gehandhabt. Das heißt, die Kreditaufnahmen sollen die ordentliche Tilgung grundsätzlich nicht überschreiten. Diese Regelung soll auch zukünftig beachtet werden. Der Finanzplan des Haushaltes 2022 weist bis 2025 gleichwohl hohe Defizite von 63,5 Mio. Euro aus Investitionstätigkeit aus. Diese sind 2022 und 2023 überwiegend durch Kredite zu finanzieren.

Der Finanzmittelfehlbetrag und damit der Finanzierungsbedarf durch Kredite liegt im Zeitraum 2021 bis 2023 bei rund 48,0 Mio. Euro. Größere Investitionen sind in den Bereichen Feuerwehrgereätehäuser, Schulen und Verkehrsflächen geplant. Ab 2024 wird erneut ein Finanzmittelüberschuss erwartet. Dann plant die Stadt Moers gleichwohl deutlich höhere Kredittilgungen als Kreditaufnahmen. Hieraus ergibt sich ein negativer Saldo aus Finanzierungstätigkeit von 15,3 Mio. Euro, der aus liquiden Mittel gedeckt werden soll.

Vor dem Hintergrund geplanter Kreditaufnahmen erwartet die Stadt Moers einen Anstieg der Zinsaufwendungen um 0,9 Mio. Euro auf knapp 11,0 Mio. Euro jährlich. Angesichts der noch bestehenden Liquiditätskredite besteht weiterhin ein erhebliches Zinsänderungsrisiko für die Stadt Moers. Dies kann bei Umschuldungen ggf. gemindert bzw. vermieden werden, soweit die Stadt zukünftig Liquiditätskredite mit einer mehrjährigen Laufzeit aufnehmen kann, die dann mit einem festen Zinssatz verbunden sind. Laut aktuellem „Krediterlass“ des Landes kann eine Gemeinde für den Gesamtbestand ihrer Kredite zur Liquiditätssicherung Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu fünfzig Jahren vorsehen.<sup>11</sup>

Bei der Finanzierung durch Kredite ist grundsätzlich zu beachten, dass gem. § 89 GO NRW Liquiditätskredite die Zahlungsfähigkeit der Kommune sichern sollen. Mit Liquiditätskrediten sind demnach Einzahlungs- und Auszahlungsschwankungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu überbrücken. Sie dienen dagegen nicht zur langfristigen Deckung von investiven Maßnahmen.

### **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 Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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

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

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

<sup>11</sup> Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales – 34-48.05.01/02-8/14 vom 16.12.2014, zuletzt geändert durch Runderlass vom 04. Juni 2020 (MBI.NRW. 2020 S. 309), verlängert durch Runderlass vom 24. November 2021 bis zum 31. Dezember 2023 (MBI. NRW. 2021 S. 1043).

des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen. Das in die ENNI AöR übertragene Kanalvermögen haben wir aufgrund der Ausgliederung nicht näher betrachtet.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u.a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

### Anlagenabnutzungsgrade (AAG) in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*) von bis		durchschnittliche GND in Jahren Moers	durchschnittliche RND in Jahren Moers	AAG in Prozent
Wohnbauten	50	80	80	22	73
Verwaltungsgebäude	40	80	80	56	30
Bürger- und Vereinshäuser, Jugend- einrichtungen, Henri-Guidet-Zentrum	40	80	80	30	63
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	33	45
Schulen	40	80	80	35	57
Schulsporthallen	40	60	50	18	64
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	42	41
Weitere Sporthallen (Vereinsnutzung)	40	60	50	4	92
Verkehrsflächen**)	30	60	33	7	78

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

\*) NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände gem. § 36 Abs. 4 KomHVO (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

\*\*) Die Verkehrsflächen umfassen insbesondere alle Straßen (u.a. Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen), Fußgängerzone, Wirtschaftswege etc.

Die **Stadt Moers** hat sich bei den Gebäuden zumeist für einen langen Abschreibungszeitraum entschieden. Durch lange Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Es besteht aber auch ein höheres Risiko, dass außerplanmäßige Abschreibungen oder ungeplante Instandhaltungsmaßnahmen den Haushalt belasten oder zusätzliche Investitionen erforderlich werden.

Dagegen hat die Stadt bei den Verkehrsflächen sehr kurze Gesamtnutzungsdauern gewählt. Dies hat zu sehr hohen bilanziellen Abschreibungen für das Straßennetz geführt. Im Jahr 2020 liegen diese bei 7,2 Mio. Euro. Gleichhohe jährliche Investitionen zum Werterhalt des Straßenvermögens sind in der Regel für eine Kommune in dieser Größenklasse nicht umsetzbar. Es bestehen derzeit erhebliche Reinvestitionsbedarfe. Aufgrund fehlender Investitionen und hoher bilanzieller Abschreibungen schreitet der Werteverzehr im Straßenvermögens daher schnell voran. Die Entwicklung des Straßenvermögens, den aktuellen Straßenzustand und den bereits

weit fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad stellen wir im Teilbericht „Verkehrsflächen“ ausführlich dar.

Bei den Gebäuden der Stadt Moers besteht lediglich im Falle der Sporthallen für die Vereinsnutzung ein sehr hoher Anlagenabnutzungsgrad (Stand 2019). Bei dieser Gebäudegruppe haben wir insgesamt vier Sporthallen berücksichtigt. Diese sind mit einer Ausnahme bereits weitgehend abgeschrieben. Die Stadt Moers hat bei diesen Gebäuden Sanierungen bzw. Instandhaltungen veranlasst bzw. geplant. Ein älterer Gebäudebestand besteht außerdem bei den Wohnbauten (Wohnheime und Wohnhäuser). Die Restnutzungsdauer fällt hier sehr unterschiedlich aus. Die Spannbereite liegt zwischen „vollständig abgeschrieben“ und 63 Jahren. Die Hälfte dieser Gebäude weist zumindest eine Restnutzungsdauer über 19 Jahren aus.

Die Schulen als wertmäßig größte Gebäudegruppe (fast 142 Mio. Euro) liegen mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 57 Prozent im Mittelfeld. Der Bilanzwert der Schulen weist im gleichen Zeitraum einen Werteverzehr von 9,2 Mio. Euro bzw. 4,8 Prozent auf 183,3 Mio. Euro aus.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Verwaltungs- und Feuerwehrgebäude sowie der Tageseinrichtungen für Kinder rangieren unterhalb von 50 Prozent. Bei diesen wesentlichen Gebäudegruppen sind umfangreiche Sanierungen ebenso wie Neubauten erfolgt – überwiegend bereits vor der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen. 2009 und 2010 hat die Stadt Moers mehrere Feuerwehrgerätehäuser neu gebaut. Schwerpunkt der Investitionen lag 2015 bis 2020 im Ausbau der Kindertageseinrichtungen, insbesondere für den Offenen Ganzttag. Daher hat die Stadt den Bilanzwert für Kinder –und Jugendeinrichtungen von 40,5 Mio. Euro seit 2015 weitgehend erhalten können.

Auch im Bereich der Wohnbauten sowie der sonstigen Dienst- und Geschäftsgebäude hat die Stadt Moers ihr Vermögen durch Investitionen erhalten bzw. erweitert. So wurde im Rahmen eines PPP-Projektes das Rathausgebäude und Kultur- und Bildungszentrum neu gebaut. Das neue Rathaus ist 2012 aktiviert worden. Das weiterhin bestehende denkmalgeschützte Rathaus hat die Stadt umfangreich saniert. 2010 hat die Stadt bereits das Kultur- und Bildungszentrum in Betrieb genommen. Auch die Schulsportanlagen sowie die Gemeinde- und Bürgerhäuser als weitere Gebäudegruppen weisen derzeit keinen kritischen Anlagenabnutzungsgrad auf.

Insgesamt lassen sich aus der Altersstruktur der städtischen Gebäude somit keine erhöhten Risiken für den Haushalt ableiten.

Im Berichtszeitraum ist es der Stadt Moers insgesamt nicht gelungen, den Werteverzehr des Anlagevermögens durch (Re-)Investitionen auszugleichen. Dies ergibt sich aus einer durchgängig niedrigen Investitionsquote (Bruttoinvestitionen im Verhältnis zu den Abschreibungen und Abgängen auf das Anlagevermögen). Die jährlichen Investitionsquoten für das gesamte Anlagevermögen (einschließlich Verkehrsflächen) schwanken bei der Stadt Moers zwischen 45,3 (2017) und 92,3 Prozent. Diese höchste Investitionsquote erreicht die Stadt Moers erstmalig 2020. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Moers damit allerdings weiterhin unter dem Median der Vergleichskommunen. (siehe NKF-Kennzahlenset, Tabelle 3 der Anlage). Hauptursache für diese niedrige Investitionsquote ist der fortschreitende Werteverzehr des Straßenvermögens.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Moers hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Feststellung der Jahresabschlüsse in der Regel ein. Dennoch befindet sich die Stadt bis zum Ende des Genehmigungsverfahrens regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.
- Die Stadt Moers ist nach eigener Prüfung gem. § 116 GO NRW auch ab 2019 zur Aufstellung der Gesamtabchlüsse verpflichtet. Diese liegen derzeit nur bis einschließlich 2015 bestätigt vor. Aufgrund der rückständigen Gesamtabchlüsse fehlen der Stadt aktuelle Informationen über den Konzern Stadt Moers.
- **Feststellung**  
Das bestehende Finanzberichtswesen und Finanzcontrolling basiert im Wesentlichen auf der Berichterstattung an die Bezirksregierung nach dem StPaktG. Ein darüber hinaus gehendes Finanzcontrolling hat die Stadt Moers nicht eingerichtet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch den Aufbau einer standardisierten, unterjährigen Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und der jeweiligen Teilpläne.

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

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

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

Die **Stadt Moers** hat der Bezirksregierung die **Haushaltssatzung** gem. § 7 Abs. 1 StPaktG regelmäßig einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt. Zu geringen Verzögerungen kommt es lediglich bei der Anzeige des Haushaltes 2020. Die Bezirksregierung hat die Genehmigungen gleichwohl überwiegend erst im zweiten Quartal des Folgejahres erteilt. Die Genehmigung ist Voraussetzung für eine öffentliche Bekanntmachung und somit für das in Kraft treten

des Haushaltes. Ohne genehmigten Haushalt gelten für die Stadt Moers die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW. In dieser Zeit gelten Haushaltsbeschränkungen. Nur Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist oder die unaufschiebbar sind, dürfen getätigt werden. Dadurch wird auch die Investitionstätigkeit der Stadt Moers eingeschränkt (siehe hierzu auch Kapitel Ermächtigungsübertragungen).

Die Stadt Moers hat den aktuellen Haushalt 2022 mit allen Anlagen am 14. Dezember 2021 der nunmehr zuständigen Kommunalaufsicht angezeigt. Nach Abschluss des Anzeigeverfahrens gem. § 80 Abs. 5 GO NRW hat die Stadt Moers die Haushaltssatzung am 20. Januar 2022 öffentlich bekannt gemacht. Mit der öffentlichen Bekanntmachung endet die vorläufige Haushaltsführung 2022 somit zu Beginn des Jahres.

Der Stadt Moers gelingt es stets, die **Jahresabschlüsse** fristgerecht gem. § 96 Abs. 1 GO NRW festzustellen. Die im Entwurf durch den Bürgermeister bestätigten Jahresabschlüsse werden gleichwohl um drei bis sechs Monate verspätet dem Rat zugeleitet (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW).

Als Teilnehmerin am Stärkungspakt ist die Stadt Moers verpflichtet gewesen, unterjährig über die Umsetzung des **Haushaltssanierungsplans** zu berichten (§ 7 Abs. 1 StPaktG). Dieser Verpflichtung ist die Stadt Moers regelmäßig nachgekommen.

Die **Gesamtabschlüsse** liegen bis einschließlich 2015 bestätigt vor. Derzeit stellt die Stadt Moers die noch offenen Gesamtabschlüsse 2016 ff. auf. Nach eigener Prüfung ist die Stadt Moers weiterhin verpflichtet, einen Gesamtabchluss aufzustellen (§ 116 GO NRW n. F.). Dieser ist gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW binnen neun Monaten nach dem Abschlussstichtag zu erstellen. Die Stadt ist gehalten, zukünftig diese Frist einzuhalten, um den Ratsmitgliedern zeitnah einen Überblick über den Konzern Stadt Moers zu verschaffen. Durch die ab 2016 fehlenden Gesamtabschlüsse liegen der Stadt nicht alle Informationen vor, die ein Gesamtabchluss bereithält. Im Teilbericht „Beteiligungen“ gehen wir auf das Berichtswesen im Beteiligungsmanagement genauer ein.

Die Stadt Moers hat ein zentrales **Finanzberichtswesen** im Fachbereich Finanzen eingerichtet. Der Finanzbericht wird quartalsweise erstellt. Berichtsinhalte sind die Finanzpositionen der Ergebnisrechnung, der Stand der Umsetzung der HSP-Maßnahmen sowie die Entwicklung der Liquiditätskredite. Die Quartalsberichte beinhalten eine Hochrechnung zum Jahresende, die über die erwartete Entwicklung zum Ende des Planungszeitraums informiert. Insofern beinhaltet die Berichterstattung auch ein Umsetzungscontrolling. Grundlage der Berichterstattung sind bisher die diesbezüglich vorgegebenen Muster des Ministeriums, die der Bezirksregierung regelmäßig vorzulegen sind. Der Stadtkämmerer hat hierüber regelmäßig in den Hauptauschusssitzungen berichtet - zuletzt am 09. Februar 2022 über den Sachstand zum 30. September 2021.

Zur unterjährigen Steuerung hat die Kämmerei dabei wöchentlich wesentliche Haushaltspositionen überwacht, um finanzielle Risiken zu identifizieren und diesen zeitnah gegenwirken zu können. Budgetüberschreitungen waren nur nach Genehmigung des Fachbereiches Finanzen und des Stadtkämmerers bei entsprechender Deckung möglich. Haushaltssperren wurden bisher nicht verhängt. Bei negativen Entwicklungen obliegt es weiterhin dem Stadtkämmerer dem Rat restriktive Bewirtschaftungsvorschläge vorzuschlagen bzw. selbst umsetzen.

Ein darüber hinaus gehendes Finanzcontrolling hat die Stadt Moers nach eigener Aussage noch nicht eingerichtet. Mit dem Ende des Stärkungspaktes entfallen zukünftig vergleichbare

Berichte an die Bezirksregierung. Eine regelmäßige Berichterstattung gegenüber der Kommunalaufsicht ist derzeit nicht erforderlich. In die Zukunft gerichtet sollte die Stadt Moers dennoch regelmäßig in den politischen Gremien berichten und hierzu ein eigenes Berichtswesen und Finanzcontrolling implementieren. Angesichts der weiterhin angespannten Haushaltslage und dem somit hohen Konsolidierungs- und Steuerungsbedarf sind unterjährige Informationen zur Haushaltssituation und ein Controlling unbedingt erforderlich. Der Finanzbericht sollte die politischen Gremien, den Verwaltungsvorstand und die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung bei der Ausübung ihrer Budgethoheit und unterjährigen Steuerung unterstützen. Die Sachstandsberichte sollten zum jeweiligen Stichtag daher möglichst folgende Punkte beinhalten:

- Stand der Ergebnis- und Finanzrechnung einschließlich einem Plan-Ist- Vergleich (differenziert nach Fachbereichen/Dezernaten oder Produktbereichen),
- Stand der Investitions- und Liquiditätskredite,
- Prognose Jahresergebnis und
- Stand der Umsetzung/Wirksamkeit von Konsolidierungsmaßnahmen, soweit diese fortgeführt bzw. neu beschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und ihr Finanzberichtswesen weiter ausbauen. Prognosen zur Haushaltsentwicklung sollten eine Budgetsteuerung über Teilergebnisse bzw. Produktpläne beinhalten. Die Entscheidungsträger sollten weiterhin in der Lage sein, bei gefährdeten Erfolgszielen rechtzeitig gegenzusteuern.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen aber auch zur Sicherung der Pensionen und Beihilfen, belasten zunehmend den Haushalt. Weitere Konsolidierungsbemühungen werden unabdingbar sein, um zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und neu gewonnene Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.

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

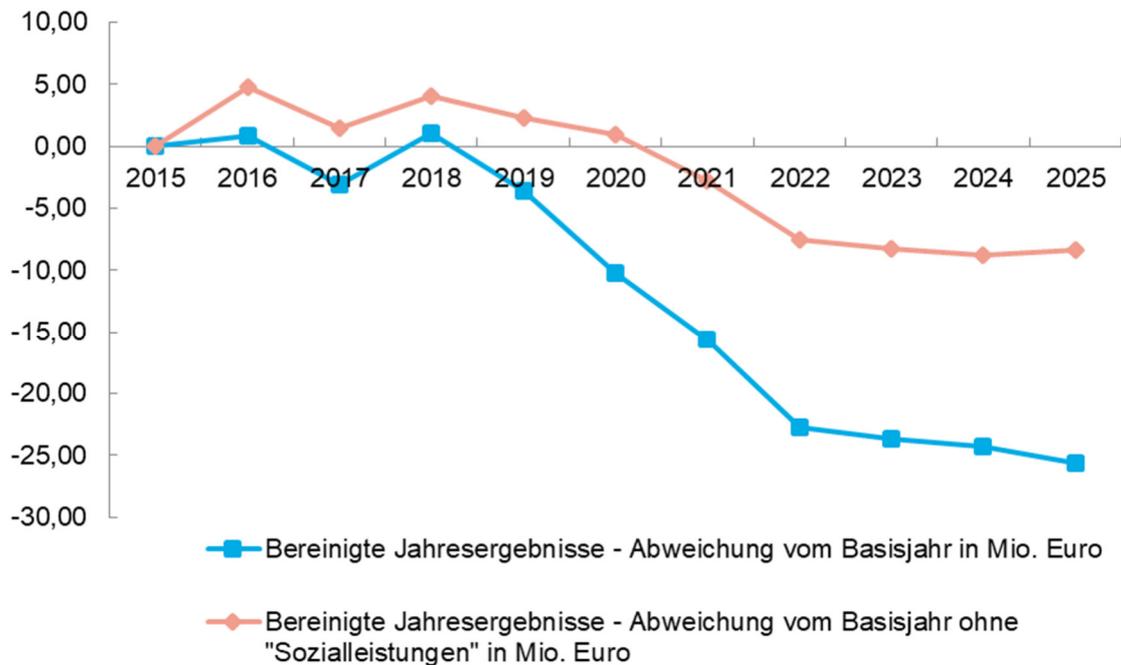
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs, die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um

Sondereffekte.<sup>12</sup> Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Moers ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Moers in Mio. Euro 2015 bis 2025



Wir betrachten zunächst die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse inklusive der Sozialleistungen (blaue Linie). Im Betrachtungszeitraum zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend. Im Vergleich zum Basisjahr 2015 ergibt sich bis 2025 eine Verschlechterung um rund 25,7 Mio. Euro. Positive Entwicklungen sind 2016 und 2018 erkennbar. Ursächlich hierfür ist 2016 ein deutlicher Anstieg der Gewinnausschüttung der ENNI AÖR (+2,3 Mio. Euro). Verbesserungen

<sup>12</sup> In Abstimmung mit der Finanzabteilung haben wir zusätzlich folgende Sondereffekte bereinigt: einmalige Sonderauskehrung des Kreises, Nachforderungs- und Erstattungs-zinsen Gewerbesteuer, Erträge aus der Auflösung Rückstellung ,EB Bildung, Ertrag und Aufwände aus der Anpassung Festwert, außerplanmäßige Abschreibungen sowie Wertberichtigungen (saldiert, Durchschnittswertbetrachtung).

ergeben sich 2018 zudem durch einmalig hohe Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken (+ 6,1 Mio. Euro).

Mitursächlich für die negative Entwicklung 2015 bis 2025 sind insbesondere steigende Aufwendungen aus der Zuführung zu Pensionsrückstellungen von insgesamt 10,5 Mio. Euro. Eine weitere, wesentliche Ursache ist in der zunehmenden Belastung durch steigende Sozialleistungen zu sehen. Ohne Sozialleistungen ergibt sich eine wesentlich geringere Abweichung zwischen dem Basisjahr und dem Planjahr 2025 von 8,4 Mio. Euro (rote Linie). Die Entwicklung der Teilergebnisse dieser Produktbereiche ist in Tabelle 10 der Anlage dargestellt. Ausgehend von 2015 ergibt sich für den Produktbereich Soziale Leistungen ein Anstieg um 1,6 Mio. auf 9,4 Mio. Euro. Die Zuschussbedarfe im Produktbereich Kinder-, Jugend und Familienhilfe steigen nach aktueller Planung im gleichen Zeitraum um fast 15,7 Mio. Euro auf 52,4 Mio. Euro. Somit führen die steigenden Sozialleistungen im Betrachtungszeitraum insgesamt zu Mehraufwendungen von 17,3 Mio. Euro.

Positive Entwicklungen, insbesondere deutliche Ertragssteigerungen plant die Stadt Moers insbesondere bei Positionen, die wir bei in der obigen Grafik unberücksichtigt lassen. Fallen die konjunkturell abhängigen Ertragspositionen schlechter aus als geplant oder entfällt die Möglichkeit nach dem NKF-CIG, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte den bisherigen Konsolidierungskurs auch nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes konsequent fortsetzen und zeitnah weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen. Hierbei sollte die Stadt Moers insbesondere die Ursachen für die steigenden Sozialleistungen kritisch hinterfragen und Maßnahmen ergreifen, um dieser Entwicklung entgegenzutreten.

Weitere Hinweise und Empfehlungen erfolgen im Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“.

### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Moers dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Moers eher niedrig sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Mit der Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes hat die Stadt Moers als HSP-Maßnahme die Hebesätze der Grund – und Gewerbesteuern angehoben. Die Stadt hat den Hebesatz der Grundsteuer B im Zeitraum 2012 bis 2015 in vier Schritten auf 740 Hebesatzpunkte erhöht. Der Hebesatz der Gewerbesteuer ist 2012 von 460 von Hundert auf 470 v. H. moderat angehoben worden. Seit 2013 beträgt der Hebesatz konstant 480 v. Hundert. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Moers mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

### Hebesätze 1. Halbjahr 2021 in von Hundert\*)

	Moers	Kreis Wesel	Regierungs- bezirk Düsseldorf	gleiche Grö- ßenklasse**)	fiktiver He- besatz 2020/2021	Median Stär- kungspakt- kommunen
Grundsteuer A	300	255	254	312	223	370
Grundsteuer B	740	493	573	575	443	708
Gewerbsteuer	480	425	430	456	418	488

\*) Auf Basis der Daten von IT.NRW zum 30. Juni 2021

\*\*) Kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl ab 60.000 Einwohnern

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Keine andere Vergleichskommune überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie die Stadt Moers. Gleichzeitig bildet die Stadt Moers beim Grad der Inanspruchnahme ihrer investiven Auszahlungen den Minimalwert. Vor dem Hintergrund der Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die steigenden Ermächtigungsübertragungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.

- 2021 hat die Stadt Moers eine Dienstanweisung gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW zur Übertragung der Ermächtigungen erlassen.

*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 Moers** hat am 30. Juni 2021 eine Dienstanweisung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 KomHVO NRW zur Übertragung von Ermächtigungen beschlossen. Diese ist rückwirkend zum 01. Januar 2021 in Kraft getreten.

Mit der Bildung konsumtiver Ermächtigungsübertragungen wird die Ergebnis- und Finanzrechnung des Folgejahres belastet. Je höher die Ermächtigungsübertragungen sind, umso mehr muss die Stadt im laufenden Haushaltsjahr „konsolidieren“, um das Haushaltsziel zu erreichen. Um dieses Risiko zu vermeiden, verzichten Kommunen teilweise vollständig auf Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich bzw. gehen zurückhaltend damit um.

Laut Dienstanweisung der Stadt werden grundsätzlich keine Übertragungen von Ermächtigungen im konsumtiven Bereich durchgeführt. Dennoch notwendige Ermächtigungsübertragungen sind bei Antragstellung über die Fachbereichsleitung ausführlich zu begründen.

Die Stadt Moers hat im Berichtszeitraum 2015 bis 2020 im folgenden Umfang Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr übertragen:

**Ordentliche Aufwendungen Moers 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	237	248	269	277	280	289
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,36	1,85	1,77	2,24	2,40	2,59
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,57</b>	<b>0,75</b>	<b>0,66</b>	<b>0,81</b>	<b>0,86</b>	<b>0,90</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	238	250	271	279	282	291
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,57</b>	<b>0,74</b>	<b>0,65</b>	<b>0,80</b>	<b>0,85</b>	<b>0,89</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	245	263	270	279	278	291
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>103</b>	<b>105</b>	<b>99,68</b>	<b>99,85</b>	<b>98,71</b>	<b>100</b>

2015 und 2016 liegt der Grad der Inanspruchnahme über dem fortgeschriebenen Ansatz. Dies resultiert aus über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen.

Der Haushaltsansatz ist im Berichtszeitraum deutlich gestiegen. Die Ermächtigungsübertragungen haben sich 2015 bis 2020 nahezu verdoppelt. Der Ansatzerhöhungsgrad weist eine entsprechend steigende Tendenz auf.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt seit 2017 jährlich bei nahezu 100 Prozent. Die Stadt Moers hat die fortgeschriebenen Ansätze demnach ausgeschöpft.

**Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Auch der Vergleich der Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen je Einwohner zeigt eine vergleichbare Positionierung der Stadt Moers. Der Kennzahlenwert der Stadt Moers entspricht mit 24,93 Euro je Einwohnern dem Median der Vergleichskommunen. Drei dieser Städte haben keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen.

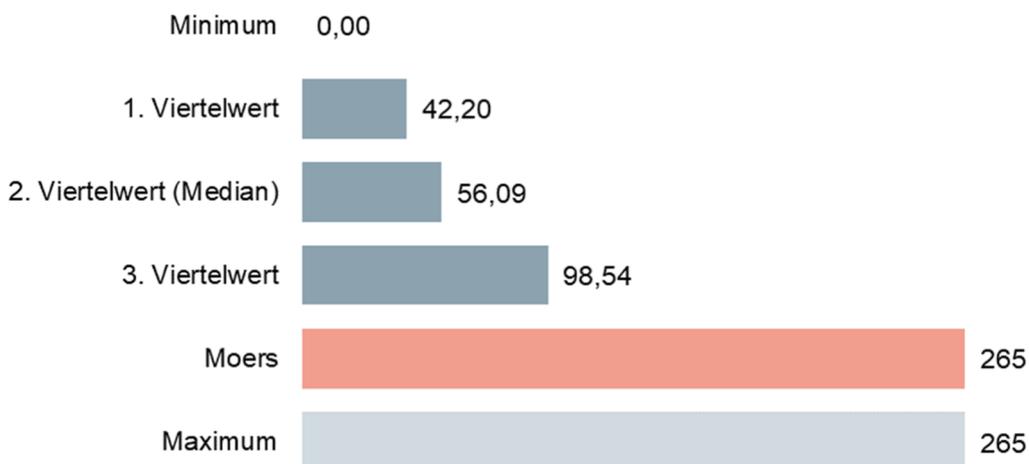
Deutlich umfangreicher als im konsumtiven Bereich überträgt die Stadt Moers jährlich investive Auszahlungsermächtigungen:

**Investive Auszahlungen Moers 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	26,89	23,78	31,80	28,94	34,82	36,82
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	27,73	37,64	45,82	63,19	78,17	97,67
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>103</b>	<b>158</b>	<b>144</b>	<b>218</b>	<b>225</b>	<b>265</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	54,63	61,41	77,63	92,12	113	134
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>50,77</b>	<b>61,28</b>	<b>59,03</b>	<b>68,59</b>	<b>69,18</b>	<b>72,62</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	16,03	13,47	13,87	14,22	15,20	16,81
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>29,34</b>	<b>21,94</b>	<b>17,86</b>	<b>15,43</b>	<b>13,45</b>	<b>12,50</b>

Der Planansatz für investive Auszahlungen wird durch die Ermächtigungsübertragungen im Berichtszeitraum durchschnittlich um 186 Prozent erhöht (Ansatzerhöhungsgrad). Der Ansatzerhöhungsgrad ist seit 2015 erheblich gestiegen. Der fortgeschriebene Haushaltsansatz hat sich seit 2015 mehr als verdoppelt. Diese Entwicklung ist nicht nur durch steigende Haushaltsansätze, sondern insbesondere durch beträchtlich steigende Ermächtigungsübertragungen begründet.

**Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

Auch im Falle der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen je Einwohner stellt die Stadt Moers mit 940 Euro je Einwohnern das Maximum dar. Der Median liegt bei 258 Euro je Einwohner, der 3. Viertelwert noch unter 460 Euro je Einwohner.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist dagegen seit 2015 kontinuierlich auf zuletzt 12,5 Prozent gesunken. Das heißt, dass der fortgeschriebene Planansatz in 2020 nur zu einem Achtel ausgeschöpft worden ist. Demnach gelingt es der Stadt Moers oftmals nicht mehr, ihre Investitionsvorhaben wie geplant umzusetzen.

#### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent (investive Auszahlungen) 2020

Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12,50	12,50	36,21	46,99	53,67	80,11	18

Nach eigenen Angaben führt die Stadt vor Beginn einer Investition, die im Haushaltsplan ausgewiesen wird, eine umfassende Wirtschaftlichkeitsberechnung gem. § 13 Absatz 1 KomHVO NRW durch. Ziel ist es, Ermächtigungen für Investitionen erst dann zu veranschlagt, wenn die Gesamtkosten der Maßnahmen ermittelt worden sind (§ 13 Abs. 2 KomHVO NRW).

Eine Vielzahl von Ermächtigungsübertragungen, die im Haushaltsplan nicht dargestellt, aber zunächst bewirtschaftet werden, führt dazu, dass im Haushaltsplan nicht mehr der für dieses Jahr voraussichtliche Ressourcenverbrauch für die Aufgabenerfüllung der Kommune dargestellt wird. Aus praktischen Erwägungen sollte die Kommune grundsätzlich bestrebt sein, bereits einmal übertragene Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der nächsten Haushaltsplanung noch nicht ausgeschöpft sind, einzusparen oder neu zu veranschlagen. Dies ist in der Dienstanweisung nunmehr entsprechend geregelt.

Der Umfang der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen von 2020 nach 2021 erhöht sich dennoch auf 113,3 Mio. Euro. Es handelt sich insgesamt um 368 investive Maßnahmen. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen haben sich damit im Zeitraum 2015 bis 2020 vervierfacht.

Betroffen sind u.a. größere Projekte wie der Neubau der Hauptfeuer- und Rettungswache Jostenhof (15,0 Mio. Euro) und Maßnahmen anlässlich des Integrierten Handlungskonzeptes „Soziale Stadt“ (10,7 Mio. Euro). Bei 156 dieser Maßnahmen handelt es sich allerdings um Investitionen in Schulen (Gebäude, Inventar und Infrastruktur) wie z. B. für Erweiterungen, Beschaffungen und Digitalisierung. Bei 70 weiteren Baumaßnahmen handelt es sich um Investitionen in Straßen, Brücken und Verkehrsanlagen. Diesbezüglich verweisen wir auch auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“. Darüber hinaus sind auch Investitionen in allen anderen städtischen Aufgabenbereichen betroffen, wie u.a. bei der Kindertagesbetreuung, Schloss, Sport- und Spielplätzen, Turnhallen und Grünflächen.

Ein Grund für die Notwendigkeit zur Übertragung von Ermächtigungen ist in der vorläufigen Haushaltsführung zu sehen. Wurden im Vorjahr weder Mittel noch Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestellt, können Investitionen während der vorläufigen Haushaltsführung nicht begonnen werden. Auch im Finanzplan vorgesehene Maßnahmen können dadurch erst

zeitverzögert ausgeschrieben werden; dies führt in der Regel zu verkürzten Auftragsvergabezeiträumen für das technische Personal. Häufig tritt eine Verknappung der Marktverfügbarkeiten bei den zu beauftragenden Gewerken hinzu.

Im Wesentlichen sind jedoch folgende Faktoren für Verzögerungen bei der Bautätigkeit maßgeblich verantwortlich:

- Die vorhandenen Planungskapazitäten bzw. Personalressourcen reichen nicht aus, um die Ausschreibungen und die Bauleitung durchzuführen. Hierdurch kommt es Verzögerungen bei der Beauftragung wie auch bei der Überwachung von Maßnahmen.
- Die Zeiträume zwischen der Aufstellung der Bauzeitpläne (inklusive Kostenberechnungen) und der tatsächlichen Umsetzung sind oftmals zu lang. Dies führt zu Terminverschiebungen und bringt oftmals auch Baupreissteigerungen mit sich.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Moers investive Auszahlungsermächtigungen möglichst restriktiv übertragen und insbesondere berücksichtigen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch 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

→ Die Stadt Moers hat ein zentrales Fördermittelmanagement etabliert. Ziel der Stadt ist es, bei Maßnahmen möglichst Drittmittel zu generieren. Die Fördermittelmanagerin betreibt dahingehend eine zielgerichtete Fördermittelakquise und steuert und koordiniert hierzu alle notwendigen Prozesse.

→ **Feststellung**

Das Fördermittelmanagement hat einen Gesamtüberblick über mögliche Förderprojekte und ist intern wie extern gut vernetzt. Das vorhandene Fachwissen und Erfahrungswerte sind wesentlich für die Wahrnehmung der Steuerungsfunktionen im Fördermittelmanagement. Optimierungsmöglichkeiten bestehen daher hinsichtlich der Sicherstellung eines internen Wissenstransfers.

*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 Moers** hat ein zentrales Fördermittelmanagement für die gesamte Stadtverwaltung im Fachbereich Finanzen eingerichtet. Hieraus haben sich Routinen bei der Fördermittelakquise, im Umgang mit den Fördergebern und bei der Bearbeitung der Fördermittelanträge entwickelt. Die Fördermittelmanagerin verfügt als „Spezialistin“ in ihrem Aufgabengebiet über umfangreiches Fachwissen und hat einen guten Gesamtüberblick über mögliche Fördermaßnahmen. Eine Vertretungsregelung besteht derzeit nicht. Insofern handelt es sich momentan um eine „Insellösung“. Für Urlaubs- und Krankheitszeiten sollte die Stadt daher eine Vertretung organisieren, um die Aufgabenerledigung kontinuierlich sicherzustellen. Erfahrungsgemäß ist es von Vorteil, wenn mehrere Mitarbeiter über das notwendige Fachwissen verfügen, um im Vertretungsfall handlungsfähig zu bleiben.

Der Verwaltungsvorstand hat diesbezüglich für den Stellenplan 2021 eine neue Stelle im Fachbereich 2, Fachdienst 2.1 in der Haushaltswirtschaft beschlossen. Diese ist mit dem Stellenplan 2021 bereits eingerichtet worden. Es handelt sich um die Stelle eines "Fördermittel-Scouts", der zukünftig die Fördermittelakquise im konsumtiven Bereich (u.a. Koordination, Netzwerkaufbau) übernehmen soll. Gleichzeitig ist damit eine Vertretung für das bereits aufgebaute Fördermittelmanagement vorgesehen. Dort liegt die Zuständigkeit dann bei Zuschussangelegenheiten im investiven Bereich. Die Stellenbesetzung bzw. das Ausschreibungsverfahren hat sich verzögert. Die Verwaltung plant dies aktuell für 2022 nachzuholen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte im Fördermittelmanagement einen Wissenstransfer sicherstellen, damit mehrere Mitarbeiter über ein gleichwertiges Wissensniveau verfügen und sich gegenseitig vertreten können. In diesem Zusammenhang sollte das geplante Ausschreibungsverfahren der Stelle eines Fördermittel-Scouts zeitnah aufgegriffen und umgesetzt werden.

Die Stadt Moers prüft im Vorfeld der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen Fördermöglichkeiten standardisiert bei der Aufstellung der Haushaltsplanung. Bei der Mittelanmeldung werden die Fördermittel sowie die zu erbringenden Eigenmittel direkt eingeplant. Alle Anträge werden zentral über das Fördermittelmanagement gestellt. Hierzu ist vorab ein regelmäßiger Austausch zwischen der Fördermittelmanagerin und den Fachdiensten sowie der zentralen Vergabestelle notwendig. Weiterhin sind die Fachdienste dafür zuständig, bei Fördermaßnahmen vorab Kostenschätzungen bzw. -berechnungen und Ideenskizzen zu fertigen. Zudem besteht ein enger Kontakt zum Stadtkämmerer und 1. Beigeordneten, zum technischen Beigeordneten wie auch zum Betriebsleiter des ZGM. Der Stadtkämmerer verantwortet als Dezernent neben den Finanzen das Zentrale Gebäudemanagement, den Eigenbetrieb Bildung und das Beteiligungsmanagement.

Die Fördermittelmanagerin betreibt eine gezielte Fördermittelrecherche unter Berücksichtigung des bestehenden städtebaulichen Entwicklungskonzeptes - stets in Absprache mit den Fachdiensten. Zur Fördermittelrecherche nutzt sie verschiedene Informationsquellen. Hierzu gehören z. B. das Ministerialblatt für NRW (Amtsblatt), das Gesetz- und Verordnungsblatt NRW sowie Pressemitteilungen der Landesregierung. Ebenso wertet sie regelmäßig die Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes aus, recherchiert in Fachzeitschriften sowie im Internet. Ne-

ben Newslettern und Webseiten der Fördermittelgeber nutzt die Fördermittelmanagerin die Datenbanken von Förderbanken des Landes. Insgesamt kennt und nutzt das Fördermittelmanagement der Stadt Moers somit zahlreiche Quellen zur Fördermittelrecherche und verfügt über einen breiten Überblick möglicher Förderprogramme.

Auf die Einführung von Richtlinien oder einer Dienstanweisung zum „workflow“ im Fördermittelmanagement hat die Stadt Moers bisher verzichtet. Ebenso hat die Stadt Moers bei der Fördermittelakquise bisher noch keine externe Beratung in Anspruch genommen. Abstimmungen erfolgen bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln regelmäßig zwischen dem Fördermittelmanagement und der Bezirksregierung und dem MHKBG.

Unter Umständen können Fördermittelanträge nicht realisiert werden, da das von Fördermittelgebern abrufbare Fördermittelbudget ggf. schnell überzeichnet ist. Die Bearbeitung von Fördermittelanträgen für das Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Jugend, Kultur und Sport“ bindet viele personelle Ressourcen in der Verwaltung und ist daher sehr zeitaufwändig. Der teilweise notwendige Aufwand für den Antragsprozess hat die Stadt Moers jedoch bisher nicht davon abgehalten, Fördermittel zu beantragen.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Die Stadt Moers setzt die Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden regelmäßig um. Die Fachdienste berichten regelmäßig detailliert zum Stand aller Förderprogramme in den politischen Gremien. Das Fördermittelmanagement greift auf diese Berichterstattung zurück, um einen Gesamtüberblick zu erhalten. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Fördermittelmanagement hinsichtlich der noch fehlenden digitalen Datenvorhaltung.

*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.*

Das Fördermittelmanagement der **Stadt Moers** ist auch für die zentrale Bewirtschaftung der Fördermittel zuständig. Die Fördermittelmanagerin stellt über eine regelmäßige Wiedervorlage sicher, dass Auflagen, Bedingungen und Fristen des jeweiligen Förderbescheids eingehalten werden. Hierzu erinnert sie die Fachbereiche telefonisch oder per E-Mail an Fristen für Zwischenberichte, Nachweise sowie abschließend zu erstellende Verwendungsnachweise. Parallel liegt den Fachbereichen ein entsprechender Zeitplan vor. Die Fachdienste übernehmen anhand dieses Zeitplans die Dokumentation der Förderprojekte und leiten diese an das Fördermittelmanagement weiter. Die Fördermittel werden durch das Fördermittelmanagement rechtzeitig abgerufen. Eine rechtliche Kontrolle erfolgt begleitend durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt, das bei Förderanträgen standardisiert eingebunden wird.

Dennoch kann es aus unterschiedlichen Gründen zu Planabweichungen kommen, wie z. B. durch fehlende personelle Ressourcen, Engpässe bei Baumaterialien oder Änderung in der Priorisierung der Baumaßnahmen. Kommt es ggf. zu Verschiebungen im Planungs- bzw. Maßnahmenverlauf, ist es Aufgabe des Fördermittelmanagements, einen Lösungsansatz zu erarbeiten. Die Fördermittelmanagerin nimmt dann Kontakt zu den Fördermittelgebern auf und klärt, ob

Fristen verschoben, Zuwendungen ggf. zurückgezahlt werden müssen oder Fördermittel neu veranschlagt werden. Die Rückforderung von Fördermitteln kann so zumeist verhindert werden.

In den politischen Gremien erfolgt eine regelmäßige Berichterstattung zu den laufenden Baumaßnahmen aus den jeweils zuständigen Fachbereichen und dem ZGM. Empfänger der Berichte sind neben der Verwaltung die Fachausschüsse und der Rat. Vier bis sechs Sitzungstermine jährlich sind – je nach Gremium - üblich. Das ZGM berichtet beispielsweise regelmäßig im Ausschuss für Bauen, Wirtschaft und Liegenschaften, sowie im Schul- und im Jugendhilfeausschuss über den aktuellen Sachstand. Inhalt der Berichte ist auch die Gesamtdarstellung der Baumaßnahmen mit Fördermitteleinsatz. Ziel dieser Berichterstattung ist es, den politischen Gremien eine Übersicht über alle laufenden Baumaßnahmen auch unter Einbeziehung von Fördermitteln zu geben. Insbesondere handelt es sich um Maßnahmen des Landesprogramms „Gute Schule 2020“ sowie nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG Kapitel 1 und 2). Diese Sachstandsberichte umfassen insbesondere tabellarische Angaben zu Beginn, voraussichtlicher Fertigstellung und Abrechnung, Kostenschätzung bzw. Kostenberechnung. Darüber hinaus erfolgt eine Darstellung der einzelnen Maßnahmen in weiteren detaillierten und transparenten Sachstandsberichten.

Das zentrale Fördermittelmanagement sammelt alle Sachstandsberichte der Fachdienste und des ZGM und recherchiert hierzu im städtischen Ratsinformationssystem. Die Fördermittelnanagerin wertet die Sitzungsvorlagen und Sachstandsberichte aus und archiviert diese in den Förderakten. Das Fördermittelmanagement verschafft sich damit einen zentralen Überblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen der Verwaltung und des ZGM. Gleichwohl erstellt das Fördermittelmanagement hieraus keinen Gesamtbericht über alle laufenden Fördermaßnahmen. Ein Gesamtüberblick über alle Maßnahmen sollte gleichwohl an zentraler Stelle für alle Beteiligten bzw. Verantwortlichen jederzeit verfügbar sein. Hierzu ist eine elektronische Archivierung sinnvoll.

Die im Fördermittelmanagement geführte Wiedervorlage erfolgt in Papierform, dies gilt auch für die dort vorgehaltene Fördermittelakte. Die Digitalisierung der Förderdaten bzw. die Einrichtung softwareunterstützter, gemeinsam nutzbarer Ordnerstrukturen steht noch aus (Dokumentenmanagementsystem oder Datenbank). Hintergrund sind andere vorrangige Projekte, wie die Einführung der eAkte, zumal das Fördermittelmanagement aus Sicht der Verwaltung gut funktioniert. Die digitale Datenvorhaltung bietet gleichwohl Vorteile, z. B. könnten zentral und digital abgelegte Daten durch die Vergabe von Benutzerrollen und Rechten von allen Beteiligten jederzeit eingesehen werden. Die Förderdaten könnten schneller elektronisch ausgewertet und steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreter kurzfristig bereitgestellt werden. Dies erleichtert auch den internen Wissenstransfer und -erhalt. Ziel sollte es sein, einen transparenten Gesamtbericht über alle laufenden und abgeschlossenen Fördermaßnahmen und das damit verbundene Gesamtvolumen zu erhalten. Mit der geplanten Stellenbesetzung eines „Fördermittel-Scouts“ stehen zudem zusätzliche Personalressourcen für die Einführung einer digitalen Datenvorhaltung und –aufbereitung zur Verfügung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte alle für das Fördermittelmanagement relevanten Daten möglichst zentral und digital vorhalten und in einem Gesamtbericht aufbereiten. Hierzu sollte mittelfristig die Digitalisierung der Förderdaten vorangetrieben werden.



## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Das bestehende Finanzberichtswesen und Finanzcontrolling basiert im Wesentlichen auf der Berichterstattung an die Bezirksregierung nach dem StPaktG. Ein darüber hinaus gehendes Finanzcontrolling hat die Stadt Moers nicht eingerichtet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch den Aufbau einer standardisierten, unterjährigen Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und der jeweiligen Teilpläne.	62	E1	Die Stadt Moers sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und ihr Finanzberichtswesen weiter ausbauen. Prognosen zur Haushaltsentwicklung sollten eine Budgetsteuerung über Teilergebnisse bzw. Produktpläne beinhalten. Die Entscheidungsträger sollten weiterhin in der Lage sein, bei gefährdeten Erfolgszielen rechtzeitig gegenzusteuern.	64
F2	Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen aber auch zur Sicherung der Pensionen und Beihilfen, belasten zunehmend den Haushalt. Weitere Konsolidierungsbemühungen werden unabdingbar sein, um zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und neu gewonnene Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	64	E2	Die Stadt Moers sollte den bisherigen Konsolidierungskurs auch nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes konsequent fortsetzen und zeitnah weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen. Hierbei sollte die Stadt Moers insbesondere die Ursachen für die steigenden Sozialleistungen kritisch hinterfragen und Maßnahmen ergreifen, um dieser Entwicklung entgegenzutreten.	66
F3	Keine andere Vergleichskommune überträgt – gemessen am Haushaltsvolumen – so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie die Stadt Moers. Gleichzeitig bildet die Stadt Moers beim Grad der Inanspruchnahme ihrer investiven Auszahlungen den Minimalwert. Vor dem Hintergrund der Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die steigenden Ermächtigungsübertragungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	67	E3	Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Moers investive Auszahlungsermächtigungen möglichst restriktiv übertragen und insbesondere berücksichtigen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.	71
F4	Das Fördermittelmanagement hat einen Gesamtüberblick über mögliche Förderprojekte und ist intern wie extern gut vernetzt. Das vorhandene Fachwissen und Erfahrungswerte sind wesentlich für die Wahrnehmung der Steuerungsfunktionen im Fördermittelmanagement. Optimierungsmöglichkeiten bestehen daher hinsichtlich der Sicherstellung eines internen Wissenstransfers.	71	E4	Die Stadt Moers sollte im Fördermittelmanagement einen Wissenstransfer sicherstellen, damit mehrere Mitarbeiter über ein gleichwertiges Wissensniveau verfügen und sich gegenseitig vertreten können. In diesem Zusammenhang sollte das geplante Ausschreibungsverfahren der Stelle eines Fördermittel-Scouts zeitnah aufgegriffen und umgesetzt werden.	72

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Moers setzt die Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden regelmäßig um. Die Fachdienste berichten regelmäßig detailliert zum Stand aller Förderprogramme in den politischen Gremien. Das Fördermittelmanagement greift auf diese Berichterstattung zurück, um einen Gesamtüberblick zu erhalten. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Fördermittelmanagement hinsichtlich der noch fehlenden digitalen Datenvorhaltung.	73	E5	Die Stadt Moers sollte alle für das Fördermittelmanagement relevanten Daten möglichst zentral und digital vorhalten und in einem Gesamtbericht aufbereiten. Hierzu sollte mittelfristig die Digitalisierung der Förderdaten vorangetrieben werden.	74

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020 (Stand 13.01.2022)**

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	97,77	93,34	96,57	97,72	101	109	20
Eigenkapitalquote 1	0,26	-4,80	9,77	25,45	39,48	59,21	20
Eigenkapitalquote 2	18,67	3,28	39,41	47,24	57,23	71,70	20
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	17,61	0,00	18,74	25,70	32,47	43,47	20
Abschreibungsintensität	6,74	0,47	4,01	5,35	6,74	7,68	20
Drittfinanzierungsquote	42,51	26,89	44,46	56,92	66,24	79,01	20
Investitionsquote	92,26	49,51	90,39	119	181	263	20
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	67,25	51,16	81,79	89,05	96,37	105	20
Liquidität 2. Grades	30,01	12,03	35,29	62,65	89,94	242	20
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	29,98	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	29,92	3,20	6,75	9,80	18,37	32,81	20
Zinslastquote	3,46	0,15	0,72	0,91	1,77	3,46	20
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	45,18	30,76	42,72	45,49	49,25	55,56	19
Zuwendungsquote	38,45	21,46	28,67	31,26	36,92	45,85	20
Personalintensität	20,22	17,15	20,24	21,16	23,81	30,06	20
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,37	7,11	11,06	15,70	18,26	30,39	20
Transferaufwandsquote	50,84	35,54	43,24	46,94	48,75	51,67	20

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) Moers in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-10,34	12,39	1,44	10,96	7,65	./.
Gewerbsteuern	40,49	57,61	40,14	53,79	38,11	46,03
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	46,24	48,91	49,80	51,45	49,15	49,11
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,00	6,22	8,46	9,38	10,29	7,87
Ausgleichsleistungen und Erstattungsleistungen (Familienlastenausgleich Solidarbeitrag, Gewerbesteuerausgleichszahlung)	4,70	4,98	5,17	4,94	13,57	6,67

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen	49,00	52,10	58,34	57,89	60,49	55,56
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	10,19	10,19	10,19	6,72	8,52	./.
<b>Summe der Erträge</b>	<b>156</b>	<b>180</b>	<b>172</b>	<b>184</b>	<b>180</b>	<b>165</b>
Steuerbeteiligungen	6,18	6,67	6,62	6,56	2,80	5,77
Allgemeine Kreisumlagen	61,28	63,15	62,74	62,69	65,68	63,11
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>67,46</b>	<b>69,82</b>	<b>69,36</b>	<b>69,26</b>	<b>68,48</b>	<b>68,88</b>
<b>Saldo</b>	<b>88,16</b>	<b>110,19</b>	<b>102,74</b>	<b>114,90</b>	<b>111,65</b>	<b>96,37</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Moers in Mio. Euro 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,63
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	15,93	28,16	15,21	13,56	5,27	0,00
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>-15,93</b>	<b>-28,16</b>	<b>-15,21</b>	<b>-13,56</b>	<b>-5,27</b>	<b>2,63</b>
Sonderposten für Zuwendungen	140	152	149	150	155	157
Sonderposten für Beiträge	47,41	43,35	39,61	35,78	32,68	29,35
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>172</b>	<b>167</b>	<b>173</b>	<b>172</b>	<b>182</b>	<b>189</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.026</b>	<b>1.052</b>	<b>1.030</b>	<b>1.002</b>	<b>993</b>	<b>1.010</b>

**Tabelle 5: Schulden Moers in Mio. Euro 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	329	315	320	306	294	281
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	262	289	260	233	227	230
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	37,22	42,76	41,36	40,16	40,52	40,50
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	10,80	10,43	10,53	10,99	8,73	12,49
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten	6,14	11,32	6,71	5,27	8,21	12,59
Erhaltene Anzahlungen	14,53	6,56	15,64	26,26	24,64	28,10
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>659</b>	<b>675</b>	<b>655</b>	<b>622</b>	<b>603</b>	<b>604</b>
Rückstellungen	168	172	177	187	192	204
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Schulden</b>	<b>827</b>	<b>847</b>	<b>831</b>	<b>809</b>	<b>795</b>	<b>808</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Moers in Mio. Euro 2015 (Gesamtabschluss)**

Kennzahlen	2015
Verbindlichkeiten	867
Rückstellungen	197
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00
<b>Gesamtschulden</b>	<b>1.064</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Moers in Mio. Euro 2015 (Gesamtabschluss)**

Grundzahlen	2015
Anleihen	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	510
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	262
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	37,2
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	28,6
Sonstige Verbindlichkeiten	11,3
Erhaltene Anzahlungen	19,1
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>867</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Moers in Mio. Euro 2016 bis 2019**

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	675	655	622	603
./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	42,43	41,04	40,09	40,45
./. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
:/ Ausleihungen an verbundene Unternehmen	62,80	59,43	56,05	52,66
./. Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	1,45	1,17	3,90	1,97
./. Forderungen gegenüber Sondervermögen	8,22	8,93	9,63	10,01

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	315	315	331	332
./. Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	86,35	81,78	81,23	78,64
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>789</b>	<b>777</b>	<b>762</b>	<b>751</b>

\*) ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR, ENNI Sport & Bäder Niederrhein GmbH, ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH, Enni Solar GmbH, Wohnungsbau Stadt Moers mbH (WoBau GmbH), Moers Kultur GmbH, Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft Moers mbH, Grundstücksgesellschaft Königlicher Hof mbH, Moers Marketing GmbH, Schlosstheater Moers GmbH, Stadtbau Moers Entwicklungs-, Erschließungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH, PROSA GmbH, ESG eG, Sondervermögen: „Zentrales Gebäudemanagement der Stadt Moers“ (ZGM) und „Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bildung in der Stadt Moers“ (EBB)

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Moers in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-12,07</b>	<b>-10,36</b>	<b>12,39</b>	<b>1,44</b>	<b>10,96</b>	<b>7,64</b>	<b>0,48</b>	<b>0,44</b>	<b>3,03</b>	<b>9,53</b>	<b>17,22</b>
Gewerbesteuer	42,46	40,49	57,61	40,14	53,79	38,11	35,36	36,81	39,94	42,77	44,70
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	44,78	46,24	48,91	49,80	51,45	49,15	54,73	55,65	58,93	62,64	66,15
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,85	5,00	6,22	8,46	9,38	10,29	9,81	9,81	10,06	10,25	10,42
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	4,49	4,70	4,98	5,17	4,94	13,57	5,18	5,12	5,30	5,42	5,56
Schlüsselzuweisungen vom Land	44,82	49,00	52,10	58,34	57,89	60,49	64,44	71,89	69,88	73,02	76,45
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe – (2020 inklusive Zuweisung nach § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt)	10,19	10,19	10,19	10,19	6,72	8,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Erträge</b>	<b>152</b>	<b>156</b>	<b>180</b>	<b>172</b>	<b>184</b>	<b>180</b>	<b>170</b>	<b>179</b>	<b>184</b>	<b>194</b>	<b>203</b>

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Steuerbeteiligungen	6,27	6,18	6,67	6,62	6,56	2,80	2,58	2,68	2,91	3,12	3,26
Allgemeine Kreisumlage	57,35	61,28	63,15	62,74	62,69	65,68	64,51	67,76	69,42	73,11	76,19
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>63,62</b>	<b>67,46</b>	<b>69,82</b>	<b>69,36</b>	<b>69,26</b>	<b>68,48</b>	<b>67,08</b>	<b>70,44</b>	<b>72,33</b>	<b>76,23</b>	<b>79,45</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>87,97</b>	<b>88,16</b>	<b>110</b>	<b>103</b>	<b>115</b>	<b>112</b>	<b>102</b>	<b>109</b>	<b>112</b>	<b>118</b>	<b>124</b>
Saldo der Sondereffekte	0,41	1,06	5,73	-1,87	0,08	6,69	14,05	14,75	15,42	16,43	19,49
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-100</b>	<b>-99,57</b>	<b>-104</b>	<b>-99,43</b>	<b>-104</b>	<b>-111</b>	<b>-116</b>	<b>-123</b>	<b>-124</b>	<b>-125</b>	<b>-126</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	0,87	-3,09	1,02	-3,58	-10,25	-15,57	-22,71	-23,73	-24,33	-25,67

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Moers in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-100</b>	<b>-99,57</b>	<b>-104</b>	<b>-99,43</b>	<b>-104</b>	<b>-111</b>	<b>-116</b>	<b>-123</b>	<b>-124</b>	<b>-125</b>	<b>-126</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-7,76	-7,31	-7,99	-7,46	-6,14	-7,39	-6,59	-7,48	-7,78	-7,62	-9,40
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-36,74	-41,12	-41,08	-40,11	-44,17	-48,28	-50,70	-52,22	-52,15	-52,45	-52,42
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-55,95</b>	<b>-51,14</b>	<b>-54,47</b>	<b>-51,86</b>	<b>-53,70</b>	<b>-55,01</b>	<b>-58,72</b>	<b>-63,45</b>	<b>-64,24</b>	<b>-64,71</b>	<b>-64,30</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	4,80	1,48	4,09	2,25	0,93	-2,78	-7,50	-8,29	-8,76	-8,35

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Moers kann auf 14 Beteiligungen beherrschenden und auf sieben weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an sieben Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Beteiligungen, auf die die Stadt Moers einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausüben kann, befinden sich zum Teil auf der dritten Ebene. Insgesamt kann dem **Beteiligungsportfolio der Stadt Moers eine hohe Komplexität** bescheinigt werden.

Die **wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist hoch**. Die Beteiligungen verfügen über ähnlich hohes Sachanlagevermögen wie der Kernhaushalt und erwirtschaften im Vergleich zum städtischen Haushalt deutlich höhere Erträge.

**Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind auf mittlerem Niveau**. Die Stadt Moers erwirtschaftet im Jahr 2020 Erträge aus Beteiligungen von 7,7 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen in Höhe von 9,7 Mio. Euro.

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

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen, so zum Beispiel **wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat**. Dies könnte über einen **Public Corporate Governance Kodex** und eine **Beteiligungsrichtlinie** geregelt werden.

Die Stadt Moers sollte grundsätzlich zu kommunal **bedeutenden Tagesordnungspunkten** der Gremiensitzungen **Stellungnahmen erstellen** und diese auch den **Vertretern und Vertreterinnen des Rates zur Verfügung stellen**. Damit kann sichergestellt werden, dass alle Mandatsträger und -trägerinnen die Sichtweise der Kommune kennen.

Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass alle **bedeutenden Beteiligungen** einen **Quartalsbericht erstellen** und diesen dem Beteiligungsmanagement zur Verfügung stellen. Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR berichtet nur halbjährlich zur wirtschaftlichen Entwicklung im Geschäftsjahr. Für alle anderen bedeutenden Beteiligungen liegen Quartalsberichte vor.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Die Prüfung der gpaNRW

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Moers.

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Moers.

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

Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die **Stadt Moers** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 28 Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Dabei wird der überwiegende Anteil der Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Auf der dritten Beteiligungsebene werden ausschließlich Beteiligungen gehalten, die vollständig zum Unternehmensverbund der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR zählen. Fast vollständig handelt es sich hierbei um Minderheitsbeteiligungen.

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

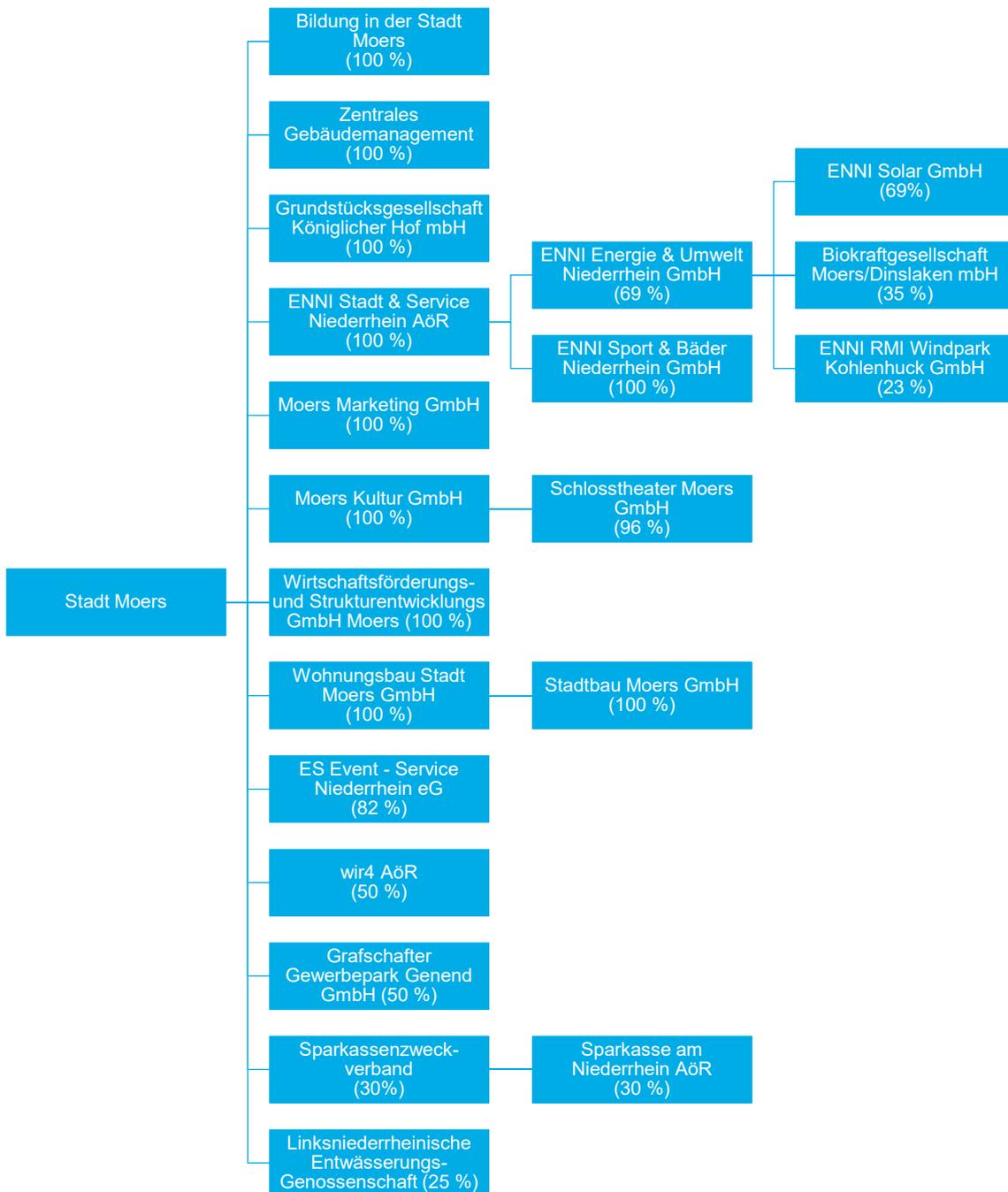
#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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

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

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>13</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



Die dargestellten Anteile der ES Event-Service Niederrhein ergeben sich aus dem unmittelbaren Anteil der Stadt (8,33 Prozent) sowie aus den mittelbaren Anteilen, die von folgenden Beteiligungen gehalten werden:

<sup>13</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

- Moers Marketing GmbH (8,33 Prozent)
- Moers Kultur GmbH (8,33 Prozent)
- Schlosstheater Moers GmbH (8,33 Prozent)
- ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR (25,0 Prozent)
- ENNI Sport & Bäder Niederrhein GmbH (25,0 Prozent)

Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 haben sich nicht ergeben.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Moers ist hoch. Neben der Wohnungsbau Stadt Moers GmbH sind die ENNI Stadt & Service AöR sowie die ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH von wirtschaftlicher Bedeutung.

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

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

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

#### Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	5.995	6.215	7.743
- Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen	8.896	8.929	9.665
<b>= Ergebnisbelastung</b>	<b>-2.871</b>	<b>-2.714</b>	<b>-1.922</b>

Die Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der Beteiligungen belasten den kommunalen Haushalt in 2019 mit rund 1,9 Mio. Euro. Die Erträge aus Gewinnausschüttungen entfallen mit 7,2 Mio. Euro in erster Linie auf die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR. Daneben hat die Wohnungsbau Moers GmbH 0,4 Mio. Euro an den städtischen Haushalt ausgeschüttet.

Aufwandsseitig hat die Stadt Moers Verluste in Höhe von 7,6 Mio. Euro zugunsten des Betriebs Bildung in der Stadt Moers und in Höhe von 1,8 Mio. Euro zugunsten der Moers Kultur GmbH übernommen.

Gemessen an der Anzahl der gehaltenen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt überschaubar. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass einige Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Moers gehalten werden. Beispielsweise ergeben sich aus den mittelbaren - über die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR gehaltenen Beteiligungen - keine direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Stattdessen erfolgen umfangreiche Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der Beteiligungen und Betriebssparten untereinander. Die ENNI Stadt & Service AöR konnte 2019 beispielsweise Erträge aus Gewinnabführungsverträgen in Höhe von 14,7 Mio. Euro erzielen. Den wesentlichen Anteil steuert dabei die ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH bei.

#### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Sonstigen Auswirkung	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	59.427	56.048	52.663
Bürgschaften (Stand 31.12.)	36.291	33.061	33.654
<b>Summe</b>	<b>95.718</b>	<b>89.109</b>	<b>86.317</b>

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.

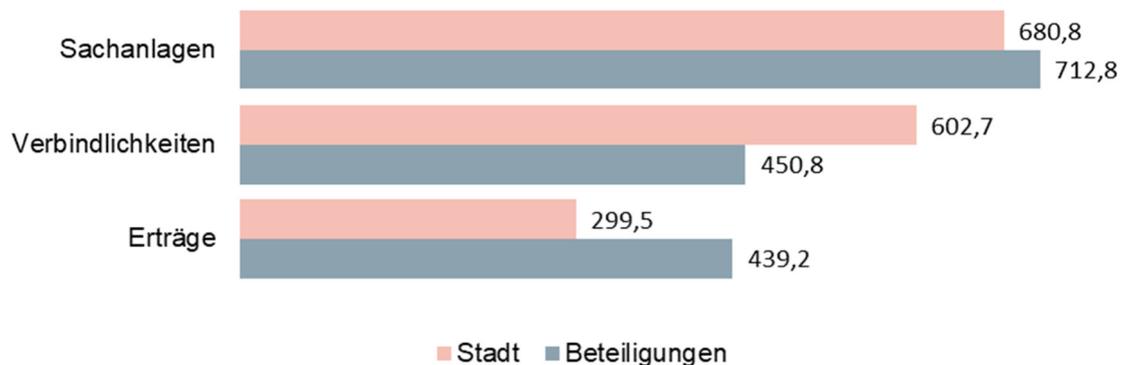
Die Stadt Moers hat ihren Beteiligungsunternehmen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften gewährt. Davon entfallen zum 31. Dezember 2019 die Gesellschafterdarlehen in voller Höhe auf die ENNI Stadt & Service AöR. Die Bürgschaften verteilen sich insbesondere auf die Wohnungsbau Moers GmbH (22,9 Mio. Euro) und die Stadtbau Moers GmbH (5,2 Mio. Euro).

Die Stadt Moers plant auch in Zukunft Bürgschaften zugunsten ihrer Beteiligungen zu vergeben. Aus Sicht der Stadt Moers überwiegt der hiermit verbundene Zinsvorteil etwaigen Risiken eines Bürgschaftsausfalls. Aufgrund der durchgängig positiven Jahresergebnisse der Wohnungsbau Moers GmbH und der Stadtbau Moers GmbH ist die Vorgehensweise der Stadt Moers aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Moers anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse am Niederrhein AöR und den Sparkassenzweckverband für den Kreis Wesel und die Städte Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die

gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

#### Ausgewählte Jahresabschlusspositionen<sup>14</sup> in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen der Stadt Moers verfügen über ein ähnlich hohes Sachanlagevermögen wie der Kernhaushalt. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind dagegen um ein Viertel niedriger als die Verbindlichkeiten des städtischen Haushalts. Demgegenüber erwirtschaften die Beteiligungen knapp 50 Prozent höhere Erträge als die Stadt Moers.

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind für die Stadt Moers wirtschaftlich bedeutend:

- Wohnungsbau Stadt Moers GmbH
- Stadtbau Moers GmbH
- ENNI Stadt & Service AöR
- ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH
- Schlosstheater Moers GmbH
- Betrieb Bildung in der Stadt Moers

## 2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsma-

<sup>14</sup> nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

nagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

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

## 2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

### → Feststellung

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

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

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

*Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Moers** ist zentral als Stabstelle des Stadtkämmerers angesiedelt und umfasst 3,5 Vollzeitstellen (Stand: 31. Dezember 2019).

Beim Beteiligungsmanagement werden die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteile der Beteiligungen und Gesellschaftsverträge grundsätzlich in digitaler Form vorgehalten. Das Beteiligungsmanagement fordert von allen Beteiligungen aktiv die Jahresabschlüsse bzw. die Prüfberichte an, sofern diese nicht zeitnah nach Beschlussfassung automatisch zur Verfügung gestellt werden. Die Anstellungsverträge der unmittelbaren Beteiligungen liegen dem Beteiligungsmanagement ebenfalls vor. Das Beteiligungsmanagement pflegt nach eigenen Angaben einen engen persönlichen Austausch mit den zuständigen Mitarbeitenden in den Beteiligungsunternehmen.

Die Stadt Moers hat jedoch weder einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) noch eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Des Weiteren bestehen auch keine sonstigen verbindlichen Regelungen, die den Rahmen für die Führung öffentlicher Unternehmen festsetzen und Wertmaßstäbe innerhalb des Konzerns Stadt formulieren.

Ein PCGK soll dazu dienen, die Standards für das Zusammenwirken zwischen der Stadt und den Beteiligungsgesellschaften festzulegen und zu definieren sowie eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung zu fördern und zu unterstützen. Eine Beteiligungsrichtlinie könnte einerseits die Zuständigkeiten und die Aufgaben des Beteiligungsmanagements regeln. Andererseits legt sie die Berichtspflichten der Beteiligungen an das Beteiligungsmanagement sowie des Beteiligungsmanagements an die kommunalen Gremien fest.

Ein PCGK liegt der Stadt Moers im Entwurf vor. Aufgrund von personellen Engpässen und steigendem Aufgabenspektrum innerhalb des Beteiligungsmanagements wurde der PCGK jedoch dem Stadtrat noch nicht zur Entscheidung vorgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte verbindlich Standards im Bereich Beteiligungen festlegen, so zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über einen PCGK und eine Beteiligungsrichtlinie geregelt werden.

## 2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Moers ergeben.

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

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

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

Die **Stadt Moers** hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte bis 2020 erstellt. Seit Inkrafttreten des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes sowie der Kommunalhaushaltsverordnung NRW ist ein Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW nur noch von Kommunen zu erstellen, die von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses unter den Voraussetzungen des § 116a GO NRW befreit sind. Die Stadt Moers ist auch ab 2019 dazu verpflichtet Gesamtabchlüsse aufzustellen. Die Stadt plant dennoch zukünftig Beteiligungsberichte zur Information des Rates aufzustellen. Dies wird von der gpaNRW ausdrücklich begrüßt. Hierdurch erhalten die Verwaltungsführung und der Rat Informationen zur Entwicklung der Beteiligungen, auch solcher, die nicht in den Gesamtabchluss einbezogen werden. Diese können der Verwaltungsführung und dem Rat als Grundlage für Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen dienen.

Bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Bildung in der Stadt Moers und Zentrales Gebäudemanagement werden Quartalsberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt und dem zuständigen Ausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen. Das Beteiligungsmanagement erhält diese Berichte nicht standardisiert und sichtet diese auch nicht.

Insbesondere bei bedeutenden Beteiligungen der Stadt sollten das Beteiligungsmanagement und der Rat über die Entwicklung und Prognosen der Unternehmen unterjährig regelmäßig unterrichtet werden, um ggfls. Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Hierfür ist es erforderlich, dass das Berichtswesen der Unternehmen an das Beteiligungsmanagement inhaltlich so aufgebaut ist, dass ein unterjähriges zusammengefasstes Berichtswesen mit notwendigen Kernaussagen möglich ist. Um ein strukturiertes Berichtswesen durch das Beteiligungsmanagement aufbauen zu können, sind ausreichende Informationen von den Beteiligungen an die Stadt erforderlich.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken die Quartalsberichte der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zu erhalten und diese in das unterjährige städtische Berichtswesen integrieren.

Der Turnus der unterjährigen Berichte der Beteiligungen an das Beteiligungsmanagement orientiert sich insbesondere an der Bedeutung der einzelnen Beteiligungen für den Konzern Stadt. In der Regel sollte für bedeutende Beteiligungen eine quartalsweise Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement implementiert werden. Für weniger bedeutende Beteiligungen kann auch eine halbjährliche Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement ausreichend sein. Für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sind Quartalsberichte vorgeschrieben. Aus diesen Berichten der Beteiligungen sollte ein komprimierter Bericht durch das Beteiligungsmanagement

für den Rat erstellt werden. Der Bericht sollte standardisiert sein und alle wichtigen Informationen übersichtlich und einfach lesbar für die Ratsmitglieder enthalten. Wesentliche Kernaussagen sollten direkt für die Ratsmitglieder erkennbar sein. Die unkommentierte und nicht komprimierte Weitergabe der Berichte der Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement an den Rat, ist nicht ausreichend.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Moers wertet die Quartalsdaten der Beteiligungen aus und erstellt daraus pro Beteiligung einen komprimierten Quartalsbericht. Dieser beinhaltet insbesondere einen Plan-Prognose-Vergleich des Erfolgsplans. Er wird teilweise durch textliche Erläuterungen zum Geschäftsverlauf unter Bezugnahme auf den Erfolgs- und Finanzplan ergänzt. Darüber hinaus werden Leistungskennzahlen dargestellt und ein Ampelsystem eingesetzt. Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR berichtet nur halbjährlich zur wirtschaftlichen Entwicklung. Auf weitere Ausführungen hierzu wird auf das Kapitel 2.5 (Prüfung der Einflussnahme der Stadt auf ausgewählte Beteiligungen) verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte das vorhandene unterjährige Berichtswesen ausbauen und die Enni Stadt & Service Niederrhein AöR dort einbinden.

→ **Empfehlung**

Die Anforderungen an das Berichtswesen mit entsprechenden Regelungen sollten über einen Public Corporate Governance Kodex und eine Beteiligungsrichtlinie ausgestaltet werden. Es sollte auf eine Anerkennung dieser Regelungen über die zuständigen Gremien der Beteiligungen hingewirkt und in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen verankert werden.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Moers ergeben.

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

*Die Gremienvertreter und –vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und –vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter*

*angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.*

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

Die **Stadt Moers** bietet den Gremienvertretern und -vertreterinnen regelmäßig nach den Kommunalwahlen Schulungen an. Die Schulungsangebote umfassen die Rechte und Pflichten der kommunalen Gremienvertreter sowie die rechtlichen Grundlagen der Kommunalwirtschaft. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde eine Schulung für die aktuelle Legislaturperiode noch nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die für diese Legislaturperiode noch ausstehende Schulung der Gremienvertreter und -vertreterinnen zeitnah nachholen. Damit kann sichergestellt werden, dass die Mandatsträger und -trägerinnen über die notwendigen Grundlagen zur Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen.

Das Beteiligungsmanagement berichtet bislang nicht standardmäßig an die Verwaltungsführung in Form von Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der entsprechenden Gremiensitzungen. Stellungnahmen werden nur in Einzelfällen für die bedeutenden Beteiligungen erstellt. Bei Bedarf werden Stellungnahmen auch für weitere Beteiligungen erstellt. Die Vorlagen in den Beteiligungen werden primär im Hinblick auf wirtschaftlichen und rechtliche Themenstellungen betrachtet und bewertet. Der Stadtkämmerer nimmt grundsätzlich an allen Gremiensitzungen der Mehrheitsbeteiligungen teil. Daneben wird im Verwaltungsvorstand standardmäßig über wesentliche Vorgänge aus den Beteiligungen berichtet. Durch einen wöchentlichen Austausch zwischen dem Stadtkämmerer und dem Beteiligungsmanagement wird darüber hinaus sichergestellt, dass alle relevanten Informationen aus den Gremien zeitnah das Beteiligungsmanagement erreichen. Daneben verfolgt das Beteiligungsmanagement der Stadt Moers die getroffenen Entscheidungen in den Gremien der Beteiligungen über die Sichtung der Protokolle und durch persönliche Kontaktaufnahme mit der Ansprechperson der jeweiligen Beteiligung.

Die Stadt Moers entsendet in diverse Aufsichtsräte zusätzlich Ratsmitglieder. Damit diese ihr Mandat entsprechend ihren Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie die Interessen der Stadt kennen. Die im Bedarfsfall erstellten Stellungnahmen des Beteiligungsmanagements werden den Gremienvertretern nicht ausgehändigt. Demzufolge ist nicht sichergestellt, dass alle Mandatsträger und -trägerinnen die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte grundsätzlich zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen erstellen und diese auch den Gremienvertretern und -vertreterinnen des

Rates zur Verfügung stellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter und Vertreterinnen alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.

## 2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

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

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

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

- ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR
- Schlosstheater Moers GmbH

### 2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Moers stellt die Einflussnahme bei ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR und der Schlosstheater Moers GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich sicher.

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

### 2.5.1.1 ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR

Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR ist hundertprozentige Tochter der Stadt Moers und mit folgenden Aufgaben betraut:

- Abfallbeseitigung
- Abwasserbeseitigung
- Straßenreinigung einschließlich des Winterdienstes
- Friedhofswesen
- Straßenbeleuchtung
- Betrieb, Organisation, Verwaltung und Unterhaltung von Sport-, Bäder- und Freizeiteinrichtungen
- Halten und Steuern eigener Beteiligungen, insbesondere der Geschäftsanteile der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH
- Betrieb und Unterhaltung der öffentlichen Straßen soweit die Stadt Moers Straßenbaulastträger ist sowie der öffentlichen selbständigen Parkflächen
- Betrieb und Unterhaltung der öffentlichen Grünflächen einschließlich der Grünflächen auf städtischen Liegenschaften sowie der städtischen Spielplätze
- Koordination, Planung und Umsetzung von Breitband-, Digital- und E-Mobilitätsinfrastruktur

#### Gesellschaftsorgane

Organe des Unternehmens sind der Verwaltungsrat und der Vorstand. Der Vorstand besteht aktuell aus drei Mitgliedern. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Vorsitzenden und zwölf übrigen aus der Mitte des Rates bestellten Mitgliedern. Nicht im Verwaltungsrat vertretene Fraktionen des Rates der Stadt Moers haben das Recht, ein beratendes Mitglied in den Verwaltungsrat zu entsenden. Vorsitzender des Verwaltungsrates ist der Bürgermeister. Die städtischen Beigeordneten sind beratende Mitglieder des Verwaltungsrates.

#### Zustimmungsvorbehalte

Der Rat entscheidet nach § 8 Abs. 2 der Anstaltssatzung über

- die Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114a GO NW,
- die Umwandlung der Rechtsform von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114a GO NW,
- die Schließung, Erweiterung, Neuanlage sowie wesentliche Umbauten der Friedhöfe (Planung im Rahmen der Stadtentwicklung),
- die Grundsätze der Gebührenstruktur.

Darüber hinaus unterliegt der Verwaltungsrat bei dem Erlass von Satzungen und der Gründung von Tochtergesellschaften, der Beteiligung oder der Erhöhung der Beteiligung der Anstalt an anderen Unternehmen, den Weisungen des Rates.

### **Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR hat nach § 11 der Anstaltssatzung jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Beratung und Beschlussfassung obliegt dem Verwaltungsrat. Vor der Entscheidung des Verwaltungsrates über die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Jahresgewinns oder die Behandlung des Jahresverlustes sind die Beschlussunterlagen dem Rat zuzuleiten. Damit wird den Vorgaben nach § 114a GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

#### **2.5.1.2 Schlosstheater Moers GmbH**

Die Schlosstheater Moers GmbH war bis zum 31. Dezember 2020 eine 96-prozentige Tochter der Moers Kultur GmbH, an der die Stadt Moers zu 100 Prozent beteiligt ist. Seit dem 01. Januar 2021 ist die Stadt Moers unmittelbar mit 96 Prozent an der Schlosstheater Moers GmbH beteiligt. Minderheitsgesellschafter ist der eingetragene Verein „Freunde des Schlosstheaters“.

Gegenstand des Unternehmens ist der Betrieb eines Theaters und eines Kinder- und Jugendtheaters einschließlich der Öffnung zu anderen Kunstgattungen sowie die Übernahme der Planung, Organisation und Abwicklung kultureller Veranstaltungen.

### **Gesellschaftsorgane**

Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat besteht aus zwölf vom Rat der Stadt Moers bestellten Mitgliedern sowie dem Bürgermeister der Stadt Moers. Daneben nehmen der Stadtkämmerer und der für Kultur zuständige Beigeordnete nach § 10 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag an den Sitzungen des Aufsichtsrates mit beratender Stimme teil. Die Gesellschafterversammlung besteht aus einem vom Rat der Stadt Moers entsandten Mitglied sowie dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates. Die Vertreter der Stadt Moers haben nach § 9 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags die Interessen der Gemeinde zu verfolgen. Sie sind an Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse gebunden.

### **Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 8 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrags darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur nach vorheriger Zustimmung durch den Aufsichtsrat vornehmen. Dazu zählen u.a. die Aufnahme und Gewährung von Darlehen, der Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken und die Vergabe von Leistungen oberhalb der jeweils im Gesellschaftsvertrag benannten Wertgrenzen. Darüber hinaus ist für den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen die vorherige Zustimmung der Gesellschafterversammlung notwendig.

### **Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Die Schlosstheater Moers GmbH hat nach § 16 des Gesellschaftsvertrags jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Beratung obliegt dem Auf-

sichtsrat und die Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung. Über wesentliche Planabweichungen ist dem Aufsichtsrat unverzüglich zu berichten. Die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen nach § 13.5 des Gesellschaftsvertrags ebenfalls der Gesellschafterversammlung. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

## 2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

### → Feststellung

Die Stadt Moers nimmt durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements und die anschließende Kenntnisnahme bzw. Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR und der Schlosstheater Moers GmbH. Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR sollte zukünftig analog der anderen bedeutenden Beteiligungen Quartalsberichte erstellen.

*Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.*

### 2.5.2.1 ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR

#### Wirtschaftliche Situation

Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR unterteilt sich wirtschaftlich in die eigene operative Sparte, den Bäderbetrieb und in die Beteiligung an der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH.

Die Sparte „Operative AöR“ ist geprägt von den Gebührenbereichen Entsorgung, Reinigung, Entwässerung und Friedhof. Insbesondere der Bereich Entwässerung erwirtschaftet hohe positive Ergebnisse. Weitere eigenverantwortliche Bereiche sind die Grünflächenunterhaltung, Straßenunterhaltung und Straßenbeleuchtung. Vom Anstaltsträger Stadt Moers wird eine Zuweisung gezahlt, um diese öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können. Die Sparte konnte 2019 insgesamt 4,3 Mio. Euro zum Jahresergebnis der Anstalt beitragen.

Die Bädersparte wird als Betrieb gewerblicher Art (BgA) geführt und schließt 2019 mit einem Defizit von 6,9 Mio. Euro ab. Dieses Defizit wird aktuell mit den Gewinnen der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH verrechnet. Sollte die Begünstigung für dauerdefizitäre Tätigkeiten kommunaler Eigengesellschaften gegen die Beihilferegelung des EU-Rechts verstoßen, wäre der steuerliche Querverbund zwischen der ENNI BgA Sport & Bäder und ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH nicht mehr möglich. Aus diesem Grund kann es zu Steuerrückzahlungen rückwirkend bis 2017 mit entsprechenden Folgen für den städtischen Haushalt kommen.

Die Beteiligung an der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH steuerte 2019 insgesamt 9,5 Mio. Euro zum Konzernergebnis bei. In Summe erzielte die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR 2019 ein Jahresergebnis von rund 7,0 Mio. Euro. Auch in den Vorjahren wurden Überschüsse auf diesem Niveau erzielt. Nach der aktuellen Wirtschaftsplanung kann die Stadt Moers weiterhin von Gewinnausschüttungen in der Größenordnung der zurückliegenden Jahre ausgehen.

### **Gewinnabführungsvertrag**

Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR hat mit der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH einen Gewinnabführungsvertrag abgeschlossen. Hiernach wird der gesamte Jahresgewinn abzüglich eines Betrages von 1,0 Mio. Euro abgeführt. Im Jahr 2019 konnte die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR dadurch 14,7 Mio. Euro (vor Steuern) vereinnahmen. Bei einer Auflösung des Gewinnabführungsvertrages am Ende der Vertragslaufzeit zwischen ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR und ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH kann es in einem Geschäftsjahr zu einer Deckungslücke für die Finanzierung der Sport- und Bädereinrichtung kommen. Die Finanzierung der dauerdefizitären BgA Sport & Bäder erfolgt im Wesentlichen über die Gewinnausschüttung der ENNI Energie & Umwelt Niederrhein GmbH. Es besteht zukünftig das Risiko, dass die Gewinnausschüttung ausbleibt.

### **Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans**

Der Wirtschaftsplan der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR ist so rechtzeitig aufzustellen, dass der Verwaltungsrat diesen vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres beschließen kann. Der Wirtschaftsplan enthält einen Erfolgsplan, einen Investitions- und Stellenplan sowie eine fünfjährige Finanzplanung. Der Leiter des Beteiligungsmanagements und/oder der Stadtkämmerer führen unterjährig ein Wirtschaftsplangespräch mit dem Vorstand der AöR durch. Hierbei geht es vordergründig um die Höhe der geplanten Ausschüttungen. Daneben werden frühzeitig Budgetgespräche für die von der Stadt bezuschussten Aufgabenbereiche geführt. Das Beteiligungsmanagement schaltet sich darüber hinaus nur in Ausnahmefällen in den Prozess zur Aufstellung des Wirtschaftsplans ein.

### **Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans**

Der Vorstand hat nach § 11 Abs. 4 der Anstaltssatzung dem Verwaltungsrat halbjährlich über die Abwicklung des Vermögens- und des Erfolgsplanes schriftlich zu berichten. Unterjährige Berichte zur Einhaltung des Wirtschaftsplans der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR liegen dem Beteiligungsmanagement der Stadt Moers demnach halbjährlich vor.

Der Wirtschaftsplan ist nach §11 Abs. 5 der Anstaltssatzung unverzüglich zu ändern, wenn

- das Jahresergebnis sich gegenüber dem Erfolgsplan erheblich verschlechtern wird und diese Verschlechterung eine Änderung des Vermögensplans bedingt oder zu einer Inanspruchnahme der Gemeinde führt,
- zum Ausgleich des Vermögensplans erhebliche Zuführungen der Gemeinde oder höhere Kredite erforderlich werden oder
- eine erhebliche Vermehrung oder Hebung der im Stellenplan und in der Stellenübersicht vorgesehenen Stellen erforderlich ist

→ **Empfehlung**

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Anstalt und den hohen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, sollte die Stadt Moers darauf hinwirken, dass die ENNI Stadt & Service AöR analog der anderen bedeutenden Beteiligungen quartalsweise über die wirtschaftliche Entwicklung berichtet.

### **Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Anstalt zeitnah erstellt. Der geprüfte Jahresabschluss wird anschließend dem Verwaltungsrat zur Beschlussfassung vorgelegt. Vorab erhält der Rat der Stadt Moers den Jahresabschluss zur Kenntnis.

Der Stadt Moers entsteht aus dem Wegfall des Altanlagevermögens im Bereich Stadtentwässerung ein Nachteil (fehlende kalkulatorische Überdeckungen). Um diesen auszugleichen, erhält die Stadt Moers vertraglich gesichert unter anderem Zinserträge von der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR aus der Finanzierung des Vermögens. Die verbleibende Unterdeckung wird gemäß Übertragungsmodell durch eine vorgezogene Ausschüttung in das jeweils gleiche Geschäftsjahr ausgeglichen. Nach Ablauf des Wirtschaftsjahres wird der überwiegende Teil des Jahresüberschusses an die Stadt Moers ausgeschüttet. Die Ausschüttungshöhe wird nach Vorschlag des Vorstandes der ENNI Stadt & Service AöR mit dem Stadtkämmerer abgestimmt.

Durch das gewählte Verfahren ist weitestgehend sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

### **2.5.2.2 Schlosstheater Moers GmbH**

#### **Wirtschaftliche Situation**

Die Schlosstheater Moers GmbH ist eine dauerdefizitäre Gesellschaft, die auf entsprechende Verlustübernahmen der Stadt Moers angewiesen ist. Durch den städtischen Haushaltssanierungsplan (HSP) wurden der Schlosstheater Moers GmbH seit 2012 eine Etatkürzung um 50.000 Euro und gedeckelte Tarifierhöhungen vorgegeben. Ab 2016 entstanden für das Schlosstheater Moers vor allem durch die Dynamik der Tarifierhöhungen finanzielle Risiken, die vom Theater ohne Substanzverlust nicht zu tragen waren. Zur Bewältigung der Dynamik der Tarifierhöhungen gab es zunächst eine Anfrage der Kämmerei bei der Bezirksregierung, mit dem positiven Bescheid, dass der städtische Zuschuss für das Schlosstheater Moers zum Ausgleich der Tarifierhöhungen im Rahmen des HSP erhöht werden und die Kompensation aus dem pflichtigen Bereich erfolgen darf.

