

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bergisch Gladbach
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bergisch Gladbach	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bergisch Gladbach	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	66

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Beteiligungen	81
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
2.3	Beteiligungsportfolio	83
2.3.1	Beteiligungsstruktur	83
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	86
2.4	Beteiligungsmanagement	89
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	89
2.4.2	Berichtswesen	92
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	94
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	99
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
3.	Hilfe zur Erziehung	108
3.1	Managementübersicht	108
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	109
3.3	Strukturen	110
3.3.1	Strukturkennzahlen	111
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	112
3.3.3	Präventive Angebote	113
3.4	Organisation und Steuerung	115
3.4.1	Organisation	115
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	116
3.4.3	Finanzcontrolling	118
3.4.4	Fachcontrolling	119
3.5	Verfahrensstandards	120
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	120
3.5.2	Prozesskontrollen	127
3.6	Personaleinsatz	128
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	129
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	140
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	151
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
4.	Bauaufsicht	160

4.1	Managementübersicht	160
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	160
4.3	Baugenehmigung	161
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	161
4.3.2	Rechtmäßigkeit	163
4.3.3	Geschäftsprozesse	165
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	166
4.3.5	Digitalisierung	168
4.3.6	Personaleinsatz	169
4.3.7	Bauberatung	172
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	174
4.3.9	Transparenz und Steuerung	177
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
5.	Verkehrsflächen	181
5.1	Managementübersicht	181
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	182
5.3	Steuerung	182
5.3.1	Datenlage	183
5.3.2	Straßendatenbank	184
5.3.3	Kostenrechnung	185
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	186
5.4	Prozessbetrachtung	188
5.4.1	Aufbruchmanagement	188
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	192
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	195
5.5.1	Strukturen	195
5.5.2	Bilanzkennzahlen	196
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	198
5.6.1	Alter und Zustand	199
5.6.2	Unterhaltung	201
5.6.3	Reinvestitionen	202
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	205
	Kontakt	208

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Bergisch Gladbach befand sich bis zum Jahr 2020 in der Haushaltssicherung. Für das Jahr 2021 legt die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt vor und erfüllt damit die Vorgaben des fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzeptes. Auch nach dem Ende der Haushaltssicherung besteht weiterhin Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Dies hat die Stadt bereits frühzeitig erkannt und im Jahr 2018 einen Haushaltsbegleitbeschluss gefasst. Mit den darin enthaltenen Maßnahmen soll der Haushaltsausgleich über das Jahr 2023 nachhaltig sichergestellt werden. Die Stadt führt deshalb - im Nachgang zu dieser Prüfung - mit dem Haushaltsplan 2023 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept ein. Bei dem zugrundeliegenden Planungs- und Konsolidierungsprozess wurde die Verwaltung durch einen interfraktionellen Arbeitskreis sowie die gpaNRW beraten und unterstützt.

Im Betrachtungszeitraum von 2016 an konnte die Stadt ab dem Jahr 2017 positive **Jahresergebnisse** erzielen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das Jahr 2020 mit einem positiven Jahresergebnis von 126 Mio. Euro. Dieses hohe Ergebnis beruht vor allem auf dem Ertrag aus der Gewinnabführung des „Schütt aus - Hol zurück“ Verfahren¹ der Beteiligungen. Dieses Jahresergebnis ist allerdings nicht repräsentativ, was auch das von der gpaNRW in einer Modellrechnung² ermittelte strukturelle Jahresergebnis 2020 von -11,8 Mio. Euro bestätigt.

¹ Gewinne und stille Reserven aus städtischen Gesellschaften und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen werden an den Kernhaushalt abgeführt und dann im Wege der Kapitalerhöhung dort wieder eingelegt.

² Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs werden Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 in das Jahresergebnis eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die

Der **Haushaltsplan** 2022 sieht bis 2025 negative Jahresergebnisse von insgesamt rund 162 Mio. Euro vor. Berücksichtigt sind bereits außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG³ (32,9 Mio. Euro) und der globale Minderaufwand (14,9 Mio. Euro). Negativ können sich auf die künftigen Jahresergebnisse allgemeine Planungsunsicherheiten aufgrund der weiteren konjunkturellen Entwicklung auswirken. Außerdem die Belastungen durch die Corona-Pandemie und die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Russland-Ukraine-Konflikts.

Das **Eigenkapital** konnte aufgrund des hohen positiven Jahresergebnisses 2020 gestärkt werden (durch das „Schütt aus – Hol zurück Verfahren“). Die Ausgleichsrücklage kann mit rund 135 Mio. Euro in den nächsten Jahren als Puffer für die negativen Jahresergebnisse dienen. Allerdings reicht der Bestand der Ausgleichsrücklage nicht aus, um die geplanten Defizite von 162 Mio. Euro aufzufangen. Eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage wird anschließend notwendig werden. Ohne die Umsetzung der geplanten Haushaltssicherungsmaßnahmen besteht das Risiko, dass sich das Eigenkapital in den folgenden Jahren weiter verringert und die Überschuldung droht.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat sowohl im Kernhaushalt als auch einschließlich der Beteiligungen im interkommunalen Vergleich eine niedrige **Verschuldung**⁴. Von 2016 bis 2020 konnten im Kernhaushalt die Verbindlichkeiten aus Krediten und die Liquiditätskredite um rund 47 Mio. Euro reduziert werden. Unter anderem zum Abbau des bestehenden Sanierungsstaus sind in den künftigen Jahren größere Investitionen geplant, die zu einem deutlichen Anstieg der Verschuldung führen werden.

Die Straßen und Wirtschaftswege als Teil des Vermögens der Stadt haben im Jahr 2020 mit 88 Prozent einen erhöhten Anlagenabnutzungsgrad. Dies deutet auf ein bilanziell überaltertes Straßen- und Wegenetz und zukünftigen Investitionsbedarf hin. Der Bilanzwert der **Verkehrsflächen** hat sich seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 um zwölf Prozent auf 67 Mio. Euro verringert. Dem bilanziellen Werteverzehr der Verkehrsflächen konnte die Stadt bislang nicht entgegenwirken. Mit einer jährlichen Reinvestitionsquote von durchschnittlich 55 Prozent kann der bilanzielle Werteverzehr auch zukünftig nicht aufgehalten werden. Die Unterhaltungsaufwendungen erreichen zwar fast den empfohlenen Richtwert. Allerdings erscheint dieser Wert als nicht repräsentativ, da Unterhaltungsaufwendungen für erneuerungsbedürftige Verkehrsflächen eingesetzt werden.

Um den Erhalt der Verkehrsflächen zielgenau zu steuern, sollte die Stadt eine Gesamtstrategie erstellen, wie die notwendigen Mittel effektiv und sinnvoll einzusetzen sind. Der Bedarf sollte grundsätzlich anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege definiert werden. Positiv stellt sich das Aufbruchmanagement dar. Der Prozess der Koordinierung, Antragstellung bis zur Gewährleistungsabnahme ist mit klaren Vorgaben gut strukturiert.

das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Zu diesen Sondereffekten zählen insbesondere überdurchschnittliche Finanzerträge, Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen, die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG und analog weitere pandemiebedingte Aufwendungen.

³ Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

⁴ Definition Verschuldung: Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich

Der Stadt Bergisch Gladbach gelingt es, die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nahezu ein.

Während Bergisch Gladbach wenig konsumtive Ermächtigungen in die Folgejahre übertragen hat, sind die investiven **Ermächtigungsübertragungen** in das Folgejahr einwohnerbezogen vergleichsweise hoch. Die fortgeschriebenen investiven Ansätze erhöhen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 94,6 Prozent. Diese nimmt die Stadt zu keiner Zeit in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind. Die Stadt sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch wirklich umgesetzt werden können. Diese Problematik hat Bergisch Gladbach erkannt und will zukünftig nicht ausgeschöpfte Haushaltsreste neu veranschlagen. Dies fördert die Transparenz und Haushaltsklarheit in der Haushaltsplanung.

Das **Fördermittelmanagement** ist noch dezentral organisiert, eine zentrale Stelle soll eingerichtet werden. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hat die Stadt nur bei großen Projekten. Eine zentrale Datei oder Datenbank sollte eingerichtet werden, die insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Förderprojekte ermöglicht. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Die Stadt Bergisch Gladbach ist zum 31. Dezember 2019 an 21 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf elf dieser **Beteiligungen** kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgaben weist die Beteiligungsstruktur eine hohe Komplexität auf. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen - einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen - befindet sich auf hohem Niveau. Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich insgesamt hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die durch die Stadt bisher nur teilweise erfüllt werden.

Der beschlossene Public Corporate Governance Kodex sollte in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen der städtischen Beteiligungen verankert werden. Dieser sollte bei den Geschäftsführungen ihrer Beteiligungen als auch bei den städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern bekannt gemacht und die dort aufgeführten Rechte und Pflichten eingefordert werden. Die städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter sollten regelmäßig über ihre Rechte und Pflichten geschult werden. Für kommunal bedeutende Tagesordnungspunkte sollten Stellungnahmen erstellt werden, damit die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter sich im Vorfeld einer Sitzung damit beschäftigen und eine für die Stadt förderliche Entscheidungsfindung unterstützen können.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** (HzE) weist die Stadt Bergisch Gladbach im Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich einen erhöhten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus. Verursacht wird diese Position hauptsächlich durch die hohen Aufwendungen je Hilfefall, einen unterdurchschnittlichen Anteil von ambulanten Hilfen an den Hilfefällen insgesamt und einen geringen Anteil von Vollzeitpflegefällen innerhalb der stationären Hilfefälle. Positiv wirkt sich dagegen die geringe Falldichte aus.

Die Stadt arbeitet im Bereich der Prävention sozialraumorientiert und verfügt über ein breites Netzwerk an Kooperationspartnern. Mit dem Sozialraummonitoring des Rheinisch-Bergischen Kreises steht dem Jugendamt ein gutes Planungsinstrument für die strategische Steuerung zur Verfügung. Um diese strategische Steuerung zu ergänzen und zu verbessern, soll eine neue Jugendamtssoftware angeschafft werden.

Die Fallsteuerung sollte weiter intensiviert werden. Das kann z. B. dadurch geschehen, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe verstärkt in die Beratungsprozesse eingebunden oder eine Obergrenze für Fachleistungsstunden festgelegt werden. Darüber hinaus sollte der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen erhöht werden, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als z. B. die Heimunterbringung.

Bei der Betrachtung des **Baugenehmigungsverfahrens** in der Bauaufsicht erhebt die gpaNRW die durchschnittliche Gesamtlaufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren. Die Stadt Bergisch Gladbach weist in beiden Antragsverfahren überdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten aus. Bei der Laufzeit ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden hat die Stadt bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren die längste Bearbeitungszeit. Bei dem normalen Baugenehmigungsverfahren ist der Wert überdurchschnittlich und liegt nahe dem 3. Viertelwert.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ ist im interkommunalen Vergleich des Jahres 2020 niedrig. Außerdem verfügt die Bauaufsicht über eine vergleichsweise hohe Anzahl von unerledigten Bauanträgen aus Vorjahren. Diese Kennzahlen sollten fortgeschrieben und die Auslastung der Sachbearbeitung weiterverfolgt werden.

Um das Baugenehmigungsverfahren weiter zu beschleunigen, sollte die Stadt die begonnene Digitalisierung weiter vorantreiben. So sollten Bauanträge digital eingereicht und medienbruchfrei weiterbearbeitet werden können. Das Beteiligungsverfahren interner und externer Stellen sollte digital vorgenommen werden. Hierzu soll eine neue Fachsoftware in den Jahren 2022/2023 eingeführt werden. Mittelfristig plant die Stadt eine Anbindung an das Bauportal NRW. Danach kann die Bauaufsicht den Antrag mit einem eigenen elektronischen Antragsverfahren annehmen.

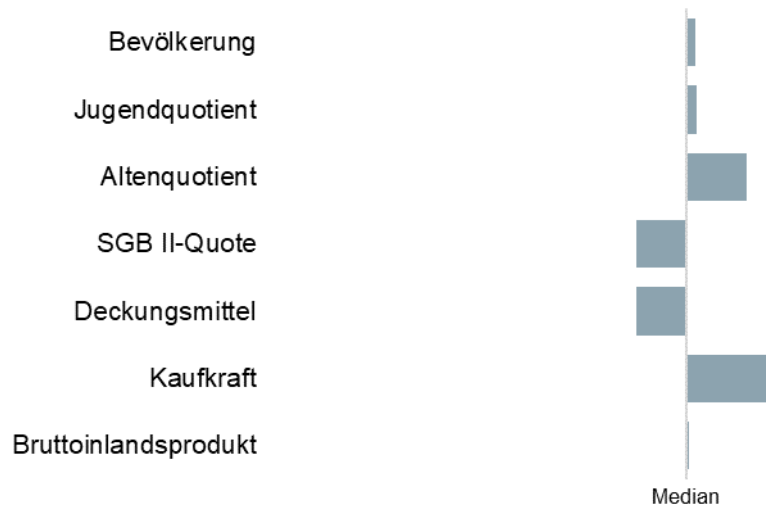
0.2 Ausgangslage der Stadt Bergisch Gladbach

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergisch Gladbach. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen⁵. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

⁵ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Strukturmerkmale Bergisch Gladbach 2021



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median aller großen kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW (Ausnahme: Bevölkerungsentwicklung, siehe einführender Text). Im Gegensatz zur vorherigen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird nun in der Mitte der Median zur Orientierung ausgewiesen und nicht mehr der rechnerische Mittelwert.

Im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen zeigen sich größere Abweichungen bei dem Altenquotienten, der SGB II-Quote, den Deckungsmitteln und der Kaufkraft. Entsprechende Abweichungen waren auch bei den Angaben der vorherigen Prüfung aus dem Jahr 2017 zu erkennen.

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Stadt über einen Stand von 111.645 Einwohnern. Die Prognose für die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Bergisch Gladbach durch IT.NRW zeigt bis zum Jahr 2050 eine relativ konstante Bevölkerungszahl. Bereits seit dem Jahr 2015 bewegt sich die Bevölkerungszahl zwischen 111.341 und 111.966 Einwohnern, für den 01. Januar 2050 werden 111.872 Einwohner prognostiziert.

Die Altersstruktur der Stadt hat sich gegenüber der vorherigen Prüfung nur leicht verändert. Der Jugendquotient⁶ ist von 32,98 auf 32,81 Prozent im Jahr 2021 nur leicht gesunken, der Altenquotient⁷ von 42,42 auf 43,81 Prozent gestiegen. Während der Jugendquotient leicht über dem Median der Vergleichskommunen von 31,95 Prozent liegt, befindet sich der Altenquotient deutlich über dem Median von 38,16 Prozent.

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

⁷ Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

Die SGB II-Quote⁸ ist von 9,92 auf 10,23 Prozent gestiegen. Damit liegt dieser Wert aber weiterhin unter dem Wert der Vergleichskommunen (Median 11,63 Prozent), was auf ein eher begünstigendes Strukturmerkmal hinweist.

Die Kaufkraft⁹ der Stadt ist gegenüber der vorherigen Prüfung von 26.973 auf 27.988 Euro je Einwohner gestiegen. Allerdings haben sich die Vergleichswerte seit der letzten Prüfung ebenfalls verändert. Der Median beträgt 23.128 Euro je Einwohner, während der Mittelwert bei der letzten Prüfung mit 21.280 Euro je Einwohner ausgewiesen war. Die Kaufkraft liegt weiterhin deutlich über den Werten der meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen.

Auch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem¹⁰ hat sich mit 66.930 Euro bezogen auf die Prüfung im Jahr 2017 (56.641 Euro) deutlich verbessert. Das Bruttoinlandsprodukt liegt nun über dem Median von 66.472 Euro. Mit diesen guten Werten zeigt sich die Einkommensstärke der Stadt Bergisch Gladbach.

Bei den Deckungsmitteln¹¹ der Stadt ist ebenfalls eine Steigerung zu verzeichnen. Diese erhöhen sich von 1.258 Euro auf 1.630 Euro je Einwohner im Jahr 2021. Sie bleiben aber nach wie vor unter dem jetzigen Median von 1.848 Euro je Einwohner (ehemaliger Mittelwert: 1.428 Euro).

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach wurden in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 12. Oktober 2017 durch die gpaNRW vorgestellt. An dieser Sitzung konnten alle Mitglieder des Rates und des Rechnungsprüfungsausschusses als Zuhörer teilnehmen.

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 28. November 2017 wurden die Prüfungsergebnisse beraten. Zu der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses wurde von der Verwaltung eine Stellungnahme zu den einzelnen Prüfungsthemen erstellt. Mit dieser wurde dargestellt, welche Empfehlungen umgesetzt werden können, z. B. neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten, Schulentwicklungspläne neu auflegen, Aktualisierung des Baumkatasters abgeschlossen, Grünflächenkataster aktualisieren. Nicht umgesetzt wurde: Öffnungszeiten reduzieren, Controlling intensivieren, Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen erhöhen. Unter anderem wurden Maßnahmen wegen fehlender Personalressourcen nicht umgesetzt. Auf der Grundlage dieser Stellungnahme wurden die Ergebnisse besprochen.

In der Sitzung des Rates der Stadt Bergisch Gladbach vom 19. Dezember 2017 wurden die Ergebnisse abschließend beraten und zur Kenntnis genommen.

⁸ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2020

⁹ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2019' (Veröffentlichungsjahr)

¹⁰ Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2014-2017 des Kreises

¹¹ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Stadt pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2020 als Strukturmerkmal berechnet.

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 Aspekte¹² 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 Besonderheiten¹³ 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 Bergisch Gladbach 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.

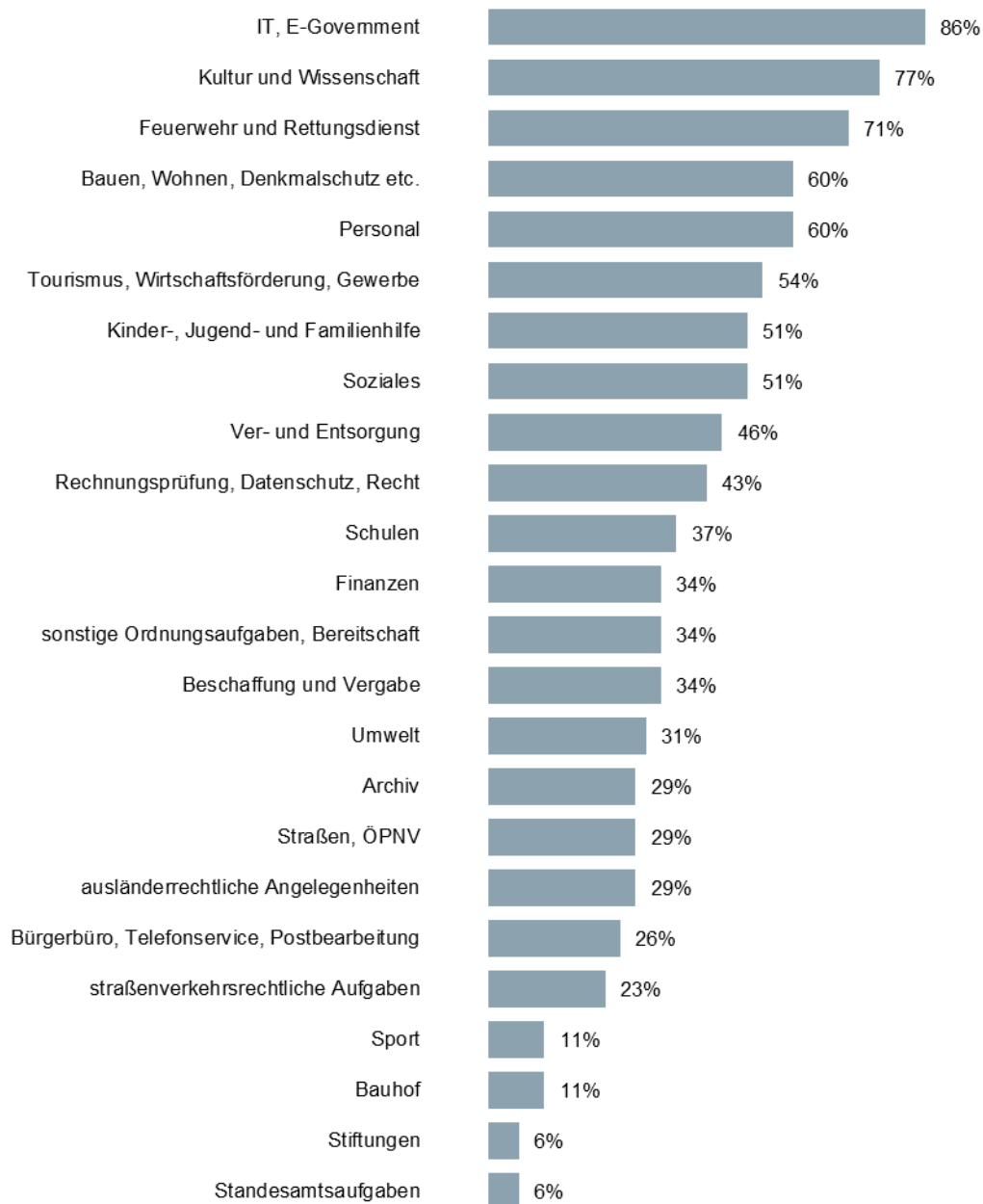
¹² Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

¹³ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



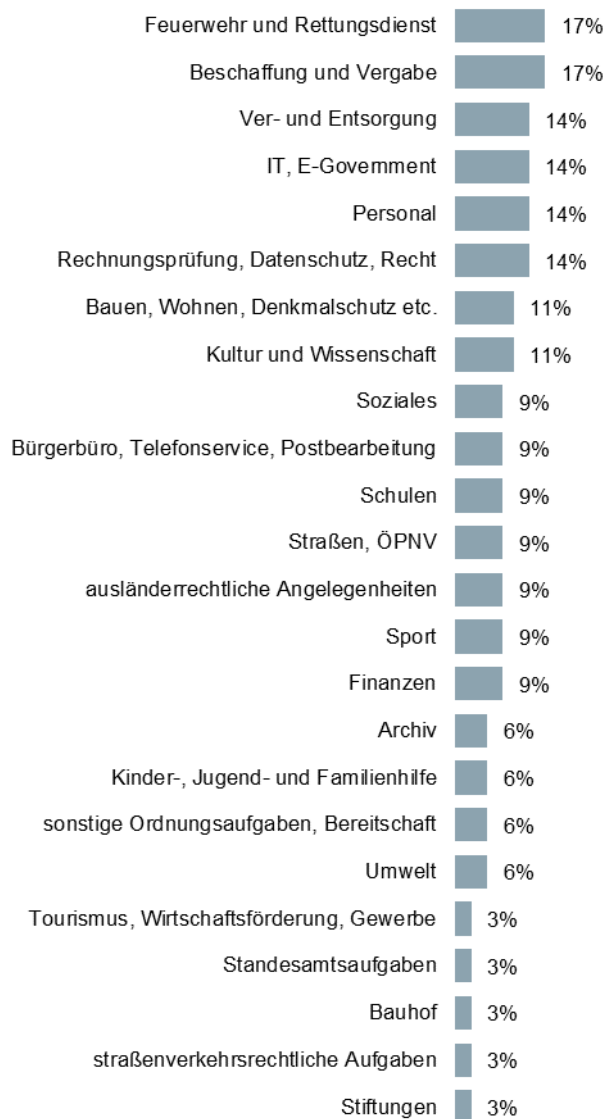
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten

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.

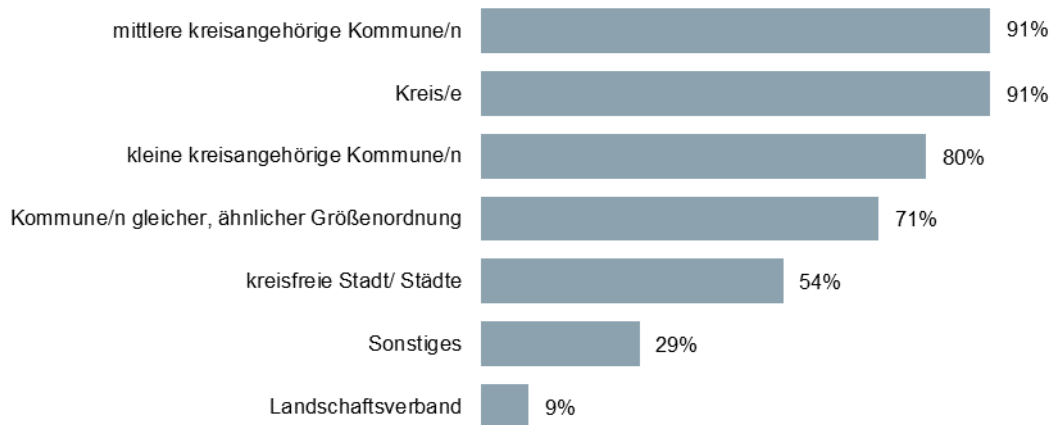
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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



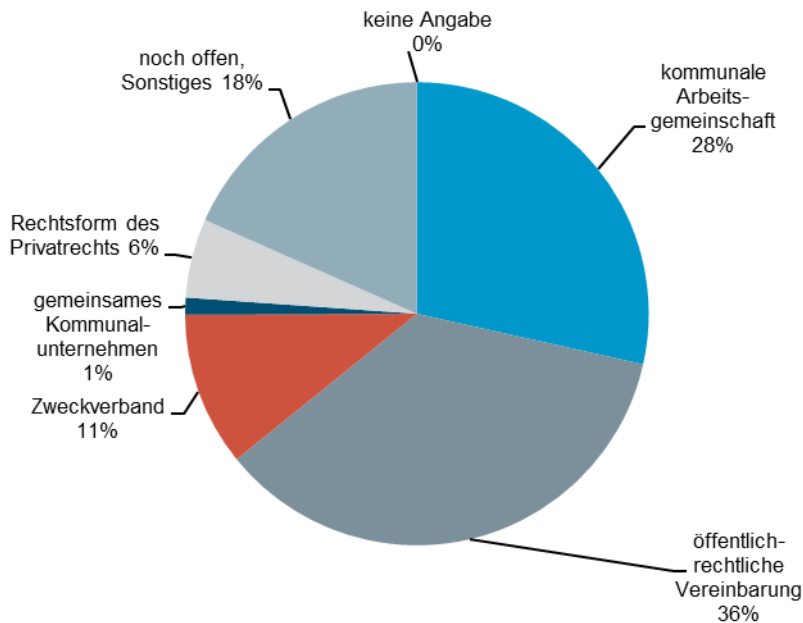
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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 Rechtsformen¹⁴.

Rechtsformen IKZ 2021



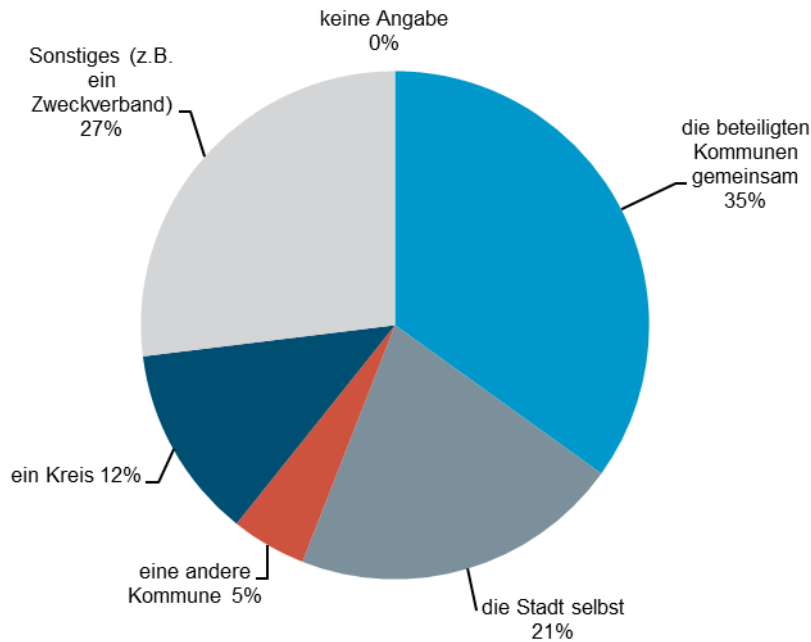
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund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

¹⁴ 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

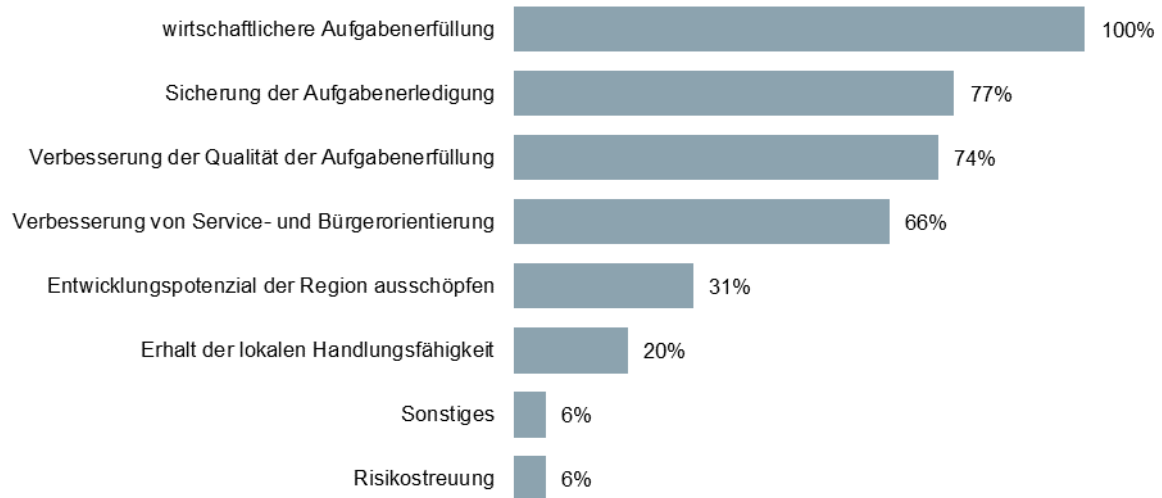


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.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

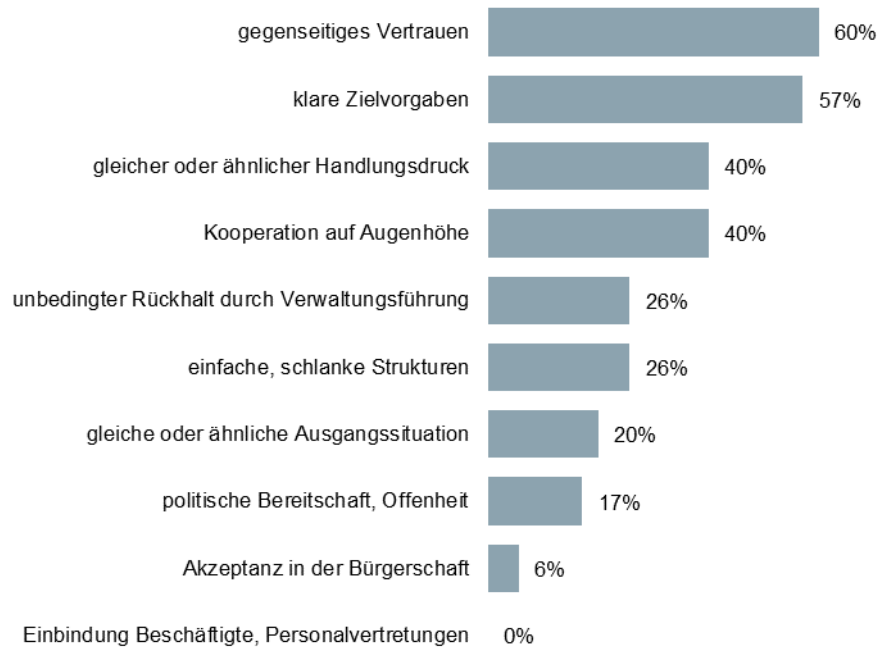
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber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

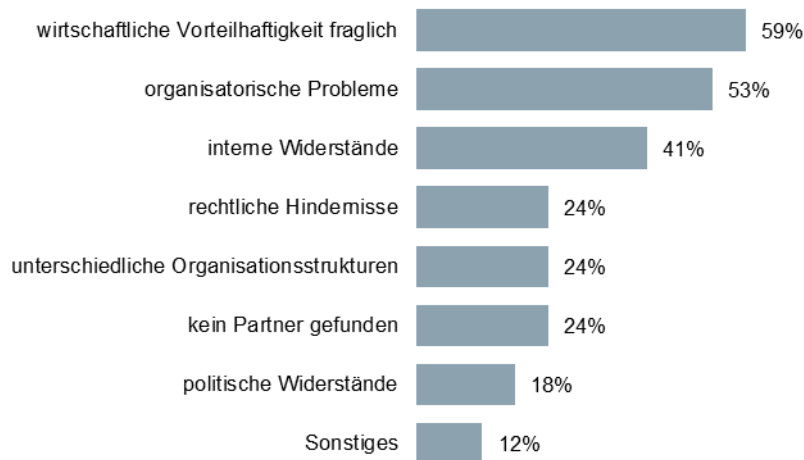
Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen 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 als Hemmnisse für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände 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 Bergisch Gladbach

Die Stadt Bergisch Gladbach arbeitet in vielen Themenfeldern interkommunal mit anderen Partnerinnen und Partnern zusammen. Im Jahr 2021 bestehen insgesamt 29 interkommunale Kooperationen. Hierzu gehören z. B. die Beihilfeabrechnung, Übernahme der technischen Prüfung, Berufsschulverband, Dienstleistungen für Feuerwehren anderer Kommunen (Atemschutz, Messgeräte, Bekleidung, Ausbildung), Bestellung von Verkehrszeichen oder Langzeitarchivierung.

Neben den bereits bestehenden IKZ-Projekten werden weitere Projekte geprüft. Hierzu zählen eine geplante Klärschlammverwertungsanlage, die Übernahme der Betreuung der gesamten Gerätetechnik einer anderen Feuerwehr oder eine Kooperation bei den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.

Chancen für neue IKZ-Projekte werden in finanziellen Anreizen (z. B. Förderrichtlinie IKZ), dem Ausbau der Digitalisierung oder der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren gesehen. Laut Stadt birgt die Umsatzsteuerproblematik allerdings das Potenzial, die für

beide Parteien eigentlich vorteilhafte IKZ derart zu verteuern, dass sie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eingestellt werden könnte. Auch fehlende personelle Ressourcen können der Umsetzung entgegenstehen.

Als wesentliche Ziele der IKZ hat die Stadt für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung und den Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit benannt. Bei den drei erstgenannten Zielen handelt es sich auch um die meistgenannten Ziele der geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als die vier wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung nennt die Stadt: klare Zielvorgaben, einfache, schlanke Strukturen, unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung und gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren). Bei diesen Angaben handelt es sich nur bei den klaren Zielvorgaben um eines der meistgenannten Erfolgsfaktoren der geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.7).

Neben den standardisiert vorgegebenen Antworten wurden folgende weitere Erfolgsfaktoren angegeben: Höhere Diversifikationsmöglichkeiten hinsichtlich der Fachlichkeit des Personals, Steigerung der Ausfallsicherheit durch größere Vertretungsmöglichkeiten, Standardisierung der Leistungserbringung, Qualitätssicherung und politische und finanzielle Unterstützung.

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 auszugleichen¹⁵. 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.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹⁶. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

¹⁶ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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 Bergisch Gladbach wurde in der Zeit von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bergisch Gladbach überwiegend das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2020 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Martina Schneider
Beteiligungen	Antonina Silberkuhl
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Sitzung am 20. Dezember 2022 vorgestellt.

Herne, den 02. Februar 2023

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleiterin

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bergisch Gladbach zeigen nur bedingt Wirkung und beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Allerdings gelingt es der Stadt nicht die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	E1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.		
F3	Die Stadt Bergisch Gladbach hat bis Anfang 2020 keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Allerdings ist eine solche Regelung vom Gesetzgeber vorgesehen.	E3.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln, das schafft Verbindlichkeit.
		E3.2	Das Ziel der Stadt Bergisch Gladbach sollte es sein, nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden. Die Stadt Bergisch Gladbach plant das Fördermittelmanagement neu zu organisieren und eine zentrale Stelle zu implementieren.	E4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte strategische Vorgaben und Ziele schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F5	Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt nur bei großen Konzepten über ein Fördercontrolling. Darüber hinaus besteht weiterer Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	E5.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach ergeben.	E1.1	Bei den anstehenden Anpassungen der Gesellschaftsverträge oder Satzungen der städtischen Beteiligungen sollte die Stadt Bergisch Gladbach darauf hinwirken, den beschlossenen Public Corporate Governance Kodex in diesen Regelwerken zu verankern. Des Weiteren sollte die Stadt ihre Bemühungen intensivieren, den Public Corporate Governance Kodex sowohl bei den Geschäftsführungen ihrer Beteiligungen als auch bei den städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern bekannt zu machen und die dort aufgeführten Rechte und Pflichten einzufordern.
		E1.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte verbindlich festgelegte Standards formulieren, z.B. in Form einer Beteiligungsrichtlinie. Als Grundlage dafür könnte das bereits vorhandene „Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen, sowie der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Stadt Bergisch Gladbach“ dienen.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach ergeben.	E2.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen der Beteiligungen an die Stadt implementieren. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus festlegt.
		E2.2	Die Stadt Bergisch Gladbach hat dafür Sorge zu tragen, dass die unterjährige Berichterstattung ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen vierteljährlich in schriftlicher Form erfolgt.
		E2.3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach ergeben.	E3.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben, sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen und eine für die Stadt förderliche Entscheidungsfindung unterstützen können.
F4	Die Stadt Bergisch Gladbach nimmt keinen ausreichenden Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Entscheidung zur Ergebnisverwendung der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH. Die Jahresabschlüsse der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH werden regelmäßig nicht innerhalb der gesetzlich und vertraglich vorgeschriebenen Frist festgestellt. Bei der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH bestehen Optimierungspotenziale hinsichtlich der Einführung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens. Hier bieten sich Chancen für die Etablierung eines verbesserten Beteiligungsmanagements, insbesondere zur besseren Einschätzung der Ergebniseinflüsse auf den städtischen Haushalt.	E4.1	Als alleinige Gesellschafterin der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH sollte sich die Stadt Bergisch Gladbach intensiver an der Wirtschaftsplanung sowie an den Entscheidungsprozessen zu Vorgängen von besonderer Bedeutung beteiligen. Des Weiteren sollten bei den wichtigen Beschlüssen der Beteiligung Ratsbeschlüsse eingeholt werden.
		E4.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte darauf hinwirken, dass die Geschäftsführung der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH fristgerecht die Jahresabschlüsse erstellt und zur Feststellung vorlegt. Nur so kann die Gesellschafterversammlung über den Jahresabschluss und die Ergebnisverwendung innerhalb der ersten acht Monate des Folgejahres beschließen.
		E4.3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte sich in die Wirtschaftsplanung sowie in die Entscheidungsprozesse über die Ergebnisverwendung der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH intensiver einbringen. Des Weiteren sollte die Stadt darauf hinwirken, dass eine unterjährige, schriftliche und standardisierte Berichterstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung bei der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH etabliert wird.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Jugendamt Bergisch Gladbach arbeitet im Bereich der Prävention sozialraumorientiert. Es ist ein breites Netzwerk an Kooperationspartnern vorhanden. Mit Blick auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung fehlt noch eine kennzahlenunterstützte Erhebung von Wirkungsindikatoren.	E1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung in die Wirkungsanalysen für präventive Maßnahmen einbeziehen. Es sollten Wirkungsindikatoren festgelegt werden. Hierdurch kann der Erfolg der Maßnahmen noch besser beurteilt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bergisch Gladbach nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Schule durch die Angliederung im gleichen Dezernat. Aufgrund der unterschiedlichen Anordnung in zwei verschiedenen Fachbereichen ist eine enge Zusammenarbeit erforderlich.	E2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte auf eine intensive Vernetzung mit gemeinsamen Absprachen zwischen Jugendamt und Schulamt achten, damit die Synergien in der Zusammenarbeit optimal genutzt werden können.
F3	Die Gesamtstrategie der Stadt Bergisch Gladbach für den Bereich der Hilfen zur Erziehung kann noch weiter verbessert werden. Die Steuerung ist in erster Linie auf die Einhaltung des Budgets ausgerichtet.	E3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine Gesamtstrategie erarbeiten, die dabei helfen soll, die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung zu verringern. Hierzu müssen Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung transparent gemacht und Entscheidungen über Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden. Im Zeitverlauf ist zu prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, Aufwendungen zu reduzieren.
F4	Das Finanzcontrolling der Stadt Bergisch Gladbach bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets. Das Finanzcontrolling kann durch die Bildung von Kennzahlen und das Ableiten von konkreten Zielen und Maßnahmen noch weiter verbessert werden. Hierdurch wird die strategische Steuerung unterstützt.	E4	Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach sollte das Finanzcontrolling intensivieren. Hierfür sollten eine gute Jugendamtssoftware und personelle Kapazitäten vorhanden sein. Einzelne Hilfearten sollten mittels Kennzahlen vertiefend analysiert werden. Die Kennzahlen sollten in einem Controlling-Bericht aufbereitet werden, um die Transparenz für die Entscheidungsträger zu erhöhen. So können gemeinsam konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen in Form einer Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickelt werden.
F5	Das Fachcontrolling ist bislang eher einzelfallbezogen ausgerichtet. Es fehlen übergreifende Auswertungen. Mit mehr Hintergrundwissen kann das Jugendamt frühzeitiger und genauer auf Bedarfe und Anforderungen reagieren.	E5	Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling intensivieren, indem übergreifende Auswertungen aus der Jugendamtssoftware generiert werden. Bedarfslagen und notwendige Anforderungen werden so transparenter. Die Steuerung wird intensiviert.
F6	Das Jugendamt hat Kernprozesse für die Arbeit definiert, die übergeordnete Abläufe und Prozesse darstellen. Die Kernprozesse können noch um relevante Hilfearten ergänzt werden.	E6	Da die einzelnen Hilfearten teilweise unterschiedliche Abläufe erfordern, sollte das Jugendamt für weitere wesentliche relevante Hilfearten eigene Teilprozesse definieren. Das gilt insbesondere für die Heimunterbringung, die Hilfen für junge Volljährige, die Sozialpädagogische Familienhilfe sowie die Vollzeitpflege. Hierdurch werden die individuellen Abläufe in einem einheitlichen Schema verdeutlicht.
F7	Die Fallsteuerung der Stadt Bergisch Gladbach kann noch weiter intensiviert werden. Das kann dabei helfen, Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zu reduzieren.	E7.1	Um die wirtschaftlichen Aspekte der Leistungsgewährung zu verstärken, sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe zumindest bei kostenintensiven Hilfen stärker in die Beratungsprozesse eingebunden werden.
		E7.2	Bei dem Ausbau des Anbieterverzeichnisses sollte das Jugendamt auch überregionale Anbieter berücksichtigen. Insbesondere im stationären Bereich ist das wichtig, um die Wettbewerbssituation zu fördern.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.3	Die Aufnahme der Erfahrungswerte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das Anbieterverzeichnis ist wichtig, um Klassifizierungen der Träger durchzuführen. Die Beurteilungen können darüber hinaus für die Gespräche zur Qualitätsentwicklung mit den Trägern verwendet werden. In Zusammenhang mit dem übergeordneten Fachcontrolling kann sich das Jugendamt so ein Gesamtbild über die Qualität und die Effizienz der Träger machen.
		E7.4	Eine Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden oder Laufzeiten innerhalb einzelner Hilfearten kann sinnvoll sein, um eine zusätzliche Kontrolle für die Wirtschaftlichkeit von Hilfen einzurichten.
F8	Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach hat bislang noch keine differenzierten Prozesskontrollen eingerichtet. Implizierte Kontrollmöglichkeiten sollen künftig in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Darüber hinaus sind auch prozessunabhängige Kontrollen erforderlich.	E8	Das Jugendamt sollte prozessunabhängige Kontrollen einrichten. Hierzu sollten entsprechende Vorgaben generiert werden. Zusätzlich zu der einzelfallbezogenen Betrachtung sollten die Prozesskontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden. Das verbessert die Steuerung und hilft bestenfalls dabei, Aufwendungen zu reduzieren.
F9	Bei unterdurchschnittlicher aber stark gestiegener Falldichte hat das Jugendamt mehr Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe als die Vergleichsstädte. Zudem dauern die Hilfen länger an. Es ist eine Verstärkung der Kontrollmechanismen erforderlich.	E9.1	Das Jugendamt sollte die Verweildauer in der Sozialpädagogischen Familienhilfe möglichst trägerbezogen erfassen. Das gibt Anhaltspunkte für die Steuerung und die Qualitätsdialoge mit den Trägern. Durch eine enge Fallbegleitung wird ggfs. eine Verkürzung von Laufzeiten möglich.
		E9.2	Aufgrund der steigenden Falldichte in Verbindung mit im Vergleich zum Median höheren Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die Sozialpädagogische Familienhilfe in die einzurichtenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufnehmen.
F10	Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach hat eine niedrige Falldichte bei der Vollzeitpflege. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unter dem Median. Das Angebot an Pflegefamilien ist nicht ausreichend. Für eine umfassende Rechtssicherheit ist eine verbindliche Festlegung der Verfahrensstandards erforderlich.	E10.1	Um eine nachprüfbare Rechtssicherheit in den Arbeitsschritten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter herbeizuführen, sollte die Überarbeitung der Konzeption bzw. das Überführen in einen Kern-/Teilprozess beschleunigt werden.
		E10.2	Das Jugendamt sollte weiter intensiv an dem Ausbau an Pflegefamilien arbeiten. Um andere stationäre Hilfen zu vermeiden, könnte das Jugendamt auch mit einem Anreizsystem – beispielsweise für ältere Kinder – arbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Bei der Falldichte der Heimerziehung stellt das Jugendamt Bergisch Gladbach den Median. Die Heimerziehung ist eine der kostenintensivsten Hilfen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen noch konkrete Verfahrensstandards und eine stärkere Transparenz für das Aufgabengebiet.	E11.1	Das Jugendamt sollte für die Heimunterbringungen separate Verfahrensstandards in Form einer individuellen Prozessbeschreibung formulieren. Hierbei sollten insbesondere die Themen Zugangssteuerung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Berichterstattung des Trägers, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. vertiefend aufgegriffen werden.
		E11.2	Zur besseren Steuerung der Heimbunterbringung sollte das Jugendamt die Laufzeiten der Heimunterbringung erheben und – bestenfalls trägerbezogen - auswerten. Das gibt neue Handlungsansätze und kann in den Qualitätsdialogen mit den freien Trägern thematisiert werden.
		E11.3	Um nachzuhalten, wie wirksam das Rückkehrmanagement ist, sollte das Jugendamt die Rückführungsquote künftig erfassen und auswerten.
		E11.4	Das Jugendamt sollte das Controlling bei den Heimunterbringungen intensivieren, um mehr Transparenz zu erlangen und die Hilfeform noch besser zu steuern.
F12	Das Jugendamt hat bei erhöhter Falldichte mehr Aufwendungen für die Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen intensivierte Prozesskontrollen insbesondere bei den ambulanten Eingliederungshilfen.	E12	Aufgrund der erhöhten Falldichte mit erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten insbesondere die ambulanten Eingliederungshilfen in die zu erarbeitenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Das Jugendamt sollte die Erstellung eines Gesamtkonzeptes für die Integrationshilfen vorantreiben, um die Aufwendungen der Eingliederungshilfe zu senken.
F13	Die Stadt Bergisch Gladbach hat bei mittlerer Falldichte hohe Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige. Das Jugendamt gibt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich mehr Geld aus als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen verstärkte Prozesskontrollen, um den hohen Aufwendungen entgegenzuwirken.	E13.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, kurze Wiedervorlagefristen, Beteiligte (Jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollte die Stadt Bergisch Gladbach für die jungen Volljährigen eigene Standards erarbeiten und in die Kernprozesse des Jugendamtes aufnehmen.
		E13.2	Aufgrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige mit vielen Eingliederungshilfen, sollten die Hilfen für junge Volljährige in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Bergisch Gladbach hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten.
		E1.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die festgesetzten Gebühren – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bergisch Gladbach kann Bauanträge zurzeit noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.	E2	Solange digitale Anträge und Stellungnahmen noch nicht möglich sind, sollte die Stadt Bergisch Gladbach alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Bergisch Gladbach klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen.
F4	Die Stadt Bergisch Gladbach setzt eine Fachsoftware ein. Die Digitalisierung ist aber noch nicht vollständig umgesetzt.	E4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.
F5	Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ in der Bauaufsicht Bergisch Gladbach zeigt im interkommunalen Vergleich eine geringe Belastung durch die neuen Falleingänge im Vergleichsjahr.	E5	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Fälle je Vollzeit-Stellen fortschreiben und die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten.
F6	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge und der ablehnenden Bescheide zeigt sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Es gibt aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.
F7	Die Stadt Bergisch Gladbach bildet im Haushaltsplan keine messbaren Produktziele ab. Ebenso fehlen noch Kennzahlen, um diese für die Steuerung der Bauaufsicht zu nutzen.	E7	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte messbare Ziele für die Bauaufsicht definieren und diese mittels Kennzahlen zur Steuerung nutzen. Zudem kann die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht fortschreiben.
Verkehrsflächen			
F1	Die Datenlage ist unzureichend, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch, nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.	E1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die notwendigen Daten, wie beispielsweise die Verkehrsflächen-, Bilanz- und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich, vollständig und aktuell vorliegen haben.
F2	Die vorhandene Straßendatenbank ist nicht vollumfänglich zum Steuern der Verkehrsflächenerhaltung geeignet.	E2.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte einen Softwarewechsel prüfen. Bei einem Wechsel sollte Bergisch Gladbach alle relevanten Inhalte im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung berücksichtigen.
		E2.2	Zustandserfassungen sollten nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden. Idealerweise erfolgt vor der nächsten Zustandserfassung und -bewertung eine Aktualisierung der Flächendaten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Bergisch Gladbach hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.	E3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine steuerungswirksame Kostenrechnung aufbauen. Die Strukturen der Kostenrechnung und der (neuen) Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
F4	Die Stadt Bergisch Gladbach hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.
F5	Die Stadt Bergisch Gladbach hat ein gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.	E5.1	Die vorhandene Aufgrabungsrichtlinie sollte regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Zudem sollten die verschiedenen Dokumente aufeinander abgestimmt sein. Widersprechende Regelungen sollten vermieden werden.
		E5.2	Das Antragsformular zu Aufgrabungen sollte ebenfalls webbasiert verfügbar sein, analog der Anträge für verkehrsrechtlichen Anordnungen, Fristverlängerungen und Fertigstellungsanzeigen.
		E5.3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf die webbasierte Aufbruchverwaltung ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.
		E5.4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Aufgrabungsrichtlinie um den Punkt der Eignung ergänzen. Dazu gehören Kriterien, ab wann eine Firma als geeignet angesehen wird.
F6	Die Stadt Bergisch Gladbach führt alle drei Jahre eine körperliche Inventur durch. Die vorhandenen Zustandserfassungen sind dafür jedoch nicht geeignet.	E6.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte auch die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.
		E6.2	Künftige körperliche Inventuren sollten den Anforderungen nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) gerecht werden.
F7	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen um etwa zwölf Prozent reduziert. Zudem wird der Bilanzwert der Verkehrsflächen derzeit nicht korrekt abgebildet.	E7	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine Korrektur der Anhaltewerte vornehmen und einen Festwert für das Straßenbegleitgrün bilden.
F8	Der Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent zeigt eine deutliche bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Die aktuellen Zustandsdaten bestätigen die nicht ausgeglichene Altersstruktur.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen annähernd beim Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	E9	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.
F10	Die durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote liegt bei 55 Prozent vom empfohlenen Sollwert.	E10	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Reinvestitionen anhand einer Erhaltungsstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Stadt Bergisch Gladbach** befindet sich seit 2010 in der Haushaltssicherungspflicht. Bereits seit 2017 gelingt es der Stadt positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften. Mit Schreiben der Kommunalaufsicht des Rheinisch-Bergischen Kreises vom 13. Juli 2021 verlässt Bergisch Gladbach die Haushaltssicherung.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Bergisch Gladbach ist überdurchschnittlich und konnte sich aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2017 und insbesondere durch das überproportionale Ergebnis 2020 um knapp 60 Prozent steigern. Der hohe Jahresüberschuss ist durch die Schütt aus – Hol zurück Methode gekennzeichnet. Hierbei werden die aktuellen Gewinne und Rücklagen der Beteiligungen an die Stadt überwiesen und im nächsten Schritt zahlt die Stadt die Gewinne zurück. Allerdings ist dieser Effekt endlich.

