

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Brühl im Jahr 2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brühl	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Brühl	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Brühl	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	20
0.5.1 Kennzahlenvergleich	20
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	21
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
<b>1. Finanzen</b>	<b>36</b>
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	62
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	63
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	67

1.4.4	Fördermittelmanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>86</b>
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
2.3	Beteiligungsportfolio	88
2.3.1	Beteiligungsstruktur	88
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	90
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	91
2.4	Beteiligungsmanagement	95
2.4.1	Datenerhebung und –vorhaltung	95
2.4.2	Berichtswesen	97
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	99
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>105</b>
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	Strukturen	108
3.3.1	Strukturkennzahlen	109
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	110
3.3.3	Präventive Angebote	111
3.4	Steuerung	112
3.4.1	Gesamtsteuerung und Strategie	112
3.4.2	Finanzcontrolling	113
3.4.3	Fachcontrolling	114
3.5	Verfahrensstandards	115
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	115
3.5.2	Prozesskontrollen	119
3.6	Personaleinsatz	119
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)	120
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)	121
3.7	Leistungsgewährung	122
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	122
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	131
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	141
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	143
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>151</b>
4.1	Managementübersicht	151
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
4.3	Baugenehmigung	153

4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	153
4.3.2	Rechtmäßigkeit	155
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	157
4.3.4	Geschäftsprozesse	158
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	160
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	161
4.3.7	Personaleinsatz	163
4.3.8	Digitalisierung	165
4.3.9	Transparenz	167
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	169
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>174</b>
5.1	Managementübersicht	174
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	175
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	176
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	176
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	180
5.4	Sponsoring	182
5.5	Bauinvestitionscontrolling	183
5.6	Nachtragswesen	187
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	187
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	190
5.7	Maßnahmenbetrachtung	191
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	192
	<b>Kontakt</b>	<b>195</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brühl

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Brühl 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Brühl bleibt trotz einer zwischenzeitlichen positiven Entwicklung angespannt. Nach fünf defizitären Jahren konnte die Stadt von 2016 bis 2018 begünstigt durch die gute konjunkturelle Lage Überschüsse erwirtschaften. Das defizitäre Jahresergebnis 2019 und die in der **Haushaltsplanung** bis 2022 ausgewiesenen Fehlbeträge zeigen jedoch, dass es sich um keine nachhaltige Trendwende handelt. Das von der gpaNRW in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis von -6,1 Mio. Euro bestätigt dies. Die Folgen der Corona-Pandemie können sich zusätzlich belastend auswirken.

Mit einer Eigenkapitalquote 1 von knapp 28 Prozent ist die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Brühl besser als die der meisten Vergleichsstädte. Durch die bis 2022 geplanten Haushaltsdefizite würde sich diese allerdings erheblich reduzieren. Die **Verschuldung** hat sich im Betrachtungszeitraum merklich erhöht. Die Gesamtverbindlichkeiten sind unter den Vergleichsstädten überdurchschnittlich hoch und werden voraussichtlich weiter ansteigen, da die Stadt Brühl in den nächsten Jahren hohe Investitionen plant. Diese wirken sich positiv auf das **Anlagevermögen** der Stadt aus, bei dem schon in den letzten Jahren ein Werteverzehr verhindert werden konnte. Die geplanten Maßnahmen an den städtischen Gebäuden und Straßen sollten zu einem deutlichen Wertezuwachs führen.

Es bleibt abzuwarten, ob die in der Finanzplanung veranschlagten Maßnahmen im vorgesehenen Zeitraum realisiert werden können. In den letzten Jahren hat die Stadt Brühl bei investiven Maßnahmen mehr nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahre übertragen als die meisten Vergleichsstädte. Gleichzeitig hat sie nur geringe Anteile der Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen umgesetzt. Die Stadt Brühl hat dies bereits erkannt und eine stringenter Prüfung von Ermächtigungsübertragungen vorgesehen.

Die Stadt Brühl ist an 13 Unternehmen beteiligt und verfügt damit über eine von Umfang und Komplexität mittlere **Beteiligungsstruktur**. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie deren Auswirkungen auf den Haushalt sind auf mittlerem Niveau einzustufen. Den entsprechenden Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** entspricht die Stadt Brühl nur teilweise, zumal die Aufgabenwahrnehmung derzeit aufgrund einer Stellenvakanz beeinträchtigt ist. Nach Besetzung der vakanten Stelle sollte die Stadt Brühl die aktuell verteilten Aufgaben wieder bündeln. Das Beteiligungsmanagement sollte die grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne zentral digital vorhalten und analysieren. Es sollte die Beteiligungsberichte zukünftig zeitnäher erstellen und dem Rat zur Kenntnis geben. Bisher fehlende Beteiligungen und Angaben sind in den Berichten zu ergänzen. Über die Entwicklung der drei bedeutenden Beteiligungen (Stadtwerke Brühl GmbH, Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH sowie Stadtservicebetrieb Brühl AöR) sollte dem Rat auch unterjährig berichtet werden. Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW durch Schulungsangebote für sämtliche Gremienvertreter und zusätzliche sitzungsvorbereitende Informationen.