Zukünftig können sich finanzwirtschaftliche Risiken für die Gesellschaft aufgrund der angespannten Haushaltssituation der Stadt Moers als Gesellschafterin ergeben. Ein weiterer Risikofaktor liegt in den seit 2020 coronabedingten Einnahmeausfällen. Es bleibt abzuwarten, ob die berücksichtigten Mindererträge in den Ist-Ergebnissen nicht überschritten werden.

#### **Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans**

Die Stadt Moers ist bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplans eingebunden. Es findet bereits zur Jahresmitte ein Wirtschaftsplanungsgespräch statt. An diesem nehmen grundsätzlich der Geschäftsführer und der Leiter des Beteiligungsmanagements teil. Der Geschäftsführer der Schlosstheater Moers GmbH legt hierbei einen ersten Entwurf vor. Daneben werden strategische Themen besprochen und die Höhe der Verlustübernahme festgelegt. Die Stadt Moers leistet in dem Zusammenhang für das jeweilige Geschäftsjahr eine Einlage in die Kapitalrücklage. Die Mittelbereitstellung durch die Stadt Moers erfolgt unterjährig durch Auszahlungen der Stadt an die Schlosstheater Moers GmbH in monatlichen Raten von zuletzt 120.000 Euro. Die Restzahlung erfolgt im darauffolgenden Haushaltsjahr nach Feststellung des Jahresabschlusses und nach schriftlicher Anforderung durch die Gesellschaft.

Der endgültige Entwurf des Wirtschaftsplans wird anschließend dem Verwaltungsvorstand und dem Beteiligungsmanagement vorgelegt. Im Anschluss wird der Wirtschaftsplan dem Rat vorgelegt. Dieser beschließt den Wirtschaftsplan und weist den Vertreter bzw. die Vertreterin in der Gesellschafterversammlung an, in der Gesellschafterversammlung entsprechend abzustimmen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte das beschriebene Verfahren schriftlich regeln und in der o. g. Beteiligungsrichtlinie festhalten. Damit wäre die Einhaltung des Verfahrens auch in Zukunft verbindlich sichergestellt.

### **Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans**

Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird mithilfe des im Kapitel 2.4.2 beschriebenen Quartalsberichtswesens unterjährig überprüft. Dazu berichtet die Schlosstheater Moers GmbH standardisiert an das Beteiligungsmanagement, welches die Informationen anschließend auswertet und in Form eines Quartalsberichts dem Hauptausschuss zuleitet. Die dem Beteiligungsmanagement vorgelegten Informationen ermöglichen eine Prüfung der Einhaltung des Erfolgsplans, des Finanzplans sowie des Stellenplans. Im Fokus der Quartalsberichte an den Hauptausschuss steht insbesondere das prognostizierte Jahresergebnis zur Prüfung der Einhaltung des Erfolgsplans. Dazu werden mithilfe eines Plan-Prognose-Vergleichs die Abweichungen zwischen dem Planwert und der auf den Abschlussstichtag hochgerechneten Prognose dargestellt. Die Darstellung erfolgt auf Ebene der einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen analog des Erfolgsplans.

### **Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt. Der geprüfte Jahresabschluss wird anschließend dem Hauptausschuss zur Beratung vorgelegt. Dieser empfiehlt dem Rat daraufhin über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung entsprechend der Vorlage zu beschließen. Dabei wird die Vorlage für den Hauptausschuss und den Rat vom Beteiligungsmanagement erstellt. Somit ist sichergestellt, dass die städtische Sicht bereits in den Beschlussvorlagen berücksichtigt wurde. Der Rat beschließt daraufhin den Vertreter in der Gesellschafterversammlung anzuweisen, der Feststellung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung zuzustimmen. Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht weitestgehend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Moers ergeben.	92	E1.1	Die Stadt sollte verbindlich Standards im Bereich Beteiligungen festlegen, so zum Beispiel wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat. Dies könnte über einen PCGK und eine Beteiligungsrichtlinie geregelt werden.	93
			E1.2	Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken die Quartalsberichte der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zu erhalten und diese in das unterjährige städtische Berichtswesen integrieren.	94
			E1.3	Die Stadt Moers sollte das vorhandene unterjährige Berichtswesen ausbauen und die Enni Stadt & Service Niederrhein AöR dort einbinden.	95
			E1.4	Die Anforderungen an das Berichtswesen mit entsprechenden Regelungen sollten über einen Public Corporate Governance Kodex und eine Beteiligungsrichtlinie ausgestaltet werden. Es sollte auf eine Anerkennung dieser Regelungen über die zuständigen Gremien der Beteiligungen hingewirkt und in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen verankert werden.	95
F2	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Moers ergeben.	95	E2.1	Die Stadt Moers sollte die für diese Legislaturperiode noch ausstehende Schulung der Gremienvertreter und -vertreterinnen zeitnah nachholen. Damit kann sichergestellt werden, dass die Mandatsträger und -trägerinnen über die notwendigen Grundlagen zur Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen.	96
			E2.2	Die Stadt Moers sollte grundsätzlich zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen erstellen und diese auch den Gremienvertretern und -vertreterinnen des Rates zur Verfügung stellen. Nur so	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				ist sichergestellt, dass auch diese Vertreter und Vertreterinnen alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorhinein damit beschäftigen können.	
<b>Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen</b>					
F3	Die Stadt Moers nimmt durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements und die anschließende Kenntnisnahme bzw. Beschlussfassung im Rat angemessenen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR und der Schlosstheater Moers GmbH. Die ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR sollte zukünftig analog der anderen bedeutenden Beteiligungen Quartalsberichte erstellen.	100	E3.1	Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Anstalt und den hohen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, sollte die Stadt Moers darauf hinwirken, dass die ENNI Stadt & Service AöR analog der anderen bedeutenden Beteiligungen quartalsweise über die wirtschaftliche Entwicklung berichtet.	102
			E3.2	Die Stadt Moers sollte das beschriebene Verfahren schriftlich regeln und in der o. g. Beteiligungsrichtlinie festhalten. Damit wäre die Einhaltung des Verfahrens auch in Zukunft verbindlich sichergestellt.	103

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

#### Hilfe zur Erziehung

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Moers** sind ungünstig und die Stadt wird hierdurch belastet. Bei guter Steuerung der Hilfen müssen diese Umstände nicht zwangsläufig zu ungünstigen Ergebnissen und Positionierung im interkommunalen Vergleich führen.

Die Stadt Moers hat einen hohen Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Beeinflusst wird der hohe Fehlbetrag durch erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen. Maßgeblich für die Höhe der Aufwendungen sind die hohen Fallzahlen. Die Falldichte (Fälle je 1.000 Einwohner) ist insgesamt stark erhöht.

Die Aufwendungen je Fall über alle Hilfearten HzE sind unauffällig. Die günstige Positionierung ist auf den deutlich höheren Anteil ambulanter Fälle und damit einhergehender geringerer Anteil aufwandsintensiverer stationärer Hilfefälle als in den Vergleichsstädten zurückzuführen.

Bei den einzelnen Hilfearten sind keine Einzelhilfen auszumachen, die stärker als die anderen Hilfearten zu den erhöhten Aufwendungen je Einwohner oder die erhöhte Falldichte beitragen.

Vielmehr haben nahezu alle Hilfearten erhöhte Aufwendungen je Fall und erhöhte Falldichten im interkommunalen Vergleich.

Die ambulanten Hilfearten können nur bedingt differenziert betrachtet werden, da hier sowohl die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII enthalten sind, als auch viele Aufwendungen kumuliert unter den erzieherischen Hilfen und nicht detailliert hilfespezifisch erfasst werden. Die Vergleichsstädte konnten die ambulanten Hilfen nach § 41 SGB VIII in der Regel differenzieren. Dies kann die Positionierung beeinflussen.

Bei den stationären Hilfeplanfällen fällt der hohe Anteil der Heimerziehung und ein entsprechend geringer Anteil der Vollzeitpflege auf. Dieser Umstand belastet den Fehlbetrag, da die Heimerziehung die deutlich aufwandsintensivere stationäre Hilfe ist. Der im August 2018 gebildete Spezialdienst Pflegekinderhilfe zielt auf den Ausbau der Vollzeitpflege ab. Bisher, auch bedingt durch die erschwerten Rahmenbedingungen während der Coronapandemie, konnte der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Maßnahmen noch nicht erhöht werden.

Die Aufwendungen für die stationäre Unterbringung junger Volljähriger nach § 41 SGB VIII ist je Einwohner und je Hilfefall hoch. Die Falldichte der stationären Hilfen für junge Volljährige ist der Maximalwert im derzeitigen Vergleich. Die Ursachen sollten seitens der Stadt ermittelt und bewertet werden.

Die gpaNRW sieht in der Steuerung der Hilfen zur Erziehung und dem damit im Zusammenhang stehenden Fach- und Finanzcontrolling noch Optimierungsmöglichkeiten.

Der Fachbereich Jugend der Stadt Moers verfügt für die Hilfen zur Erziehung über keine schriftliche Gesamtstrategie mit Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen. In der Praxis wird die bedarfsgerechte und niederschwellige Hilfestellung in Moers in den Vordergrund gestellt. Die für präventive Maßnahmen entwickelte Zielkaskade kann als Grundlage dienen, eine Gesamtstrategie für den Bereich Hilfe zur Erziehung zu entwickeln. Hieraus ließen sich (messbare) Ziele definieren und über das Controlling Daten und Zahlen erheben, bewerten und in der Folge die Maßnahmen steuern.

Das unterjährige Finanzcontrolling basiert in Moers im Wesentlichen auf einem Abgleich zwischen den Planwerten des Haushalts und den Ist-Aufwendungen. Im Haushalt werden Kennzahlen unter dem Ziel Wirtschaftlichkeit dargestellt um den Status Quo abzubilden. Es wird nicht umfassend analysiert, wie und warum sich die Kennzahlen entwickelt haben. In den quartalsweisen Controllingberichten wird über die Finanz- und Falldaten berichtet. Hier werden Kennzahlen der ambulanten und stationären Hilfen dargestellt und aufgezeigt, wie sich diese unterjährig entwickelt haben. Die Ergebnisse werden ansatzweise interpretiert, gesteuert wird anhand der Ergebnisse bisher nicht.

Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug zielführend. In der Folge lassen sich die Ursachen für festgestellte Entwicklungen (Aufwendungen, Fallzahlen, Aufwendungen je Fall etc.) ermitteln. Die Stadt Moers sollte die vorhandene Datenbasis nutzen und erweitern. Informationen zur aktiven unterjährigen Steuerung können gewonnen werden.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls, inwiefern die gesetzten Ziele erreicht wurden. Die Informationen hierzu liegen in den Berichten der freien Träger vor, wurden bisher fallübergreifend jedoch nicht ausgewertet. Werden die Berichte der

freien Träger in Zukunft standardisiert, können die Informationen wie zum Beispiel Grad der Zielerreichung, Laufzeiten, Abbrüche oder trägerbezogene Ergebnisse fallübergreifend ausgewertet werden.

Die Stadt Moers beabsichtigt diese Daten mit weiteren Informationen zu verknüpfen und künftig die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erfassen und zu messen. Werden Finanz- und Fachcontrolling mittels Kennzahlen verknüpft, können sich Wirkungszusammenhänge offenbaren und zukünftig gestaltet werden.

Die Aufgabenerledigung ist in Moers dezentral organisiert. Die Zuständigkeiten und Abläufe der Prozesse im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD, in Moers in den Sozialraumteams) sind in entsprechenden Fachstandards definiert, beschrieben und visualisiert. Ergänzt werden diese Fachstandards durch weitere Standards der Pflegekinderhilfe und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH).

Die Stadt sollte die Fachstandards um Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen bewilligter Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, ergänzen.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>15</sup> 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 analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

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

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

<sup>15</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

### 3.3 Strukturen

- Die Stadt Moers hat mit einer hohen Kinderarmut und erhöhten Anteilen bei den alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften und bei der Jugendarbeitslosigkeit belastende strukturelle Voraussetzungen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Moers** ist dem Jugendamtstyp 8 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>16</sup> zugeordnet, dies sind Städte mit über 50.000 Einwohner und einer hohen Kinderarmut.

Insgesamt siebzehn kreisangehörigen Kommunen über 50.000 Einwohner befinden sich in dieser Kategorie, elf weitere Städte haben eine sehr hohe Kinderarmut (Klasse 7). Die hohe Kinderarmut in Moers kann die Ergebnisse der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich belasten. Maßgeblich bleibt gleichwohl die Steuerung der Hilfe zur Erzielung.

#### 3.3.1 Strukturkennzahlen

##### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Moers im Jahr 2020

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	18,77	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	4,10	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,64	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35

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

Kennzahlen	Moers	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbil- dender Schulen in Prozent	5,00	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und ihre Familien sind die potenziellen Adressaten der Hilfen zur Erziehung. Die gpaNRW bildet für die Analysen im Rahmen dieser Prüfung unterschiedliche Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (sog. Jugendeinwohner) ab. Der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung liegt in **Moers** unterhalb des 1. Viertelwertes. Dies kann sich rechnerisch belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen der aktuellen Prüfung auswirken.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist mit 4,10 Prozent höher als in der Vielzahl der Vergleichskommunen. Dreiviertel der Vergleichskommunen haben eine geringere Jugendarbeitslosigkeit. Sie betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen zwar nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Gleichwohl kann sich eine erhöhte Jugendarbeitslosigkeit negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und den Umfang der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug (Sozialhilfe) auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich dieser Umstand deutlich.

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II ist in Moers höher als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Der höhere Anteil kann sich negativ auswirken und zu einer höheren Fallbelastung und höheren Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung führen.

Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss ist in Moers vergleichsweise gering und positioniert sich unter dem Median.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

#### → Feststellung

In Moers gibt es keine differenzierte sozialräumliche Auswertung oder eine differenzierte Einteilung nach Quartieren für das Stadtgebiet. Durch die dezentrale Organisation arbeitet der ASD gleichwohl sozialräumlich. Dies sollte in Zukunft durch spezifische sozialräumliche Auswertungen unterstützt und gesteuert werden.

Die einzelnen Problemlagen/Brennpunkte im Stadtgebiet sind sowohl dem Fachdienst Jugend als auch auf gesamtstädtischer Ebene in **Moers** bekannt.

Es liegen keine konkreten und messbaren Zahlen für eine dezidierte sozialräumliche Planung vor. Gleichwohl ist es für die Stadt Moers offenkundig, dass es in den bekannten Brennpunkten eine Verdichtung bei der Anzahl an Hilfeplanfällen gibt.

Die Sozialraumteams sind durch die dezentrale Organisation näher vor Ort und mit den freien Trägern eng vernetzt. Gleichzeitig werden in den betreffenden Teilen des Stadtgebietes Jugendzentren oder ein Bürgerzentrum (Projektstatus) aufgebaut. Insofern sind die Abläufe in den Sozialen Diensten sozialräumlich orientiert. Präventive Angebote werden für diese Gebiete verstärkt geplant und organisiert.

Grundsätzlich sollte die Stadt Moers die allgemeinen Strukturdaten kennen und analysieren. Die sozialräumlichen Auswertungen zeichnen gemeinsam mit den HzE Fällen und deren Entwicklung ein umfassendes sozialräumliches Bild und liefern steuerungsrelevante Informationen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die sozialräumliche Arbeit mit sozialräumlicher Auswertung verknüpfen. Über analysierte Entwicklungen der Sozialräume, Fälle und Strukturen lassen sich steuerungsrelevante Informationen gewinnen. Gleichsam können präventive Maßnahmen sozialräumlich geplant und organisiert werden.

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Moers hat eine Vielzahl von präventiven Angeboten für alle Altersgruppen und ist damit bereits breit aufgestellt. Eine zentrale Steuerungsstelle entwickelt diese Angebote stetig weiter und baut bestehenden Vernetzungen aus.

*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.*

Prävention ist für die **Stadt Moers** eine zentrale Zukunftsaufgabe und bedeutet für die Stadt vom Kind her zu denken<sup>17</sup>.

Die Stadt Moers gehörte ab 2012 zu den Modellkommunen des Projektes „Kein Kind zurücklassen“ der damaligen Landesregierung. Aus diesem und den Folgeprojekten entwickelten sich strategische Zielrichtungen, um Angebote zu erfassen, zu verknüpfen und Netzwerke zu gestalten.

In Moers wurde eine Steuerungsgruppe Prävention eingerichtet. Mit der Steuerungsgruppe wird das Ziel verfolgt, alle vorhandenen Angebote aufeinander abzustimmen und miteinander zu verbinden. Familien, Kindern und Jugendlichen sollen passgenaue und aufeinander abgestimmte Unterstützungsangebote gemacht werden<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> vgl. Kommunale Zielkaskade 2019 der Stadt Moers

<sup>18</sup> vgl. § 2 Geschäftsordnung Steuerungsgruppe Prävention

Grundsätzliche sollen die Angebote niederschwellig, biografie- und lebenslagenorientiert sein<sup>19</sup>. Die Steuerungsgruppe summierte unter einer Zielkaskade die strategischen Ziele, die sich gliedern in:

- Beratung und Unterstützung
- Gesundheit
- Strukturen
- Kooperation

Diese strategischen Ziele sollten mit Teilzielen/Projekten angereichert bzw. verknüpft werden. Die Idee ist, ein kommunale präventive Gesamtsystem zu schaffen. Dieses Konzept wird von allen Beteiligten mitgetragen. Durch die Coronapandemie traten jedoch andere Tätigkeiten in den Vordergrund und die Ablauforganisation ließ ein strukturiertes Weiterarbeiten der Projektgruppe nicht zu. In 2022 will die Stadt Moers die Fäden hier wiederaufnehmen.

Das Kinder- und Jugendbüro (10.0.1 Kinder- und Jugendarbeit) übernimmt die Fachberatung für die gesamtstädtische offene Kinder- und Jugendarbeit, schließt Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern und gewährt entsprechend Zuschüsse.

Die Präventionskette ist in Moers als ineinandergreifendes Baukastensystem konzipiert, deren Angebote verzahnt und aufeinander abgestimmt sind. Die Angebote reichen von der vorgeburtlichen Versorgung bis zum Eintritt in die Schule. Die Stadt und die freien Träger planen, die Angebote stetig zu erweitern, zu ergänzen und auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Perspektivisch soll die Präventionskette bis zum Übergang Schule/Beruf ausgebaut werden.

Die präventiven Angebote finden dabei in Kooperation mit den freien Trägern statt. Auch strategisch arbeiten die lokalen Akteure im Netzwerk gemeinsam an der Idee, die Situation von Familien, Kindern und Jugendlichen zu verbessern und das gelingende Aufwachsen aller Kinder bestmöglich zu unterstützen.

Auf den Internetseiten<sup>20</sup> der Stadt Moers findet sich neben den stadt eigenen Projekten auch der Verweis auf das Familienportal<sup>21</sup>, in welchem die Angebote der Stadt und freier Träger (rund um Schwangerschaft und Geburt, ärztliche Versorgung, Kinderbetreuung, Elterntreffs, Spielgruppen u.a.) aufgeführt werden.

Für die Kinder- und Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit betreibt die Stadt Moers vier offene Einrichtungen für Kinder und ein Jugendzentrum, außerdem ist ein Spielmobil im Einsatz. Dazu gibt es noch viele jugendpflegerische Maßnahmen/Projekte die einrichtungsübergreifend in Kooperation zwischen Stadt und freien Trägern angeboten werden, wie z.B. Seifenkistenrennen, Jugendkulturfestival MOVE! meets OKJA u.a.

<sup>19</sup> vgl. Leitfaden Prävention der Stadt Moers

<sup>20</sup> <https://www.moers.de/de/generationen/eltern-fruehe-hilfen/>

<sup>21</sup> <https://www.guterstart.nrw.de/moers.suche>

An weiteren Netzwerken mit präventivem Charakter ist die Stadt Moers beteiligt. Hierbei handelt es sich um

- Netzwerk Frühe Hilfen Stadt Moers
- Netzwerk Kinderzukunft
- Netzwerk Frühe Hilfe Kreis Wesel
- Jugendberufsagentur Jobcenter

Über die Netzwerke Frühe Hilfen sieht die Stadt ein Frühwarnsystem eingerichtet, welche im Sinne der Definition des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen frühzeitig Gefährdungslagen identifiziert und über präventive Maßnahmen auffängt. Alle Institutionen und Träger im Bereich der Frühen Hilfen sind eingebunden.

Drei Erziehungsberatungsstellen im Stadtgebiet der Stadt Moers (davon eins in Trägerschaft des Kreises Wesel, zwei von freien Trägern) runden die präventiven Angebote ab. Über die Erziehungsberatung soll Bedarfen niederschwellig begegnet werden, bevor ein Bedarf nach dem SGB VIII entsteht.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

- Der Fachdienst 10.1 – Soziale Dienste – vereint aus den hier betrachteten Themenfeld Hilfen zur Erziehung in Moers den Spezialdienst „Adoption/Pflegekinderdienst“ sowie die Sozialraumteams Nord, Ost und Mitte/Süd unter einem gemeinsamen Dach. Die Aufgabenerledigung ist in Moers dezentral organisiert. Dies betrifft sowohl die Tätigkeiten des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) als auch der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH).

In der **Stadt Moers** ist der Fachbereich 10 – Jugend – dem Dezernat II zugeordnet. Auch der Fachbereich 9 – Schule und Sport – ist diesem Dezernat zugeordnet. Da zwischen dem Bereich Jugend und dem Schulverwaltungsamt Schnittmengen bestehen, können durch die gemeinsame organisatorische Zuordnung Synergien bei den Arbeitsabläufen und Kommunikationswegen entstehen.

Der Fachbereich 10 - Jugend ist in drei Fachdiensten unterteilt. Hierbei handelt es sich um

- Fachdienst 10.1 – Soziale Dienste
- Fachdienst 10.2 – Verwaltung
- Fachdienst 10.3 – Kindertagesbetreuung

Darüber hinaus sind Stellen für Querschnittsangelegenheiten, Qualitätsmanagement und Jugendhilfeplanung sowie die Kinder- und Jugendarbeit direkt der Fachbereichsleitung zugeordnet.

Der Fachdienst 10.1 – Soziale Dienste – gliedert sich in die Jugendgerichtshilfe, drei Sozialraumteams (Nord, Ost, Mitte/Süd) und den Spezialdienst Adoption und Pflegekinderdienst. Durch die Bildung eines Spezialdienstes wird der Fokus auf die Vollzeitpflege bei den der stationären Hilfen unterstrichen.

Die Hilfen zur Erziehung sind dezentral organisiert. In den Sozialraumteams finden sich ASD und WJH wieder. Die WJH ist in jedem Sozialraumteam mit Stellenanteilen repräsentiert. Darüber hinaus befinden sich im Fachdienst 10.2. - Verwaltung weitere Stellenanteile für die Heranziehung.

In den Sozialraumteams werden durch die Stellenanteile der WJH die örtliche und sachliche Zuständigkeit sowie die Rechnungen der Leistungsanbieter gemeinsam geprüft. Die WJH ist außerdem zuständig für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Diese werden jedoch nicht in den Sozialraumteams, sondern zentral über den Fachdienst Verwaltung (10.2) und die dortigen Stellenanteile der WJH bearbeitet.

Bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung bestehen erhöhten Anforderungen an die Kommunikation zwischen den Organisationseinheiten und den beteiligten Mitarbeitern.

Für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer wurde ein Vertiefungsgebiet geschaffen, welches im Sozialraumteam Ost integriert ist. Da sich die Fallarbeit strukturell nicht wesentlich von den Tätigkeiten des ASD unterscheidet, verblieb die Tätigkeit im Team. Da gleichwohl Spezialwissen erforderlich ist, wurde dieses Vertiefungsgebiet geschaffen. Aufgrund der Größenordnung war eine Aufteilung auf alle Sozialraumteams organisatorisch nicht sinnvoll. Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt durch den Fachdienst 10.2 Verwaltung.

Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII findet zum Zeitpunkt der Prüfung die Ausschreibung und Personalbesetzung von Inklusionsfachkräften zur Fachberatung statt. Die Stadt Moers erhofft sich hierdurch eine vertiefte Fachlichkeit und die notwendige Qualität in der Aufgabenerledigung, um die bestehenden Anforderungen besser umzusetzen. Auch Inklusionskonzepte und mögliche Poolösungen sollen durch diese Stellen vorbereitet werden. Die Stellen der Inklusionsfachkräfte sind direkt der Leitung des Fachdienst 10.1 - Soziale Dienste zugeordnet und bilden neben § 35a SGB VIII auch noch Aufgaben nach dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) ab.

Spezialdienste ermöglichen es, abseits vom Alltagsgeschäft besonderes Augenmerk auf die Abläufe und Besonderheiten einzelner Aufgaben oder Segmente zu legen. Durch die Bündelung der Aufgaben ist eine Spezialisierung möglich, die für die Aufgabenerledigung auch notwendig erscheint.

Gerade den Bereichen „Eingliederungshilfe“ und „Vollzeitpflege“ werden die Mitarbeiter neben den täglichen Herausforderungen ohne Spezialdienst kaum mehr gerecht. Auch können nicht sämtlichen Mitarbeiter des ASD vollumfänglich Spezialwissen dieser Bereiche in dem Maße erwerben, in dem es für die Aufgabenerledigung unabdingbar ist.

Die Stadt Moers hat sich zwar gegen einen vollumfänglichen Spezialdienst nach § 35a SGB VIII entschieden, da ein solcher dem Selbstverständnis nach den ganzheitlichen Blick erschweren würde. Die Problemlagen und Bedarfe sieht die Stadt Moers durch die ganzheitliche Aufgabenerledigung in den Sozialraumteams besser erfasst und gedeckt. Gleichwohl sind die Prozesse nach § 35a SGB VIII als Vertiefungsgebiet definiert. Je Sozialraumteam sind auf diese Tätigkeiten spezialisierte Mitarbeiter zuständig und werden künftig durch die Fachberatung unterstützt.

Die baldige Fachberatung für die Themenfeld Eingliederungshilfe und BTHG kann für Moers einen wichtigen und zielführenden Beitrag für die Aufgaben und ganzheitliche Betrachtung bieten und die vielerorts in einem Spezialdienst vorhandenen zusätzlichen Kenntnisse sämtlichen Beteiligten zugänglich machen.

Die Fach- und Dienstaufsicht obliegt den Teamleitungen der Sozialraumteams.

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

Entsprechende Arbeitsgemeinschaften bestehen in Moers für die Hilfen zur Erziehung, die Kindertagesbetreuung und die offene Kinder- und Jugendarbeit. Weitere Arbeitskreise bestehen auf Ebene des Kreises und mit dem Landschaftsverband Rheinland (LVR). Daneben hat der Fachbereich Jugend Kontakte zu allen Akteuren im Stadtteil, wie z.B. freie Träger, Vereine etc.

Auch besteht eine öffentlich-rechtliche Leistungsvereinbarung zwischen den Städten Moers, Rheinberg und Kamp-Lintfort. Für diese Städte übernimmt Moers die Adoptionsvermittlung. Gemeinsam mit diesen Städten und dem Caritas Verband wird die Bereitschaftspflege organisiert und belegt.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → Feststellung

Die Stadt Moers verfügt über keine verschriftlichte Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung. Eine Zielkaskade für präventive Angebote sowie ein Präventionsleitfaden sind vorhanden. Die im Präventionsleitfaden definierten strategischen Ziele könnten mit Daten und Kennzahlen angereichert werden. Für die Hilfen zur Erziehung sollte eine Gesamtstrategie entwickelt werden.

*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.*

Eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe besteht in **Moers** nicht. Zwar hat der Fachbereich Jugend strategische Ziele für den Aufgabenbereich vor Augen, bisher fehlt

es jedoch an einem Zusammenschluss unter einem gemeinsamen Dach bzw. in einem gemeinsamen Strategiepapier.

Die Zielkaskade, die zuletzt in 2019 visualisiert, aufgrund der Coronapandemie jedoch nicht weiter ausgestaltet wurde, bezieht sich bislang insbesondere auf die präventiven Angebote. Auch hat die Stadt Moers einen Leitfaden Prävention entwickelt, in welchem fachliche Grundprinzipien der präventiven Arbeit definiert werden.

Nach Aussage des Fachbereichs werden in den kommenden fünf Jahren insbesondere folgende strategischen Ziele der Hilfen zur Erziehung verfolgt:

- Inklusion/ inklusive Kinder- und Jugendhilfe
- Kinderschutzverfahren aktualisieren (durch evaluierte Forschungsergebnisse)
- Qualitätsentwicklung aufbauen
- Fachcontrolling aufbauen

#### → **Empfehlung**

Die in der Steuerungsgruppe Prävention erstellte Zielkaskade (derzeit für 2019) könnte als Grundlage dienen, um in Abstimmung mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu entwickeln. Die präventive Zielrichtung der Zielkaskade könnte entsprechend erweitert werden. Die hierin bestehenden strategischen Ziele können dann mit den aus der Gesamtstrategie abgeleiteten Zielen der Hilfen zur Erziehung verknüpft werden. Um zu messen, ob die Ziele erreicht werden konnten, bietet es sich an, Kennzahlen zu definieren, die als Indikatoren dienen.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → **Feststellung**

Für ein Finanzcontrolling stehen Daten und Zahlen zur Verfügung. Moers verfügt über ein Berichtswesen. Die Steuerung über diese Datenbasis findet bisher nur eingeschränkt statt und basiert im Wesentlichen auf dem Abgleich zwischen den Planwerten des Haushalts und den Ist-Aufwendungen.

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

Das Finanzcontrolling im Bereich Hilfen zur Erziehung obliegt bei der **Stadt Moers** dem Fachdienst 10.2 Verwaltung und hier den Controlling Mitarbeitern im Team 10.2.1 Servicedienst.

Unterjährig werden die Haushaltszahlen durch die Controlling Mitarbeiter abgeglichen und ausgewertet. Eine Steuerung mittels Zielen und Kennzahlen findet nach Aussage des Fachbereichs nicht statt. Die Veränderungen der jährlichen Aufwendungen werden auf Basis der Haushaltsdaten analysiert.

Die Zahlen fließen in den quartalsweisen Controllingberichten ein welcher über die Finanz- und Falldaten berichtet. Hier werden Kennzahlen der ambulanten und stationären Hilfen dargestellt und aufgezeigt, wie sich diese unterjährig entwickelt haben. Die Ergebnisse werden ansatzweise interpretiert.

In einem jährlichen Controlling-Abschlussbericht wird über die Finanz- und Falldaten der Bereiche Hilfe zur Erziehung, Unterhaltsvorschuss und Tagespflege sowie den Kindertageseinrichtungen berichtet.

Neben dem Abgleich der Finanzdaten und der Entwicklung der Fallzahlen werden die Fallzahlen bezogen auf die einzelnen Hilfeformen und teilweise Hilfearten dargestellt und aufgezeigt, wie sie sich von Beginn bis zum Ende des Jahres unterscheiden. Dabei werden nicht nur absolute Zahlen dargestellt, sondern auch Kennzahlen gebildet wie z.B. die Kosten je Fall zum 01.01. und zum 31.12. eines Jahres.

Darüber hinaus werden im Jahresabschluss zu jedem Produkt Ziele/Erwartungen formuliert, mit Indikatoren/Schlüsselzahlen verbunden und das Ergebnis des Jahres dem Planwert gegenübergestellt.

Bei den Zielen/Erwartungen für die Hilfen zur Erziehung (Produkt 060301) handelt es sich um:

- Familien mit Bedarf erhalten eine geeignete und notwendige HzE
- Fälle mit HzE werden möglichst wieder unabhängig von HzE
- Angemessener Leistungsumfang
- Vergleichswerte HzE Bericht
- Wirtschaftlichkeit

Zu diesen Zielen/Erwartungen werden Indikatoren/Schlüsselzahlen beschrieben und dargestellt. Hierbei handelt es sich zunächst um absolute Zahlen. Für das Ziel Wirtschaftlichkeit werden Kennzahlen gebildet. Hierbei handelt es sich um:

- Kosten HzE je Einwohner (0 bis unter 21 Jahre) (ambulant, stationär)
- Anteil der Kosten nach § 35 a SGB VIII
- Rückeinnahmequote (Erlöse aus Heranziehungen)
- Kostendeckungsgrad der Heranziehung

Darüber hinaus werden im Produkt 050702 Soziale Stadt absolute Hilfezahlen sowie der prozentuale Anteil an den jugendeinwohnern dargestellt.

Die Daten und Informationen aus dem Controllingberichten wie auch aus den Jahresabschlüssen werden nicht zur (unterjährigen) Steuerung verwendet, sondern zeigen auf, wie sich die Fallzahlen etc. entwickelt haben und welche Auswirkungen dies finanziell hat. Es wird ein Status Quo abgebildet und jährlich fortgeschrieben.

Das Finanzcontrolling ist insofern ein Abgleich mit dem genehmigten Haushalt und derzeit mehr Berichtswesen als Steuerungsinstrument.

Mit den vorgenommenen Soll-Ist-Vergleichen für die Aufwendungen und mit den Auswertungen der Fallzahlenverläufe hat der Fachdienst Soziale Dienste das Finanzcontrolling auf den Weg gebracht. In Zukunft sollten Kennzahlen und Ziele gebildet und weiter ausformuliert werden, damit das Finanzcontrolling auch unterjährig als Steuerungsinstrument nutzbar ist.

Die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung sind in Moers in den letzten Jahren teilweise gestiegen, die Aufwendungen und Fallzahlen sind hoch. Auch deshalb ist es hilfreich, ein umfassendes Finanzcontrolling zu etablieren und mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen, Maßnahmen und Gegebenheiten zu evaluieren.

Steuerungserfolge lassen sich über Kennzahlen und deren Entwicklung abbilden. Entsprechende Daten und Kennzahlen ermöglichen ein unterjähriges Controlling und Zeitreihenvergleiche und damit mehr Transparenz. So kann das Jugendamt nicht nur die Frage beantworten, wie sich z.B. die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung entwickeln, sondern erhält auch Informationen über die Entwicklung der Aufwendungen je Fall, je Einwohner, differenziert nach Hilfearten. Die bestehenden Gründe können betrachtet und bewertet werden. Insbesondere kann auch die Frage beantwortet werden, inwiefern die Ergebnisse steuerbar und damit durch die Stadt beeinflussbar waren und wo evtl. Gründe bestanden, die nicht gestaltbar waren.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die bestehenden Controllingmechanismen und –berichte/-darstellungen zu einem Steuerungsinstrument weiterentwickeln. Neben den vorhandenen Daten könnten auch die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Zusätzlich zum Vergleich von Plan- und Ist-Werten bietet es sich an, sowohl Fall- und Finanzdaten und Kennzahlen im Zeitverlauf abzubilden. Auch diese Darstellung ist in manchen Bereichen bereits vorhanden, kann aber noch erweitert werden.

Die Stadt Moers war als Modellkommune eine der ersten Städte, die für die Strategiekarte Hilfen zur Erziehung der Bertelsmann Stiftung Daten zur Verfügung stellten. Die Strategiekarte soll dabei Daten der amtlichen Statistik und weitere, durch die Stadt zu liefernde Daten (z.B. Personaldaten, Daten zu Einwohnerzahlen u.ä.), miteinander verknüpfen, Kennzahlen abbilden und zur Steuerung genutzt werden.

Zu Beginn dieses Projektes wurde die Datenqualität bei der Stadt Moers deutlich verbessert, um aussagekräftige Daten an den Dienstleister melden zu können. Als Instrument der Steuerung dienen die Ergebnisse der Strategiekarte bislang noch nicht. Die städtischen Daten der letzten zwei Jahre werden zum Zeitpunkt der Prüfung noch aufgearbeitet und der Stadt seitens der Bertelsmann Stiftung im Nachgang zur Verfügung gestellt. Ob und inwiefern die Daten in Zukunft direkt die Steuerung unterstützen werden, ist noch nicht bewertbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte prüfen, ob sich die Daten der Strategiekarte künftig zur Steuerung nutzen lassen. Durch fortgeschriebene Kennzahlenwerte lassen sich Entwicklungen ablesen. Diese Entwicklungen sollten evaluiert werden und Ursachen ermittelt werden. Hierüber ließen sich ggf. Informationen für die Steuerung filtern.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Moers wird künftig die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall und trägerbezogen auswerten. Bislang wird noch kein Zielerreichungsgrad ermittelt. Fallübergreifend findet derzeit noch kein Fachcontrolling statt.

*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.*

Ein strukturiertes Fachcontrolling ist in **Moers** geplant. Es soll es bei der Fachdienstleitung 10.1 Soziale Dienste angesiedelt sein, sowie bei den Teamleitungen der Sozialraumteams. Über die einzuhaltenden Fachstandards aus den entsprechenden Dokumenten für den ASD, die WJH und die Pflegekinderhilfe findet es aus Sicht der Stadt Moers zwar statt, es ist aber nicht als strukturierter und dokumentierter Prozess angelegt.

Das Fachcontrolling kann durch die Strategiekarte der Bertelsmannstiftung unterstützt werden, da diese für das Fachcontrolling maßgebliche Informationen zu Steuerungszwecken entsprechend aufbereitet.

Die Zielerreichung und damit die Wirksamkeit von Maßnahmen wird für den Einzelfall im Rahmen der Hilfeplanung betrachtet und bewertet. Dies erfolgt durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachdienstes. Es bestehen keine festgelegten Standards oder Prozessschritte oder eine quantifizierbare Messung der Zielerreichung oder Wirksamkeit.

Die Stadt Moers plant, ein Qualitätsmanagement, um Leistungskataloge festzulegen und mittels Indikatoren zu messen. Mit den freien Trägern plant die Stadt Moers in der Folge regelmäßige Qualitätsdialoge zur Wirksamkeit von Maßnahmen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeiten in Moers im Rahmen der Hilfe kontinuierlich mit Zielen. In welchem Umfang die konkreten Ziele erreicht wurden, wird nicht gemessen. Zwar findet der bilaterale Austausch zur Zielerreichung statt, aber konkrete Abweichungsanalysen, Gegenmaßnahmen o.ä. werden nicht erstellt.

In Zukunft soll die Wirksamkeit „vom Kind her gedacht“ den Fokus in Moers bilden. Auch kann sich die Stadt Moers vorstellen, Auswertungen neben Hilfeplanfällen auch auf Träger zu beziehen, um diese als Entscheidungsgrundlage bei der Trägersauswahl zu verwenden und in Qualitätsdialoge mit den Trägern einzusteigen.

Die Wirksamkeitsgrad einer Hilfe wird in Moers noch nicht abschließend durch Stadt, Hilfeempfänger und freien Träger anhand der Zielerreichung mit Hilfe eines Instrumentes oder eines Zie-

lerreichungsgrades ermittelt/gemessen. Zwar erfolgt dies im bilateralen Austausch und im Rahmen des Hilfeplangespraches und eine Hilfeform kann bei Bedarf frühzeitig angepasst werden. Jedoch ist dies nicht standardisiert oder objektiviert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte in Instrument entwickeln, um die Zielerreichung messbar zu machen. Denkbar wäre z.B. eine prozentuale Einschätzung durch den Leistungsempfänger, den Träger und die ASD Fachkraft. (Zielerreichungsgrad). Die Zielerreichungsgrade können fallübergreifend zusammenfließen und ausgewertet werden. Bei außerplanmäßig beendeten Hilfen durch den Leistungsempfänger sollte die Stadt Moers die Gründe für den Abbruch erfassen und fallübergreifend auswerten.

Die Laufzeiten der Hilfen, getrennt nach Hilfearten und/oder Leistungsanbietern, werden in Moers bislang nicht ausgewertet. Zwar konnte die Stadt Laufzeiten und Verweildauern ermitteln. Sie werden aber nicht zur Steuerung genutzt. Die Anzahl von Fachleistungsstunden ist nicht begrenzt. In der Vergangenheit war dies der Fall, es wurde jedoch wegen mangelnder Effektivität zurückgenommen.

Werden Fachleistungsstunden begrenzt, so sollten diese realistisch begrenzt und ggf. variabel an den Erfahrungen und Ergebnissen ausgerichtet und kontinuierlich angepasst werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sich die mit dieser Maßnahme verfolgte Absicht ins Gegenteil verkehren könnte (erhöhter Verwaltungsaufwand ohne Zugewinn bei der Wirtschaftlichkeit). Für sehr kostenintensive Fälle könnte die Freigabe durch die Fachdienstleitung vorgesehen sein.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der Fachleistungsstunden sollte begrenzt werden. Wird diese vorgesehene Anzahl (ggf. nach Hilfeart differenziert festgelegt) überschritten, erfolgt ein zusätzlicher Prozessschritt zur Steuerung und die nächsthöhere Entscheidungsebene wird eingebunden. Alternativ reicht eine spezifische Begründung in der Fachsoftware.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Stadt Moers hat für die Hilfen zur Erziehung Zuständigkeiten, Standards und Prozesse in Fachstandards und entsprechenden Dokumenten hinterlegt. Der Fallverlauf wird elektronisch dokumentiert. Der Ausbau der elektronischen Möglichkeiten hin zur vollumfänglichen elektronischen Fallakte wäre wünschenswert.

*Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).*

*Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.*

Die **Stadt Moers** setzt folgende Fachstandards ein:

- Fachstandards ASD
- verschiedene Prüfschemata nach § 35a SGB VIII
- Prozessbeschreibung HzE-WJH
- Fachstandard Pflegekinderhilfe Moers

Die Fachstandards des ASD gliedern sich in Kernprozesse und Teilprozesse. Die Kernprozesse sind in Form von Flussdiagrammen visualisiert. Ein Kernprozess besteht aus mehreren Teilprozessen. Diese sind nach dem jeweiligen Flussdiagramm in Tabellenform beschrieben. Sie beinhalten die Ziele/Ergebnisse, die Verfahrens- und Bearbeitungsschritte (Aktivitäten), die beteiligten Stellen und Schnittstellen, verweisen auf Instrumente sowie zu verwendende Formulare, schätzen den Zeitbedarf und benennen Fristen.

Der Teilprozess 1b der Fachstandards ASD der Stadt Moers betrifft die Klärung des Hilfebedarfs § 35a SGB VIII. Dieser Teilprozess wird durch weitere Prüfschemata für den Antrag nach § 35a SGB VIII vervollständigt.

Für die WJH gibt es keine eigenen Fachstandards. Gleichwohl werden die Prozesse in der Datei „Prozessbeschreibung HzE-WJH“ beschrieben. Hier werden die Tätigkeiten auch zwischen ASD und WJH abgegrenzt. Es werden drei Prozesse beschrieben, P1 Start (inklusive P1a Kostenerstattungsanspruch), P2 Zahlung, P3 weitere Bearbeitung. Die Prozesse werden nicht visualisiert oder weiter konkretisiert. Angesichts des Komplexitätsgrades erscheinen die Beschreibungen hinreichend.

Die Fachstandards für die Pflegekinderhilfe der Stadt Moers wurden in 2016 erstellt und gelten weiter fort. Unter anderem beschreiben sie die Ausprägungen/Leistungen der Vollzeitpflege, stellen interne Kooperationen/Schnittstellen dar und beschreiben die Phasen der Vollzeitpflege mit den zugehörigen Tätigkeiten. In der „Handreichung Pflegekinder“ werden die Tätigkeiten ebenfalls aufgenommen und konkretisiert. Checklisten und Vordrucke für die Hilfepläne stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung.

Alle Arbeitsschritte von Antragsbearbeitung, über Hilfeplanverfahren bis hin zur Bewilligung bzw. Beendigung werden über die Jugendamtssoftware abgedeckt.

Eine elektronische Aktenführung gibt es nicht. Die Vordrucke werden zwar fallbezogen gespeichert, aber zusätzlich noch für die Fallakte in Papierform ausgedruckt. Weitere Unterlagen, wie beispielsweise fallbezogene Mails oder allgemeiner Schriftverkehr mit den Eltern werden nicht in den elektronischen Fallverlauf eingepflegt.