Die durchgängige Veranschlagung eines globalen Minderaufwandes und einer haushaltsmäßigen Isolierung der durch Corona verursachten Mindererträge und Mehraufwendungen nach dem NKF-CIG tragen nicht zu positiven Jahresergebnissen bei. Der Haushaltsplan 2022 sieht bis 2025 durchweg negative Jahresergebnisse vor. In der **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Bergisch Gladbach sind im interkommunalen Vergleich aller großen kreisangehörigen Kommune unterdurchschnittlich. Geprägt sind sie von den Rückstellungen und Verbindlichkeiten. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2019 mit 3.842 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für Bergisch Gladbach ebenfalls einen unterdurchschnittlichen Wert. Die Schuldenlast wird sich durch die Investitionsplanungen perspektivisch stetig verschlechtern.

Das Gebäude- und Kanalvermögen ist in Bergisch Gladbach in den Immobilienbetrieb und das Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach ausgegliedert. Beim Verkehrsinfrastrukturvermögen ergeben sich jedoch im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bereits fortgeschrittene

Abnutzungsgrade. Die dauerhaft unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt dazu, dass der Werteverzehr nicht durch Investitionen aufgefangen werden kann. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Bergisch Gladbach gelingt es die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nahezu ein. Bergisch Gladbach verfügt über ein unterjähriges Finanzberichtswesen, das 2022 optimiert wurde. Dem Rat und der Verwaltung liegen alle wichtigen Information zur Haushaltssteuerung vor und sie können darauf basierend Entscheidungen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die Wirkung der **Haushaltssteuerung** zeigt, dass die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen die gestiegenen Aufwendungen, insbesondere im Bereich Transfer und Personal, nicht kompensieren können. Allein durch direkt von der Stadt beeinflussbare Erträge und Aufwendungen können weitere Aufwandssteigerungen nicht mehr ausgeglichen werden. Hier zeigt sich, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer maßgeblich für die Jahresergebnisse sind. Die gpaNRW empfiehlt, den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung konsequent weiterzuvollziehen.

Die Stadt überträgt konsumtive und investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Die Übertragungen im konsumtiven Bereich sind im überschaubaren Rahmen. Ermächtigungen für investive Auszahlungen erhöhen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 94,6 Prozent. Diese nimmt Bergisch Gladbach zu keiner Zeit in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind. Die gpaNRW sieht das kritisch. Die Stadt sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch wirklich umgesetzt werden können. Dies hat Bergisch Gladbach auch erkannt und will zukünftig nicht ausgeschöpfte Haushaltsreste neu veranschlagen. Dies würde die Transparenz und Haushaltsklarheit in der Haushaltsplanung fördern.

Das **Fördermittelmanagement** ist in Bergisch Gladbach noch dezentral organisiert. Die Planung sieht vor eine zentrale Stelle zu implementiert. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hat die Stadt Bergisch Gladbach nur in vereinfachter Form. Bei der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt jedoch noch Optimierungsbedarf. Strategische Vorgaben und Ziele hat Bergisch Gladbach nicht formuliert. Auch fehlt es an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Dies sollte die Stadt aus Sicht der gpaNRW nachholen.

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 Gesamtabchlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der Corona-bedingten 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 Bergisch Gladbach** ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Bergisch Gladbach 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt		HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2015, deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Haushaltsjahr 2016.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Zum Ende der Prüfung liegt der Jahresabschluss 2020 vor. Dieser Jahresabschluss wird für die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht verwendet.

Mit dem 2. NKFVG NRW hat das Land den globalen Minderaufwand eingeführt. Bergisch Gladbach kann allerdings auch mit dem Ansatz eines globalen Minderaufwandes ab 2022 nur einen fiktiven Haushaltsausgleich erreichen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Bergisch Gladbach unterliegt aufsichtsrechtlichen Restriktionen nach § 76 GO NRW. Seit 2010 befindet sich die Stadt in der Haushaltssicherungspflicht. Ab dem Jahr 2021 ist die Stadt verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt darzustellen.

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

Haushaltsstatus Stadt Bergisch Gladbach 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt						X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X		

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Bergisch Gladbach** unterliegt bis 2020 aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten nach § 76 Abs. 1 GO NRW. Bergisch Gladbach war verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Dieses ist jeweils durch die Kommunalaufsicht des Rheinisch-Bergischen Kreises genehmigt worden. Nach dem HSK ist der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 wiederherzustellen. Dies gelingt Bergisch Gladbach nur mit Hilfe der erfolgten Ausschüttung 2020 nach der „Schütt aus – Hol zurück“ Methode. Am 13. Juli 2021 hat die Kommunalaufsicht des Rheinisch-Bergischen Kreises bestätigt, dass Bergisch Gladbach die Haushaltssicherung verlassen kann.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 sind trotz außerordentlicher Erträge nach dem NKF-CIG¹⁷ für 2022 bis 2024 und dem durchgängigen Ansatz eines globalen Minderaufwandes bis 2025 Defizite und im Übrigen fiktive Haushaltsausgleiche kalkuliert. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Haushaltsplänen in mehreren Jahren deutlich besser aus. Dieses spiegelt sich auch in einem verbesserten Haushaltsstatus wieder.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Bergisch Gladbach 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,06	1,43	5,97	1,74	126
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	1,43	135
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	209	216	207	207	200
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	1,43	134
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-31,30	5,24	-14,23	-0,12	-0,54
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,06	1,43	5,97	0,23	-7,34
Fehl Betragsquote in Prozent	0,02	positives Ergebnis			

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

¹⁷ Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Die Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis wurde durch folgende Maßnahmen verursacht:

- 2016 auf der Herabsetzung der Beteiligung an dem Immobilienbetrieb, dem Abwertungsbedarf auf Grund des vorliegenden Verlustvortrages für 2010 bis 2016 des Immobilienbetriebes sowie der Veräußerung der Anteile der BGE,
- 2017 auf der Zuschreibung der Beteiligung an der Bädergesellschaft und
- 2018 auf der Herabsetzung des Sondervermögens Immobilienbetrieb.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2021 bis 2022 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-43,30	-49,11	-24,25	-45,68
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	135	91,67	42,55	18,30	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	200	200	200	200	173
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-43,30	-49,11	-24,25	-18,30
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	-27,38
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				13,7
Fehlbetragsquote in Prozent	0,00	12,9	16,8	10,0	20,9

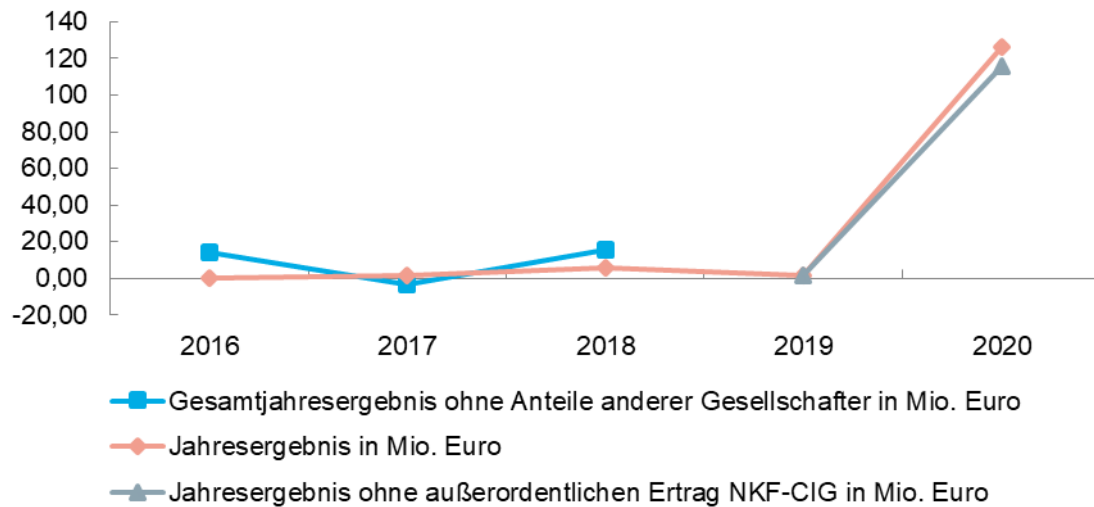
Von 2021 bis 2025 plant die Stadt Bergisch Gladbach insgesamt Defizite von 162 Mio. Euro. Ohne den Ansatz der außerordentlichen Erträge (32,9 Mio. Euro) und einem globalen Minderaufwand (14,9 Mio. Euro) wäre das Defizit allerdings noch deutlich höher.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Mit Ausnahme des Jahres 2016 kann die Stadt Bergisch Gladbach in allen Jahren positive Ergebnisse erzielen. Das überproportionale Ergebnis 2020 beruht vor allem auf dem Ertrag aus der Gewinnabführung durch die Ausschöpfung des gesamten „Schütt aus - Hol zurück“ Potenzials. Die strukturelle Haushaltssituation ist jedoch nicht ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2020



Die **Stadt Bergisch Gladbach** hat festgestellte Gesamtabstchlüsse bis 2018. Ab 2019 liegt die Befreiung zur Aufstellung des Gesamtabstchlusses gemäß § 116a GO NRW vor. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören die Bädergesellschaft GmbH, die Stadtverkehrsgesellschaft GmbH, die Entsorgungsdienste GmbH, GL Service gGmbH, Stadtentwicklungsbetriebe AöR der Stadt Bergisch Gladbach, die Zukunft Stadt Profil GmbH & Co.KG, Zukunft Stadt Profil Verwaltungs-GmbH sowie die Eigenbetriebe Abfallwirtschaftsbetrieb, Immobilienbetrieb, Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach und der Berufsschulverband Bergisch Gladbach, Rösrath, Overath, Odenthal und Kürten (Zweckverband).

Die gpaNRW hat im Teilbericht „Finanzen“ die Gesamtabstchlüsse zur Bildung von Kennzahlen auf Konzernebene berücksichtigt, jedoch keine Analyse der Beteiligungsstruktur vorgenommen. Weitere Informationen und Analysen zum Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach und deren Auswirkung auf den Kernhaushalt sind im Teilbericht „Beteiligungen“ zu finden.

Die Resultate der vorliegenden Gesamtergebnisrechnungen bewegen sich in etwa auf dem Niveau der Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft der verselbstständigten Aufgabenbereiche insgesamt betrachtet bislang weder erkennbar positiv noch negativ das Gesamtergebnis beeinflusst hat.

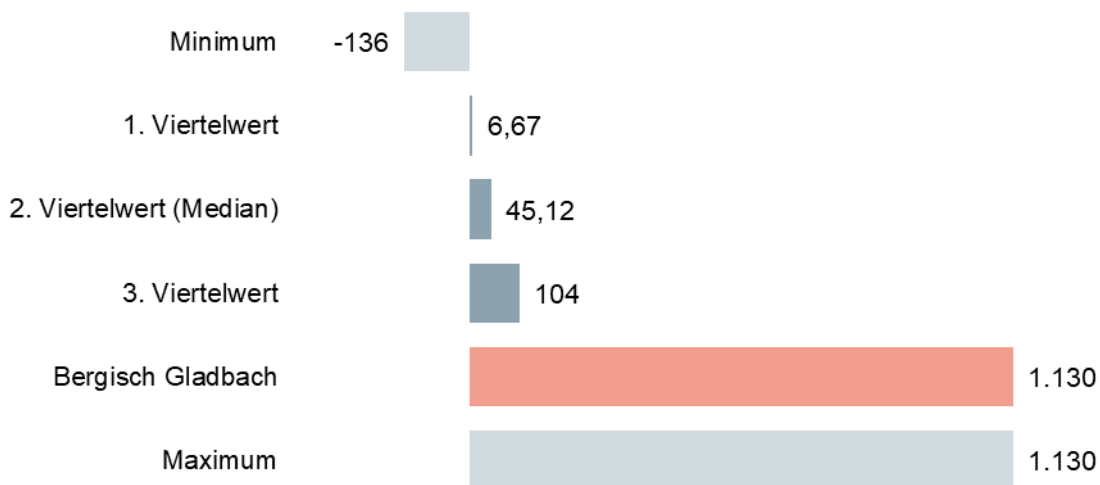
Lediglich 2016 musste die Stadt Bergisch Gladbach im Betrachtungszeitraum ein Defizit ausweisen. Grund hierfür sind geringere Erträge im Bereich der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte. In 2017 liegen die Erträge aus Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen deutlich hinter denen des Vorjahres. In Summe macht das einen Minderertrag von 11,4 Mio. Euro. Auch der Anstieg der Gemeinschaftssteuern kann das nicht kompensieren. Schlussendlich kann die Stadt nur durch die Abführung des Bilanzgewinnes des Eigenbetriebes Abwasserwerk (11,8 Mio. Euro) ein positives Ergebnis erzielen. Die gestiegenen Transferaufwendungen der Jahre 2018 und 2019 kann Bergisch Gladbach durch höhere Schlüsselzuweisungen (2018) und einem Anstieg bei der Gewerbesteuer kompensieren.

Hauptursächlich für das überproportionale Ergebnis 2020 ist der Ertrag aus Gewinnabführung aus der Ausschüttung des kompletten „Schütt aus - Hol zurück“ Potenzial der Beteiligungen (135 Mio. Euro). Hierbei werden die aktuellen Gewinne oder Rücklagen der Stadtentwicklungs-

betriebs AöR, des Abwasserwerkes (von der Gesamtausschüttung des Abwasserwerkes verbleiben gemäß Haushaltsplanung 5,8 Mio. Euro liquide im Kernhaushalt) und Bädergesellschaft GmbH an die Stadt überwiesen (Schütt aus) und dort verbucht. Im nächsten Schritt zahlt die Stadt die Gewinne an die Gesellschaften zurück (Hol zurück). Hierbei handelt es sich allerdings nur um einen buchungstechnischen Vorgang, liquide Mittel fließen nicht.

Die Corona-bedingten Mindererträge aus der Gewerbesteuer können mithilfe der Ende 2020 erhaltenen Zuweisung von 10,3 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) grundsätzlich kompensiert werden. Die Stadt Bergisch Gladbach beziffert die verbleibenden finanziellen Belastungen für 2020 mit 7,1 Mio. Euro, für die sie in entsprechender Höhe außerordentliche Erträge gemäß dem NKF-CIG bucht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jahresergebnis 2020 ist nicht repräsentativ. In den vorherigen Jahren sind die Ergebnisse deutlich schlechter. Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2019 ist das Jahresergebnis je Einwohner der Stadt Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich unterhalb des Median angesiedelt.

Jahresergebnis je Einwohner der Stadt Bergisch Gladbach 2016 bis 2019

Jahr	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	-0,52	-411	-27,61	13,32	65,76	490	31
2017	12,83	-187	-61,22	33,23	107	652	32
2018	53,51	-399	18,64	73,10	138	282	32
2019	15,50	-82,41	11,32	48,22	122	250	31

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 auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Zu diesen Sondereffekten zählen insbesondere überdurchschnittliche Finanzerträge, Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen, die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG und analog weitere pandemiebedingte Aufwendungen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020

Bergisch Gladbach	
Jahresergebnis	126
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleichszahlung)	-101
Bereinigungen Sondereffekte	-134
= bereinigtes Jahresergebnis	-109
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	97,60
= strukturelles Ergebnis	-11,80

Das strukturelle Ergebnis fällt deutlich schlechter als das Jahresergebnis 2020 aus. In Summe beträgt die Abweichung 138 Mio. Euro.

Hauptursächlich für die Abweichung sind die als Sondereffekt bereinigten Finanzerträge aufgrund der Ausschüttung aus den Beteiligungen.

Ertragsseitig sind die Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 knapp fünf Mio. Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2020.

Folgende Abweichungen des Ist-Wertes vom Durchschnittswert 2020 sind maßgeblich:

- Schlüsselzuweisungen sind um vier Mio. Euro höher,
- Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern ist um zwei Mio. Euro höher und
- Gewerbesteuererträge sind um zehn Mio. Euro niedriger.

Durch die Corona-Pandemie sind 2020 Verschlechterungen eingetreten, die im Jahr 2020 hauptsächlich durch Gewerbesteuerausgleichsleistungen in Höhe von 10,3 Mio. Euro kompensiert werden. Diese haben wir entsprechend unserer Systematik in die Durchschnittswertberechnung einbezogen und damit für 2020 anteilig berücksichtigt. Darüber hinaus hat die Stadt Bergisch Gladbach ihre pandemiebedingten Haushaltsbelastungen durch einen außerordentlichen Ertrag nach § 5 Abs. 4 NKF-CIG in Höhe von 7,1 Mio. Euro kompensiert.

Aufwandsseitig sind die Steuerbeteiligungen aufgrund des Wegfalls des Fonds Deutsche Einheit um 3,8 Mio. Euro niedriger als der Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020. Die Kreisumlage hat hingegen konstant zugenommen und ist 2020 rund 4,8 Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020.

Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis verbessert, bleibt abzuwarten. Dies wird nur eintreten, wenn die Stadt die möglicherweise auftretenden negativen wirtschaftlichen Entwicklungen mit einer Haushaltskonsolidierung auffangen kann.

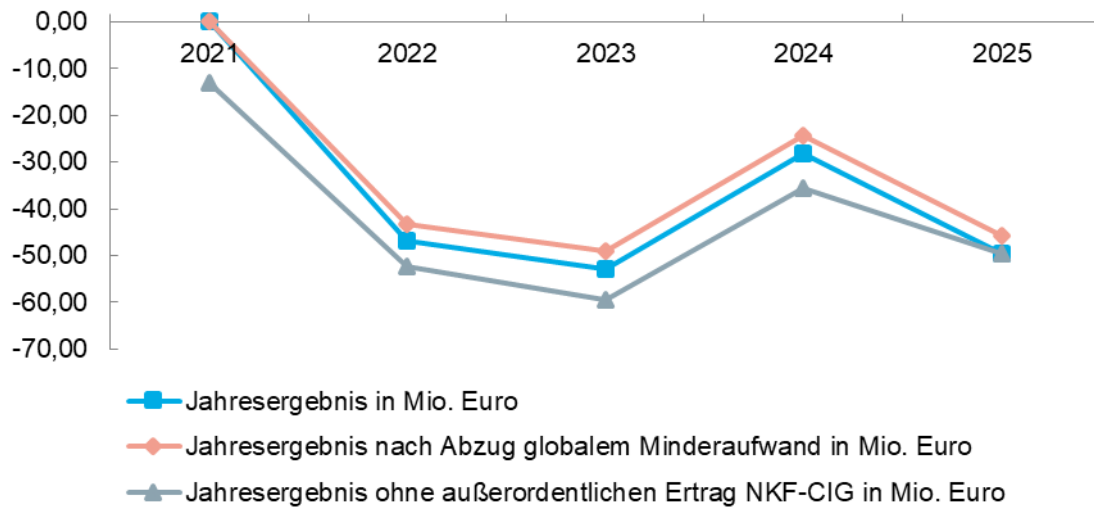
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Trotz durchgängiger Veranschlagung eines globalen Minderaufwandes und bis 2024 entlastender außerordentlicher Erträge nach dem NKF-CIG gelingt es der Stadt Bergisch Gladbach nicht positive Jahresabschlüsse darzustellen. Der Haushalt ist zudem von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommens- und die Gewerbesteuer.

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

Jahresergebnisse Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die **Stadt Bergisch Gladbach** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein Defizit von 46 Mio. Euro.

Bergisch Gladbach hat bei der Aufstellung der Haushaltssatzungen 2021 und 2022 jeweils die Summe der auf das Haushaltsjahr entfallenden Haushaltsbelastungen durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen infolge der COVID-19 Pandemie prognostiziert. Diese sind als außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnung aufgenommen (§ 4 NKF-CIG). In Summe sind das rund 33 Mio. Euro, die die Jahresergebnisse verbessern. Zudem hat die Stadt von 2022 bis 2025 globale Minderaufwendungen in Summe von 15 Mio. Euro eingeplant.

Die Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG ist in der Finanzrechnung nicht berücksichtigt, dadurch fällt das Defizit beim Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit (grauer Graph) in den Jahren 2021 bis 2024 deutlich höher aus.

Die Planergebnisse liegen dabei auffällig unter den durchschnittlichen Jahresergebnissen der letzten fünf Jahre. Auch in den Vorjahren hat die Stadt Bergisch Gladbach eine eher vorsichtige Planung betrieben, die Planansätze lagen zum Teil weit unter den tatsächlichen Jahresergebnissen. Die deutlichen Ergebnisverbesserungen sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus darauf gelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Schlussendlich sind alle Fachbereich in der Verantwortung. Die angemeldeten Budgets sollten regelmäßig dahingehend überprüft werden, ob und in welcher Höhe sie wirklich umsetzbar sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis Plan	-15,70	-19,50	-15,19	-29,33	-2,10
Jahresergebnis Ist	-0,06	1,43	5,97	1,74	126

	2016	2017	2018	2019	2020
Abweichung	-15,64	20,93	21,16	31,07	128

Auch der Jahresabschluss 2021 wird, nach dem vorliegenden Entwurf, deutlich besser ausfallen. Die Planung sah ein ausgeglichenes Ergebnis und außerordentliche Erträge nach NKF-CIG von rund 13 Mio. Euro vor. Tatsächlich schließt das Jahr mit einem positiven Ergebnis von 2,6 Mio. Euro und außerordentlichen Erträgen von 6,8 Mio. Euro ab.

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
Erträge				
Gewerbsteuer	39,55 (49,73)	60,02	20,47 (10,29)	8,7 (3,8)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	75,60 (73,37)	93,42	17,82 (20,05)	4,3 (4,9)
Schlüsselzuweisungen	37,66 (33,64)	47,97	10,32 (14,34)	5,0 (7,4)
Gewerbesteuerausgleichleistung	10,32	0,00	-10,32	-100,0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2,17	7,75	5,58	29,0
Finanzerträge	142	17,36	-125	-34,3
Übrige Erträge	136	145	8,75	1,3
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	79,80	116	36,48	7,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27,72	55,15	27,43	14,7
Bilanzielle Abschreibung	7,35	21,35	14,00	23,8
Steuerbeteiligung	2,96 (6,78)	4,57	1,60 (-2,21)	9,0 (-7,6)
Allgemeine Kreisumlage	66,24 (61,46)	76,57	10,34 (15,11)	2,9 (4,5)
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligung)	93,86	115	21,63	4,2
Übrige Aufwendungen	39,06	31,34	-7,72	-4,3

* 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 sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Erträge

Das **Gewerbesteueraufkommen** unterliegt in Bergisch Gladbach den größten Schwankungen. Insbesondere die konjunkturelle Entwicklung, die örtliche Situation, sowie die aktuellen Auswirkungen der Corona-Krise und des Krieges in der Ukraine erschweren die Planung. Im Durchschnitt liegt sie bei 49,7 Mio. Euro, bei einer Bandbreite von 40 Mio. Euro bis 55 Mio. Euro. Ausgehend von dem Corona-bedingten Einbruch der Gewerbesteuer in 2020 geht die Planung der Stadt Bergisch Gladbach für 2021 von 39 Mio. Euro aus. Erst 2022 erwartet Bergisch Gladbach eine Verbesserung der Gewerbesteuererträge. Diese Schätzung basiert vor allem auf Gesprächen mit Gewerbesteuerzahlenden. In der mittelfristigen Planung sind die Orientierungsdaten des Landes NRW von bis zu 8,5 Prozent jährlich übernommen worden. Die Plandaten unterliegen somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Ähnlich wie bei vielen Kommunen stellt die Gewerbesteuer, zumindest anfänglich, den größten Anteil der ermittelten Belastungen aus der COVID-19-Pandemie. Diese nach § 4 NKF-CIG ermittelten Gewerbesteuermindererträge beschränken sich maßgeblich auf die Planjahre 2021 und 2022 und sind mit 10,8 Mio. Euro und 3,3 Mio. Euro prognostiziert. Sie sind als außerordentliche Erträge im Ergebnisplan enthalten.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Bergisch Gladbach. Fast 26 Prozent der Erträge 2020 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern. Im Eckjahresvergleich 2020 bis 2025 geht die Stadt von einer Steigerung von rund 18 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2021 und 2022 setzt die Stadt in Abhängigkeit der eigenen Steuerkraft die Gemeindeanteile im Rahmen des Gemeindefinanzierungsreformgesetzes in der jeweiligen Fassung fest. Die Grundlagen der mittelfristigen Planungsansätze bilden für den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern die Orientierungsdaten des Landes und die Schlüsselzahl 2021 der Stadt Bergisch Gladbach.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Die Erträge aus der Einkommens- und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlichen Risiken bei der Planung. Gemäß § 4 NKF-CIG isoliert die Stadt Bergisch Gladbach in den Jahren 2021 bis 2023 Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer zwischen sechs und acht Mio. Euro. Bei der Umsatzsteuer sind Mindererträge deutlich geringer und belaufen sich auf einen Betrag zwischen 0,08 und 0,49 Mio. Euro.

Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** wird von vielen Faktoren bestimmt. So führte die Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 zu wesentlich höheren Erträgen. Wesentlichen Einfluss hat zudem die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Diese Entwicklung schlägt sich in der Finanzplanung der Stadt Bergisch Gladbach nieder. Für 2021 plant Bergisch Gladbach, auf Grundlage der Arbeitskreisrechnung des GfG 2022, mit Schlüsselzuweisungen in Höhe von 49 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist die Aufstockung der Schlüsselmasse durch die Landesgesetzgeber aufgrund der Corona-Krise. Ebenso kommt hier die negative Entwicklung der Gewerbesteuerzahlungen 2020 zum Tragen. Das Land NRW hat in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen.

Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Es besteht daher zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition.

Die Zuweisungen aufgrund des **Gewerbesteuerausgleichsgesetzes** in Höhe 10,3 Mio. Euro hat die Stadt Bergisch Gladbach folgerichtig nur im Jahr 2020 angesetzt. Hierbei handelt es sich von Bund und Land bereitgestellte Kompensationsmittel für Gewerbesteuerausfälle in 2020. Damit ist ein allgemeines sowie zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Der Anstieg der **privatrechtlichen Leistungsentgelte** resultiert aus der Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Immobilienbetrieb“ in den Kernhaushalt zum 01. Januar 2022. Die damit verbundenen Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von Gebäuden und unbebauten Grundstücken, sowie des Zandersgelände/südliche Innenstadt führen 2022 zu einem Anstieg von rund 4,8 Mio. Euro. Die mittelfristige Planung geht von nahezu gleichbleibenden Erträgen aus. Ein zusätzliches Risiko ist hier zu verneinen.

Die **Finanzerträge** 2020 sind durch die Gewinnabführung aus der Ausschüttung des kompletten „Schütt aus-Hol zurück“ Potenzial der Beteiligungen deutlich höher als in den Vorjahren. Die Planung sieht für 2024 eine weitere Ausschüttung im Schütt aus – Hol zurück-Verfahren von rund 28,7 Mio. Euro und 2025 von rund sechs Mio. Euro vor.

Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021. Damit bleiben die bisher überwiegend erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit den Haushaltsausgleich. Die Stadt hat ab 2022 keine Erträge geplant. Auch hier ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Aufwendungen

Die Stadt Bergisch Gladbach kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den erwarteten besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Gleichzeitig beinhaltet die Planung die Rückführung des Immobilienbetriebes zum 01. Januar 2022 in den Kernhaushalt. Die durchschnittlichen Personalkosten belaufen sich in diesem Bereich auf rund sieben Mio. Euro pro Jahr.

Für das Jahr 2022 plant die Stadt Bergisch Gladbach

- im Tarifbereich mit einer Steigerung von 1,4 Prozent ab 01. April 2022,
- bei den Besoldungen mit einer Erhöhung von zwei Prozent ab 01. April 2022

sowie für die Folgejahre mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,5 Prozent.

Als Planungsgrundlage für die Berechnung der zukünftigen Pensions- und Beihilferückstellungen Aktiver dient das Gutachten der Rheinischen Versorgungskassen Köln zum 31. Dezember 2020. Eingepreist wurden Erhöhungen von zwei Prozent ab 01. April 2022 sowie eine weitere von 2,5 Prozent zum 01. Januar 2023.

Bergisch Gladbach rechnet in der mittelfristigen Planung mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von fünf Prozent und liegt damit deutlich über den Orientierungsdaten. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW für den Haushalt nicht.

Die **Versorgungsaufwendungen** beinhalten auch die Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger. Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen sowie die Reduzierungen sind schwer planbar. Dieses zeigen auch teilweise die Resultate aus den Jahresabschlüssen. Sie beinhalten insbesondere die Veränderungen durch Krankheits- und Sterbefälle oder den Wechsel von Beamten in den vorzeitigen Ruhestand und die Auswirkungen auf die Versorgungsaufwendungen. Die Berechnungen sind Grundlage für die zum Teil stark differierenden Planansätze. Die Bewertung erfolgt mit dem durch § 37 KomHVO NRW vorgegebenen Rechnungszins von fünf Prozent auf Basis der Richttafeln von Klaus Heubeck in der jeweils gültigen Fassung. Für die Höhe der Versorgung werden die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblichen Werte gem. BesVersAnpG 2019/2020 NRW¹⁸ berücksichtigt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei diesen Ansätzen nicht erkennbar.

Der Anstieg der Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** von 27,4 Mio. Euro hat gleich mehrere Gründe. Bereits 2021 erhöhen sich die Aufwendungen um 5,1 Mio. Euro. Neben vielen kleinteiligen Erhöhungen steigen die Aufwendungen im Bereich Rettungsdienst um rund 1,8 Mio. Euro. Des Weiteren durch die Veranschlagung von Mitteln für externe Beratung im Kontext mit der Überprüfung der Beteiligungsstruktur.

Maßgeblich beeinflusst wird diese Entwicklung aber ab 2022 durch die Reintegration des Immobilienbetriebs in den Kernhaushalt. Die Steigerung gegenüber 2021 beträgt hier 62 Prozent. Die Aufwendungen für die Instandhaltung des Infrastrukturvermögens und der Grundstücke und baulichen Anlagen, sowie Bewirtschaftung von Grundstücken werden ab diesem Zeitpunkt wieder im Kernhaushalt bilanziert und erhöhen somit den Ansatz. In der weiteren Planung liegt die Stadt Bergisch Gladbach unterhalb der Orientierungsdaten. Folgt man der Prognose der kommunalen Spitzenverbände, hier werden jährliche Steigerung beim Sachaufwand bis zu drei Prozent erwartet, werden die geplanten Ansätze nicht auskömmlich sein. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Da der Haushaltsansatz der Stadt Bergisch Gladbach in allen geprüften Jahresergebnissen deutlich unterschritten wird, erkennt die gpaNRW daher bei dieser Aufwandsposition kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

¹⁸ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für die Jahre 2019 und 2020

Der geplante Anstieg bei den **bilanziellen Abschreibungen** von 14 Mio. Euro beruht hauptsächlich auf der Rückführung des Immobilienbetriebes in den Kernhaushalt. Ab 2022 werden die bis dann ausgegliederten Gebäude wieder im Anlagevermögen des Kernhaushaltes bilanziert und erhöhen dadurch die Abschreibungen. Zudem plant die Stadt ab 2025 die gesetzlich vorgegebene Abschreibung der außerordentlichen Erträge gemäß NKF-CIG.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Die Gewerbesteuerumlage entwickelt sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Diese Planung ist nachvollziehbar und ohne allgemeines oder zusätzliches Risiko.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Bergisch Gladbach in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplans 2022 des Rheinisch-Bergischen Kreises. Die Kreisumlage wurde ermittelt aus der Finanzkraft der Stadt in der Referenzperiode (2. Halbjahr 2020 und 1. Halbjahr 2021) als Umlagegrundlage und dem Umlagesatz für die Kreisumlage von 36,02 Punkten. Dieser setzt sich aus dem allgemeinen Umlagesatz von 35,5 Punkten und 0,57 Punkte für den Betrieb der Förderschulen zusammen. Zur Finanzierung der dem Kreis entstehenden Kosten für den Betrieb der Förderschulen für Lern- und Entwicklungsstörungen wird entsprechend der „Öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Zukunft der Förderschulen für Lern- und Entwicklungsstörungen im Rheinisch-Bergischen Kreis“ eine Mehrbelastung zur Kreisumlage gemäß § 56 Abs. 4 KrO NRW¹⁹ erhoben. Damit kann der allgemeine Umlagesatz gegenüber 2020 konstant gehalten werden. Die vom Rheinisch-Bergischen Kreis geplante Einmalerstattung in Höhe von rd. 2,5 Mio. Euro für Bergisch Gladbach wurde aufwandsmindernd berücksichtigt.

Darüber hinaus hängt die von der Stadt Bergisch Gladbach zu zahlende Kreisumlage davon ab, wie sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen entwickelt. Steigt die Finanzkraft der Stadt stärker, steigt auch ihr Anteil an der vom Kreis erhobenen Umlage. Die Stadt Bergisch Gladbach hat dem Rechnung getragen und geht von einer Steigerung der Kreisumlage bis 2025 von 10,3 Mio. Euro aus.

Unter den **sonstigen Transferaufwendungen** werden im Wesentlichen soziale Leistungen, wie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sowie Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und die Hilfe für junge Menschen und ihre Familien, abgebildet. Hier kommt es bis 2025 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Diese Aufwendungen werden nur teilweise durch Zuwendungen und Kostenerstattungen ausgeglichen. Für den Anstieg der sonstigen Transferaufwendungen um 21,6 Mio. Euro ist ausschließlich die geplante Entwicklung im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Bei den Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern kommt es bis 2025 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Dies ist begründet durch neu zu schaffende Betreuungsplätze aufgrund der gestiegenen Nachfrage sowie Änderungen durch das Kinderbildungsgesetzes NRW. Aber auch bei der Heimerziehung steigen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen die Aufwendungen. Die Stadt hat hier alle ihr bekannten Parameter in der Planung berücksichtigt.

¹⁹ Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Transferaufwendungen – allgemeine Kreisumlage, Steuerbeteiligungen sowie sonstige Transferaufwendungen - bilden mit einem Anteil von rund 52,4 Prozent den größten Bereich innerhalb der ordentlichen Aufwendungen.

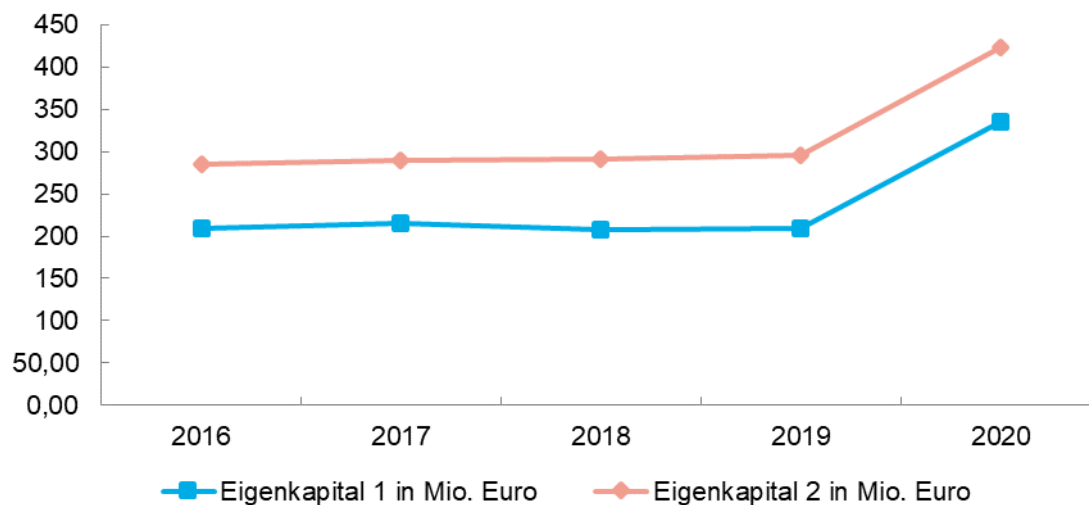
Bei den **übrigen Erträgen und Aufwendungen** sind keine zusätzlichen Risiken erkennbar. Die übrigen Aufwendungen beinhalten die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Zu den übrigen Erträgen zählen zum Beispiel die aktivierten Eigenleistungen, sonstige ordentliche Erträge und öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Bergisch Gladbach weist im interkommunalen Vergleich, dank des ungewöhnlich hohen Jahresergebnisses 2020, eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf. Die Planung bis 2025 sieht dagegen eine Reduzierung des Eigenkapitals um 162 Mio. Euro vor.

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 Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2020



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

Aufgrund der überwiegend positiven Jahresabschlüsse ist das Eigenkapital der **Stadt Bergisch Gladbach** seit 2016 um 126 Mio. Euro gestiegen. Hauptsächlich ist das Jahresergebnis 2020.

Die Jahre 2016 bis 2019 sind durch die Jahresergebnisse und darüber hinaus durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW²⁰

²⁰ Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen

beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO²¹ geprägt. Schlussendlich hat das Eigenkapital 2019 annähernd den Stand von 2016.

In 2019 kann Bergisch Gladbach wieder eine Ausgleichsrücklage in Höhe von 1,4 Mio. Euro generieren. Der Jahresabschluss 2020 in Höhe von 126 Mio. Euro, hauptsächlich durch die Schütt aus – Hol zurück Methode, hat die Ausgleichsrücklage weiter gestärkt. Allerdings ist dieser Effekt endlich.

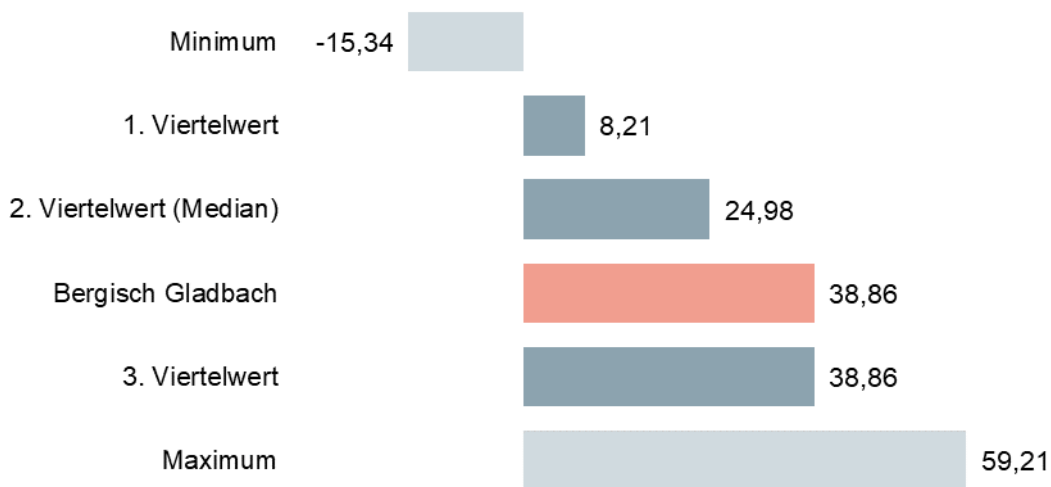
Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2025 um insgesamt rund 162 Mio. Euro verringern. Sollte die Planung entsprechend eintreten, wird eine Verringerung der allgemeinen Rücklage ab 2025 notwendig sein. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW - genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage - sind dann entsprechend zu beachten. Sie ist mit der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW aufzustellen, zu verbinden, wenn die Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 GO NRW vorliegen.

Nach § 76 Abs. 1 GO NRW muss eine Kommune ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, wenn sie:

- durch Veränderungen des Haushalts innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder
- in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern oder
- innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.

²¹ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen)

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass Bergisch Gladbach - dank der bereits mehrfach erwähnten Ausschüttung (vgl. Ist-Ergebnisse) - den 3. Viertelwert abbildet. In den Jahren bis 2019 war die Stadt noch unterhalb des Medians angesiedelt und hatte somit eine schlechtere Eigenkapitalausstattung als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Die Eigenkapitalquote 2 beträgt 2020 49,06 Prozent. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der gleiche Trend in der Erhöhung des Eigenkapitals und der interkommunalen Platzierung.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Diese liegt in Bergisch Gladbach bei 38,35 Prozent. Die Stadt positioniert sich hierdurch im interkommunalen Vergleich knapp unter dem dritten Viertelwert. Auch bei der Eigenkapitalquote 2 liegt die Stadt Bergisch Gladbach bei dieser Betrachtung unter dem dritten Viertelwert.

Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Allerdings muss ein nachhaltiges Ziel der Stadt sein, ihr Eigenkapital nicht im geplanten Umfang zu verringern, sondern langfristig Kapital aufzubauen.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CIG ab dem Haushaltsjahr 2025 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Wie bereits im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ erläutert, hat Bergisch Gladbach in den Jahren 2020 bis 2024 außerordentliche Erträge von rund 33 Mio. Euro eingeplant. Bergisch Gladbach plant derzeit, die Option der linearen Abschreibung zu wählen. In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte.

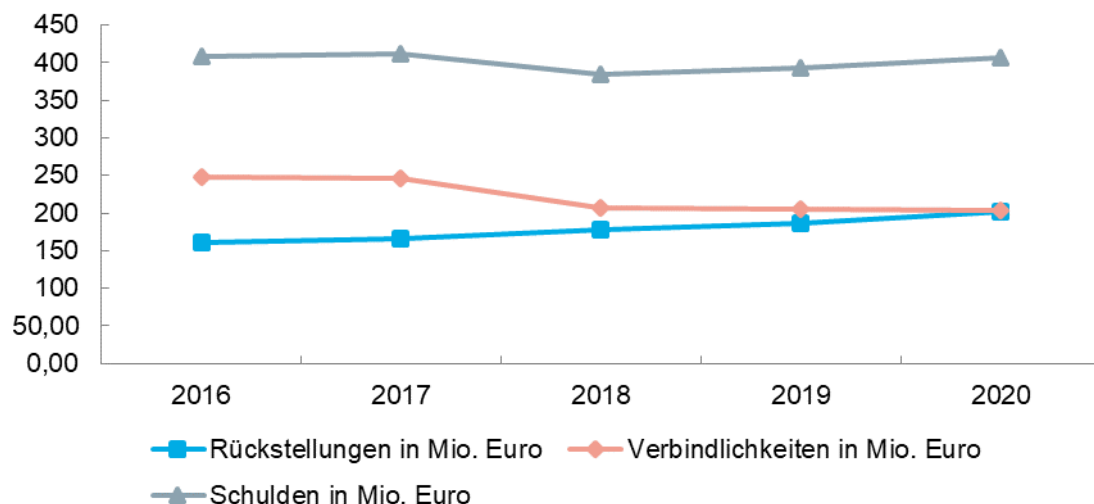
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Bergisch Gladbach sind im interkommunalen Vergleich, sowohl auf Ebene des Kernhaushaltes wie auf Konzernebene, unterdurchschnittlich. Die zum Erhalt des gemeindlichen Vermögens geplanten Investitionen werden in den kommenden Jahren zu einem Anstieg der Schulden führen.

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

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

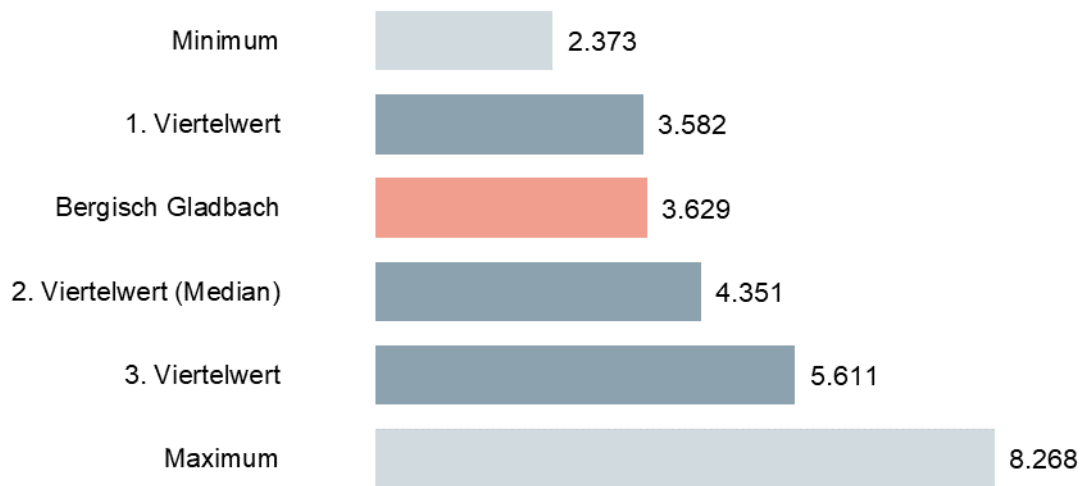
Schulden Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2020



Die Stadt Bergisch Gladbach kann ihre Schulden im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 um rund drei Mio. Euro senken. Erfreulich ist, dass die Verbindlichkeiten aus Krediten im Zeitverlauf kontinuierlich gesenkt werden können, was zu einer Reduzierung von 47 Mio. Euro führt. Hauptsächlich ist neben dem Rückgang der Kredite für Investitionen (18,8 Mio. Euro) die Senkung bei den Liquiditätskrediten um 28,3 Mio. Euro auf nunmehr 68 Mio. Euro. Auch die Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistungen können drastisch reduziert werden.

Demgegenüber steht ein Zuwachs bei den sonstigen Verbindlichkeiten (20,3 Mio. Euro) und den Rückstellungen (41,5 Mio. Euro). Bei den Rückstellungen tragen mit einer Zuführung von 32,4 Mio. Euro insbesondere die Pensionsrückstellungen zu dem Anstieg bei (vgl. 1.3.5.3 Rückstellungen).

Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bergisch Gladbach hat im Vergleich seit 2016 niedrigere Schulden je Einwohner als 50 Prozent der übrigen großen kreisangehörigen Städte. Die Städte haben im unterschiedlichen Maße Aufgaben und damit auch Verbindlichkeiten an ihre Beteiligungen ausgelagert. Daher ist der Blick auf die Gesamtschulden aus dem Gesamtabschluss entscheidend für die Beurteilung der Verschuldung.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016 bis 2018

Jahr	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	5.236	3.875	4.941	6.196	7.433	11.043	22
2017	5.450	3.854	4.757	6.168	7.264	10.746	23

Jahr	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	5.472	3.974	5.072	6.229	7.552	10.655	22

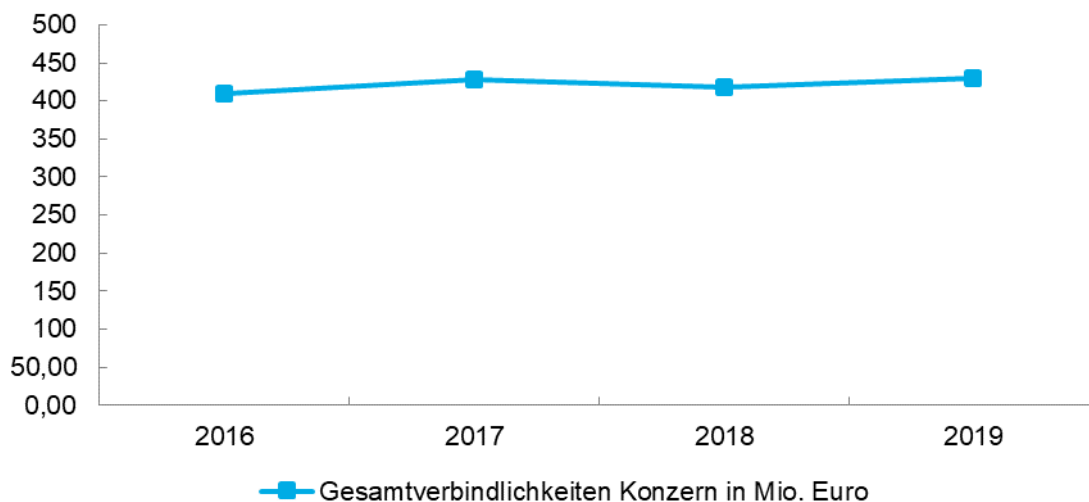
Die Schulden des Konzerns der Stadt Bergisch Gladbach sind seit 2016 um knapp 27 Mio. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür sind steigende Rückstellungen (19 Mio. Euro) und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (4,5 Mio. Euro) sowie aus erhaltenen Anzahlungen (neun Mio. Euro). Die Veränderung bei den Verbindlichkeiten für Investition sind marginal. Die Liquiditätskredite konnten um sechs Mio. Euro auf 96 Mio. Euro reduziert werden.