Die Stadt Brühl ist durch die **Hilfe zur Erziehung** weniger belastet als die meisten Vergleichsstädte. Grund dafür sind neben der unterdurchschnittlichen Falldichte vor allem die sehr niedrigen Aufwendungen je Hilfefall. Die Stadt Brühl sieht darin einen Erfolg ihrer umfangreichen Präventionsarbeit. Auch die intensive Fallsteuerung und passgenaue Hilfsangebote tragen dazu bei. Bei den stationären Hilfen wirkt sich der geringe Anteil von Vollzeitpflegefällen allerdings belastend aus.

Wenn das Jugendamt das Controlling bei der Hilfe zur Erziehung durch kennzahlenbezogene Auswertungen und ein standardisiertes Berichtswesen ausweiten würde, könnte es dadurch gezieltere Erkenntnisse für die Steuerung und zur Wirksamkeit der Hilfen erlangen. Die für die Stadt Brühl gebildeten Kennzahlen in diesem Prüffeld sind aufgrund einer Softwareumstellung nur eingeschränkt belastbar. Deshalb sollte die Stadt die Zahlen anhand der Daten der Folgejahre validieren und deren Entwicklung verfolgen. Für einzelne Hilfen mit hoher Falldichte (z.B. ambulante Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) sollten zudem interne Prozesskontrollen eingerichtet werden.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Brühl arbeitet rechtssicher und hält die gesetzlich vorgegebenen Frist- und Prüfvorgaben ein. Durch intensive Bauberatungen und das wiederholte Einfordern von fehlenden Unterlagen gelingt es den Beschäftigten, dass ein hoher Anteil der Bauanträge genehmigt werden kann. Dies belastet allerdings den Prozessablauf und die Bearbeitungszeiten. Dies kann dazu beitragen, dass die Stadt Brühl bei der Fallbearbeitung je Vollzeit-Stelle nur einen unterdurchschnittlichen Wert erreicht. Zudem ist der Anteil unerledigter Bauanträge relativ hoch. Wenn die Bauaufsicht sich auf das einmalige Nachfordern von Unterlagen beschränkt und sich bei nicht erfolgter Mängelbehebung auf die gesetzliche Rücknahmefiktion beruft, würde dies den Prozessablauf verschlanken und das Personal entlasten.

Die Laufzeiten der Bauanträge erhebt die Stadt Brühl bisher nicht. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen. Sie sollte diese und weitere Kennzahlen für dieses Aufgabenfeld regelmäßig erheben und hierfür Zielwerte festlegen. Zudem kann eine stärkere Digitalisierung das Antragsverfahren weiter beschleunigen.

Das **Vergabewesen** in der Stadt Brühl ist bereits gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zu-

ständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in einer Dienstanweisung geregelt. Bei der **Betrachtung einzelner Baumaßnahmen** hat sich gezeigt, dass die Vergabemaßnahmen mit dem Vergabebericht bis zur Zuschlagserteilung ausführlich dokumentiert sind. Durch die Einführung einer Software für das Vergabemanagement könnten weitere Verbesserungen erreicht werden.

Zur **Vermeidung von Korruption** hat die Stadt Brühl einen Antikorruptionsbeauftragten benannt und Regelungen in einer „Dienstanweisung Geschenke“ getroffen. Diese soll zu einer „Dienstanweisung Korruptionsprävention“ erweitert werden. Die Stadt hat bereits korruptionsgefährdete Bereiche und Tätigkeiten identifiziert und einen Gefährdungsatlas erstellt.

Eine Dienstanweisung zum **Sponsoring** liegt bei der Stadt Brühl noch nicht vor, ist aber in Vorbereitung. Darin sollten insbesondere Entscheidungsbefugnisse festgelegt und Regelungen zur zeitlichen Befristung und Veröffentlichung von Sponsoringleistungen getroffen werden.