Auch fallbezogene Mails und allgemeiner Schriftverkehr sollte in den elektronischen Fallverlauf eingepflegt werden können. Eine elektronische Aktenführung ermöglicht ein weitestgehend standortunabhängiges Arbeiten. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass ein entsprechend aufgestelltes Jugendamt vorteilhaft ist.

Neben den Fachstandards ASD, Pflegekinderhilfe und der Prozessbeschreibung WJH bestehen weitere verschriftliche Handreichungen, Vorgaben und Standards (z.B. die Handreichung Pflegekinder, Prüfschemata § 35a SGB VIII, Instrument zur Einschätzung der Risiken und Erfolgchancen Rückführung u.a.).

Durch regelmäßige Besprechungen, schriftliche Hinweise und die Teamleitungen ist gewährleistet, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit diesen Regelungen vertraut sind.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

#### → Feststellung

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist in Moers verbindlich durch die Fachstandards geregelt und in Kern- und Teilprozessen beschrieben und abgebildet. Die Laufzeiten und Fachleistungsstunden der Hilfen sind in Moers nicht begrenzt.

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

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

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

- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Das Hilfeplanverfahren ist bei der **Stadt Moers** als Teilprozess der Fachstandards ASD beschrieben und visualisiert. Dazu wird die Handreichung „kindgerechte Hilfeplangespräche“ als Leitfaden für die Gespräche mit den betroffenen Klienten verwendet. Die oben beschriebenen Prozessschritte sind in Moers vorgesehen.

In Moers besteht ein zweistufiges Verfahren um den Hilfebedarf zunächst festzustellen und in der Folge zu gewähren. Hierzu bedient sich die Stadt zweier Gesprächsstandards, der kollegialen Beratung und dem Fachgespräch.

Im Rahmen der kollegialen Beratung wird der erzieherische Bedarf und die geeigneten und erforderlichen Hilfen reflektiert und erörtert. Im Nachgang findet das Fachgespräch zwischen fallverantwortlicher Fachkraft, WJH und ASD Leitung statt, in welcher die Leistungsanbieter ausgewählt werden und der Hilfeplan vor wirtschaftlichen und pädagogischen Aspekten hinterfragt und abgewogen wird.

Die Teilnahme der WJH an der kollegialen Beratung ist nicht vorgesehen. Die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit obliegt laut Prozessbeschreibungen nicht der WJH sondern dem ASD.

In der kollegialen Beratung wird der Hilfebedarf des Einzelfalles festgestellt. Diese Beratung erfolgt in den Sozialraumteams mit den Sozialarbeitern/pädagogischen Mitarbeitern. Es handelt sich um die fachliche Einschätzung des Falles und um die Bedarfsfeststellung. Die kollegiale Beratung findet im ASD wie auch im Pflegekinderdienst (PKD)/Adoption regelmäßig und bei Bedarf statt. Die Teilnahme der WJH an der kollegialen Beratung ist nicht vorgesehen.

In dem auf die kollegiale Beratung folgenden Fachgespräch wird die wirtschaftliche Seite der Hilfe betrachtet. Hier kommt der zuständige Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe aus dem Sozialraumteam, die fallverantwortliche Fachkraft und die Leitungskraft zusammen. Wirtschaftliche Aspekte werden im Fachgespräch besprochen und im Rahmen der Hilfestellung berücksichtigt. Bei Verlängerungen von Hilfen gibt es immer ein Fachgespräch.

Die verbindliche schriftliche Leistungsentscheidung trifft die fallverantwortliche Fachkraft. Wirtschaftliche Aspekte werden nach Aussagen der Stadt Moers soweit möglich in die Entscheidung einbezogen. Die Laufzeiten oder die Anzahl der zu gewährenden Fachleistungsstunden sind nicht begrenzt. Eine Kostenhierarchie gibt es nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen bewilligter Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen und Kostenhierarchien festlegen.

Die fallführende Fachkraft überprüft, ob die Vereinbarungen, Termine und Ziele des Hilfeplanverfahrens eingehalten wurden und dokumentiert diese. Hilfepläne werden in der Regel nach

sechs Monaten fortgeschrieben, bei Bedarf auch früher. Die Berichte der Träger sind bislang noch nicht standardisiert. Durch einheitliche Standards für die Berichtspflichten der freien Träger können Kerninformationen über den jeweiligen Hilfefall übersichtlich zur Verfügung gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte einheitliche Standards für die Berichtspflichten der freien Träger erstellen. Dies erleichtert die fallspezifische und fallübergreifende Auswertung.

Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es in Moers bislang nicht. Aktuell werden die Hilfeplandokumente um den Punkt „Perspektivplanung“ ergänzt. Hier sollen in Zukunft geprüfte Rückkehroptionen dokumentiert werden. Im Pflegekinderdienst gibt es eine eigene Pflegeform, die der Vollzeitpflege mit Rückkehroption.

Das eingesetzte Fachverfahren deckt alle Prozessschritte des ASD und der WJH ab. In der Fallakte werden die Verfahrensstandards durch entsprechende Vordrucke dokumentiert.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

In den Fachstandards der Stadt Moers sind die Prozessschritte der Fallsteuerung beschrieben und visualisiert. Ein Anbieterverzeichnis wurde in Moers bisher nicht erstellt. Allgemeingültige Standards für die Berichte der freien Träger bestehen ebenfalls nicht.

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

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

In den Fachstandards für den ASD wird im Kernprozess „Falleingang“ die Zugangssteuerung in **Moers** beschrieben und mittels Flussdiagramm visualisiert.

Im Teilprozess Erstkontakt wird auf die Prüfung sachlicher und örtlicher Zuständigkeit verwiesen. In der Prozessbeschreibung HzE-WJH wird deutlich, dass die sachliche und örtliche Zuständigkeit nicht, wie vielerorts üblich, durch die WJH erfolgt, sondern hierfür der ASD zuständig ist.

→ **Empfehlung**

In den Fachstandards ASD sollte deutlich werden, dass die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit in Moers dem ASD obliegt.

Die fachliche Zugangssteuerung findet in der Phase des „Falleingangs“ statt. Hier erfolgt eine ausführliche Sachverhaltsaufklärung. In dieser Phase entscheidet sich, ob aufgrund der Problemlage eine Beratung oder niederschwellige Angebote ausreichend sind oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Die fallverantwortliche Fachkraft wertet die Informationen gemeinsam mit den Hilfesuchenden aus. Ist das Ergebnis, dass Hilfen zu Erziehung nötig sind, ermittelt sie den bestehenden Bedarf und die dazu passende und geeignete Hilfe. In der folgenden kollegialen Beratung wird der Fall und die vorgeschlagene Hilfe gemeinsam mit den Fachkräften erörtert und reflektiert. Im Anschluss findet das Fachgespräch mit der WJH und der Teamleitung statt, hier werden die wirtschaftlichen Aspekte der Hilfe erörtert und reflektiert.

Den Leistungsanbieter wählt die fallverantwortliche Fachkraft aus. Ein Anbieterverzeichnis, welches Informationen über die jeweils angebotenen Hilfen, deren Preise sowie Erfahrungen mit den Anbietern (z.B. Bewertungen der Zusammenarbeit, Qualität der Arbeit) enthält, gibt es in Moers bislang nicht. Diese Informationen zu Leistungsangeboten der Träger werden unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgetauscht, sind aber nicht zentral hinterlegt und abrufbar.

Gerade durch die dezentrale Organisation des ASD in Moers sollten Informationen vollumfänglich und zentral, d.h. elektronisch zur Verfügung stehen. Der bilaterale Austausch kann dadurch nicht ersetzt werden, gleichwohl wird so Erfahrungswissen über die einzelnen Teams hinweg abrufbar.

Regionale Aspekte spielen bei der Auswahl von Anbietern eine Rolle. Die Stadt Moers arbeitet mit zwei weiteren Jugendämtern auf Ebene von Pflegekinderhilfe und Adoptionsvermittlung zusammen.

Die Auswahl erfolgt, indem jeweils folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Passgenauigkeit der angebotenen Hilfe
- Verfügbarkeit der Hilfe
- Eignung und fachliche Qualifizierung des Leistungsanbieters
- Wohnortnähe
- Wunsch- und Wahlrecht und Wille von Eltern und Kind und
- bestehenden Erfahrungen mit der Hilfe/dem Leistungsanbieter/Austausch zwischen den Mitarbeitern

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte ein elektronisches Anbieterverzeichnis erstellen. Dies sollte die allgemeinen Kontaktinformationen, Leistungsangeboten und Preisen ebenso enthalten wie Erfahrungen und Ergebnisse mit dem Träger, z.B. Bewertungen zur Zusammenarbeit, Qualität der Arbeit, Einschätzung der Effektivität. Mit den kooperierenden und ggf. weiteren Jugendämtern könnte sich die Stadt Moers abstimmen und ggf. an bereits bestehenden Anbieterverzeichnissen teilhaben und mitwirken.

Ein solches Anbieterverzeichnis konserviert Erfahrungswissen und sollte zentral für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nutzbar werden. Auch bei Personalfluktuationen wäre gewährleistet, dass Erfahrungswissen erhalten bleibt.

Die Berichtspflicht der freien Träger ist bislang nicht standardisiert, sondern werden im Einzelfall vereinbart. Es wird derzeit nicht strukturiert gemessen, ob eine Hilfe wirksam ist.

Einheitliche Standards von Berichten freier Träger bieten der Stadt die Möglichkeit, Kernbotschaften und –informationen schneller und präziser extrahieren zu können. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich schneller in den Berichten zurechtfinden. Darüber hinaus sollte die Stadt eindeutig definieren, was sie an Informationen erwartet und diese auch einfordern.

Ein gesetztes Ziel kann nur erreicht werden, wenn eine Hilfe entsprechend dieses Ziels wirksam ist. Auch hier sollte seitens des Hilfeempfänger, des Leistungsanbieters, ggf. weiterer Beteiligter und des Jugendamtes regelmäßig eingeschätzt und dokumentiert werden, ob die Hilfe entsprechend wirksam ist oder ob entweder das Ziel und/oder die Hilfe angepasst/nachgesteuert werden muss.

→ **Empfehlung**

Es sollten messbare Standards entwickelt werden, um zu messen, ob eine Hilfe wirksam ist und die gesetzten Ziele mit dieser Hilfe erreicht werden können.

Der Leistungsbereich der HzE orientieren sich ausschließlich am konkreten Bedarf es Einzelfalles. Es gibt keine Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden oder begrenzte Laufzeiten. Die Laufzeiten der Hilfen werden bisher nicht standardmäßig erfasst und ausgewertet. Die Fachleistungsstunden werden je nach Stand und Erfolg des Hilfeplanverfahrens sukzessive angepasst.

Durch die Corona-Pandemie veränderte sich die Arbeitsorganisation der Jugendämter. Die Fallsteuerung war durch die gebotenen Kontaktreduzierungen erschwert.

Die Stadt Moers erweiterte in dieser Notlage das Spektrum an Gesprächsvarianten. Dabei wurden die informationstechnischen Möglichkeiten mit Videotelefonie, Videoplattformen und Homeoffice ausgeschöpft.

Die persönlichen Kontakte zu den Leistungsempfängern fanden entweder draußen oder mit begrenzter Personenzahl und entsprechenden Schutzmaßnahmen in Räumen statt. Die notwendigen Planungen nahmen mehr Zeit in Anspruch. Gleichzeitig ergab sich für die Teammitglieder eine höhere Flexibilität, weniger Teamarbeit und eine verbesserte technische Ausstattung.

Die interne Arbeitsorganisation war, gerade durch die dezentrale Form, geprägt von kleineren Teams und kollegialen Beratungen. Um den Dienstbetrieb auch im Falle einer Infektion aufrechterhalten zu können, wurden die Teams aufgeteilt.

Um Krisen und Überlastungen zu vermeiden wurden teilweise Laufzeiten verlängert oder Integrationshelfer auch zu Hause in den Familien eingesetzt. Die Standards der Hilfeplanverfahren wurden teilweise reduziert und/oder Fristen verlängert. Dies wurde immer abhängig vom Einzelfall entschieden.

Die ambulanten Hilfen nahmen von 2020 nach 2021 um rund 14 Prozent zu, ebenso die Fälle in der Tagesgruppe. Ansonsten sind die Fallzahlen weitestgehend konstant geblieben.

Die Kinderschutzfälle nahmen nach Aussage der Stadt zwar zahlenmäßig nicht massiv zu, die in diesen Fällen bestehenden Konflikte waren jedoch eskalierter als dies in den Vorjahren zu beobachten war. Alle Standards zur Feststellung einer möglichen Kindeswohlgefährdung konnten laut der Stadt Moers vollumfänglich beibehalten werden.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

Die WJH der Stadt Moers prüft die Ansprüche auf Kostenerstattung grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfen (WJH) der **Stadt Moers** prüft etwaige Kostenerstattungsansprüche und macht diese geltend. Dabei ist die WJH in Moers dezentral organisiert. Sowohl in den Sozialraumteams als auch in der Verwaltung des Fachbereichs Jugend sind Stellenanteile vorgesehen.

Es bestehen keine schriftlichen Fachstandards für die WJH. In den Fachstandards des ASD der Stadt Moers wird zum Kernprozess „Falleingang“, Teilprozess 1 „Erstkontakt“ als Aktivität die Klärung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit beschrieben. Ein direkter Verweis auf die WJH findet nicht statt. Als Schnittstelle wird „ggf.“ die Wirtschaftliche Jugendhilfe benannt.

Im Dokument „Prozessbeschreibung HzE-WJH“ wird konkretisiert, dass der ASD die örtliche und sachliche Zuständigkeit prüft. Auch wird hier dokumentiert, dass die WJH die Kostenerstattungsansprüche prüft.

→ **Empfehlung**

In den Fachstandards sollte deutlicher beschrieben werden, wer frühzeitig die örtliche und sachliche Zuständigkeit zu prüfen hat. Die Einbindung der WJH in den Ablauf sollte ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt durch die WJH. Dieser Prozessschritt findet sowohl in den Sozialraumteams als auch im Fachdienst Verwaltung des Fachbereichs Jugend statt.

Neben den Mitarbeitern für den Fall aus ASD und WJH kontrolliert auch die Sachbearbeitung aus dem Controlling des Fachbereichs Jugend, dass etwaige Ansprüche fristgerecht geprüft und geltend gemacht werden. Die Zahlungsengänge werden durch das interne Controlling verfolgt.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Prozessintegrierte Kontrollen sind in Moers vorgesehen, finden sich jedoch nicht vollumfänglich in den Fachstandards wieder. Prozessunabhängige Kontrollen sind bislang noch nicht vorgesehen.

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

Bei der **Stadt Moers** gibt es kein standardisiertes internes Kontrollsystem. Die prozessintegrierten Kontrollen basieren im Wesentlichen auf die Einhaltung der festgelegten Verfahrens- und Qualitätsstandards und zu verwendenden Vordrucken/Unterlagen durch die Fachaufsicht. Dies ist jedoch nicht verbindlich geregelt.

Durch die eingesetzte Jugendamtssoftware besteht eine automatisierte Wiedervorlage bei Erreichen der Altersgrenze. Die Software bietet die Möglichkeit einer automatisierten Wiedervorlage zur Fortschreibung des Hilfeplanverfahrens. Das setzt jedoch voraus, dass die fallverantwortliche Fachkraft den Termin zur Wiedervorlage setzt. Verpflichtende Standards dazu gibt es bisher nicht. Auch gibt es keine Warnlisten, die zu bearbeitende Fälle automatisiert aufzeigt.

In den vorliegenden Qualitätshandbüchern werden keine Kontrollmechanismen abgebildet und standardisiert. Auch wird nicht in den Standards deutlich, unter welchen Gegebenheiten und Voraussetzungen, z.B. bei besonders schweren oder kostenintensiven Fällen, eine Entscheidung an die Linie und damit an die Vorgesetzten abgegeben wird.

Die Prozessbeschreibung HzE-WJH beinhaltet die Kontrollmechanismen durch die Teamleitungen. Außerhalb konkreter Prozesse ablaufende Kontrollen sind nicht standardmäßig dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die prozessintegrierten Kontrollen in die Fachstandards und Prozessbeschreibungen aufnehmen und dokumentieren. Darüber hinaus sollte die Stadt ein prozessunabhängiges Kontrollinstrument entwickeln und verbindlich vorsehen.

Für die prozessunabhängigen Kontrollen könnte ein Prüfkriterienkatalog dazu beitragen, die Kontrollen zu standardisieren. Beispielsweise könnte jede Teamleitung angehalten werden, eine bestimmte Anzahl an Fällen je Fachkraft je Quartal zu evaluieren und die Prozessschritte zu dokumentieren.

### 3.6 Personaleinsatz

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

- Die Stadt Moers setzt überwiegend langjährige und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD ein. Personalfluktuationen konnten in der Vergangenheit kompensiert und aufgefangen werden, sowie die Stellen wiederbesetzt werden.
- Die WJH der Stadt Moers ist dezentral organisiert. Der Personaleinsatz ist im interkommunalen Vergleich gering.

*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.*

**Personaleinsatz 2020**

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	18	27	30	32	49	17
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	156	75	110	140	165	233	17

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

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

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

In **Moers** wurden in 2020 je Vollzeitstelle 30 Hilfeplanfälle bearbeitet. Dieser Wert ergibt sich aus einem Stellenvolumen von 29,50 Vollzeitstellen und 884 Hilfeplanfälle.

Die Anzahl der Hilfeplanfälle schwankte im Betrachtungszeitraum und stieg im Eckjahresvergleich 2017/2020 geringfügig an. Die Stellenausstattung wurde uns für die Jahre 2019 und 2020 zur Verfügung gestellt. In 2020 standen mit 29,50 Stellen eine halbe Stelle mehr zur Verfügung als in 2019. In 2019 erfolgte eine Stellenbemessung für den ASD, welcher zu der geringfügigen Aufstockung führte.

Die Stadt Moers beschäftigt größtenteils langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Kam es zu Personalfluktuationen, konnte die Stadt die freien Stellen meist zügig wiederbesetzen. Gleichwohl zeigt sich auch der Stadt Moers die schwierige Arbeitsmarktlage. Mittlerweile können vakante Stellen nicht immer problemlos mit geeigneten Bewerbern besetzt werden.

Um den Fachkräftemangel zu begegnen arbeitet die Stadt Moers aktuell an einem Konzept, um ab Sommer 2022 Berufsanfängern ein bezahltes Praktikum („training on the job“) zu ermöglichen. Studierende Sozialarbeiter sollen dadurch die Möglichkeit erhalten, praxisbegleitend Verwaltungshandeln zu lernen, ohne direkt die komplette Selbstverantwortung in den Hilfefällen zu tragen.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

#### → **Feststellung**

Die WJH der Stadt Moers bearbeitet mehr Fälle je Vollzeitstelle als die Vergleichskommunen. Der Richtwert der gpaNRW für die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle wird überschritten.

Für die Stellenausstattung der WJH 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.

Die WJH der **Stadt Moers** ist dezentral organisiert und mit insgesamt 5,67 Vollzeitstellen ausgestattet. Je Vollzeitstelle wurden in 2020 156 Hilfeplanfälle bearbeitet. Damit wird der Richtwert von 140 Fällen je Vollzeitstelle deutlich überschritten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die Aufgabenstruktur der WJH regelmäßig überprüfen und bei Bedarf die Stellenausstattung anpassen. Steigende Fallzahlen können hier zu weiteren Aufgabeverdichtungen führen.

Die Stadt Moers hat im Verlauf der Prüfung die vorstehende Empfehlung der gpaNRW bereits aufgegriffen, indem die WJH um Fallanteile entlastet wurde. Konkret umgesetzt wird dies voraussichtlich zu Jahresanfang 2023.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

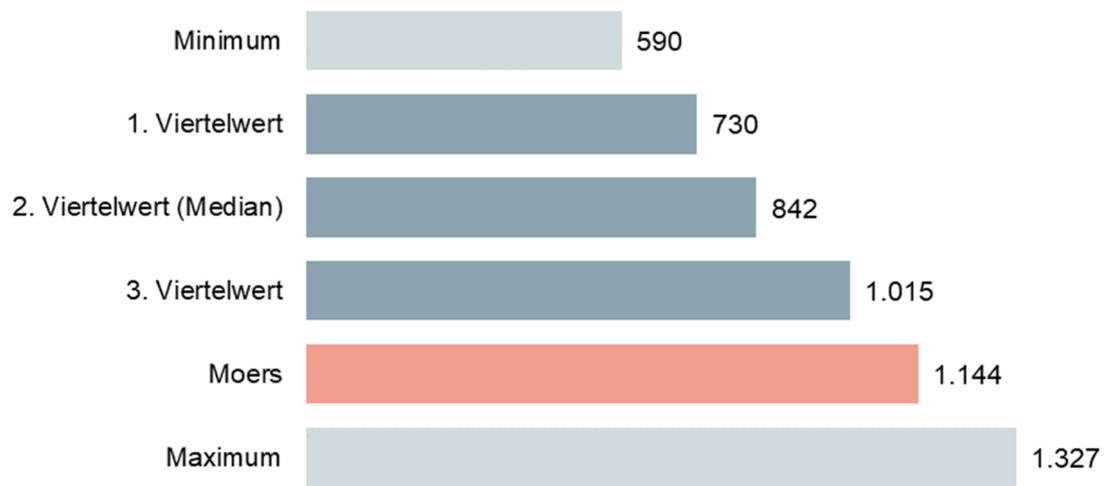
Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist in der Stadt Moers in 2020 höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Belastend wirkt sich die hohe Falldichte aus sowie hohe stationäre Aufwendungen.

*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.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 1.1000.06.03.01 „Hilfen zur Erziehung“ des Haushaltsplanes der **Stadt Moers** gleichzusetzen.

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



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



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

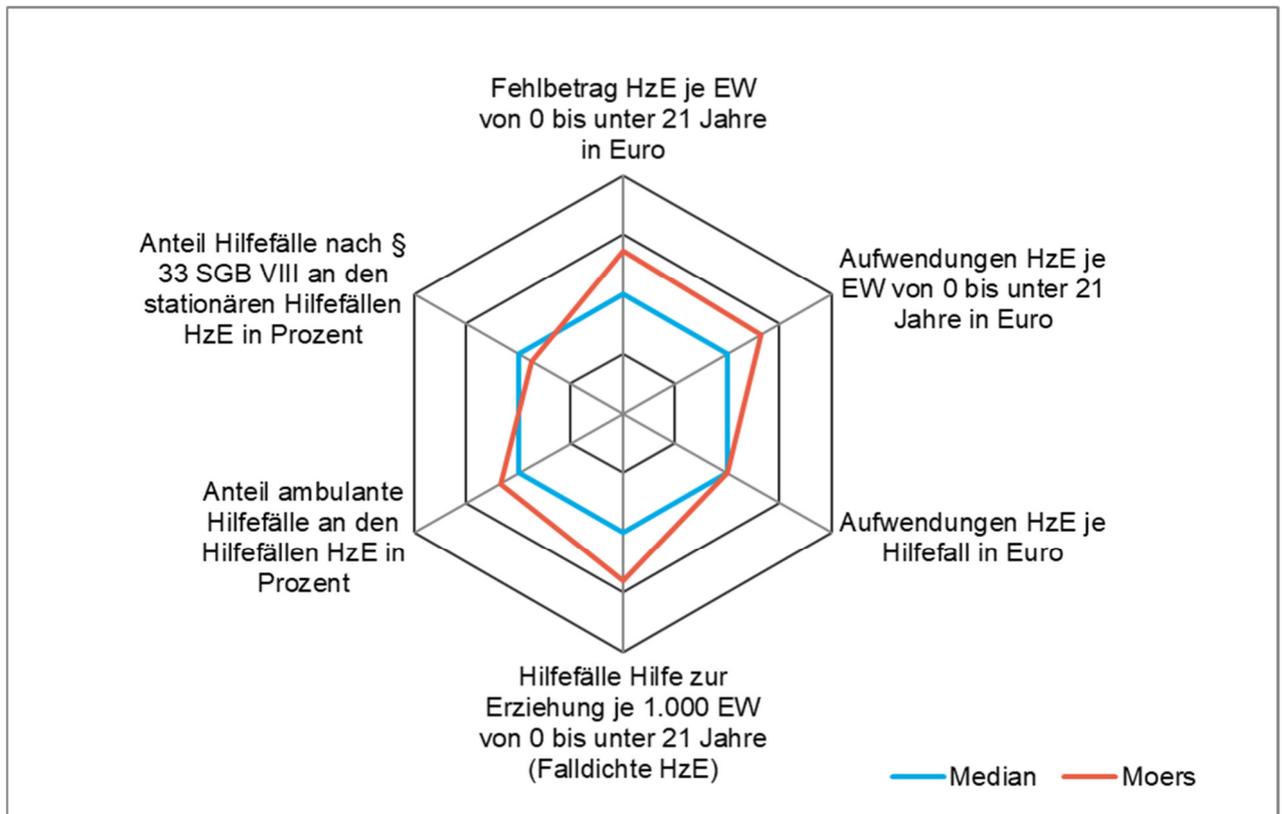
2017	2018	2019	2020
945	833	973	1.144

Der Fehlbetrag der Stadt Moers übersteigt im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert. Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 steigt er um rund 21 Prozent an.

Im Fehlbetrag enthalten ist dabei ein Betrag in Höhe von rund 450.000 Euro in 2020. Dieser Betrag wurde in 2020 für Hilfe zur Erziehung im offenen Ganztage verausgabt. Laut Aussage der Stadt wird diese Förderung kurzfristig geprüft und bewertet, in welchem Umfang und auf welche Weise künftig damit umgegangen wird. Hilfeplanfälle stehen diesen Aufwendungen nicht gegenüber. Ohne diese Aufwendungen betrüge die Kennzahl der Stadt Moers 1.119 Euro. Die Positionierung bliebe bestehen.

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

### Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

#### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

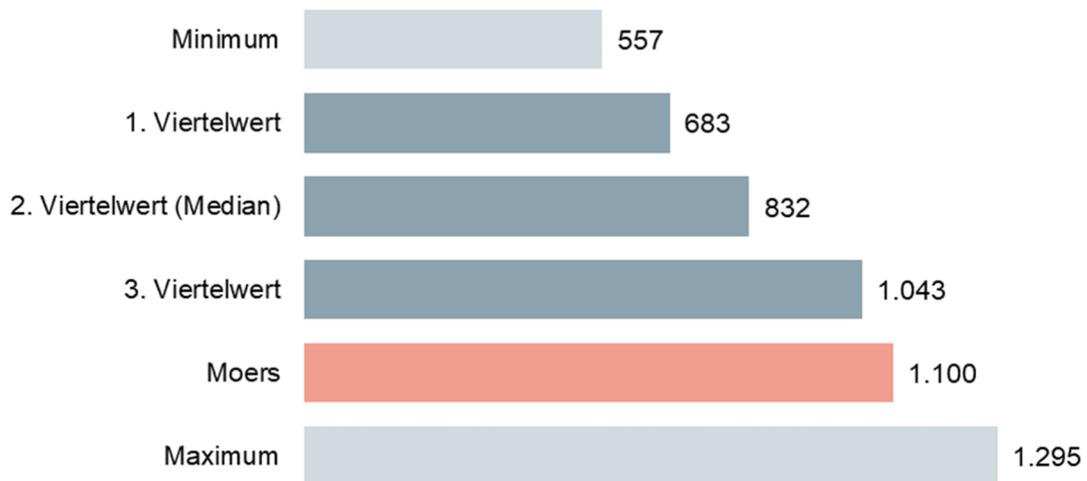
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der

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

- Die Stadt Moers hat in 2020 erhöhte Aufwendungen HzE je Einwohner unter 21 Jahre. Die hohen Fallzahlen wirken sich belastend auf diese Kennzahl aus. Zwar sind die Aufwendungen je Hilfefall unauffällig, durch die hohe Anzahl der Fälle wird ein positiver Effekt auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen insgesamt jedoch nicht erreicht.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

Bei den Aufwendungen im Bezug zu den Einwohnerinnen und Einwohnern unter 21 Jahren positioniert sich **Moers** im Jahr 2020 oberhalb des dritten Viertelwertes. Von 2017 bis 2020 ist diese Kennzahl kontinuierlich und deutlich gestiegen.

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

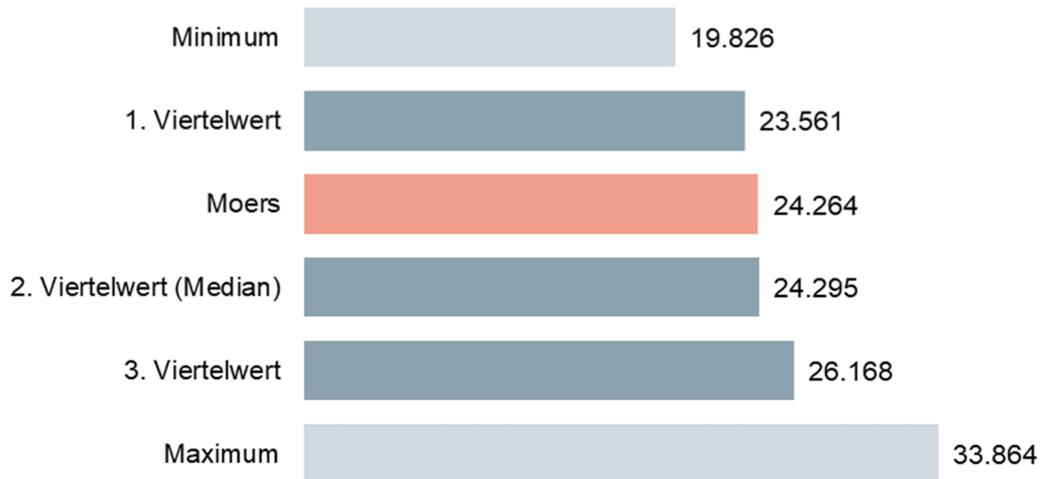
	2017	2018	2019	2020
	937	910	973	1.100

Der Anteil der unter 21-jährigen Einwohner an der Bevölkerung ist in der Stadt Moers geringer als in einer Vielzahl der Vergleichskommunen.

Hohe Aufwendungen je Jugendeinwohner sprechen dafür, dass entweder viele Fälle vorhanden sind (hohe Falldichte), diese lange laufen oder die eingesetzten Hilfen höhere Aufwendungen verursachen als in den Vergleichsstädten (teurere Hilfen).

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

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



Die Aufwendungen HzE je Hilfefall positionieren sich für die Stadt Moers am Median. Aufgrund einer hohen Falldichte sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen trotz der unauffälligen durchschnittlichen Fallkosten deutlich erhöht und oberhalb des dritten Viertelwertes anzutreffen. Die Stadt Moers hat somit vergleichsweise viele, jedoch im Durchschnitt nicht überproportional aufwandsintensive Fälle.

Die gesamten Aufwendungen setzen sich aus Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen zusammen.

### Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	13.139	7.598	9.589	10.901	12.837	17.548	20
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	49.697	34.462	39.278	44.749	48.369	52.910	20

Sowohl die ambulanten als auch die stationären Hilfeplanfälle sind in Moers aufwandsintensiv. Durch einen hohen Anteil ambulanter Helfefälle werden die deutlicher erhöhten Aufwendungen stationärer Hilfen kompensiert und bei der Kennzahl „Aufwendungen je Helfefall“ insgesamt eine Positionierung unterhalb des Median erzielt.

### Entwicklung der Aufwendungen HzE je Helfefall

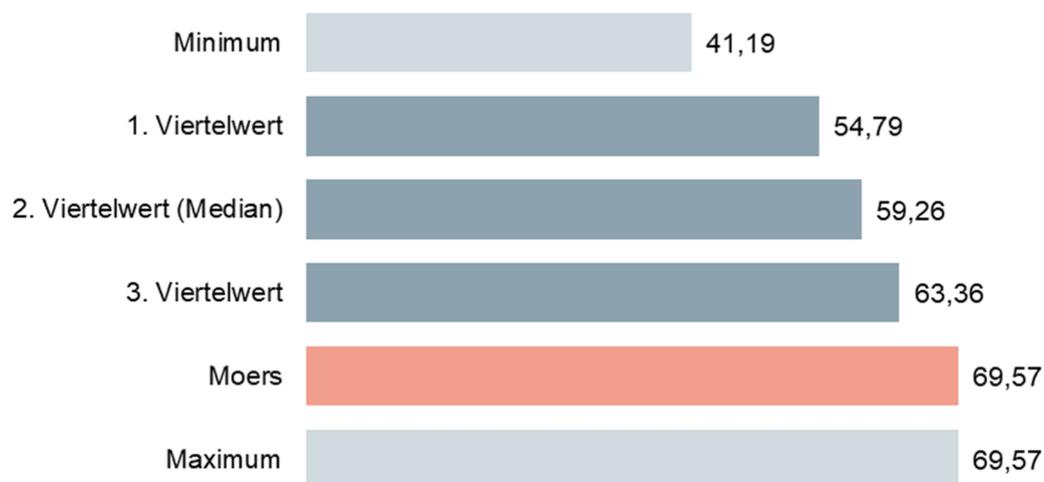
Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Helfefall	20.769	20.636	22.031	24.264
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall	40.300	40.818	44.672	49.697
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall	11.711	11.594	12.230	13.139

#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

##### → Feststellung

Die Stadt Moers hat einen hohen Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen insgesamt, was sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag auswirken kann. Allerdings relativiert die insgesamt sehr hohe Falldichte den positiven Effekt auf den Fehlbetrag erheblich.

### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Moers** hat einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt. Der Wert der Stadt ist der derzeitige Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Dabei wurden 615 ambulante Hilfefälle und insgesamt 884 Hilfefälle zugrunde gelegt.

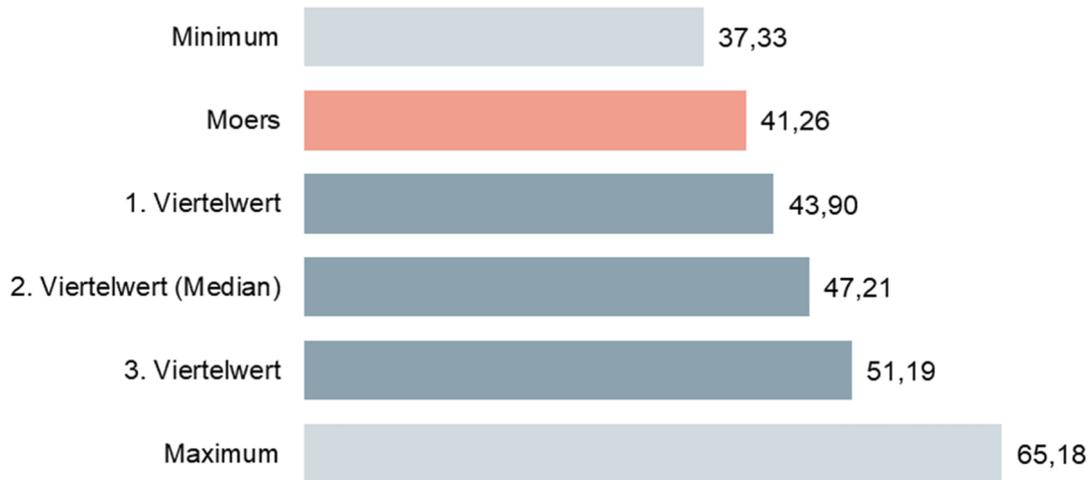
Der Anteil der ambulanten Hilfefälle muss immer im Kontext mit der Anzahl der Hilfefälle insgesamt und der Falldichte bewertet werden. Bei hoher Falldichte kann sich auch ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle negativ auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auswirken, wenn gleichzeitig auch viele stationäre Hilfefälle vorhanden sind.

Im Zeitverlauf ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle in Moers von 2017 bis 2019 weitestgehend konstant und steigt in 2020 leicht an. Entsprechend war die Falldichte der ambulanten Hilfen weitestgehend konstant und stieg 2020 geringfügig.

### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflege ist in Moers gering. Daraus resultiert ein höherer Anteil der Heimerziehung an den stationären Hilfen. Ein höherer Anteil der Heimerziehung belastet die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung und damit den Fehlbetrag.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Die Vollzeitpflege ist somit sowohl aus pädagogischer und bindungsorientierter wie auch wirtschaftlicher Sicht die „günstigere“ stationäre Maßnahme.

Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen ist in **Moers** gering. Dies kann den Fehlbetrag belasten, da der höhere Anteil der stationären Hilfeplanfälle in der Heimerziehung angesiedelt ist, die wesentlich kostenintensiver ist als die Vollzeitpflege.

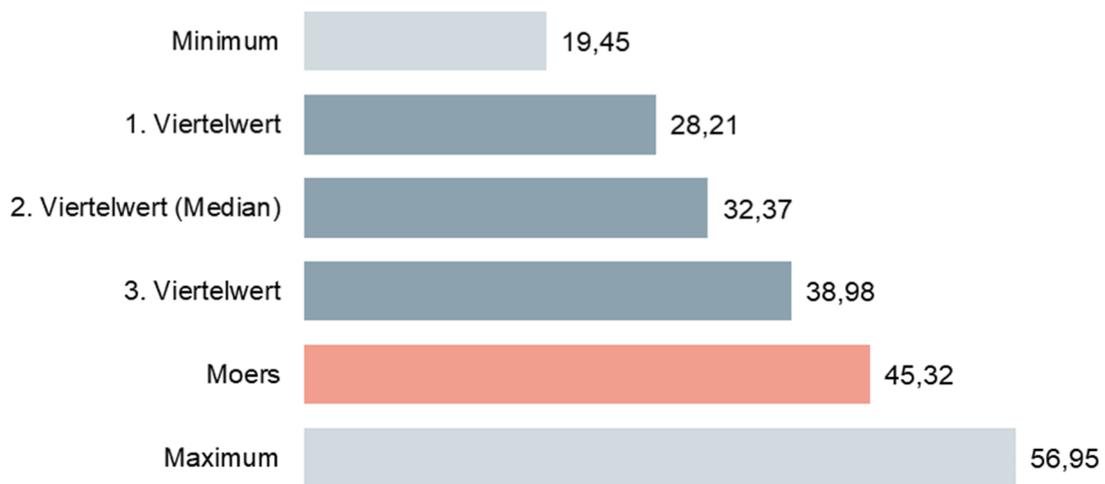
Um die Hilfeform der Vollzeitpflege zu stärken, hat die Stadt Moers eine Pflegekinderhilfe als Spezialdienst eingerichtet. Die Stadt Moers hat für die Pflegekinderhilfe Fachstandards entwickelt, an denen der Spezialdienst sein Handeln ausrichtet.

### 3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte der Stadt Moers übersteigt den dritten Viertelwert. Eine hohe Falldichte wirkt sich belastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

#### Falldichte HzE 2020 in Promille



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen.

**Moers** hat eine hohe Falldichte. Diese resultiert insbesondere aus der ambulanten Falldichte, die nahe am Maximum liegt, während die Falldichte HzE stationär geringer ist als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Insgesamt führt dies zu geringen Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich, da die aufwandsgünstigeren ambulanten Hilfen überwiegen. Die hohe Falldichte zehrt diesen potenziell positiven Effekt auf Aufwendungen und Fehlbetrag jedoch auf.

#### Falldichte HzE 2020 in Promille

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	31,53	8,01	15,92	18,99	22,25	36,59	20
Falldichte HzE stationär	13,79	8,74	11,77	13,21	16,11	20,51	20

Sowohl die Falldichte der stationären als auch der ambulanten Hilfen sind hoch und übersteigen den Median. Die ambulante Falldichte übersteigt auch den 3. Viertelwert deutlich.

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	593	587	596	615
Stationäre Hilfefälle	275	263	258	269
<b>Hilfefälle gesamt</b>	868	850	854	884

### Falldichte HzE in Promille

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE gesamt	45,10	44,11	44,18	45,32
Falldichte HzE ambulant	30,81	30,47	30,83	31,53
Falldichte HzE stationär	14,29	13,65	13,35	13,79

Im Zeitreihenvergleich ist die Falldichte sowohl insgesamt, als auch bei den ambulanten und stationären Hilfen weitestgehend konstant.

Der hohe Anteil der ambulanten Hilfen verdeutlicht den Schwerpunkt auf niederschwellige Angebote. Gleichwohl gibt es viele stationäre Hilfefälle.

Die weitestgehend konstanten Fallzahlen und Falldichten verdeutlichen eine konsequente Zugangssteuerung bei ungünstigen soziostrukturellen Bedingungen.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

In **Moers** war eine Differenzierung der ambulanten Hilfen nach Hilfen für junge Volljährige und minderjährigen Hilfeempfängern nicht möglich. Die ambulanten Aufwendungen und Fallzahlen für junge Volljährige sind in den jeweiligen Hilfearten für Minderjährige nach §§ 27 – 35a SGB VIII enthalten. Da die anderen Städte die Aufteilung vorgenommen haben, ist dies bei der Betrachtung der ambulanten Hilfearten zu berücksichtigen.

In Moers wurden die erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3, die Erziehungsberatung nach § 28, die soziale Gruppenarbeit nach § 29, die Erziehungsbeistandschaft nach § 30 und die Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII gemeinsam erfasst. Dabei wurde nicht differenziert, ob die Hilfe für Minderjährige oder junge Volljährige (nach § 41 SGB VIII) erbracht wurde.

### Verteilung der Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 3, 28, 29, 30, 35 SGB VIII (inklusive § 41 SGB VIII ambulant für diese Hilfen)	299	33,9
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (inklusive § 41 SGB VIII ambulant)	177	20,0
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII (inklusive § 41 SGB VIII ambulant)	10	1,1
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	96	10,9
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	108	12,2
Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII (inklusive § 41 SGB VIII ambulant)	134	15,2
Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII (nur stationär)	58	6,6

#### → Empfehlung

Für mehr Transparenz bietet es sich zukünftig an, die Hilfen einzeln zu erfassen und dabei nach Hilfen für Minderjährige und für junge Volljährige (nach § 41 SGB VIII) zu differenzieren. Hieraus lassen sich weitere Informationen für die Steuerung generieren.

#### 3.7.2.1 Ambulante Hilfen §§ 27 Abs. 2 und 3 und 30 SGB VIII (inklusive § 41 SGB VIII)

- Nahezu 34 Prozent der Hilfefälle sind in Moers den Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 3, 28, 29, 30 und 35 (ambulant) SGB VIII zuzuordnen. Während die Fallzahlen nach Hilfearten differenziert ausgewiesen werden können, sind die Aufwendungen unter den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen verbucht. Auch sind die ambulanten Hilfen nach § 41 SGB VIII für junge Volljährige, die in den obigen Leistungskanon passen, hier erfasst.

### Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 und 30 SGB VIII 2020

Kennzahl	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3. SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.208 <sup>22</sup>	2.404	5.815	9.512	13.519	20.960	20
Aufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro		3.647	5.394	6.919	8.532	11.506	16

Der Wert der **Stadt Moers** übersteigt für beide Hilfearten den Median, die Hilfen nach §§ 27 und 30 SGB VIII sind in Moers je Hilfefall teurer als in den Vergleichsstädten.

#### 3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

#### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.344	6.744	8.141	9.344	11.045	13.119	17
Falldichte	9,08	0,00	5,98	7,15	10,21	14,30	18

In 2020 befinden sich in **Moers** 177 Fälle und damit rund 20 Prozent der Hilfeplanfälle insgesamt, in der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Die Falldichte positioniert sich oberhalb des Median während die Aufwendungen je Hilfefall den Median abbilden.

Rund 7,8 Prozent der Transferaufwendungen insgesamt wurden in 2020 für die Hilfen nach § 31 SGB VIII verbucht.

Die absoluten Transferaufwendungen für die SPFH waren bei der Stadt Moers zwischen 2017 und 2019 weitestgehend konstant. In 2020 erfolgte ein Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr um rund 13 Prozent. Da in 2020 auch die Fallzahlen um zwölf Prozent stiegen, hatte dies auf die Aufwendungen je Hilfefall kaum Einfluss. Im Eckjahresvergleich sind die Aufwendungen je Fall sogar gesunken.