Der Anteil der Schulden des Kernhaushaltes 2018 liegt bei 63 Prozent. Fast 68 Prozent der Schulden in der Gesamtbilanz 2018 gehen auf Verbindlichkeiten zurück. Daher betrachten wir diese im nächsten Kapitel näher.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

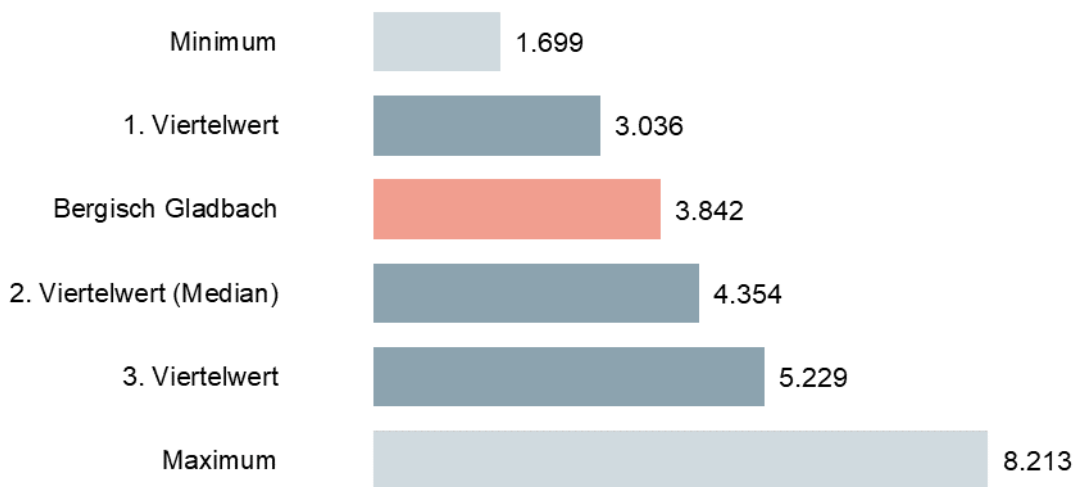
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Stadt Bergisch Gladbach** verwendet. Für das Jahr 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2019



Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzern Stadt Bergisch Gladbach sind geprägt durch Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen (278 Mio. Euro) und Kredite zur Liquiditätssicherung (96 Mio. Euro). Lediglich 36 Prozent der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten entfallen auf den Kernhaushalt. Die Verbindlichkeiten für Liquiditätskredite betreffen dagegen zu 69 Prozent den Kernhaushalt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



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



In allen geprüften Jahren weist die Stadt Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner unterhalb des Medians auf. Sie gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit den niedrigeren Gesamtverbindlichkeiten.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-20,80	-33,18	-37,22	-34,16	-32,54
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5,03	-111	-65,43	-53,82	-40,18
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-25,83	-145	-103	-87,97	-72,72
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3,41	139	108	62,36	60,20
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-29,25	-5,69	5,70	-25,61	-12,52

In den Jahren 2016, 2018 und 2019 erzielt die Stadt Bergisch Gladbach noch einen Finanzmittelüberschuss. In Summe sind das im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 rund 18 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplan 2021 ändert sich dies, Bergisch Gladbach plant nunmehr bis 2025 mit negativen Salden. Ab dem Jahr 2021 zeigen sich die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie. Zwar sieht das NKF-CIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen

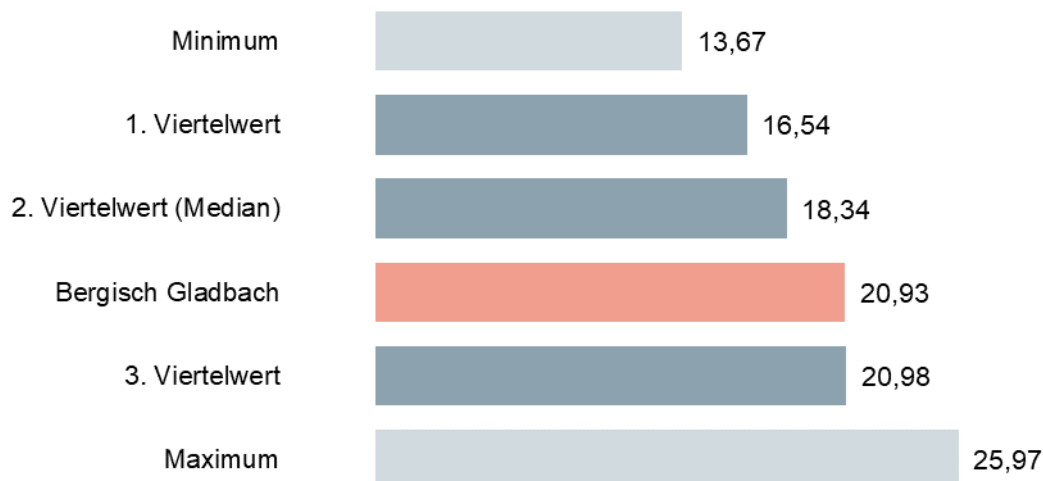
bzw. Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Ob die Planung allerdings so eintritt, bleibt abzuwarten.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Stadt Bergisch Gladbach ist durchgängig negativ. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluß aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen. Von 2021 bis 2025 ergibt das in Summe 276 Mio. Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der zu steigenden Kreditaufnahmen führt. Bis 2022 geht die Stadt Bergisch Gladbach demnach von einem Schuldenstand (ohne Liquiditätskredite) von 275 Mio. Euro aus. In wie weit diese allerdings in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Von 2015 bis 2020 beläuft sich der durchschnittliche Saldo aus Investitionstätigkeit auf rund 1,7 Mio. Euro. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt regelmäßig als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

1.3.5.3 Rückstellungen

Die Stadt Bergisch Gladbach hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt im Durchschnitt mit jährlich rund 6,6 Mio. Euro. Insgesamt haben die Pensionsrückstellungen 2020 mit 180 Mio. Euro einen Anteil von rund 90 Prozent an den Rückstellungen. Bergisch Gladbach hat mit 20,93 Prozent eine im Verhältnis zu anderen größengleichen Kommunen überdurchschnittliche Rückstellungsquote.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2020



Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2020 rund 3,2 Mio. Euro Fondsvermögen eines Pensionsfonds. Bereits 2016 hat sich die Stadt entschieden, die Fondsanteile zu halten, aber von weiteren Einzahlungen abzusehen. Diese wer-

den aber nicht ausreichen. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Die Instandhaltungsrückstellungen 2020 betreffen die Hofanhebung der Feuerwache Nord und die Sicherung des Sportplatzes Motzfeld. Im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 sind hier die Rückstellungen geringfügig gestiegen.

Die Rückstellungen für Deponie und Altlasten sind seit 2016 um 0,3 Mio. Euro gesunken. Ursächlich hierfür ist die erfolgte Sicherung sonstiger belasteter Sportplätze. Die seit einigen Jahren andauernden Sanierungen der Kieselroterde BELKAW-Stadions und des Grundstückes Tannenbergsstraße (altes Gaswerk) dauern noch an.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt in erster Linie Rückstellungen für ausstehende Rechnungen im Fachbereich Jugend und Soziales (2020 rund 5,2 Mio. Euro), Rückstellungen aus Ansprüchen anderer Kommunen (2020 rund 2,4 Mio. Euro), sowie weitere Rückstellungen, etwa für nicht in Anspruch genommenen Urlaub, Überstunden und Altersteilzeitfälle ab.

In Summe haben sich die Rückstellungen im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 um 41,5 Mio. Euro erhöht.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber 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 des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrad Stadt Bergisch Gladbach 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16		GND Kommune	J. RND Kommune 31.12.2020	Anlagenab- nutzungsgrad
	von	bis			
Straßen und Wirtschaftswege	30	50	42	5	88

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) zeigen aus bilanzieller Betrachtung ein nicht zufriedenstellendes Bild. Die Verkehrsflächen haben Ende 2020 mit 88 Prozent mehr als Zweidrittel der festgelegten Nutzungsdauer überschritten. Es zeigt sich eine Entwicklung der Überalterung. Zwar ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ seit 2016 um 10,8 Mio. Euro gestiegen dies ist aber hauptsächlich der energetischen Sanierung der Straßenbeleuchtung geschuldet.

Zudem sieht die gpaNRW das Vorgehen, einen dauerhaften Restwert von zehn Prozent nach Ende der Abschreibungszeit festzulegen, als kritisch an. Nach Aussagen der Stadt handelt es sich hier um das im Bilanzansatz enthaltene Straßenbegleitgrün. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht Verkehrsflächen (Gliederungsziffer 5.5.2) verwiesen.

Das Gebäude- und Kanalvermögen ist in Bergisch Gladbach in den Immobilienbetrieb und das Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach ausgegliedert. Eine Betrachtung dieser Vermögensgegenstände erfolgt daher nicht.

Die Investitionsquote 2020 insgesamt beträgt in der Stadt Bergisch Gladbach 65,3 Prozent. Die Summe der Investitionen kann somit den Werteverzehr in diesem Jahr nicht decken. Dies gilt ebenfalls für 2016, 2018 und 2019 mit Quoten von 19,6 Prozent, 43,8 Prozent und 89,3 Prozent. Lediglich 2017 kann der Werteverzehr komplett durch Investitionen aufgefangen werden.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Bergisch Gladbach plant 2021 bis 2025 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 282 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Bergisch Gladbach** 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 Frist zur Feststellung der Haushaltsatzung und Jahresabschlüsse wird von der Stadt Bergisch Gladbach nahezu eingehalten. Lediglich die Aufstellung und Anzeige erfolgt nicht fristgerecht.
- Der Stadt Bergisch Gladbach liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sie verfügt über ein unterjähriges Finanzberichtswesen, das zurzeit noch optimiert wird.

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

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

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

Die Frist zur Feststellung der Haushaltspläne wird von der **Stadt Bergisch Gladbach** nahezu eingehalten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Bergisch Gladbach beschließt die Haushaltssatzung generell im Dezember des Vorjahres. Die Stadt hat die Genehmigungen der Haushaltssatzungen, die bis einschließlich 2020 aufgrund der Aufstellung eines HSK erforderlich waren, zumeist im Mai des laufenden Haushaltsjahres erhalten. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Die Haushaltssatzung 2021 konnte in der Ratssitzung am 19. März 2021 beschlossen werden. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgte zum 10. Mai 2021. Der Gesetzgeber gewährt den Kommunen hier gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG NRW eine verlängerte Anzeigefrist bis 01. März 2021. Die Haushaltssatzung 2022 ist am 14. Dezember 2021 durch den Rat der Stadt Bergisch Gladbach festgestellt worden. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgte auch 2022 nicht fristgerecht. Die Bekanntmachung der Haushaltssatzung wurde am 02. Juni 2022 veröffentlicht.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlüsse an den Rat erfolgen dagegen nicht fristgerecht (31. März des Folgejahres). Lediglich die Feststellung gemäß § 96 Abs. 1 GO NRW kann eingehalten werden. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Der Jahresabschluss 2020 wurde am 16. November

2021 aufgestellt und vom Rat am 06. Dezember 2021 festgestellt. Der vom Kämmerer aufgestellt und vom Bürgermeister bestätigte Jahresabschluss 2021 wurde am 25. Oktober 2022 dem Rat zur Feststellung zugeleitet.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat den aufgestellten und vom Bürgermeister bestätigten Entwurf des Gesamtabchlusses 2017²² gemäß dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse²³ dem Gesamtabchluss 2018 „lediglich“ beigefügt. Der Gesamtabchluss 2018 ist am 14. Dezember 2021 vom Rat der Stadt festgestellt worden. 2019 wird die Stadt Bergisch Gladbach von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch machen und keine Gesamtabchlüsse mehr aufstellen.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Stadt Bergisch Gladbach über ein Finanzcontrolling. Bereits 2021 wurde eine Finanzcontrollingsoftware beschafft, die Konzeption wurde erarbeitet und die Einführung vorbereitet. Die Fachabteilungen sind im Rahmen ihrer Budgetverantwortung für die Erstellung der Berichte zuständig. Die Fachbereiche und Dezernate müssen verschiedene Entscheidungsalternativen darstellen und hinsichtlich der finanziellen Auswertungen bewerten. Auf Basis dieser Prognosen erstellt der Fachbereich 2/Kämmerei zentral abschließende Berichte. Dazu gehört auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Einzahlungen und Auszahlungen zum Jahresende. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert. Bis 2020, mit Verlassen des HSK, hat die Stadt laufend dem Finanzausschuss über das Erreichen der Haushaltssicherungsmaßnahmen berichtet.

Des Weiteren erstellt Bergisch Gladbach unterschiedliche Berichte, die sich wie folgt darstellen:

- Übersicht der Liquiditätsentwicklung des Folgemonats für den Kämmerer,
- monatliche Berichtserstattung über den Stand der Gewerbesteuererträge und der Personalkostenentwicklung an den Bürgermeister und den Kämmerer,
- Quartalsberichte – bis 2021 monatliche Prognose großer volatiler Ergebniskonten - für die Verwaltungsführung (Vorstand und Fachbereichsleitung) und den Fraktionsvorsitzenden und den finanzpolitischen Sprechern der Fraktionen,
- Übersicht des aktuellen Kassenkreditstandes bei jeder Sitzung des Finanzausschusses.

Das bis 2021 existierende Tool, welches die Fachbereiche bei der Ermittlung der Folgekosten für größere Investitionsmaßnahmen unterstützt, ist seit 2022 ersetzt worden. Am 02. September 2022 ist eine Berichterstattung über die Investitionen sowie der II. Quartalsbericht im neuen Controlling Tool erfolgt.

Nach Aussage der Stadt sind die Dezernate und Fachbereiche – Ratsbeschluss – verpflichtet, in den Ausschuss- und Ratsvorlagen bei zusätzlichen freiwilligen Leistungen und erhöhten Standards bei Pflichtleistungen Gegenfinanzierung darzulegen.

²² nach § 116 Abs. 5 in Verbindung mit § 95 Abs. 3 GO NRW

²³ Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse vom 25.06.2015 zuletzt geändert durch Artikel 7 des 2. NKF Weiterentwicklungsgesetzes

Nach den Vorgaben des § 2 NKF-CIG hat in 2020 und 2021 der Kämmerer dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten.

Durch das in Bergisch Gladbach praktizierte Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger der Stadt in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Verwaltungsführung und politische Gremien erhalten über ein solches Berichtswesen die zur Steuerung erforderlichen und zwingend notwendigen Informationen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bergisch Gladbach zeigen nur bedingt Wirkung und beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Allerdings gelingt es der Stadt nicht die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.

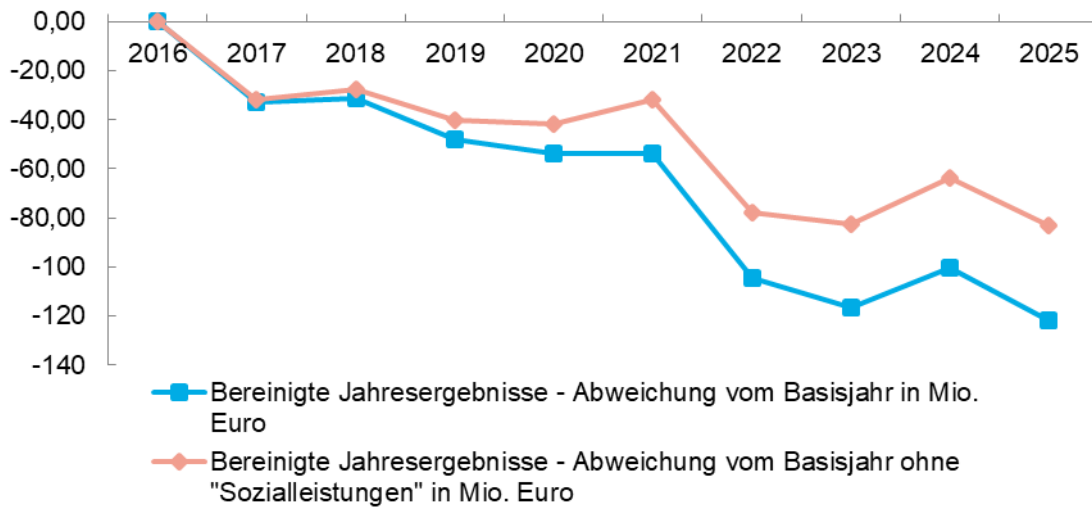
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte²⁴. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Stadt Bergisch Gladbach** ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

²⁴ Aufwendungen: Zuführungen zu Rückstellungen, Wertkorrekturen, Erstattungen von Gemeinden, Strom, Gebrauchsgegenstände, Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäude, Bestandsveränderungen
Erträge: Rückzahlungen UVG, Zuführungen zu Rückstellungen, Veräußerungen sonstiger Finanzanlagen, Verzinsung Gewerbesteuer, Bestandsanpassungen, periodenfremde Erträge, Gewinnabführungen

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2025



Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Transfer und Personal zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der Stadt verschlechtert sich von 2016 bis 2025 um 122 Mio. Euro, davon bis 2020 um 54 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2016 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personalaufwendungen, welche sich allein bis 2020 um rund 12,2 Mio. Euro erhöht haben. Zudem ergeben sich auch nennenswerte Aufwandssteigerungen im Bereich der Versorgungsaufwendungen. Diese sind im Berichtszeitraum (2016 bis 2020) um 2,9 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere bei den verbleibenden Transferaufwendungen nach Bereinigung sind deutliche Aufwandssteigerungen zu erkennen (22,3 Mio. Euro).

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der Zuwendungen und Zuweisungen sowie öffentlich-rechtlicher Leistungsentgelte nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Bergisch Gladbach nicht gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

Auch die ab 2020 geplante Gewinnabführung von 5,8 Mio. Euro sowie die darüber hinausgehende Gewinnausschüttung im Schütt aus – Hol zurück Verfahren des als Sondervermögens geführten Abwasserwerks kann die Aufwandssteigerungen nicht auffangen. Trotz allem stellt dies einen bedeutsamen Konsolidierungsbeitrag für den städtischen Haushalt dar. Es bleibt allerdings abzuwarten wie sich die Gewinne bzgl. der geänderten Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung darstellen.

Die Steigerungen der Jahre 2021 und 2024 sind den geplanten Finanzerträge gemäß dem Schütt aus – Hol zurück Verfahren geschuldet. Nach dem zugrunde gelegten Haushaltsplänen 2021 und 2022 sind bis 2025 durchweg Jahresfehlbeträge kalkuliert.

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.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ beträgt die Abweichung 2020 zum Basisjahr 2016 minus 11,7 Mio. Euro. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: - 1,5 Mio. Euro,
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 13,2 Mio. Euro.

Vor allem der Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verzeichnet starke Steigerungen. Dieser Bereich umfasst unter anderem ein bedarfsgerechtes Angebot an Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Spielgruppen, Kindertagesstätten, außerunterrichtliches Angebot in Offenen Ganztagschulen und Tagespflegestellen (vgl. Teilbericht Hilfe zur Erziehung). Hier wirkt sich der gestiegene Betreuungsbedarf der letzten Jahre aus. Auch im Bereich der Hilfe für junge Menschen und ihre Familien sind die Fallzahlen deutlich gestiegen. In der Haushaltsplanung geht die Stadt Bergisch Gladbach von relativ gleichbleibenden Aufwendungen bei den sozialen Leistungen aus. In wie weit das wirklich eintrifft, bleibt im Hinblick auf die zunehmende Anzahl an Flüchtlingen aus der Ukraine abzuwarten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Bergisch Gladbach hat das erkannt und sieht auch den zunehmenden Handlungsdruck zur Haushaltskonsolidierung. Bereits im Haushaltsbegleitbeschluss 2019 wurde festgelegt, dass eine Aufgabenanalyse- und Aufgabenkritik zur Ermittlung eines nachhaltigen Konsolidierungspotenzials unabdingbar ist. Mittelfristig müssen dann geplante Effekte durch Modernisierung, Digitalisierung und Aufgabenkritik zusammengebracht werden und sich hier fördernd auswirken. Auf dieser Grundlage wurden im Haushaltsbegleitbeschluss 2021 mehrere Maßnahmen beschlossen. Beispielhaft sind hier einige genannt:

- Zanderskonversion
Hier soll eine konkrete Perspektive für die Nutzung des Geländes erarbeitet werden, mit dem Ziel, die Planung in Hinblick auf Erträge zu konkretisieren.
- Strategische Haushaltskonsolidierung
Verknüpfung der bereits beschlossenen Produktanalyse mit strategischen Vorgaben des Stadtrates und Stadtentwicklungszielen unter besonderer Berücksichtigung der Darstellung und des Hebens einer Digitalisierungsrendite. Dieser Prozess soll extern moderiert und begleitet werden.
- Verbesserung der haushalterischen Planungs- und Prognosegrundlagen (zentral wie dezentral)
Ziel ist es, die Reichweite der Ausgleichsrücklage zu überwachen und unterjährige Gegensteuerungsmaßnahmen in der Haushaltswirtschaft vorzuschlagen. Wichtig sind hier ein unterjähriges Finanzcontrolling und Quartalsberichte.

Die Begleitung des gesamten Prozesses übernimmt der interfraktionelle Arbeitskreis „Nachhaltige Haushaltswirtschaft“. Dieser setzt sich aus je zwei Vertretern/Vertreterinnen der Fraktionen ab zehn Ratsmitgliedern sowie aus je einem Vertreter/einer Vertreterin der übrigen Fraktionen zusammen. Ziel soll es sein, Vorschläge für eine Effizienzsteigerung oder eine Leistungseinstellung zu erarbeiten. Basis dafür bilden die hinter den Haushaltsansätzen und Produkten oder Produktgruppen stehenden Themen. Vorschläge kommen von Seiten der Verwaltung.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Bergisch Gladbach** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt 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. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Zur Haushaltskonsolidierung trägt bei der Stadt Bergisch Gladbach vor allem die Grundsteuer B bei. Bereits 2016 hat die Stadt den Hebesatz von ehemals 490 auf 545 Punkte erhöht. 2018 erfolgte dann nochmals eine Anpassung um 25 Hebesatzpunkte. Der Haushaltsplan 2022 sieht eine weitere Erhöhung um 161 Punkte auf 731 Punkte vor. Dies führt zu einer geplanten Ertragssteigerung von rund 7,3 Mio. Euro. Zu beachten ist allerdings, dass die Grundsteuer B 61 Punkte zur Kompensation der Auswirkungen aus der Änderung der Elternbeitragsatzung beinhaltet. Die Kompensation ist nötig, da die Einkommensgrenze für die Beitragsbefreiung am 01. August 2021 von „bis 20.000 Euro“ auf „bis 40.000 Euro“ erhöht wurde. Zudem wurde ab dem 01. August 2022 der Einkommensbegriff auf das zu versteuernde Einkommen abgestellt. Die Anhebung der Freigrenze entspricht einer jährlichen Mindereinnahme von ca. 462.000 Euro. Zusätzlich rechnet die Stadt durch die Umstellung auf das zu versteuernde Einkommen mit Mindereinnahmen von rund 2,2 Mio. Euro.

Die Ertragssteigerungen durch die Veränderungen der Hebesätze der Grundsteuer A in

- 2016 um 19 Punkte auf 274 v.H.,
- 2018 um 25 Punkte auf 297 v.H.,

sind dagegen deutlich geringer.

Die Hebesätze der Gewerbesteuer sind seit 2011 unverändert. In der mittelfristigen Planung sind keine Erhöhungen der Grundsteuer A- und Gewerbesteuerhebesätze geplant.

Im Vergleich positioniert sich die **Stadt Bergisch Gladbach** mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesatzvergleich 2021 (Angaben in von Hundert)

	Stadt Bergisch Gladbach	Rheinisch-Bergischer Kreis*	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	297	295	367	312	247
Grundsteuer B	570	604	587	575	479
Gewerbsteuer	460	461	458	459	414

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 60.000 und mehr Einwohner

Mit dem von ihr festgelegten Hebesatz für die Grundsteuer B liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich knapp unter den jeweils abgebildeten Durchschnittswerten. Auch der Hebesatz für die Gewerbesteuer positioniert sich knapp unter den durchschnittlichen Hebesätzen im Kreis und im Regierungsbezirk. Allerdings hat die Stadt ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer oberhalb des fiktiven Hebesatzes 2021 festgelegt. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Stadt Bergisch Gladbach.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.

→ Feststellung

Die Stadt Bergisch Gladbach hat bis Anfang 2020 keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Allerdings ist eine solche Regelung vom Gesetzgeber vorgesehen.

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.

Eine verschriftliche Regelung zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Bergisch Gladbach nicht. Dem Rat wird eine Übersicht über die Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden.

→ **Empfehlung**

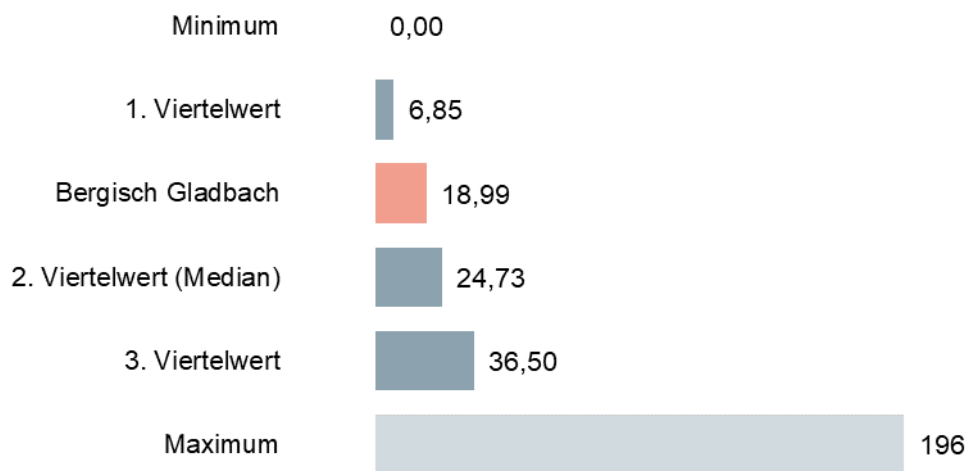
Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln, das schafft Verbindlichkeit.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Bergisch Gladbach 2018 bis 2020

Kennzahlen	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	294	310	319
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,66	1,08	2,12
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,22	0,35	0,67
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	294	311	321
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,22	0,35	0,67
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	293	296	311
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,37	95,09	96,91

Die **Stadt Bergisch Gladbach** überträgt Aufwendungen und Auszahlung im konsumtiven Bereich mit steigender Tendenz. Der Grad der Inanspruchnahmen zeigt deutlich, dass bereits die Ansätze ausreichen um die Aufwendungen zu decken.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je EW in Euro 2020



Im interkommunalen Vergleich mit 28 Kommunen gehört Bergisch Gladbach mit 18,99 Euro je Einwohner zu den 50 Prozent der Kommunen mit unterdurchschnittlichen Übertragungen.

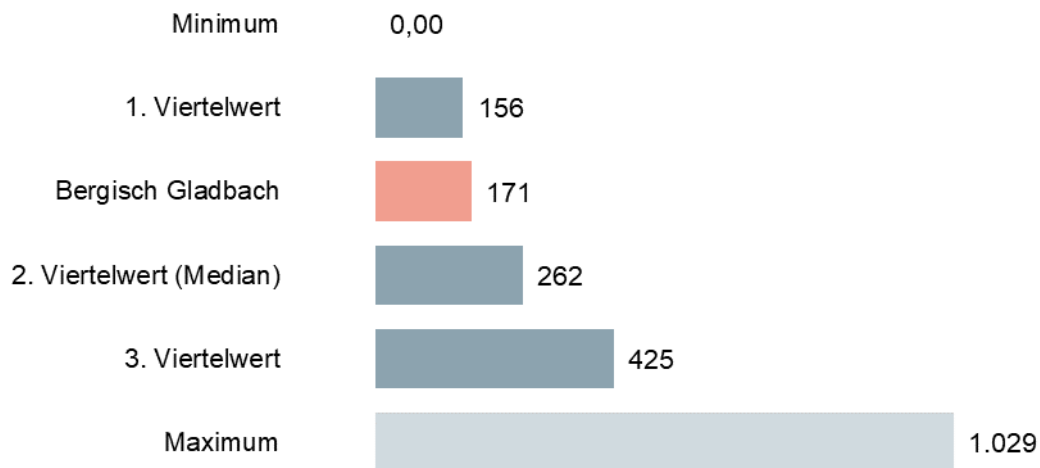
Investive Auszahlungen Stadt Bergisch Gladbach 2018 bis 2020

Kennzahlen	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	19,07	18,85	21,20
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	17,89	18,78	19,13
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	93,83	99,60	90,26
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	36,96	37,63	40,33
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	48,41	49,90	47,44
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	13,57	15,54	16,10
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	36,71	41,31	39,93

Die Stadt Bergisch Gladbach veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in die Folgejahre. Auffällig ist, dass sich sowohl der Haushaltsansatz wie auch die Ermächtigungsübertragungen im Eckjahresvergleich 2018 bis 2020 erhöht haben. Im Durchschnitt hat die Stadt in den Jahren 2018 bis 2020 Investitionszahlungen in Höhe von rund 18,6 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Dadurch wurden im Betrachtungszeitraum die Haushaltsansätze, aufgrund der übertragenen Ermächtigungen, um durchschnittlich 94,6 Prozent erhöht. Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen war zu keiner Zeit notwendig.

Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2020 mit 28 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

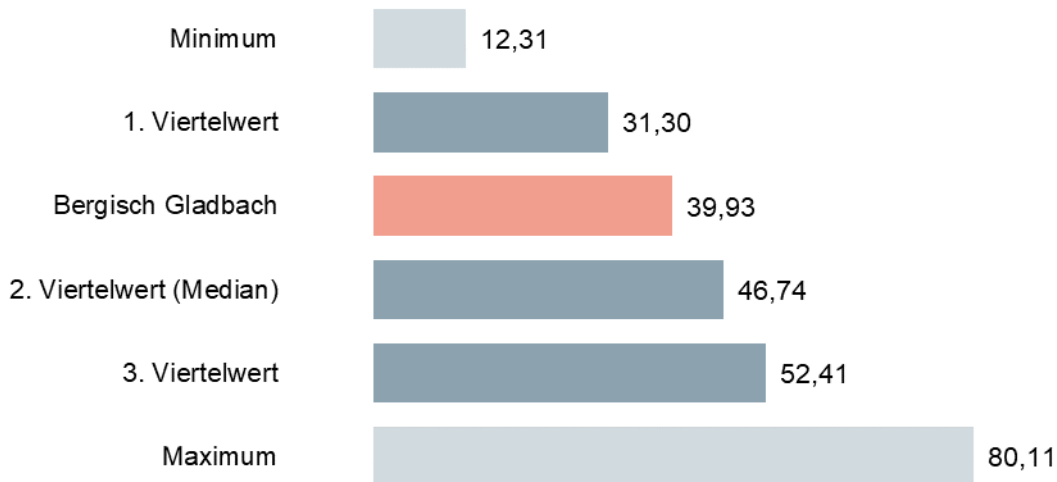
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro



In den Jahren 2018 und 2019 sind die investiven Ermächtigungen im Vergleich zu den anderen Kommunen in Bergisch Gladbach unterdurchschnittlich.

Nach Aussage der Stadt Bergisch Gladbach ist der ursächliche Grund dafür fehlendes Personal. Die Auftragslage am Markt - Handwerker sind schwer zu bekommen - erschweren oftmals die zeitnahe Fertigstellung innerhalb eines Jahres.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Bezogen auf Baumaßnahmen weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ Empfehlung

Das Ziel der Stadt Bergisch Gladbach sollte es sein, nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Nach eigener Aussage wird die Stadt künftig verstärkt darauf hinwirken, Ermächtigungen in einem deutlich geringeren Umfang zu übertragen. Stattdessen sollen nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen vorrangig neu veranschlagt werden. Damit existiert kein „Schattenhaushalt“ von Ermächtigungübertragungen mehr. Die anstehenden Maßnahmen sind somit auf einen Blick transparent.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden. Die Stadt Bergisch Gladbach plant das Fördermittelmanagement neu zu organisieren und eine zentrale Stelle zu implementieren.

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 Fördermittelakquise **Bergisch Gladbachs** erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen, ein zentrales Monitoring erfolgte zunächst in der Kämmerei. Aufgrund des Angebotes des Rheinisch-Bergischen Kreises für alle kreisangehörigen Kommunen wurde das auf die Kreisverwaltung übertragen. Laut Aussage der Stadt ist die Umsetzung nicht in ihrem Sinn, so dass im Stellenplan 2022 eine neue Stabstelle für das Fördermittelmanagement bei Stadtkämmerer eingeplant wird.

Im Rahmen der Neuorganisation, Implementierung einer zentralen Stelle, sollen zukünftig zentrale Informationen über verfügbare Fördermittel den Fachbereichen zur Verfügung gestellt werden. Die Federführung liegt dann beim zentralen Fördermittelmanagement.

Schriftliche Regelungen oder Dienstanweisungen zu Prozessabläufen liegen bei der Stadt Bergisch Gladbach nicht vor. Durch eine entsprechende strategische Vorgabe, z. B. in Form einer Dienstanweisung, wird der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte strategische Vorgaben und Ziele schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Über mögliche Förderprogramme ist die Stadt Bergisch Gladbach gut informiert. Zur Informationsbeschaffung werden regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen genutzt. Gespräche des Kämmerers mit externen Beratern finden regelmäßig statt. Ein Gesamtüberblick für die unterschiedlichen Förderprogramme und -möglichkeiten soll durch das künftige zentrale Fördermittelmanagement sichergestellt werden.

Bei der Stadt Bergisch Gladbach werden nur Fördermittel bei als notwendig erachteten Investitionsmaßnahmen akquiriert. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Die Antragsprozesse werden sehr unterschiedlich bewertet, stellen aber keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung da. Einige Programme sind kompliziert und teilweise missverständlich. Bergisch Gladbach findet zudem, dass eine schriftliche Beantragung trotz paralleler digitaler Beantragung nicht zeitgemäß ist. Bei anderen Programmen, wie z.B. bei der Städtebauförderung, sind Anträge sehr aufwendig und mit viel Bürokratie verbunden. Zudem ist die Fristsetzung häufig zu knapp bemessen. Insbesondere wenn noch Beschlüsse von Gremien oder (Bau-) Genehmigungen einzuholen sind oder Planverfahren durchgeführt werden müssen, kann eine Antragstellung unter Umständen nicht mehr (fristgerecht) erfolgen. Abgelehnte Anträge gab es im Kernhaushalt in den letzten Jahren nicht.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt nur bei großen Konzepten über ein Fördercontrolling. Darüber hinaus besteht weiterer Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.

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

Nach Aussage der **Stadt Bergisch Gladbach** mussten Fördermittel in der Vergangenheit eher selten zurückgezahlt werden. Ein Grund waren Schwierigkeiten bei der Koordination des Maßnahmebeginns bei Überschneidung zweier möglicher Förderprogramme. In wenigen Einzelfällen kam es zu Mittelabrufen, für die entsprechende Ausgaben noch nicht nachgewiesen werden konnten. Ein Fall vollständiger Rückzahlung ist jedoch nicht bekannt. Auskunftsgemäß werden Fördermittel in der Regel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung entsprechend dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt.

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den dezentralen Organisationseinheiten der Stadt Bergisch Gladbach überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit.

Eine zentrale Datei bzw. Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet, gibt es aktuell nicht. Zwar werden alle Projekt- und Maßnahmenumsetzungen in den

einzelnen Fachbereichen lückenlos dokumentiert, aber eine zentrale Datenbank würde der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand ermöglichen.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissenstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten

Ein generelles Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Bergisch Gladbach noch nicht. Lediglich bei großen Konzepten bedienen sich die Fachbereiche externer Projektsteuerer mit Unterstützung und Überwachung durch die Kämmerei und Buchhaltung. Ein förderbezogenes Controlling in Form eines Berichtswesens wäre hilfreich, um Fördermittel aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Bergisch Gladbach ist das bewusst und beabsichtigt dies durch die Implementierung der Stabstelle zu ändern.

Bei großen Konzepten, wie die Regionale 2010 und 2025 bzw. integrierte Handlungskonzepte, werden die Kämmerei und alle in der Umsetzung einzelner Maßnahmen betroffenen Fachbereiche inklusive der Projektleitungen in Form von Kosten- und Finanzierungsübersichten informiert. Berichtstermin ist jeweils der Zeitpunkt der Antragsstellung und der Einbringung des jeweiligen Haushalts.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bergisch Gladbach zeigen nur bedingt Wirkung und beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Allerdings gelingt es der Stadt nicht die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	62	E1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte weiter einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	64
F2	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	66			
F3	Die Stadt Bergisch Gladbach hat bis Anfang 2020 keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Allerdings ist eine solche Regelung vom Gesetzgeber vorgesehen.	66	E3.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln, das schafft Verbindlichkeit.	67
			E3.2	Das Ziel der Stadt Bergisch Gladbach sollte es sein, nur Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	69
F4	Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind nicht vorhanden. Die Stadt Bergisch Gladbach plant das Fördermittelmanagement neu zu organisieren und eine zentrale Stelle zu implementieren.	70	E4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte strategische Vorgaben und Ziele schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	71

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt nur bei großen Konzepten über ein Fördercontrolling. Darüber hinaus besteht weiterer Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	71	E5.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermitelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten	72
			E5.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte können sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	93,51	91,67	96,58	98,69	102	109	29
Eigenkapitalquote 1	38,86	-15,34	8,21	24,98	38,86	59,21	29
Eigenkapitalquote 2	49,06	3,28	36,33	46,59	55,48	71,70	29
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	24,02	0,00	24,02	28,81	33,28	46,05	29
Abschreibungsintensität	2,22	0,47	4,03	5,58	6,75	8,14	29
Drittfinanzierungsquote	89,75	26,89	44,73	59,67	73,71	89,75	28
Investitionsquote	65,33	49,51	91,59	114	176	263	29
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	106	51,16	77,53	87,24	95,56	109	29

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	239	12,03	36,45	56,99	112	329	29
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A..	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,98	3,51	6,38	9,45	15,18	32,81	29
Zinslastquote	0,87	0,15	0,80	1,16	1,85	3,96	29
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	50,82	30,76	42,23	46,06	49,84	55,56	22
Zuwendungsquote	28,82	21,46	28,80	32,64	37,69	45,85	27
Personalintensität	22,16	17,15	20,30	23,47	23,94	30,06	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,91	7,11	12,37	15,15	18,12	30,39	29
Transferaufwandsquote	52,41	35,54	43,04	45,87	48,05	52,41	29

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-0,6	1,43	5,97	1,74	126	
Gewerbesteuern	54,19	47,01	52,72	55,16	39,55	49,73
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	61,62	65,18	66,89	69,09	66,01	65,76

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,28	6,57	7,89	8,75	9,60	7,62
Ausgleichsleistungen	6,10	6,41	6,33	6,57	6,71	6,42
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	10,32	2,06
Schlüsselzuweisungen	30,88	26,47	39,44	33,72	37,66	33,64
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0,00	0,00	1,85	0,56	0,68	0,62
Summe der Erträge	158	152	175	174	171	166
Steuerbeteiligungen	8,67	6,57	7,98	7,71	2,96	6,78
Allgemeine Kreisumlage	59,90	58,00	60,68	62,51	66,24	61,46
Summe der Aufwendungen	68,57	64,57	68,66	70,22	69,20	68,24
Saldo	89,50	87,07	106	104	101	97,60

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	209	216	207	209	335
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	209	216	207	209	335
Sonderposten für Zuwendungen	60,03	58,29	68,30	71,99	73,02
Sonderposten für Beiträge	15,86	15,35	15,36	15,20	14,99
Eigenkapital 2	285	289	291	296	423
Bilanzsumme	728	733	707	720	862

Tabelle 5: Schulden Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	108	102	100	94,13	88,69
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	96,55	104	66,20	7,65	68,25
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	15,86	4,47	7,06	5,81	3,86
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	3,49	3,75	2,73	2,98	1,89
Sonstige Verbindlichkeiten	10,22	12,63	21,44	23,45	30,54
Erhaltene Anzahlungen	14,84	17,89	9,21	7,75	10,78
Verbindlichkeiten	248	245	206	205	204
Rückstellungen	160	165	178	187	202
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,14	0,25	0,11	0,18	0,18
Schulden	408	411	384	392	406

Tabelle 6: Gesamtschulden Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	410	428	418
Rückstellungen	162	167	181
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	10,82	11,87	12,43
Gesamtschulden	583	607	611

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	277	262	278
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	102	123	96,06
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8,96	9,70	13,41
Sonstige Verbindlichkeiten	7,26	9,44	7,21
Erhaltene Anzahlungen	14,44	23,92	23,22
Gesamtverbindlichkeiten	410	428	418

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	205
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	6,91
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	19,59
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	63,80
Ausleihungen an Sondervermögen	39,87
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,85
Forderungen gegenüber Sondervermögen	7,20
Grunddaten Beteiligungen*	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	317

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0,00
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	430

*Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach GmbH, Stadtverkehrsgesellschaft mbH, Entsorgungsdienste Bergisch Gladbach GmbH, GL Service gGmbH, Stadtentwicklungsbetrieb Bergisch Gladbach AöR, Zukunft Stadt Profil GmbH & CoKG, Zukunft Stadt Profil Verwaltungs-GmbH, sowie die Eigenbetriebe Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach, Immobilienbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach, Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach und der Zweckverband Berufsschulverband Bergisch Gladbach, Rös Rath, Overath, Odenthal und Kürten.

Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2016 bis 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	148	154	162	169	180
Rückstellungen Deponien und Altlasten	2,38	2,38	2,31	2,08	2,08
Instandhaltungsrückstellungen	0,08	0,08	0,08	0,31	0,23
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	9,72	9,14	12,87	15,67	18,90
Summe der Rückstellungen	160	165	178	187	202

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-0,06	1,43	5,97	1,74	126	0	-46,84	-52,79	-28,05	-49,58
Gewerbesteuer	54,19	47,01	52,72	55,16	39,55	39,00	47,85	51,67	56,53	60,02
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	61,62	65,18	66,89	69,09	66,01	66,06	72,11	76,08	80,42	84,60
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,28	6,57	7,89	8,75	9,60	9,11	8,26	8,50	8,66	8,82

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	6,10	6,41	8,18	7,12	17,70	7,25	7,03	7,26	7,42	7,62
Schlüsselzuweisungen vom Land	30,88	26,47	39,44	33,72	37,66	49,12	45,11	43,85	45,82	47,97
Summe der Erträge	158	152	175	174	171	171	180	187	199	209
Steuerbeteiligungen	8,67	6,57	7,98	7,71	2,96	2,97	3,64	3,93	4,30	4,57
Allgemeine Kreisumlage	59,90	58,00	60,68	62,51	66,24	67,28	68,51	70,28	73,48	76,57
Summe der Aufwendungen	68,58	64,57	68,66	70,21	69,20	70,25	72,15	74,21	77,78	81,14
Saldo der Bereinigungen	89,50	87,07	106	104	101	100	108	113	121	128
Saldo der Sondereffekte	-33,68	3,21	-13,59	2,07	134	9,56	5,55	6,58	7,27	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-55,87	-88,86	-86,90	-104	-109	-110	-161	-173	-156	-177
Abweichung vom Basisjahr	0	-32,99	-31,03	-48,11	-53,53	-53,98	-105	-117	-101	-122

Tabelle 11: Berechnung bereinigtes Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Bergisch Gladbach in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-55,87	-88,86	-86,90	-104	-109	-110	-161	-173	-156	-177
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-10,08	-7,85	-8,92	-7,86	-8,55	-9,76	-7,54	-8,41	-8,53	-8,64
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-32,40	-35,80	-37,01	-42,48	-45,64	-54,83	-62,10	-68,22	-70,90	-72,60
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-13,39	-45,20	-40,97	-53,63	-55,21	-45,26	-90,96	-95,88	-76,95	-96,22
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-31,82	-27,86	-40,25	-41,83	-31,87	-77,57	-82,49	-63,57	-82,84

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach 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 Bergisch Gladbach ist zum 31. Dezember 2019 an 21 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf elf dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgaben weist die Beteiligungsstruktur eine hohe Komplexität auf.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen - einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen - befindet sich auf hohem Niveau. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Bergisch Gladbach durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 4,0 Mio. Euro belastet. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind doppelt so hoch wie die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Sie verfügen über ein Sachanlagevermögen, das 2,5 Mal so hoch ist wie das Sachanlagevermögen des städtischen Haushaltes. Sie erwirtschaften ähnlich hohe Erträge wie der Kernhaushalt. Des Weiteren hat die Stadt Bergisch Gladbach im Jahr 2019 Bürgschaften und Darlehen in Höhe von 77,4 Mio. Euro an ihre Beteiligungsgesellschaften ausgegeben.

Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich heraus insgesamt hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergisch Gladbach. Die Stadt Bergisch Gladbach erfüllt diese Anforderungen bisher nur teilweise. In einzelnen Bereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. So sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenziale insbesondere im Bereich der Beteiligungssteuerung und im Berichtswesen sowie bei der Unterstützung ihrer Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Des Weiteren sollte die Stadt Bergisch Gladbach ihre Beteiligungsrichtlinie überarbeiten.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat die Notwendigkeit bereits erkannt, ein leistungsfähiges Beteiligungscontrolling zur effektiven und wirtschaftlichen Steuerung ihrer Beteiligungen zu etablieren. Infolgedessen hat die Stadt erste Maßnahmen eingeleitet und Zuständigkeiten zielgerichtet verlagert. Diese organisatorischen Maßnahmen sollten nun stringent umgesetzt werden. Dies betrifft sowohl die Verwaltung selbst als auch die politischen Gremien der Stadt Bergisch Gladbach.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Beteiligungen Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH geprüft, wie die Stadt Bergisch Gladbach ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Die Stadt stellt ihre rechtliche Einflussnahme auf die beiden Beteiligungsgesellschaften durch entsprechende Regelungen in den

Gesellschaftsverträgen sicher und erfüllt damit die Anforderungen des § 108 Abs. 5 GO NRW. Die Stadt Bergisch Gladbach sollte sich jedoch intensiver in die Wirtschaftsplanung und die Entscheidungsprozesse bei der Ergebnisverwendung einbringen. Die unterjährige Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH sollte verbessert werden.

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 besondere Verantwortung.

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

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

Die Prüfung der gpaNRW

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die

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

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Dies waren zum Zeitpunkt der Prüfung die aktuellsten Daten. 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.

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 der Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bergisch Gladbach.

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 Bergisch Gladbach** ist zum 31. Dezember 2019 an insgesamt 21 Unternehmen²⁵ in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar gehalten werden. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am häufigsten vorkommende Rechtsform ist mit 13 Beteiligungen die GmbH.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

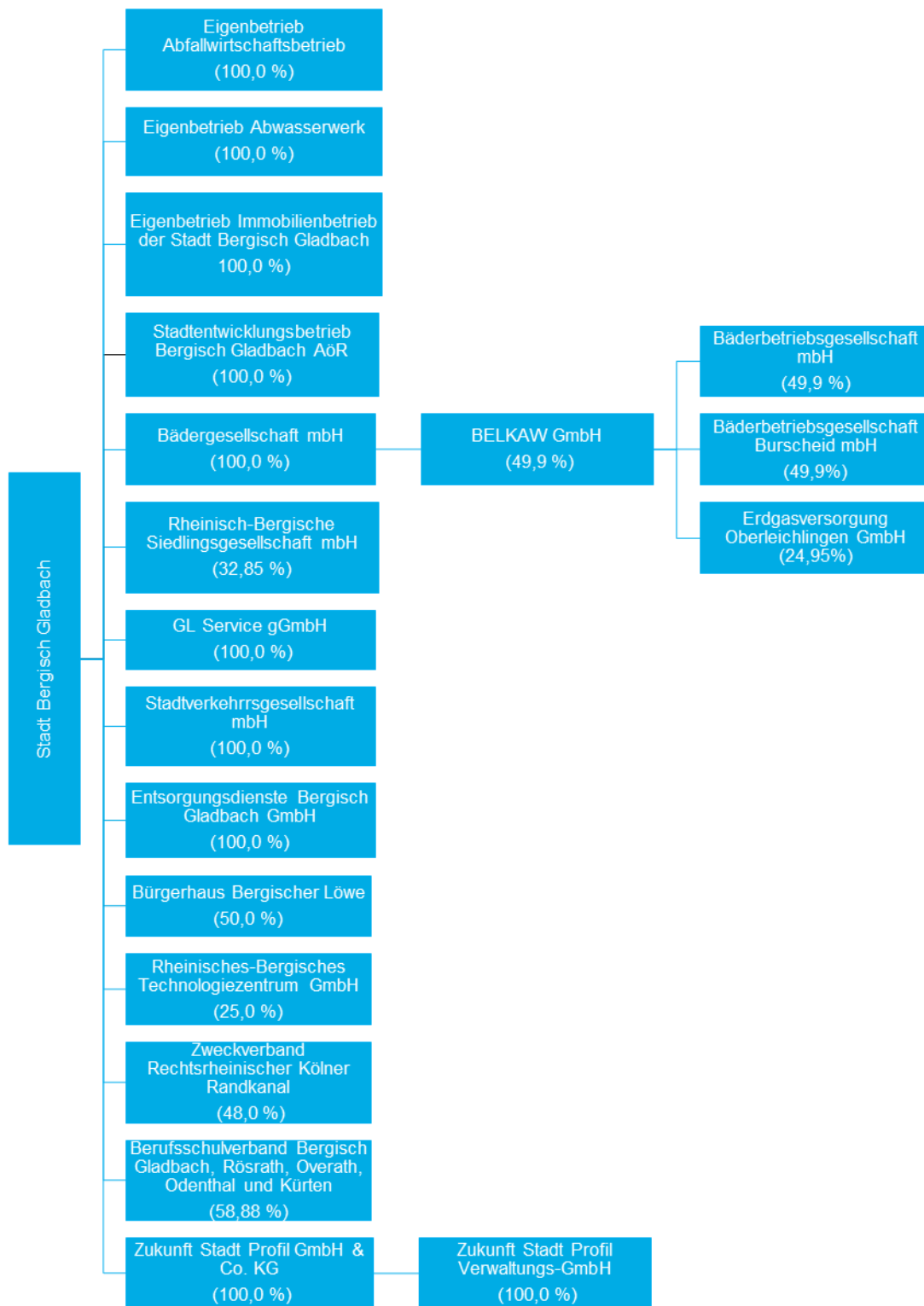


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann und sollte die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Dies sollte die Stadt so auch vollumfänglich wahrnehmen. 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 Bergisch Gladbach handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

²⁵ Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter fünf Prozent wurden nicht berücksichtigt.