Bei größeren Vergabeverfahren gab es bei der Stadt Brühl in den vergangenen drei Jahren relativ hohe Abweichungen der Abrechnungssummen von der Auftragswerten. Die gpaNRW empfiehlt daher, zumindest für kostenintensive und komplexe Investitionsmaßnahmen ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** einzuführen. Zusätzlich kann die Stadt ihr **Nachtragswesen** weiterentwickeln, indem sie die Nachträge hinsichtlich der Ursachen, der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswertet. Auch dies kann dazu beitragen, Abweichungen zu reduzieren.

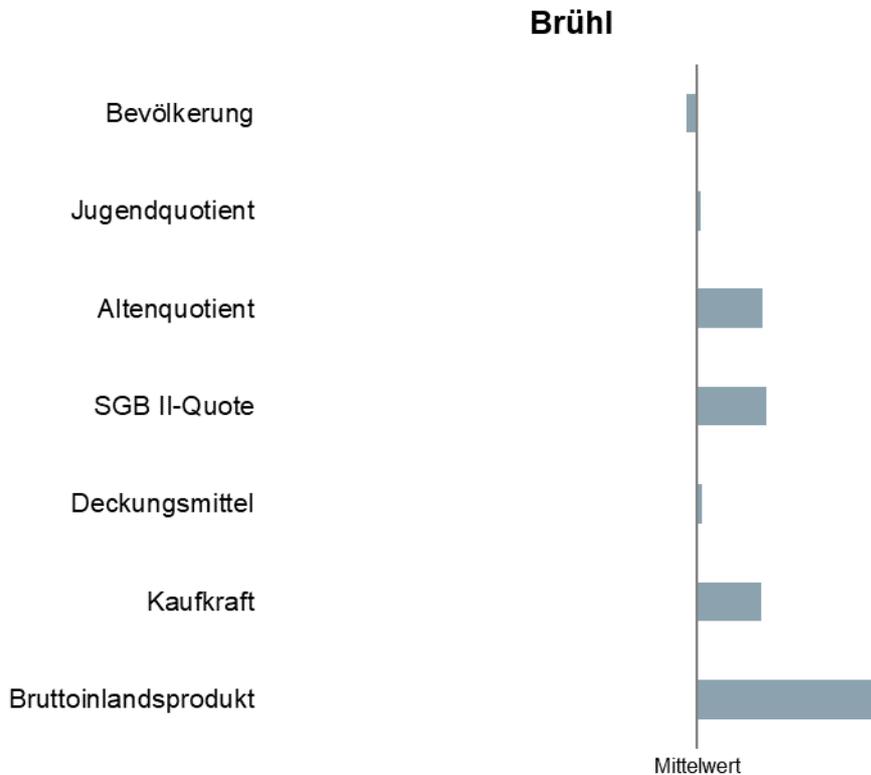
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Brühl

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Brühl. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

## Strukturmerkmale Stadt Brühl 2018



Die Einwohnerzahl der Stadt Brühl hat sich seit 2015 leicht verringert auf 44.126 (Stand Ende 2019 lt. IT.NRW). In seiner Bevölkerungsprognose geht IT.NRW für die nächsten zehn Jahre von konstanten Einwohnerzahlen, danach von einem leichten Rückgang aus.

Bei einem unauffälligen Jugend-, jedoch überdurchschnittlichen Seniorenanteil zeigen sich bereits die Auswirkungen der demografischen Entwicklung. Die ebenfalls erhöhte SGB II-Quote indiziert, dass in Brühl relativ viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Gleichwohl ist die Kaufkraft in Brühl höher als in den meisten Vergleichsstädten. Dies belegt, dass auf der anderen Seite viele der Bürgerinnen und Bürger über ein recht hohes Einkommen verfügen.

Die Deckungsmittel im städtischen Haushalt, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, liegen interkommunal auf mittlerem Niveau. Das in der obigen Grafik dargestellte Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem) ordnet sich dagegen deutlich über dem Mittelwert ein. Diese Kennzahl ist allerdings nicht kommunenscharf, sondern für den Rhein-Erft-Kreis insgesamt ermittelt.

Die Ausprägungen dieser Strukturmerkmale haben sich damit gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2015 kaum verändert.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Über die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW im Jahr 2015 wurden der Rechnungsprüfungsausschuss sowie der Rat der Stadt Brühl jeweils durch Vorlagen informiert. Verwaltungsintern haben sich die jeweils zuständigen Abteilungen intensiv mit den Teilberichten befasst und die darin enthaltenen Empfehlungen systematisch abgearbeitet. Dazu haben sie Sachstandsberichte und Stellungnahmen zur Umsetzung der Anregungen erstellt.