<sup>22</sup> inklusive § 41 SGB VIII ambulant

Die Betreuungszeiten in der SPFH haben sich verändert. In 2017 waren nahezu 63 Prozent der beendeten Hilfefälle länger als 18 Monate in der Hilfe. In 2020 lag dieser Anteil bei rund 46 Prozent. Die kürzere Betreuungszeit kann sich positiv auf die Höhe der Aufwendungen und die Falldichte auswirken.

Gleichwohl sich die Betreuungszeiten verändert haben, ist die Verteilung der beendeten Hilfen mit rund 46 Prozent über 18 Monaten und 54 Prozent unter 18 Monaten im interkommunalen Vergleich auffällig. Mit 46 Prozent der beendeten Fälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten positioniert sich die Stadt Moers über dem 3. Viertelwert. Dies wirkt sich erhöhend auf die Falldichte aus.

Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte haben darüber hinaus eine geringere Falldichte, haben somit im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen weniger Fälle in der SPFH.

Als intensivste ambulante Hilfe kommt sie insbesondere dort zum Einsatz, wo niederschwelligere Hilfen nicht die erforderliche Wirkung versprechen. Gleichzeitig ist der Anteil ambulanter Hilfen in Moers höher als in den Vergleichsstädten und findet auch in der Falldichte der SPFH ihren Ausdruck.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die Laufzeiten der SPFH standardmäßig erfassen und auswerten. Gründe für lange Laufzeiten der Hilfen sollten dokumentiert und bewertet werden, wie sich diese Hilfe entwickelt.

Die Stadt Moers gibt an, vier bis sechs Fachleistungsstunden je Woche zu gewähren. Bei Kinderschutz auch bis zu zehn Fachleistungsstunden. Nach der Falleingangsphase wird der Bedarf passgenau ermittelt. Eine Begrenzung der Fachleistungsstunden ist nicht vorgesehen. Die vorgenannten Zahlen gelten als Richtschnur, sind intern kommuniziert und werden durch die Teamleitungen ermittelt.

Zur Vertiefung der Steuerung des Aufgabenfeldes könnte das Jugendamt die Fachleistungsstunden begrenzen. Für einen darüberhinausgehenden Hilfebedarf ist dann eine zusätzliche Begründung erforderlich.

### **3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII**

#### → **Feststellung**

Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfeplanfällen ist gering. Die Pflegekinderhilfe ist in Moers seit 2018 als Spezialdienst organisiert. Die Stadt Moers beabsichtigt, die Pflegekinderhilfe weiter auszubauen.

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

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

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

Die **Stadt Moers** hat in 2018 einen eigenen Pflegekinderdienst/Pflegekinderhilfe eingerichtet. Dieser Spezialdienst nimmt die Aufgaben wie Eignungsprüfung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegeeltern wahr. Die Fallbearbeitung erfolgt durch die Pflegekinderhilfe, es bestehenden jedoch Schnittstellen zu den Sozialraumteams.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pflegekinderhilfe werden im Rahmen der kollegialen Beratung durch die Sozialraumteams einbezogen und es wird eine gemeinsame Entscheidung getroffen.

Die Stadt Moers hat Fachstandards für die Pflegekinderhilfe entwickelt. Hierin werden Leistungstypen, das Vorgehen bei der Bewerbergewinnung und –auswahl, sowie die Prozesse der Hilfe zu Beginn, begleitend während der Hilfe und bei Beendigung beschrieben. Darüber hinaus werden die internen Kooperationen benannt und der Kinderschutz in Pflegefamilien beschrieben. Die Fachstandards der Pflegekinderhilfe datieren aus dem Jahr 2016 und beinhalten auch ein Kapitel über die Kosten, Fallzahlen und die Personalbemessung.

Ergänzt werden die Fachstandards der Pflegekinderhilfe durch die Fachstandards des ASD, in welchem die grundsätzlichen Prozesse und auch die Schnittstellenarbeit zwischen den Sozialraumteams und der Pflegekinderhilfe beschrieben und definiert wird. Die hierin enthaltenen Flussdiagramme visualisieren die auch für den PKD geltenden Kern- und Teilprozesse.

Bei den stationären Hilfen ist die Vollzeitpflege nach Möglichkeit zu favorisieren, da deren Vorteile überwiegen. Zum einen wird das Kind weiterhin in einer sozialen Familienstruktur untergebracht, zum anderen ist die Vollzeitpflege die deutlich günstigere „stationäre“ Hilfe.

#### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	19.352	13.304	14.623	16.158	18.457	33.082	20
Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	95,25	51,06	77,19	105	128	216	20
Falldichte	4,92	3,14	4,92	6,08	7,79	9,39	20
Anteil der Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	8,66	7,22	9,83	10,92	13,67	33,82	20

Die Aufwendungen je Hilfefall in der Vollzeitpflege sind in Moers hoch. Insgesamt zwanzig von den 96 Pflegekindern waren in 2020 in professionellen Erziehungsstellen bzw. sonderpädagogo-

gisch qualifizierten Pflegefamilien untergebracht. Ein solcher Fall kostet in Moers im Durchschnitt derzeit rund 42.000 Euro pro Jahr und erhöht die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall.

Den vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall in der Vollzeitpflege stehen geringere einwohnerbezogene Aufwendungen durch eine geringe Falldichte der Hilfen nach § 33 SGB VIII gegenüber. Die Stadt Moers hat im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen der unter 21-Jährigen somit weniger Vollzeitpflegefälle als viele Vergleichskommunen. Da die stationäre Falldichte insgesamt hoch ist und sich über dem Median positioniert, sind viele Fälle in der Heimerziehung untergebracht.

Die Aufwendungen der Vollzeitpflege schwanken im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2020 und sind im Eckjahresvergleich 2017/2020, ebenso wie die Fallzahlen, gesunken. Da die stationäre Falldichte im gleichen Zeitraum konstant geblieben ist, ist somit der Anteil der Heimfälle an den stationären Fällen angestiegen.

Vollzeitpflege ist als stationäre Hilfe deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. So liegen die Aufwendungen für Vollzeitpflege der Stadt Moers in 2020 bei 19.352 Euro je Fall. Die Aufwendungen für Heimunterbringung betragen in 2020 hingegen mit 76.030 Euro je Fall. Somit ist die Vollzeitpflege eine wesentliche Stellschraube für eine Kommune, um die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE zu beeinflussen. Aus diesem Grund sollte die Stadt Moers die Vollzeitpflege weiter ausbauen.

Aus Sicht der Stadt Moers sollte das Angebot im Stadtgebiet ausgeweitet werden. Dies war ein Ansatzpunkt, die Pflegekinderhilfe zu etablieren. Durch diesen soll die Werbung und Akquise verstärkt werden und mehr Pflegefamilien ausgebildet werden.

Gleichzeitig berichtet die Stadt Moers von einem hohen Anteil von Jugendlichen in stationärer Unterbringung, für die die Vollzeitpflege nicht oder nur bedingt in Frage kommt. Gleichwohl beabsichtigt die Stadt auch hier die Möglichkeiten auszubauen, um auch Jugendlichen bei entsprechendem Bedarf möglichst ortsnahe die Vollzeitpflege ermöglichen zu können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die Vollzeitpflege weiter ausbauen. Im Zusammenhang mit der Heimerziehung zeigt sich, dass die Vollzeitpflege unterrepräsentiert ist. Ziel sollte ein bedarfsgerechter Ausbau dieser Hilfeform sein, um alle für eine Vollzeitpflege in Frage kommenden Hilfefälle entsprechend unterbringen zu können.

### **3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

#### → **Feststellung**

Die Aufwendungen je Hilfefall der Heimerziehung sind in Moers deutlich erhöht. Auch die Falldichte ist erhöht. Die erhöhte Falldichte der Heimerziehung tritt dabei folgerichtig zur geringen Falldichte in der Vollzeitpflege auf.

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

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

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	76.030	62.167	67.926	70.876	72.735	76.955	20

Die **Stadt Moers** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in Höhe von 76.030 Euro je Hilfefall. Für 108 Fälle verausgabte die Stadt Moers 2020 rund 8,2 Mio. Euro.

In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



Nur in einer Kommune sind die Aufwendungen je Hilfefall höher als in Moers.

Die Heimerziehung ist grundsätzlich eine teure stationäre Hilfe. Bezogen auf den Hilfefall sind die Aufwendungen in Moers im interkommunalen Vergleich höher als in drei Viertel der Vergleichskommunen.

### Falldichte § 34 SGB VIII 2020 in Prozent

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,54	3,04	4,17	5,10	6,30	8,34	20

Die Falldichte der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII ist in Moers höher als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Die Stadt Moers hat somit sowohl mehr Fälle als ein Großteil der Vergleichskommunen, als auch höhere Aufwendungen je Fall.

### Falldichte § 34 SGB VIII in Prozent

2017	2018	2019	2020
5,30	4,77	4,81	5,54

Im Eckjahresvergleich steigt die Falldichte an. Dies obwohl unbegleitete minderjährige Ausländer hier enthalten sind und diese Fälle in der Regel rückläufig sind. Im gleichen Zeitraum sind die Fälle in der Vollzeitpflege rückläufig. Diese Entwicklung belastet die Aufwendungen der Stadt Moers.

### Verweildauern § 34 SGB VIII

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von bis zu 12 Monaten an den stationären Hilfefällen in Prozent	53,85	13,16	41,75	51,93	59,91	71,64	18
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von 12 bis zu 24 Monaten an den stationären Hilfefällen in Prozent	19,23	14,29	18,44	23,07	27,86	55,88	18
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von 24 bis zu 36 Monaten an den stationären Hilfefällen in Prozent	3,85	0,00	7,41	9,21	12,50	42,86	17
Anteil Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monaten an den stationären Hilfefällen in Prozent	23,08	0,00	7,48	15,89	21,68	57,89	16

Die Verweildauern in der Heimerziehung sind in Moers vergleichsweise lang und erhöhten dadurch die Falldichte der Heimerziehung.

Moers ist bemüht, ambulante und damit weniger einschneidende Maßnahmen frühzeitig zu implementieren und damit Problemlagen und Bedarfen frühzeitig und niederschwellig zu begegnen. Der Anteil der ambulanten Hilfen ist sowohl an den Fallzahlen als auch an den Aufwendungen hoch. Fast 70 Prozent der Hilfefälle sind in ambulanten Hilfen. Gleichwohl sind auch die Aufwendungen und Falldichte der Heimerziehung hoch.

Ein Rückführungskonzept befindet sich in Moers seit 2020 in der Erprobung. Hierüber werden die Barrieren und Hürden eingeschätzt und Maßnahmen und Zeitbedarfe berechnet, diese zu überwinden. Der Anteil der Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie konnte in Moers nicht ermittelt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte die bestehende Datenbasis um die Anzahl der Rückführungen in die Herkunftsfamilie erweitern. Gerade angesichts des aktuell eingeführten Rückführungskonzeptes ergeben sich hieraus ggf. weitere Steuerungsmöglichkeiten und ein Kenntnissgewinn.

### 3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

#### → Feststellung

Die Eingliederungshilfe wird in Moers in den Sozialraumteams als so genanntes „Vertiefungsgebiet“ wahrgenommen. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich erhöht und steigt im Betrachtungszeitraum an. Die Aufwendungen für ambulante Hilfefälle der Eingliederungshilfe sind deutlich erhöht.

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.

Rund zwölf Prozent der Transferaufwendungen werden 2020 in **Moers** für die Eingliederungshilfe verwendet. Zwischen 2017 und 2020 stiegen die absoluten Aufwendungen der Eingliederungshilfe kontinuierlich an, wie es vielerorts in NRW der Fall ist. In Moers stiegen die absoluten Aufwendungen um rund 31 Prozent, während die Hilfefälle um rund 17 Prozent anwuchsen.

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

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

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	133	30,34	84,26	98,07	137	229	20
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	19.387	8.344	15.903	19.088	24.532	34.313	20
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	17.916	6.885	10.838	12.555	15.515	21.175	20
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	57.401	49.970	72.377	82.260	90.679	145.193	20
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k.A.	9.601	12.841	15.393	18.519	30.443	16
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	k.A.	32,62	37,82	50,98	67,60	80,49	18

Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII sind je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre und je Hilfefall in Moers erhöht. Während die stationären Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII vergleichsweise günstig gestaltet sind, sind die Aufwendungen für ambulante Hilfen nach § 35a SGB VIII deutlich erhöht. Da rund 96 Prozent der Hilfen nach § 35a SGB VIII ambulante Hilfen sind, ist der Einfluss der erhöhten Aufwendungen je Fall entsprechend hoch.

Eine Differenzierung nach Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung war seitens der Stadt Moers leider nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Daten zu den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII und den entsprechenden Aufwendungen sollten auch differenziert für Integrationshelfer/Schulbegleitungen erfasst werden. In diesem Bereich steigen die Fallzahlen und Aufwendungen erfahrungsgemäß an.

**Falldichte nach § 35a SGB VIII 2020 in Prozent**

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt	6,87	2,28	3,73	6,01	7,76	11,19	20
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	k.A.	0,76	1,63	2,55	4,01	6,63	18

**Falldichte nach § 35a SGB VIII in Prozent**

2017	2018	2019	2020
5,79	6,28	6,78	6,87

Die Falldichte ist in Moers leicht erhöht. Im Betrachtungszeitraum ist sie angestiegen.

Insgesamt steigen sowohl die absoluten Aufwendungen als auch die absoluten Fallzahlen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII im Betrachtungszeitraum. Mit rund zwölf Prozent ist der Anteil der Eingliederungshilfe an den Aufwendungen HzE insgesamt gering, wie bei in etwa der Hälfte der Vergleichskommunen. Der prozentuale Anteil der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII an den Hilfefällen HzE insgesamt ist mit rund 15 Prozent niedriger als in einer Vielzahl der Vergleichskommunen (Median 18,39 Prozent).

→ **Feststellung**

Aufgrund steigender Aufwendungen und Fallzahlen wurde die Eingliederungshilfe in den Sozialraumteams als Vertiefungsgebiet deklariert. Die Fachstandards für den ASD beinhalten neben den allgemeinen und auch für § 35a SGB VIII gültigen Kernprozesse spezielle Teilprozesse der Eingliederungshilfe.

Die Stadt Moers hat die zunehmende Bedeutung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in der täglichen Arbeit erkannt und in den Sozialraumteams je Team eine Mitarbeiterin/einen Mitarbeiter in diesem so genannten Vertiefungsgebiet geschult. Darüber hinaus steht zentral im Jugendamt ein weiterer Mitarbeiter für rechtliche Fragestellungen bereit. Auch befindet sich die Stadt aktuell in der Einstellungsphase für Fachkräfte für Eingliederungshilfe, die dieses Themengebiet institutionsübergreifend und stadtweit begleiten und strategisch ausrichten sollen. Diese Fachkräfte sollen die Eingliederungshilfe auch konzeptionell begleiten und den städtischen Überblick über Leistungen und Möglichkeiten halten. Die Eingliederungshilfe verbleibt somit in den Sozialraumteams, wird aber durch entsprechend spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wahrgenommen.

In den Fachstandards des ASD sind maßgebliche Kernprozesse wie auch spezifische Teilprozesse der Eingliederungshilfe beschrieben und visualisiert. Darüber hinaus gibt es Hilfsmittel

um Anträge nach § 35a SGB VIII zu prüfen, wie z.B. Prüfschemata, Prüfschema zur Teilhabebeeinträchtigung u.a.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Vertiefungsgebiet Eingliederungshilfe bearbeiten die Anträge auf Eingliederungshilfe. Das beinhaltet insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und die Einschätzung, ob bestimmte Eingliederungsmaßnahmen geeignet sind.

Entscheidungsgrundlage ist zunächst ein Gutachten, welches die seelische Behinderung des Kindes oder Jugendlichen feststellt. Liegt eine Abweichung von der seelischen Gesundheit vor, folgt anschließend die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die Fachkraft.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, dass verschiedene Stellen beteiligt werden, um das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für die Hilfestellung besser beurteilen zu können. Bei Anträgen für Integrationshilfen sollten standardmäßig Schulberichte eingefordert werden. Auch sollte regelmäßig eine Hospitation im Unterricht erfolgen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Stadt Moers von den Schulen die bisherigen schulischen Förderleistungen erfragt und Empfehlungen zur geeigneten Förderung einfordert. Bezieht sich eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung auf den schulischen Bereich, so muss geklärt werden, ob dies durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann.

Im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfolgen Hospitationen in den Schulen nach Aussage der Stadt nur in Einzelfällen.

→ **Empfehlung**

Für die eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollten standardmäßig Schulberichte angefordert und ausgewertet werden, sowie Hospitationen erfolgen.

Poollösungen an Schulen bestehen in Moers derzeit noch kaum. Bei Poollösungen werden mehrere Kinder, denen im Rahmen eines individuellen Hilfeplanverfahrens eine Hilfe nach § 35a SGB VIII bewilligt wurde, gemeinsam durch eine Integrationshilfe betreut.

Die Stadt Moers plant durch die Fachkräfte Eingliederungshilfe auch das Thema Poollösungen an Schulen weiter zu forcieren.

→ **Empfehlung**

Poollösungen können ein wirtschaftlicheres Handeln ermöglichen und Synergien eröffnen. Die Stadt Moers sollte diese Möglichkeit weiterverfolgen und in den Prozessen erwägen.

Durch die vielerorts steigenden Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung wird nach Ansicht der Stadt Moers oftmals verkannt, dass die Eingliederungshilfe in allen derzeitigen Hilfeformen HzE mit berührt sein kann. Dies führt dazu, dass derzeit bestehende Bedarfe ggf. bis ins Erwachsenenalter hinein bestehen bleiben werden und tatsächlich der Eingliederungshilfe zuzuordnen sind. Die Steuerungsmöglichkeiten in der Eingliederungshilfe sind nach Ansicht der Stadt deutlich limitiert.

Die tatsächliche stellenmäßige Ausstattung des Vertiefungsgebiet des jeweiligen Sozialraumteams kann nicht valide geschätzt oder berechnet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die Fallzahlen der Eingliederungshilfe im Blick halten. Die in den Fachstandards enthaltenen Zeiten und Fristen können gemeinsam mit den Fallzahlen aufzeigen, wenn ein zusätzlicher Personalbedarf entsteht. Gerade das vielschichtige Verfahren bei Anträgen auf Eingliederungshilfe, in welchem die Teilhabebeeinträchtigung geprüft werden muss, erfordert ein umfangreiches Fachwissen und bindet zeitliche Ressourcen.

**3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII werden in Moers bislang nur für die stationären Hilfen differenziert erfasst. Bei den ambulanten Hilfen kann nicht zwischen den Hilfen für junge Volljährige und Minderjährige differenziert werden. Die Fallzahlen werden differenziert erhoben.

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 Moers** konnte die ambulanten Hilfen für junge Volljährige nicht separat ermitteln. Diese sind in den Hilfefällen der ambulanten Hilfearten der Minderjährigen nach §§ 27 ff. SGB VIII enthalten. Deshalb betrachten wir bei den jungen Volljährigen an dieser Stelle nur die stationären Hilfen.

In Moers wurden 2020 insgesamt 2.802.358 Euro für 58 stationäre Hilfefälle bei den jungen Volljährigen aufgewendet. Dabei lagen die Schwerpunkte mit 41 Hilfefälle in der Heimerziehung und 15 Hilfefällen in der Vollzeitpflege.

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

**Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	838	908	829	978
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	53.488	46.746	39.104	48.317
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall Vollzeitpflege in Euro	24.346	20.967	16.704	15.302

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall Heimerziehung in Euro	66.399	56.002	50.556	62.752

### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	978	95	439	512	650	986	20
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	k.A.	4.317	6.373	7.499	8.746	9.819	19
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	48.317	22.154	39.284	46.640	54.412	59.850	20
Stationäre Aufwendungen in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	15.302	8.069	13.013	15.987	18.650	25.716	20
Stationäre Aufwendungen in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	62.752	11.706	49.165	54.772	61.290	80.297	20

Die stationären Aufwendungen je Jugendeinwohner (18 bis unter 21 Jahre) sind in Moers im Jahr 2020 deutlich erhöht. Moers hat höhere stationäre Aufwendungen je Jugendeinwohner als mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies liegt in erster Linie an den hohen Aufwendungen je Hilfefall in der Heimerziehung.

Sowohl die absoluten Aufwendungen als auch die Hilfeplanfälle steigen zwischen 2017 und 2020 an. Gleichwohl konnten die Aufwendungen je Fall insgesamt als auch in der Vollzeitpflege und Heimerziehung gesenkt werden.

### Falldichte § 41 SGB VIII in Prozent

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Falldichte ambulant	k.A.	2,26	5,60	7,52	9,92	18,11	24
Falldichte stationär	20,25	4,25	9,47	11,46	15,83	20,25	25

Im Verhältnis zu den Einwohnern von 18 bis unter 21 Jahren hat die Stadt Moers die meisten Hilfefälle nach § 41 SGB VIII. Im Vergleich zum Jahr 2019 (21,21) ist der Kennzahlenwert gesunken.

### → Empfehlung

Angesicht der hohen (stationären) Falldichte und erhöhten Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige sollten die Ursachen ermittelt werden, die in Moers zu diesen Kennzahlenwerten und –positionierungen beitragen.

→ **Empfehlung**

Für mehr Transparenz sollte die Stadt Moers die Hilfen nach § 41 SGB VIII zukünftig auch für die ambulanten Hilfeformen differenziert erfassen und in der Folge auswerten können.

Gewährt wird die Hilfe in Moers solange es der individuelle Bedarf erforderlich macht. In der Regel werden diese Hilfen für das Alter von 18 bis maximal zum 21. Lebensjahr gewährt.

Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist nach Aussage des Jugendamtes immer die Verselbständigung. Hierzu wird die Selbständigkeit beurteilt und die junge Erwachsene auch zu einer eigenen Einschätzung befragt. Ein Konzept zur Verselbständigung junger Volljähriger gibt es nicht.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

Die **Stadt Moers** konnte keine differenzierten Angaben zu den Aufwendungen und Fallzahlen der UMA machen. In den Gesamtsummen der Aufwendungen und Fallzahlen bei den einzelnen Hilfen sind die Hilfen für UMA enthalten.

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

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	k.A.	12.783	36.335	47.007	56.078	394.203	24
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	0,28	1,67	2,37	3,13	5,77	24

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Hilfe zur Erziehung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen</b>					
F1	In Moers gibt es keine differenzierte sozialräumliche Auswertung oder eine differenzierte Einteilung nach Quartieren für das Stadtgebiet. Durch die dezentrale Organisation arbeitet der ASD gleichwohl sozialräumlich. Dies sollte in Zukunft durch spezifische sozialräumliche Auswertungen unterstützt und gesteuert werden.	110	E1	Die Stadt Moers sollte die sozialräumliche Arbeit mit sozialräumlicher Auswertung verknüpfen. Über analysierte Entwicklungen der Sozialräume, Fälle und Strukturen lassen sich steuerungsrelevante Informationen gewinnen. Gleichsam können präventive Maßnahmen sozialräumlich geplant und organisiert werden.	111
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F2	Die Stadt Moers verfügt über keine verschriftlichte Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung. Eine Zielkaskade für präventive Angebote sowie ein Präventionsleitfaden sind vorhanden. Die im Präventionsleitfaden definierten strategischen Ziele könnten mit Daten und Kennzahlen angereichert werden. Für die Hilfen zur Erziehung sollte eine Gesamtstrategie entwickelt werden.	115	E2	Die in der Steuerungsgruppe Prävention erstellte Zielkaskade (derzeit für 2019) könnte als Grundlage dienen, um in Abstimmung mit Politik und Verwaltung eine Gesamtstrategie für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu entwickeln. Die präventive Zielrichtung der Zielkaskade könnte entsprechend erweitert werden. Die hierin bestehenden strategischen Ziele können dann mit den aus der Gesamtstrategie abgeleiteten Zielen der Hilfen zur Erziehung verknüpft werden. Um zu messen, ob die Ziele erreicht werden konnten, bietet es sich an, Kennzahlen zu definieren, die als Indikatoren dienen.	116
F3	Für ein Finanzcontrolling stehen Daten und Zahlen zur Verfügung. Moers verfügt über ein Berichtswesen. Die Steuerung über diese Datenbasis findet bisher nur eingeschränkt statt und basiert im Wesentlichen auf dem Abgleich zwischen den Planwerten des Haushalts und den Ist-Aufwendungen.	116	E3.1	Die Stadt Moers sollte die bestehenden Controllingmechanismen und –berichte/-darstellungen zu einem Steuerungsinstrument weiterentwickeln. Neben den vorhandenen Daten könnten auch die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Zusätzlich zum Vergleich von Plan- und Ist-Werten bietet es sich an, sowohl Fall- und Finanzdaten und Kennzahlen im Zeitverlauf abzubilden. Auch diese Darstellung ist in manchen Bereichen bereits vorhanden, kann aber noch erweitert werden.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Moers sollte prüfen, ob sich die Daten der Strategiekarte künftig zur Steuerung nutzen lassen. Durch fortgeschriebene Kennzahlenwerte lassen sich Entwicklungen ablesen. Diese Entwicklungen sollten evaluiert werden und Ursachen ermittelt werden. Hierüber ließen sich ggf. Informationen für die Steuerung filtern.	119
F4	Die Stadt Moers wird künftig die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall und trägerbezogen auswerten. Bislang wird noch kein Zielerreichungsgrad ermittelt. Fallübergreifend findet derzeit noch kein Fachcontrolling statt.	119	E4.1	Die Stadt Moers sollte in Instrument entwickeln, um die Zielerreichung messbar zu machen. Denkbar wäre z.B. eine prozentuale Einschätzung durch den Leistungsempfänger, den Träger und die ASD Fachkraft. (Zielerreichungsgrad). Die Zielerreichungsgrade können fallübergreifend zusammenfließen und ausgewertet werden. Bei außerplanmäßig beendeten Hilfen durch den Leistungsempfänger sollte die Stadt Moers die Gründe für den Abbruch erfassen und fallübergreifend auswerten.	120
			E4.2	Die Anzahl der Fachleistungsstunden sollte begrenzt werden. Wird diese vorgesehene Anzahl (ggf. nach Hilfeart differenziert festgelegt) überschritten, erfolgt ein zusätzlicher Prozessschritt zur Steuerung und die nächsthöhere Entscheidungsebene wird eingebunden. Alternativ reicht eine spezifische Begründung in der Fachsoftware.	120
<b>Verfahrensstandards</b>					
F5	Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist in Moers verbindlich durch die Fachstandards geregelt und in Kern- und Teilprozessen beschrieben und abgebildet. Die Laufzeiten und Fachleistungsstunden der Hilfen sind in Moers nicht begrenzt.	122	E5.1	Die Stadt sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen bewilligter Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen und Kostenhierarchien festlegen.	123
			E5.2	Die Stadt Moers sollte einheitliche Standards für die Berichtspflichten der freien Träger erstellen. Dies erleichtert die fallspezifische und fallübergreifende Auswertung.	124
F6	In den Fachstandards der Stadt Moers sind die Prozessschritte der Fallsteuerung beschrieben und visualisiert. Ein Anbieterverzeichnis wurde in Moers bisher nicht erstellt. Allgemeingültige Standards für die Berichte der freien Träger bestehen ebenfalls nicht.	124	E6.1	In den Fachstandards ASD sollte deutlich werden, dass die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit in Moers dem ASD obliegt.	125

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.2	Die Stadt Moers sollte ein elektronisches Anbieterverzeichnis erstellen. Dies sollte die allgemeinen Kontaktinformationen, Leistungsangeboten und Preisen ebenso enthalten wie Erfahrungen und Ergebnisse mit dem Träger, z.B. Bewertungen zur Zusammenarbeit, Qualität der Arbeit, Einschätzung der Effektivität. Mit den kooperierenden und ggf. weiteren Jugendämtern könnte sich die Stadt Moers abstimmen und ggf. an bereits bestehenden Anbieterverzeichnissen teilhaben und mitwirken.	126
			E6.3	Es sollten messbare Standards entwickelt werden, um zu messen, ob eine Hilfe wirksam ist und die gesetzten Ziele mit dieser Hilfe erreicht werden können.	126
F7	Die WJH der Stadt Moers prüft die Ansprüche auf Kostenerstattung grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.	127	E7	In den Fachstandards sollte deutlicher beschrieben werden, wer frühzeitig die örtliche und sachliche Zuständigkeit zu prüfen hat. Die Einbindung der WJH in den Ablauf sollte ebenfalls verbindlich festgelegt werden.	128
F8	Prozessintegrierte Kontrollen sind in Moers vorgesehen, finden sich jedoch nicht vollumfänglich in den Fachstandards wieder. Prozessunabhängige Kontrollen sind bislang noch nicht vorgesehen.	128	E8	Die Stadt Moers sollte die prozessintegrierten Kontrollen in die Fachstandards und Prozessbeschreibungen aufnehmen und dokumentieren. Darüber hinaus sollte die Stadt ein prozessunabhängiges Kontrollinstrument entwickeln und verbindlich vorsehen.	129
<b>Personaleinsatz</b>					
F9	Die WJH der Stadt Moers bearbeitet mehr Fälle je Vollzeitstelle als die Vergleichskommunen. Der Richtwert der gpaNRW für die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle wird überschritten.	130	E9	Die Stadt Moers sollte die Aufgabenstruktur der WJH regelmäßig überprüfen und bei Bedarf die Stellenausstattung anpassen. Steigende Fallzahlen können hier zu weiteren Aufgabenverdichtungen führen.	131
<b>Leistungsgewährung</b>					
F10	Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist in der Stadt Moers in 2020 höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Belastend wirkt sich die hohe Falldichte aus sowie hohe stationäre Aufwendungen.	131			
F11	Die Stadt Moers hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt, was sich grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag auswirken kann. Allerdings relativiert die insgesamt sehr hohe Falldichte den positiven Effekt auf den Fehlbetrag erheblich.	137	E11.1	Für mehr Transparenz bietet es sich zukünftig an, die Hilfen einzeln zu erfassen und dabei nach Hilfen für Minderjährige und für junge Volljährige (nach § 41 SGB VIII) zu differenzieren. Hieraus lassen sich weitere Informationen für die Steuerung generieren.	142
			E11.2	Die Stadt Moers sollte die Laufzeiten der SPFH standardmäßig erfassen und auswerten. Gründe für lange Laufzeiten der Hilfen sollten dokumentiert und bewertet werden, wie sich diese Hilfe entwickelt.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F12	Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfeplanfällen ist gering. Die Pflegekinderhilfe ist in Moers seit 2018 als Spezialdienst organisiert. Die Stadt Moers beabsichtigt, die Pflegekinderhilfe weiter auszubauen.	144	E12 Die Stadt Moers sollte die Vollzeitpflege weiter ausbauen. Im Zusammenhang mit der Heimerziehung zeigt sich, dass die Vollzeitpflege unterrepräsentiert ist. Ziel sollte ein bedarfsgerechter Ausbau dieser Hilfeform sein, um alle für eine Vollzeitpflege in Frage kommenden Hilfefälle entsprechend unterbringen zu können.	146
F13	Die Aufwendungen je Hilfefall der Heimerziehung sind in Moers deutlich erhöht. Auch die Falldichte ist erhöht. Die erhöhte Falldichte der Heimerziehung tritt dabei folgerichtig zur geringen Falldichte in der Vollzeitpflege auf.	146	E13 Die Stadt Moers sollte die bestehende Datenbasis um die Anzahl der Rückführungen in die Herkunftsfamilie erweitern. Gerade angesichts des aktuell eingeführten Rückführungskonzeptes ergeben sich hieraus ggf. weitere Steuerungsmöglichkeiten und ein Kenntniserwerb.	148
F14	Die Eingliederungshilfe wird in Moers in den Sozialraumteams als so genanntes „Vertiefungsgebiet“ wahrgenommen. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich erhöht und steigt im Betrachtungszeitraum an. Die Aufwendungen für ambulante Hilfefälle der Eingliederungshilfe sind deutlich erhöht.	148	E14 Die Stadt Moers sollte die Fallzahlen der Eingliederungshilfe im Blick halten. Die in den Fachstandards enthaltenen Zeiten und Fristen können gemeinsam mit den Fallzahlen aufzeigen, wenn ein zusätzlicher Personalbedarf entsteht. Gerade das vielschichtige Verfahren bei Anträgen auf Eingliederungshilfe, in welchem die Teilhabebeeinträchtigung geprüft werden muss, erfordert ein umfangreiches Fachwissen und bindet zeitliche Ressourcen.	152
F15	Die Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII werden in Moers bislang nur für die stationären Hilfen differenziert erfasst. Bei den ambulanten Hilfen kann nicht zwischen den Hilfen für junge Volljährige und Minderjährige differenziert werden. Die Fallzahlen werden differenziert erhoben.	152	E15.1 Angesichts der hohen (stationären) Falldichte und erhöhten Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige sollten die Ursachen ermittelt werden, die in Moers zu diesen Kennzahlenwerten und –positionierungen beitragen.	153
			E15.2 Für mehr Transparenz sollte die Stadt Moers die Hilfen nach § 41 SGB VIII zukünftig auch für die ambulanten Hilfeformen differenziert erfassen und in der Folge auswerten können.	154

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	103.881	103.949	103.725	103.902
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	16.185	16.386	16.407	16.640
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	19.247	19.268	19.330	19.504

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	18.027.115	17.540.752	18.814.493	21.449.155
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	937	910	973	1.100
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	20.769	20.636	22.031	24.264
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	6.944.648	6.805.650	7.288.994	8.080.722
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.711	11.594	12.230	13.139
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	11.082.472	10.735.102	11.525.500	13.368.433
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	40.300	40.818	44.672	49.697
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	45,10	44,11	44,18	45,32
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	68,32	69,06	69,79	69,57
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	47,64	45,63	43,02	41,26

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	3.301.094	2.975.678	3.029.825	3.650.323
Hilfefälle	321	310	302	299
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.442.853	1.504.922	1.460.121	1.653.958
Hilfefälle	147	147	158	177
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	414.771	406.286	336.060	465.321
Hilfefälle	13	12	10	10
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.968.331	1.873.538	1.626.388	1.857.786
Hilfefälle	121	110	96	96
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	6.280.150	5.907.092	7.020.895	8.211.253
Hilfefälle	102	92	93	108
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Hilfefälle	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.981.921	2.154.967	2.723.154	2.598.125
Hilfefälle	115	121	131	134
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII (nur stationär)</b>				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige stationär in Euro	2.567.421	2.617.751	2.424.475	2.802.358
Hilfefälle	45	56	62	58
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	15,68	19,43	21,21	20,25
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Hilfefälle	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Moers im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

#### **Bauaufsicht**

Für die Stadt Moers wurde von einem externen Beratungsbüro unter der Projektleitung der gpaNRW im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in der Zeit von Mitte Januar bis Mitte Juni 2016 eine umfassende Organisationsuntersuchung des Bereichs Bauaufsicht durchgeführt. Neben den Kriterien der laufenden überörtlichen Prüfung der Stadt Moers haben wir Veränderungen und noch nicht umgesetzte Optimierungsmaßnahmen seit Vorliegen des **Berichts zur Organisationsuntersuchung** aus dem Jahr 2016 aufgegriffen.

Die Homepage der Stadt Moers hält für Bausuchende inzwischen weitreichende Informationen und verschiedene Antragsformulare bereit. Zu einer hohen Zahl **genehmigungsfähiger Bauanträge** ohne Mängel führt dies noch nicht. Dabei wird weiterhin eine aufwändige, kostenlose **Bauberatung** für die Antragstellenden angeboten. Die Stadt sollte ihre Homepage überarbeiten und auf das neue Bauportal.NRW verlinken. Hier werden allgemeingültige Fragen beantwortet, und Bausuchende können über den Antrags- und Dokumentassistenten Bauanträge und Bauvorlagen zukünftig elektronisch einreichen. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** zeigt einen Verfahrensablauf in Moers, der gestrafft werden sollte. Die **Digitalisierung** in der Verwaltung sollte weiterverfolgt werden. Davon profitiert auch die Bauaufsicht bei der Fallbearbeitung. Zudem kann sie die verpflichtende Umstellung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 gewährleisten. Die Testphase für das digitale Baugenehmigungsverfahren soll im erstem Quartal 2022 starten.

Die in der Bauaufsicht eingesetzte **Fachsoftware** unterstützt die Sachbearbeitung bei der elektronischen Bearbeitung, jedoch wird sie nicht vollständig für Auswertungen herangezogen. Das Bestands- und Baulastenverzeichnis sollte digital zur Verfügung stehen. Derzeit wird die eigentliche Verfahrensakte noch in Papierform geführt. Die **Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten der Bauanträge** konnten nicht angegeben werden, weil die Software diesbezüglich nicht ausgewertet werden konnte. Hierfür ist bereits die Verfahrensstandseite der Software angepasst worden.

Die Stadt Moers verzeichnet in der Bauaufsicht 2020 interkommunal das Maximum an **Falleingängen je Vollzeit-Stelle**. Die hohe Kennzahl entstand durch erhebliche Personalfuktuation und damit zeitweise unbesetzte Stellen im Betrachtungsjahr. Die Fälle wurden teilweise durch

die Leitung mit bearbeitet. Inzwischen haben sich die Falleingänge je Vollzeit-Stelle wieder nivelliert. Mit **Kennzahlen** arbeitet die Bauaufsicht in Moers bisher kaum. Sie könnte ihre Steuerung verbessern, indem sie Kennzahlen erhebt und konkrete Zielwerte festlegt. Kennzahlen sollten in einem Berichtswesen fortgeschrieben und analysiert werden. So werden intern Optimierungsbedarfe transparent. Auch die Verbesserungsmöglichkeiten, die sich aus den Empfehlungen dieses Berichtes ergeben, sollte die Stadt umsetzen.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

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

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

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	42	33	47	54	64	97	25
Fälle je qkm	6,47	2,41	3,49	4,22	5,87	9,00	25
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,83	0	1,09	2,99	8,45	36,89	25
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	50,46	72,08	81,46	89,76	96,58	17
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,93	8,63	11,68	13,21	18,57	17

Die Auswertung erfolgte über die in der Bauaufsicht verwendete Fachsoftware. Die **Stadt Moers** konnte zum Auswertungszeitpunkt nicht zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren differenzieren, da durch die Datenmigration beim Aufspielen einer aktuelleren Software-Version im Jahr 2019 die Verknüpfungen der Verfahrensstandseite verloren gegangen sind.

Der Verlust fiel im Frühjahr 2021 auf, als die Auswertungen für die Prüfung durch die gpaNRW gezogen wurden. Daraufhin wurde die Verfahrensstandseite wieder angepasst. Eine neuerliche Auswertung anlässlich des Interviews zur Prüfung zeigte, dass rund 96 Prozent der eingegangenen Bauanträge einfache Verfahren sind. Nach Aussage der Fachdienstleitung ist dieser Wert repräsentativ auch für die vergangenen Jahre.

### Entwicklung der Fallzahlen für Moers

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	18	8
<b>Bauanträge</b>	<b>381</b>	<b>430</b>
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k.A.	k.A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k.A.	k.A.

Auf die Zahl der Bauanträge und den Zeitpunkt der Antragstellung hat die Bauaufsicht grundsätzlich keinen Einfluss. Wie in Moers ging durch das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Zahl der Bauanträge im Jahr 2019 auch landesweit fast in allen Kommunen zurück und steigt in vielen Kommunen 2020 wieder an.

Nach Aussage der Bauaufsicht werden kontinuierlich, jedoch im Prüfungszeitraum nicht in besonderem Maße städtebauliche Konzepte umgesetzt oder Neubaugebiete erschlossen. Die geringe Zahl an normalen Genehmigungsverfahren zeigt, dass kaum Sonderbauten wie z. B. Schulen, Kindergärten und Seniorenheime sowie im Freizeitbereich, in Handel und Gewerbe

geplant wurden, die bei umfangreichen städtebaulichen Planungen üblicherweise anfallen. Alle Vorhaben stehen vielmehr in einer Reihe von abgeschlossenen, laufenden und neuen Projekten und haben somit eher gleichbleibenden Einfluss auf die Zahl der Falleingänge bei der Bauaufsicht und somit auf den erforderlichen Personaleinsatz.

Als besonders aufwändig wurden einzelne Bauantragsverfahren mit mehreren Änderungen in der Planung und dadurch erforderlichen Nachträgen benannt, die von der gpaNRW als „ein Bauantrag“ gezählt werden. Es ist davon auszugehen, dass auch in anderen großen kreisangehörigen Kommunen solche Bauvorhaben zu genehmigen sind, so dass die Vergleichbarkeit gegeben ist.

Auch ist im Jahr 2021 in Moers die Zahl der Anträge auf Abweichungen oder Befreiungen außerhalb von Genehmigungsverfahren seit Einführung der Landesbauordnung 2018 signifikant angestiegen. Dies betrifft z. B. verstärkt eingereichte Bauanträge für Terrassenüberdachungen, Wintergärten und Swimmingpools. Gleiches zeigte sich auch in mehreren Vergleichskommunen, teilweise bereits im Jahr 2020.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

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

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

Die Belegschaft in der Bauaufsicht der **Stadt Moers** orientiert sich an der Landesbauordnung und der Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) in der jeweiligen Fassung. Schulungen erfolgen anlassbezogen. Fristen werden im Genehmigungsverfahren dem Sachverhalt angemessen, jedoch mit Blick auf möglichst kurze Gesamtlaufzeiten gesetzt. Die Mitarbeitenden nutzen verschiedene Bearbeitungsbögen für die Genehmigungsverfahren aus der Fachsoftware. Es gibt zwar keine Dienstanweisung in der Bauaufsicht, jedoch einen „Leitfaden für ordnungsbehördliche Verfahren“, der nach der „Organisationsuntersuchung Bauaufsicht im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen für die Stadt Moers“ im Jahr 2016 entwickelt wurde. Darüber hinaus gibt es Stellenbeschreibungen, schriftliche Zuständigkeits- und Vertretungsregelungen sowie ein Organigramm für den Fachbereich 6 – Stadt- und Umweltplanung, Bauaufsicht.

Die vorgeschriebene Frist zur Vorprüfung beträgt gemäß § 71 Satz 1 BauO NRW 2018 zwei Wochen. In dieser Zeit hat die Bauaufsichtsbehörde die Vorprüfung durchzuführen und den Bauantragstellenden eine entsprechende Mitteilung zu machen, welche Unterlagen noch beizubringen sind oder ob Mängel bestehen. Nach Aussage der Stadt Moers werden die Fristen der Prüfung nach Eingang des Bauantrages fast immer eingehalten.

Wenn der Bauantrag vollständig vorliegt, wird eine einfache Eingangsbestätigung verschickt. Bei den meisten Bauanträgen ist erforderlich, dass die Sachbearbeitung nach der Vorprüfung

eine so genannte qualifizierte Eingangsbestätigung mit einer Mängelliste schreibt, weil die Unterlagen nicht mängelfrei oder vollständig sind. Gleichzeitig erfolgen die Fristsetzung und der Hinweis auf die Rücknahmefiktion<sup>23</sup> sowie der Gebührenbescheid.

Die Beteiligungen der Fachämter und Behörden werden anschließend möglichst zeitnah durchgeführt. Sollte die mit dem Bauantrag eingereichte Anzahl der Ausfertigungen dafür nicht ausreichen, werden mit der Eingangsbestätigung weitere angefordert. So ist gewährleistet, dass auch die Sechs-Wochenfrist nach Vorliegen des mängelfreien und vollständigen Bauantrags im einfachen Baugenehmigungsverfahren zur Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der zu beteiligenden Fachbehörden in der Stadt Moers meistens eingehalten wird und eine Verlängerung der Frist nur selten erforderlich ist. Wenn nachbarliche Belange berührt sein könnten, werden die Zustimmungen der Angrenzenden selten aktiv von der Bauaufsicht Moers, sondern von den Antragstellenden eingeholt. Auf das Erfordernis wird im Rahmen der Bauberatung vor der Antragstellung oder im Rahmen der Vervollständigung der Bauantragsunterlagen hingewiesen.