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote²⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



²⁶ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat im Jahr 2020 einen Anteil an der PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH erworben. Zum Zeitpunkt der Prüfung ist die Stadt mit 0,1497 Prozent an dieser Gesellschaft beteiligt.

Ebenfalls im Jahr 2020 hat die Stadt Bergisch Gladbach eine Beteiligung an der Klärschlammverwertung Buchenhofen GmbH mit einer Beteiligungsquote von 3,367 Prozent erworben.

Der Immobilienbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach wurde zum 01. Januar 2022 in den städtischen Haushalt zurückgeführt.

Im Jahr 2022 hat die Stadt Bergisch Gladbach die Schulbau GmbH gegründet, an der sie 100 Prozent Anteile hält und somit die alleinige Gesellschafterin ist.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Bergisch Gladbach sind von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt. Neben der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach sind hier insbesondere die Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH, die BELKAW GmbH sowie die Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH zu nennen.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes und bedürfen daher einer besonders kritischen Betrachtung und Steuerung. 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 oftmals hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. 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 Bergisch Gladbach** stellen sich grundsätzlich 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	900	100	197
- Aufwendungen aus Zuschüssen, Umlagen und Verlustübernahmen	3.641	3.722	4.236
= Ergebnisbelastung/-entlastung	-2.741	-3.622	-4.039

Insgesamt überwiegen die Aufwendungen die Erträge deutlich. In den betrachteten Jahren erwirtschaftet die Stadt durch die Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH 100.000 Euro Beteiligungserträge jährlich. Im Jahr 2019 wurden diese einmalig um 97.000 Euro von dem Berufsschulverband Bergisch Gladbach, Rösrath, Overath, Odenthal und Kürten ergänzt. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach hat im Jahr 2017 eine Gewinnausschüttung in Höhe von 0,8 Mio. Euro an die Stadt vorgenommen.

Im Jahr 2020 wurden die Überschüsse des Jahres 2020, Gewinnvorräte des Jahres 2019 sowie in den Rücklagen enthaltenen Gewinnanteile der Vorjahre des Abwasserwerkes der Stadt Bergisch Gladbach, der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und der Stadtentwicklungsbetrieb Bergisch Gladbach AöR in Höhe von 135 Mio. Euro buchungstechnisch an den städtischen Haushalt ausgeschüttet und anschließend wieder eingelegt („Schütt aus – Hol zurück“). Weitere Informationen hierzu enthält der Teilbericht „Finanzen“.

Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Zuschüsse und Umlagen des Berufsschulverbandes Bergisch Gladbach, Rösrath, Overath, Odenthal und Kürten in Höhe von 2,4 Mio. Euro, um die Zuschüsse für die Bürgerhaus Bergischer Löwe GmbH in Höhe von 0,8 Mio. Euro und GL Service gGmbH in Höhe von 0,7 Mio. Euro. Dabei sind die Zuschüsse an die GL Service GmbH im geprüften Zeitraum kontinuierlich gestiegen, und zwar von 197.000 Euro im Jahr 2017 auf 743.000 Euro im Jahr 2019.

Im Saldo wurde der städtische Haushalt zwischen 2017 und 2019 durchschnittlich mit rund 3,7 Mio. Euro jährlich belastet. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Bergisch Gladbach regelmäßig überprüfen, in wie weit die Verlustübernahmen und zu leistenden Zuschüsse im Einklang mit der Entwicklung des Gesamthaushaltes stehen, und bei Bedarf aktiv gesteuern.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	69.400	66.737	64.095
Bürgschaften (Stand 31.12.)	15.592	14.024	13.319
Gesamtsumme	84.992	80.761	77.414

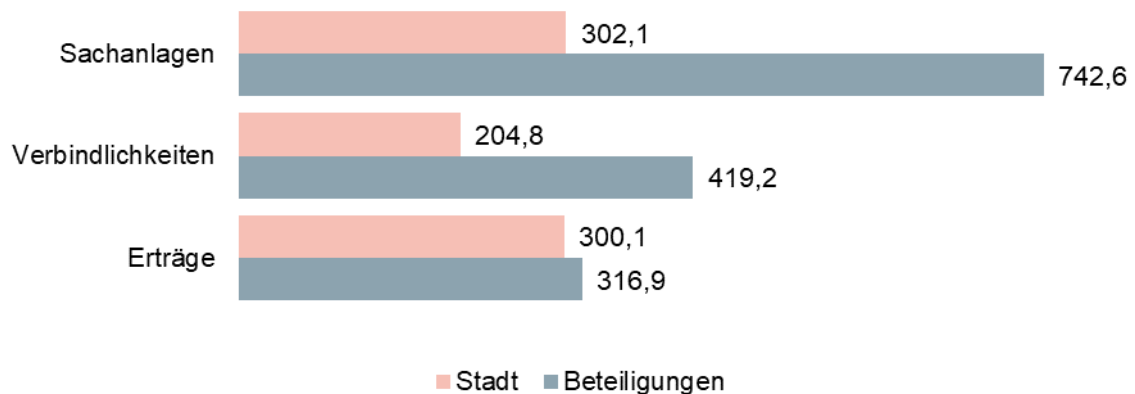
Mit der Übernahme von Gesellschaftsdarlehen und Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Dies muss kritisch und verantwortlich gesteuert werden.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat Gesellschaftsdarlehen an ihre Beteiligungen gewährt, deren Gesamtvolumen zum 31. Dezember 2019 bei 64,1 Mio. Euro lag. Die größte Darlehensnehmerin ist dabei mit 63,8 Mio. Euro die Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH. Des Weiteren übernimmt die Stadt Bergisch Gladbach zum 31. Dezember 2019 Bürgschaften in Höhe von 13,3 Mio. Euro. Unter den Begünstigten sind die Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mit 7,0 Mio. Euro, die Entsorgungsdienste Bergisch Gladbach GmbH mit 5,3 Mio. Euro, die Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH mit 0,8 Mio. und die Stadtverkehrsgesellschaft mbH mit 0,2 Mio. Euro zu nennen.

Sowohl die Bürgschaftsverpflichtungen als auch die Gesellschafterdarlehen sind im geprüften Zeitraum von 2017 bis 2019 gesunken. Den eigeschlagenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften und Gesellschaftsdarlehen sollte die Stadt Bergisch Gladbach weiter stringent fortsetzen. So kann das städtische Risiko für mögliche Ausfälle weiter reduziert werden.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Bergisch Gladbach anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen²⁷ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen der Stadt Bergisch Gladbach halten im Vergleich zur Stadt deutlich höheres Sachanlagevermögen. Das Sachanlagevermögen der Beteiligungen wird zum Teil durch Fremdkapital finanziert. Dementsprechend sind auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen höher als die der Stadt. Rund 78 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind Kreditverbindlichkeiten. Die Erträge liegen leicht über den im städtischen Kernhaushalt generierten Erträgen. Dies zeigt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Bergisch Gladbach.

91 Prozent des Sachanlagevermögens, 94 Prozent der Verbindlichkeiten und 86 Prozent der Erträge der Beteiligungen verteilen sich im Jahr 2019 auf die Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH, die BELKAW GmbH und die Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft

²⁷ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

mbH sowie die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Immobilienbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach und Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach. Die Einschätzung der gpaNRW, dass die Beteiligungen der Stadt Bergisch Gladbach von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt sind, ändert sich auch trotz der Rekommunalisierung des Immobilienbetriebs der Stadt Bergisch Gladbach nicht.

Daneben sind der Berufsschulverband Bergisch Gladbach, Rösrath, Overath, Odenthal und Kürten, die GL Service gGmbH sowie die Bürgerhaus Bergischer Löwe GmbH durch die Höhe der städtischen Zuschüsse bzw. der Umlagen von wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Bergisch Gladbach. Angesichts der nicht unerheblichen Zuschussbedarfe sollte die Stadt Bergisch Gladbach die Ergebnissituation regelmäßig analysieren und aktiv steuern.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ **Feststellung**

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach 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 Beteiligungs-

portfolios 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 Bergisch Gladbach** ist dem Fachbereich Finanzen zugeordnet und wird von der Stabstelle Betriebswirtschaft wahrgenommen. Im Jahr 2019 stehen für diese Aufgaben 0,77 Vollzeitstellen zur Verfügung.

Im Dezember 2021 hat der Rat der Stadt Bergisch Gladbach „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung der Stadt Bergisch Gladbach – Public Corporate Governance Kodex GL“ (PCGK) erlassen. Das Ziel dieser Richtlinie ist, Leitung, Steuerung, Überwachung und Transparenz der Beteiligungen zu verbessern. Dabei sollten die öffentlichen Belange angemessen berücksichtigt werden. Der PCGK soll dazu dienen, die Standards für das Zusammenwirken zwischen dem Rat der Stadt Bergisch Gladbach, der Stadtverwaltung und den städtischen Beteiligungsgesellschaften festzulegen und zu definieren. Außerdem eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung zu fördern und zu unterstützen. Des Weiteren verfolgt der PCGK das Ziel, das Vertrauen in Entscheidungen der Verwaltung und der Politik zu erhöhen.

Der PCGK sieht vor, dass sich die Stadt Bergisch Gladbach zukünftig nur dann an einem Unternehmen neu beteiligt, wenn sich dieses Unternehmen an den städtischen PCGK bindet. Diese Regelung gilt für alle Beteiligungen, auf die die Stadt einen beherrschenden Einfluss nehmen könnte.

Bislang ist der PCGK nicht allen Gesellschaften offiziell bekannt. Die Kämmerei führt aktuell Gespräche mit einzelnen Beteiligungen, um den PCGK vorzustellen und die zukünftige Vorgehensweise abzustimmen. Es erscheint dringend geboten zu sein, damit die Stadt ihre Rolle bezüglich der Ausrichtung und Entwicklung ihrer Beteiligungsgesellschaften aktiver wahrnehmen kann.

→ **Empfehlung**

Bei den anstehenden Anpassungen der Gesellschaftsverträge oder Satzungen der städtischen Beteiligungen sollte die Stadt Bergisch Gladbach darauf hinwirken, den beschlossenen Public Corporate Governance Kodex in diesen Regelwerken zu verankern. Des Weiteren

ren sollte die Stadt ihre Bemühungen intensivieren, den Public Corporate Governance Kodex sowohl bei den Geschäftsführungen ihrer Beteiligungen als auch bei den städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern bekannt zu machen und die dort aufgeführten Rechte und Pflichten einzufordern.

Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt den PCGK durch weitergehende interne Regelungen. Sie kann das Beteiligungsmanagement vereinfachen, indem den Beteiligungen klare Vorgaben zur Übersendung von Unterlagen und der Ausgestaltung des Berichtswesens gemacht werden. Andererseits sollten auch die Berichtspflichten des Beteiligungsmanagements an die kommunalen Gremien darin geregelt werden. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements sollten benannt werden. Aber auch andere administrative Angelegenheiten können mit Hilfe einer Beteiligungsrichtlinie geregelt werden. So könnte sie als Anlage Muster zu verschiedenen Verträgen, Satzungen, Geschäftsordnungen für Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane enthalten.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat im Jahr 2011 ein „Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen, sowie der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Stadt Bergisch Gladbach“, im Weiteren als Beteiligungscontrollingkonzept bezeichnet, beschlossen. Das Ziel des Beteiligungscontrollingkonzepts ist die Steuerungsanforderungen an die städtischen Beteiligungen einheitlich und klar umzusetzen. Hier werden unter anderem Geschäftsvorfälle festgelegt, in denen die städtischen Vertreter und Vertreterinnen Weisungen des Rates einzuholen haben. Des Weiteren definiert das Beteiligungscontrollingkonzept Grundzüge des Berichtswesens und des Beteiligungscontrollings.

Aus der Sicht der gpaNRW handelt es sich bei dem Beteiligungscontrollingkonzept der Stadt nur in Ansätzen um eine Beteiligungsrichtlinie. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind nicht eindeutig definiert, die Prozessabläufe sind nicht ausreichend verschriftlicht und standardisiert. Seit 2011 hat sich zudem die im Beteiligungscontrollingkonzept beschriebene Beteiligungsstruktur verändert. Des Weiteren hat sich im operativen Geschäft gezeigt, dass die festgelegten Bestimmungen seitens der Beteiligungen nur teilweise eingehalten werden. Hier sollte die Stadt die im Beteiligungscontrollingkonzept festgelegten Möglichkeiten wahrnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte verbindlich festgelegte Standards formulieren, z.B. in Form einer Beteiligungsrichtlinie. Als Grundlage dafür könnte das bereits vorhandene „Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen, sowie der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Stadt Bergisch Gladbach“ dienen.

Um die Risiken für den städtischen Haushalt gering zu halten, sollte die Stadt Bergisch Gladbach aktive Berichts- und Steuerungsmechanismen etablieren.

Die Stadt Bergisch Gladbach hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge, für alle Beteiligungen überwiegend in digitaler Form vor. Dies schließt auch mittelbare Beteiligungen ein. Auch die Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen gehen dem Beteiligungsmanagement unaufgefordert zu.

Die Jahresabschlüsse werden ohne gesonderte Aufforderung an das Beteiligungsmanagement übersendet, so dass hier ein Gesamtüberblick besteht. Die Wirtschaftspläne sind hingegen Teil

der Sitzungsunterlagen der Organe. Soweit diese dem Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellt werden, werden sie zentral ausgewertet und vorgehalten. Auch bei der Aktualisierung und Fortschreibung der Daten und Unterlagen ist das Beteiligungsmanagement auf die Zulieferung durch die Beteiligungsgesellschaften angewiesen. Nach Auskunft der Stadt entsprechen die Unterlagen in ihrem Umfang und ihrer Aussagekraft nicht immer den gestellten Anforderungen.

Die Daten werden zentral abgelegt, somit ist der Datenzugriff auch im Vertretungsfall sichergestellt.

Für die Zukunft strebt die Stadt Bergisch Gladbach an, die Datenhaltung und das Berichtswesen durch eine Fachsoftware zu unterstützen und abzuwickeln.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach 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.

Der Rat der **Stadt Bergisch Gladbach** hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses für 2019 beschlossen. Es ist geplant, ab dem Jahr 2022 einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen. Damit wäre die Stadt Bergisch Gladbach ab 2022 sowie für das Jahr 2019 verpflichtet, einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen und in den Rat einzubringen. Für die Jahre 2020 und 2021 hat die Stadt beschlossen, neben dem Gesamtabschluss auch einen fakultativen Beteiligungsbericht zu erstellen. 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 Gesamtabschluss einbezogen werden. Diese können der Verwaltungsführung und dem Rat als Grundlage für Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen dienen.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat im Prüfungszeitraum die Beteiligungsberichte bis 2019 jeweils im vierten Quartal des Folgejahres in den Rat eingebracht. Für das Jahr 2020 wurde ein Beteiligungsbericht erstmals nach dem neuen Muster gemäß Anlage 32 des Runderlasses „Muster für das doppische Rechnungswesen sowie zu Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)“ erstellt und dem Rat am 14. Dezember 2021 vorgelegt.

Neben der grafischen und tabellarischen Übersicht der Beteiligungen umfasst der Beteiligungsbericht unter anderem Übersichten über wichtige Unternehmensdaten und über wesentliche Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt Bergisch Gladbach. Alle Beteiligungen werden im Bericht einzeln dargestellt.

Die Stadt Bergisch Gladbach verfügt erst seit kurzem über ein verwaltungsweites unterjähriges Berichtswesen. Die städtischen Beteiligungen sind jedoch noch kein Bestandteil dieses Berichtswesens. Das Beteiligungscontrollingkonzept der Stadt Bergisch Gladbach sieht unter Punkt 3 die Entwicklung eines Konzeptes für eine unterjährige Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadt Bergisch Gladbach vor. Die Beteiligungen sollen demnach mindestens halbjährlich über die Entwicklung der Beteiligungen analog § 20 EigVO informieren. Der PCGK legt schriftlich fest, dass die Geschäftsführungen der städtischen Beteiligungen ein Berichtswesen an die politischen Gremien sowie das Beteiligungsmanagement implementieren sollen. Es gibt jedoch keine konkreten Regelungen für die unterjährige Berichterstattung. Teilweise enthalten die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen Regelungen zu einem unterjährigem Berichtswesen der jeweiligen Beteiligungen. Das Beteiligungsmanagement sollte das Befolgen der vertraglichen Regelungen stringenter einfordern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen der Beteiligungen an die Stadt implementieren. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrythmus festlegt.

Die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach, Immobilienbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach und Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach sind nach § 20 EigVO verpflichtet, Quartalsberichte zu erstellen. In der aktuellen Prüfung durch die gpaNRW stellte sich heraus, dass die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen abweichend von den gesetzlichen Vorgaben keine Quartalsberichte erstellt haben. Das Beteiligungsmanagement muss aktiv einfordern, dass die Leitungen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen dieser gesetzlich festgelegten Verpflichtung nachkommen.

Da der Immobilienbetrieb Anfang 2022 rekommunalisiert wurde, bezieht sich die nachfolgende Empfehlung auf den Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Bergisch Gladbach und das Abwasserwerk der Stadt Bergisch Gladbach.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach hat dafür Sorge zu tragen, dass die unterjährige Berichterstattung ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen vierteljährlich in schriftlicher Form erfolgt.

Es gibt keine standardisierte unterjährige Berichterstattung des Beteiligungsmanagements für den Rat oder die Verwaltungsführung. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen, die für die Stadt Bergisch Gladbach von wirtschaftlicher Bedeutung sind, werden jährlich im Rat präsentiert. Ergänzend erstellt das Beteiligungsmanagement Stellungnahmen zu den wesentlicheren Angelegenheiten.

Die unterjährige Berichterstattung ist aus Sicht der gpaNRW notwendig, um die politischen Vertreter und Vertreterinnen auch unterjährig über eventuelle wirtschaftliche Veränderungen regelmäßig zu informieren. Nur so liegen der Politik ausreichende Informationen vor, um gegebenenfalls frühzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen zu beschließen. Dies könnte in Form eines kurzen und knappen Gesamtberichtes über die wesentlichen städtischen Beteiligungsgesellschaften geschehen.

Nach Angaben der Stadt Bergisch Gladbach beabsichtigt sie, in der nahen Zukunft das Berichtswesen zu verbessern. So sollte das Berichtswesen mit strategischen Zielen hinterlegt werden. Des Weiteren plant die Stadt, ihre eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen in die unterjährige Berichterstattung des Kernhaushaltes einzubeziehen. Dies wird in Zukunft durch eine geeignete Fachsoftware unterstützt. Für den Kernhaushalt wird diese Fachsoftware bereits eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

Im neu beschlossenen Public Corporate Governance Kodex der **Stadt Bergisch Gladbach** sind einige Hinweise zu den Rechten und Pflichten der Vertreterinnen und Vertreter in Gesellschafts- und Aufsichtsgremien der Beteiligungen enthalten. Diese sollten allen Vertreterinnen und Vertretern bekannt sein.

Das Beteiligungscontrollingkonzept erhält als Anlage eine Übersicht mit weisungspflichtigen Geschäftsvorfällen, bei denen die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen Weisungen des Rates einzuholen haben. Dazu gehören unter anderem die Feststellung des Jahresergebnisses und der Gewinnverwendung sowie des Wirtschaftsplanes. Des Weiteren beinhaltet das Beteiligungscontrollingkonzept einen „Leitfaden für Mitglieder in Aufsichtsräten und Gesellschafterversammlungen in Beteiligungsgesellschaften der Stadt Bergisch Gladbach“. In diesem Leitfaden sind Informationen zu Rechten und Pflichten von Mitgliedern in Aufsichtsräten und Gesellschafterversammlungen sowie Anforderungen an die Qualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern zusammengefasst.

Teilweise finden sich auch Regelungen in den Gesellschaftsverträgen. Im Gesellschaftsvertrag der BELKAW GmbH ist zum Beispiel geregelt, dass die Aufsichtsratsmitglieder über die Sachkenntnis und wirtschaftliche Erfahrung verfügen müssen.

Aus der Sicht der gpaNRW werden die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien durch den PCGK und den „Leitfaden für Mitglieder in Aufsichtsräten und Gesellschafterversammlungen in Beteiligungsgeschäften der Stadt Bergisch Gladbach“ aus dem Beteiligungscontrollingkonzept noch nicht ausreichend auf ihre Aufgabe vorbereitet. Der Leitfaden gibt grundlegende Informationen zu den Rechten und Pflichten, aber nicht zur praktischen Arbeit in den Gremien.

Die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen bringen unterschiedliches Vorwissen für ihre Tätigkeit mit. Um ein einheitliches Wissensniveau sicherzustellen ist es sinnvoll, mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung anzubieten, in der sie über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Neben den Mitgliedern von Aufsichtsgremien betrifft es auch die Vertreter und Vertreterinnen in den anderen Gremien der Beteiligungen. Im Fall komplexer Fachthemen kann es notwendig sein, auch spezielle Schulungen zu fachlichen Themen anzubieten.

Die Stadt Bergisch Gladbach organisiert noch keine regelmäßigen Schulungen zu Rechten und Pflichten kommunaler Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen.

Insbesondere zu Rechten und Pflichten von Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien sowie zu Grundlagenkenntnissen der Gremientätigkeit gibt es kompakte Fachliteratur²⁸, die durch die Stadt den Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zur Verfügung gestellt werden kann.

²⁸ z.B. Taschenbuch „Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?“, Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen, Institut für den öffentlichen Sektor

Dies stellt eine Alternative zur Durchführung von Schulungen dar, um die Gremienvertreter in die Lage zu versetzen, sich im Selbststudium notwendiges Wissen über ihre Aufgaben anzueignen.

Regelmäßige Hinweise an alle Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen auf Schulungsangebote von Drittanbietern sind eine zusätzliche Möglichkeit, Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter bei der Fortbildung für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.

Die Stadt Bergisch Gladbach ist in allen Beteiligungsgremien, in die sie einen Vertreter oder eine Vertreterin entsendet, auch durch ein Mitglied des Verwaltungsvorstandes – meistens durch den Bürgermeister - vertreten. Bei einigen Beteiligungsgesellschaften übernimmt der Bürgermeister die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden. Durch diese enge Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen wird grundsätzlich ermöglicht, dass die Stadt umfassende und aktuelle Kenntnisse über ihre Beteiligungen hat. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung.

Die Stadt Bergisch Gladbach entsendet in diverse Aufsichtsräte zusätzlich Ratsmitglieder. Damit diese ihrem Mandat entsprechend ihre Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen und aktiv unterstützen. Das Beteiligungsmanagement erstellt nach Bedarf für die Vertreter oder Vertreterin des Verwaltungsvorstandes Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten. Diese Stellungnahmen gehen den Ratsvertretern und Ratsvertreterinnen nicht zu. Aufgrund der Besetzung der Gremien auch durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes ist zwar sichergestellt, dass bei Bedarf entsprechende Informationen in der jeweiligen Sitzung weitergegeben werden können. Jedoch verfügen die Gremienvertreterinnen und -vertreter nicht zeitig genug über alle Informationen, um sich auf die Gremiensitzung vorbereiten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben, sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen und eine für die Stadt förderliche Entscheidungsfindung unterstützen können.

Die Beteiligungssteuerung hat kein Gastrecht in den Gesellschafterorganen. Sie erhält jedoch, wie im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ beschrieben, Niederschriften sämtlicher Gremiensitzungen. Die Einräumung eines Gastrechts sollte hier in Erwägung gezogen werden.

2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

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

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

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

- die Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und
- die Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH.

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Bergisch Gladbach stellt ihre Einflussnahme auf die Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und die Rheinisch Bergische Siedlungsgesellschaft mbH 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 Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH

Die Stadt Bergisch Gladbach ist mit 100 Prozent an der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH (Bädergesellschaft) beteiligt. Sie ist alleinige Gesellschafterin und kann und sollte somit einen beherrschenden Einfluss auf die Bädergesellschaft ausüben.

Gegenstand der Bädergesellschaft ist

- der Erwerb, Bau und Betrieb von Bädern und sonstigen Freizeiteinrichtungen,
- die Energie- und Wasserversorgung, insbesondere die Energieerzeugung und Wassergewinnung, die Planung und der Betrieb von Netzen zur Verteilung von Energie und Wasser sowie der Handel mit Energie und Wasser einschließlich der dazugehörigen Dienstleistungen.

Gesellschaftsorgane

Die Gesellschaftsorgane setzen sich nach § 6 des Gesellschaftsvertrages aus der Geschäftsführung, dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung zusammen.

Der Aufsichtsrat besteht aus sieben Mitgliedern, dabei ist der Bürgermeister der Stadt Bergisch Gladbach geborenes Aufsichtsratsmitglied und auch Vorsitzender des Aufsichtsrates. Die übrigen Aufsichtsratsmitglieder werden vom Rat der Stadt Bergisch Gladbach gewählt.

Einzige beteiligte Gesellschafterin in der Gesellschafterversammlung ist die Stadt Bergisch Gladbach. Der Bürgermeister ist gleichzeitig alleiniger Gesellschaftervertreter und Vorsitzender der Gesellschafterversammlung.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 10 des Gesellschaftsvertrages darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates vornehmen. Dazu zählen unter anderem wesentliche Um- und Neugestaltungen des Bäderbereiches, Übernahme neuer Aufgaben, Erwerb, Veräußerung und Belastung von Unternehmen, Teilen von Unternehmen und wesentlichen Beteiligungen sowie Aufnahme und Hingabe von Darlehen.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung hat gemäß § 13 des Gesellschaftsvertrages einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzplanung aufzustellen. Die Aufstellung des Wirtschaftsplanes bedarf der Genehmigung des Aufsichtsrates. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses beschließt. Sie werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.1.2 Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH

Die **Stadt Bergisch Gladbach** ist unmittelbar mit 32,85 Prozent an der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH (RBS) beteiligt. Der Rheinisch-Bergische Kreis hält Anteile in gleicher Höhe. Die restlichen 34,3 Prozent verteilen sich auf den Zweckverband der KSK Köln, die Kreissparkasse – Kapitalbeteiligung Holding GmbH, die Gemeinde Kürten und die RBS selbst. Damit kann die Stadt Bergisch Gladbach einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gesellschaftsorgane

Die Gesellschaftsorgane bestehen nach § 5 des Gesellschaftsvertrages aus der Geschäftsführung, dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung.

Elf Mitglieder bilden den Aufsichtsrat. Die Stadt Bergisch Gladbach und der Rheinisch-Bergische Kreis entsenden je vier Mitglieder. Der Zweckverband SPK Köln wird durch ein Mitglied vertreten. Der Landrat des Rheinisch-Bergischen Kreises und der Bürgermeister der Stadt Bergisch Gladbach sind geborene Mitglieder des Aufsichtsrates der RBS. Es ist vertraglich festgelegt, dass der Rat der Stadt Bergisch Gladbach den von ihr entsandten Aufsichtsratsmitgliedern Weisungen im gesetzlich zulässigen Rahmen erteilen kann.

Im Prüfungszeitraum sind acht Mitglieder in der Gesellschafterversammlung vertreten. Ungeachtet der Anzahl der Mitglieder gewähren je 50 Euro eines Geschäftsanteils jedem Gesellschafter eine Stimme.

Sowohl im Aufsichtsrat als auch in der Gesellschafterversammlung hat die Stadt Bergisch Gladbach somit einen maßgeblichen Einfluss.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 7 des Gesellschaftsvertrages darf die Geschäftsführung Handlungen und Geschäfte, die über den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der Gesellschaft hinausgehen, nur mit Zustimmung der Gesellschaftsversammlung vornehmen. Des Weiteren darf die Geschäftsführung weder Handelsgewerbe betreiben noch im Geschäftszweig der Gesellschaft für eigene oder fremde Rechnung Geschäfte machen.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung hat gemäß § 7 des Gesellschaftsvertrages fünfjährige Wirtschafts- und Finanzierungspläne aufzustellen. Nach § 8 des Gesellschaftsvertrages ist die Geschäftsführung verpflichtet, den Jahresabschluss und den Lagebericht sowie den Vorschlag für die Verwendung des Bilanzgewinns zusammen mit dem Prüfungsbericht dem Aufsichtsrat vorzulegen. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses beschließt. Die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Bergisch Gladbach nimmt keinen ausreichenden Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Entscheidung zur Ergebnisverwendung der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH. Die Jahresabschlüsse der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH werden regelmäßig nicht innerhalb der gesetzlich und vertraglich vorgeschriebenen Frist festgestellt. Bei der

Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH bestehen Optimierungspotenziale hinsichtlich der Einführung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens. Hier bieten sich Chancen für die Etablierung eines verbesserten Beteiligungsmanagements, insbesondere zur besseren Einschätzung der Ergebniseinflüsse auf den städtischen Haushalt.

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 Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH

Wirtschaftliche Situation

Das Ziel der Bädergesellschaft ist es, soweit es rechtlich möglich ist, laufende Bäderverluste mit Gewinnen aus der Versorgungssparte steuerwirksam zu verrechnen und die bestehenden steuerlichen Verlustvorträge zu nutzen. Um das zu erfüllen, beteiligt sich die Bädergesellschaft mit 49,9 Prozent an der BELKAW GmbH (BELKAW). Die BELKAW hat ihrerseits eine hundertprozentige Tochtergesellschaft, die Bäderbetriebsgesellschaft Bergisch Gladbach mbH, gegründet. Diese pachtet den Bäderbetrieb der Bädergesellschaft und ist über den Gewinnabführungsvertrag an die BELKAW angebunden.

Die Jahresüberschüsse der Bädergesellschaft lagen in den Jahren 2017 bis 2019 zwischen 3,3 und 5,1 Mio. Euro. Die Stadt Bergisch Gladbach hat in den geprüften Jahren bewusst auf Ausschüttungen der Bädergesellschaft verzichtet. Nach Darstellung der Stadt waren die Jahresergebnisse der Stadt in diesem Zeitraum positiv, sodass die Überschüsse der Bädergesellschaft nicht benötigt und dementsprechend thesauriert wurden. Im Jahr 2020 wurde dann der Jahresgewinn der Bädergesellschaft inklusive der Gewinnrücklagen an den Kernhaushalt ausgeschüttet. Im Kernhaushalt wurde dies zu einer entsprechenden Zuführung der Ausgleichsrücklage genutzt.

Wie im Kapitel „2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung“ dargestellt, hat die Bädergesellschaft bei der Stadt Bergisch Gladbach ein Darlehen aufgenommen, das jährlich planmäßig zurückgezahlt wird und zum 31. Dezember 2019 den Stand von 63,8 Mio. Euro hat. Des Weiteren übernimmt die Stadt Bergisch Gladbach Bürgschaften für die Bädergesellschaft. Deren Umfang hat sich in den geprüften Jahren planmäßig reduziert und liegt am 31. Dezember 2019 bei 7,0 Mio. Euro.

Die positive Ergebnissituation bei der Bädergesellschaft ist in erster Linie auf die stabilen Überschüsse der BELKAW zurückzuführen. Durch die aktuelle Entwicklung auf den Energiemärkten könnte es für die Stadt Bergisch Gladbach in Zukunft problematischer werden, die Verluste der Bädersparte mit voraussichtlich rückläufigen Überschüssen der Versorgungssparte auszugleichen.

Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne

Nach § 13 des Gesellschaftsvertrages ist die Bädergesellschaft verpflichtet, einen Wirtschaftsplan sowie eine fünfjährige Finanzplanung zu erstellen und diesen vor Beginn des betreffenden Geschäftsjahres dem Aufsichtsrat vorzulegen. Der Wirtschaftsplan beinhaltet Erfolgs-, Finanz- bzw. Vermögensplan sowie den Stellenplan.

Die oben beschriebene wirtschaftliche Entwicklung macht die Einbindung der Stadt Bergisch Gladbach in die Wirtschaftsplanung der Bädergesellschaft unabdingbar. Nach Angaben der Verwaltung ist die Stadt bisher nicht in die Erstellung des Wirtschaftsplanes der Bädergesellschaft eingebunden. Die Kämmerei erhält die fertiggestellten Planungsunterlagen im Vorfeld der Beschlussfassung in den Gremien, erst dann finden auch Gespräche zwischen der Kämmerei, der kaufmännischen Leitung der Bädergesellschaft und ggf. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft statt. Die Gespräche dienen der allgemeinen Information sowie dem Austausch über die möglichen Gewinnausschüttungen. Nach Angaben der Kämmerei haben sie keinen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung der Bädergesellschaft. Dem Beteiligungsmanagement werden die Unterlagen zur Wirtschaftsplanung zusammen mit der Einladung zur Aufsichtsratssitzung zur Verfügung gestellt. Die Mitwirkung des Beteiligungsmanagements ist ansatzweise gegeben, in dem es eine Stellungnahme für den Bürgermeister in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender erstellt.

Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach wird vor der Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes im Aufsichtsrat der Bädergesellschaft nicht beteiligt. Er wird erst bei der Beratung des gesamten städtischen Haushaltes eingebunden.

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte bereits bei der Erarbeitung des Entwurfs des Wirtschaftsplanes der Bädergesellschaft durch Gespräche mit der Geschäftsleitung ihren Einfluss sicherstellen und sich aktiv einbringen bzw. beteiligen lassen. Hier sollten mit der Geschäftsführung konkrete Vorgaben hinsichtlich der Höhe der Gewinnausschüttung unter Berücksichtigung der städtischen Haushaltslage besprochen und Zielvereinbarungen getroffen werden. Im Ergebnis sollte ein mit der Stadt abgestimmter Entwurf der Wirtschaftsplanung dem Aufsichtsrat vorgelegt werden. Zielvereinbarungen sollten schriftlich fixiert und nachgehalten werden.

Mit der Einführung des PCGK strebt die Stadt Bergisch Gladbach an, im Anschluss an die noch zu führenden Gespräche mit den Geschäftsführungen der städtischen Beteiligungsgesellschaften stärker bei der Wirtschaftsplanung eingebunden zu werden. Wie jedoch im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ dargestellt, ist der PCGK den Beteiligungen offiziell noch nicht im Umfang und seiner Bedeutung bekannt. Nach Angaben der Stadt ist es geplant, ein Gespräch mit der Geschäftsführung der Bädergesellschaft noch im laufenden Jahr 2022 zu führen und sich auf ein besseres zukünftiges Vorgehen und eine aktivere Einbindung zu verständigen.

Vorgänge von besonderer Bedeutung, wie zum Beispiel Sanierung bzw. Neubau eines Bades, begleitet das Beteiligungsmanagement nicht mit. Aus der Sicht der gpaNRW ist hier die aktivere Einbindung des Beteiligungsmanagements erforderlich, da aufgrund des Investitionsvolumens eine Schuldendiensthilfe aus dem städtischen Haushalt eingeplant ist.

→ **Empfehlung**

Als alleinige Gesellschafterin der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH sollte sich die Stadt Bergisch Gladbach intensiver an der Wirtschaftsplanung sowie an den Entscheidungsprozessen zu Vorgängen von besonderer Bedeutung beteiligen. Des Weiteren sollten bei den wichtigen Beschlüssen der Beteiligung Ratsbeschlüsse eingeholt werden.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Gemäß § 13 des Gesellschaftsvertrages ist die Geschäftsführung der Bädergesellschaft verpflichtet, den Aufsichtsrat halbjährlich über die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft zu informieren. Dem kommt die Geschäftsführung nach. Die Grundlage für die Berichterstattung ist die Wirtschaftsplanung, der die Ist-Zahlen gegenübergestellt werden. Die Veränderungen werden detailliert erläutert. Des Weiteren gibt die Geschäftsführung ihre Einschätzung ab, ob der Wirtschaftsplan erreicht wird.

Die Berichte der Bädergesellschaft werden dem Beteiligungsmanagement zusammen mit der Einladung zur Aufsichtsratssitzung zugeleitet. Das Beteiligungsmanagement erstellt eine Stellungnahme für den Bürgermeister in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender. Bisher hat die Stadt Bergisch Gladbach keine Notwendigkeit gesehen, gegensteuernd in die Gesellschaftsentwicklung einzugreifen. Die oben beschriebene mögliche wirtschaftliche Entwicklung wird voraussichtlich Gegensteuerungsmaßnahmen zukünftig erforderlich machen.

Dem Rat hingegen stellt das Beteiligungsmanagement keine unterjährige Information zum Geschäftsverlauf zur Verfügung. Auf die Notwendigkeit dieser Berichte aus der Sicht der gpaNRW wurde bereits im Abschnitt „2.4.2. Berichtswesen“ eingegangen.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach § 14 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Jahresabschluss und einen Lagebericht aufzustellen und zur Abschlussprüfung vorzulegen. Nach Eingang des Prüfungsberichtes hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss und den Lagebericht dem Gesellschafter zur Feststellung des Jahresabschlusses und dem Aufsichtsrat zur Prüfung unverzüglich vorzulegen.

Die Unterlagen werden dem Aufsichtsrat in der Regel im zweiten Halbjahr zur Verfügung gestellt. Dieser berät über den Jahresabschluss und erstellt eine Beschlussempfehlung für die Gesellschafterversammlung. Anschließend beschließt die Gesellschafterversammlung auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Aufsichtsrates. Gemäß § 14 des Gesellschaftsvertrages haben die Gesellschafter innerhalb der ersten acht Monate nach Ende des Geschäftsjahrs über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung zu beschließen.

Die Bädergesellschaft weicht von diesen Vorgaben ab. Die Gesellschafterversammlung der Stadt Bergisch Gladbach beschließt regelmäßig erst nach Ablauf von acht Monaten über die Feststellung des Jahresabschlusses des vergangenen Geschäftsjahres und die Ergebnisverwendung. Der Jahresabschluss des Jahres 2019 wurde erst im Januar 2021 festgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte darauf hinwirken, dass die Geschäftsführung der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH fristgerecht die Jahresabschlüsse erstellt und

zur Feststellung vorlegt. Nur so kann die Gesellschafterversammlung über den Jahresabschluss und die Ergebnisverwendung innerhalb der ersten acht Monate des Folgejahres beschließen.

Eine Beteiligungsrichtlinie könnte die Stadt Bergisch Gladbach und ihre Beteiligungen dabei unterstützen, die Abläufe klarer zu definieren und diese auch bei Personalwechsel oder Vertretungen sicherzustellen. Auf die Notwendigkeit einer Beteiligungsrichtlinie zur Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung aus der Sicht der gpaNRW wurde bereits im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ hingewiesen.

2.5.2.2 Rheinisch-Bergische Siedlungsgesellschaft mbH

Wirtschaftliche Situation

Der vorrangige Zweck der RBS ist eine sichere und sozial verantwortbare ökologisch ausgerichtete Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung. Dafür errichtet, betreut, bewirtschaftet und verwaltet die Gesellschaft Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen.

In den geprüften Jahren 2017 bis 2019 hat die RBS Jahresergebnisse zwischen 1,3 und 3,0 Mio. Euro erwirtschaftet. Davon sind jährlich 270.000 an die Gesellschafter ausgeschüttet worden. Der Anteil der Stadt Bergisch Gladbach beträgt dabei jährlich 100.000. Die verbleibenden Beträge werden in die Rücklagen (Bauerneuerungsrücklage, Gewinnrücklagen) der Gesellschaft eingestellt. Diese bilden aktuell 84 Prozent des gesamten Eigenkapitals.

Des Weiteren hat die Stadt Bergisch Gladbach für die RBS Bürgschaften übernommen, die jährlich reduziert werden. Zum 31. Dezember 2019 betragen die städtischen Bürgschaften 0,8 Mio. Euro.

Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne

Nach § 7 des Gesellschaftsvertrages ist die RBS verpflichtet, fünfjährige Wirtschafts- und Finanzierungspläne zu erstellen. Der Wirtschaftsplan beinhaltet eine Gewinn- und Verlustrechnung, eine Investitionsplanung sowie eine Liquiditätsbetrachtung auf Grundlage der Erfolgs- und der Investitionsplanung.

Der Wirtschaftsplan ist gemäß § 19 des Gesellschaftsvertrages von der Gesellschafterversammlung zu beschließen. Vor der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung wird der Wirtschaftsplan im Aufsichtsrat beraten und mit einer Empfehlung zur Beschlussfassung versehen.

Die Stadt Bergisch Gladbach ist in die Erstellung des Wirtschaftsplanes nicht involviert. Das Beteiligungsmanagement erhält die Unterlagen zur Wirtschaftsplanung erst mit der Einladung zur Aufsichtsratssitzung und kommentiert sie für den Bürgermeister als Aufsichtsratsmitglied.

Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach wird vor der Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes im Aufsichtsrat der Bädergesellschaft nicht beteiligt. Er wird erst bei der Beratung des gesamten städtischen Haushaltes eingebunden.

Wie bereits dargestellt, sollen der PCGK der Stadt Bergisch Gladbach oder auch andere Instrumente ermöglichen, stärker in die Entscheidungsprozesse ihrer Beteiligungsgesellschaften eingebunden zu werden. Die RBS gehört ebenfalls zu den Beteiligungsgesellschaften, mit denen die Kämmerei Gespräche zur Einführung des PCGK führen sollte.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Die Geschäftsführung ist nach § 8 des Gesellschaftsvertrages verpflichtet, dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung regelmäßig über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu berichten. Weitere Regelungen zur Ausgestaltung des unterjährigen Berichtswesens sind im Gesellschaftsvertrag nicht enthalten. In den Aufsichtsratssitzungen berichtet die Geschäftsführung über die einzelnen Bauprojekte. Darüber hinaus erstellt die RBS keine unterjährigen standardisierten Berichte zur wirtschaftlichen Entwicklung an ihre Gremien.

Auch die Stadt Bergisch Gladbach erhält unterjährig keine Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung. Somit liegen dem Beteiligungsmanagement keine detaillierten Informationen zur RBS vor. Aufgrund des fehlenden Berichtswesens kann die Stadt Bergisch Gladbach unterjährig nicht prüfen, ob der Wirtschaftsplan durch die RBS eingehalten wird und ob dadurch Risiken für den städtischen Haushalt entstehen.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach § 8 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss und den Lagebericht zusammen mit dem Prüfungsbericht des Abschlussprüfers sowie dem Vorschlag für die Verwendung des Jahresergebnisses unverzüglich nach dem Eingang des Prüfungsberichtes dem Aufsichtsrat vorzulegen. Die RBS erfüllt diese Vorgaben und beschließt regelmäßig bereits in der ersten Jahreshälfte über die Feststellung des Jahresabschlusses des vergangenen Geschäftsjahres und die Ergebnisverwendung. Der Aufsichtsrat prüft den Jahresabschluss, den Lagebericht sowie den Vorschlag der Geschäftsführung zur Verwendung des Jahresergebnisses und berichtet darüber der Gesellschafterversammlung. Die Gesellschafterversammlung beschließt anschließend über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Jahresergebnisses. Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach wird in diesen Prozess nicht eingebunden.

Gemäß § 22 des Gesellschaftsvertrages ist aus dem Jahresüberschuss abzüglich eines Verlustvortrages bei der Aufstellung der Bilanz eine Rücklage zu bilden. Mindestens zehn Prozent des Jahresergebnisses sind in diese Rücklage einzustellen, bis die Hälfte des Stammkapitals erreicht oder wiedererreicht ist. Des Weiteren werden eine Bauerneuerungsrücklage sowie andere Gewinnrücklagen gebildet. Wie oben beschrieben, machen die Rücklagen aktuell 84 Prozent des gesamten Eigenkapitals aus. Nach Angaben der Stadt wurden in der Vergangenheit Versuche unternommen, Gewinnausschüttung zu erhöhen. Diese sind jedoch am Widerstand des Rheinisch-Bergischen Kreises gescheitert.

→ Empfehlung

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte sich in die Wirtschaftsplanung sowie in die Entscheidungsprozesse über die Ergebnisverwendung der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH intensiver einbringen. Des Weiteren sollte die Stadt darauf hinwirken, dass eine unterjährige, schriftliche und standardisierte Berichterstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung bei der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH etabliert wird.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach ergeben.	89	E1.1	Bei den anstehenden Anpassungen der Gesellschaftsverträge oder Satzungen der städtischen Beteiligungen sollte die Stadt Bergisch Gladbach darauf hinwirken, den beschlossenen Public Corporate Governance Kodex in diesen Regelwerken zu verankern. Des Weiteren sollte die Stadt ihre Bemühungen intensivieren, den Public Corporate Governance Kodex sowohl bei den Geschäftsführungen ihrer Beteiligungen als auch bei den städtischen Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern bekannt zu machen und die dort aufgeführten Rechte und Pflichten einzufordern.	90
			E1.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte verbindlich festgelegte Standards formulieren, z.B. in Form einer Beteiligungsrichtlinie. Als Grundlage dafür könnte das bereits vorhandene „Konzept zur Steuerung und Kontrolle der privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen, sowie der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Stadt Bergisch Gladbach“ dienen.	91
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach ergeben.	92	E2.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen der Beteiligungen an die Stadt implementieren. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus festlegt.	93
			E2.2	Die Stadt Bergisch Gladbach hat dafür Sorge zu tragen, dass die unterjährige Berichterstattung ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen vierteljährlich in schriftlicher Form erfolgt.	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen.	94
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bergisch Gladbach ergeben.	94	E3.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.	96
			E3.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben, sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen und eine für die Stadt förderliche Entscheidungsfindung unterstützen können.	96
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen					
F4	Die Stadt Bergisch Gladbach nimmt keinen ausreichenden Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Entscheidung zur Ergebnisverwendung der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH und der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH. Die Jahresabschlüsse der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH werden regelmäßig nicht innerhalb der gesetzlich und vertraglich vorgeschriebenen Frist festgestellt. Bei der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH bestehen Optimierungspotenziale hinsichtlich der Einführung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens. Hier bieten sich Chancen für die Etablierung eines verbesserten Beteiligungsmanagements, insbesondere zur besseren Einschätzung der Ergebniseinflüsse auf den städtischen Haushalt.	99	E4.1	Als alleinige Gesellschafterin der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH sollte sich die Stadt Bergisch Gladbach intensiver an der Wirtschaftsplanung sowie an den Entscheidungsprozessen zu Vorgängen von besonderer Bedeutung beteiligen. Des Weiteren sollten bei den wichtigen Beschlüssen der Beteiligung Ratsbeschlüsse eingeholt werden.	102
			E4.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte darauf hinwirken, dass die Geschäftsführung der Bädergesellschaft der Stadt Bergisch Gladbach mbH fristgerecht die Jahresabschlüsse erstellt und zur Feststellung vorlegt. Nur so kann die Gesellschafterversammlung über den Jahresabschluss und die Ergebnisverwendung innerhalb der ersten acht Monate des Folgejahres beschließen.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.3 Die Stadt Bergisch Gladbach sollte sich in die Wirtschaftsplanung sowie in die Entscheidungsprozesse über die Ergebnisverwendung der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH intensiver einbringen. Des Weiteren sollte die Stadt darauf hinwirken, dass eine unterjährige, schriftliche und standardisierte Berichterstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung bei der Rheinisch-Bergischen Siedlungsgesellschaft mbH etabliert wird.	104

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach 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.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Bergisch Gladbach weist im interkommunalen Vergleich überwiegend begünstigende strukturelle Rahmenfaktoren auf. Dennoch hat Bergisch Gladbach 2020 einen höheren Fehlbetrag (Aufwand minus Ertrag) der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahre als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Transferaufwendungen an die freien Träger liegen bezogen auf den Einzelfall sehr hoch aber mit Bezug zu den Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren nur leicht über dem Median. Das resultiert aus der vergleichsweise niedrigen Falldichte. Dass die einzelnen Hilfefälle in Bergisch Gladbach so teuer sind, liegt einerseits daran, dass das Jugendamt im stationären Bereich kein breites Trägernetzwerk hat. Es müssen oftmals teure Träger außerhalb des Stadtgebietes in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus werden viele stationäre Hilfen geleistet. Diese werden nur zu einem geringen Anteil in kostengünstiger Vollzeitpflege erbracht. Das treibt den Aufwand in die Höhe. Zudem leistet das Jugendamt aufgrund von multiplen Problemlagen oftmals Mehrfachhilfen, die in Summe entsprechend kostenintensiv sind.

Um die Aufwendungen je Hilfefall zu senken, sollte das Jugendamt die Fallsteuerung weiter intensivieren. Das kann beispielsweise durch eine verstärkte Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in die Beratungsprozesse oder eine Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden erfolgen. Darüber hinaus sollte der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen erhöht werden, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als die anderen stationären Hilfearten.

Auch das Controlling kann verbessert werden. Aufgrund einer veralteten Jugendamtssoftware konnten bislang erforderliche Auswertungen nur unzureichend erfolgen. Mit der Einrichtung der geplanten neuen Fachsoftware sollten auffällige Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten nachgehalten und vertiefend analysiert werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Prozesskontrollen intensiviert werden. Um die Abläufe genauer zu hinterfragen, sind Verfahrensstandards für die einzelnen Hilfearten erforderlich. Das Jugendamt sollte die vorhandenen Kernprozesse um fehlende Hilfeformen ergänzen.

Die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten bei den Hilfen zur Erziehung kann auch zum Anlass genommen werden, um präventive Hilfen noch zielgenauer nach Bedarfslagen auszurichten. Synergien mit anderen Aufgabenfeldern – wie dem Schulamt – sollten genutzt werden. Das bietet auch Anhaltspunkte für eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung, die unterschiedliche Arbeitsfelder der Verwaltung einbezieht. Grundvoraussetzung hierfür ist Transparenz für die Entscheidungsträger, die über ein kontinuierliches Berichtswesen geschaffen werden sollte. So können gemeinsam Ziele definiert und Maßnahmen abgeleitet werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik²⁹ 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 werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

²⁹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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 Hilfestellung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

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

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 19 der insgesamt 35 großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen, bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegt haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen benannt.

Die Auswertungen der gpa-Prüfung weichen eventuell von eigenen Auswertungen des Jugendamtes ab, weil es teilweise Unterschiede in der Erfassung der Daten gibt. Die gpaNRW hat diesbezüglich genau definiert, welche Daten sie für den interkommunalen Vergleich benötigt. In der Prüfung werden Daten für den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 analysiert. Hierbei war es der Stadt Bergisch Gladbach aufgrund von Einschränkungen durch eine veraltete Jugendamtssoftware und des damit verbundenen Arbeitsaufwandes nur möglich, Datenmaterial für die Jahre 2019 und 2020 zu liefern. Insofern ist die Analyse im Zeitvergleich eingeschränkt. Das interkommunale Vergleichsjahr ist das Jahr 2020.

3.3 Strukturen

- Die Stadt Bergisch Gladbach weist im interkommunalen Vergleich überwiegend begünstigende strukturelle Faktoren auf. Das kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Bergisch Gladbach** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bergisch Gladbach im Jahr 2020³⁰

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	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	19,59	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	3,90	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,25	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,38	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Die **Stadt Bergisch Gladbach** hat etwas weniger Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Hälfte der Vergleichsstädte. Zudem sinkt die Zahl der Einwohner in der Altersklasse in den nächsten Jahren³¹. Das kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken.

Etwas stärker belastet als die Vergleichsstädte ist die Stadt Bergisch Gladbach bei dem Anteil der Jugendarbeitslosigkeit. Hier kann es sein, dass das Jugendamt stärker intervenieren muss.

Bei dem Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist das Jugendamt weniger stark belastet als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Mit den Kriterien „alleinerziehend“ und „SGB II-Bezug“ sind zwei Faktoren gegeben, die zu einer deutlichen Belastung von Eltern und somit auch zu einem erzieherischen Fehlverhalten führen können.

Auch der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss liegt im ersten Viertelwert.

³⁰ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2018), Anteil Arbeitslose von 15 bis unter 25 Jahren, Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften und Schulabgänger ohne Abschluss lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

³¹ Rheinisch-Bergischer-Kreis, Demografiebericht: 1. Fortschreibung – RBK 2020 +, 3.2.1 Bergisch Gladbach, Seite 36

Ein weiteres wesentliches Kriterium für Hilfen zur Erziehung ist die Kinderarmut. Die Stadt Bergisch Gladbach ist dem Jugendamtstyp neun³² und der Belastungsklasse drei³³ der Statistik der AKJ TU Dortmund³⁴ zugeordnet. Hiernach weist die Stadt eine geringe Kinderarmut auf. Nach Angaben des Jugendamtes ist festzustellen, dass in der Innenstadt und in Bezirken mit prekärer Einkommensstruktur ein höheres Fallaufkommen zu verzeichnen ist.

Insgesamt gesehen hat die Stadt Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich überwiegend begünstigende Faktoren, die das Leistungsspektrum des Jugendamtes positiv beeinflussen können.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Das Jugendamt hat über den Sozialraummonitor des Sozialplanungsprozesses im Rheinisch-Bergischen Kreis „Motiv Mensch“ Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen im Stadtgebiet.

Eine Kommune sollte Transparenz über die Strukturdaten haben. Hierbei sollte eine kleinteilige Aufgliederung des Stadtgebietes vorliegen. Die Arbeit sollte nach Sozialräumen ausgerichtet sein; stadtteilbezogene Belastungen sollten bekannt sein.

Die **Stadt Bergisch Gladbach** kann für die Transparenz der Strukturdaten auf das Sozialmonitoring des Rheinisch-Bergischen Kreises zurückgreifen³⁵. Ziel des Sozialraummonitorings ist es, den individuellen Gegebenheiten im Kreisgebiet mit passgenauen Angeboten zu begegnen. Hierfür werden in Sozialraumkonferenzen Zielvereinbarungen und Maßnahmen entwickelt. Durch eine regelmäßige Sozialberichterstattung werden die gewählten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung bewertet.

Hierfür ist das Kreisgebiet in 80 Wohnplätze eingeteilt worden. Um die konkreten Lebensumstände der Menschen im Kreisgebiet zu erfassen, ist ein Index aus 28 verschiedenen Indikatoren gebildet worden. Hierbei beziehen sich auch Indikatoren auf die geleisteten Hilfen zur Erziehung (Anteil geleisteter Hilfen zur Erziehung an den Kindern und Jugendlichen bis 21 Jahren, Anteil geleisteter Eingliederungshilfen an den Kindern und Jugendlichen bis 21 Jahren)³⁶. Wohnplätze, bei denen Indikatoren deutlich vom Kreismittelwert abweichen, sind benannt worden³⁷. Die Planung wird jährlich aktualisiert.

Auf die Stadt Bergisch Gladbach entfallen insgesamt 25 der 80 Wohnplätze. Von den 25 Wohnplätzen weisen sechs Abweichungen zum Kreismittelwert auf. Diese sind in Zusammenarbeit

³² Diese Kategorie setzt sich aus Jugendämtern kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner(inne)n und einer geringen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse 3).

³³ Jugendamtsbezirke der Belastungsklasse drei weisen auf der Grundlage des errechneten Indexes eine geringe Kinderarmut auf.

³⁴ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

³⁵ „Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten“, Sozialbericht 2017 für den Rheinisch Bergischen Kreis

³⁶ Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten“, Sozialbericht 2017 für den Rheinisch Bergischen Kreis, Seite 28, 4) Jugendhilfe

³⁷ Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten“, Sozialbericht 2017 für den Rheinisch Bergischen Kreis, Seite 30

mit dem Bereich 5-53 – Soziale Stadtentwicklung – des Jugendamtes der Stadt Bergisch Gladbach näher analysiert worden. Es sind konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen worden. Die Handlungsempfehlungen werden in Zusammenhang mit den Entwicklungen der Sozialräume kontinuierlich angepasst. Besonderen Wert legt das Jugendamt hierbei auf die Aktivierung der vor Ort vorhandenen Hilfepotenziale.

Um den Problemen in den als „schwierig“ identifizierten Sozialräumen zu begegnen, hat der Fachbereich Jugend und Soziales aufeinander abgestimmte, speziell niederschwellige Angebote vor Ort eingerichtet (z.B. Erstberatungsstelle und Fachstelle Kinderschutz). In dem Zusammenhang wird eine intensive Öffentlichkeitsarbeit umgesetzt. Es bestehen enge Kooperationen mit Schulen, Kindertageseinrichtungen, Beratungsstellen, Einrichtungen und Initiativen. Auch der private und ehrenamtliche Rahmen wird gepflegt und ausgebaut.

Die städtische Planung ist in den kreisweiten Sozialplanungsprozess „Motiv Mensch“ eingebettet. Die Erfassung und Wertung vorhandener Hilfsstrukturen wird kontinuierlich vorgenommen, um vorhandene Systeme und die dort vorgehaltenen Maßnahmen fortzuentwickeln oder neue Projekte zu initiieren.

- Die übergeordnete Sozialplanung des Rheinisch-Bergischen Kreises liefert der Stadt Bergisch Gladbach gute Hinweise für die strategische Planung.

3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Das Jugendamt Bergisch Gladbach arbeitet im Bereich der Prävention sozialraumorientiert. Es ist ein breites Netzwerk an Kooperationspartnern vorhanden. Mit Blick auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung fehlt noch eine kennzahlenunterstützte Erhebung von Wirkungsindikatoren.

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.

Das Jugendamt der Stadt **Bergisch Gladbach** arbeitet abteilungsübergreifend an dem Thema Prävention. Es ist eine Präventionskette in Kooperation mit unterschiedlichen Trägern, Einrichtungen und Initiativen organisiert (Netzwerk Bergisch Gladbach). Die Präventionsarbeit setzt bereits vor der Geburt ein und erstreckt sich über Frühe Hilfen bis zur Jugendberufshilfe. Federführend ist die Abteilung 5-53 „Soziale Stadtentwicklung“, die intensiv mit der Abteilung 5-55 „Kinder-, Jugend-, Familienförderung“ zusammenarbeitet. In der Abteilung „Soziale Stadtentwicklung“ wird die präventive Netzwerkarbeit in den Mittelpunkt gestellt, um sozialräumlich orientiert ein enges Netz an zusätzlichen Hilfsangeboten und präventiv wirkenden Projekten zu organisieren. Die kommunale Präventionskette wird inhaltlich mit dem kreisweiten Sozialplanungsprozess „Motiv Mensch“ abgestimmt und hat einen fokussierten Bezug auf den Bereich Migration/Integration.

Die präventive Arbeit wird beispielsweise durch folgende Maßnahmen unterstützt:

- Erstberatungsstelle als niederschwellige Anlaufstelle für Hilfesuchende
- Fachstelle Kinderschutz
- Projekt „Stand Up“ – zwei Stellen mit streetworkorientiertem Ansatz
- Unterstützung der klassischen schulbezogenen Schulsozialarbeit im Rahmen des NRW-Förderprojektes „BuT – Soziale Arbeit an Schulen“ mit zusätzlichen Stellen in freier Trägerschaft
- Einsatz einer Fachkraft für die Kooperation mit Trägern zu Leistung und Qualität
- Anpassung des Leitungsschlüssels (für Netzwerk- Kooperations- und Öffentlichkeitsarbeit)

Durch regelmäßig tagende sozialraumorientierte Arbeitskreise und Qualitätsdialoge findet ein Informationsaustausch zwischen den vor Ort Tätigen und der Abteilung Soziale Stadtentwicklung statt. Hierdurch werden frühzeitig eventuelle Problemlagen vor Ort thematisiert. Die jeweiligen Ergebnisse fließen in die Planungsprozesse ein.

Bedarfsspezifischen Problemlagen begegnet das Jugendamt frühzeitig (z.B. Zuschüsse an freie Träger für Gruppenangebote von Kindern, die von Trennung- und Scheidung betroffen sind oder Angebote für Kinder deren Eltern psychisch erkrankt sind, etc.).

Insgesamt gesehen schafft das Jugendamt Bergisch Gladbach durch die vorhandenen präventiven Angebote gute Voraussetzungen für eine Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in verschiedenen Altersklassen und Lebenslagen.

Wirkungen der präventiven Maßnahmen auf die Hilfen zur Erziehung werden derzeit vom Jugendamt noch nicht erfasst. Es fehlt aktuell ein Fachverfahren, um die Auswirkungen valide messbar zu machen. Nach Angaben des Jugendamtes besteht aber beispielsweise mehr Sensibilität im Bereich Kinderschutz. Die Zahl der Meldungen ist 2020 um fast 100 Fälle angestiegen.

Für die Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen und Projekten sollte das Jugendamt weitere Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung in die Analyse einbeziehen. Hierfür sollte das Jugendamt beispielsweise die Entwicklung der Falldichte (siehe Ziffer 4.7.1.4 Falldichte), des Anteils ambulanter Hilfen (siehe Ziffer 4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle) oder der Aufwendungen je Hilfefall (siehe Ziffer 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung) im Auge behalten. Um die präventiven Maßnahmen messbar zu machen, müssen konkrete Ziele hierfür formuliert und der Erfüllungsgrad nachgehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung in die Wirkungsanalysen für präventive Maßnahmen einbeziehen. Es sollten Wirkungsindikatoren festgelegt werden. Hierdurch kann der Erfolg der Maßnahmen noch besser beurteilt werden.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Schule durch die Angliederung im gleichen Dezernat. Aufgrund der unterschiedlichen Anordnung in zwei verschiedenen Fachbereichen ist eine enge Zusammenarbeit erforderlich.

Die Organisation eines Jugendamtes sollte klare Strukturen und gute Kommunikationswege aufweisen. Mögliche Synergien sollten genutzt werden.

Die Hilfen zur Erziehung sind in der **Stadt Bergisch Gladbach** in der Abteilung 5-51 „Hilfe für junge Menschen, Familien“ innerhalb des Fachbereiches 5 angegliedert. Der Bereich Schulen ist der Abteilung 4-40 „Schulen“ im Fachbereich 4 zugeordnet. In den Arbeitsfeldern ergeben sich teilweise Überschneidungen durch gleiche Zielgruppen, wie beispielsweise in der Schulsozialarbeit. Insofern ist hier auf eine intensive Zusammenarbeit zu achten. Diese wird teilweise dadurch herbeigeführt, dass beide Bereiche im Dezernat III verortet sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte auf eine intensive Vernetzung mit gemeinsamen Absprachen zwischen Jugendamt und Schulamt achten, damit die Synergien in der Zusammenarbeit optimal genutzt werden können.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) arbeitet zentral vom Stadthaus der Stadt Bergisch Gladbach im Stadtzentrum aus. Die Arbeit erfolgt in zwei Sachgebieten, die nach Bezirken ausgerichtet sind. Zum 01. Februar 2022 ist ein weiteres Sachgebiet hinzugekommen. Die zentrale Organisationsform sichert schnelle Kommunikationswege und einheitliche Abläufe. Darüber hinaus wird die Bürgernähe durch verschiedene Anlaufstellen und niederschwellige Zugänge der präventiven Arbeit sichergestellt.

Eine Spezialisierung hat das Jugendamt für die Erstberatungsstelle, die Fachstelle Kinderschutz, im Bereich Eingliederungshilfe und beim Pflegekinderdienst (im Sachgebiet 514: Besondere Soziale Dienste) vorgenommen. Hierdurch kann dem notwendigen Spezialwissen in den Bereichen gut entsprochen werden.

Unter der Abteilungsleitung 5-51 befindet sich die Ebene der Sachgebietsleitungen mit Fach- und Dienstaufsicht. Um die notwendige Transparenz zu sichern, finden regelmäßige Dienst- und Teambesprechungen statt. Hier werden auch neue Regelungen kommuniziert und allgemeine Informationen ausgetauscht.

Die Jugendhilfeplanung erfolgt in Bergisch Gladbach über die Abteilung 5-53 „Soziale Stadtentwicklung“ in Zusammenarbeit mit den Abteilungsleitungen.

Es ist eine Planungsgruppe (Jugendamt und freie Träger) für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet. Ziel der Planungsgruppe ist es, die Hilfen zur Erziehung ständig den aktuellen Erfordernissen anzupassen. Das hat dem Jugendamt auch bei der Bewältigung der Aufgaben unter den Bedingungen der Corona-Pandemie geholfen. Das Jugendamt verzeichnet in dem Zeitraum der Pandemie einen steigenden Hilfebedarf und schwierige Bedingungen für die Beratungskontakte. Kompensiert hat das Jugendamt die Schwierigkeiten durch Fortschritte in der Digitalisierung. Digitale Kontaktmöglichkeiten werden immer genutzt, wenn sie vorhanden sind. Zugänge zum Homeoffice sind erleichtert worden. Darüber hinaus hat ein gutes Ausbalancieren von Homeoffice und Präsenzzeiten dabei geholfen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schützen.

Das Jugendamt nimmt derzeit nicht an Vergleichsringen teil, ist aber an verschiedenen landesweiten Arbeitskreisen (u.a. Qualitätsentwicklung, Pflegekinderwesen, Allgemeiner Sozialer Dienst) beteiligt.

- Insgesamt gesehen ist das Aufgabenfeld der Hilfen zur Erziehung von der Aufbau- und Ablauforganisation klar gegliedert.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Gesamtstrategie der Stadt Bergisch Gladbach für den Bereich der Hilfen zur Erziehung kann noch weiter verbessert werden. Die Steuerung ist in erster Linie auf die Einhaltung des Budgets ausgerichtet.

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.

In der Planungsgruppe des Jugendamtes **Bergisch Gladbach** finden strategische Planungen bezüglich einzelner Erfordernisse und Projekte statt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch zur Abstimmung der strategischen Ausrichtung zwischen Fachbereichsleitung und den Abteilungsleitungen. Ein Klausurtag am Jahresende evaluiert die festgelegten Maßnahmen und beschäftigt sich mit der Zielerreichung des Vorjahres. Neue Ziele werden abgestimmt und in Unterarbeitsgruppen über das Jahr hinweg bearbeitet.

Für die nächsten Jahre stehen u.a. folgende Zielsetzungen auf der Agenda des Jugendamtes:

- Einführung einer neuen Jugendamtssoftware
- Aufbau des Fach- und Finanzcontrollings
- Qualitätsentwicklung der Kernprozesse
- Fluktuationsmanagement

- Umsetzung der Anforderungen aus der SGB VIII-Reform
- Evaluation und Anpassung der Kinderschutzprozesse
- Aufbau einer Fachberatung bei sexualisierter Gewalt
- Schutzkonzept im Pflegekinderdienst
- Anpassung, Ausbau und Evaluation der Integrationshilfen
- Qualitätsentwicklung in der Eingliederungshilfe

Es besteht allerdings keine übergeordnete Gesamtstrategie mit Blick auf die Gesamtverwaltung.

Mit dem Sozialraummonitoring des Rheinisch-Bergischen Kreises steht dem Jugendamt ein gutes Planungsinstrument für die strategische Steuerung zur Verfügung. Die strategische Steuerung kann noch ergänzt werden, wenn das Jugendamt bessere Auswertungsmöglichkeiten über die neu geplante Jugendamtssoftware erlangt. Das Jugendamt arbeitet zwar bereits mit einer Software, diese ist aber veraltet und wird vom Anbieter nicht mehr unterstützt. Deshalb ist die Einführung einer neuen Fachsoftware beabsichtigt.

Mit der Einführung der neuen Software sollten relevante Hilfearten ausgewertet und auf die gebildeten Wohnplätze bezogen werden. So können Problemlagen insgesamt verortet werden. Es sollten Ziele und Maßnahmen entwickelt werden, die dabei helfen, Hilfen zur Erziehung zu vermeiden oder zumindest den Aufwand hierfür zu reduzieren. Hierbei müssen Verwaltungsführung und Politik gemeinsam entscheiden, welche Maßnahmen mit dem damit verbundenen Ressourceneinsatz sinnvoll erscheinen, um das gesetzte Ziel zu erreichen.

Ob und in welchem Umfang die Maßnahmen greifen, sollte wiederum daran gemessen werden, ob Leistungen der Hilfen zur Erziehung langfristig im Zeitvergleich reduziert werden können. Gemeint ist dabei nicht, dass das Jugendamt im individuellen Einzelfall von den bisherigen qualitativen Anforderungen abweichen soll, um Kosten zu sparen. Es geht in diesem Zusammenhang um übergeordnete Strategien, die grundsätzlich dabei helfen sollen, Hilfen zur Erziehung zu verringern.

Darüber hinaus sollten die Hilfen zur Erziehung auch in die Quartiersarbeit der Stadt Bergisch Gladbach einbezogen werden. Auch hier können Hintergrundinformationen zu der Anzahl und der Art der gewährten Hilfen Aufschluss darüber geben, welche Maßnahmen aus Sicht des Jugendamtes im Rahmen der Quartiersentwicklung sinnvoll sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine Gesamtstrategie erarbeiten, die dabei helfen soll, die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung zu verringern. Hierzu müssen Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung transparent gemacht und Entscheidungen über Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden. Im Zeitverlauf ist zu prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, Aufwendungen zu reduzieren.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Finanzcontrolling der Stadt Bergisch Gladbach bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets. Das Finanzcontrolling kann durch die Bildung von Kennzahlen und das Ableiten von konkreten Zielen und Maßnahmen noch weiter verbessert werden. Hierdurch wird die strategische Steuerung unterstützt.

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

Das Finanzcontrolling ist in der **Stadt Bergisch Gladbach** derzeit im Aufbau. Zum Prüfzeitpunkt war noch keine separate Stelle bzw. Stellenanteil für das Finanzcontrolling eingerichtet. Eine Stellenbeschreibung für den Bereich „Finanzen, Monitoring, Reporting“ ist aber bereits angefertigt worden und soll in den Stellenplan 2023 einfließen. Derzeit erfolgt ein monatliches Controlling in gemeinsamer Besprechung der Abteilungsleitung 5-51 und der Sachgebietsleitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu). Hierfür erstellt die Sachgebietsleitung WiJu einen Soll-Ist-Vergleich der Aufwendungen einzelner Hilfearten. Hieran werden Abweichungen deutlich; allerdings werden bislang keine strategischen Handlungsansätze hieraus generiert.

Bei der Aufbereitung der Finanzdaten wird das Jugendamt derzeit nur unzureichend durch eine Jugendamtssoftware unterstützt. Die Software bietet zwar verschiedene Auswertungsmöglichkeiten, sie ist aber veraltet und wird vom Anbieter nicht mehr unterstützt bzw. aktualisiert. In die kostenpflichtige neue Version der Software können die bereits vorhandenen Daten nicht übernommen werden. Da es darüber hinaus in der Vergangenheit Probleme bei der Anwendung gab, hat sich die Stadt Bergisch Gladbach für die Anschaffung eines neuen Fachverfahrens entschieden. Hierfür sollen entsprechende Mittel in den Haushalt 2022/2023 eingestellt werden. In diesem Zusammenhang soll auch ein neuer Einstieg in das Thema Finanzcontrolling erfolgen.

Ein gutes Finanzcontrolling sollte gerade im Bereich der Hilfen zur Erziehung einen erhöhten Stellenwert haben. Die Stadt Bergisch Gladbach hat im interkommunalen Vergleich sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall (siehe Ziffer 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung). Daher ist es wichtig, zu wissen, wie sich die Aufwendungen innerhalb einzelner Hilfearten entwickeln. Um das herauszuarbeiten, sollten Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft und im Zeitvergleich ausgewertet und analysiert werden. Die Ergebnisse sollten für die Entscheidungsträger transparent aufbereitet und dargestellt werden. Hierfür eignet sich ein Berichtswesen, das jährlich fortgeschrieben wird. Die Kennzahlen geben den Entscheidungsträgern eine gute Grundlage, um

Prioritäten für Ziele und daraus resultierende Maßnahmen zu entwickeln. Nur so kann das Jugendamt frühzeitig gegensteuern. Ein sachgerechtes Finanzcontrolling erfordert allerdings zeitliche und personelle Ressourcen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach sollte das Finanzcontrolling intensivieren. Hierfür sollten eine gute Jugendamtssoftware und personelle Kapazitäten vorhanden sein. Einzelne Hilfearten sollten mittels Kennzahlen vertiefend analysiert werden. Die Kennzahlen sollten in einem Controlling-Bericht aufbereitet werden, um die Transparenz für die Entscheidungsträger zu erhöhen. So können gemeinsam konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen in Form einer Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickelt werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling ist bislang eher einzelfallbezogen ausgerichtet. Es fehlen übergreifende Auswertungen. Mit mehr Hintergrundwissen kann das Jugendamt frühzeitiger und genauer auf Bedarfe und Anforderungen reagieren.

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

Das Jugendamt **Bergisch Gladbach** hat eine Fachstelle für das Fachcontrolling eingerichtet. Die Fachstelle ist direkt der Abteilungsleitung unterstellt. Die Stelle ist derzeit noch im Aufbau bzw. in der Einarbeitung. Es sollen Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zur Qualitätskontrolle erfolgen. Auch die Wirksamkeit der Hilfen soll bewertet werden. Hierfür ist das Instrument der Fallwerkstatt geplant. Die Fallwerkstatt beschäftigt sich unter fachlichen Gesichtspunkten regelmäßig mit besonders gut oder schlecht gelaufenen abgeschlossenen Fällen. Ziel ist es, Hinweise für eine fachlich gute Fallsteuerung herauszufiltern. Die Fallwerkstatt setzt sich aus der fallführenden Fachkraft, der Leitungsebene und eventuellen externen Fallbeteiligten zusammen. Sie ist für die Abteilung 5-51 bereits konzeptioniert, konnte aber nach Angaben des Jugendamtes bislang aufgrund der personellen Situation noch nicht etabliert werden.

Seit Anfang 2022 werden die Fallzahlen innerhalb einzelner Hilfearten jeweils zum Ende des Monats ausgewertet. Das soll die Steuerung intensivieren und dabei helfen, die Stellenausstattung besser zu steuern.

Wichtig ist in Zusammenhang mit der Erfassung der Hilfearten auch eine fallübergreifende Auswertung. Das Jugendamt sollte die Daten über die Hilfen sozialraumbezogen sammeln und auswerten. Hierfür sind entsprechende Auswertungsmöglichkeiten über die Jugendamtssoftware erforderlich. Die Ergebnisse können für die bedarfsgerechte Ausgestaltung präventiver Maßnahmen genutzt werden. Sie können aber auch in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen. Notwendige Anforderungen an die Bedarfslagen können konkreter benannt und Maßnahmen ggfs. bedarfsgerechter gestaltet werden. Das erhöht die Wirksamkeit und verkürzt bestenfalls die Dauer der Leistungsgewährung.

Auch die Auswertungen zu den einzelnen Leistungsanbietern könnten intensiviert werden. So geben beispielsweise trägerbezogene Auswertungen zur Dauer der Hilfestellung, Anzahl der Fachleistungsstunden, Zielerreichungsgrad, Gründe für die Beendigung von Hilfen, etc. zusätzliche Hinweise für den Austausch mit den Trägern.

Fach- und Finanzcontrolling sollten eng miteinander verknüpft werden. Die fachlichen Entscheidungen haben direkten Einfluss auf den Aufwand der Hilfen zur Erziehung. Eine entsprechende Kooperationsstruktur ist nach Angaben des Jugendamtes im Aufbau und soll mit der Einführung der neuen Fachsoftware vervollständigt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling intensivieren, indem übergreifende Auswertungen aus der Jugendamtssoftware generiert werden. Bedarfslagen und notwendige Anforderungen werden so transparenter. Die Steuerung wird intensiviert.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat Kernprozesse für die Arbeit definiert, die übergeordnete Abläufe und Prozesse darstellen. Die Kernprozesse können noch um relevante Hilfearten ergänzt werden.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Bergisch Gladbach** stellt einheitliche Standards durch Dienst- und Arbeitsanweisungen, Formularvorlagen, Checklisten und Dokumentationen sicher. Sicherheit für die einheitliche Erfassung gibt auch die Jugendamtssoftware, die künftig allerdings durch ein neues Fachverfahren ersetzt wird.

Darüber hinaus hat das Jugendamt mit Hilfe einer externen Beratung elf Kernprozesse für einzelne Aufgaben definiert. Die Hilfen zur Erziehung sind im Kernprozess 5 beschrieben³⁸. Der Prozess stellt die jeweiligen Aktivitäten dar und legt Zeitanteile hierfür fest. Darüber hinaus sind Prozessbeteiligte und Schnittstellen benannt. Erforderliche Dokumente und Informationsquellen

³⁸ Stadt Bergisch Gladbach, Kernprozess 5 – Hilfe zur Erziehung, Seite 62, Stand: Februar 2020

sind hinterlegt. Der Kernprozess gilt - mit Ausnahme der Eingliederungshilfen – für alle erzieherischen Hilfen. Zusätzlich zu den textlichen Ausführungen hat das Jugendamt auch visuelle Ablaufschemata entwickelt, die Fristen und Abläufe auf einen Blick verdeutlichen³⁹.

Für die Eingliederungshilfen ist ein separater Kernprozess erstellt worden⁴⁰. Darüber hinaus hat das Jugendamt auch für den Pflegekinderdienst eine eigene Konzeption erstellt⁴¹. Die Konzeption stammt aus dem Jahr 2009 und wird nach Angaben des Jugendamtes derzeit überarbeitet.

→ **Empfehlung**

Da die einzelnen Hilfearten teilweise unterschiedliche Abläufe erfordern, sollte das Jugendamt für weitere wesentliche relevante Hilfearten eigene Teilprozesse definieren. Das gilt insbesondere für die Heimunterbringung, die Hilfen für junge Volljährige, die Sozialpädagogische Familienhilfe sowie die Vollzeitpflege. Hierdurch werden die individuellen Abläufe in einem einheitlichen Schema verdeutlicht.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Abläufe zum Hilfeplanverfahren hat das Jugendamt in einem Kernprozess definiert. Die Abläufe sind klar und übersichtlich dargestellt. Das schafft Transparenz und gibt Sicherheit in der Bearbeitung.

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.*

³⁹ Stadt Bergisch Gladbach, Kernprozess 5 – Flowchart, §§ 27 ff. SGB VIII – Hilfe zur Erziehung

⁴⁰ Stadt Bergisch Gladbach, Kernprozess 9 – Eingliederungshilfe, Seite 160 ff., Stand: April 2020

⁴¹ Konzeption Pflegekinderdienst der Stadt Bergisch Gladbach, Stand November 2009

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

Die Tätigkeiten der Hilfeplanung sind in **Bergisch Gladbach** im Kernprozess 5 der Verfahrensstandards des Jugendamtes festgelegt⁴².

Die Kontaktaufnahme erfolgt zeitnah und bei Krisen (z.B. Kinderschutzfällen) umgehend. Hierbei erfolgt ein enger Austausch mit den Personensorgeberechtigten und den Kindern bzw. Jugendlichen/Volljährigen.

Die geeignete Hilfe und der passende Leistungserbringer werden im Rahmen der Fallbesprechung im kollegialen Team festgelegt. Im kollegialen Team kommen mindestens vier Teammitglieder (Fachkräfte und Sachgebietsleitung) zusammen, um über die jeweiligen Fälle zu beraten. Erforderliche Beteiligte werden einbezogen. Allerdings nimmt die WiJu nicht an der kollegialen Beratung teil. Hierzu wird im nachfolgenden Berichtsteil (4.5.1.2 Fallsteuerung) eine Empfehlung ausgesprochen. Die Ergebnisse der Fallbesprechung werden dokumentiert.

Die Hilfeplanung erfolgt mit den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen anhand von konkreten Zielsetzungen. Die Ziele werden gemeinsam nach SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminiert) festgelegt. Bei Bedarf erbringt das Jugendamt ergänzende und unterstützende Hilfen zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.

Die Einhaltung der Vereinbarungen, Ziele und Termine überprüft die fallverantwortliche Fachkraft regelmäßig und zeitnah in Kooperation mit der Sachgebietsleitung. Bei stationären Hilfen werden mögliche Optionen zur Rückkehr in die Herkunftsfamilie geprüft. Auch hier besteht die Verpflichtung zu einer entsprechenden Dokumentation.

⁴² Stadt Bergisch Gladbach, Stand: Februar 2020, Kernprozess 5 – Hilfe zur Erziehung, Seite 68ff.

Zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie musste der Turnus der Hilfeplanung teilweise von einem halben Jahr auf ein Jahr verlängert werden, weil es nach Aussage des Jugendamtes starke Einschränkungen durch Personalmangel gab.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Fallsteuerung der Stadt Bergisch Gladbach kann noch weiter intensiviert werden. Das kann dabei helfen, Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zu reduzieren.

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

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

Die Erstkontakte erfolgen in **Bergisch Gladbach** über die Erstberatungsstelle (EBS). Im Rahmen des Erstkontaktes werden die Anliegen der Kontaktperson soweit geklärt, dass die zielgerichtete Vermittlung an die zuständige Stelle innerhalb oder außerhalb des Jugendamtes möglich ist⁴³.

Die Zugangssteuerung ist in Bergisch Gladbach im Rahmen des Falleingangsmanagements geregelt. Das Falleingangsmanagement ist Teil der Aufgaben der Sachgebietsleitung. Es wird für eine homogene Fallbelastung und eine Fallverteilung nach Schwerpunkten und Interessensgebieten gesorgt.

Um Zuständigkeiten und Kostenerstattungsansprüche zu prüfen, wird die WiJu frühzeitig in die Prozesse eingebunden. Sie nimmt aber nicht an der kollegialen Beratung teil. Eine Teilnahme an der Fallbesprechung sollte zukünftig bei kostenintensiven Hilfen ins Auge gefasst werden. Eine verstärkte Betrachtung wirtschaftlicher Aspekte kann dazu beitragen, die vergleichsweise

⁴³ Stadt Bergisch Gladbach, Kernprozess 1 – Falleingang, TP 1.1 Erstkontakt über Erstberatungsstelle (EBS), Stand April 2020

hohen Aufwendungen je Helfefall in Bergisch Gladbach zu senken (siehe Ziffer 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung).

→ **Empfehlung**

Um die wirtschaftlichen Aspekte der Leistungsgewährung zu verstärken, sollte die wirtschaftliche Jugendhilfe zumindest bei kostenintensiven Hilfen stärker in die Beratungsprozesse eingebunden werden.

Passende Leistungsanbieter werden von der fallführenden Fachkraft ermittelt. Für die Auswahl steht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über das Softwareprogramm ein Anbieterverzeichnis zur Verfügung. Allerdings sind hierin nur regionale Anbieter aufgeführt und das Verzeichnis bezieht sich in erster Linie auf die ambulanten Träger. Das Anbieterverzeichnis ist zum Zeitpunkt der Prüfung hinsichtlich der Struktur und des Inhaltes evaluiert worden. Die digitale Angebotsstruktur soll besser aufgebaut werden und es ist ein Ausbau der Bereiche Leistung, Qualität und Entgelt geplant.

→ **Empfehlung**

Bei dem Ausbau des Anbieterverzeichnisses sollte das Jugendamt auch überregionale Anbieter berücksichtigen. Insbesondere im stationären Bereich ist das wichtig, um die Wettbewerbssituation zu fördern.

Auch die Erfahrungswerte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den Leistungsanbietern (beispielsweise zur Zusammenarbeit, zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, etc.) sollten künftig in dem Anbieterverzeichnis hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Aufnahme der Erfahrungswerte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das Anbieterverzeichnis ist wichtig, um Klassifizierungen der Träger durchzuführen. Die Beurteilungen können darüber hinaus für die Gespräche zur Qualitätsentwicklung mit den Trägern verwendet werden. In Zusammenhang mit dem übergeordneten Fachcontrolling kann sich das Jugendamt so ein Gesamtbild über die Qualität und die Effizienz der Träger machen.

Die Leistungsbewertung kann im stationären Bereich beispielsweise in Zusammenhang mit der geplanten Evaluation der Hilfen mit den Trägern (siehe Ziffer 4.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII) erfolgen.

Die Entscheidung über den geeigneten Anbieter wird in der Fallkonferenz getroffen. Die Auswahl erfolgt nach Passgenauigkeit, vorhandenen Kapazitäten und Wirtschaftlichkeit. Letztverantwortlich ist die fallführende Fachkraft. Ambulante Hilfen werden bevorzugt.

Eine kontinuierliche Begleitung der Hilfeempfänger ist sichergestellt. Beratungen erfolgen sowohl zu Beginn der Hilfestellung als auch im Rahmen der Hilfeplanüberprüfung und der Abschlussberatung. Bei Bedarf wird auch Hilfestellung bei der Überleitung in andere Hilfesysteme gewährleistet. Um Abbrüchen von Hilfen vorzubeugen, setzt das Jugendamt auf eine gute Hilfeplanung im Vorfeld und eine Fallrevison im Fallteam. Der Hilfebedarf wird im Verlauf einer Hilfe überprüft und sofern erforderlich angepasst. Bei stationären Hilfen sind Themenfelder wie Vernetzung und Rückführung in den jeweiligen Konzepten der freien Träger hinterlegt.

Auch in der Corona-Pandemie sind notwendige Inaugenscheinnahmen von Kindern und Jugendlichen durchgeführt worden. Kontakte finden nach Möglichkeit im Freien statt. Das hat

dazu geführt, dass Veränderungen in der Fallsteuerung (Fallzugang, Hilfeplanfortschreibung, Laufzeiten) nach Aussage des Jugendamtes bislang kaum spürbar sind. Allerdings leidet die Beratungsarbeit unter der Pandemie. Beratungen werden nach Möglichkeit verschoben, wenn sie nicht digital möglich sind. In dringenden Fällen finden aber auch hier persönliche Kontakte - in der Regel im Freien - statt. Das Jugendamt hat insbesondere an den Standards zur Feststellung einer möglichen Kindeswohlgefährdung festgehalten.

Eine Hilfeplanfortschreibung erfolgt grundsätzlich alle sechs Monate. Die Frist wird bei Bedarf im Einzelfall verlängert oder verkürzt.

Zur Hilfeplanfortschreibung wird durch den Leistungserbringer ein Entwicklungsbericht erstellt. Der Bericht nimmt Bezug auf die Vereinbarungen aus dem letzten Hilfeplangespräch und beschreibt die Entwicklungen sowie die aktuelle Situation. Das bildet die Basis für das weitere Hilfeplangespräch. Mögliche Veränderungen der Hilfe in Art und Umfang werden unter Vorbehalt vereinbart und protokolliert. Diese werden im Anschluss an die Hilfeplanfortschreibung mit der Sachgebietsleitung und der WiJu erörtert. Das Ergebnis wird anschließend dem Leistungserbringer mitgeteilt.

Darüber hinaus erstellen die Träger monatliche Fachleistungsstundennachweise nach Vorgabe des Jugendamtes. Die fallführende Fachkraft prüft die zeitgemäße Einhaltung der Zielvereinbarungen und die Rechnungen der Leistungsanbieter. Darüber hinaus werden die Rechnungen auch durch die Rechnungsstelle der WiJu überprüft.

Entscheidungen über eine Reduzierung von Leistungen erfolgen immer fallbezogen im Hinblick auf die Zielsetzung des Hilfeplanes. Losgelöst von der Hilfeplanung gibt es keine standardisierte Reduzierung. In der Regel werden Stundenkontingente gewährt. Es erfolgt keine wöchentliche Aufteilung der Fachleistungsstunden. Hilfen werden zunächst längstens für ein Jahr bewilligt (mit Ausnahme stationärer Unterbringung mit dauerhafter Lebensperspektive).

Das Jugendamt sollte eine Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden in Erwägung ziehen. Hierbei sind die Obergrenzen zunächst nicht als Einschränkung des individuellen Bedarfes zu sehen. Wenn der Bedarf im Einzelfall erforderlich ist, muss aber eine gesonderte Begründung erfolgen, die wiederum den Blick für die Wirtschaftlichkeit der Hilfe schärft. Auch das ist ein weiteres Instrument, das dazu beitragen kann, die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Helfefall in Bergisch Gladbach zu senken (siehe Ziffer 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung).

→ **Empfehlung**

Eine Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden oder Laufzeiten innerhalb einzelner Hilfearten kann sinnvoll sein, um eine zusätzliche Kontrolle für die Wirtschaftlichkeit von Hilfen einzurichten.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach erzielt – u.a. bedingt durch einen geringeren Anteil an UMA und damit verbundenen Landeszuweisungen sowie weniger Kostenerstattungsfällen im Bereich der Vollzeitpflege – geringere Kostenerstattungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

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 Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen und Kostenbeiträgen gehört zum Aufgabenbereich der WiJu. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WiJu arbeiten in **Bergisch Gladbach** nach Buchstabenaufteilung. Die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit findet in jedem Fall zwingend vor Hilfebewilligung statt. In Zweifelsfällen wird das Team und/oder die Sachgebietsleitung hinzugezogen. Die Hilfeplanfälle werden regelmäßig auf zuständigkeitsrelevante Aspekte hin kontrolliert.

Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft. Kostenrechnungen werden regelmäßig halbjährlich erstellt. Mit der Kostenrechnung wird eine Forderungssollstellung generiert, die von der Stadtkasse überwacht wird.

Prozessbeschreibungen für die Abläufe der WiJu sind zum Prüfzeitpunkt erstellt worden. Das ist wichtig, um Abläufe transparent und Fristen deutlich zu machen.

Das Jugendamt Bergisch Gladbach hat einen geringeren Anteil an UMA bei den Hilfefällen, für die Kostenerstattungen geleistet werden. Der Anteil der UMA liegt in Bergisch Gladbach mit 1,60 Prozent im ersten Viertelwert der Vergleichsstädte. Darüber hinaus hat das Jugendamt im Vergleich zu anderen Städten auch einen geringen Anteil an Kostenerstattungsfällen bei der Vollzeitpflege. Der Anteil liegt mit rund 31 Prozent ebenfalls im ersten Viertelwert. Hierdurch erzielt Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich nur wenig Kostenerstattungen:

Kostenerstattung je Hilfefall 2020 in Euro

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattung je Hilfefall in Euro	1.982	1.887	3.950	5.052	5.367	7.406	14

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach hat bislang noch keine differenzierten Prozesskontrollen eingerichtet. Implizierte Kontrollmöglichkeiten sollen künftig in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Darüber hinaus sind auch prozessunabhängige Kontrollen erforderlich.

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.

Im Jugendamt der **Stadt Bergisch Gladbach** gibt es bislang noch kein schriftlich fixiertes internes Kontrollsystem. Für einzelne Teilprozesse sind aber Prozesskontrollen vorgegeben (z.B. durch Gegenzeichnung von Leitungskräften). Diese sind allerdings in erster Linie einzelfallbezogen ausgerichtet. Beispielsweise wird die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards durch die Sachgebietsleitungen und die Abteilungsleitung im Rahmen der Hilfeplanung überprüft.

Verstärkte prozessintegrierte Kontrollen (z.B. automatisierte Wiedervorlage, Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes, Erreichung der Altersgrenze, etc.) sind mit der Einrichtung der neuen Fachsoftware geplant. Damit wird gewährleistet, dass wichtige Fristen und Erinnerungen auch im Vertretungsfall eingehalten werden.

Prozessunabhängige Kontrollen durch Führungspersonen finden derzeit nicht statt. Im Rahmen der neuen Fachsoftware sollte sichergestellt werden, dass die Leitungskräfte Zugriff auf alle relevanten Vorgänge und Unterlagen haben, damit Akteneinsichten vorgenommen werden können. Eine regelmäßige stichprobenhafte Überprüfung von Fällen ist sinnvoll, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Sicherheit in der Fallbearbeitung zu geben. Die Ergebnisse sollten dokumentiert und aufbereitet werden. Die Ergebnisse sollten im Dialog mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besprochen werden. Übergreifende Feststellungen sollten darüber hinaus generalisiert und in Dienstbesprechungen thematisiert und aufgearbeitet werden.

Zusätzlich zu den einzelfallbezogenen Prozesskontrollen sollte das Jugendamt Prozesse auch in Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling genauer analysieren. Auffällige Entwicklungen bei der Falldichte oder den Aufwendungen innerhalb einzelner Hilfearten sollten zum Anlass genommen werden, die jeweiligen Abläufe genauer zu prüfen. Besonders kostenintensive Hilfen sollten regulär turnusmäßig überprüft werden, um die hohen Aufwendungen je Hilfefall in Bergisch Gladbach zu reduzieren (siehe Ziffer 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung).

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte prozessunabhängige Kontrollen einrichten. Hierzu sollten entsprechende Vorgaben generiert werden. Zusätzlich zu der einzelfallbezogenen Betrachtung sollten die Prozesskontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden. Das verbessert die Steuerung und hilft bestenfalls dabei, Aufwendungen zu reduzieren.

3.6 Personaleinsatz

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

- Das Jugendamt hat eine eigene Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst und die Wirtschaftliche Jugendhilfe erarbeitet. Richtwerte für die Bearbeitung sind vorgegeben. Die Personalbedarfsplanung ist vorausschauend ausgerichtet, wird aber durch eine hohe Fluktuation beeinträchtigt.

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.

Im Rahmen der Haushaltsplanungen werden die erforderlichen Personalressourcen bei der **Stadt Bergisch Gladbach** nach den vorhandenen Möglichkeiten vorausschauend berücksichtigt.

Das Jugendamt verfügt sowohl über eine Personalbemessung für den ASD (incl. Eingliederungshilfe und Pflegekinderdienst) als auch für die WiJu. Die Bemessung ist auf Basis der definierten Kernprozesse durchgeführt worden. Es sind individuelle Richtwerte für die Fallbearbeitung festgelegt worden, die regelmäßig überprüft und angepasst werden.

Im ASD erfolgt ein permanenter Soll/Ist-Abgleich der Personalausstattung durch die Amtsleitung und den Zentralen Dienst. Obwohl die Personalbedarfsplanung geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt und vakante Stellen sofort wiederbesetzt werden, gibt es nach Angaben des Jugendamtes in den letzten drei Jahren eine permanente Unterdeckung mehrerer Stellen. Die häufigen Personalwechsel machen sich nach Aussage des Jugendamtes in der Form bemerkbar, dass teilweise kaum Kontinuität in der Fallbearbeitung gegeben ist. Das führt dazu, dass Akten, Familien und Kooperationspartner immer wieder neu kennengelernt werden müssen. Das beeinträchtigt die Fallsteuerung und hat nach Angaben des Jugendamtes Auswirkungen auf die Quantität und die Qualität der Fallbearbeitung. Insbesondere auch die Vielzahl der Wechsel auf Abteilungsleiterbene hat in der Vergangenheit die Umsetzung von Verfahrensstandards und die kontinuierliche Prozessbegleitung erschwert.

Um die Arbeit attraktiv zu gestalten, bietet die Stadt Bergisch Gladbach verschiedene Möglichkeiten. Neben unbefristeten Beschäftigungen wird Homeoffice angeboten und es gibt einen Fahrzeugpool für die Abteilung. Darüber hinaus ist die Ausstattung mit mobilen Endgeräten in Planung. Das Falleingangsmanagement sorgt für eine homogene Fallbelastung und eine Fallverteilung nach Schwerpunkten und Interessensgebieten. Für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es ein Einarbeitungskonzept und Einarbeitungsmappen. Selbstbestimmung, Mitwirkung und Fortbildungsmöglichkeiten stehen im Fokus. Ein Qualifizierungskonzept ist vorhanden. Teilzeitwünsche werden möglichst individuell hinsichtlich Stundenzahl und Lage der Arbeitszeit berücksichtigt.

Für den ASD ist aufgrund der vielen Personalwechsel eine Besetzung zu 115 Prozent geplant, um Fluktuationen und Langzeiterkrankungen aufzufangen. Auch in Bergisch Gladbach ist der Fachkräftemangel deutlich zu spüren. Nach Aussage des Jugendamtes gibt es erhebliche Probleme bei der Nachbesetzung. Um Vakanzen aufzufangen sind Entlastungsmaßnahmen vorbereitet. Sie werden der Situation angemessen jeweils in Kraft gesetzt und beendet. Beispielsweise gibt es u.a. Vorgaben dazu, welche Fälle bei Rückständen priorisiert zu bearbeiten sind. Die Verantwortung hierfür liegt bei der Sachgebietsleitung.

In der WiJu erfolgt der Soll/Ist-Abgleich der Stellenbesetzung anlassbezogen. Hier stimmen nach Aussage des Jugendamtes Soll und Ist der Personalausstattung in den letzten Jahren überein.

Die gpaNRW vergleicht nachfolgend den Personaleinsatz im ASD und in der WiJu interkommunal. Hierbei 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

- Der Leistungswert der Fallbearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst liegt in Bergisch Gladbach unter dem gpa-Richtwert. Das Jugendamt positioniert sich im interkommunalen Vergleich bei dem Viertel der Städte mit einem niedrigeren Leistungswert.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des ASD beeinflussen durch die Steuerung ihrer Fälle maßgeblich den Aufwand des Jugendamtes. Deshalb sollte das Jugendamt über einen angemessenen Personalbestand verfügen, um die Hilfeplanfälle schnell und effektiv zu bearbeiten.

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 Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile von 50 Prozent für die Hilfeplanung einschließlich Aufgaben im Bereich des Kinderschutzes und für Inobhutnahmen. 30 Prozent der Tätigkeiten entfallen auf präventive Aufgaben – insbesondere Beratungsleistungen. Für Verwaltungstätigkeiten werden zehn Prozent der Arbeitszeitanteile eingeplant sowie weitere zehn Prozent für einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

In 2020 belief sich der Personaleinsatz im Bereich des ASD bei der **Stadt Bergisch Gladbach** auf insgesamt 23,90 Vollzeit-Stellen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	26	18	27	30	32	49	16

Die Stadt Bergisch Gladbach positioniert sich bei dem Viertel der Städte mit einem niedrigeren Leistungswert. Der Personalschlüssel ist 2020 im Vergleich zum Vorjahr verringert worden. In 2019 waren im ASD noch 26,60 Vollzeit-Stellen im Einsatz. Wie im vorherigen Kapitel 3.4 „Personaleinsatz“ beschrieben, verfügt das Jugendamt über eine Personalbedarfsbemessung. Die Ergebnisse der Bemessung sind spezifisch auf die Situation im ASD der Stadt Bergisch Gladbach abgestimmt und gehen einer Richtwert-Betrachtung vor.

Bei der Betrachtung der Personalausstattung ist auch zu berücksichtigen, dass Bergisch Gladbach vergleichsweise viele Meldungen im Bereich Kinderschutz nach § 8a SGB VIII verzeichnet. Die Zahl der Meldungen liegt 2020 mit 23 Meldungen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren am dritten Viertelwert. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei 15 Meldungen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Hierbei ist der Anteil der Meldungen, die in ein Hilfeplanverfahren übergehen mit rund 39 Prozent im Vergleich ebenfalls erhöht. Der Median liegt hier bei 27 Prozent.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- Das Jugendamt Bergisch Gladbach stellt bei der Leistungskennzahl für die Fallbearbeitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im interkommunalen Vergleich bislang den niedrigsten Leistungswert.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Der Personalschlüssel sollte ausreichend sein, um Zuständigkeiten zeitnah zu prüfen und Kostenerstattungen konsequent zu verfolgen. Für die Stellenausstattung der WiJu hat die gpaNRW ebenfalls einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die WiJu ist in **Bergisch Gladbach** als eigenes Sachgebiet (5-515 Verwaltung) innerhalb der Abteilung 5-51 organisiert. In 2020 hatte das Jugendamt 8,10 Beschäftigte in der WiJu im Einsatz.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	75	75	110	143	169	233	16

Das Jugendamt Bergisch Gladbach bildet im interkommunalen Vergleich den niedrigsten Leistungswert ab. In der WiJu ist der Personalschlüssel 2020 im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls verringert worden. In 2019 waren noch 8,60 Vollzeit-Stellen im Einsatz. Auch hier hat die spezifische Personalbedarfsbemessung des Jugendamtes Vorrang vor einer Richtwert-Betrachtung. Dennoch ermöglicht der interkommunale Vergleich eine Standortbestimmung für das Jugendamt.