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

#### → **Feststellung**

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

Sämtlicher Schriftverkehr erfolgt über das Softwareprogramm. Wichtige Unterlagen werden ausgedruckt und in die Papierakte geheftet. Die Berechnung der Gebühren für die Bauaufsicht der Stadt Moers erfolgt auf Grundlage der AVerwGebO NRW und den Handlungsempfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages automatisch über Festlegungen in der Fachsoftware der Bauaufsicht. Die einheitlichen „Richtlinien zur Ausschöpfung der Rahmengebühren aufgrund der am 1.1.02 in Kraft tretenden Neufassung der Allg. VerwGebO NRW“ vom Kreis Wesel sind veraltet und werden in Moers nicht mehr angewandt.

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

<sup>23</sup> angemessene Frist zur Beibringung von Unterlagen, nach Verstreichen der Frist gilt der Antrag als zurückgenommen

Kennzahlen, z. B. zur Aufwandsdeckung, werden im Fachbereich 6 Stadt- und Umweltplanung, Bauaufsicht der Stadt Moers bisher nicht gebildet. Auf die Steuerung durch Kennzahlen gehen wir in Kapitel 4.3.9 Transparenz und Steuerung weiter ein.

→ **Empfehlung**

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

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Das Genehmigungsverfahren kann noch nicht vollständig digital durchgeführt werden. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Die Papierakte ist führend. Die Bauaufsicht wird durch eine Fachsoftware unterstützt. Daher kommt es zu Medienbrüchen in der Bearbeitung, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Weitere Handlungsempfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 wurden nur teilweise umgesetzt.

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

Die Bauaufsicht ist im Altbau des Rathauses nach wie vor nur schwer zu finden, was dem eigentlichen Serviceangebot der **Stadt Moers** für die die Kunden entgegensteht. Die Ausschilde- rung wurde bisher nicht verbessert. Ein Kundenbereich als Erstanlaufpunkt wurde bisher eben- falls nicht eingerichtet: Kundenkontakte finden immer in den (Zweier-)Büros der Sachbearbei- tenden statt. Zu allen genannten Punkten enthält der Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 entsprechende Empfehlungen.

Die Stadt Moers hat bisher keine Zentrale Antrags- und Vorprüfstelle für Bausuchende und An- tragstellende eingerichtet, um die Belegschaft zu entlasten. Begründet wird dies damit, dass die Sachbearbeitenden die Vorgänge zur besseren Kundenbetreuung vom ersten Kontakt bis zur Genehmigung oder (seltenen) Ablehnung bearbeiten sollen. Die Bezirkseinteilung ist auf der Homepage der Stadt veröffentlicht ebenso wie die Namen und Telefonnummern der Sachbear- beiter und Sachbearbeiterinnen. Die Empfehlung im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016, nur zwei Bezirke für einen flexibleren Einsatz der Mitarbeitenden einzurichten, wurde nicht aufgegriffen.

Eine Personalrotation als weiteres Mittel zur Korruptionsprävention kann zukünftig verhindern, dass nach langjähriger Betreuung von Antragstellenden durch gleiche Beschäftigte der Verwal- tung enge Vertrauensverhältnisse entstehen, die ausgenutzt werden könnten. In der Bauauf- sicht kann das z. B. bei Bestandsobjekten der Fall sein. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit in Zweier-Teams. Daher sollte der Zuständigkeitsbereich nach fünf Jahren gewechselt werden. Dies ist bei einfachen Ordnungskriterien wie z. B. festgelegten Bezirken in der Bauaufsicht möglich, war jedoch bisher aufgrund der Fluktuation in den letzten Jahren noch nicht notwendig.

Das Gebot zur Risikominimierung sollte hier über dem Zeitverlust der Einarbeitungszeit in den neuen Bezirk stehen.

Es gibt ein Organigramm für den Fachbereich 6 Stadt- und Umweltplanung, Bauaufsicht, und eine schriftliche Unterschriftenregelung für den Fachdienst 6.3 „Bauaufsicht“ mit Unterteilung in die Fachgruppen 6.31 technische Prüfung und 6.32 Verwaltung. Hier ist geregelt, welche Schreiben und Bescheide von wem unterschrieben oder zur Kenntnis vorgelegt werden müssen. Fast alle Antragsverfahren bleiben in einer Hand und werden mit Unterschrift von den jeweiligen Sachbearbeitenden abgeschlossen. Nur Sonderbauten und Baugenehmigungen mit Befreiungen und/ oder Abweichungen werden vom Fachgruppen- bzw. Fachdienstleiter unterschrieben. Gemäß § 20 KorruptionsbG NRW soll die Entscheidung über eine Genehmigung aber von mindestens zwei Personen getroffen werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte das Baugenehmigungsverfahren digitalisieren und ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Die Beschäftigten sollte sie durch Korruptionspräventionsmaßnahmen schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Sie sollte ca. alle fünf Jahre eine Rotation der Mitarbeitenden in den Bezirken durchführen. Alternativ können zwei Bezirke mit jeweils mehr Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eingerichtet werden, die jeweils in einem Pool zusammenarbeiten.

Auch die telefonische Verfügbarkeit der Sachbearbeitenden ist weiterhin gegeben. Allerdings werden die eingehenden Anrufe durch eine zentrale Bandansage mit Rückrufversprechen gefiltert. Ein wesentlicher Wunsch der Mitarbeitenden nach weniger Arbeitsunterbrechungen, der in Workshops entwickelt wurde, wurde somit umgesetzt. Wenn auch die Zahl der Bezirke nicht reduziert wurde, so sind inzwischen Tandems mit Sachbearbeitenden für die Bezirke zuständig. Damit wurde die Vertretungsregelung optimiert.

Aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung wurde die empfohlene Trennung und strikte Aufgabenzuteilung zwischen den Fachgruppen der „Technischen Prüfung“ und „Verwaltung“ innerhalb des Bereichs Bauaufsicht zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Kommunikation untereinander umgesetzt. Hierfür wurde der bereits erwähnte „Leitfaden für ordnungsbehördliche Verfahren“ entwickelt. Gleichwohl finden regelmäßige Abteilungsbesprechungen mit beiden Fachgruppen zu internen Abstimmungen statt.

Bisher werden die Genehmigungsverfahren in der Stadt Moers bis zur Genehmigung oder zur (seltenen) Ablehnung eines Bauantrages neben der führenden Papierakte zusätzlich digital in der Fachsoftware bearbeitet. Es gibt verschiedene Bearbeitungsbögen für die einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Sie werden zwingend bei jedem Vorgang verwendet und sind digital auszufüllen. Ziel ist, die notwendigen Schritte zügig und rechtssicher zu bearbeiten, Verzögerungen auszuschließen und Doppelarbeit zu vermeiden. Für die Genehmigungsfreistellung gibt es keinen Bearbeitungsbogen, da keine Prüfpflicht durch die Bauaufsichtsbehörde besteht. Die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften obliegt bei der Genehmigungsfreistellung allein dem bzw. der Entwurfsverfassenden bzw. dem Bauherrn oder der Bauherrin. Genehmigungsfreistellungen werden in die Fachsoftware aufgenommen. Notwendige Eintragungen, z. B. die Zuordnung zum Bebauungsplan oder ob die Erschließung gewährleistet ist, werden auf der Verfahrensstandseite eingetragen.

Bei Einzelfall- oder Ermessensentscheidungen können die Mitarbeitenden auf die Protokolle der wöchentlichen, zuletzt meist zweiwöchentlich stattfindenden Abteilungsbesprechungen zurückgreifen. Hier wird z. B. die grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit bei Einzelfallentscheidungen besprochen. Über Schlagworte können Entscheidungen und Ausführungen zu bestimmten Sachverhalten aufgefunden werden. Auch geht das Erfahrungswissen nicht verloren und führt zur routinierten Bearbeitung von Fällen. Insbesondere in der Einarbeitungsphase für neue Kollegen und Kolleginnen werden diese Abteilungsbesprechungen hin und wieder zu einer Art „Workshop“ ausgestaltet, um besondere Fälle im Genehmigungsverfahren zu behandeln. Auch diese Ergebnisse werden in der chronologischen Folge der Protokolle aus den Abteilungsbesprechungen dokumentiert. Dieses Vorgehen sehen wir positiv, denn es steigert die Teamzugehörigkeit und ermöglicht die gleichartige Beurteilung ähnlich gelagerter Fälle innerhalb des Stadtgebietes. Darüber hinaus ist eine Abstimmung mit der jeweiligen Bezirks-, Fachgruppen- oder Fachdienstleitung jederzeit möglich und gewünscht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte weitere Handlungsempfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2016 umsetzen. Hier sind besonders eine zentrale Antrags- und Vorprüfstelle zur Entlastung der Sachbearbeitenden zu nennen. Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Weitere Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse und der Notwendigkeit zur vollständigen Digitalisierung gibt es in den nachfolgenden Kapiteln.

#### 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Er ist als Anlage diesem Bericht zur Bauaufsicht beigefügt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind so bei der Betrachtung leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren zeigt bei der Stadt Moers einige Optimierungsmöglichkeiten, die noch zu einer Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren führen können.

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

Der Prozessablauf für das einfache Baugenehmigungsverfahren bei der **Stadt Moers** zeigt aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten auf. Beispielsweise werden alle eingehenden Bauanträge vom Fachdienstleiter gesichtet und von ihm nach Bezirk und Zuständigkeit verteilt. Wie bereits im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 vermerkt, müssen aus unserer Sicht nicht alle Bauanträge zu Beginn über den Tisch der Fachdienstleitung gehen. Nur wichtige Bauanträge sollte die Fachgruppen- oder Bezirksleitung parallel zur beginnenden Bearbeitung

mit einer Ausfertigung zur Kenntnisnahme vorlegen. Dann kann der Fachdienstleiter entscheiden, ob der Bauantrag relevant für den Bürgermeister oder den Beigeordneten ist. Damit kann der Postlauf verkürzt werden.

Bevor die Bauanträge in die Sachbearbeitung kommen, legt die Registratur eine Papierakte an, und die Stammdaten zum Bauantrag werden in der Fachsoftware erfasst. Die Registratur schickt automatisch eine Eingangsbestätigung an die Antragstellenden. Die Stadt Moers könnte die einfache Eingangsbestätigung durch die Registratur einsparen, denn sie ersetzt nicht den Bescheid über die Vollständigkeitsprüfung, der innerhalb der ersten beiden Wochen nach Eingang des Bauantrages erfolgen muss, und verlängert auch nicht die Frist.

#### → **Empfehlung**

Der Postlauf kann verkürzt werden, wenn der Fachdienstleiter nur die bedeutenden Bauanträge unmittelbar nach Eingang vorgelegt bekommt. Auf die einfache Eingangsbestätigung sollte die Stadt Moers verzichten, da innerhalb von zwei Wochen ohnehin der Vorbescheid verschickt werden muss.

Wenn der Bauantrag der zuständigen Sachbearbeiterin oder dem zuständigen Sachbearbeiter vorliegt, wird er formell auf Vollständigkeit und die grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit geprüft. Nach Aussage der Bauaufsicht Moers ist in den meisten Fällen eine so genannte qualifizierte Eingangsbestätigung erforderlich. Hierin wird die Bauherrschaft unter Nennung der Mängel aufgefordert, diese innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben. Die Frist für die Vorprüfung beträgt gemäß § 71 Satz 1 BauO NRW 2018 zwei Wochen.

Es ergeht eine Mängelliste mit angemessener Fristsetzung für die Vervollständigung oder Korrektur des Bauantrages, der Hinweis auf die Rücknahmefiktion und der Gebührenbescheid für die Vorprüfung. Wenn alle erheblichen Mängel konkret benannt werden, wird die Bauherrschaft in die Lage versetzt, die Mängel zu beheben. Mit dem Bauantrag sind gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen – das sind alle für die Beurteilung des Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrages erforderlichen Unterlagen – einzureichen. Die Bauvorlagen müssen vollständig sein: Die Vollständigkeit umfasst dabei nicht nur die formale Vollständigkeit (alle erforderlichen Bauvorlagen in ausreichender Anzahl), sondern auch, dass die Bauvorlagen inhaltlich mängelfrei sein müssen (vgl. Kapitel 4.3.7 Bauberatung).

Werden innerhalb der Frist vollständige und genehmigungsreife Unterlagen nachgereicht, werden sie vom Fachdienstleiter gesichtet und an den zuständigen Sachbearbeiter oder die Sachbearbeiterin zur weiteren Prüfung weitergeleitet. Sind die nachgereichten Bauantragsunterlagen nicht vollständig bzw. unzureichend, wird in der Stadt Moers durch die Sachbearbeitenden, ggf. unter Einbeziehung der Fachgruppen- oder Fachdienstleitung, der Sachstand mit den Antragstellenden in einer Bauberatung erörtert.

Dieses Vorgehen sieht die Landesbauordnung nicht vor: Gemäß § 63 Absatz 3 BauO Satz 1 NRW 2018 hat die Bauherrschaft die erforderlichen Unterlagen vollständig bei der Gemeinde einzureichen. Ist die Bauherrschaft fachlich nicht dazu in der Lage, müssen „geeignete Beteiligte“, z. B. Architektur- oder Ingenieurbüros, beauftragt werden. Diese Vorschrift überträgt der Bauherrschaft eine starke Eigenverantwortung, dient jedoch der Entlastung der Bauaufsichtsbehörde. Sie soll sich nicht mit der Prüfung mangelhafter Bauanträge beschäftigen müssen. Eine

Anhörung gem. § 28 Absatz 2 VwVfG NRW ist vor Erlass des Verwaltungsaktes der Rücknahmefiktion nicht vorgesehen. Mit dem Verstreichen der Frist zur Nachbesserung ist unmittelbar die nachteilige Rechtsfolge der Rücknahmefiktion verknüpft.

Auf die „striktere Rückweisung von unvollständigen Bauanträgen“ wurde bereits im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 hingewiesen. Allerdings erfolgte inzwischen in § 71 BauO NRW 2018 eine Anpassung an die Musterbauordnung: Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt z. B. eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen nicht mehr möglich. Stattdessen greift nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion.

→ **Empfehlung**

Den Bauwilligen sollte nach der Vorprüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt werden, Unterlagen nachzureichen. Bleiben die benannten Mängel nach Ablauf der Frist weiterhin bestehen, greift unmittelbar die gesetzliche Rücknahmefiktion. Der Antrag muss ggf. neu gestellt werden. Die Stadt sollte frühzeitig auf dieses Verfahren hinweisen.

Wenn im späteren Genehmigungsverfahren nach der planungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung und der Beteiligung der Ämter und Fachbehörden der Antrag nicht genehmigungsfähig ist, wird eine Stellungnahme gefertigt und dem Fachdienstleiter vorgelegt. Es erfolgt eine Bauberatung im Rahmen einer Anhörung mit den Beteiligten mit dem Ziel der Heilung. Entgegenstehende Rechtsvorschriften werden erörtert und Nachbesserungen oder Befreiungen/ Abweichungen ausgelotet. Die Stadt Moers versucht immer, genehmigungsreife Bauanträge zu erlangen. Verläuft die Anhörung ergebnislos, werden diese Bauanträge abgelehnt und müssen ggf. neu gestellt werden. Sofern neue Unterlagen eingereicht werden, werden sie abschließend geprüft. Bei Befreiungen oder Abweichungen erfolgt Rücksprache und Unterschrift durch die Fachdienstleitung. Ansonsten wird der Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheid erstellt, von den Sachbearbeitenden unterschrieben und versendet.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete (insbesondere im Außenbereich), der Umwelt- und Immissionsschutz, Altlasten im Boden, Denkmalbereiche und die Verkehrsinfrastruktur die Arbeit der Bauaufsicht. Dadurch sind unterschiedliche interne und externe Ämter und Fachbehörden am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen, beispielsweise der Kreis oder Straßen.NRW. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus, die nach Möglichkeit sternförmig parallel eingeholt werden. Nach Ansicht der gpaNRW sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen grundsätzlich auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft und die vorhandenen Ressourcen nicht unnötig belastet werden. Als Indikator dafür nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag:

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,15	2,12	3,14	3,99	5,46	9,68	20
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,74	1,94	2,74	3,80	4,57	9,09	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,41	0,20	0,41	0,59	0,83	1,63	17

In Moers werden nur die notwendigen Stellungnahmen eingeholt, um die Gesamtlaufzeit möglichst gering zu halten.

### 4.3.5 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die Stadt Moers baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus und eruiert mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) praktische Lösungsansätze. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.

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

Für das Baugenehmigungsverfahren wird in der Bauaufsicht der **Stadt Moers** mit Eingang der Unterlagen auf dem Postweg manuell eine digitale Stammakte in der Fachsoftware angelegt. Im Wesentlichen wird das Hauptprogramm der Fachsoftware genutzt, die Bauanträge und Fristen auf der Verfahrensstandseite des Programms einzutragen. Es bietet bereits Auswertungsmöglichkeiten für die Grundzahlen, die bisher für die Stadt Moers interessant waren. Weitere Module der Fachsoftware werden in Moers derzeit nicht verwendet.

Die maßgebliche und gerichtsfeste Verfahrensakte wird in Papierform geführt. Dies führt zur Doppelarbeit in der Aktenführung und es kommt bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen. Daher wird aus Effizienzgründen die digitale Bearbeitung auf ein Minimum beschränkt, solange das Genehmigungsverfahren nicht ausschließlich digital durchgeführt werden kann. So soll die hybride Aktenführung – teils in der Papierakte, teils in der Fachsoftware – weitgehend vermieden werden.

Schriftverkehr mit Textbausteinen für die Korrespondenz aus der Software wird zunehmend elektronisch geführt, z. B. per E-Mail für die Beteiligungsverfahren mit den Fachbehörden und Trägern öffentlicher Belange. Damit wurden die Empfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 teilweise umgesetzt. Darüber hinaus kann schnell auf die Daten und

Verfahrensstände zugegriffen werden, um einen guten Gesamtüberblick über den Genehmigungsverlauf zu haben. Baugenehmigungen oder -ablehnungen mit allen Unterlagen bis hin zum Gebührenbescheid werden an die Antragstellenden in Papierform verschickt.

Eine Software dient grundsätzlich dazu, den Ablauf der Genehmigungsverfahren zu unterstützen, im besten Fall zu vereinfachen und zu beschleunigen und damit die Bearbeitungsdauer zu optimieren. In die Software eingearbeitete Checklisten, Textbausteine und die Fristenkontrolle erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Eine frühzeitige Digitalisierung, z. B. durch Scannen eingehender Unterlagen sofort nach Antragseingang – sofern sie nicht digital eingereicht werden – ist sinnvoll und könnte den Bearbeitungsprozess der Genehmigungsverfahren insgesamt beschleunigen, insbesondere wenn die Grundstücks- und Bestandsdaten sowie die Baulasten erfasst sind. Auch die spätere elektronische Archivierung wird erleichtert. Die digitale Nacherfassung der Bestandsdaten für Effizienzsteigerungsmöglichkeiten in der Bauaufsicht gemäß der Empfehlung im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 sollte abgeschlossen werden.

Technischer Standard sollte die Nutzung der digitalen Bauplattform des Landes werden: Wenn die Antragstellenden den Bauantrag übermitteln, wird automatisch eine Stammakte angelegt, und das Genehmigungsverfahren kann komplett digital durchgeführt werden. Alle Beteiligten – auch im Stellungnahmeverfahren – haben Zugriff auf die freigegebenen Ordner. Die Bauaufsicht hat jederzeit eine Schnellübersicht über den Stand des Verfahrens und alle wichtigen Entscheidungen.

In der Bauaufsicht sollten die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und Bearbeitung von umfangreichen Bauantragsunterlagen geschaffen werden. Dazu gehören neben dem erforderlichen Datenvolumen in der DMS-Schnittstelle<sup>24</sup> für den reibungslosen Ablauf die erforderliche Hardware zum Einscannen und Bearbeiten von großen Plänen, Statikberechnungen, Gutachten usw. Dies reduziert den Aufwand in der Bauaufsicht enorm. Zudem werden die Möglichkeiten zum flexiblen Arbeitsplatz und im Außendienst auf der Baustelle, z. B. mit mobilen Endgeräten, vereinfacht. Auch hier ist die Umsetzung der Empfehlung zur Verbesserung der technischen Ausstattung für die Baukontrolleure aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 noch nicht vollständig umgesetzt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren und für die Belegschaft in der Bauaufsicht die technischen Voraussetzungen für effizientes Arbeiten schaffen.

Die Stadt Moers verfügt im Dezernat II über eine Stabsstelle Digitalisierung, um den digitalen Wandel der Verwaltung und die erforderliche Infrastruktur voranzutreiben. U. a. soll das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“ (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen – E-GovG NRW) umgesetzt werden. Die Stabsstelle steht in Kommunikation mit dem KRZN sowie dem Fachdienstleiter und dem Verfahrensbetreuer der Fachsoftware in der Bauaufsicht für die praktische Umsetzung und zur Erfüllung der Forderungen aus dem OZG. Nach Aussage der Bauaufsicht soll die Testphase für den digitalen Regelbetrieb ab erstem Quartal 2022 aufgenommen werden.

<sup>24</sup> Das Dokumenten-Management-System (DMS) ermöglicht die datenbankunterstützte Bearbeitung und Archivierung von Dokumenten in elektronischer Form.

Gemeinsam mit dem KRZN wird die stufenweise Anbindung an das Bauportal.NRW<sup>25</sup> vorbereitet, um das Genehmigungsverfahren digital durchführen zu können. Aber auch dann werden Medienbrüche seitens der Bauaufsicht erwartet, wenn nicht alle Beteiligten an das KRZN angeschlossen sind. Denn nur dann sei die Datensicherheit bei der Akteneinsicht und der Korrespondenz gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Für den papierlosen Bauantrag sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW eingerichtet werden: Die digitale Übermittlung der Bauanträge mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal ist möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebinden hat. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) unterstützt die Bauaufsichtsbehörden bei der Einrichtung der digitalen Geschäftsprozesse.

Darüber hinaus verpflichtet das Online-Zugangsgesetz (OZG) Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Somit sind die Kommunen nach dem Stand von 2019 verpflichtet, auch Bauanträge spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, also auch digital anzunehmen.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Moers die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung muss die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis Ende 2022 ermöglicht und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abgewickelt werden.

#### 4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

In der Stadt Moers sind im interkommunalen Vergleich die meisten Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen. Im Jahr 2020 waren einige Stellen in der Bauaufsicht nicht besetzt. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt im Prüfzeitraum trotz kurzer Laufzeiten für die Bearbeitung an.

*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Per-*

<sup>25</sup> Die d-NRW AöR ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die zum 01. Januar 2017 durch das Land Nordrhein-Westfalen errichtet worden ist und als Onlinezugangsgesetz-Koordinierungsstelle zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW beiträgt. Sie verantwortet das Konzept und die technische Realisierung des Bauportal.NRW.

*sonal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.*

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

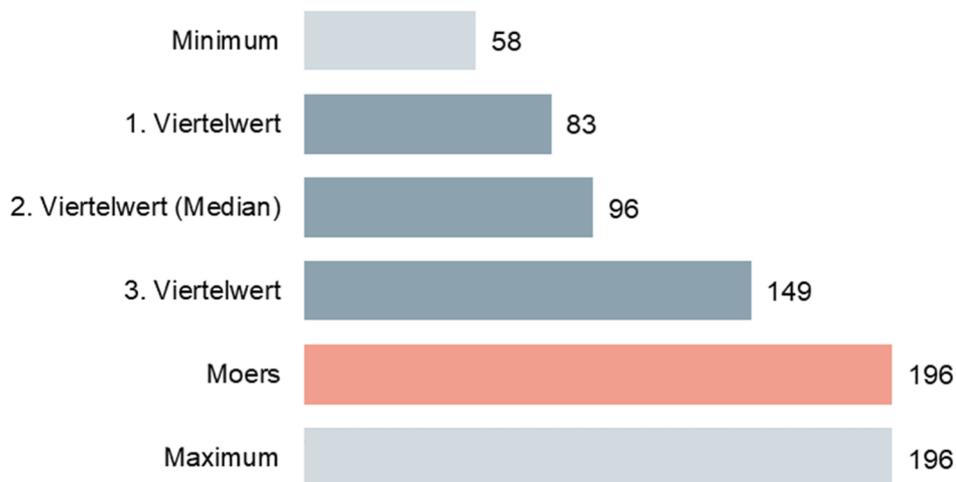
In der **Stadt Moers** ist sämtliches Personal, das vom Eingang der Bauantragsunterlagen über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags inkl. der Bauberatung mit dem Verfahren beschäftigt ist, direkt im Dezernat III, Fachbereich 6 Stadt- und Umweltplanung, Bauaufsicht, angesiedelt. Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Fallbearbeitung eines Bauantrages bis zum Bescheid zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung berücksichtigt. Auch der Gebührenbescheid und das Archivieren des Antrags gehören dazu. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht, wie beispielsweise der Denkmalschutz, sind nicht mit eingeflossen. Ebenso bleiben die Aufgaben des Sachgebiets Bauverwaltung, also ordnungsbehördliche oder Bußgeldverfahren, Bauüberwachung, Abnahmen, Brandschauen, wiederkehrende Prüfungen usw., unberücksichtigt.

Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In den nachstehenden Kennzahlen für 2020 sind 2,59 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 1,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead (Fachdienst- und zwei Fachgruppenleitungen) eingeflossen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ beinhaltet die Baugenehmigung und die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide inkl. Bauberatung, jedoch ohne den Overhead-Anteil.

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

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ ebenso wie in Moers auch in anderen Kommunen nur teilweise möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert die acht im Jahr 2020 eingegangenen Freistellungsanzeigen, die 430 Anträge im Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie 70 förmliche Bauvoranfragen auf 508 „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung mit 2,59 Vollzeit-Stellen gegenüber:

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die eingehenden Fälle sollten den Personaleinsatz in der Bauaufsicht bestimmen. Bauanträge sind fristgerecht zu bearbeiten und werden entsprechend vorrangig behandelt. Bei hohem Fallaufkommen und geringen Personalressourcen werden andere, in diesem Prüfraum nicht betrachtete Aufgaben der Bauaufsicht nachrangig abgearbeitet. Moers orientiert sich für den erforderlichen Personaleinsatz grundsätzlich am Arbeitsaufwand und der Bewältigung der Fälle in den vergangenen drei Jahren. Im Betrachtungszeitraum war eine hohe Fluktuation in der Bauaufsicht zu verzeichnen und einige Stellen zeitweise nicht besetzt. Daher wurde das hohe Fallaufkommen im Jahr 2020 vorübergehend durch verstärkte Mitarbeit durch die Fachgruppen- und Fachdienstleitung kompensiert.

Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die Stadt Moers 2020 steigende Falleingänge gegenüber 2019 zu verzeichnen hat: von insgesamt 467 auf 508 Fälle. 2019 standen für 467 Fälle 3,56 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung zur Verfügung. Demnach wies die Stadt Moers 2019 einen Wert von 131 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung auf und lag beim dritten Viertelwert 133 Fällen je Vollzeit-Stelle. Im Jahr 2020 stellt die Stadt Moers das Maximum der Vergleichskommunen.

Eine hohe Zahl an Fällen je Vollzeit-Stelle bedeutet, dass die Sachbearbeitung weniger Zeit pro Fall aufwenden kann, wenn alle eingehenden Fälle zeitnah abgearbeitet werden müssen. Dies erfordert kurze Laufzeiten im Genehmigungsverfahren (vgl. Kapitel 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren).

Das Vergleichsjahr 2020 zeigt eine Spitze im internen Kennzahlenverlauf. Im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 wurde das Jahr 2015 mit Fallzahlen und Sachbearbeiter-Stellen dargestellt, so dass ein Zeitreihenvergleich angestellt werden kann:

### Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2015	2019	2020
Fälle	954	467	508
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	7,06	3,56	2,59
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht	135	131	196

Die Zahl der Fälle war im Jahr 2015 höher als derzeit, aber es standen auch mehr Sachbearbeitende zur Verfügung. Im Jahr 2020 waren Stellen unbesetzt. Im Prüfungsjahr 2021 deckt der Personalbestand an überwiegend qualifiziertem Fachpersonal wie Architekten und Ingenieurinnen nach Aussage der Fachdienstleitung wieder die zu bearbeitenden Fälle in der Bauaufsicht. Gleichwohl ist bei Personal-Fluktuation eine Einarbeitungszeit erforderlich, selbst wenn das Personal vorher in anderen Bauaufsichten gearbeitet hat: Das Stadtgebiet, die Projekte und die Arbeitsabläufe, Ordnungsverfügungen, Satzungen usw. müssen bekannt sein. Erschwerend ist die derzeitige Arbeitsmarktsituation, die auch in Vergleichskommunen eine häufig anzutreffende Situation in den letzten Jahren war: Es konnten nur rund 40 Prozent erfahrene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gewonnen werden.

Die hohe Kennzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung und die steigende Zahl der unerledigten Bauanträge 2020 deuten auf ein großes Arbeitsvolumen für die Belegschaft und kann, wenn dauerhaft, zur Überlastung führen.

Arbeitsrückstände müssen realistisch und konkret eingeschätzt werden, sodass überlegt werden kann, ob und welche Maßnahmen und wann zur Gegensteuerung ergriffen werden müssen. Es sollte versucht werden, das nunmehr eingearbeitete Personal nach den vergangenen Jahren der Fluktuation langfristig zu binden, die Digitalisierung voranzutreiben und eine kennzahlengesteuerte Bauaufsicht aufzubauen, die in der Belegschaft akzeptiert wird.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen bilden, um Bewusstsein über einen angemessenen Personaleinsatz schaffen und frühzeitig agieren statt nur reagieren zu können.

Soweit die Kommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in den Vergleich gestellt. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Betrachtung zur Auslastung der Beschäftigten einbezogen werden. Eine steigende Zahl unerledigter Fälle kann ebenfalls ein Indiz für eine Überforderung der Bauaufsicht sein.

Die Stadt Moers konnte die Anzahl der unerledigten Bauanträge durch eine Datenmigration nicht ordnungsgemäß ermitteln. Die Ausgangslage an unerledigten Bauanträgen aus den Vorjahren ist nicht bekannt, denn unerledigte Bauanträge können im System noch geführt werden, wenn sie auf der Verfahrensstandseite nicht konsequent vollständig abgeschlossen werden.

Die Einzelbetrachtung der beiden Jahre 2019 und 2020 zeigt, dass in der Zeitreihe weniger Fälle bearbeitet werden konnten als eingegangen sind. Die Zahl der eingegangenen Bauanträge abzgl. der Rücknahmen lag im Jahr 2019 niedriger als die Zahl der Genehmigungen und der Ablehnungen. Das bedeutet, es konnten fünf Bauanträge mehr bearbeitet werden als eingegangen sind.

### Unerledigte Bauanträge 2019

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019	k.A.
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	381
- zurückgenommene Bauanträge 2019	5
- Baugenehmigungen 2019	376
- Ablehnungen 2019	5
<b>Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020</b>	<b>-5</b>

### Unerledigte Bauanträge 2020

Grundzahlen	2020
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	k.A.
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	430
- zurückgenommene Bauanträge 2020	10
- Baugenehmigungen 2020	353
- Ablehnungen 2020	11
<b>Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021</b>	<b>56</b>

Im Jahr 2020 wurden rechnerisch 56 Bauanträge nicht abschließend bearbeitet. Im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ergibt sich für 2020 eine Kennzahl unerledigter Bauanträge in Höhe von 13,0 Prozent. Dieser Wert liegt im interkommunalen Vergleich lt. nachstehender Tabelle noch im unteren Viertel. Aber der Vergleich zum Vorjahr ist ein Hinweis darauf, dass das eingesetzte Personal das Arbeitsvolumen nicht bewältigt hat und sollte für die Folgejahre weiter beobachtet werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte die unerledigten Bauanträge im laufenden Jahr auswerten, auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Daraus kann eine Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.

## Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	6,57	22,83	28,66	55,53	230	14
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide) in %	32,55	4,15	10,37	15,61	19,71	34,19	23
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	163	43	61	83	115	163	21

Der Anteil des Overheads an der Bearbeitung der Fälle nimmt mit Grundsatzangelegenheiten und Entscheidungsfindungen bei komplexen Sachlagen sowie die erforderliche Einbringung der Fachgruppen- und Fachdienstleitung aufgrund der Stellenvakanzen in der Sachbearbeitung besonders hoch. Mit dem Anteil der Vollzeit-Stellen Overhead mit über 30 Prozent stellt Moers den zweithöchsten Wert im derzeitigen Vergleich. Zukünftig sollte die Amtsleitung wieder verstärkt Führungs- und keine Sachbearbeitungsaufgaben wahrnehmen.

Die Zahl an Bescheiden in der Bauaufsicht in Moers ohne die Freistellungsanzeigen (nur Baugenehmigungen, Ablehnungen, förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide) je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung zeigen ebenso wie die Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung das Maximum in der Kennzahl. Hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Jahr 2020 aufgrund der Fluktuation ein Ausnahmejahr war.

### 4.3.7 Bauberatung

#### → Feststellung

Auf der Internetseite der Stadt Moers wird aktiv auf die telefonische oder persönliche Bauberatung durch die Stadt hingewiesen. Sobald seitens der Antragstellenden Kontakt aufgenommen wird, führen die Mitarbeitenden die Bauberatung und anschließend auch die Fallbearbeitung durch. Die Bauberatung erfolgt mit hohem Standard kostenfrei. Die Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge ist dennoch gering.

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

Durch die Stabsstelle Digitalisierung im Dezernat II der **Stadt Moers** wird auch das städtische Internetangebot mit Informationen und Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger gepflegt. Informationen zu den Baugenehmigungsverfahren finden Bauwillige auf der Homepage der Stadt über eine eingerichtete Schlagwortsuche. Mit dem Stichwort „Bauaufsicht“ z. B. gelangt man von der Startseite der Stadt Moers direkt zum Fachdienst 6.3 Bauaufsicht.

Die verschiedenen Genehmigungsverfahren sind auf der Homepage der Stadt Moers nachvollziehbar und in verständlicher Sprache (keine Gesetzestexte) erläutert. Damit wurden einige Empfehlungen zur Optimierung des Internetauftritts aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 umgesetzt. Zusätzlich zu den Ausführungen zu verschiedenen Verfahren je nach Bauvorhaben und den abrufbaren Antragsformularen wird seitens der Stadt weiterhin eine kostenlose Bauberatung angeboten. Bauantragsformulare können bisher nicht online übermittelt werden (vgl. Kapitel 4.3.5 Digitalisierung).

Ziel eines informativen Internetauftritts der Bauaufsicht der Stadt Moers sollte sein, die individuelle Bauberatung zu reduzieren und eine höhere Anzahl genehmigungsreifer Anträge zu erhalten. Umfängliche Ausführungen auf der Homepage sollten die Qualität der erforderlichen Unterlagen verbessern, die für einen vollständigen Bauantrag eingereicht werden müssen. Damit sinkt i.d.R. die Zahl der Rücknahmen und der Ablehnungen. Gleichwohl gehen die meisten Bauanträge nicht prüffähig bei der Bauaufsicht ein, nach Aussage der Bauaufsicht ca. 85 Prozent. Dies betrifft sowohl die Bauanträge im einfachen Verfahren als auch größere Bauvorhaben im normalen Verfahren bis hin zu Sonderbauten und solche, die von Architektur- und Ingenieurbüros eingereicht werden. Dies verursacht einen enormen Zeitaufwand in der Vorprüfung und dem Aufsetzen der Mängelliste.

→ **Empfehlung**

Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei eingereicht werden müssen. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift, wenn der Antrag nicht fristgerecht vervollständigt bzw. die Mängel nicht fristgerecht beseitigt werden.

Die geringe Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge zeigt, dass die Vorabinformationen verbessert werden sollten. Eine erneute Überarbeitung der Homepage sollte sowohl die private Bauherrschaft als auch entwurfsverfassenden Büros dazu bringen, qualitativ verbesserte Bauanträge einzureichen. Die Stadt Moers sollte wiederkehrende Gründe für unvollständige Bauanträge zusammenstellen und auswerten, um so eine Fehlerliste zu generieren. Sie könnte auf der Homepage veröffentlicht werden. Die Stadt Moers sollte auf der Homepage zusätzlich einen Link auf das Bauportal.NRW einrichten. Hier gibt es Antworten auf häufig gestellte Fragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.

Eine Bauaufsicht soll prüfen, dass die geltenden Vorschriften bei Bauvorhaben eingehalten werden. Eine umfangreiche und kostenlose Dienstleistung in Form einer Bauberatung zu erbringen, für die die Bausuchenden in Architekturbüros ein Honorar zahlen müssen, oder gar Architekturbüros zu unterstützen sieht der Gesetzgeber nicht vor. Dabei handelt es sich um eine freiwillige Leistung im Rahmen der Bürgerorientierung. Bereits im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 wurde festgestellt, dass die Bauaufsicht im Rahmen der Bauberatung umfängliche Beratungsleistungen für Bürger und Architekturbüros kostenlos und mit einem vergleichsweise ho-

hen Standard erbringt. Für die Bauberatung wurden 2015 Personalkapazitäten von 1,33 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Dieser Umfang wurde als vergleichsweise hoch eingeschätzt. Bis heute stehen weiterhin grundsätzlich alle Mitarbeitenden der Bauaufsicht und ohne zeitliche Beschränkungen für die Bauberatung zur Verfügung. Der Stellenanteil der Bauberatung wurde von Moers für diese Prüfung nicht angegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte ihren vorgangsbezogenen Aufwand differenziert erfassen, um Personalkennzahlen für verschiedene Aufgabenbereiche bilden zu können.

Elf große kreisangehörige Kommunen konnten den Personaleinsatz für die Bauberatung benennen. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt



Allgemeine Informationen sollten über die Homepage bekannt gemacht werden. Im Rahmen der Bauberatung sollte die Stadt Moers nur spezielle Auskünfte geben, z. B. über die

- rechtliche Situation auf dem Grundstück,
- Baulasten und besondere Abstände,
- Nachbarzustimmung,
- grundsätzliche bauplanungsrechtliche Zulässigkeit,
- besondere rechtliche Regelungen oder Satzungen sowie Ordnungsverfügungen,
- erforderliche Bauvorlagen und
- Anzahl der Exemplare, die für die Baugenehmigung benötigt werden.

Sollte die (zeitlich begrenzte) Bauberatung nicht ausreichen, sollte sie den Bausuchenden empfehlen, eine kostenpflichtige förmliche Bauvoranfrage oder einen Antrag auf einen Vorbescheid zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens zu stellen. Bei umfangreichen Fragen oder gar erwünschten Planungsleistungen (Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016, Seite 25/26) sollte sie auf die kostenpflichtige Betreuung durch Architekturbüros verweisen.

Grundsätzlich stellt die Bauberatung immer einen hohen (Zeit-)Aufwand für die Belegschaft dar. In einem Workshop im Rahmen der Organisationsuntersuchung über die „Bauberatung und Rückweisungspraxis“ wurden der Zeitaufwand für die Bauberatung, die Erwartungshaltung der Bausuchenden, die mangelnde Akzeptanz eines im Ergebnis nicht genehmigungsfähigen Bau-suchens und die dauernde Verfügbarkeit als belastend herausgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die telefonischen und die persönlichen Bauberatungszeiten einschränken und nur konkrete Fragen zum Bauvorhaben im Rahmen der Bauberatung erörtern, um die Sachbearbeitung zu entlasten.

**Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020**

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	2,33	0,73	3,96	6,44	8,90	15,46	21
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	2,61	0	1,06	2,61	4,86	7,39	23

**4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren**

→ **Feststellung**

Die Stadt Moers kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Die Unterbrechungszeiten für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden werden nicht erfasst.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>26</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen, der Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden usw. ab.

Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

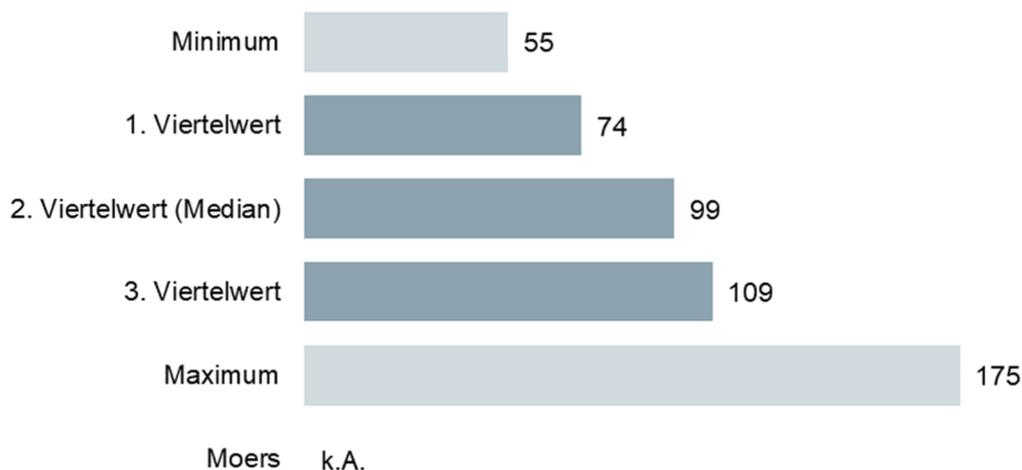
<sup>26</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren kann die **Stadt Moers** nicht differenziert angeben, weil sie die Verfahrensarten – wie in Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen ausgeführt – nicht unterscheidet. Darüber hinaus werden die so genannten Friststopps auf der Verfahrensstandseite nicht eingetragen, die die Gesamtlaufzeit für das Vervollständigen der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden unterbrechen und neben der Auswertung der Gesamtlaufzeit die Auswertung der Laufzeit ermöglichen würden. Dennoch stellen wir nachfolgend die Vergleichswerte dar:

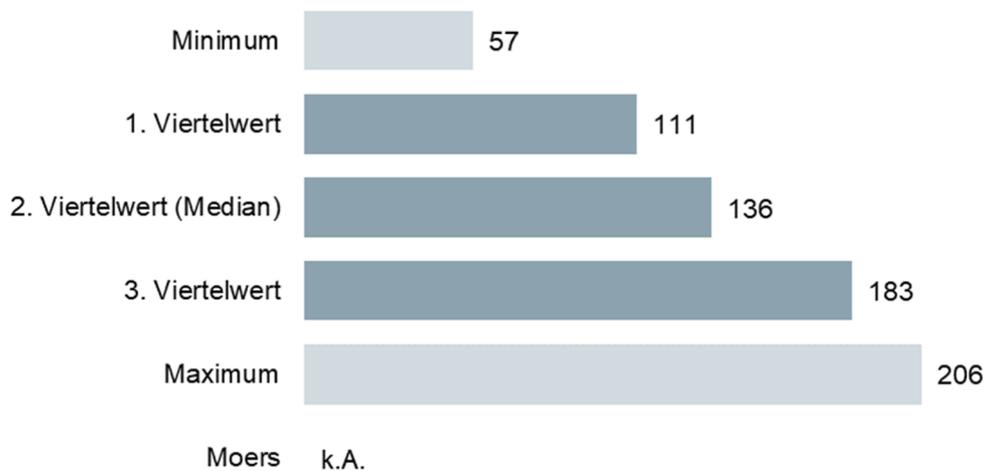
#### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Moers gibt als Mischwert für die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahr 2019 88 und im Jahr 2020 83 Kalendertage an. Auf die mangelnde Auswertung der Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten wurde bereits im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 hingewiesen (Seite 23 ff.). Mit der verwendeten Fachsoftware ist es grundsätzlich möglich, die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einzelnen Verfahren zu erfassen und auszuwerten, sofern die Unterbrechungszeiten und das Ende-Datum erfasst werden. Das Setzen der Friststopps und des Ende-Datums sollte als „Merker“ in den Bearbeitungsbogen sowie die (neue) Dienstanweisung aufgenommen werden. Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware zum Eintragen der Daten sollte angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten zukünftig differenziert auswerten. Diese sollte sie mit den jeweiligen Richtwerten und Kennzahlen vergleichen. Ziel ist eine objektive Effizienzkontrolle im Baugenehmigungsverfahren. Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware wurde nach der Prüfung entsprechend angepasst. Das konsequente Erfassen der Daten sollte in die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese muss jährlich zum 31. Dezember

erfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand vom Oktober 2021 gibt es aber noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Auch ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde erlassen, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

#### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

##### → Feststellung

Die Stadt Moers hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.