3.7 Leistungsgewährung

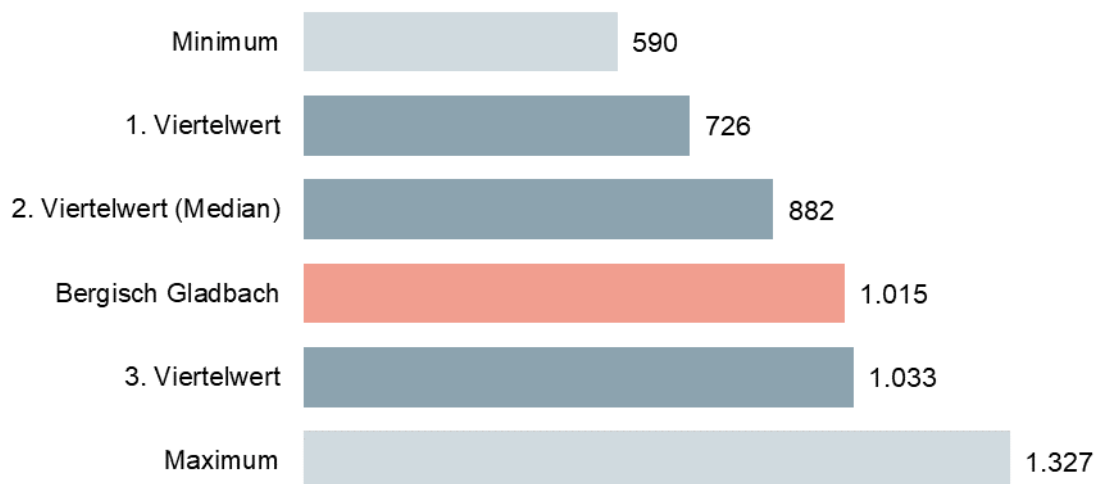
3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren liegt in Bergisch Gladbach über dem Median. Ein Grund hierfür sind insbesondere die geringen Erträge.

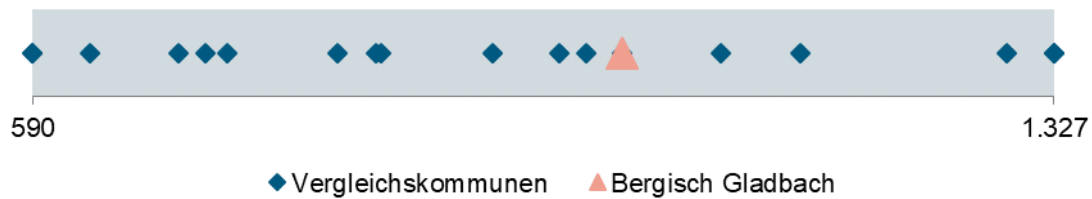
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jugendamt der **Stadt Bergisch Gladbach** hat einen höheren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Insbesondere die niedrige Ertragslage belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung:

Erträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2020

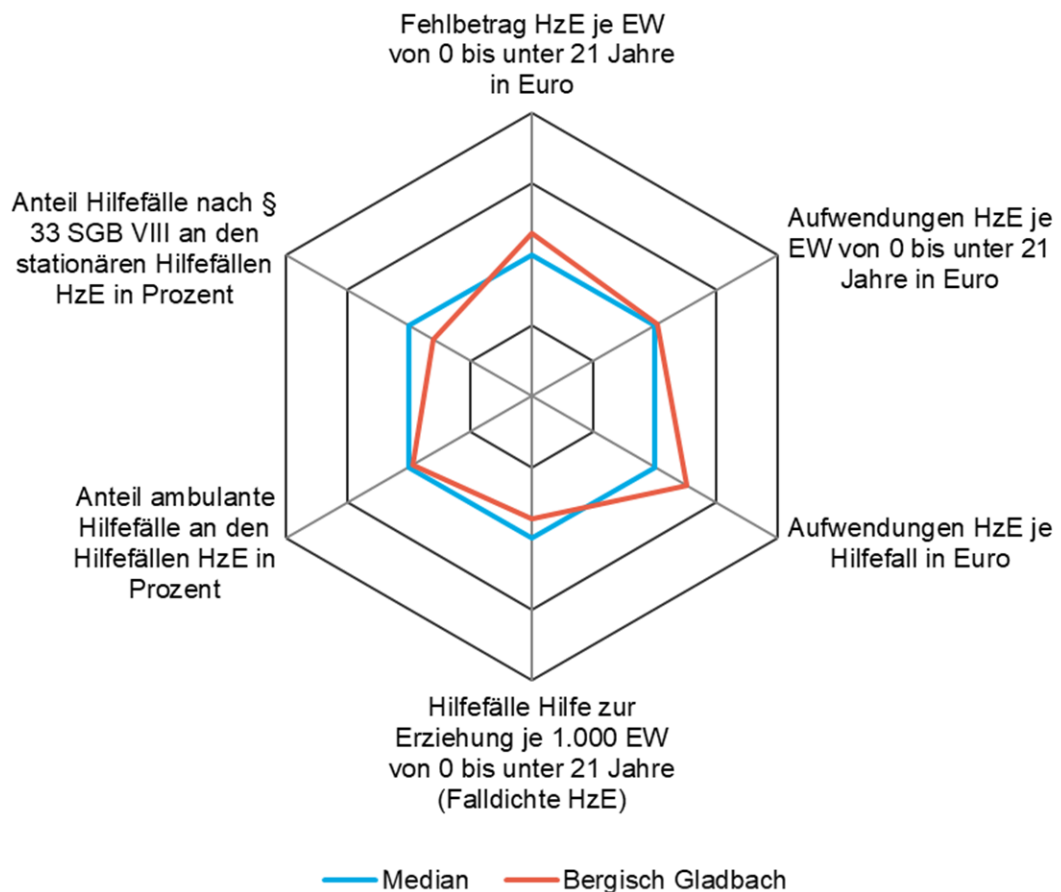
Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	90	90	132	173	215	460	14

- Das Jugendamt Bergisch Gladbach erzielt – trotz vergleichsweise guter struktureller Rahmenbedingungen (siehe Ziffer 4.3 Strukturen) - die niedrigsten Erträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Ursächlich hierfür sind auch die geringen Kostenerstattungen (siehe Ziffer 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche).

Im Vergleich zu 2019 steigt der Fehlbetrag an. 2019 lag der Fehlbetrag noch bei 937 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Ursächlich hierfür sind insbesondere steigende Transferaufwendungen an die freien Träger.

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.

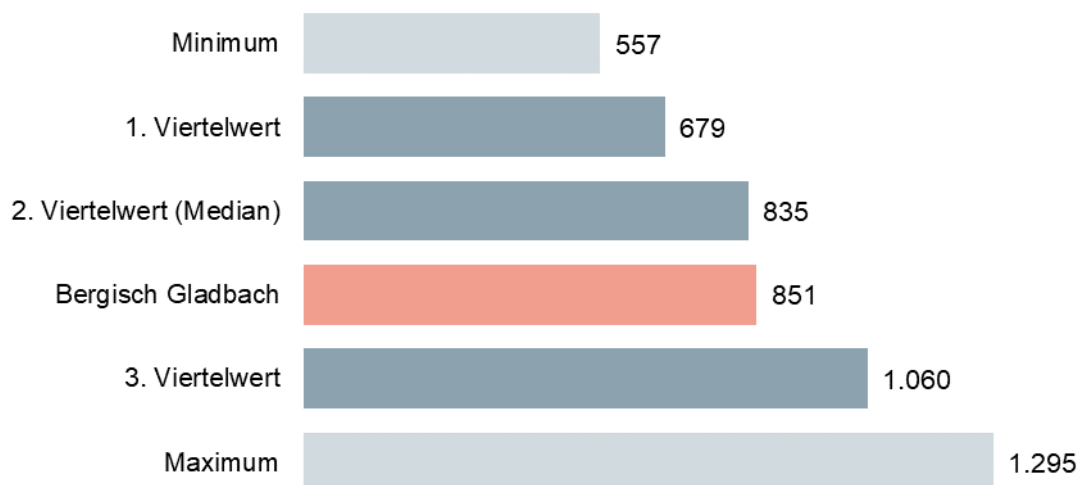
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Die Kennzahl betrachtet nur die Aufwandsseite; Kostenerstattungen werden hierbei nicht eingerechnet.

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 Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen in Bergisch Gladbach leicht über dem Median. Obwohl das Jugendamt deutlich mehr Aufwendungen je Hilfefall hat, sorgt die geringe Falldichte dafür, dass die Gesamtaufwendungen den Median nur leicht übersteigen.

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



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

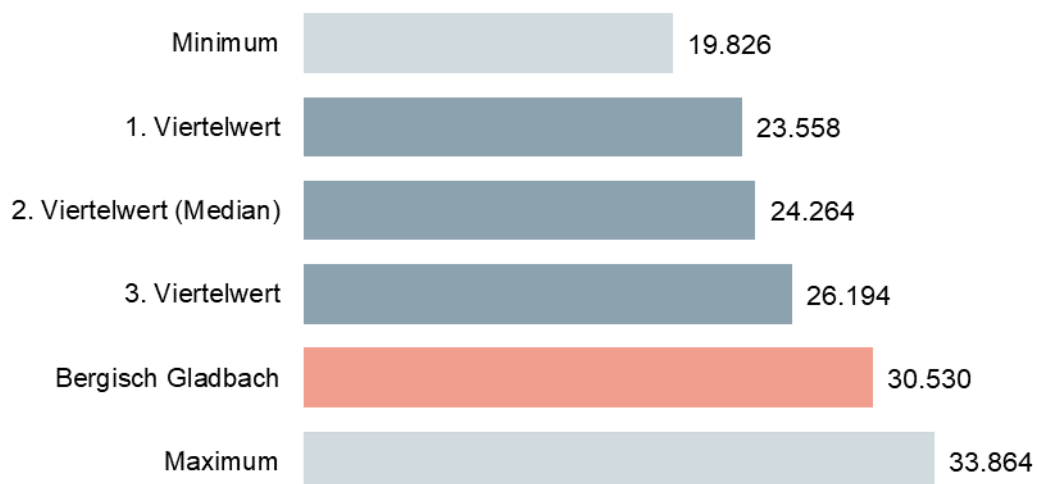


Das Jugendamt hat im Vergleich etwas mehr Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Hälfte der Vergleichsstädte. In 2019 lagen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre noch bei 773 Euro. Grund für die Erhöhung der Aufwendungen ist die steigende Falldichte (siehe Ziffer 4.7.1.4. Falldichte).

Um den steigenden Aufwendungen zu begegnen, hat die Stadt Bergisch Gladbach verschiedene Maßnahmen initiiert. Durch Verbesserungen in den Verfahrensstandards, bessere Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien Jugendhilfeträgern, Differenzierungen in der Organisation der Hilfen zur Erziehung, genauere Beschreibungen der Kernprozesse in den einzelnen Arbeitsgebieten und hieraus resultierende angepasste Personalbemessungen versucht die Stadt entsprechend gegenzusteuern.

Entscheidend für die weitere Beurteilung der Aufwendungen ist neben dem Einwohnerbezug auch die fallbezogene Betrachtung.

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020



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



Die Stadt Bergisch Gladbach gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

In 2019 lagen die Aufwendungen je Hilfefall noch bei 32.437 Euro. Die Aufwendungen konnten somit im Vergleich zum Vorjahr verringert werden. Grund hierfür sind bei steigender Falldichte mehr ambulante Hilfeplanfälle.

Die Aufwendungen je Hilfefall unterteilen sich 2020 wie folgt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.484	7.598	9.442	10.537	12.636	17.548	19
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	50.842	34.462	40.493	45.412	48.812	52.910	19

Die ambulanten Hilfen sind in Bergisch Gladbach vergleichsweise teuer. Bei der ambulanten Eingliederungshilfe und der sozialen Gruppenarbeit erzielt das Jugendamt im interkommunalen Vergleich Maximalwerte bei den Aufwendungen je Hilfefall. Bei den flexiblen erzieherischen Hilfen, der Erziehung in der Tagesgruppe und den ambulanten Aufwendungen für junge Volljährige positioniert sich Bergisch Gladbach jeweils über dem dritten Viertelwert. Nach Angaben des Jugendamtes ist der Fachkräftemangel in einzelnen Hilfen deutlich spürbar. Nicht immer stehen geeignete Fachkräfte in ausreichender Anzahl zur Verfügung. Eine Auswahl aus verschiedenen Trägern kann teilweise nur noch selten erfolgen. Insofern ist die Wettbewerbssituation eingeschränkt.

Auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind in Bergisch Gladbach sehr kostenintensiv. Das Jugendamt hat sowohl bei der Heimerziehung als auch bei den stationären Hilfen für junge Volljährige mehr Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es sind nur wenige stationäre Leistungsanbieter im Stadtgebiet vorhanden. Deshalb müssen die Hilfen überwiegend außerhalb von Bergisch Gladbach erbracht werden.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

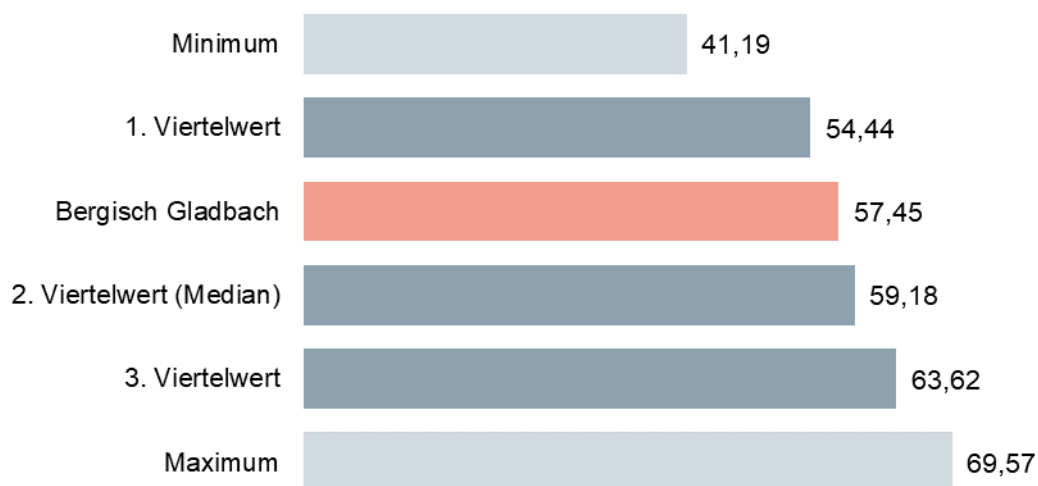
- Die Stadt Bergisch Gladbach hat bei niedriger Falldichte weniger ambulante Hilfen in der Betreuung. Der Anteil der ambulanten Hilfen erhöht sich zwar 2020 im Vergleich zum Vorjahr; allerdings steigt auch die Falldichte.

Ambulante Hilfen sind deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Deshalb sollte die strategische Zielsetzung darin bestehen, den Anteil ambulanter Hilfen bei stabiler oder bestenfalls sinkender Falldichte noch weiter auszubauen. Dadurch wird der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung entlastet.

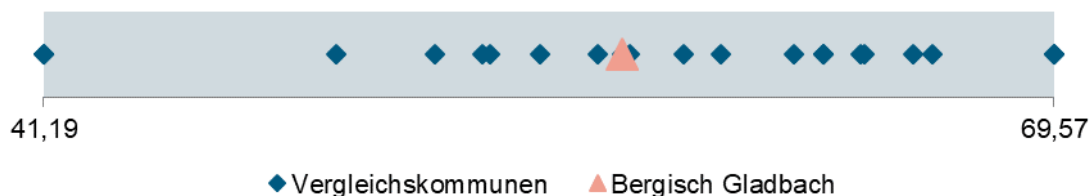
Grundsätzlich verfolgt die **Stadt Bergisch Gladbach** den Grundsatz „ambulant vor stationär“, sofern das aus fachlicher Sicht vertretbar ist. Die Hilfe muss immer angemessen und erforderlich sein.

In 2020 waren rund 351 der 611 Hilfeplanfälle der Stadt Bergisch Gladbach ambulante Hilfen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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



In 2019 lag der Anteil der ambulanten Hilfen noch bei rund 54 Prozent. Bei steigender Falldichte (siehe Ziffer 4.7.1.4 Falldichte) erhöht sich der Anteil der ambulanten Hilfen in 2020. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen positiv zu sehen, weil diese kostengünstiger sind. Allerdings sollte die Falldichte hierbei möglichst stabil gehalten werden.

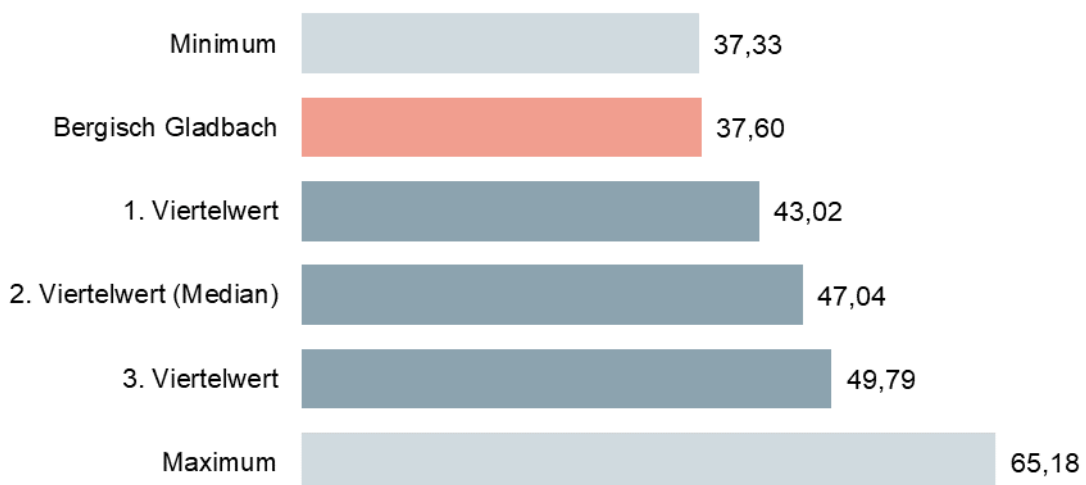
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Das Jugendamt kann den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen im Vergleich zur letzten Prüfung zwar ausbauen, liegt aber in dieser Prüfung immer noch sehr niedrig. Das erhöht die Aufwendungen je Hilfefall und belastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Insofern ist hier eine hohe Zielquote anzustreben, damit der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung entlastet wird.

In 2020 waren rund 98 der rund 260 stationären Hilfen der **Stadt Bergisch Gladbach** Vollzeitpflegefälle.

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



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



In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2014) hatte die Stadt Bergisch Gladbach mit einem Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen von rund 26 Prozent den Minimumwert im interkommunalen Vergleich. Das Jugendamt konnte das Angebot zwar zwischenzeitlich ausbauen, erzielt aber auch im jetzigen Vergleich den zweitniedrigsten Vergleichswert. Der niedrige Anteil führt zu höheren Aufwendungen je Hilfefall, weil andere stationäre Hilfen deutlich teurer sind als Fälle in Vollzeitpflege.

Weitere Ausführungen zur Vollzeitpflege folgen im weiteren Berichtsverlauf unter der Ziffer 3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII.

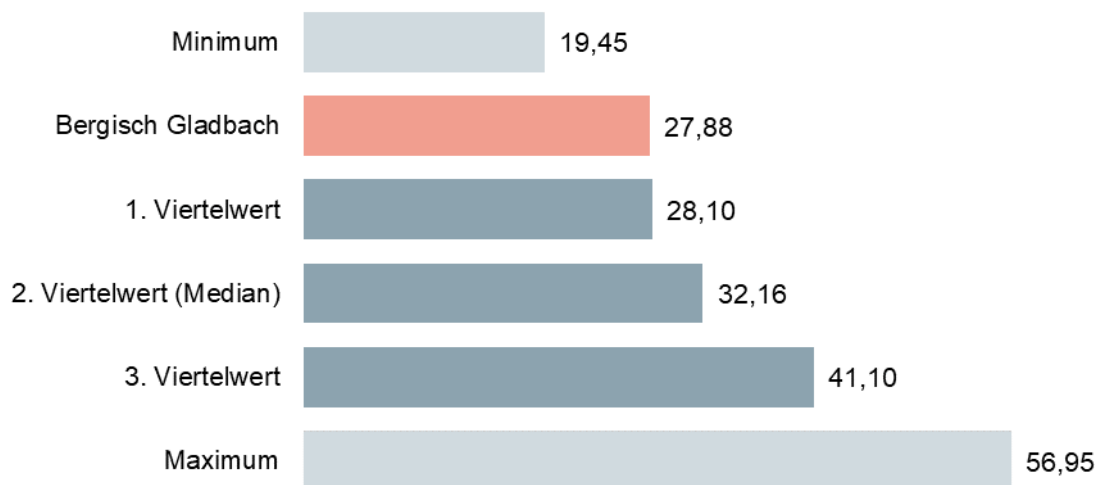
3.7.1.4 Falldichte

- Das Jugendamt Bergisch Gladbach gehört zu den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Falldichte. Die vergleichsweise geringe Falldichte entlastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

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

Die **Stadt Bergisch Gladbach** hat 2020 rund 611 Hilfeplanfälle.

Falldichte HzE 2020



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



Die Falldichte liegt deutlich unter dem Median. Das wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Die Falldichte steigt im Vergleich zu 2019 mit rund 24 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre an. Es kommen deutlich mehr ambulante Hilfen – insbesondere in der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der ambulanten Eingliederungshilfe - hinzu.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	282	351
Stationäre Hilfefälle	243	260
Hilfefälle gesamt	525	611

Die Hilfefälle steigen im ambulanten Bereich um 24 Prozent und im stationären Bereich um sieben Prozent an. Hierbei sind die UMA-Zahlen rückläufig.

Das ist nach Aussage des Jugendamtes auch auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung zeigen in 2020/2021 im Vergleich zu den Vorjahren eine deutliche Steigerung, die über das in den Vorjahren verzeichnete Maß hinausgeht. Beispielsweise haben sich auch die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung im Nachgang zu den Lockdowns erhöht.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

- Die Stadt Bergisch Gladbach hat 2020 Schwerpunkte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe gefolgt von der ambulanten Eingliederungshilfe, der Heimunterbringung und der Vollzeitpflege.

Die Hilfeplanfälle verteilen sich in der **Stadt Bergisch Gladbach** wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2020 (gerundet)	Anteil 2020 in Prozent
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	8	1,31
Erziehungsberatung § 28 – ambulant (mit Hilfeplanverfahren)	0	0,00
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	9	1,47
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	17	2,78
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 ambulant	144	23,57
Tagesgruppe § 32 – ambulant	11	1,80
Vollzeitpflege § 33 – stationär	90	14,73
Heimunterbringung § 34 – stationär	112	18,33
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – ambulant	1	0,16
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – stationär	0	0,00
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	135	22,09
Eingliederungshilfe § 35 a – stationär	16	2,62
Hilfen für junge Volljährige § 41 ambulant	26	4,26
Hilfen für junge Volljährige § 41 stationär	42	6,87
gesamt	611	100

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend Hilfearten mit einem prozentualen Anteil von über fünf Prozent differenziert im interkommunalen Vergleich.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Bei unterdurchschnittlicher aber stark gestiegener Falldichte hat das Jugendamt mehr Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe als die Vergleichsstädte. Zudem dauern die Hilfen länger an. Es ist eine Verstärkung der Kontrollmechanismen erforderlich.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Bergisch Gladbach** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Sozialpädagogische Familienhilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,57	2,60	6,04	7,73	10,46	14,30	17

In 2019 lag die Falldichte noch bei 4,72 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Während 2019 noch 104 Hilfefälle in der Betreuung waren sind es 2020 insgesamt bereits rund 144 Hilfefälle. Mögliche Ursachen für die Fallsteigerung können darin liegen, dass die Zahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen gestiegen ist und in Folge vermehrt Hilfen installiert werden. Darüber hinaus ist auch die Verfügbarkeit psychotherapeutischer Hilfen für Kinder und Familien in Bergisch Gladbach unzureichend. Ambulante Erziehungshilfen werden daher teilweise vorgeschaltet, um eine drohende Verschlechterung des Ist-Standes zu vermeiden.

Es werden im Schnitt sechs Fachleistungsstunden pro Woche geleistet. Die Hilfen dauern nach Aussage des Jugendamtes durchschnittlich zwei Jahre. Die konkrete Verweildauer wird vom Jugendamt derzeit aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der vorhandenen Software nicht erhoben. Die gpaNRW wertet im Vergleich Betreuungsdauern unter und über 18 Monate aus. Hiernach liegt der Median bei dem Anteil der Betreuungsdauer der Vergleichskommunen über 18 Monate bei 36 Prozent. 64 Prozent weisen eine Betreuungsdauer unter 18 Monate aus. Insofern hat Bergisch Gladbach hier im Schnitt mit 24 Monaten eine längere Verweildauer.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Verweildauer in der Sozialpädagogischen Familienhilfe möglichst trägerbezogen erfassen. Das gibt Anhaltspunkte für die Steuerung und die Qualitätsdialoge mit den Trägern. Durch eine enge Fallbegleitung wird ggfs. eine Verkürzung von Laufzeiten möglich.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.832	6.744	8.141	9.344	11.045	13.119	17

Nach Angaben des Jugendamtes ist die Wettbewerbssituation in Bergisch Gladbach eher schlecht. Es gibt nicht genug regionale Anbieter. Insofern ist der Einfluss des Jugendamtes in Bezug auf das Angebotsspektrum und die Entgeltverhandlungen eingeschränkt.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der steigenden Falldichte in Verbindung mit im Vergleich zum Median höheren Aufwendungen je Hilfefall sollte das Jugendamt die Sozialpädagogische Familienhilfe in die einzurichtenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufnehmen.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach hat eine niedrige Falldichte bei der Vollzeitpflege. Die Aufwendungen je Hilfsfall liegen unter dem Median. Das Angebot an Pflegefamilien ist nicht ausreichend. Für eine umfassende Rechtssicherheit ist eine verbindliche Festlegung der Verfahrensstandards erforderlich.

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 in Verbindung mit § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Das Jugendamt der **Stadt Bergisch Gladbach** setzt insgesamt drei Vollzeit-Stellen für den Pflegekinderdienst (PKD) ein. Der PKD ist für alle Verfahrensschritte zuständig (Hilfeplanung, Fallsteuerung, Fallbearbeitung und Entscheidungen). Zudem übernimmt der PKD die Akquise, Eignungsprüfung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien. Die Qualifizierung erfolgt in Form von intensiven themenspezifischen Fortbildungsmodulen über einen freien Träger. In 2020 werden 30 Fälle pro Vollzeit-Stelle betreut. Der Median der Vergleichsstädte liegt bei 31 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Für den Pflegekinderdienst hat das Jugendamt eine eigene Konzeption erstellt⁴⁴. Diese stammt aus dem Jahr 2009 und wird derzeit überarbeitet. Wann die überarbeitete Version in Echtbetrieb gehen kann, ist nach Aussage der Fachabteilung derzeit noch nicht absehbar. Es wird diesbezüglich auf die Empfehlung unter Ziffer 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards verwiesen, für die Abläufe des Pflegekinderdienstes einen eigenen Kern- bzw. Teilprozess zu generieren.

→ Empfehlung

Um eine nachprüfbare Rechtssicherheit in den Arbeitsschritten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter herbeizuführen, sollte die Überarbeitung der Konzeption bzw. das Überführen in einen Kern-/Teilprozess beschleunigt werden.

Die Eignungsprüfung erfolgt durch den PKD im Vier-Augen-Prinzip über mindestens vier Hausbesuchstermine, die themenspezifisch strukturiert sind. Standards zur Eignungsfeststellung sind vorhanden. Zum Zeitpunkt der Prüfung ist ein Schutzkonzept für Pflegekinder erarbeitet worden.

Die Teilnahme des PKD an den Fallteams, bei denen es um den Verbleib eines Hilfeempfängers bzw. einer Hilfeempfängerin geht, ist in Bergisch Gladbach verpflichtend.

⁴⁴ Konzeption Pflegekinderdienst der Stadt Bergisch Gladbach, Stand November 2009

Die Familiäre Bereitschaftspflege ist an freie Träger vergeben. Es stehen hierfür ca. 15 Familien im Jugendamtsbereich zur Verfügung. Die Verweildauer in Bereitschaftspflege beträgt durchschnittlich sechs bis acht Monate.

Es gibt kein ausreichendes Angebot an Pflegefamilien. Aufgrund der Corona-Pandemie musste das Jugendamt ein geplantes Akquisekonzept aufschieben. Bislang arbeitet das Jugendamt in erster Linie mit Presseinformationen. Das Jugendamt belegt daher auch Pflegefamilien aus anderen Städten. Hierbei spielen allerdings oftmals auch fallspezifische Erwägungen eine Rolle. In 2020 hat Bergisch Gladbach in 41 Fällen Pflegefamilien aus anderen Städten in Anspruch genommen. Der Anteil an Fällen, in denen Bergisch Gladbach eine Kostenerstattungspflicht an andere Kommunen hat, liegt bei rund 46 Prozent; der Median der Vergleichsstädte liegt bei 41 Prozent.

Die Stadt Bergisch Gladbach leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	4,08	3,14	4,92	5,62	7,87	9,39	19

Die Stadt Bergisch Gladbach hat im interkommunalen Vergleich die zweitniedrigste Falldichte.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	15.054	13.304	14.576	16.248	18.545	33.082	19

Die Stadt Bergisch Gladbach hat weniger Aufwendungen für die Vollzeitpflege als die Hälfte der Vergleichsstädte. Demgegenüber liegen die Transferaufwendungen für Fälle mit Kostenerstattungsanspruch (Fälle, in denen Pflegefamilien aus Bergisch Gladbach von anderen Städten belegt sind. Für diese Fälle erhält Bergisch Gladbach eine Kostenerstattung.) bei rund 18.000 Euro. Insofern erhalten Pflegefamilien der Stadt Bergisch Gladbach von anderen Städten mehr Leistungen. Die Transferaufwendungen für die Vollzeitpflege sind in Relation zu anderen stationären Hilfen zu sehen. Beispielsweise kostet eine Heimunterbringung in Bergisch Gladbach rund 73.000 Euro je Hilfefall und Jahr (siehe nachfolgendes Kapitel). Insofern lohnen sich Investitionen in die Vollzeitpflege, wenn hierdurch andere stationäre Hilfen vermieden werden können.

Positiv zu sehen ist, dass nur ein geringer Anteil der Pflegefamilien in Bergisch Gladbach von anderen Städten fremd belegt ist. Der Anteil liegt mit rund 31 Prozent bei den 25 Prozent der Städte mit dem niedrigsten Anteil. Insofern wird ein Großteil der Pflegefamilien von Bergisch Gladbach auch selbst in Anspruch genommen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte weiter intensiv an dem Ausbau an Pflegefamilien arbeiten. Um andere stationäre Hilfen zu vermeiden, könnte das Jugendamt auch mit einem Anreizsystem – beispielsweise für ältere Kinder – arbeiten.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Bei der Falldichte der Heimerziehung stellt das Jugendamt Bergisch Gladbach den Median. Die Heimerziehung ist eine der kostenintensivsten Hilfen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen noch konkrete Verfahrensstandards und eine stärkere Transparenz für das Aufgabenfeld.

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

Die **Stadt Bergisch Gladbach** versucht vorrangig, weniger einschneidende Hilfen zu wählen. Sind diese allerdings nicht zielführend, ist eine Heimunterbringung erforderlich.

Das Jugendamt hat für die Heimerziehung keine eigenen Verfahrensstandards formuliert. Die Abwicklung ist Inhalt des Kernprozesses 5 (siehe 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards). Eine eigene Prozessbeschreibung für diese kostenintensive Hilfeart ist wichtig, um geeignete Steuerungsmechanismen zu etablieren.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für die Heimunterbringungen separate Verfahrensstandards in Form einer individuellen Prozessbeschreibung formulieren. Hierbei sollten insbesondere die Themen Zugangssteuerung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Berichterstattung des Trägers, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. vertiefend aufgegriffen werden.

Für die Auswahl des passenden Leistungsanbieters steht der Stadt Bergisch Gladbach ein Anbieterverzeichnis zur Verfügung, das derzeit hinsichtlich der Struktur und des Inhaltes evaluiert wird (siehe Ziffer 4.5.1.2 Fallsteuerung).

Die Auswahl erfolgt anhand der Passgenauigkeit, der Kapazitäten und der Wirtschaftlichkeit. Je nach individuellem Bedarf muss das Jugendamt Träger außerhalb des eigenen Stadtgebietes in Anspruch nehmen.

Die Hilfeplanfälle werden in der Regel alle sechs Monate fortgeschrieben. Hierfür werden Verlaufsberichte bei den Trägern angefordert. Die Laufzeiten in Heimunterbringung werden vom Jugendamt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Jugendamtssoftware nicht nachgehalten. Insofern kann die gpaNRW keine Auswertungen zur Verweildauer im interkommunalen Vergleich durchführen.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Steuerung der Heimunterbringung sollte das Jugendamt die Laufzeiten der Heimunterbringung erheben und – bestenfalls trägerbezogen - auswerten. Das gibt neue Handlungsansätze und kann in den Qualitätsdialogen mit den freien Trägern thematisiert werden.

Inhalt der Hilfeplangespräche sind insbesondere auch die Thematiken Rückführung und Verselbständigung. Bei Rückkehroption arbeitet das Jugendamt mit einem Rückkehrmanagement. Hier werden die Möglichkeiten geprüft, Voraussetzungen und Ziele festgelegt und die sukzessive Umsetzung geplant und begleitet. Zur Verselbständigung erfolgen teilweise auch Unterbringungen in Wohngruppen oder eigenen Wohnungen. Die Stadt Bergisch Gladbach erhebt bislang wegen fehlender Auswertungsmöglichkeiten keine Zahlen zu den Rückführungen in die Herkunftsfamilie.

→ **Empfehlung**

Um nachzuhalten, wie wirksam das Rückkehrmanagement ist, sollte das Jugendamt die Rückführungsquote künftig erfassen und auswerten.

Im Fall von unplanmäßig beendeten Hilfen wird die Ursache durch die fallführende Fachkraft und das Fallteam ermittelt. Als Gegenmaßnahme wird der Fall im Team reflektiert und mit den tätigen Hilfsanbietern im Rahm der Qualitätsdialoge besprochen. Künftig will das Jugendamt zur Qualitätssicherung eine Evaluation aller Hilfefälle eines Trägers – sowohl nach Abbruch als auch nach geplanter Beendigung – durchführen.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat 2020 insgesamt rund 112 Hilfen in Heimerziehung.

Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	5,11	3,04	4,58	5,11	6,39	8,34	19

Die Stadt Bergisch Gladbach stellt im interkommunalen Vergleich der Falldichte den Median. Hierbei hat das Jugendamt einen geringeren Anteil an UMA bei den Heimunterbringungen. Der Anteil der UMA liegt im ersten Viertelwert.

Der Anteil der Aufwendungen für die Heimerziehung an den Gesamtaufwendungen der Hilfen zur Erziehung liegt 2020 bei rund 44 Prozent.

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

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

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	72.892	62.167	67.847	71.144	72.787	76.955	19

Bergisch Gladbach zählt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für Heimunterbringungen. Nach Aussage des Jugendamtes ist in einer Vielzahl der Fälle eine Unterbringung außerhalb des Stadtgebietes erforderlich. Hier hat das Jugendamt keinen Einfluss auf die Entgeltverhandlungen.

Da die Heimunterbringung eine der kostenintensivsten Hilfearten ist, lohnt sich in dieser Hilfeart ein vertiefendes Controlling und eine differenzierte Betrachtung von Indikatoren. Für mehr wirtschaftliche Transparenz sollten die Kennzahlen (Falldichte, Aufwendungen je Hilfefall, Laufzeiten, Anteil Hilfefälle mit Rückführung) fortgeschrieben werden. Aus der Entwicklung der Kennzahlen können Handlungsziele abgeleitet werden. Die vorhandenen Daten sollten intensiver ausgewertet werden (Leistungsbezieher nach Sozialräumen, Gründe für die Leistungsgewährung, Altersklassen, etc.). Hieraus können weitere konkrete Präventionsmaßnahmen entwickelt werden. Darüber hinaus können die Qualitätsdialoge mit den Trägern zielgerichtet auf Bedarfsgruppen geführt werden. Es sollten separate Prozesskontrollen in Bezug auf die zu erarbeitenden Verfahrensstandards eingerichtet werden

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte das Controlling bei den Heimunterbringungen intensivieren, um mehr Transparenz zu erlangen und die Hilfeform noch besser zu steuern.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat bei erhöhter Falldichte mehr Aufwendungen für die Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen intensivierte Prozesskontrollen insbesondere bei den ambulanten Eingliederungshilfen.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die **Stadt Bergisch Gladbach** hat einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für Behinderte (EGH) eingerichtet. Das Stellenvolumen liegt 2020 bei rund sieben Vollzeit-Stellen. Hierin ist auch eine eigene Verwaltungskraft enthalten, die mit der Zuständigkeitsprüfung vertraut ist und die Abgrenzungen zu anderen Leistungsträgern prüft. Es werden rund 21 Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet, der Median der Vergleichsstädte liegt bei 45 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die Falleingangssteuerung wird bei der Eingliederungshilfe vom Spezialdienst übernommen. Hierdurch sollen Schnittstellenverluste vermieden und vorgegebene Fristen eingehalten werden.

Das Jugendamt hat einen eigenen Kernprozess für die Eingliederungshilfen festgelegt⁴⁵. In diesem Kernprozess sind für die einzelnen Teilprozesse u.a. auch Fristen hinterlegt.

Für die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Eingliederungshilfe holt das Jugendamt eine fachärztliche bzw. therapeutische Stellungnahme ein. Darüber hinaus arbeitet das Jugendamt mit Prüfbögen für die Bereiche Familie, Freizeit und Schule. Für die genaue Beurteilung finden vorab Gespräche mit allen Beteiligten statt. Ablehnungen der Teilhabebeeinträchtigung kommen vor; allerdings wird die Quote bisher nicht vom Jugendamt erfasst.

Für die Prüfung des Bedarfs auf Betreuung durch eine/n Integrationshelfer/in müssen die Schulen eine ausführliche Stellungnahme schreiben. Hierdurch soll geklärt werden, ob die Schulen bereits alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, um dem Hilfeempfänger die Teilhabe zu ermöglichen. Darüber hinaus führt das Jugendamt Hospitationen in der Schule durch und führt Gespräche mit den Lehrkräften. Die Anzahl an vorhandenen Integrationshilfen ist teilweise nicht ausreichend, um den bestehenden Bedarf zu decken. Nach Aussage des Jugendamtes macht sich hier der Fachkräftemangel bemerkbar. Teilweise müssen mehrere Anbieter kontaktiert werden, um eine Integrationsbegleitung zu finden.

Die Stadt Bergisch Gladbach leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,89	2,28	3,61	5,58	7,24	11,19	19

In 2019 lag die Falldichte noch bei 5,81 Hilfefällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Die Fallzahlen haben sich von rund 128 Fällen in 2019 auf 151 Fälle in 2020 erhöht. Es sind überwiegend Fälle im ambulanten Bereich hinzugekommen, wobei sich die Zahl der Integrationshilfen verringert hat. Der Anteil der Integrationshilfen liegt 2020 mit einer Falldichte von 2,32 Hilfefällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Median. In 2020 sind rund 90 Prozent der Eingliederungshilfen ambulante Hilfen.

⁴⁵ Stadt Bergisch Gladbach, Kernprozess 9 – Eingliederungshilfe, Stand: April 2020

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

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	27.839	8.344	15.503	19.389	24.936	34.313	19
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	21.175	6.885	10.669	12.276	14.984	21.175	19
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	84.485	49.970	72.220	82.296	91.774	145.193	19
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	30.443	9.601	12.447	14.870	18.179	30.443	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	37,38	32,62	37,38	50,84	69,44	80,49	17

Das Jugendamt Bergisch Gladbach gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Das liegt insbesondere an den ambulanten Eingliederungshilfen. Hier erzielt Bergisch Gladbach den Maximalwert. Grund hierfür sind insbesondere die hohen Aufwendungen für die Integrationshilfen.

Mehrere Städte arbeiten im Bereich der Integrationshilfen bereits mit Poolösungen. Bei den Poolösungen ist die Hilfe nicht auf den Einzelfall, sondern auf das Klassensystem ausgerichtet. Das ist teilweise günstiger und die Stigmatisierung der Hilfeempfänger entfällt. Die Erarbeitung eines verbesserten Gesamtkonzeptes in dem Bereich ist auch eines der operativen Ziele des Jugendamtes. Poolösungen sind gewünscht und werden in den Fällen angestrebt, in denen eine solche Lösung sinnvoll ist. Erste Gespräche mit interessierten Schulen für die Erprobung entsprechender Lösungen sind bereits erfolgt. Eine konkrete Umsetzung steht in Kürze an.

→ Empfehlung

Aufgrund der erhöhten Falldichte mit erhöhten Aufwendungen je Hilfefall sollten insbesondere die ambulanten Eingliederungshilfen in die zu erarbeitenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Das Jugendamt sollte die Erstellung eines Gesamtkonzeptes für die Integrationshilfen vorantreiben, um die Aufwendungen der Eingliederungshilfe zu senken.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Bergisch Gladbach hat bei mittlerer Falldichte hohe Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige. Das Jugendamt gibt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich mehr Geld aus als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen verstärkte Prozesskontrollen, um den hohen Aufwendungen entgegenzuwirken.

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.

In der **Stadt Bergisch Gladbach** werden Hilfen für junge Volljährige in den Fällen gewährt, in denen eine Verselbständigung noch nicht abgeschlossen ist. Um die Verselbständigung im Rahmen der Berufsausbildung zu fördern, arbeitet das Jugendamt mit verschiedenen Kooperationspartnern wie beispielsweise Werkstätten, Ausbildungsbetrieben, Praktikumsstellen oder dem Job Center zusammen.

Das Jugendamt hat keine gesonderten Verfahrensstandards für die jungen Volljährigen festgelegt. Die einzelnen Prozesse sind nach Angaben des Jugendamtes vielmehr „gelebte Praxis“. Besonderer Wert wird hier auf eventuelle Kooperationen und Übergaben in andere Hilfesysteme (z.B. SGB II) gelegt. Die bisherige Vorgehensweise spiegelt nach Aussage von Bergisch Gladbach bereits jetzt die Anforderungen wider, die mit der jüngsten SGB VIII-Reform einhergehen.

→ **Empfehlung**

Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, kurze Wiedervorlagefristen, Beteiligte (Jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollte die Stadt Bergisch Gladbach für die jungen Volljährigen eigene Standards erarbeiten und in die Kernprozesse des Jugendamtes aufnehmen.

Die Verweildauer wird derzeit nicht durch das Jugendamt erfasst. Informationen hierzu sollen aber zukünftig über die neue Fachsoftware auswertbar sein. Dann sollen beispielsweise auch Abbrüche differenziert erfasst werden.

Bei der Falldichte bezieht sich die gpaNRW in dieser Kennzahl auf die Anzahl der Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre. Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	20,66	9,84	15,11	20,66	22,37	35,86	19
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,16	5,64	7,47	8,69	10,99	15,29	19

Die Stadt Bergisch Gladbach stellt in der Falldichte den Median im interkommunalen Vergleich. Der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an den Gesamthilfen liegt vergleichsweise hoch. Die UMA spielen bei den Hilfen für junge Volljährige in Bergisch Gladbach eine untergeordnete Rolle. In 2020 waren fünf von 68 Fällen UMA.

Rund 62 Prozent der Hilfen für junge Volljährige sind in Bergisch Gladbach stationäre Hilfen, die in rund der Hälfte der Fälle in Heimunterbringung / sonstiger betreuter Wohnform erfolgen.

Bei den ambulanten Hilfen für junge Volljährige sind rund 68 Prozent Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Bei den stationären Hilfen liegt der Anteil der Eingliederungshilfen bei rund 29 Prozent.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	38.399	13.541	25.959	30.769	34.523	48.317	19
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.596	4.317	6.273	7.215	8.697	9.819	18
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	56.009	22.154	38.902	46.540	53.146	59.850	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	19.480	8.069	12.825	15.590	17.936	25.716	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heim-erziehung je Hilfefall in Euro	62.604	11.706	48.124	54.191	60.818	66.638	19

Bergisch Gladbach hat sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich mehr Aufwendungen für die jungen Volljährigen als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall ist das insbesondere in höheren Aufwendungen für Heimunterbringung / sonstige betreute Wohnform begründet. Aber auch die Vollzeitpflegefälle sind in Bergisch Gladbach kostenintensiver.

→ Empfehlung

Aufgrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige mit vielen Eingliederungshilfen, sollten die Hilfen für junge Volljährige in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Zahl der UMA ist in Bergisch Gladbach rückläufig. Es erfolgt überwiegend eine stationäre Unterbringung.

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.

Im Rahmen der Flüchtlingskrise sind in **Bergisch Gladbach** stationäre Angebote geschaffen, Kooperationen mit Dolmetschern intensiviert, Netzwerke mit Beratungsstellen eingerichtet und ambulante Angebote personell angepasst worden. Für die Arbeitsabläufe bei den UMA hat das Jugendamt einen eigenen Kernprozess entwickelt⁴⁶.

Inzwischen ist die Zahl der UMA rückläufig. In 2020 sind noch rund zehn UMA betreut worden.

Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt in Prozent 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	1,60	0,76	1,74	2,58	3,29	5,77	18

Die Stadt Bergisch Gladbach hat einen geringeren Anteil an Hilfen für UMA bei den Hilfeplanfällen als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Rund neun der zehn UMA werden stationär betreut. UMA müssen bis zur Verselbständigung oftmals stationär untergebracht werden, weil multiple Problemlagen sonstige Hilfeformen erschweren. Bei der Hälfte der stationären Fälle handelt es sich um auslaufende Hilfen für junge Volljährige.

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

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	52.712	12.783	35.526	43.346	54.444	65.235	18

Bergisch Gladbach hat höhere Aufwendungen für die UMA als die Hälfte der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen für UMA sind für das Jugendamt überwiegend kostenneutral, weil sie vom Land erstattet werden.

⁴⁶ Stadt Bergisch Gladbach, Kernprozess 8 – Unbegleitete minderjährige Ausländer, Stand: März 2020

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Das Jugendamt Bergisch Gladbach arbeitet im Bereich der Prävention sozialraumorientiert. Es ist ein breites Netzwerk an Kooperationspartnern vorhanden. Mit Blick auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung fehlt noch eine kennzahlenunterstützte Erhebung von Wirkungsindikatoren.	113	E1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung in die Wirkungsanalysen für präventive Maßnahmen einbeziehen. Es sollten Wirkungsindikatoren festgelegt werden. Hierdurch kann der Erfolg der Maßnahmen noch besser beurteilt werden.	114
Organisation und Steuerung					
F2	Die Stadt Bergisch Gladbach nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Schule durch die Angliederung im gleichen Dezernat. Aufgrund der unterschiedlichen Anordnung in zwei verschiedenen Fachbereichen ist eine enge Zusammenarbeit erforderlich.	115	E2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte auf eine intensive Vernetzung mit gemeinsamen Absprachen zwischen Jugendamt und Schulamt achten, damit die Synergien in der Zusammenarbeit optimal genutzt werden können.	115
F3	Die Gesamtstrategie der Stadt Bergisch Gladbach für den Bereich der Hilfen zur Erziehung kann noch weiter verbessert werden. Die Steuerung ist in erster Linie auf die Einhaltung des Budgets ausgerichtet.	116	E3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine Gesamtstrategie erarbeiten, die dabei helfen soll, die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung zu verringern. Hierzu müssen Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung transparent gemacht und Entscheidungen über Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen werden. Im Zeitverlauf ist zu prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, Aufwendungen zu reduzieren.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Das Finanzcontrolling der Stadt Bergisch Gladbach bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets. Das Finanzcontrolling kann durch die Bildung von Kennzahlen und das Ableiten von konkreten Zielen und Maßnahmen noch weiter verbessert werden. Hierdurch wird die strategische Steuerung unterstützt.	118	E4	Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach sollte das Finanzcontrolling intensivieren. Hierfür sollten eine gute Jugendamtssoftware und personelle Kapazitäten vorhanden sein. Einzelne Hilfearten sollten mittels Kennzahlen vertiefend analysiert werden. Die Kennzahlen sollten in einem Controlling-Bericht aufbereitet werden, um die Transparenz für die Entscheidungsträger zu erhöhen. So können gemeinsam konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen in Form einer Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickelt werden.	119
F5	Das Fachcontrolling ist bislang eher einzelfallbezogen ausgerichtet. Es fehlen übergreifende Auswertungen. Mit mehr Hintergrundwissen kann das Jugendamt frühzeitiger und genauer auf Bedarfe und Anforderungen reagieren.	119	E5	Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling intensivieren, indem übergreifende Auswertungen aus der Jugendamtssoftware generiert werden. Bedarfslagen und notwendige Anforderungen werden so transparenter. Die Steuerung wird intensiviert.	120
Verfahrensstandards					
F6	Das Jugendamt hat Kernprozesse für die Arbeit definiert, die übergeordnete Abläufe und Prozesse darstellen. Die Kernprozesse können noch um relevante Hilfearten ergänzt werden.	120	E6	Da die einzelnen Hilfearten teilweise unterschiedliche Abläufe erfordern, sollte das Jugendamt für weitere wesentliche relevante Hilfearten eigene Teilprozesse definieren. Das gilt insbesondere für die Heimunterbringung, die Hilfen für junge Volljährige, die Sozialpädagogische Familienhilfe sowie die Vollzeitpflege. Hierdurch werden die individuellen Abläufe in einem einheitlichen Schema verdeutlicht.	121
F7	Die Fallsteuerung der Stadt Bergisch Gladbach kann noch weiter intensiviert werden. Das kann dabei helfen, Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zu reduzieren.	123	E7.1	Um die wirtschaftlichen Aspekte der Leistungsgewährung zu verstärken, sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe zumindest bei kostenintensiven Hilfen stärker in die Beratungsprozesse eingebunden werden.	124
			E7.2	Bei dem Ausbau des Anbieterverzeichnisses sollte das Jugendamt auch überregionale Anbieter berücksichtigen. Insbesondere im stationären Bereich ist das wichtig, um die Wettbewerbssituation zu fördern.	124
			E7.3	Die Aufnahme der Erfahrungswerte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das Anbieterverzeichnis ist wichtig, um Klassifizierungen der Träger durchzuführen. Die Beurteilungen können darüber hinaus für die Gespräche zur Qualitätsentwicklung mit den Trägern verwendet werden. In Zusammenhang mit dem übergeordneten Fachcontrolling kann sich das Jugendamt so ein Gesamtbild über die Qualität und die Effizienz der Träger machen.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.4	Eine Festlegung von Obergrenzen für Fachleistungsstunden oder Laufzeiten innerhalb einzelner Hilfearten kann sinnvoll sein, um eine zusätzliche Kontrolle für die Wirtschaftlichkeit von Hilfen einzurichten.	125
F8	Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach hat bislang noch keine differenzierten Prozesskontrollen eingerichtet. Implizierte Kontrollmöglichkeiten sollen künftig in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Darüber hinaus sind auch prozessunabhängige Kontrollen erforderlich.	127	E8	Das Jugendamt sollte prozessunabhängige Kontrollen einrichten. Hierzu sollten entsprechende Vorgaben generiert werden. Zusätzlich zu der einzelfallbezogenen Betrachtung sollten die Prozesskontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden. Das verbessert die Steuerung und hilft bestenfalls dabei, Aufwendungen zu reduzieren.	127
Leistungsgewährung					
F9	Bei unterdurchschnittlicher aber stark gestiegener Falldichte hat das Jugendamt mehr Aufwendungen je Helfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe als die Vergleichsstädte. Zudem dauern die Hilfen länger an. Es ist eine Verstärkung der Kontrollmechanismen erforderlich.	141	E9.1	Das Jugendamt sollte die Verweildauer in der Sozialpädagogischen Familienhilfe möglichst trägerbezogen erfassen. Das gibt Anhaltspunkte für die Steuerung und die Qualitätsdialoge mit den Trägern. Durch eine enge Fallbegleitung wird ggfs. eine Verkürzung von Laufzeiten möglich.	142
			E9.2	Aufgrund der steigenden Falldichte in Verbindung mit im Vergleich zum Median höheren Aufwendungen je Helfefall sollte das Jugendamt die Sozialpädagogische Familienhilfe in die einzurichtenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufnehmen.	142
F10	Das Jugendamt der Stadt Bergisch Gladbach hat eine niedrige Falldichte bei der Vollzeitpflege. Die Aufwendungen je Helfefall liegen unter dem Median. Das Angebot an Pflegefamilien ist nicht ausreichend. Für eine umfassende Rechtssicherheit ist eine verbindliche Festlegung der Verfahrensstandards erforderlich.	143	E10.1	Um eine nachprüfbare Rechtssicherheit in den Arbeitsschritten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter herbeizuführen, sollte die Überarbeitung der Konzeption bzw. das Überführen in einen Kern-/Teilprozess beschleunigt werden.	143
			E10.2	Das Jugendamt sollte weiter intensiv an dem Ausbau an Pflegefamilien arbeiten. Um andere stationäre Hilfen zu vermeiden, könnte das Jugendamt auch mit einem Anreizsystem – beispielsweise für ältere Kinder – arbeiten.	145

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Bei der Falldichte der Heimerziehung stellt das Jugendamt Bergisch Gladbach den Median. Die Heimerziehung ist eine der kostenintensivsten Hilfen. Die Aufwendungen je Helfefall sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen noch konkrete Verfahrensstandards und eine stärkere Transparenz für das Aufgabenfeld.	145	E11.1	Das Jugendamt sollte für die Heimunterbringungen separate Verfahrensstandards in Form einer individuellen Prozessbeschreibung formulieren. Hierbei sollten insbesondere die Themen Zugangssteuerung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Berichterstattung des Trägers, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. vertiefend aufgegriffen werden.	145
			E11.2	Zur besseren Steuerung der Heimbunterbringung sollte das Jugendamt die Laufzeiten der Heimunterbringung erheben und – bestenfalls trägerbezogen - auswerten. Das gibt neue Handlungsansätze und kann in den Qualitätsdialogen mit den freien Trägern thematisiert werden.	145
			E11.3	Um nachzuhalten, wie wirksam das Rückkehrmanagement ist, sollte das Jugendamt die Rückführungsquote künftig erfassen und auswerten.	146
			E11.4	Das Jugendamt sollte das Controlling bei den Heimunterbringungen intensivieren, um mehr Transparenz zu erlangen und die Hilfeform noch besser zu steuern.	147
F12	Das Jugendamt hat bei erhöhter Falldichte mehr Aufwendungen für die Eingliederungshilfe als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen intensivierte Prozesskontrollen insbesondere bei den ambulanten Eingliederungshilfen.	147	E12	Aufgrund der erhöhten Falldichte mit erhöhten Aufwendungen je Helfefall sollten insbesondere die ambulanten Eingliederungshilfen in die zu erarbeitenden internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Das Jugendamt sollte die Erstellung eines Gesamtkonzeptes für die Integrationshilfen vorantreiben, um die Aufwendungen der Eingliederungshilfe zu senken.	149
F13	Die Stadt Bergisch Gladbach hat bei mittlerer Falldichte hohe Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige. Das Jugendamt gibt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich mehr Geld aus als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es fehlen verstärkte Prozesskontrollen, um den hohen Aufwendungen entgegenzuwirken.	149	E13.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, kurze Wiedervorlagefristen, Beteiligte (Jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollte die Stadt Bergisch Gladbach für die jungen Volljährigen eigene Standards erarbeiten und in die Kernprozesse des Jugendamtes aufnehmen.	150
			E13.2	Aufgrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige mit vielen Eingliederungshilfen, sollten die Hilfen für junge Volljährige in die internen Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.	151

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	111.341	111.627	111.966	111.846
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	18.543	18.564	18.647	18.615
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	22.101	22.044	22.022	21.916

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	22.727.340	24.212.460
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k.A.	k.A.	773	851
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	32.437	30.530
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	4.631.777	5.435.007
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	16.425	15.484
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	12.397.595	13.218.936
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	51.019	50.842
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	k.A.	k.A.	23,84	27,88
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	53,71	57,45
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	37,83	37,60

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k.A.	k.A.	70.095	115.869
Hilfefälle	k.A.	k.A.	5,17	7,83
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k.A.	k.A.	984.273	1.415.823
Hilfefälle	k.A.	k.A.	104	144
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k.A.	k.A.	578.384	469.366
Hilfefälle	k.A.	k.A.	13,50	11,33
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k.A.	k.A.	1.196.877	1.347.320
Hilfefälle	k.A.	k.A.	85,00	89,50
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k.A.	k.A.	7.899.580	8.163.906
Hilfefälle	k.A.	k.A.	107	112
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	0	24.446
Hilfefälle	k.A.	k.A.	0	1,50
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k.A.	k.A.	3.449.464	4.203.723
Hilfefälle	k.A.	k.A.	128	151

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k.A.	k.A.	2.595.968	2.619.201
Hilfefälle	k.A.	k.A.	61,43	68,21
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	k.A.	k.A.	18,20	20,66
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	k.A.	k.A.	655.184	513.941
Hilfefälle	k.A.	k.A.	13,17	9,75

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach 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

Bei dem Fallaufkommen je 10.000 Einwohner weist die Stadt unterdurchschnittliche Werte aus. Die gesetzlichen Fristen hält die Stadt in der Regel ein. Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Bergisch Gladbach überdurchschnittlich. Er könnte sich weiter verringern, wenn die Stadt ihr Informationsangebot für Bauwillige optimiert.

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ liegt im Jahr 2019 wie auch im Vorjahr im interkommunalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau. Dagegen ist die Zahl der unerledigten Fälle in Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Auch die Gesamtlaufzeiten zeigen sich im einfachen Baugenehmigungsverfahren wie auch bei den normalen Baugenehmigungsverfahren hoch. Positiv ist die individuelle Fristsetzung der Stadt Bergisch Gladbach für das Nachfordern von Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen zu bewerten.

In der Bauaufsicht setzt die Stadt eine Fachsoftware ein. Allerdings kann Bergisch Gladbach Bauanträge zurzeit noch nicht medienbruchfrei bearbeiten, da der Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen noch nicht vollständig elektronisch organisiert ist.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Diese kann die Stadt noch konkretisieren und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

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 dem/der 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.

Die **Stadt Bergisch Gladbach** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 111.846 Einwohnern eine überdurchschnittlich große Stadt im Segment der großen kreisangehörigen Städte Nordrhein-Westfalens. Dagegen ist die Stadtgebietsfläche von 83 qkm im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen leicht unterdurchschnittlich.

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Bergisch Gladbach 551 Fälle ermittelt. Diese resultieren aus sechs Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 56 Anträge im normalen und 489 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	49	35	43	56	65	97	20
Fälle je qkm	6,63	2,41	3,58	5,26	5,95	7,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,09	0,00	1,07	3,76	10,34	36,89	20
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	88,75	50,46	71,87	81,46	87,78	96,58	15
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	10,16	2,93	8,96	11,96	13,41	18,53	15

Die Stadt Bergisch Gladbach weist in Bezug zur Einwohnerzahl unterdurchschnittlich viele Baugenehmigungen aus. Da die Gemeindefläche der Stadt Bergisch Gladbach unterdurchschnittlich ist, zeigt sich eine größere Fallzahl an Baugenehmigungen je Quadratkilometer.

Vorlagen im Freistellungsverfahren sind möglich, wenn die Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegen. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde besteht nicht; die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften obliegt bei der Genehmigungsfreistellung allein dem Entwurfsverfasser bzw. dem Bauherrn. Eine tiefgreifende Prüfung der Vorlage ist seitens der Bauaufsicht gesetzlich nicht vorgesehen. Der Aufwand der Bauaufsicht für Vorlagen im Freistellungsverfahren ist daher eher gering.

Ein hoher Anteil an Freistellungsverfahren entlastet die Fallbearbeitung. Dies trifft auf die Stadt Bergisch Gladbach nicht zu. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren lag in Bergisch Gladbach im Jahr 2019 bei ca. 1,52 Prozent und ist im Jahr 2020 auf 1,09 Prozent gesunken. Diese Kennzahl liegt damit im interkommunalen Vergleich in beiden Jahren auf einem niedrigen Niveau. Die Anteile der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren haben sich in Bergisch Gladbach im Vergleich der Jahre 2019/2020 nur unwesentlich verändert.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat nach Aussage der Verwaltung in den vergangenen Jahren regelmäßig Wohn- und Gewerbegebiete ausgewiesen. Im Jahr 2020 hat die Stadt große Wohnbauvorhaben mit mehr als zehn Wohneinheiten bearbeitet. Hierzu gehört auch ein Wohnbauvorhaben mit 13 Mehrfamilienhäusern und ca. 170 Wohneinheiten.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Bergisch Gladbach

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	9	6
Bauanträge	582	545
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	522	489
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	60	56

In Bergisch Gladbach ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 33 Fälle zurückgegangen. Eine Reduzierung der Bauanträge im Jahr 2020 ist in den anderen Vergleichskommunen in diesem Umfang nicht feststellbar. Während sich die Zahl der einfachen Baugenehmigungsverfahren 2020 in Bergisch Gladbach um ca. sieben Prozent reduziert, erhöht sich der Median der Vergleichskommunen um ca. zwei Prozent.

Schwankungen bei den Fallzahlen der Bauaufsicht entstehen infolge einer Vielzahl von Faktoren. Konjunkturelle und regionale Entwicklungen, wie z. B. die Erschließung neuer Gewerbeflächen oder Baugebiete, nehmen Einfluss auf die Bautätigkeit.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Bergisch Gladbach hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 **Stadt Bergisch Gladbach** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit in der Regel ein. Eine Ausnahme hiervon besteht gegebenenfalls während der Urlaubszeit oder im Vertretungsfall. Auch durch den internen Postweg kann es nach Aussage der Stadt zu Fristüberschreitungen kommen.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die Stadt Bergisch Gladbach in der Regel ein.

Soweit ausreichend Antragsexemplare von den Bauherren eingereicht werden, holt die Bauaufsicht der Stadt Bergisch Gladbach Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß BauO NRW immer gleichzeitig ein, um Verzögerungen zu minimieren. Die Angrenzer benachrichtigt Bergisch Gladbach entsprechend der BauO NRW immer, wenn keine Zustimmung der Nachbarschaft vorliegt.

Die Sachbearbeitung überwacht den Baubeginn gemäß der BauO NRW um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Die jeweiligen Termine hinterlegt die Stadt in der eingesetzten Software.

Die Bauaufsicht sollte bei Ermessensentscheidungen darauf achten, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So kann sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherstellen, den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren und die nötige Rechtssicherheit herstellen. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien aufgeführt und begründet sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet werden, um als zusätzliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen herangezogen werden zu können. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Ausscheiden von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

In der Stadt Bergisch Gladbach findet einmal wöchentlich ein Austausch der Sachgebietsleitungen statt. Hier werden Entscheidungen über Abweichungen und Befreiungen thematisiert. Zudem führt die Stadt alle vier bis sechs Wochen eine Dienstbesprechung durch. Die Ergebnisse der Besprechung legt die Stadt elektronisch ab und verzeichnet diese im Aktenplan. Nach Rückmeldung der Stadt soll der Aktenplan überarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Gebühren decken grundsätzlich einen Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren ein hoher Aufwandsdeckungsgrad erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Da sich die Baugebühren an der Rohbausumme orientieren, kann die Stadt diese nicht unmittelbar beeinflussen.

Bei den Rahmengebühren für baurechtliche Angelegenheiten hat sie jedoch eine Wahlmöglichkeit, inwieweit sie den Rahmen ausschöpft und kann damit die Aufwandsdeckung steuern.

Die Stadt Bergisch Gladbach schöpft nach eigener Aussage den Gebührenrahmen aus. Dieser wird zurzeit überarbeitet und mit den kreisangehörigen Kommunen abgeglichen. Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der neuen Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Bergisch Gladbach erhebt nach eigener Aussage eine Gebühr entsprechend dieser Tarifstelle. Die Leistungen, die die Beschäftigten durch die Vorprüfung erbringen, werden so durch den Verursacher getragen und nicht durch den allgemeinen Haushalt.

Einen Aufwandsdeckungsgrad ermittelt die Stadt Bergisch Gladbach nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die festgesetzten Gebühren – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach kann Bauanträge zurzeit noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.

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 ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Nach Auskunft der Stadt **Bergisch Gladbach** sind die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht klar geregelt. Dies gilt demnach auch für die Entscheidungsbefugnisse bzw. deren Grenzen.

Für das Bearbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sind in Bergisch Gladbach Checklisten in der eingesetzten Software hinterlegt. Dies gilt auch für die eingehenden Bauanträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren.

Die maßgebliche Bauakte führt die Stadt Bergisch Gladbach in Papierform. Zur Unterstützung der Sachbearbeiter setzt Bergisch Gladbach eine fachspezifische Software ein, hierin ist auch ein Aktenplan hinterlegt. Im Jahr 2021 hat die Stadt eine neue Software eingesetzt, die es ermöglicht elektronisch eingereichte Bauanträge anzunehmen. Allerdings ist die notwendige E-Governmentsoftware noch nicht beschafft.

Bauanträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen von Fachämtern oder anderen Behörden erhält die Stadt in der Regel in Papierform. Im Ergebnis kann die Stadt die Bauanträge nicht medienbruchfrei bearbeiten. Die gpaNRW sieht die digitalen Akte als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an. Zudem bietet die digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten für die beteiligten Parteien. Deshalb sollten alle Unterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden. Aktuell scannt die Stadt Bergisch Gladbach keine Bauanträge ein, auch Alt-Akten werden zum jetzigen Zeitpunkt nicht digitalisiert. Die elektronische Annahme von Stellungnahmen ist in Bergisch Gladbach technisch möglich. Vom Rheinisch-Bergischen Kreis erhält die Stadt die Stellungnahmen elektronisch.

→ **Empfehlung**

Solange digitale Anträge und Stellungnahmen noch nicht möglich sind, sollte die Stadt Bergisch Gladbach alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Bergisch Gladbach klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.

Die Stadt **Bergisch Gladbach** hat das Stadtgebiet in die Baubezirke „Nord“ und „Süd“ aufgeteilt. In der Poststelle der Stadt gehen die Bauanträge in Papierform ein. Zunächst erfassen die Mitarbeiter in der Registratur die Bauanträge in der Software und legen eine Bauakte bei unbebauten Grundstücken an bzw. bei bebauten Grundstücken bei. Danach leiten diese die Bauanträge mit der Bauakte an die Sachgebietsleitung zur Durchsicht weiter. Von dort erfolgt die Verteilung auf die Sachbearbeiter. Diese prüfen die Bauanträge auf Vollständigkeit und schreiben eine Eingangsbestätigung und fordern fehlende Unterlagen mit einer Fristsetzung gebührenpflichtig nach. Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018⁴⁷) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, um dem Einzelfall gerecht zu werden und sich lange Fristen negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirken. Die Stadt Bergisch Gladbach legt die Frist individuell fest. Dabei räumt die Stadt dem Bauherrn in Abhängigkeit der nachzufordernden Unterlagen meist eine Frist von zwei bis vier Wochen ein.

Werden die erforderlichen Unterlagen vom Bauherrn in Bergisch Gladbach nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen. Ist der Bauantrag vollständig, beginnt die bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen. Dabei wird festgestellt, von welchen internen und externen Dienststellen eine Stellungnahme einzuholen ist.

Sind die Unterlagen für den Bauauftrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erstellt die Sachbearbeitung den Baugenehmigungs- und Gebührenbescheid. Die Baugenehmigung unterzeichnet der zuständige Sachbearbeiter. Ab einem Brutto-Rauminhalt von 2.500 Kubikmeter bzw. bei Nutzungsänderung von 250 Quadratmeter unterzeichnet die Sachgebietsleitung die Baugenehmigung mit. Hierdurch ist das „Vier-Augen-Prinzip“ im Prozess des Verfahrens gewahrt.

⁴⁷ Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

Sofern ein Bauantrag in Bergisch Gladbach abgelehnt werden muss, führt der zuständige Sachbearbeiter eine Anhörung durch. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag weiterbearbeitet.

Soweit ausreichende Ausfertigungen des Bauantrages vorliegen, holt die Stadt Bergisch Gladbach Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß der BauO NRW nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein. Stellungnahmen erhält die Stadt Bergisch Gladbach in der Regel in Papierform. Vom Rheinisch-Bergischen Kreis bekommt die Stadt die Stellungnahme vorab per Mail. Das Verfahren ist nach Auskunft der Stadt Bergisch Gladbach identisch für das einfache und normale Genehmigungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,30	2,12	3,15	3,82	5,45	7,77	17
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,94	1,94	2,84	3,81	4,56	6,73	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,36	0,20	0,37	0,58	0,82	1,63	14

Für das Jahr 2019 verzeichnet die Stadt Bergisch Gladbach 1.308 Stellungnahmen, im Jahr 2020 sind es 56 Stellungnahmen weniger. Gleichzeitig ist die Zahl der Bauanträge von 582 Bauanträge im Jahr 2019 auf 545 Bauanträge im Jahr 2020 gesunken. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Bergisch Gladbach bei den intern und extern eingeholten Stellungnahmen unterdurchschnittlich. Von den bislang geprüften Kommunen weisen 75 Prozent einen höheren Anteil an eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag aus.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen

auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Nach Information durch die Bauaufsicht weist die Stadt Bergisch Gladbach Strukturen auf, die sich auf die Anzahl der Stellungnahmen auswirken. Hierzu zählen unter anderem Landschafts- u. Naturschutz, Überschwemmungsgebiete, Wasserschutzgebiete sowie Satzungen wie zum Beispiel für den Baumschutz.

4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach setzt eine Fachsoftware ein. Die Digitalisierung ist aber noch nicht vollständig umgesetzt.

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

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

In der Bauaufsicht der **Stadt Bergisch Gladbach** gehen Anträge zurzeit noch in Papierform ein, diese scannt die Stadt nicht ein. Auch Altakten digitalisiert die Stadt zurzeit noch nicht. Die Stadt Bergisch Gladbach kann aktuell noch keine Bauanträge elektronisch annehmen. Mit der geplanten Einführung einer neuen Fachsoftware in den Jahren 2022/2023 ist dies nach Auskunft der Stadt möglich. Auch das Weiterleiten von Unterlagen ist elektronisch zurzeit nicht praktikabel. Die elektronische Bearbeitung von Stellungnahmen nutzt die Bauaufsicht nur teilweise.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe⁴⁸ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

⁴⁸ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

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

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW⁴⁹ verfolgen. Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent sollte im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

Die Stadt **Bergisch Gladbach** plant mittelfristig eine Anbindung an das Bauportal NRW gemäß der „Option 3 a“. Danach nimmt die Bauaufsicht den Antrag mit einem eigenen elektronisch Antragsverfahren an. Zurzeit ist in Bergisch Gladbach entsprechend der Option 3 b noch keine elektronische Entgegennahme von Antragsdaten und Bauvorlagen möglich.

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**

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ in der Bauaufsicht Bergisch Gladbach zeigt im interkommunalen Vergleich eine geringe Belastung durch die neuen Falleingänge im Vergleichsjahr.

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfra-

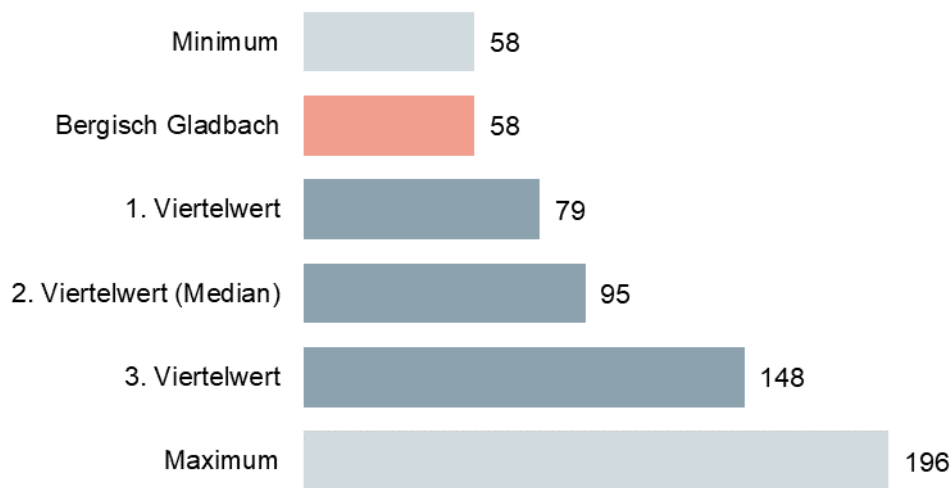
⁴⁹ www.bauportal.nrw/bauantrag

gen/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.

Berücksichtigt werden für die Stadt Bergisch Gladbach 56 Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, 489 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und sechs Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie 133 förmliche Bauvoranfragen.

Auf der Basis von 684 Fällen hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl für die **Stadt Bergisch Gladbach** ermittelt. In die Berechnung sind 11,89 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2019 weist die Stadt Bergisch Gladbach mit 62 Fällen je Vollzeit-Stelle eine nahezu identische Zahl an Bauanträgen aus. In beiden Jahren bildet der Wert für die Stadt damit das Minimum ab.

Eine geringe Antragszahl je Vollzeit-Stelle bedeutet nicht zwangsläufig weniger belastete Sachbearbeiter. Vielmehr sollte es das Ziel sein, Arbeiten der Bauaufsicht, wie die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung oder ggf. bauordnungsrechtliche Prüfaufgaben usw. dann verstärkt zu erledigen. Gleichwohl sollte die Stadt die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten. Der verstärkte Einsatz der Digitalisierung kann sich zudem entlastend auf die Bearbeitung der Bauanträge auswirken (siehe Kapitel: „Digitalisierung“).

In der Sachbearbeitung setzt die Stadt Bergisch Gladbach unter anderem Architekten, Bauingenieure sowie Verwaltungswirte mit langjähriger Berufserfahrung ein. Eine Veränderung der Vollzeit-Stellen in der Bauaufsicht der Stadt Bergisch Gladbach ist für Jahre 2021/2022 nicht geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Fälle je Vollzeit-Stellen fortschreiben und die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ darf nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit weiteren von der gpaNRW erhobenen Daten und Informationen zu sehen. Hier spielen beispielsweise neben der Laufzeit auch die Prozessgestaltung sowie der Digitalisierungsgrad eine wichtige Rolle. Bei der Bewertung der Kennzahl ist auch zu beachten, dass das eingesetzte Personal nicht nur den aktuellen Falleingang, sondern auch bestehende Rückstände abarbeiten muss.

Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent 2020

Kennzahl	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	68,62	6,57	22,55	28,08	57,12	230	13

Die Zahl der unerledigten Fälle aus Vorjahren ist in Bergisch Gladbach hoch. 75 Prozent der geprüften Kommunen weisen weniger unerledigte Fälle aus. Zum 01. Januar 2019 sind es in Bergisch Gladbach 322 unerledigte Fälle, am 01. Januar 2020 weist die Stadt 374 unerledigte Fälle aus. Gleichzeitig ist die Zahl der Fälle in Bergisch Gladbach rückläufig (siehe Tabelle: „Entwicklung der Fallzahlen für Bergisch Gladbach“).

Die bisherigen Analysen zeigen eine geringe Fallbelastung in Bergisch Gladbach. Gleichzeitig steigt die Zahl der unerledigten Fälle. Wie sich dieser Sachverhalt auf die Bearbeitungszeiten der Bauanträge auswirkt, stellt die gpaNRW im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ dar.

Die nachfolgende Kennzahl bildet die „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ in der Sachbearbeitung der Bauaufsicht ab.

Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (incl. Bauberatung) 2020

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (incl. Bauberatung)	44	43	62	82	116	163	19

Die Kennzahl der Stadt Bergisch Gladbach liegt im interkommunalen Vergleich am Minimum der Vergleichskommunen. Im Jahr 2019 lag die Zahl der „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ noch bei 50.

Normalerweise bildet die gpaNRW nachfolgend Kennzahlen zu förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle und stellt die in den Vergleich. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen aber noch nicht ausreichend valide Daten aus den großen kreisangehörigen Kommunen vor, die sich nur auf den Bereich der Förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide beziehen. Deshalb bildet die gpaNRW die vorhandenen Daten nur in einem Streudiagramm ab.

Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020



Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020



4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge und der ablehnenden Bescheide zeigt sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Es gibt aber noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	4,59	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	4,40	0,00	0,51	2,61	4,62	7,39	19

Die Stadt Bergisch Gladbach hat für die Bauberatung eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet. Auf der Internetseite veröffentlicht die Stadt Bergisch Gladbach unter „Planen und Bauen“ Informationen und Formulare. Hierzu zählen unter anderem:

- Baugenehmigungsverfahren,
- Bauvoranfrage,
- Genehmigungsfreistellung,
- einfaches Baugenehmigungsverfahren.

Über den eingerichteten Onlinedienst können verschiedene Formulare direkt am Bildschirm ausgefüllt und anschließend gedruckt werden.

Weiterreichende Information über den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens sind auf der Internetseite der Stadt nicht ersichtlich. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

Wir haben in elf großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die Stadt Bergisch Gladbach hat für die Bauberatung keine differenzierten Vollzeit-Stellen für die Jahre 2019 und 2020 ausgewiesen. Aus diesem Grund ist kein Wert für Bergisch Gladbach in der Grafik abgebildet. Die absoluten Stellenzahlen verteilen sich wie folgt:

Zahl Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Der Personaleinsatz in der Bauberatung ist nur ein Baustein von vielen (Internet, Broschüren, Flyer, etc.) für ein gutes Informationsangebot. Dabei setzen die Kommunen individuell unterschiedliche Schwerpunkte.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Die Stadt Bergisch Gladbach weist sowohl bei den einfachen wie auch bei den normalen Baugenehmigungsverfahren überdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten aus.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019⁵⁰ 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 Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

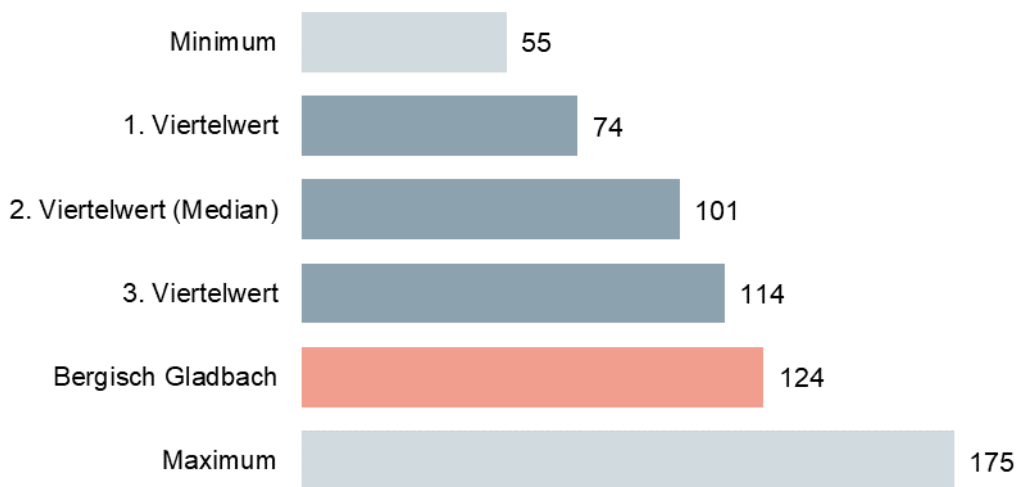
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

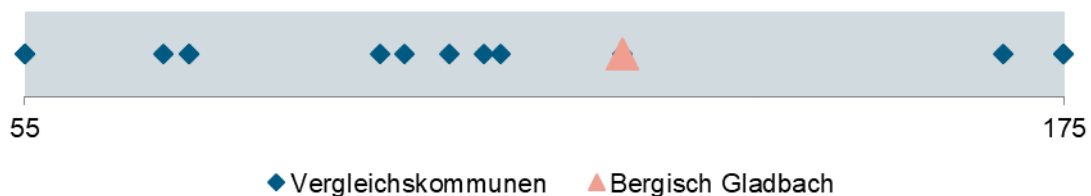
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

⁵⁰ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Gesamtlaufzeit liegt in der Stadt Bergisch Gladbach über dem 3. Viertelwert und ist damit lang. 75 Prozent der geprüften Kommunen weisen eine geringere Gesamtlaufzeit aus. Im Vergleich zum Jahr 2019 hat sich die Gesamtlaufzeit in der Stadt um sieben Tage erhöht. Auf die Gesamtlaufzeiten wirken sich auch externe Faktoren aus, wie lange Wartezeiten für Stellungnahmen und das Nachreichen von Unterlagen durch die Antragsteller mit möglichen Fristverlängerungen. Nach Auskunft der Verwaltung erfolgt in ca. 65 Prozent aller eingereichten Bauanträge eine Genehmigung nach ca. drei Monaten.

Ist ein Bauantrag unvollständig oder weist erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsicht der Stadt Bergisch Gladbach den Bauherrn zur Behebung der Mängel auf. Die individuelle Frist der Stadt Bergisch Gladbach für das Nachfordern von Unterlagen ist grundsätzlich positiv zu bewerten (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“). Gleichwohl ist die Gesamtlaufzeit in Bergisch Gladbach lang.

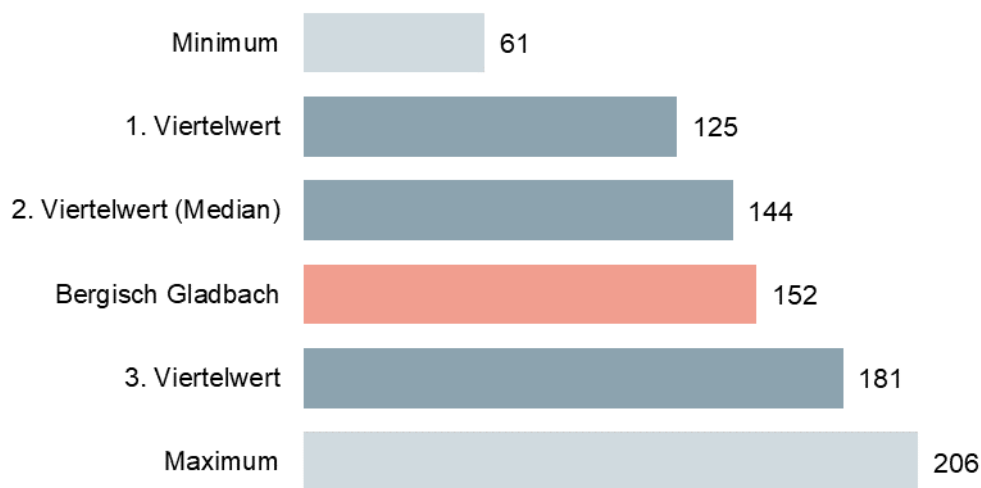
Im Jahr 2020 betrug in Bergisch Gladbach die Laufzeit ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden für das einfache Baugenehmigungsverfahren 79 Kalendertage. Mit diesem Wert bildet die Stadt Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich das Maximum ab. Der Median der Vergleichskommunen beträgt 56 Kalendertage im Jahr 2020. Damit benötige die Stadt Bergisch Gladbach 23 Kalendertage mehr. Im Jahr 2019 betrug die Laufzeit ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden in Bergisch Gladbach 75 Kalendertage.

Die Stadt Bergisch Gladbach stellt nach eigener Aussage in den letzten Jahren eine nachlassende Qualität der eingereichten Bauanträge und Bauvorlagen fest. Auch sind bei einer Vielzahl die vom Antragssteller eingereichten nachgebesserten Bauvorlagen unvollständig und/oder mangelhaft – wie auch bei den Vergleichskommunen – und beeinflussen damit die Gesamtlaufzeiten.

Auswirkungen auf die Gesamtlaufzeiten hat auch das interne und externe Stellungnahmeverfahren. Nach Auskunft der Stadt wirken sich personelle Engpässe in den Fachstellen der Stadt in der Bauaufsicht negativ aus. Beispielsweise war im Jahr 2020 die Brandschutzdienststelle in Bergisch Gladbach nicht vollständig besetzt. Somit haben sich Verzögerungen bei der Bearbeitung von Stellungnahmen ergeben. Zudem gibt es nach Information der Stadt Bergisch Gladbach personelle Engpässe in der Bauaufsicht in den Jahren 2019/2020, die sich negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirken.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Bergisch Gladbach betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Gesamtlaufzeit im Jahr 2019 bei den normalen Genehmigungsverfahren betrug in der Stadt Bergisch Gladbach 146 Kalendertage.

Die Laufzeit ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden im Jahr 2020 betrug in Bergisch Gladbach für das normale Baugenehmigungsverfahren 101 Kalendertage. Mit diesem Wert liegt die Stadt Bergisch Gladbach im interkommunalen Vergleich nahe dem 3. Viertelwert. Der Median beträgt 86 Tage im Jahr 2020. Die Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragstellenden für das Jahr 2019 betrug in Bergisch Gladbach 89 Kalendertage und überschreitet den Median um 18 Kalendertage.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben „Bauaufsichtsbehörden... über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum November 2021 Bericht zu erstatten.“ Mit Stand vom Dezember 2020 gibt es noch keine Vorgaben z. B. seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach bildet im Haushaltsplan keine messbaren Produktziele ab. Ebenso fehlen noch Kennzahlen, um diese für die Steuerung der Bauaufsicht zu nutzen.

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.

Die **Stadt Bergisch Gladbach** bildet im Haushaltsplan für das Jahr 2021 für das Produkt „Bau- und Grundstücksordnung“ unter anderem folgende allgemeine Produktziele ab:

- Die Kundinnen- und Kundenzufriedenheit ist hoch und wird regelmäßig ermittelt.
- Wir haben eine moderne, effiziente und bürgerinnen-/bürgerfreundliche Verwaltung.

Im Haushaltsplanentwurf 2022 sind keine Ziele definiert.

Ein Berichtswesen mit Kennzahlen erstellt die Bauaufsicht der Stadt Bergisch Gladbach zurzeit nicht. Nach Auskunft der Verwaltung ist dies jedoch geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte messbare Ziele für die Bauaufsicht definieren und diese mittels Kennzahlen zur Steuerung nutzen. Zudem kann die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Bergisch Gladbach hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	163	E1.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten.	164
			E1.2	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die festgesetzten Gebühren – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.	165
F2	Die Stadt Bergisch Gladbach kann Bauanträge zurzeit noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.	165	E2	Solange digitale Anträge und Stellungnahmen noch nicht möglich sind, sollte die Stadt Bergisch Gladbach alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.	165
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Bergisch Gladbach klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	166	E3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen.	167
F4	Die Stadt Bergisch Gladbach setzt eine Fachsoftware ein. Die Digitalisierung ist aber noch nicht vollständig umgesetzt.	168	E4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.	168
F5	Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ in der Bauaufsicht Bergisch Gladbach zeigt im interkommunalen Vergleich eine geringe Belastung durch die neuen Falleingänge im Vergleichsjahr.	169	E5	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Fälle je Vollzeit-Stellen fortschreiben und die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten.	171
F6	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge und der ablehnenden Bescheide zeigt sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Es gibt aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	172	E6	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	173

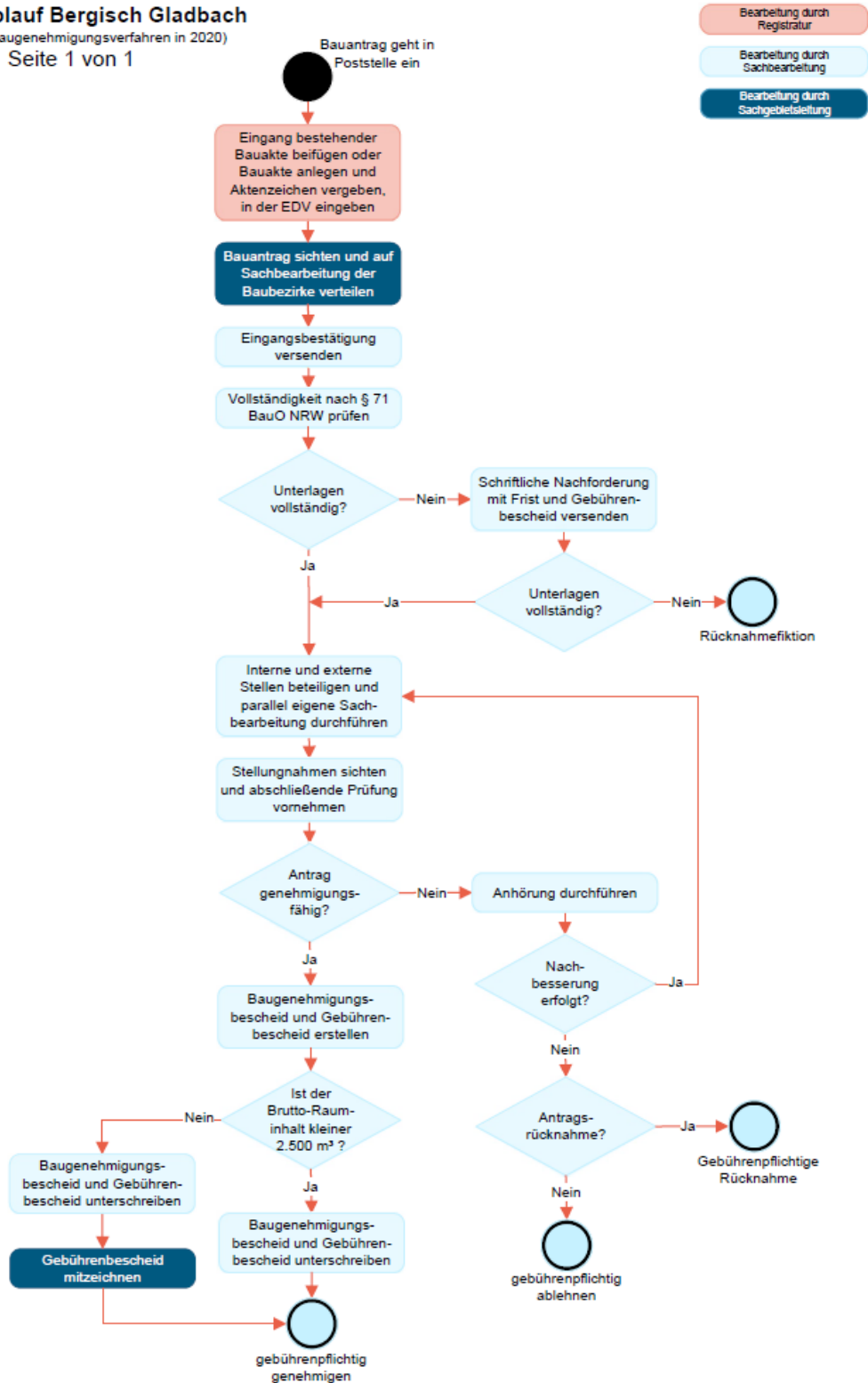
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Bergisch Gladbach bildet im Haushaltsplan keine messbaren Produktziele ab. Ebenso fehlen noch Kennzahlen, um diese für die Steuerung der Bauaufsicht zu nutzen.	177	E7	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte messbare Ziele für die Bauaufsicht definieren und diese mittels Kennzahlen zur Steuerung nutzen. Zudem kann die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht fortschreiben.	177

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Bergisch Gladbach

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 1 von 1



5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergisch Gladbach 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 Bergisch Gladbach kann den Erhalt der Verkehrsflächen nicht zielgenau steuern. Hierfür fehlt u. a. eine Gesamtstrategie, aus der sich finanzielle und personelle Bedarfe für die kommenden Jahre ableiten lassen. Zudem fehlen aussagefähige und differenzierte Daten für eine systematische, nachhaltige und wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen.

Das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch lassen sich Teilprozesse optimieren. Dazu gehören die regelmäßigen körperlichen Inventuren. Sehr gut stellt sich das Aufbruchmanagement dar. Der Prozess von der Koordinierung über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist gut strukturiert. Mit klaren Vorgaben organisiert Bergisch Gladbach die Aufbrüche sehr gut.

Der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Gesamtbilanzsumme beträgt nur etwa neun Prozent. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich um zwölf Prozent auf 67 Mio. Euro verringert. Der Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent zeigt zudem ein bilanziell überaltertes Straßen- und Wegenetz. Die jährliche Reinvestitionsquote liegt durchschnittlich bei 55 Prozent. Bei den Unterhaltungsaufwendungen erreicht Bergisch Gladbach mit durchschnittlich 1,24 Euro je qm annähernd den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Der Wert erscheint jedoch nicht repräsentativ und auskömmlich, da Bergisch Gladbach diese Mittel zum großen Teil für erneuerungsbedürftige Verkehrsflächen einsetzt.

Der Blick auf die vorliegenden Zustandsdaten, die Reinvestitionsquoten, die Unterhaltungsaufwendungen und dem hohen Anlagenabnutzungsgrad zeigen, dass die Stadt Bergisch Gladbach dem stetigen Verfall des Verkehrsflächenvermögens momentan nicht entgegenwirken kann. Eine städtische Gesamtstrategie kann zusammen mit den bisherigen Erkenntnissen helfen, die notwendigen Mittel effektiv und sinnvoll einzusetzen. Der Bedarf sollte grundsätzlich anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege definiert werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Abteilung 7-66 „Verkehrsflächen“ verantwortet in der **Stadt Bergisch Gladbach** das Produkt Verkehrsflächen. Die Abteilung gehört zum Fachbereich Umwelt und Technik und ist dem Dezernat VV II zugeordnet. Insgesamt verwaltet und unterhält die Stadt Bergisch Gladbach rund 3,6 Mio. qm befestigter Verkehrsfläche. Die Wirtschaftswegeflächen spielen mit einem Prozent nur eine geringe Rolle.

Zum Aufgabenbereich von 7-66 gehören u. a. folgende Leistungen:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- verschiedene Ingenieurleistungen (Planungsleistungen),
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Verwaltung und Pflege der Straßendatenbank
- die Durchführung von Zustandserfassungen,
- das Aufbruchmanagement (Genehmigung, Überwachung, Abnahme von Aufbrüchen),
- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen),
- die Instandhaltung (kleinflächige bauliche Sofortmaßnahmen) und
- kleinflächige Instandsetzungen (ca. 30 bis 50 qm).

Großflächige Instandsetzungen, Erneuerungen und Neubaumaßnahmen werden extern ausgeschrieben und vergeben.

5.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Die Datenlage ist unzureichend, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch, nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Aufgrund der unzureichenden Datenlage kann die **Stadt Bergisch Gladbach** den Erhalt der Verkehrsflächen nicht systematisch, nachhaltig und wirtschaftlich steuern. Die dafür benötigten Daten liegen nicht in geeigneter Form vor. Unter anderem fehlen aktuelle und differenzierte Verkehrsflächen (z. B. Flächenarten getrennt). Auch die Zustandsdaten sind nur stark vereinfacht verfügbar. Auf Ebene der Finanz- und Bilanzdaten sind ebenfalls Defizite erkennbar. So stehen diese Daten nur auf der höchsten Aggregationsstufe und nur für bestimmte Jahre zur Verfügung. Die Erhaltungsaufwendungen lassen sich zudem nicht getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die notwendigen Daten, wie beispielsweise die Verkehrsflächen-, Bilanz- und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich, vollständig und aktuell vorliegen haben.

Neben den vorgenannten Daten hat Bergisch Gladbach weitere Unterlagen bereitgestellt. Darunter sind beispielsweise umfassende Informationen zum Aufbruchmanagement.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die vorhandene Straßendatenbank ist nicht vollumfänglich zum Steuern der Verkehrsflächen-erhaltung geeignet.

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.

Zum 01. Januar 2001 wurden erstmals alle Verkehrsflächen der **Stadt Bergisch Gladbach** erfasst und bewertet. Dies geschah für die Eröffnungsbilanz der damaligen eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Verkehrsflächen“. Mit der Auflösung dieser eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Ende 2007 übernahm die Abteilung Verkehrsflächen (7-66) die vorhandenen Daten. Im selben Jahr erfolgte eine Zustandserfassung aller Verkehrsflächen.

Die in Bergisch Gladbach vorhandene Straßendatenbank wurde seinerzeit gemeinsam mit dem Hersteller entwickelt. Dabei konnte die Stadt eigene Vorstellungen und Inhalte berücksichtigen. Neben Bergisch Gladbach hatten nur sehr wenige Kommunen diese Datenbank im Einsatz. Der Hersteller hat das Produkt vor einigen Jahren komplett vom Markt genommen. Eine Wartung oder gar Weiterentwicklung der Straßendatenbank ist somit nicht mehr gegeben. Dennoch ist die Straßendatenbank in Bergisch Gladbach weiterhin im Einsatz.

Die Straßendatenbank verwaltet die Straßen über Abschnitte. Insgesamt gibt es in der Straßendatenbank etwa 1.100 Straßen, die in etwa 4.500 Abschnitte unterteilt sind. Ein Knoten-Kanten-Modell nach den Kriterien der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) liegt nicht vor. Dennoch hat die Stadt Bergisch Gladbach wichtige Ordnungsmerkmale hinterlegt. Dazu gehört der Straßename mit einer eindeutigen Schlüsselnummer und der dazugehörige Ortsteil. Außerdem sind die Straßen verschiedenen Straßenkategorien zugeordnet.

Die Abschnitte sind identisch mit den Anlagegütern der Anlagenbuchhaltung. Jedem Abschnitt ist in der Straßendatenbank ein Anlagenblatt zugeordnet. Hier sind u. a. Informationen zum Kaufpreis, Aktivierungsdatum, Restnutzungsdauer und aktuellem Buchwert hinterlegt. Über die Straßendatenbank kann die Stadt die jährlichen Jahresabschlüsse teilautomatisiert vornehmen.

Problematisch ist die Datenlage bezüglich der Flächen- und der Zustandsdaten. Jeder Abschnitt hat nur eine Information zur Gesamtfläche. Diese ergibt sich aus der Fläche der jeweiligen Flurstücke. Eine Unterscheidung der Flächen z. B. nach Fahrbahnen, Radwege, Gehwege, Busbuchten, Parkflächen, Straßenbegleitgrün, etc. gibt es nicht. Daher kann die Stadt Bergisch Gladbach die Datensätze nicht detailliert auswerten. Zudem erschwert dies die Datenpflege.

Die Zustandserfassung erfolgt alle drei Jahre durch Mitarbeitende der Stadt Bergisch Gladbach. Die Ergebnisse überträgt die Stadt in die Straßendatenbank. Dabei werden die Altdaten überschrieben. Insofern ist keine Historie vorhanden und damit ist die Entwicklung des Straßenzustandes nicht darstellbar.

Die Zustandserfassung folgt zudem keiner Systematik wie es beispielsweise nach den FGSV-Kriterien der Fall wäre. Jedem Abschnitt wird nur eine pauschale Zustandsnote zugewiesen. Eine Erfassung von Schadensmerkmalen erfolgt nicht. Zudem ist nicht erkennbar, ob beispielsweise die Fahrbahn einen anderen Zustand vorweist, als vielleicht die Geh- oder Radwege. Dies ist vor allem wichtig, wenn die Zustandsdaten der jeweiligen Flächen voneinander abweichen. Unterschiedliche Schadensmerkmale und -ausprägungen haben Einfluss auf Sanierungsmaßnahmen und damit auch auf die Kosten einer Sanierung.

Insgesamt gesehen ist eine umfassende Nutzung der Straßendatenbank inklusive der vorhandenen Daten im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte einen Softwarewechsel prüfen. Bei einem Wechsel sollte Bergisch Gladbach alle relevanten Inhalte im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Zustandserfassungen sollten nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden. Idealerweise erfolgt vor der nächsten Zustandserfassung und -bewertung eine Aktualisierung der Flächendaten.