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

Für ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Moers** grundsätzliche strategische Ziele festgelegt: bürgerfreundliches und verständliches Auftreten sowie ein hohes Maß an rechtmäßigen Entscheidungen.

Mit dem Hauptmodul der vorhandenen Fachsoftware können Grunddaten ausgewertet werden. Weitere Module sind in Moers nicht vorhanden. Aus den Grunddaten werden bisher keine Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Die Stadt bildet im Haushaltsplan einige Kennzahlen ab, z. B. die Sach- und Dienstleistungsintensität und den Aufwandsdeckungsgrad für die gesamte Verwaltung. Spezifische Kennzahlen und Zielvorgaben der Verwaltungsführung für die Bauaufsicht bestehen bisher nicht. Es gibt bislang demzufolge auch kein Berichtswesen.

##### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Moers dafür Auswertungsmodule der Software.

Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Fortschreibung der Kennzahlen können die Steuerung durch die Leitungsebene und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Die gpaNRW sieht in Kennzahlen, z. B. in der Ermittlung eines produktbezogenen Kostendeckungsgrades, einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren im Verhältnis zum Aufwand tatsächlich sind (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit).

Im Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 wurden Berechnungen zur Aufwandsdeckung ermittelt und dargestellt. Die Ergebnisrechnungen 2013 und 2014 führten zu einem Aufwandsdeckungsgrad der Bauaufsicht von nur 30 bzw. 40 Prozent. Die letzten zur Verfügung stehenden Jahresergebnisse der Stadt Moers 2019 und 2020 zeigen einen höheren Aufwandsde-

ckungsgrad in Höhe von 76 bzw. 69 Prozent. Das lag an vergleichsweise hohen Gebühreneinnahmen, z. B. für die Genehmigung eines Nahversorgungszentrums mit mehreren Änderungs- und Nachtragsanträgen. Die Planungen in den Folgejahren zeigen nur noch eine Aufwandsdeckung von unter 60 Prozent.

Grundsätzlich hat die Stadt Moers nur bedingt Einfluss auf die Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht. Die Gebührenhöhe gem. AVerwGebO NRW orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Stadt hat weder Einfluss auf die Rohbausummen noch auf die Zahl der eingehenden Fälle. Tatsächlich wird in den Vergleichskommunen selten eine vollständige Aufwandsdeckung erreicht. Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die vorhandenen Gebührentatbestände und die entsprechenden Gebührenrahmen angemessen ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen und -tatbestände ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Fehlbeträge sollten nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.

Dafür sollten erbrachte Leistungen und Zeitanteile intern dokumentiert und mit den jeweils erhobenen Gebühren abgeglichen werden. Die Bauaufsicht sollte ihrerseits maßgebliche Voraussetzungen für eine bessere Aufwandsdeckung schaffen. Dazu gehören optimierte Prozessabläufe, eine weitreichende Digitalisierung, kurze Gesamtlaufzeiten bzw. Laufzeiten usw. Wesentliche Einflussfaktoren gegen die Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz für zeitaufwändige Bauberatungen und verlängerte Fristen für die Nachforderung prüffähiger Bauantragsunterlagen, was zu mehrfacher Bearbeitung eines Bauantrags führt (vgl. Kapitel 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens und 4.3.7 Bauberatung). Gleichwohl muss ausreichend Personal für die fristgerechte Bearbeitung der Fälle zur Verfügung stehen.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachstehende Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen vorgefunden. Neben den in unserem Prüfbericht verwendeten Kennzahlen, mit deren Hilfe die Stadt Moers eine Qualitätsverbesserung und eine erhöhte Steuerungswirkung erzielen könnte, kann sie auch solche Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ermitteln:

**Kennzahlenbeispiele aus den Kommunen**

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in %“ (Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in %“ (Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge Sachbearbeitung Bauaufsicht“ „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in %“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“

Durch den Abgleich von Soll- und Ist-Zustand können mögliche Schwachstellen aufgedeckt werden. Die Erkenntnisse können Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Die Kennzahlen sollten intrakommunal über mehrere Jahre oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung und Personalplanung unterstützen. Die Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Gebühren setzt die Stadt Moers auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) fest. Kennzahlen zur Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht werden nicht gebildet.	166	E1	Die Gebühren sollten zumindest stichprobenhaft hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.	167
F2	Das Genehmigungsverfahren kann noch nicht vollständig digital durchgeführt werden. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Die Papierakte ist führend. Die Bauaufsicht wird durch eine Fachsoftware unterstützt. Daher kommt es zu Medienbrüchen in der Bearbeitung, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Weitere Handlungsempfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung 2016 wurden nur teilweise umgesetzt.	167	E2.1	Die Stadt Moers sollte das Baugenehmigungsverfahren digitalisieren und ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Die Beschäftigten sollte sie durch Korruptionspräventionsmaßnahmen schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Sie sollte ca. alle fünf Jahre eine Rotation der Mitarbeitenden in den Bezirken durchführen. Alternativ können zwei Bezirke mit jeweils mehr Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eingerichtet werden, die jeweils in einem Pool zusammenarbeiten.	168
			E2.2	Die Stadt Moers sollte weitere Handlungsempfehlungen aus dem Bericht zur Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2016 umsetzen. Hier sind besonders eine zentrale Antrags- und Vorprüfstelle zur Entlastung der Sachbearbeitenden zu nennen. Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.	169
F3	Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren zeigt bei der Stadt Moers einige Optimierungsmöglichkeiten, die noch zu einer Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren führen können.	169	E3.1	Der Postlauf kann verkürzt werden, wenn der Fachdienstleiter nur die bedeutenden Bauanträge unmittelbar nach Eingang vorgelegt bekommt. Auf die einfache Eingangsbestätigung sollte die Stadt Moers verzichten, da innerhalb von zwei Wochen ohnehin der Vorbescheid verschickt werden muss.	170

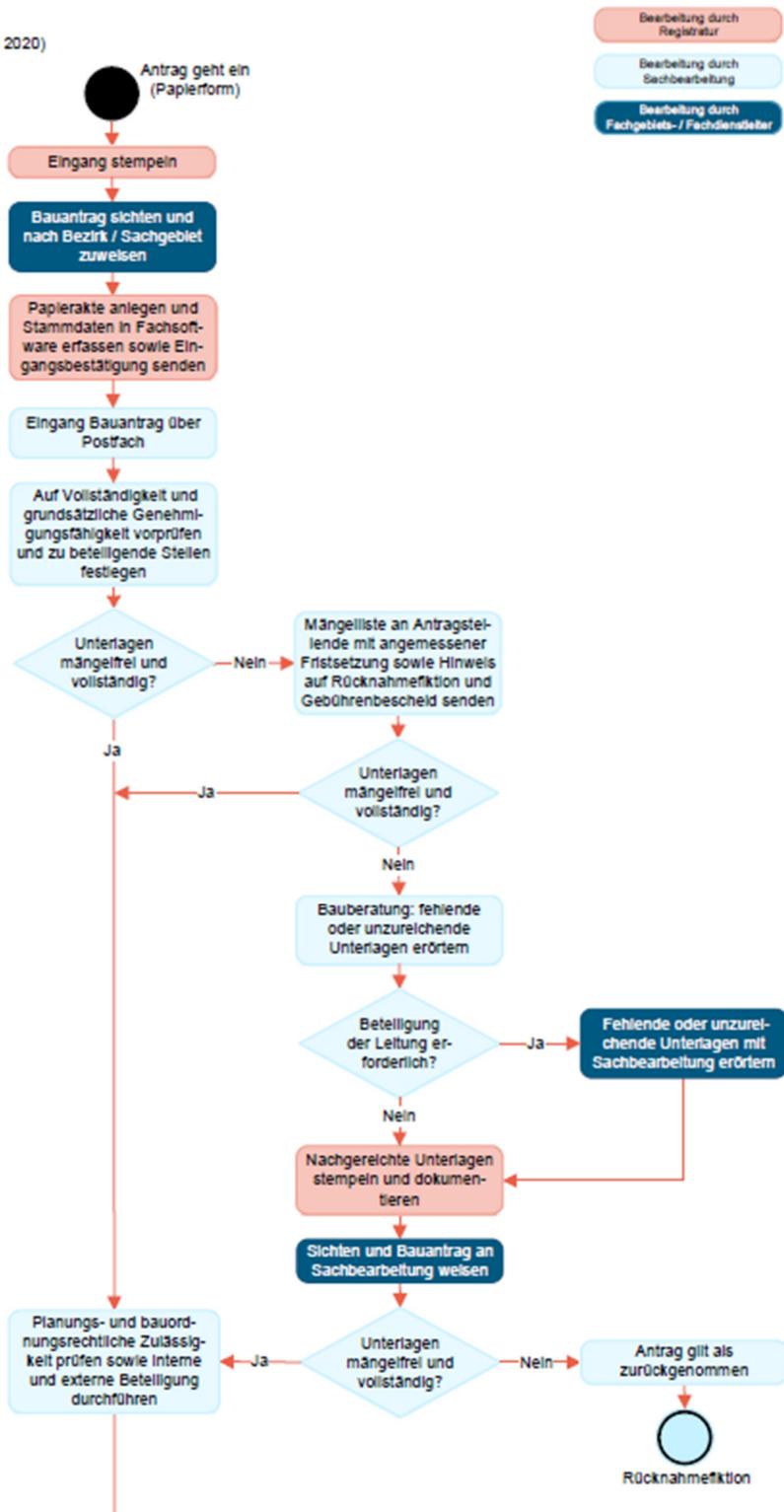
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E3.2 Den Bauwilligen sollte nach der Vorprüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt werden, Unterlagen nachzureichen. Bleiben die benannten Mängel nach Ablauf der Frist weiterhin bestehen, greift unmittelbar die gesetzliche Rücknahmefiktion. Der Antrag muss ggf. neu gestellt werden. Die Stadt sollte frühzeitig auf dieses Verfahren hinweisen.	171
F4	Die Stadt Moers baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW aus und eruiert mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) praktische Lösungsansätze. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.	13	E4.1 Die Stadt Moers sollte den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren und für die Belegschaft in der Bauaufsicht die technischen Voraussetzungen für effizientes Arbeiten schaffen.	173
			E4.2 Für den papierlosen Bauantrag sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW eingerichtet werden: Die digitale Übermittlung der Bauanträge mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal ist möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) unterstützt die Bauaufsichtsbehörden bei der Einrichtung der digitalen Geschäftsprozesse.	174
			E4.3 Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Moers die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen. Für die praktische Umsetzung muss die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis Ende 2022 ermöglicht und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abgewickelt werden.	174
F5	In der Stadt Moers sind im interkommunalen Vergleich die meisten Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen. Im Jahr 2020 waren einige Stellen in der Bauaufsicht nicht besetzt. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt im Prüfzeitraum trotz kurzer Laufzeiten für die Bearbeitung an.	174	E5.1 Die Stadt Moers sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen bilden, um Bewusstsein über einen angemessenen Personaleinsatz schaffen und frühzeitig agieren statt nur reagieren zu können.	177
			E5.2 Die Stadt Moers sollte die unerledigten Bauanträge im laufenden Jahr auswerten, auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Daraus kann eine Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.	178

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Auf der Internetseite der Stadt Moers wird aktiv auf die telefonische oder persönliche Bauberatung durch die Stadt hingewiesen. Sobald seitens der Antragstellenden Kontakt aufgenommen wird, führen die Mitarbeitenden die Bauberatung und anschließend auch die Fallbearbeitung durch. Die Bauberatung erfolgt mit hohem Standard kostenfrei. Die Zahl der vollständig eingereichten Bauanträge ist dennoch gering.	179	E6.1	Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei eingereicht werden müssen. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefunktion greift, wenn der Antrag nicht fristgerecht vervollständigt bzw. die Mängel nicht fristgerecht beseitigt werden.	180
			E6.2	Die Stadt Moers sollte ihre Internetseiten zum Bauantragsverfahren um Informationen zu häufigen Fehlern bei der Bauantragstellung und eine Checkliste zur Fehlervermeidung erweitern. Zusätzlich sollte sie auf das neue Bauportal.NRW verlinken, denn hier erhalten Bauwillige weitreichende Informationen.	180
			E6.3	Die Stadt Moers sollte ihren vorgangsbezogenen Aufwand differenziert erfassen, um Personalkennzahlen für verschiedene Aufgabenbereiche bilden zu können.	181
			E6.4	Die Stadt Moers sollte die telefonischen und die persönlichen Bauberatungszeiten einschränken und nur konkrete Fragen zum Bauvorhaben im Rahmen der Bauberatung erörtern, um die Sachbearbeitung zu entlasten.	182
F7	Die Stadt Moers kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Die Unterbrechungszeiten für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Antragstellenden werden nicht erfasst.	182	E7	Die Stadt sollte die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten zukünftig differenziert auswerten. Diese sollte sie mit den jeweiligen Richtwerten und Kennzahlen vergleichen. Ziel ist eine objektive Effizienzkontrolle im Baugenehmigungsverfahren. Die Verfahrensstandseite in der Fachsoftware wurde nach der Prüfung entsprechend angepasst. Das konsequente Erfassen der Daten sollte in die (neue) Dienstanweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.	184
F8	Die Stadt Moers hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für Kennzahlen und Ziele in der Bauaufsicht.	185	E8.1	Die Stadt Moers sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Moers dafür Auswertungsmodule der Software.	185

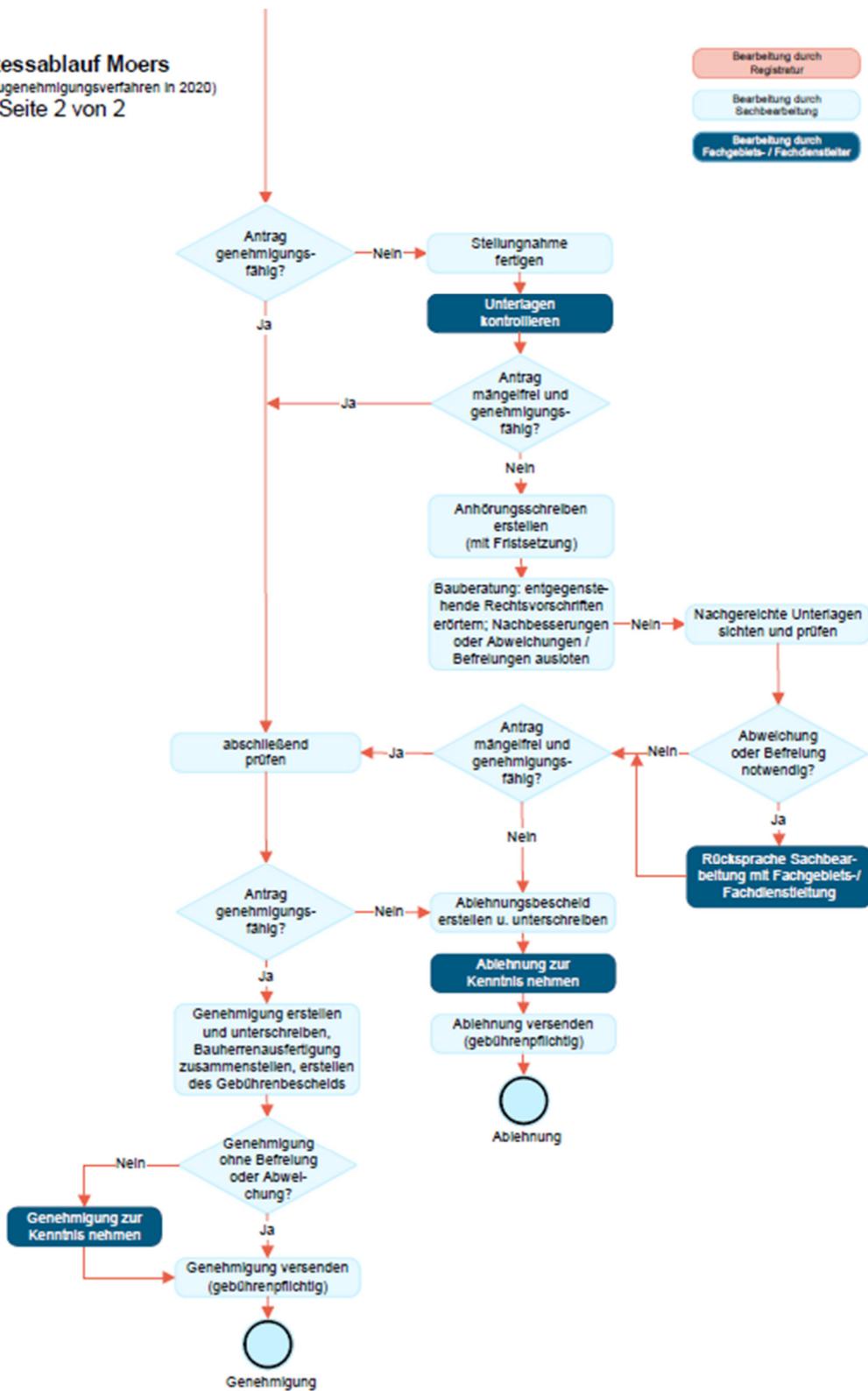
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.2 Die Stadt sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührenrahmen und -tatbestände ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Fehlbeiträge sollten nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.	186
			E8.3 Die Stadt Moers sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung und Personalplanung unterstützen. Die Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.	187

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

**Prozessablauf Moers**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2020)  
Seite 1 von 2



**Prozessablauf Moers**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 2 von 2



## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Verkehrsflächen**

Die Stadt Moers unterhält ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz bei einer recht hohen Bevölkerungsdichte. Grundlage für ein systematisches Erhaltungsmanagement sollte daher eine solide Datengrundlage sein. Viele dieser erforderlichen Daten hält die Stadt bereits in ihrer Straßendatenbank und ihrem Geoinformationssystem vor. Der Einsatz einer neuen Straßendatenbank lässt zudem weitere Auswertemöglichkeiten erhoffen, welche ihr künftig zur Steuerungsunterstützung dienen. Idealerweise liegen diese Daten in einem System vor. Wir empfehlen daher die Bündelung aller Informationen in einer Straßendatenbank, die auch Schnittstellen zur Kostenrechnung (ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“) und zum Finanzmanagement aufweist.

Den Betrieb und die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Moers an die ENNi seit 2015 übertragen. Auf die bei der ENNi vorhandene Kostenrechnung hat die Stadt keinen Zugriff. Sie wird durch Quartalsberichte von der ENNi informiert, allerdings ist hieraus keine Zuordnung der Kosten zu den betreffenden Flächen möglich. Folglich kann die Stadt auch schwerlich eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben für Erhalt und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Entsprechend liegen auch keine Ziele oder Kennzahlen für dieses Aufgabenfeld zugrunde, die die Stadt zur Steuerungsunterstützung einsetzen könnte. Die Stadt Moers sollte daher die Schnittstellen zur ENNi deutlich nachschärfen um u.a. ihren Verpflichtungen als Träger der Straßenbaulast sachgerecht nachkommen zu können.

Perspektivisch sollte die Stadt Moers (Fachbereich 8 und ENNi) ihr Aufbruchmanagement über einen online zur Verfügung gestellten Koordinierungsplan mit entsprechenden Lese- und Schreibrechten für alle Beteiligten steuern. Auf diese Weise sind auch alle Vorhabenträger über künftige Aufbrüche informiert und können sich mit ihren Vorhaben entsprechend anschließen. Mehrfachaufbrüche werden hierdurch vermindert.

Im Zusammenspiel von Zustandserfassung und körperlicher Inventur sollten sich perspektivisch auch festgestellte Wertminderungen in außerordentlichen Abschreibungen wiederfinden. Insgesamt ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz um 57 Prozent gesunken. Auch der Zustand der Verkehrsflächen hat sich seitdem erheblich verschlechtert. Dies zeigt, dass die bisherigen konsumtiven und investiven Maßnahmen nicht ausreichend waren, um die

Qualität der Verkehrsflächen zu erhalten. Sowohl Unterhaltungsaufwendungen als auch Reinvestitionen liegen in Moers weit unter den Richtwerten, die für ein auskömmliches Erhaltungsmanagement erforderlich sind.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

## 5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Stadt Moers hat den Betrieb und die Unterhaltung ihrer Verkehrs- und Parkflächen im Jahr 2015 per Kooperationsvertrag an die städtische Tochter ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“ übertragen. Der Kooperationsvertrag regelt u.a., dass die ENNi insbesondere die Unterhaltung eigenverantwortlich übernimmt. Die Planung und der Bau neuer Verkehrsflächen (investive Maßnahmen) erfolgt durch den städtischen Fachbereich 8. Bei diesen Maßnahmen erfolgt eine enge Abstimmung zwischen Stadt und ENNi.

### 5.3.1 Datenlage

- Die Stadt Moers und die ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“ verfügen bei ihren Verkehrsflächen insgesamt über eine gute Datenlage.

*Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.*

Die **Stadt Moers** kann die von der gpaNRW abgefragten Flächen nach Straßenarten mit ihrer Datenlage vollumfänglich bedienen. Auch die instandgesetzten, erneuerten und um- bzw. ausgebauten Verkehrsflächen kann sie benennen. Die letzte Zustandserfassung hat sie im Jahr 2017 durchgeführt. Davor erfolgte die erste Zustandserfassung für die Eröffnungsbilanz 2009 im Jahr 2005.

Die Bilanzdaten ihrer Verkehrsflächen weist die Stadt differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen aus. Die für diese Prüfung erforderlichen Finanz- und Stellendaten in Bezug auf die Verkehrsflächen hat die Stadt gemeinsam mit der ENNi zusammengetragen. Die Fläche der befestigten Wirtschaftswegen wurden allerdings durch eine qualifizierte Schätzung ermittelt. Hier hat die Stadt in ihrer Straßendatenbank bisher nicht zwischen befestigten und unbefestigten Wirtschaftswegen unterschieden.

Schwierigkeiten hatte die Stadt bei der Differenzierung der einzelnen Erhaltungsaufwendungen. Eigen- und Fremdleistungen liegen ihr vor. Für eine tiefergehende Steuerung wäre es wünschenswert, wie bei den Flächen auch bei den Aufwendungen zwischen der betrieblichen Erhaltung und der Instandsetzung zu unterscheiden. So gewinnt sie Erkenntnisse darüber, wie lange die unterschiedlichen Maßnahmen halten und wie hoch die entsprechenden Aufwendungen hierfür waren. Vor einer erneuten konsumtiven Maßnahme kann sie abgleichen, ob eine investive Maßnahme auf die Laufzeit gerechnet kostengünstiger wäre.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → Feststellung

Die derzeit bei der Stadt Moers eingesetzte Straßendatenbank wird die Stadt zeitnah ersetzen. Durch die neue Software eröffnen sich umfangreichere Nutzungsmöglichkeiten wie auch Schnittstellen zum Geoinformationssystem. Von der ENNi wird die Straßendatenbank für die ihr übertragene Unterhaltung der Verkehrsflächen bisher nicht genutzt.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Die **Stadt Moers** setzt seit langem eine Straßendatenbank ein. Diese Software ist jedoch zwischenzeitlich veraltet. Das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) tauscht sie daher zeitnah aus. Derzeit befindet sich die neue Straßendatenbank im Probebetrieb bei drei Kommunen. Die Stadt Moers geht davon aus, dass sie im Laufe des Jahres 2022 auch bei ihr auf den Rechnern aufgespielt wird. Nach Auskunft der Stadt wird die neue Straßendatenbank Schnittstellen zum Geoinformationssystem (GIS) bereithalten. Diese Möglichkeit gibt es zwar auch in der aktuell eingesetzten Straßendatenbank, die bei der Stadt eingesetzte GIS-Version wird aber nicht mehr unterstützt. In der bisher eingesetzten Straßendatenbank sind folgende Informationen hinterlegt:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung und Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung) und
- Zustandsdaten.

Daten über den Querschnitt der Verkehrsflächen, Inventardaten und Flächenarten (Fahrbahn, Radweg, Gehweg etc.) legt die Stadt im kommunalen GIS ab. Das Verkehrsflächenmanagement kann hierzu eine speziell nur für dieses Aufgabenfeld freigegebene tiefergehende GIS-Version nutzen.

Aufbaudaten (Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten etc.), Erhaltungsdaten (Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung) sowie Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen) liegen der Stadt bisher nicht in digitaler Form vor. Mit der neuen Straßendatenbank werden auch Aufbaudaten und Erhaltungsdaten eingepflegt. Verkehrsdaten sollen in die neue Straßendatenbank vorerst nicht einfließen.

Für ihre Erhaltungsmaßnahmen (inkl. zugehöriger Kosten) und deren Auswirkungen auf den Straßenzustand nutzt die ENNi die Straßendatenbank der Stadt bisher nicht. Daher kann sie hierüber auch keine Berechnungsmodelle für künftige Erhaltungsmaßnahmen anstoßen oder längerfristige Prognosen erstellen. Diese Berechnungen und Prognosen bearbeitet die Stadt in einer Tabellenkalkulation sowie dem GIS. Hierin hat sie auch die weitere Infrastruktur (Ingenieur-Bauwerke, Verkehrsleiteinrichtungen, Entwässerung etc.) hinterlegt.

Straßenaufbaudaten hat die Stadt Moers bisher nicht in ihrer Straßendatenbank erfasst. Grundsätzlich können die Daten zum Straßenaufbau der Stadt wichtige Informationen für künftige Aufbrüche liefern. Den Prozess, diese Informationen in die Straßendatenbank zu integrieren, wird den meisten Kommunen nicht ad hoc gelingen. Es bietet sich an, den Straßenaufbau stets bei neuen Aufbrüchen zu analysieren und in die Straßendatenbank einzupflegen. Durch diese punktuelle Erfassung kann sich über Jahre ein umfangreiches Netz an Straßenaufbaudaten entwickeln.

Die Zustandserfassung erfolgte mittels Messfahrzeug (Stereomessbildverfahren). Bei Flächen, die das Messfahrzeug nicht befahren konnte, hat die Stadt die visuelle Zustandserfassung

durch Begehung sichergestellt. Die Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen führt die Stadt Moers regelmäßig etwa alle fünf bis sieben Jahre durch. Die Ergebnisse der Zustandserfassungen sowie auch unterjährige Änderungen fließen in die Straßendatenbank ein, sodass diese immer den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen wiedergibt. Auf die Straßendatenbank hat die ENNi jedoch – wie beschrieben - keinen Zugriff, sie führt vielmehr eigene Untersuchungen durch.

Von der Zustandserfassung abzugrenzen sind die Straßenbegehungen. Diese dienen insbesondere der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit. Die ENNi führt die Nachweise dieser Straßenbegehungen in Form von Kontrollbüchern und legt diese der Stadt auf Verlangen vor. In die Straßendatenbank fließen diese Informationen bisher nicht ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers und die ENNi sollten für ein systematisches, nachhaltiges und einheitliches Erhaltungsmanagement künftig alle Informationen zu den Verkehrsflächen – wie auch Straßenaufbaudaten – in der neuen Straßendatenbank hinterlegen. Der Zugang zu diesen Informationen sollte allen an der Erhaltung beteiligten Stellen über Schnittstellen möglich sein.

### 5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Kostenrechnung für den Betrieb und die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird bei der ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“ geführt. Die Stadt Moers hat hierauf weder einen direkten Zugriff noch werden die Informationen in die Straßendatenbank der Stadt über eine Schnittstelle integriert.

*Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.*

Die **Stadt Moers** erhält von der ENNi Quartalsberichte. Auf die Kostenrechnung bei der ENNi hat sie bisher keinen Zugriff. Entsprechend kann sie bisher auch keine Zuordnung der Kosten zu den betreffenden Flächen vornehmen. Grundsätzlich ist die Kostenrechnung bei der ENNi nach den Anlagenteilen Straßenbegleitgrün, Straßen, Wege, Plätze, Parkhäuser, Wartehallen, Ingenieurbauwerke usw. differenziert. Aus Sicht der gpaNRW sollten Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder zumindest über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die bei der ENNi geführte Kostenrechnung über eine Schnittstelle mit der neuen Straßendatenbank verknüpfen bzw. die Kostenrechnung hierin integrieren.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Moers hat bisher keine Gesamtstrategie zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formuliert. Hierzu trägt auch der fehlende Austausch zwischen der ENNi und

der Stadtverwaltung bei, wenn es um grundlegende Informationen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen geht.

*Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.*

Die **Stadt Moers** verfolgt bisher keine Strategie für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen. Strategische oder operative Ziele hat sie nicht formuliert. Kennzahlen für ein operatives Controlling hat sie bisher ebenfalls nicht entwickelt. Durch eine regelmäßige Abstimmung mit der ENNi versucht die Stadt, Kanalbauarbeiten mit der Erneuerung von Verkehrsflächen zu verbinden. Erkenntnisse zur Notwendigkeit der Erneuerung von Verkehrsflächen zieht sie aus der alle fünf Jahre stattfindenden Zustandserfassung. Auf Grundlage dieser technischen Erfassung der Oberfläche sowie einer Prognose der ausführenden Firma (diese erstellt ein farbiges Straßenkataster) stimmt die Stadt den Investitionsbedarf der nächsten fünf Jahre mit der ENNi ab. Hierbei entwickelt sie eine Priorisierung der durchzuführenden Maßnahmen. Zudem fließen in die Planungen auch die Themen Umwelt und Verkehrssicherheit ein. Für Unterhaltungsmaßnahmen ist die ENNi eigenverantwortlich zuständig. Laut Vertrag soll die ENNi hierüber berichten. Dies erfüllt sie über Quartalsberichte. Wie bereits beschrieben, ist der Stadt eine maßnahmen-scharfe Kostenzuordnung zu entsprechenden Flächen oder Straßenabschnitten bisher nicht möglich.

Perspektivisch könnten der Stadt Moers folgende Ziele als Beispiel dienen:

- Langfristiger Substanzerhalt (bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorziehen),
- Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer (An den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisieren) und
- Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten (Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerlastverkehr lediglich die Deckschicht Instand setzen).

Aus den strategischen Zielen kann die Stadt operative Ziele ableiten. Operative Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Beispielsweise sind dies:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von „X“ haben,
- im Jahr „X“ soll der Anteil der Flächen in der Zustandsklasse 5 unter „X“ Prozent liegen und
- jährlich setzen wir „X“ qm Anliegerstraßen instand.

Diese operativen Ziele lassen sich an Kennzahlen messen. Aus den operativen Zielen sind Budgets und Personalressourcen zu definieren. Über die Zielerreichung sollte die ENNi regelmäßig berichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen entwickeln. Dies setzt allerdings voraus, dass ihr auch alle Daten und Informationen ihrer städtischen Tochter ENNi über geplante und durchgeführte Unterhaltungsmaßnahmen vorliegen. Auf operativer Ebene sollte sie anschließend Ziele und Kennzahlen implementieren um hierüber eine systematische Steuerung sicherzustellen.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

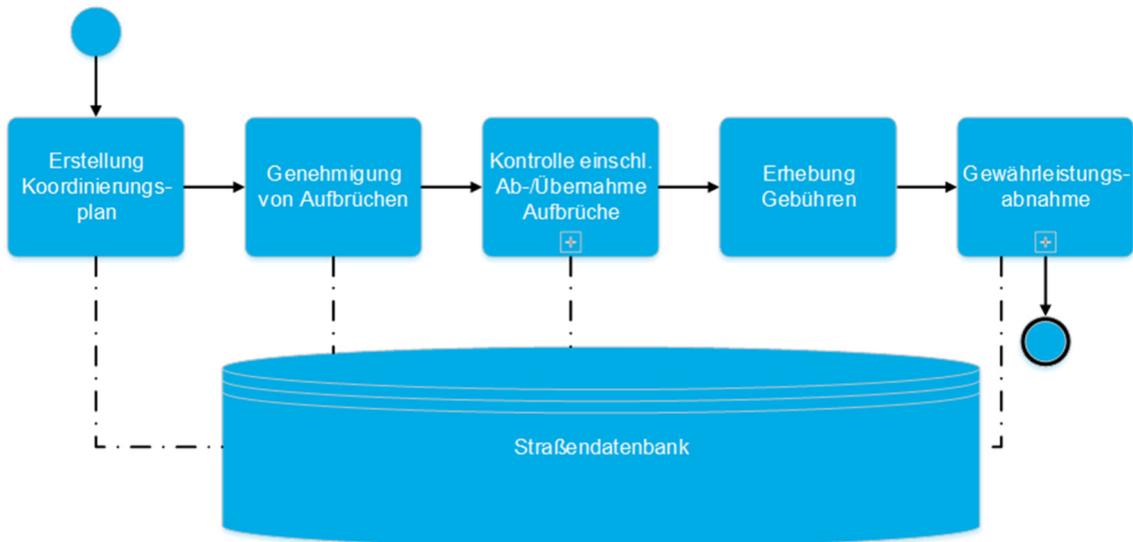
→ **Feststellung**

Die Stadt Moers setzt bisher keinen Koordinierungsplan zur Abstimmung von Straßenaufbrüchen ein, auf den alle Beteiligten zugreifen können. Eine Fotodokumentation vor Beginn einer Maßnahme fertigt sie nur in Ausnahmefällen.

*Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.*

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements der **Stadt Moers** haben wir im Interview hinterfragt.

#### 5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Bei der Stadt Moers finden bei Kanal- und Straßenbaumaßnahmen monatliche Abstimmungsgespräche zwischen dem Fachbereich 8 und der ENNi zu den Projekten statt. Intern liegen die jeweiligen Planstände in einer Tabelle vor. Durch die Abstimmung versucht die Stadt, Doppelaufbrüche zu vermeiden. Seit dem 01. Januar 2021 fließen zudem geplante Erneuerungen notwendiger Versorgungsleitungen in die Planung der ENNi ein. Hierfür hat die ENNi eine automatisierte Abfrage an die Versorger eingerichtet.

Ergebnisse aus den Abstimmungsgesprächen dokumentiert die Stadt bei größeren Projekten in Besprechungsprotokollen. Die ENNi protokolliert Abstimmungen zu investiven Maßnahmen in ihren Projektlisten. Abstimmungen zu kleineren Maßnahmen protokolliert die Stadt Moers nicht. Im Anschluss an die Abstimmungsgespräche machen weder Stadt noch ENNi ihre Planungen für alle Beteiligten (Kanalbau, Straßenbau und Versorger) zugänglich. In die Straßendatenbank fließen diese Informationen ebenfalls nicht ein.

Investive Kanal-, Straßenbau- und Versorgungsleitungsmaßnahmen koordiniert die Stadt mit der ENNi als Erfüllungsgehilfin. Konsumtive Maßnahmen führt die ENNi eigenverantwortlich durch. Eine Abstimmung der investiven und konsumtiven Maßnahmen erfolgt nicht. Abstimmungen könnten zur Vermeidung von Doppelarbeiten zwischen Stadt und ENNi führen. Andernfalls könnten konsumtive Maßnahmen unmittelbar vor einer Erneuerung der Deckschicht anstehen, sachlich nicht unbedingt notwendig sein und zu Mehrkosten führen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte Ergebnisse aus ihren Abstimmungsgesprächen in einen Koordinierungsplan und in die Straßendatenbank übernehmen. Den Koordinierungsplan stellt sie im

Idealfall allen Beteiligten online zur Verfügung. Zudem sollten sich Stadt und ENNi bei konsumtiven und investiven Maßnahmen regelmäßig abstimmen.

#### **5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen**

Aufbrüche (verkehrsrechtliche Genehmigung und Sondernutzung) genehmigt bei der Stadt Moers der Fachdienst 8.3 (Straßenverkehrsbehörde). Sondernutzungsbescheide fertigt der Fachdienst 8.3 über die eingesetzte Fachsoftware. Bei größeren Maßnahmen ergehen parallel verkehrsrechtliche Genehmigungen. Mit der Genehmigung von Aufbrüchen informiert die Stadt auch den zuständigen Mitarbeiter bei der ENNi für die spätere Kontrolle der Aufbrüche.

Die Genehmigung von Aufbrüchen fließt bisher nicht in die Straßendatenbank ein. In die neue Straßendatenbank, die das KRZN<sup>27</sup> bereitstellen möchte, wird die Stadt diese Informationen künftig übernehmen.

#### **5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Abnahme und Übernahme der Aufbrüche**

Die Stadt Moers dokumentiert in der Regel keinen Ausgangszustand vor Beginn einer Maßnahme. Vielmehr legt sie die Aufnahmen aus der letzten Zustandserfassung (2017) zugrunde. Entsprechend verzichtet sie häufig auf einen Vor-Ort-Termin an der geplanten Aufbruchstelle. Nur in Ausnahmefällen fertigt die Stadt vor Beginn einer Maßnahme eine aktuelle Fotostrecke. Grundsätzlich verändern sich die Verkehrsflächen innerhalb eines Jahres (insbesondere nach Frostperioden) so massiv, dass aus Sicht der gpaNRW vor Aufbrüchen grundsätzlich eine aktuelle Fotodokumentation erfolgen sollte. Lediglich im engen zeitlichen Zusammenhang stehende Aufbrüche zur letzten Zustandserfassung sollten über den vorhandenen Datenbestand erfolgen. In Regressfällen können veraltete Aufnahmen aus Vorjahren nicht den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen widerspiegeln.

##### **→ Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte zu allen beantragten Aufbrüchen grundsätzlich eine Fotodokumentation des Ist-Zustands der Verkehrsflächen bei einem Ortstermin erstellen. Im Schadensfall könnten ansonsten Regressansprüche verfallen.

Laut örtlichen Vorgaben ist der Vorhabenträger in Moers nicht verpflichtet, den Baubeginn schriftlich anzuzeigen. Zeigt ein Vorhabenträger dennoch einen Baubeginn an, erfolgt seitens der Stadt ein Abgleich mit der Genehmigung. Bei Unstimmigkeiten nimmt sie Kontakt mit dem Vorhabenträger auf. Die Vergleichskommunen halten für die Anzeige des Baubeginns teilweise einen einheitlichen Vordruck mit integrierter Fristsetzung vor.

Mit der Genehmigung erhalten die Vorhabenträger konkrete Vorgaben zur Durchführung ihrer Maßnahme. Bei größeren Maßnahmen müssen sie die Fertigstellung der einzelnen Bauphasen unter anderem wegen der notwendigen Erreichbarkeit für die Einsatzkräfte der Feuerwehr, des Rettungsdienstes und der Polizei anzeigen.

<sup>27</sup> Kommunales Rechenzentrum Niederrhein

Die ENNi führt bei laufenden Maßnahmen die technischen Kontrollen durch. Parallel kontrolliert die Stadt Moers mit Blick auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Alle Kontrollen können auch unangekündigt stattfinden. Die Kontrollen dokumentieren die Mitarbeitenden der Stadt bzw. der ENNi durch Fotos und Protokolle. Gleichzeitig müssen die Vorhabenträger gemäß der verkehrsbehördlichen Verordnung die jeweiligen Phasen ihrer Arbeit nachweisen können.

Bei festgestellten Mängeln informiert die Stadt den jeweiligen Vorhabenträger und vereinbart umgehend einen Ortstermin. Hierbei fordert sie den Vorhabenträger auf, festgestellte Mängel zu beseitigen. Die ENNi kontrolliert die Beseitigung der Mängel. Informationen aus den Kontrollen fließen in die Vorgangsdokumentation ein.

Die Stadt Moers fordert keine Fertigstellungsanzeige vom Vorhabenträger ein. Standardisiert findet durch die ENNi eine Kontrolle vor Ort nach Beendigung der Maßnahme (Abnahme) statt. Bei größeren Baumaßnahmen werden alle Beteiligten hierzu eingeladen. Diese unterschreiben das beim Termin gefertigte Protokoll, welches die Stadt Moers in eine Fachsoftware mit Wieder-vorlage übernimmt.

#### **5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme**

Mit der Ab- und Übernahme beginnt die Gewährleistungsfrist. Vor Ablauf dieser Gewährleistungsfrist kontrolliert die ENNi die Aufbrüche durch einen Außendienstmitarbeitenden vor Ort. Der Außendienst dokumentiert ggf. aufgetretene Mängel und gibt die Information hierüber an den Vorhabenträger weiter. Nach Beseitigung findet eine erneute Kontrolle statt. Für diese Kontrollen kann der Außendienstmitarbeitende auf die Straßendatenbank zugreifen.

#### **5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement**

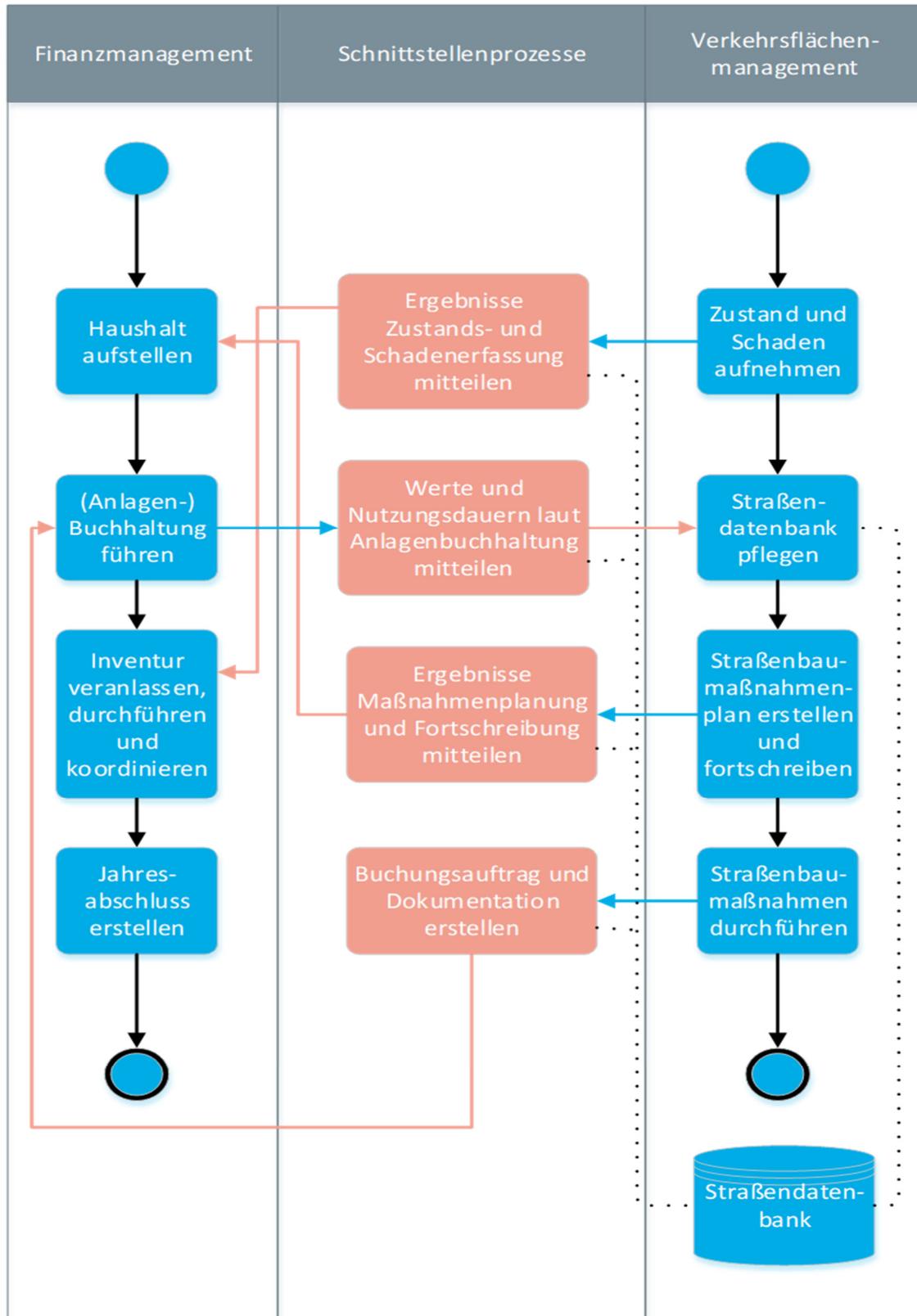
##### **→ Feststellung**

Bisher bestehen in den Softwarelösungen bei der Stadt Moers keine Schnittstellen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement. Vorzeitige Verschlechterungen der Zustandsklassen bei den Verkehrsflächen wirken sich bisher nicht wertmindernd auf die Bilanz aus.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

### Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Moers** führt der Fachbereich 8 (Vermessung, Straßen und Verkehr) die alle zehn Jahre vorgeschriebene körperliche Inventur der Verkehrsflächen durch und bewertet diese Vermögensgegenstände. Dies ist letztmalig 2019 geschehen. In den dazwischenliegenden Jahren macht die Stadt von der Inventurvereinfachung aus § 30 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) Gebrauch. Diese erfolgt auf Basis eines Abgleichs der Inventarisierungssoftware mit den im GIS hinterlegten Vermögensdaten. Fehlende oder neu geschaffene Anlagegüter werden hierbei in beiden Systemen ergänzt. Zu diesem Prozess findet eine enge Abstimmung mit dem Finanzmanagement statt. Erkenntnisse über den tatsächlichen Zustand der bestehenden Verkehrsflächen fließen hingegen nicht in diese Inventur ein. Bei der körperlichen Inventur 2019 hat keine Überführung der Ergebnisse der Zustandserfassung in die Anlagenbuchhaltung stattgefunden. Die Stadt bildet den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen (Vermögenslage) dementsprechend aktuell nicht in der Finanzbuchhaltung ab. Der schlechtere Zustand der Verkehrsflächen wirkt sich in der Stadt Moers weder auf den aktuellen Zeitwert, noch auf die Restnutzungsdauern aus. Wenn im Zuge von Kanalbaumaßnahmen der gesamte Fahrbahnquerschnitt wiederhergestellt und aufgrund der Fahrbahnbreite komplett über den Kanal finanziert wird, berücksichtigt das Finanzmanagement die Verbesserung ebenfalls nicht.