Mit einer neuen Software ergeben sich neue Herausforderungen. Eine Migration aller Altdaten ist nicht möglich. Bei den Flächen ist diese zudem nicht zielführend. Von einer Neuerfassung der Flächen ist daher auszugehen. Moderne Straßenmanagementsysteme arbeiten realflächenbasiert. Die Flächen werden nahezu als Abbild der Wirklichkeit im System verwaltet. Mit der Anbindung an Geoinformationssysteme lassen sich die Daten grafisch darstellen und vielseitig nutzen. Auch Datenaktualisierungen sind einfacher und schneller möglich. Beispielsweise können Schlussvermessungen nach abgeschlossenen Baumaßnahmen direkt ins System eingespielt werden. Durch die sehr hohe Genauigkeit wird die Qualität des Datenbestandes künftig mit jeder abgeschlossenen Maßnahme erkennbar verbessert. Zudem steigt der Datenumfang durch die Übernahme aller vermessenen Objekte im Straßenraum.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.

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.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Bergisch Gladbach** nicht mehr vorhanden. Mit der Rückabwicklung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung wurde auch das Thema Kostenrechnung eingestellt.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen. Die Aufwendungen werden nicht abschnittsweise zugeordnet. Dadurch lassen sich die Erhaltungsaufwendungen beispielsweise nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenzieren. Neben der Summe und Art der Aufwendungen sind weitere Informationen wichtig. Dazu sollten die Aufwendungen den jeweiligen Flächen- bzw. Anlagenteilen zugeordnet sein. Mit dieser differenzierten Darstellung kann die Stadt Bergisch Gladbach den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich steuern.

Aufbau und Gliederungstiefe der Kostenrechnung sollten sich am Bedarf der Stadt Bergisch Gladbach orientieren. Die vorhandenen Erfahrungen zum Thema Kostenrechnung sollten mit einfließen. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung bestimmen. Dadurch sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Die Kostenrechnung sollte daher so differenziert wie möglich dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine steuerungswirksame Kostenrechnung aufbauen. Die Strukturen der Kostenrechnung und der (neuen) Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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 Bergisch Gladbach** hat aktuell keine Gesamtstrategie mit klar definierten und prüfbaren Zielen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert. Mit dem Haushaltsjahr 2022 sind diese ersatzlos entfallen.

Zur Zeit der Haushaltssicherung gab es noch strategische Ziele, Haushaltsziele und zielbezogene Kennzahlen. Unter anderem gab es für das Produkt 12 „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ folgende strategische Ziele in den Haushaltsjahren 2019/ 2020 und 2021:

- Die Substanzerhaltung des städtischen Vermögens einschließlich der stadteigenen Gesellschaften wird unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsaspektes gesichert.
- Für die Gebühren liegen in allen Bereichen zum Zwecke der Kostentransparenz Kostenkalkulationen vor.
- Bergisch Gladbach ist eine Stadt, deren Architektur und Gestaltung des öffentlichen Raumes auf die Bedürfnisse und die gehobenen Qualitätsansprüche der Bürgerschaft ausgerichtet ist.
- Das Bürgerinnen-/ Bürgerinformationssystem und die Bürgerinnen-/ Bürgerbeteiligung sind ausgebaut. Verwaltungshandeln und -kosten sind transparent.

Das Thema langfristiger Substanzerhalt ist dabei ein wesentlicher Faktor, um die Verkehrsinfrastruktur langfristig zu sichern. Unter den Haushaltszielen und den zielbezogenen Kennzahlen findet sich jedoch kein Bezug zum Substanzerhalt. Bis 2021 ging es in den Kennzahlen um Einsparungen bei der Beleuchtung, Reduzierung von Lichtsignalanlagen und die Generierung von Sponsoreneinnahmen für einen Brunnen am Konrad-Adenauer-Platz.

Dabei kann die Stadt Bergisch Gladbach Strategien auf Basis vorhandener Informationen definieren. Beispielsweise tangieren folgende Konzepte die Verkehrsflächenerhaltung:

- integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK 2030),
- integriertes Handlungskonzept (InHK) Bensberg,
- integriertes Mobilitätskonzept (MobiK GL) und
- der Verkehrsentwicklungsplan.

In den Konzeptionen stecken viele Mio. Euro für Erneuerungen und Umbaumaßnahmen vorhandener Verkehrsflächen. Mit dem bestehenden Straßenbauprogramm und den relevanten Inhalten der verschiedenen Konzepte kann Bergisch Gladbach Strategien für die Verkehrsflächenerhaltung entwickeln. Folgende Strategien können als Beispiel dienen:

- Langfristiger Substanzerhalt:
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Vorgaben sind operative Ziele abzuleiten. Diese sollen realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2035 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.
- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.

Wichtig ist eine Erhaltungsstrategie, die einen möglichst optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt Bergisch Gladbach berücksichtigt. Dafür benötigt Bergisch Gladbach u. a. detaillierte Flächen- und Zustandsdaten sowie eine steuerungswirksame Kostenrechnung. Erst dann sind objektive Aussagen möglich.

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.

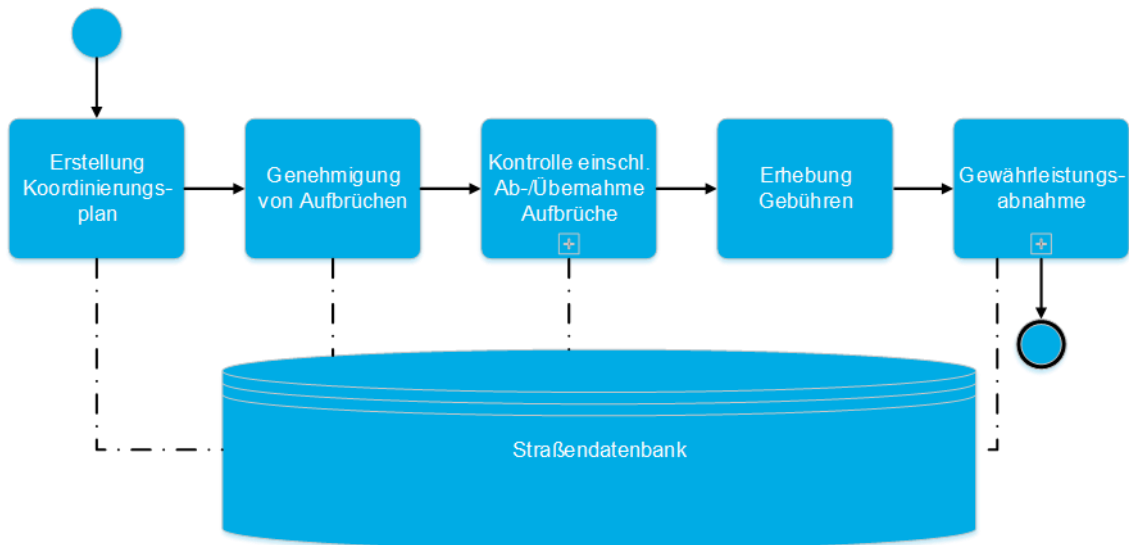
→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach hat ein gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Das Aufbruchmanagement der **Stadt Bergisch Gladbach** ist bereits gut strukturiert und organisiert. Dennoch bestehen verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten. Bergisch Gladbach hat u. a. eine umfassende und detaillierte Aufgrabungsrichtlinie. In diesem Dokument sind die Rechte und Pflichten bei Aufgrabungen in Bergisch Gladbach klar definiert. Jedoch wurde diese seit der Erstellung 2014 nicht mehr überarbeitet und ist demnach möglicherweise nicht mehr vollständig aktuell. Mit dem „Antrag auf Bauarbeiten in öffentlichen Verkehrsflächen“ gibt es ein weiteres umfangreiches Dokument mit vielen Hinweisen und Vorgaben. Das kann für Antragstellende irritierend sein. Denn die Inhalte der Aufgrabungsrichtlinie sowie des Antrags widersprechen sich in einigen wichtigen Fällen, beispielsweise wenn es um die Gewährleistungsfristen geht oder auch die unterschiedlichen Antragsformulare bzw. -inhalte.

→ Empfehlung

Die vorhandene Aufgrabungsrichtlinie sollte regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Zudem sollten die verschiedenen Dokumente aufeinander abgestimmt sein. Widersprechende Regelungen sollten vermieden werden.

5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die Ordnungsbehörde der Stadt Bergisch Gladbach koordiniert und bündelt die Aufbrüche in Bergisch Gladbach. Dazu finden einmal je Quartal Koordinierungsgespräche mit den Beteiligten statt. Die Inhalte werden protokolliert und gehen den Beteiligten in geeigneter Form zu. Um die Koordinierungen weiter zu optimieren, sollten die Pläne und Inhalte der Maßnahmen für alle Beteiligten webbasiert verfügbar sein. Dadurch hätten alle Beteiligten jederzeit die aktuellsten Informationen.

Über die laufenden Baustellen im Stadtgebiet wird umfassend informiert. Hierzu gibt es einen Baustellenticker, der über laufende und neue Baustellen informiert. Im monatlich erscheinenden Baustellen-Blog gibt es zudem Informationen zum Fortschritt bestimmter Baustellen.

Während des Gewährleistungszeitraums sollen Aufbrüche in die Straßen und Wege vermieden werden. Diese Strecken sind in Bergisch Gladbach mit einer fünfjährigen Aufbruchsperrung versehen. Daher kann es in Bergisch Gladbach auch Versagungen geben. Alternativ können Maßnahmen mit anderen technischen Verfahren und Auflagen genehmigt werden. Müssen Straßen dennoch aufgedeckt werden, verlangt die Stadt Wertminderungszuschläge.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

In Bergisch Gladbach gibt es jedes Jahr rund 2.000 neue Aufbrüche. Davon sind 20 bis 30 Aufbrüche größere Maßnahmen. Diese sind aufgrund des Aufgrabungsumfanges/-tiefe oder speziellen Bauausführungen intensiver zu behandeln und zu beobachten.

Anträge für Aufgrabungen sind mindestens zwei Wochen vor Beginn einer Baumaßnahme einzureichen. Dies ist per pdf-Formular möglich. Dem Antrag ist ein aussagekräftiger Lageplan beizufügen. Der Antrag wird anschließend an eine zentrale E-Mail-Adresse geschickt. Zugriff auf die Anträge haben alle Mitarbeitenden im Bereich der Aufbrüche. Mit der schriftlichen Genehmigung erhalten die Antragsteller eine Aufbruchnummer. Über diese eindeutige Bezeichnung sind verkehrsrechtliche Anordnungen bei der Ordnungsbehörde zu beantragen, Fristverlängerungen zu stellen und die Fertigstellungen zu melden. Aufbruchgenehmigungen sind auf sechs Monate befristet. Nach Ablauf dieser Frist sind Aufbrüche neu zu beantragen. Zudem sind die Arbeiten innerhalb einer festgelegten Frist abzuschließen. Fristverlängerungen sind rechtzeitig anzumelden.

→ Empfehlung

Das Antragsformular zu Aufgrabungen sollte ebenfalls webbasiert verfügbar sein, analog der Anträge für verkehrsrechtlichen Anordnungen, Fristverlängerungen und Fertigstellungsanzeigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf die webbasierte Aufbruchverwaltung ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.

Dadurch lässt sich das Aufbruchmanagement in Bergisch Gladbach weiter digitalisieren. Dies reduziert beispielsweise Fehler beim Übertragen der Anträge ins System. Zudem können Antragsteller vorhandene Daten bei weiteren Anträgen übernehmen, wie z. B. Kontaktdaten und Ansprechpartner. Dies erleichtert auch den Antragstellern die Arbeit. Zudem haben die Antragsteller alle eigenen Vorgänge übersichtlich im Zugriff.

Die Stadt Bergisch Gladbach lässt nur fachkundige Unternehmen für die Eingriffe in die Verkehrsflächen zu. Diese müssen die entsprechenden Fachkenntnisse besitzen und ihre Eignung regelmäßig nachweisen. Hierzu ist der Eintrag in der Handwerksrolle mit der Fachrichtung Straßenbau nötig. Die Eignungskriterien sind bisher nicht in der Aufgrabungsrichtlinie festgehalten. Anträge mit ungeeigneten Firmen werden abgelehnt. Dieses Vorgehen befürworten wir als gpaNRW. Durch klare Vorgaben und geeignete Firmen sollten sich Mängel während und nach der Baumaßnahme deutlich reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Aufgrabungsrichtlinie um den Punkt der Eignung ergänzen. Dazu gehören Kriterien, ab wann eine Firma als geeignet angesehen wird.

Zudem kann die Stadt die geeigneten Firmen und deren Nachweise in der Aufbruchverwaltung hinterlegen. Die Nachweise können zudem mit einem Ablaufdatum versehen werden. Vor Ablauf sind aktuelle Nachweise vorzulegen. So kann die Stadt bereits bei der Antragstellung erkennen und prüfen, ob eine Firma alle Vorgaben erfüllt.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die zuständigen Kontrolleure erhalten mit der Genehmigung Informationen zur neuen Maßnahme. Der Baubeginn ist drei Werktage vorher anzukündigen. Die Daten der Baubeginnanzeige werden mit der Genehmigung abgeglichen.

Je nach Art und Umfang der Maßnahme gibt es persönliche Vor-Ort-Termine. Bei den großen Maßnahmen finden immer gemeinsame Vor-Ort-Termine statt. Dabei dokumentiert die Stadt Bergisch Gladbach u. a. den Ausgangszustand der Flächen. Grundsätzlich empfiehlt Bergisch Gladbach den Firmen den Ausgangszustand vor Beginn der Maßnahme eigenständig zu dokumentieren. Dadurch lassen sich spätere Unklarheiten vermeiden.

Regelmäßige und unangekündigte Kontrollen finden statt. In den einzelnen Bauphasen sind Eigenüberwachungen nötig. Verpflichtend und unaufgefordert müssen die Firmen beispielsweise Verdichtungskontrollen nachweisen. Weitergehende Vorgaben sind in der Aufgrabungsrichtlinie der Stadt Bergisch Gladbach festgehalten.

Die Kontrolleure dokumentieren Mängel mit mobilen Geräten und übertragen die Informationen in die Aufbruchverwaltung. Festgestellte Mängel sind innerhalb einer festgelegten Frist vollständig zu beseitigen. Mit der Fertigstellungsanzeige meldet der Antragsteller den Abschluss der Arbeiten. Die Abnahme der Stadt erfolgt dann innerhalb von zwei Wochen. Die Abnahme findet immer vor Ort statt - bei den größeren Maßnahmen zusammen mit dem Antragsteller und idealerweise auch der bauausführenden Firma. Die Übernahme durch die Stadt Bergisch Gladbach erfolgt erst nach mängelfreier Abnahme. Die Ergebnisse der Abnahme werden protokolliert, in die Aufbruchverwaltung übertragen und dem Antragsteller schriftlich mitgeteilt. Mit der Abnahme beginnt die Gewährleistungsfrist. Diese wird ebenfalls in der Aufbruchverwaltung mit Wiedervorlage hinterlegt.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Eine Gewährleistungsabnahme findet erst nach mängelfreier Abnahme statt. Während des Gewährleistungszeitraums kontrolliert die Stadt die Aufbrüche. Festgestellte Mängel werden direkt gemeldet. Dabei dokumentieren die Kontrolleure die Ergebnisse der Abnahme. Diese werden ebenfalls im Aufbruchkataster hinterlegt und dem Antragsteller schriftlich mitgeteilt.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

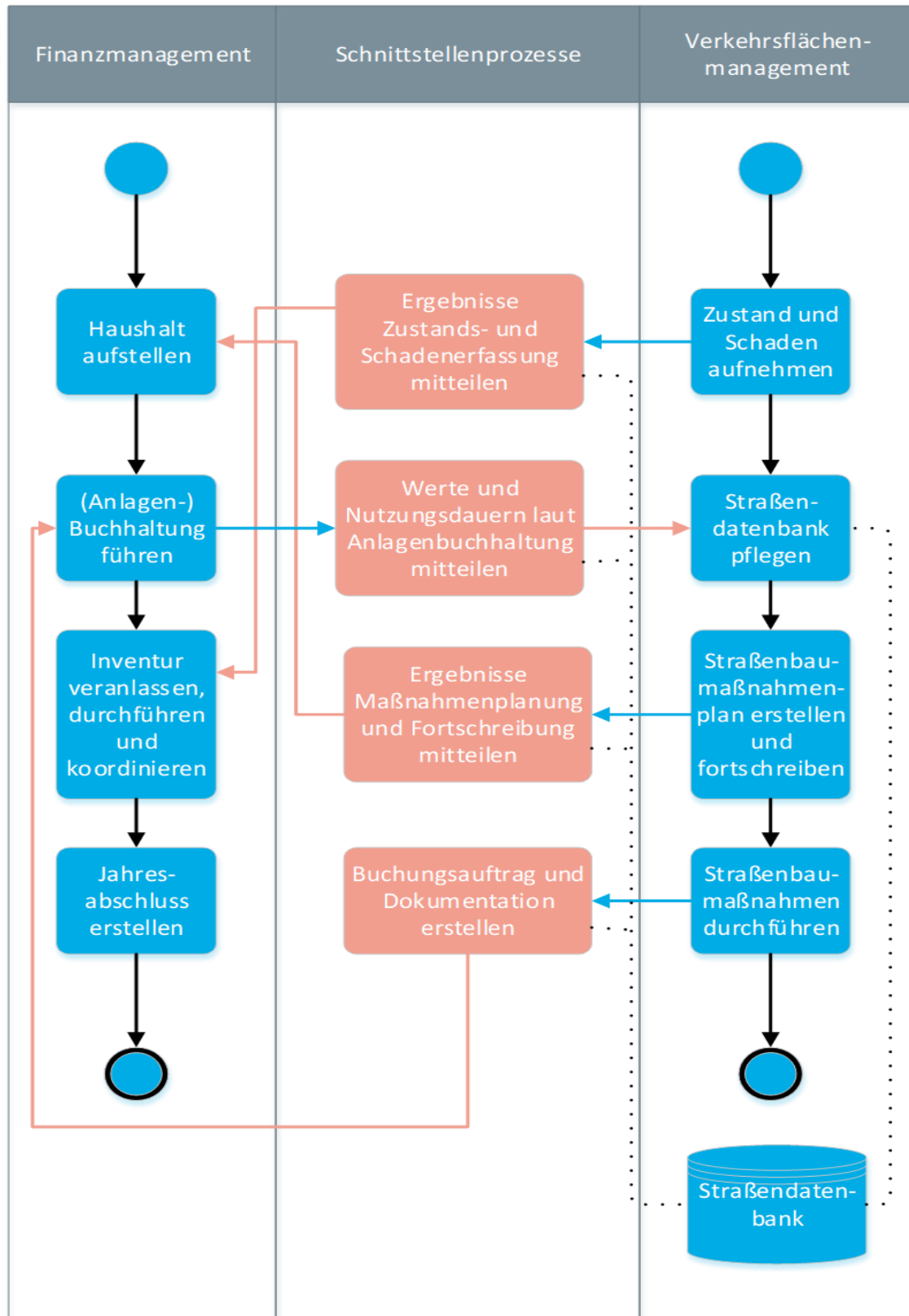
→ **Feststellung**

Die Stadt Bergisch Gladbach führt alle drei Jahre eine körperliche Inventur durch. Die vorhandenen Zustandserfassungen sind dafür jedoch nicht geeignet.

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



In der **Stadt Bergisch Gladbach** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Eine Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware ist vorhanden. Der Abgleich gelingt über die eindeutige Bezeichnung der Anlagegüter. Im Rahmen der Ersterfassung wurde je Straßenabschnitt ein Anlagegut gebildet. Damit verwaltet die Stadt Bergisch Gladbach derzeit etwa 4.500 Anlagegüter im Bereich der Verkehrsflächen. In der Straßendatenbank gibt es zu jedem Anlagegut ein eigenes Anlagenblatt. Einmal jährlich bereitet die Abteilung 7-66 die Veränderungen für das Finanzwesen auf. Die Buchwerte des Jahresabschlusses werden dann in die Straßendatenbank zurückgespielt.

Laut der Stadt Bergisch Gladbach stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in wichtigen Fragen gut miteinander ab. Beispielsweise bezieht die Stadt buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein.

Dagegen werden Maßnahmen zur Erhaltung der Verkehrsflächen derzeit außerhalb der Straßendatenbank in separaten Listen geplant und fortgeschrieben. Erst nachdem die Maßnahmen durchgeführt wurden, werden diese in die Straßendatenbank übertragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte auch die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.

Für die körperliche Inventur ist die Abteilung 7-66 „Verkehrsflächen“ zuständig. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Werden die körperliche Inventur und damit die Erfassung von Schäden und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen.

In Bergisch Gladbach gibt es seit 2007 alle drei Jahre eine neue Zustandserfassung und -bewertung. Diese sind Basis der regelmäßigen körperlichen Inventuren. Ob die bisherigen Zustandserfassungen für eine körperliche Inventur geeignet sind, ist zu bezweifeln. Die Zustandserfassung folgt keiner Systematik. Die Vergabe von Zustandsnoten ohne jegliche Definition und Dokumentation reicht nicht aus, um den Anforderungen einer körperlichen Inventur nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) gerecht zu werden.

→ **Empfehlung**

Künftige körperliche Inventuren sollten den Anforderungen nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) gerecht werden.

Hierzu gehören u. a. eine systematische und nachvollziehbare Zustandserfassung und -bewertung (z. B. nach den Kriterien der FGSV). Ebenso sind die Inhalte in einer Inventurrichtlinie festzuhalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass den Ansprüchen an eine ordnungsgemäße körperliche Inventur Rechnung getragen wird.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten können sich für die Stadt Bergisch Gladbach sowohl begünstigende wie auch belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen ergeben.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Die **Stadt Bergisch Gladbach** ist u. a. für ihre Papierproduktion und metallverarbeitende Industrie bekannt. Darüber hinaus sind in Bergisch Gladbach viele mittelständische Unternehmen ansässig. Zudem hat die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) in Bergisch Gladbach ihren Sitz. Diese Institution forscht, prüft und zertifiziert auf dem Gebiet des Straßenwesens.

Die Stadt Bergisch Gladbach hat eine Gemarkungsfläche von rund 83 qkm. Mit rund 112.000 Einwohnern ist Bergisch Gladbach die viertgrößte Stadt der 35 großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Sie gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Bevölkerungsdichte. Viele Einwohner auf relativ geringer Fläche ergeben eine hohe Bevölkerungsdichte. Dadurch kann die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kommunen. Das können belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.348	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	32,14	30,30	32,38	38,20	45,77	66,31	19
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,33	1,79	3,05	3,73	5,05	6,57	19

Die Stadt Bergisch Gladbach ist sehr gut an der an das übergeordnete Verkehrsnetz angeschlossen. Zudem grenzt die Stadt direkt an die Ballungsräume Köln und Leverkusen. Auch die Region Düsseldorf ist zeitnah erreichbar. Bergisch Gladbach hat gleich mehrere eigene Anschlüsse an die Autobahn A4 im Süden Bergisch Gladbachs. Die A4 verläuft in Ost-West-Richtung. Westlich von Bergisch Gladbach verläuft in Nord-Süd-Richtung die vielbefahrene A3. Auch die A1 ist zeitnah erreichbar. Nördlich wird die Stadt über die Bundesstraße B506 angebunden. Zudem ist die Stadt Bergisch Gladbach gut im Öffentlichen Personennahverkehr vernetzt. Neben mehreren Busverkehrslinien stellen die S-Bahn und Stadtbahn zeitnahe Verbindungen nach Köln sicher. Über Köln sind dann auch überregionale Bahnverbindungen möglich. Hinzu kommt die Anbindung an den Internationalen Flughafen Köln-Bonn, der nur rund 15 km

entfernt liegt. Die strukturellen Rahmenbedingungen in Bergisch Gladbach können daher einerseits entlastend wirken, andererseits jedoch punktuell belastende Faktoren bei der Verkehrsflächenerhaltung sein. Beispielsweise kann ein hoher Anteil von Schwerlastverkehr die Haltbarkeit von Straßen reduzieren bzw. einen höheren Erhaltungsaufwand nach sich ziehen.

Längen und Flächen Bergisch Gladbach 2019

Straßenkategorien	Länge in km
Bundesstraßen	4,52
Landesstraßen	32,41
Kreisstraßen	6,83
Hauptverkehrsstraßen	20,60
Haupterschließungsstraßen	60,63
Anliegerstraße	258,58
Fußgängerzonen	0,96
Land- und Forstwege	7,54
Selbstständige Geh- und Radwege	5,28
Summe:	397,35

Die Stadt Bergisch Gladbach unterhält fast 400 km Straßen und Wirtschaftswege. Das sind rund 3,6 Mio. qm befestigter Verkehrsfläche. Die Straßenflächen machen mit 99 Prozent den Großteil der Flächen aus.

Aufgrund der Einwohnerzahl ist die Stadt Bergisch Gladbach Baulastträger für die innerörtlichen klassifizierten Straßen. Dazu gehören die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen mit rund 44 km. Der Erhaltungsaufwand ist auf diesen Strecken meistens höher als im Nebennetz. Dies liegt u. a. am Ausbaustandard und -umfang und der im Vergleich höheren Verkehrsbelastung. Die klassifizierten Straßen in eigener Baulast sind daher eher als belastende Faktoren bei der Erhaltung zu sehen.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen um etwa zwölf Prozent reduziert. Zudem werden die Verkehrsflächen derzeit nicht korrekt in der Bilanz abgebildet.

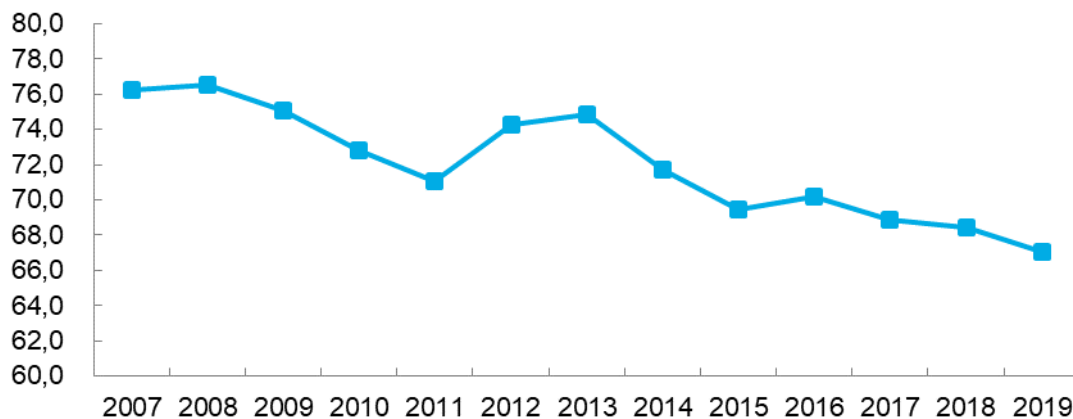
Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der städtischen Bilanzsumme beträgt bei der **Stadt Bergisch Gladbach** nur 9,3 Prozent. Von den in der Tabelle aufgeführten Kommunen haben mehr als 75 Prozent eine höhere Verkehrsflächenquote. Ähnlich sieht es beim durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche aus. Nur eine Vergleichskommune hat einen geringeren durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 hat sich das Verkehrsflächenvermögen von 76,2 Mio. Euro auf 67,1 Mio. Euro reduziert. Das sind rund zwölf Prozent an bilanziellem Wertverlust innerhalb der letzten zwölf Jahre.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	9,32	7,14	11,02	13,51	17,20	28,24	19
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	18,23	16,62	20,66	26,98	34,07	39,71	17

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Bergisch Gladbach in Mio. Euro



—■ Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)

Bilanzwert Verkehrsflächen Bergisch Gladbach in Mio. Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bilanzwert Verkehrsflächen	75,0	71,9	70,4	70,0	67,7	71,4	72,1	69,5	66,8	65,9	64,0	66,7	65,6
Anlagen im Bau	1,2	4,6	4,6	2,8	3,4	2,9	2,8	2,2	2,7	4,2	4,8	1,7	1,5
Summe	76,2	76,5	75,0	72,8	71,1	74,3	74,9	71,7	69,4	70,2	68,8	68,4	67,1

Im derzeitigen Bilanzwert der Verkehrsflächen ist auch das Straßenbegleitgrün enthalten. Die Stadt Bergisch Gladbach schreibt die Verkehrsflächen lediglich bis auf einen Anhaltewert von zehn Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten ab und begründet dies mit dem im Bilanzansatz enthaltenen Straßenbegleitgrün.

Im NKF unterliegt der Aufwuchs den allgemeinen Abschreibungsregelungen. Entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung erfolgt die Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellungskosten, die linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben werden. (Vgl. Kommunalhaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 9.2019, § 36 Abs. 1). Die Berücksichtigung des Straßenbegleitgrüns in einem Anhaltewert

ist somit nicht zulässig. In der Praxis wird der Aufwuchs häufig mit einem Festwert in der Bilanz ausgewiesen.

Laut Aussage der Stadt Bergisch-Gladbach betragen die Anschaffungskosten des Straßenbegleitgrüns inklusive der 5.700 Straßenbäume etwa 23,8 Mio. Euro. Bei einer Bewertung des Straßenbegleitgrüns mit 50 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) ergibt sich ein Festwert von rund 11,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen aktuell Anhaltewerte von 10,5 Mio. Euro in der Bilanz. Eine Korrektur der Anhaltewerte mit Bildung eines Festwertes für das Straßenbegleitgrün wäre somit ohne Wertverlust möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine Korrektur der Anhaltewerte vornehmen und einen Festwert für das Straßenbegleitgrün bilden.

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.

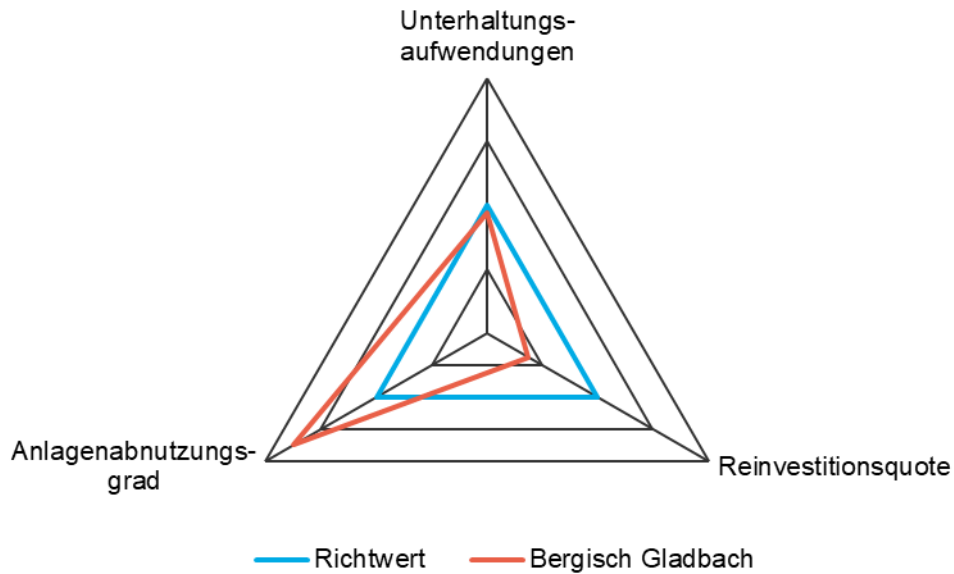
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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 folgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Bergisch Gladbach** gegenübergestellt.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen mit 1,22 Euro je qm Verkehrsfläche sehr nah am Richtwert der FGSV. Die Reinvestitionsquote 2019 weist dagegen mit 37 Prozent den niedrigsten Wert im Untersuchungszeitraum (2017 bis 2020) auf. Zudem befindet sich der Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent deutlich über dem Richtwert und zeigt eine deutliche bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. In der Summe zeigen die Kennzahlen ein sehr hohes Risiko einer sich beschleunigenden Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen und einen fortschreitenden Werteverzehr.

Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Bergisch Gladbach
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,22
Reinvestitionsquote in Prozent	100	37
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	88

In den folgenden Abschnitten untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Punkte dar.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

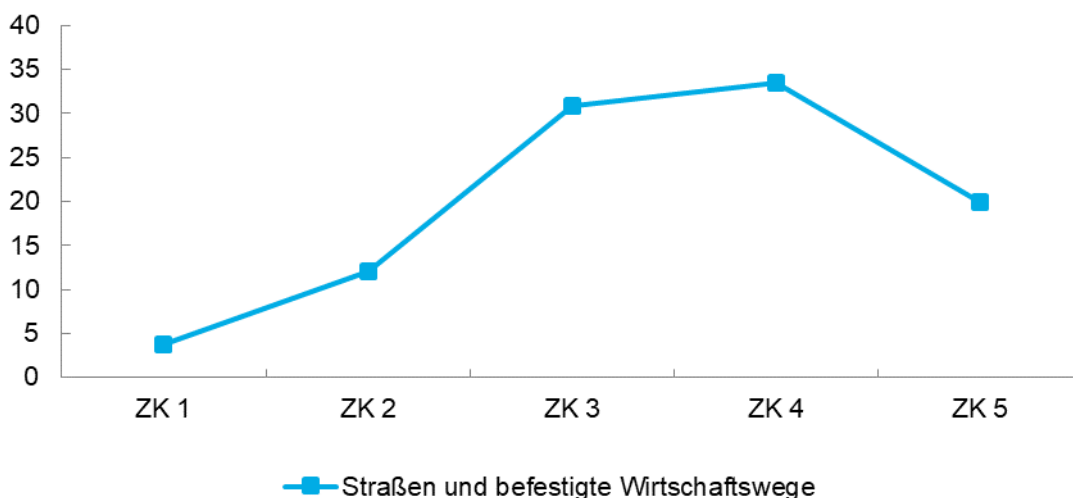
Der Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent zeigt eine deutliche bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Die aktuellen Zustandsdaten bestätigen die nicht ausgeglichene Altersstruktur.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad in Prozent ergibt sich aus der Restnutzungsdauer und der Gesamtnutzungsdauer. Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der **Stadt Bergisch Gladbach** liegt bei 88 Prozent. Damit zeigt dieser Wert eine nicht ausgeglichene Altersstruktur. Im interkommunalen Vergleich (siehe Anlage 2) hat nur eine Kommune einen geringfügig höheren Anlagenabnutzungsgrad. In Bergisch Gladbach sind derzeit rund 60 Prozent aller Verkehrsflächen abgeschrieben. Diese haben also die maximal angesetzte Nutzungsdauer teils seit Jahren überschritten.

Die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung 2019 bestätigen die nicht ausgeglichene Altersstruktur. Alle drei Jahre erfassen die Mitarbeitenden der Abteilung 7-66 den Straßenzustand und übertragen die Ergebnisse in die Straßendatenbank. Bei der Erfassung wird jedem Straßenabschnitt eine Zustandsnote ohne weitere Details zugewiesen. Das bedeutet, dass u. a. nicht nach Flächenarten unterschieden wird. Zudem werden keine Schadensmerkmale erfasst, um daraus die Gesamtnote zu errechnen. Diese stark vereinfachte Zustandserfassung entspricht nicht den Regelwerken der FGSV. Dennoch lassen sich ein paar Erkenntnisse ableiten. Die folgende Grafik zeigt die nicht ausgeglichene Altersstruktur der Verkehrsflächen.

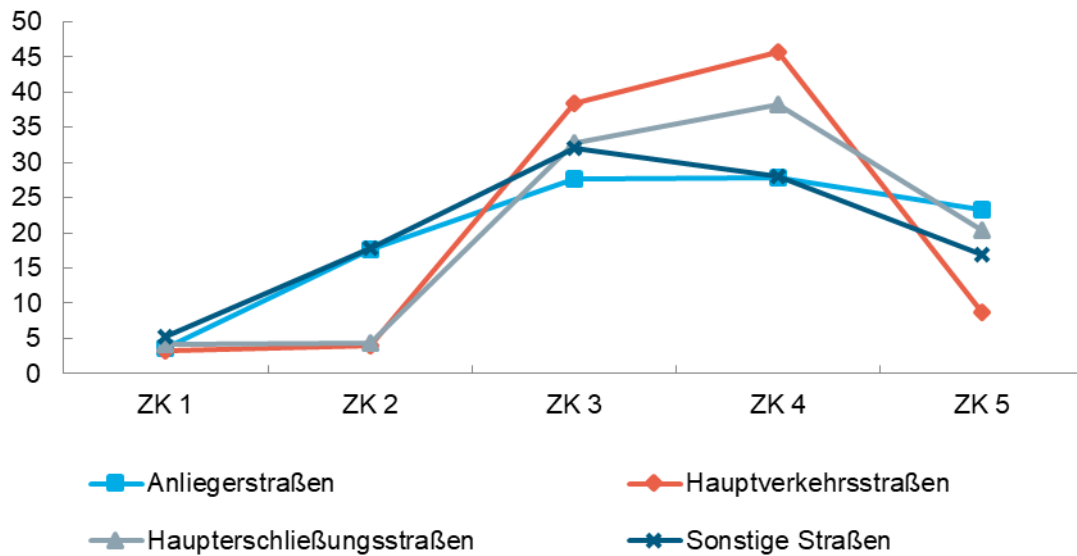
Verteilung der Zustandsklassen der Verkehrsflächen Bergisch Gladbach in Prozent 2019



Weniger als vier Prozent befinden sich demnach im Neubauzustand (ZK1). Zusammen mit der ZK2 sind 16 Prozent in einem guten bis sehr guten Zustand. Fast zwei Drittel aller Flächen sind den Zustandsklassen ZK3 und ZK4 zuzuordnen. 20 Prozent sind laut der Zustandsergebnisse erneuerungsbedürftig. Das ergibt knapp 770.000 qm. Allein diese erneuerungsbedürftigen Flächen ergeben aktuell einen kurzfristigen Erneuerungsbedarf von geschätzt 150 Mio. Euro. Je nachdem wie schnell sich die Flächen der ZK4 weiter verschlechtern, erhöht sich der Bedarf um ein Vielfaches.

In einer weiteren Grafik wird der Zustand je Straßenkategorie dargestellt. Deutlich sichtbar ist, dass der Zustand bei den vielbefahrenen Hauptachsen am schlechtesten ist. Sowohl bei den Hauptverkehrsstraßen als auch bei den Haupterschließungsstraßen sind nur sieben bis acht Prozent aller Flächen im guten bis sehr gutem Zustand. In den anderen Kategorien liegt der Wert bei über 20 Prozent. Insgesamt ist der Sanierungsbedarf über alle Straßenkategorien deutlich zu sehen.

Verteilung der Zustandsklassen nach Straßenkategorien Bergisch Gladbach in Prozent 2019



Bergisch Gladbach wird den Sanierungsstau nicht kurz- und mittelfristig abarbeiten können. Ausgehend von der derzeitigen Informationslage ist davon auszugehen, dass sich der Zustand der Verkehrsflächen weiter verschlechtern wird. Das bedeutet im Wesentlichen, dass die Kosten einer Sanierung steigen, je schadhafter die Verkehrsfläche ist. Im Umkehrschluss muss die Stadt Bergisch Gladbach, aufgrund unterlassener Erhaltungsmaßnahmen der letzten Jahre/ Jahrzehnte, künftig deutlich mehr für die Sanierungen aufbringen. Das birgt ein sehr hohes finanzielles Risiko für die Stadt Bergisch Gladbach.

5.6.2 Unterhaltung

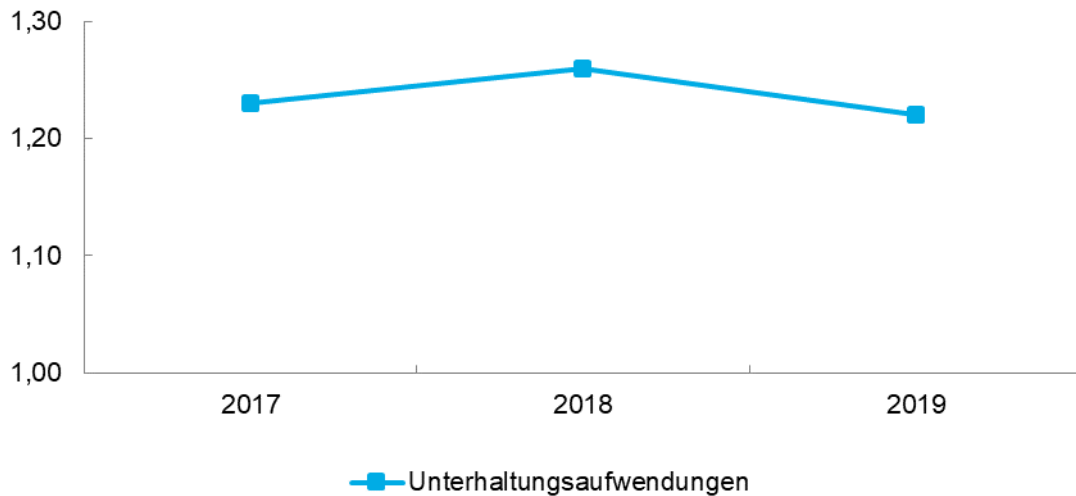
→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen annähernd beim Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen in der **Stadt Bergisch Gladbach** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2019 bei durchschnittlich 1,24 Euro je qm. Damit liegt Bergisch Gladbach nur geringfügig unter dem empfohlenen Richtwert der FGSV.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Bergisch Gladbach je qm in Euro 2017 bis 2019



Der Richtwert ist aber nur als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kommunen unterschiedlich hoch. Um diesen festzustellen, helfen u. a. eine Gesamtstrategie, eine Kostenrechnung und aussagekräftige Informationen zum Straßenzustand.

Dadurch können die tatsächlichen Aufwendungen je Fläche und Jahr ermittelt werden. Außerdem kann der optimale Zeitpunkt bestimmt werden, ab wann die Flächen instand zu setzen oder zu erneuern sind. Bei frühzeitigem Eingreifen können aufwendige und damit teure Maßnahmen in der Zukunft deutlich reduziert werden.

In Bergisch Gladbach fließen die Unterhaltungsmittel jedoch zu großen Teilen in die Verkehrssicherung der erneuerungsbedürftigen Verkehrsflächen. Aufgrund des teils sehr schlechten Zustandes sind hier regelmäßig Maßnahmen erforderlich. Dadurch fehlen diese Gelder für den eigentlichen Zweck, nämlich der Unterhaltung der Flächen, die erste Schäden aufweisen. Dadurch kann es dazu kommen, dass diese Flächen schneller verschleißten und früher einen schlechteren Zustand zeigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.

5.6.3 Reinvestitionen

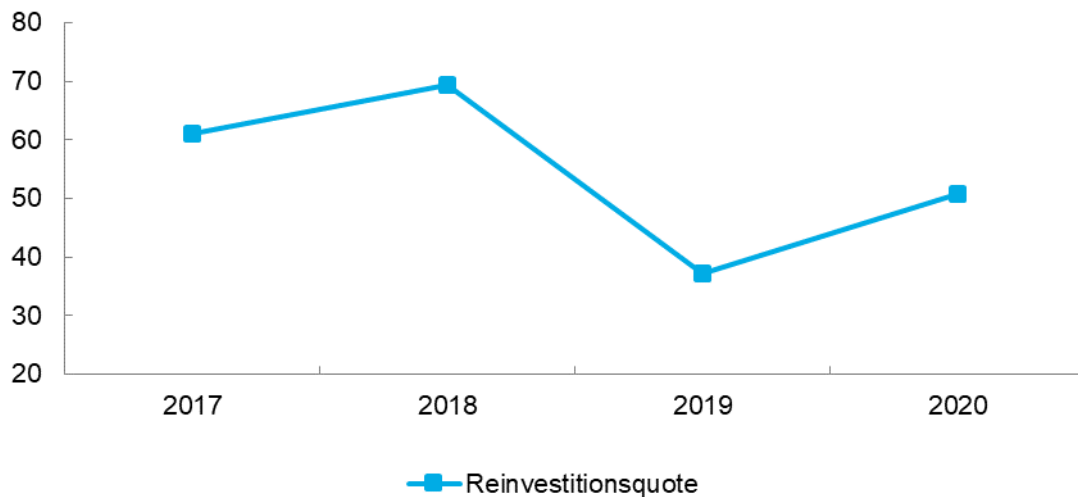
→ **Feststellung**

Die durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote liegt bei 55 Prozent vom empfohlenen Sollwert.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote der **Stadt Bergisch Gladbach** liegt bei 55 Prozent vom empfohlenen Sollwert. Damit reinvestiert Bergisch Gladbach jährlich circa 1,5 Mio. Euro ins bestehende Straßen- und Wegenetz. Dem gegenüber stehen jährliche Abschreibungen von 2,7 Mio. Euro.

Reinvestitionsquote Bergisch Gladbach in Prozent 2017 bis 2020



In Bergisch Gladbach fließen die erwirtschafteten Abschreibungen nicht vollständig über Reinvestitionen zurück in die Verkehrsflächen. Mit Blick auf den sehr hohen Anlagenabnutzungsgrad, den eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen und der bisherigen Reinvestitionen zeigt sich ein langfristig erhöhter Reinvestitionsbedarf. Aufgrund der hohen Anzahl der bereits erneuerungsbedürftigen Straßen wird Bergisch Gladbach diesen Investitionsstau nicht kurz- und mittelfristig abbauen können. Hierfür sind nun geeignete Strategien zu entwickeln, um dem Verfall des Straßennetzes entgegenzuwirken.

Finanzmitteleinsatz

Verschiedene Neuerungen für Kommunen bringt das Ende 2018 in Kraft getretene zweite NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG). Das dort beschriebene Wirklichkeitsprinzip soll eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips darstellen. Das Gesetz soll u. a. die Investitionstätigkeit und -fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des gemeindlichen Vermögens stärken. Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen sollen also erweitert werden. Das Gesetz nennt dabei zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO) und
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO)

Dadurch sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenerungen könnten Kommunen nun aktivieren. Die Details mit den nötigen Bedingungen sind im Gesetz definiert.

Um die möglichen Auswirkungen darzustellen, haben wir eine weitere Kennzahl definiert. Die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ setzt sich aus den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zusammen. Diese soll künftig mögliche Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen aufzeigen.

Finanzmitteleinsatz Bergisch Gladbach je qm in Euro 2017 bis 2019

Kennzahlen	2017	2018	2019
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,23	1,26	1,22
Reinvestitionen je qm in Euro	0,47	0,53	0,29
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,70	1,79	1,51

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte die Stadt Bergisch Gladbach 2019. Den höchsten Wert gab es 2018 mit 1,79 Euro je qm. Durchschnittlich setzt die Stadt Bergisch Gladbach 1,67 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen ergibt sich für Bergisch Gladbach ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 2,10 Euro je qm und Jahr. Der tatsächliche Bedarf liegt aufgrund des sehr schlechten Straßenzustandes und dem damit verbundenen hohen Investitionsstau deutlich höher. Allein die erneuerungsbedürftigen Flächen (Zustandsklasse 5) erzeugen etwa 15 bis 20 Mio. Euro pro Jahr an zusätzlichem Bedarf. In den nächsten Jahren verdreifachen sich die erneuerungsbedürftigen Straßen und somit steigt der Finanzbedarf der Stadt Bergisch Gladbach um ein Vielfaches.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Reinvestitionen anhand einer Erhaltungsstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Datenlage ist unzureichend, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch, nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.	163	E1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die notwendigen Daten, wie beispielsweise die Verkehrsflächen-, Bilanz- und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich, vollständig und aktuell vorliegen haben.	164
F2	Die vorhandene Straßendatenbank ist nicht vollumfänglich zum Steuern der Verkehrsflächenerhaltung geeignet.	165	E2.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte einen Softwarewechsel prüfen. Bei einem Wechsel sollte Bergisch Gladbach alle relevanten Inhalte im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung berücksichtigen.	165
			E2.2	Zustandserfassungen sollten nach den anerkannten Regelungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stattfinden. Idealerweise erfolgt vor der nächsten Zustandserfassung und -bewertung eine Aktualisierung der Flächendaten.	185
F3	Die Stadt Bergisch Gladbach hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.	166	E3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine steuerungswirksame Kostenrechnung aufbauen. Die Strukturen der Kostenrechnung und der (neuen) Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.	167
F4	Die Stadt Bergisch Gladbach hat keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	168	E4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.	168
Prozessbetrachtung					
F5	Die Stadt Bergisch Gladbach hat ein gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.	188	E5.1	Die vorhandene Aufgrabungsrichtlinie sollte regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Zudem sollten die verschiedenen Dokumente aufeinander abgestimmt sein. Widersprechende Regelungen sollten vermieden werden.	189

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Das Antragsformular zu Aufgrabungen sollte ebenfalls webbasiert verfügbar sein, analog der Anträge für verkehrsrechtlichen Anordnungen, Fristverlängerungen und Fertigstellungsanzeigen.	190
			E5.3	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf die webbasierte Aufbruchverwaltung ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.	190
			E5.4	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Aufgrabungsrichtlinie um den Punkt der Eignung ergänzen. Dazu gehören Kriterien, ab wann eine Firma als geeignet angesehen wird.	191
F6	Die Stadt Bergisch Gladbach führt alle drei Jahre eine körperliche Inventur durch. Die vorhandenen Zustandserfassungen sind dafür jedoch nicht geeignet.	192	E6.1	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte auch die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen.	194
			E6.2	Künftige körperliche Inventuren sollten den Anforderungen nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) gerecht werden.	194
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F7	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen um etwa zwölf Prozent reduziert. Zudem wird der Bilanzwert der Verkehrsflächen derzeit nicht korrekt abgebildet.	196	E7	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte eine Korrektur der Anhaltewerte vornehmen und einen Festwert für das Straßenbegleitgrün bilden.	198
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F8	Der Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent zeigt eine deutliche bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Die aktuellen Zustandsdaten bestätigen die nicht ausgeglichene Altersstruktur.	199			
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen annähernd beim Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	201	E9	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.	202

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote liegt bei 55 Prozent vom empfohlenen Sollwert.	202	E10	Die Stadt Bergisch Gladbach sollte die Reinvestitionen anhand einer Erhaltungsstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	204

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Bergisch Gladbach	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	87,58	52,44	57,87	71,23	73,42	88,30	16
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,22	0,17	0,62	0,72	0,92	1,39	18
Reinvestitionsquote in Prozent	37,16	9,62	25,56	44,47	63,33	86,04	14

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de