Buchhalterische Auswirkungen für den städtischen Haushalt fließen nur teilweise in die Überlegungen und Entscheidungen zu investiven bzw. konsumtiven Maßnahmen für die Verkehrsflächen ein. Dies hängt auch damit zusammen, dass bisher keine Schnittstelle und somit keine unmittelbaren Zugriffs- oder Abfragemöglichkeiten für das Verkehrsflächenmanagement auf die Software der Anlagenbuchhaltung bestehen. Auch das Finanzmanagement kann nicht auf das speziell für das Verkehrsflächenmanagement zugeschnittene GIS zugreifen. An die gegenseitigen Informationen können Finanz- und Verkehrsflächenmanagement nur durch telefonische oder schriftliche Anfragen gelangen. Für den Jahresabschluss erhält das Finanzmanagement eine Übersicht der Rechnungen mit Aufteilung der Inventargüter und dem Formular zur Meldung des Anlagevermögens. Bei Fertigstellung einzelner Anlagegüter erhält es das Abnahmeprotokoll, um das Anlagegut zu aktivieren. Ergebnisse der Bewertung der Verkehrsflächen gibt der Fachbereich 8 in Tabellenform an das Finanzmanagement weiter. Die bei der messtechnischen Zustandserfassung ermittelten Zustandsklassen erfasst der Fachbereich 8 im GIS.

Den zeitnahen Informationsfluss stellt die Stadt Moers durch regelmäßige Sachstandsgespräche sicher. Diese finden intern sowie auch unter Einbeziehung der ENNi statt. Informationen, welche die Haushaltsplanung betreffen, bündelt die Stadt beim Fachdienstleiter. Unterjährige Anpassungen erfolgen im fachdienstinternen Ressourcenausgleich und in Abstimmung mit dem Kämmerer.

Wie unter 5.3.2 „Straßendatenbank“ näher erläutert, wird die bisher eingesetzte Straßendatenbank künftig durch eine neue Software ersetzt. Bisher wurden die körperliche Inventur und damit die Buchwerte des Jahresabschlusses der Verkehrsflächen nicht in die Straßendatenbank eingepflegt. Auch geplante Maßnahmen oder bereits durchgeführte Maßnahmen sowie Rechnungen, Vermerke und Entscheidungen finden sich nicht in der Straßendatenbank. Diese Informationen sollen aber künftig in die neue und umfangreichere Straßendatenbank einfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die neue Straßendatenbank stärker als die bisherige Straßendatenbank einbinden und eine Schnittstelle mit der Finanzsoftware herstellen. Erkenntnisse zu

Wertminderungen sowie Wertsteigerungen der Verkehrsflächen durch die Zustandserfassung sollten sich in außerplanmäßigen Abschreibungen bzw. höheren Restnutzungsdauern wiederfinden.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Bei der Stadt Moers liegt die Bevölkerungsdichte höher als bei den meisten Vergleichskommunen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.533	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	39,46	21,88	32,26	37,70	43,04	66,31	16
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,05	1,79	2,93	3,87	5,37	6,57	16

Die **Stadt Moers** verfügt über eine Fläche von rund 68 qkm. Auf dieser Fläche leben laut IT.NRW 103.725 Einwohner zum Stichtag 31. Dezember 2019. Im Vergleichsjahr 2019 befinden sich rund 3,8 Mio. qkm Verkehrsflächen in der Unterhaltungspflicht der Stadt Moers.

Die Stadt Moers gehört zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Bevölkerungsdichte bei den großen kreisangehörigen Kommunen. Dabei bildet Moers bei der einwohnerbezogenen Betrachtung der Verkehrsfläche den Median. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche gibt die urbane und verdichtete Siedlungsstruktur wieder.

Eigentümer des Vermögens an den Verkehrsflächen ist die Stadt Moers. Die Zuständigkeit liegt beim Fachbereich 8 „Vermessung, Straßen und Verkehr“. Das Erhaltungsmanagement (konsumtive Maßnahmen: Betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung) hat die Stadt seit 2015 an die ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“ übertragen. Die Erneuerung der Verkehrsflächen (investive Maßnahmen) liegt weiterhin bei der Stadt Moers. Die Bundesautobahnen A40, A42 und A57 verlaufen durch die Gemeindefläche und entlasten die kommunalen Straßen vom Schwerlastverkehr.

## 5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Bei den Bilanzkennzahlen positioniert sich die Stadt Moers niedriger als die meisten Vergleichskommunen. Die Verkehrsflächen erfahren einen hohen Werteverzehr.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Moers**. Um dieses Infrastrukturvermögen langfristig zu erhalten sind neben laufenden Unterhaltungsmaßnahmen ebenso regelmäßige Investitionen notwendig. Die Bilanzkennzahlen verdeutlichen das Zusammenspiel zwischen Abschreibungen und Investitionen der letzten Jahre und geben so einen Arbeitsauftrag für die Zukunft.

### Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
127,8	118,3	110,0	103,4	96,0	87,7	83,3	77,6	72,3

Im Bilanzwert der Verkehrsflächen sind auch die Werte der Flächen enthalten, die sich zum jeweiligen Bilanzstichtag im Bau befinden. Bis zum Vergleichsjahr 2019 ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um 57 Prozent gesunken. Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. In Moers sind die Abschreibungen seit Jahren deutlich höher als die Investitionen. Im Durchschnitt liegen die Abschreibungen zwischen 2015 und 2019 bei rund 8,3 Mio. Euro, wohingegen die Investitionen im Mittel bei durchschnittlich rund 1,8 Mio. Euro liegen.

Gleichzeitig ist auffällig, dass sich auch die Höhe der jährlichen Abschreibungen stets reduziert. Dies deutet darauf hin, dass nur wenige neue Straßen hinzugekommen sind oder erneuert wurden. Hier hat über Jahre ein Werteverzehr stattgefunden. Entsprechend niedrig positioniert sich die Stadt im Vergleichsjahr 2019 bei den nachfolgenden Bilanzkennzahlen.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	7,28	7,14	11,51	13,01	16,42	28,24	17
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	16,62	16,62	25,03	27,26	37,49	39,71	15

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Dies erschwert den interkommunalen Vergleich. Aber auch der durchschnittliche Bilanzwert je Quadratmeter Verkehrsfläche liegt in Moers niedriger als in drei Vierteln der Vergleichskommunen.

### Verkehrsflächenquote in der Zeitreihe

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
12,07	11,30	10,62	9,86	9,36	8,34	8,08	7,74	7,28

In intrakommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Moers seit Eröffnungsbilanz eine durchgehend sinkende Verkehrsflächenquote. Dies zeigt, dass die Stadt dauerhaft eher in andere Vermögensgegenstände oder aber zu wenig in ihre Verkehrsflächen investiert hat. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Moers rund zehn Jahre im Stärkungspakt Stadtfinanzen war und ihr daher die finanziellen Mittel für höhere Investitionen nicht durchgängig zur Verfügung standen.

Die hier abgebildeten Werte lassen sich bei Betrachtung der vergleichsweise niedrigen Abschreibungs- und Nutzungsdauer von rund 32 Jahren relativieren. Einige Vergleichskommunen wählten zur Eröffnungsbilanz deutlich höhere Nutzungsdauern. Geringe Nutzungsdauern führen zu vergleichsweise höheren Abschreibungen. Sofern die Straßen im Durchschnitt länger als 32 Jahre halten, führt dies zu stillen Reserven, die sich in der Bilanz nicht ablesen lassen.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

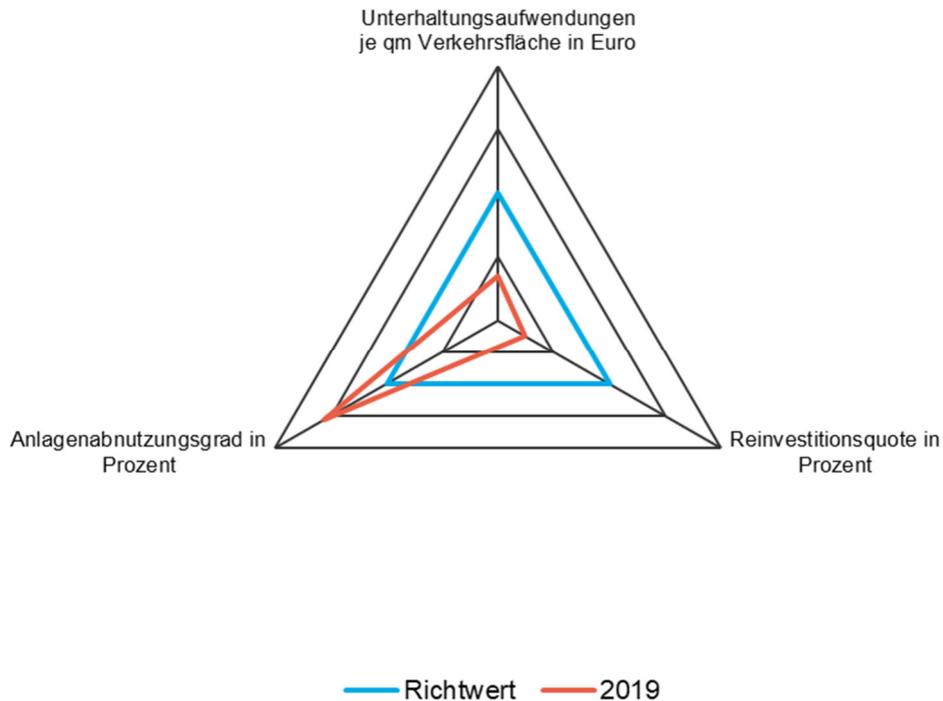
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Moers gegenübergestellt.

## Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Moers
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,46
Reinvestitionsquote in Prozent	100	23,58
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	78,28

Die Einflussfaktoren Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen zeigen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlageabnutzungsgrad zeigt eine deutliche Überalterung an.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Der Zustand der Verkehrsflächen hat sich in der Stadt Moers seit der Eröffnungsbilanz erheblich verschlechtert.

*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

Die **Stadt Moers** hat für ihre Flächen je nach Nutzungsart unterschiedliche Regelnutzungsdauern festgelegt.

### Regelnutzungsdauern Flächen der Stadt Moers

Fläche	Nutzungsdauer in Jahren
Plattenweg, unbefestigte Wege und Plätze	10
Wege/Plätze/Parkflächen (einfache Bauart)	20
Hauptverkehrsstraße	25
Haupterschließungsstraße, Hauptgeschäftsstraße, Kfz-Stellplätze, Wirtschaftsweg	30
Anliegerstraße, Wege/Plätze/Parkflächen (bituminös und gepflastert)	35
Fußgängergeschäftsstraße, Verkehrsberuhigte Straße	60

Im Falle der Hauptverkehrsstraßen hat die Stadt Moers seinerzeit eine kurze Gesamtnutzungsdauer von 25 Jahren festgelegt. Die zum Zeitpunkt der Festlegung geltende NKF-Rahmentabelle gab eine wirtschaftliche Nutzungsdauer zwischen 25 und 50 Jahren vor. Mit dem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKF-WG) ist die Rahmentabelle<sup>28</sup> diesbezüglich auf eine Nutzungsdauer von 30 bis 60 Jahren angepasst worden. Die örtliche Nutzungstabelle ist daher für zukünftige Investitionen bei Hauptverkehrsstraßen entsprechend anzupassen.

Im Vergleichsjahr 2019 liegt die durchschnittliche Regelnutzungsdauer der Verkehrsflächen der Stadt Moers bei 32,9 Jahren. Dieser Wert beinhaltet die Teilmenge der Straßen mit 33,06 Jahren. Hierin sind neben den Fahrbahnen auch Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Trennstreifen und befestigte Inseln sowie sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben etc.) enthalten. Neben der Teilmenge der Straßen komplettiert die Teilmenge der befestigten Wirtschaftswegen mit einer Regelnutzungsdauer von 30 Jahren die Verkehrsfläche. Die Restnutzungsdauer ihrer Verkehrsflächen gab die Stadt Moers im Vergleichsjahr 2019 mit 7,14 Jahren an.

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. In der Stadt Moers liegt dieser vergleichsweise hoch und zeigt somit eine Überalterung der Verkehrsflächen an. Er bestätigt die unter 5.5.2 dargestellte Positionierung der Stadt in der Bilanzkennzahl. Zu beachten ist allerdings, dass es sich beim Anlagenabnutzungsgrad um einen rechnerisch gemittelten Wert handelt. Außerdem wählen die Städte unterschiedliche Wege der Bewertung ihrer Anlagen. Der intrakommunale Zeitreihenvergleich macht die linear steigende Anlagenabnutzung seit 2015 deutlich.

### Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen von 2015 bis 2019 in Prozent

2015	2016	2017	2018	2019
69,80	72,10	74,11	76,25	78,28

Neben Bilanzwert und Anlagenabnutzungsgrad als rechnerische Indikatoren für den Straßenzustand gibt eine messtechnische oder visuelle Zustandserfassung Einblicke in den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen. Die Stadt Moers hat diese messtechnische Zustandserfassung zuletzt im Jahr 2017 durchgeführt. Die erste Zustandserfassung fand für die Eröffnungsbilanz

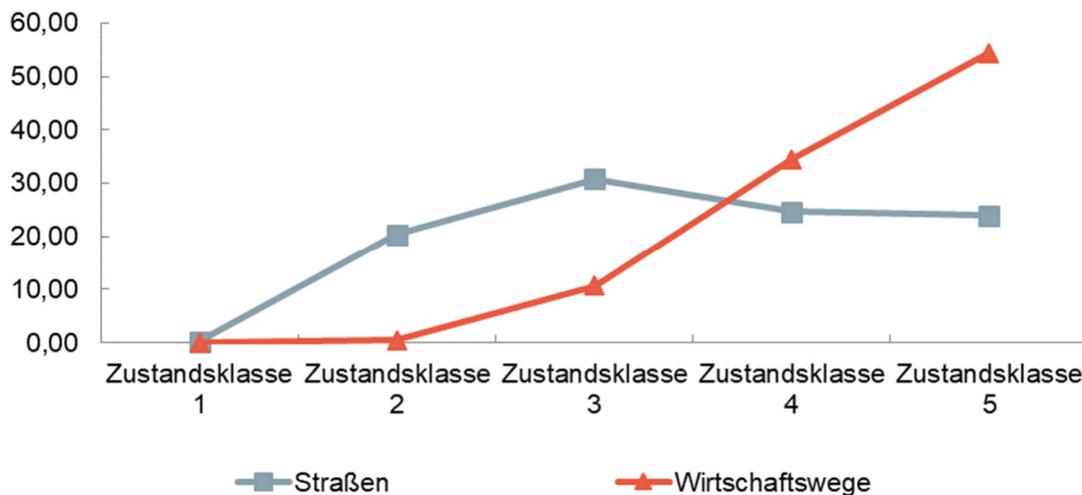
<sup>28</sup> Anhang 1, Anlage 16 zu § 36 Abs. 4 KomHVO NRW

im Jahr 2005 statt. Beim Einsatz von Messfahrzeugen legt sie Wert darauf, dass die beauftragte Firma ein BAST<sup>29</sup>-zertifiziertes Fahrzeug verwendet. Die befahrenen Flächen hat die Stadt durch die Messergebnisse in fünf Zustandsklassen eingruppiert. Hierbei zeigt die Zustandsklasse 1 die Verkehrsfläche mit dem besten und die Zustandsklasse 5 die Verkehrsfläche mit dem schlechtesten Zustand an.

Flächen, die das Messfahrzeug aufgrund deren Länge, Pflasterung oder Lage (Fußgängerzone, verkehrsberuhigte Bereiche) nicht befahren konnte, erfasste die Stadt 2017 nicht. Diese hat sie nur für die Eröffnungsbilanz erfasst. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse aus der Zustandserfassung enthalten daher nur die 2017 messtechnisch erfassten Verkehrsflächen. In dieser Betrachtung fehlen größtenteils die Hauptgeschäftsstraßen mit einer Fläche von rund 35.000 qm. Diese Fußgängerzone konnte das Messfahrzeug nicht befahren. Die verkehrsberuhigten Straßen hat die Stadt unter den Anliegerstraßen eingeordnet. Die Flächendifferenz bei den Anliegerstraßen von rund 254.000 m<sup>2</sup> zwischen den Jahren 2009 und 2017 ergibt sich aus nicht bewerteten Flächen der verkehrsberuhigten Straßen sowie den nicht befahrenen Teilen der Anliegerstraßen. Gemessen an der Gesamtverkehrsfläche von rund 4 Mio. qkm wirkt sich dieser Anteil nur marginal auf die Auswertungsergebnisse aus.

Als Verkehrsfläche hat die gpaNRW die Summe aus Straßen und befestigten Wirtschaftswege definiert. Die Stadt Moers hat bei ihrer Zustandserfassung unter Verkehrsflächen auch die unbefestigten Wirtschaftswege berücksichtigt. Dies ist für unsere intrakommunale Analyse nicht relevant, da keine Vergleichswerte aus anderen Kommunen einfließen.

#### Verteilung der Zustandsklassen Straßen und Wirtschaftswege 2017 in Prozent



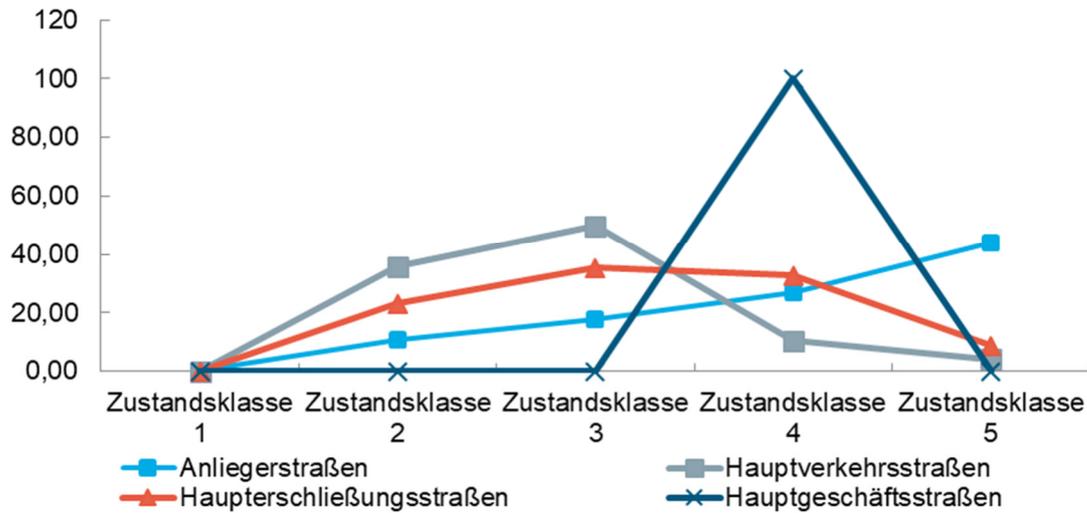
Im Jahr 2017 befinden sich nur 6.700 m<sup>2</sup> der Straßen in der Zustandsklasse 1. Wirtschaftswege sind in dieser Zustandsklasse nicht vertreten. Die Straßen bewegen sich in den weiteren Zustandsklassen dann vergleichsweise homogen. Bei den Wirtschaftswegen hingegen befinden sich gerade noch 1.110 m<sup>2</sup> in der Zustandsklasse 2. Mehr als die Hälfte aller Wirtschaftswege

<sup>29</sup> Bundesanstalt für Straßenwesen

befinden sich demnach in der schlechtesten Zustandsklasse, sodass hier dringender Handlungsbedarf besteht.

Die Fläche ihrer Straßen hat die Stadt Moers weiter differenziert, sodass wir nachfolgend die verschiedenen Flächenarten darstellen können.

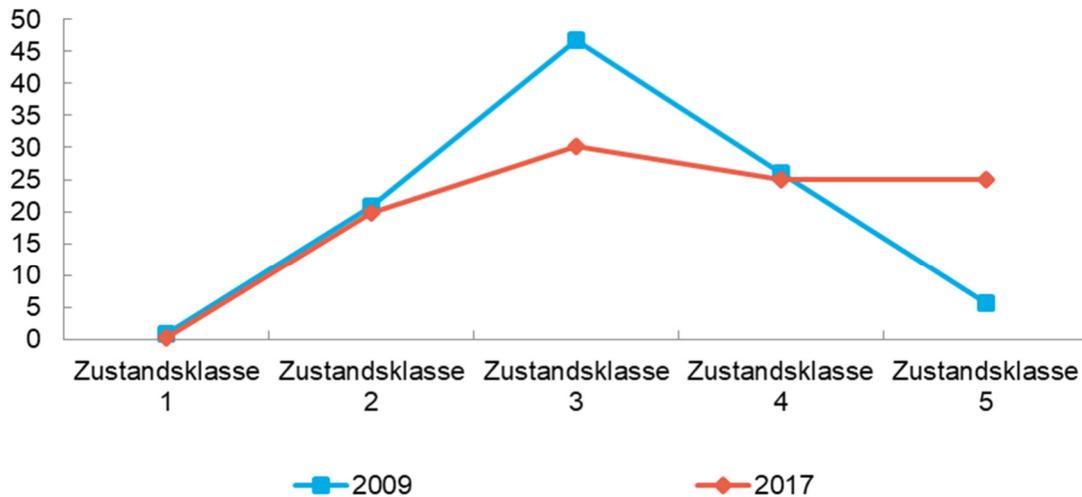
**Verteilung der Zustandsklassen nach Straßenarten 2017 in Prozent**



Die Grafik bestätigt die Aussage der Stadt, dass sie in den letzten Jahren insbesondere die Hauptverkehrsstraßen bearbeitet und deren Zustand verbessert hat. In den nächsten Jahren hat sie die Absicht, vorrangig in die Anliegerstraßen zu investieren bzw. zu unterhalten. Die Notwendigkeit hierzu ist aus der vorigen Abbildung ablesbar.

Interessant ist auch die Entwicklung der Zustandsklassen aller Verkehrsflächen von der ersten Erfassung (2009) im Vergleich zur zweiten Erfassung (2017).

### Vergleich der Zustandsklassen zur Erfassung bei Eröffnungsbilanz und zur Erfassung 2017



Im Jahr der Eröffnungsbilanz war der Zustand der Verkehrsflächen pyramidenartig verteilt. Im Mittel lagen rund 47 Prozent der Verkehrsflächen. Aufgrund zu geringer Unterhaltung oder Reinvestition haben die Verkehrsflächen an Qualität verloren. Der Anteil in Zustandsklasse 5 hat erheblich zugenommen. Der Handlungsdruck wächst somit stetig weiter an. Dieser Eindruck hatte sich zuvor schon bei den Bilanzdaten und dem Anlagenabnutzungsgrad gezeigt und findet in der Entwicklung der Zustandsklassen Bestätigung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte mittel bis langfristig Strategien entwickeln, um der insgesamt zunehmenden Verschlechterung des Zustandes ihrer Verkehrsflächen entgegenzuwirken.

### 5.6.2 Unterhaltung

#### → Feststellung

Im Vergleichsjahr 2019 liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in der Stadt Moers deutlich unterhalb der einschlägigen Richtwerte. Eine differenziertere Datenerfassung könnte die Steuerungsmöglichkeiten erhöhen.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Die **Stadt Moers** orientiert sich mit 0,46 Euro Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche erheblich unter dem Richtwert, der für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wäre. Da die Unterhaltungsaufwendungen in den Städten teilweise stark schwanken, betrachtet die gpaNRW mehrere Jahre in einer Zeitreihe. Hieraus lassen sich Durchschnittswerte ermitteln und jährlich unterschiedlich gesetzte Schwerpunkte der Stadt aufzeigen. Die Stadt Moers hat der gpaNRW lediglich die Daten zur Unterhaltung für das Vergleichsjahr 2019 mitgeteilt.

Die Abbildung eines Durchschnittswertes oder einer Zeitreihe war uns daher für die Unterhaltungsaufwendungen nicht möglich. Ein weiteres Hilfsmittel zur Beurteilung einer sachgerechten Verkehrsflächenunterhaltung bietet die Betrachtung der instandgesetzten Flächen.

#### Flächen mit Erhaltungsmaßnahmen in qm im Zeitreihenvergleich 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Instandgesetzte Flächen	21.820	4.612	4.815	7.165	5.694

Unter der Annahme, dass die Aufwendungen je qm instandgesetzter Fläche in allen betrachteten Jahren gleich waren, zeigen sich in den letzten vier Jahren in etwa gleichbleibende Unterhaltungsaufwendungen. Lediglich im Jahr 2015 lagen diese erheblich höher. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre hat die Stadt Moers rund 8.800 qm Verkehrsfläche instandgesetzt. Insofern liegen die durchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen innerhalb der letzten fünf Jahre über den Unterhaltungsaufwendungen im Vergleichsjahr 2019.

Für eine tiefergehende Analyse wäre eine Trennung der Unterhaltungsaufwendungen zwischen Straßen und befestigten Wirtschaftswegen wünschenswert. Zudem wäre es hilfreich, zwischen den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen (Betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung) zu unterscheiden. Dies würde Erkenntnisse darüber liefern, inwieweit die Stadt Moers ihre Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung einsetzt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte künftig ihre Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen erfassen und zwischen den unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen differenzieren. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse erhöhen ihre Steuerungsmöglichkeiten.

Mittel- bis langfristig führt ein geringerer Ressourceneinsatz dazu, dass die Stadt Moers ihre veranschlagten Nutzungsdauern nicht erreichen kann. Daraus folgt ein vorzeitiger Substanzverlust. In der Folge entstehen außerplanmäßige Abschreibungen oder Verluste aus Anlagenabgängen.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass die Stadt ihren Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig plant. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, den sie mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgleicht. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar kurzfristig den Haushalt, führen auf lange Sicht jedoch meist zu umfangreicheren Maßnahmen und insofern zu einer höheren Haushaltsbelastung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Moers sollte die benötigte Höhe der notwendigen Unterhaltungsaufwendungen ermitteln, um die festgelegten Nutzungsdauern zu erreichen. Die Zustandsklassenverteilung deutet darauf hin, dass das Niveau der letzten Jahre nicht ausreichend war.

Die Stadt Moers hat nach eigener Aussage den konsumtiven Ansatz nur selten für Baumaßnahmen genutzt. Da die Verkehrsflächen in der Regel einen schlechten Zustand aufwiesen, führte sie meist investive Maßnahmen durch. Ob die Stadt dabei ausreichend in ihre Verkehrsflächen reinvestiert hat, zeigen wir im nachfolgenden Kapitel.

### 5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Stadt Moers verliert aufgrund zu niedriger Reinvestitionen in ihre Verkehrsflächen jährlich an Verkehrsflächenvermögen.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die **Stadt Moers** hat im Vergleichsjahr 2019 insgesamt 1.814.649 Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Dem standen 7.683.355 Euro Abschreibungen und 11.134 Euro Wertveränderungen bei Sachanlagen aus Verrechnungen mit der Allgemeinen Rücklage gegenüber. Außerplanmäßige Abschreibungen fielen in diesem Jahr nicht an.

**Zeitreihenvergleich der Aufwendungen und Reinvestitionen**

Aufwendungen/Reinvestitionen	2015	2016	2017	2018	2019
Abschreibungen in Euro	8.678.075	8.469.628	8.264.416	8.197.263	7.683.355
Verluste aus Anlagenabgängen in Euro	337.033	80.103	891	15.428	11.134
<b>Summe Wertverlust</b>	<b>9.015.108</b>	<b>8.549.731</b>	<b>8.265.307</b>	<b>8.212.691</b>	<b>7.694.489</b>
Reinvestitionen in Euro	1.549.680	318.195	3.205.016	1.893.077	1.814.649
<b>Reinvestitionsquote in Prozent</b>	<b>17,19</b>	<b>3,72</b>	<b>38,78</b>	<b>23,05</b>	<b>23,58</b>

Die Reinvestitionsquote errechnet sich aus dem Verhältnis der Reinvestitionen<sup>30</sup> zu den Abschreibungen und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Bei den Abschreibungen der Wirtschaftswege berücksichtigt die Stadt befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege gleichermaßen. Sie kann diese Flächen nicht unterscheiden, da sie die Daten über den Wegenamen und nicht über die Fläche erfasst. Zudem finden sich teilweise auf einem Weg sowohl befestigte als auch unbefestigte Streckenabschnitte. Aufgrund der geringen Menge dürften die Abschreibungen für unbefestigte Wirtschaftswege die Reinvestitionsquote allerdings nur marginal beeinflussen. In den letzten Jahren hat die Stadt keine neuen unbefestigten Wirtschaftswege gebaut.

Im Mittel der letzten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote in Moers bei 21,26 Prozent und damit deutlich unter der notwendigen Reinvestitionsquote von 100 Prozent. Bei einer ausgewogenen Altersstruktur der Verkehrsflächen sind geringe Reinvestitionsquoten über einen gewissen Zeitraum vertretbar. Allerdings haben wir bei der Stadt Moers eine deutliche Überalterung der Verkehrsflächen festgestellt (siehe 5.6.1 „Alter und Zustand“). Die letzte Zustandserfassung der Verkehrsflächen aus dem Jahr 2017 zeigt, dass es der Stadt nicht gelingt, den Substanz- und Vermögenswert ihrer Verkehrsflächen zu erhalten. Die Verringerung des Bilanzwertes der Verkehrsflächen um 57 Prozent seit der Eröffnungsbilanz bestätigt diesen Eindruck.

<sup>30</sup> Im Regelfall zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen, in Moers gab es im Betrachtungszeitraum keine Erträge aus Zuschreibungen

Aus dem Haushaltsjahr 2019 hat die Stadt Moers rund 22,0 Mio. Euro für investive Auszahlungen (Straßen und Brücken, Verkehrsanlagen, Verkehrliche Planungen) in das Jahr 2020 übertragen<sup>31</sup>. Haushaltsmittel stehen somit bereit, werden aber nicht abgerufen.

Teilweise begründen die Kommunen niedrigere Reinvestitionen mit gleichzeitig hohen Unterhaltungsaufwendungen. In Moers liegen jedoch auch die Unterhaltungsaufwendungen auf einem niedrigen Niveau (vgl. 5.6.2 „Unterhaltung“). Zweck von Instandhaltungs-, Instandsetzung- oder Modernisierungsmaßnahmen ist es, die Verkehrsflächen in einem ordnungsgemäßen Zustand und in ihrer Funktionsfähigkeit zu erhalten. Es liegt aber keine wesentliche Verbesserung des Vermögensgegenstandes vor, die zu einer Aktivierung von Vermögen führt. Dies ist lediglich bei (Re)-Investitionen der Fall. Die wirtschaftliche Nutzungsdauer lässt sich nur verlängern, wenn die Substanz des Vermögensgegenstandes in erheblichem Umfang verbessert wird.

Durch den § 36 Abs. 2 KomHVO NRW hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2019 den sog. Komponentenansatz eingeführt. Kommt er zur Anwendung, sind die Ausgaben für den Ersatz der Komponente als nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten zu aktivieren. Damit verteilt sich der Aufwand der Maßnahme über die Nutzungsdauer. Der Haushalt wird jährlich entlastet.

Soweit der Komponentenansatz nicht angewandt wird, erfolgt die Aktivierung der Erneuerungsmaßnahmen gem. § 36 Absatz 5 KomHVO NRW. Danach ist ein Vermögensgegenstand neu zu bewerten, wenn durch Erhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen eine Verlängerung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht wird. Dies erfordert eine relevante und messbare Verlängerung der Nutzungsdauer. Hierzu müsste sich nach unserer Auffassung die Gesamtnutzungsdauer des Vermögensgegenstandes durch die Maßnahme mindestens um zehn Prozent erhöhen. Die Möglichkeit des Komponentenansatzes nutzt die Stadt Moers bisher nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Moers sollte die Reinvestitionen in ihre Verkehrsflächen deutlich erhöhen, um dem Verlust ihres Verkehrsflächenvermögens angemessen entgegenzuwirken. Dabei sollte sie bei Modernisierungsmaßnahmen stets prüfen, inwieweit damit eine wirtschaftliche Verlängerung der Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände im Sinne des § 36 Abs. 5 KomHVO einhergeht.

<sup>31</sup> siehe Anlage 10 des Jahresabschlusses 2019 zu den Ermächtigungsübertragungen

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Verkehrsflächen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die derzeit bei der Stadt Moers eingesetzte Straßendatenbank wird die Stadt zeitnah ersetzen. Durch die neue Software eröffnen sich umfangreichere Nutzungsmöglichkeiten wie auch Schnittstellen zum Geoinformationssystem. Von der ENNi wird die Straßendatenbank für die ihr übertragene Unterhaltung der Verkehrsflächen bisher nicht genutzt.	166	E1	Die Stadt Moers und die ENNi sollten für ein systematisches, nachhaltiges und einheitliches Erhaltungsmanagement künftig alle Informationen zu den Verkehrsflächen – wie auch Straßenaufbaudaten – in der neuen Straßendatenbank hinterlegen. Der Zugang zu diesen Informationen sollte allen an der Erhaltung beteiligten Stellen über Schnittstellen möglich sein.	167
F2	Die Kostenrechnung für den Betrieb und die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird bei der ENNi „Stadt & Service Niederrhein AöR“ geführt. Die Stadt Moers hat hierauf weder einen direkten Zugriff noch werden die Informationen in die Straßendatenbank der Stadt über eine Schnittstelle integriert.	167	E2	Die Stadt Moers sollte die bei der ENNi geführte Kostenrechnung über eine Schnittstelle mit der neuen Straßendatenbank verknüpfen bzw. die Kostenrechnung hierin integrieren.	168
F3	Die Stadt Moers hat bisher keine Gesamtstrategie zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formuliert. Hierzu trägt auch der fehlende Austausch zwischen der ENNi und der Stadtverwaltung bei, wenn es um grundlegende Informationen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen geht.	169	E3	Die Stadt Moers sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen entwickeln. Dies setzt allerdings voraus, dass ihr auch alle Daten und Informationen ihrer städtischen Tochter ENNi über geplante und durchgeführte Unterhaltungsmaßnahmen vorliegen. Auf operativer Ebene sollte sie anschließend Ziele und Kennzahlen implementieren um hierüber eine systematische Steuerung sicherzustellen.	170
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F4	Die Stadt Moers setzt bisher keinen Koordinierungsplan zur Abstimmung von Straßenaufbrüchen ein, auf den alle Beteiligten zugreifen können. Eine Fotodokumentation vor Beginn einer Maßnahme fertigt sie nur in Ausnahmefällen.	200	E4.1	Die Stadt Moers sollte Ergebnisse aus ihren Abstimmungsgesprächen in einen Koordinierungsplan und in die Straßendatenbank übernehmen. Den Koordinierungsplan stellt sie im Idealfall allen Beteiligten online zur Verfügung. Zudem sollten sich Stadt und ENNi bei konsumtiven und investiven Maßnahmen regelmäßig abstimmen.	201

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Moers sollte zu allen beantragten Aufbrüchen grundsätzlich eine Fotodokumentation des Ist-Zustands der Verkehrsflächen bei einem Ortstermin erstellen. Im Schadensfall könnten ansonsten Regressansprüche verfallen.	202
F5	Bisher bestehen in den Softwarelösungen bei der Stadt Moers keine Schnittstellen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement. Vorzeitige Verschlechterungen der Zustandsklassen bei den Verkehrsflächen wirken sich bisher nicht wertmindernd auf die Bilanz aus.	203	E5	Die Stadt Moers sollte die neue Straßendatenbank stärker als die bisherige Straßendatenbank einbinden und eine Schnittstelle mit der Finanzsoftware herstellen. Erkenntnisse zu Wertminderungen sowie Wertsteigerungen der Verkehrsflächen durch die Zustandserfassung sollten sich in außerplanmäßigen Abschreibungen bzw. höheren Restnutzungsdauern wiederfinden.	205
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F6	Der Zustand der Verkehrsflächen hat sich in der Stadt Moers seit der Eröffnungsbilanz erheblich verschlechtert.	209	E6	Die Stadt Moers sollte mittel bis langfristig Strategien entwickeln, um der insgesamt zunehmenden Verschlechterung des Zustandes ihrer Verkehrsflächen entgegenzuwirken.	213
F7	Im Vergleichsjahr 2019 liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in der Stadt Moers deutlich unterhalb der einschlägigen Richtwerte. Eine differenziertere Datenerfassung könnte die Steuerungsmöglichkeiten erhöhen.	213	E7.1	Die Stadt Moers sollte künftig ihre Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen erfassen und zwischen den unterschiedlichen Erhaltungsmaßnahmen differenzieren. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse erhöhen ihre Steuerungsmöglichkeiten.	214
			E7.2	Die Stadt Moers sollte die benötigte Höhe der notwendigen Unterhaltungsaufwendungen ermitteln, um die festgelegten Nutzungsdauern zu erreichen. Die Zustandsklassenverteilung deutet darauf hin, dass das Niveau der letzten Jahre nicht ausreichend war.	214
F8	Die Stadt Moers verliert aufgrund zu niedriger Reinvestitionen in ihre Verkehrsflächen jährlich an Verkehrsflächenvermögen.	215	E8	Die Stadt Moers sollte die Reinvestitionen in ihre Verkehrsflächen deutlich erhöhen, um dem Verlust ihres Verkehrsflächenvermögens angemessen entgegenzuwirken. Dabei sollte sie bei Modernisierungsmaßnahmen stets prüfen, inwieweit damit eine wirtschaftliche Verlängerung der Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände im Sinne des § 36 Abs. 5 KomHVO einhergeht.	216

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019**

Kennzahlen	Moers	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	78,28	54,76	59,83	71,23	72,99	88,30	14
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,46	0,44	0,55	0,72	1,06	1,39	14
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro *	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Reinvestitionsquote in Prozent	23,58	9,62	23,43	42,02	59,84	86,04	12
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent *	22,10	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

\* Noch nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Moers

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-189	73,58	-126	1,29	31,57	92,66	329	20	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-0,4	0,26	-4,80	9,77	25,45	39,48	59,21	20	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	20,8	18,67	3,28	39,41	47,24	57,23	71,70	20	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	k. A.	7.242	1.699	2.703	4.376	5.661	8.213	19	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	17,72	230	-85,83	61,08	143	214	568	20	2020	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	k.A.	10,32	7,19	9,93	10,35	12,04	17,53	26	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	k.A.	6,79	5,56	7,15	7,92	8,43	13,33	26	2020	./.
<b>Zahlungsabwicklung</b>										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	25.034	13.773	17.091	19.563	22.727	56.532	31	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	180	5	31	99	234	820	30	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	2.149	960	1.570	1.781	2.140	4.842	26	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	3.861	558	1.099	1.979	2.968	4.083	29	2020	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	4.607	2.981	3.923	4.352	4.656	7.075	33	2020	./.
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	6.722	6.469	2.750	3.874	4.488	4.897	9.381	27	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.002	1.959	1.582	1.828	1.926	2.078	2.370	27	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	320	341	91	162	247	312	448	27	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	142	155	61	159	230	280	513	28	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	325	332	198	278	333	387	593	28	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	132	127	63	105	140	165	292	28	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	202	224	161	221	349	421	628	28	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	165	101	36	133	200	275	761	28	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	2.849	0	63	127	476	5.046	27	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm (2014 einschließlich Wohngebäude)	3.433	382	22	263	420	752	2.662	28	2020	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.909	2.394	735	1.531	1.891	2.211	3.697	33	2020	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	207	309	145	175	194	219	309	33	2020	./.
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	389	414	301	326	352	397	440	27	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	541	500	260	333	461	621	2.486	20	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	580	545	174	329	359	406	639	26	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	6	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	253	346	210	302	343	375	493	27	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	289	380	249	324	376	396	647	26	2020	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	13,16	13,08	8,79	12,61	13,94	15,34	22,84	27	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	16,20	17,86	0,00	17,67	23,97	28,34	46,05	23	2020	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	5,77	9,80	8,22	10,67	12,69	13,77	19,43	26	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	71,00	40,8	0,0	2,7	13,6	28,1	100	27	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	8,11	8,93	5,54	8,00	8,91	10,44	11,55	27	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	74	66,14	59,87	82,77	96	115	135	24	2020	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	14,30	11,52	8,60	11,83	13,46	14,91	20,63	25	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	218	91	84,75	108	141	170	234	24	2020	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	160	170	72,29	157	182	223	293	26	2020	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	492	392	351	455	500	588	772	28	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	488	449	357	457	499	581	677	28	2020	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	1.046	376	537	666	780	1.283	33	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII</b>										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	256	142	166	191	244	290	33	2020	
<b>Hilfe zur Erziehung</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	1.144	590	730	842	1.015	1.327	17	2020	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	13.561	24.264	19.826	23.561	24.295	26.168	33.864	20	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	78,4	69,57	41,19	54,79	59,26	63,36	69,57	20	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	48,00	41,26	37,33	43,90	47,21	51,19	65,18	20	2020	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	54,80	45,32	19,45	28,21	32,37	38,98	56,95	20	2020	Hilfe zur Erziehung
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.548	3.332	2.696	3.171	3.292	3.613	4.196	19	2020	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	14,0	13,4	7,0	8,6	10,1	10,8	13,4	19	2020	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.425	4.268	3.826	4.207	4.509	4.913	5.386	19	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	88	64	51	66	74	92	130	27	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	423	371	221	325	377	445	532	27	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	2,86	3,05	1,20	2,93	3,50	4,64	7,17	25	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,10	1,18	0,63	1,02	1,46	1,84	3,85	25	2020	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	196	58	83	96	149	196	23	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	2,33	0,73	3,96	6,44	8,90	15,46	21	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k.A.	57	111	136	183	206	15	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k.A.	55	74	99	109	175	15	2020	Bauaufsicht
<b>Verkehrsflächen</b>										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		78,28	54,76	59,83	71,23	72,99	88,30	14	2019	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,46	0,44	0,55	0,72	1,06	1,39	14	2019	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		22,10	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2019	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	3,10	1,43	2,47	3,02	3,75	7,69	15	2020	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	307	137	267	298	454	1.075	14	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	183	59	122	167	302	599	12	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	31,16	59,20	24,91	47,46	74,17	101	199	17	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	561	287	569	664	755	2.025	14	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	338	181	94	192	223	257	312	20	2020	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	10,96	14,98	4,40	6,79	8,31	11,18	21,29	16	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	1,32	1,24	0,59	1,26	1,32	1,61	3,08	14	2020	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	16,54	14,97	6,19	11,32	13,67	15,32	21,76	18	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Moers 2014	Moers aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	4,78	4,76	1,27	3,01	3,71	5,03	7,14	17	2020	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	5,14	7,43	1,07	2,83	5,77	9,07	17,39	16	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	2,09	1,58	1,00	1,32	2,05	2,76	5,07	14	2020	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

\*\*\*\* Keine Angaben, da nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)