Nach Auskunft der Verwaltung hat die Stadt beispielsweise folgende Hinweise aufgegriffen:

- Sie hat die wöchentlichen Öffnungszeiten der Bürgerberatung von 41,5 auf 35,5 Stunden reduziert.
- Ein zentrales Gebäudekataster mit den relevanten Daten des gesamten Gebäudebestandes wurde aufgebaut.
- Es erfolgen inzwischen jährliche Kalkulationen der Friedhofsgebühren. Zudem wurde ein neues Grünflächenkataster erstellt.
- Die Stadt Brühl hat die Elternbeiträge für die Tagesbetreuung für Kinder mit einer veränderten Beitragsstaffelung neu geregelt.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

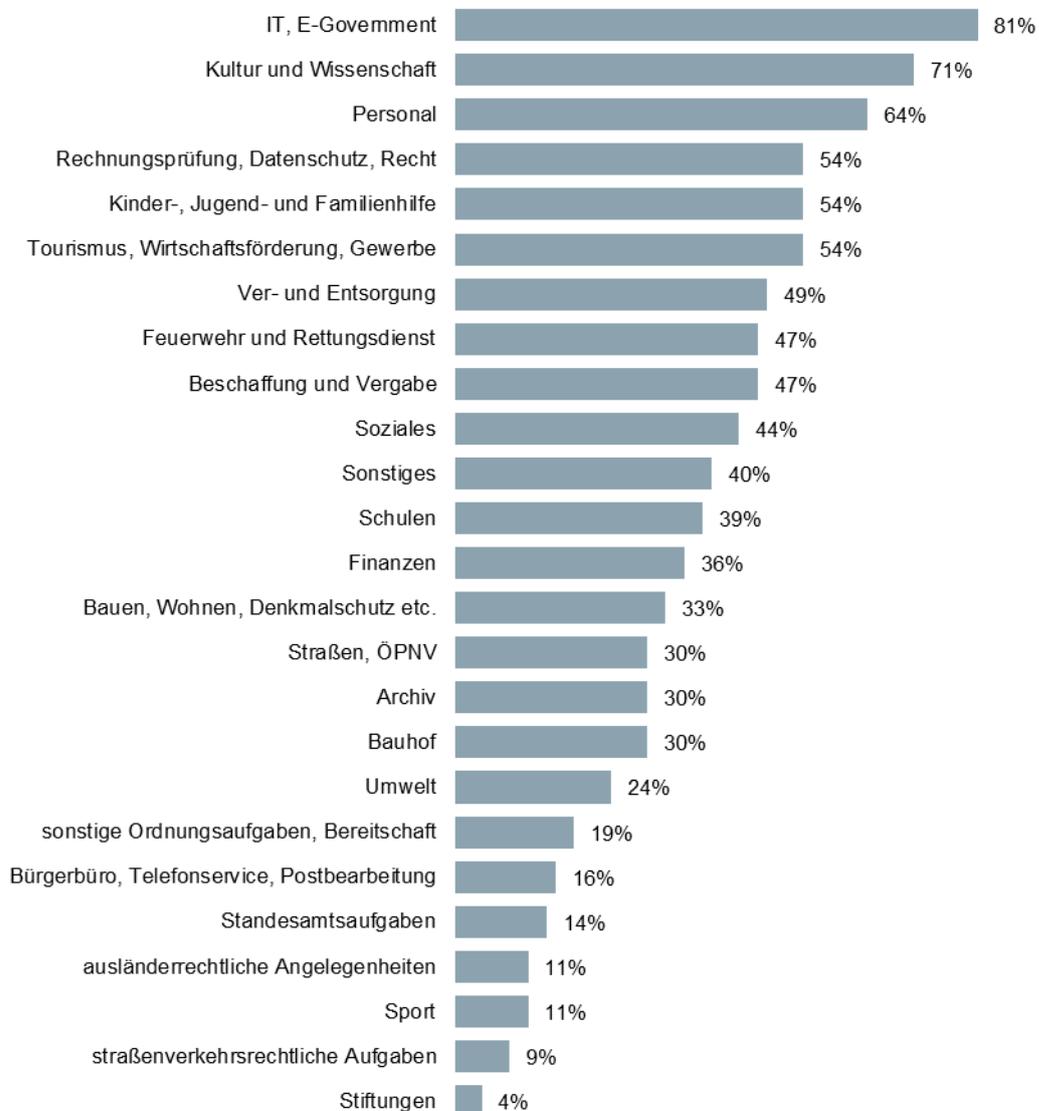
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 70 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

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

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

##### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



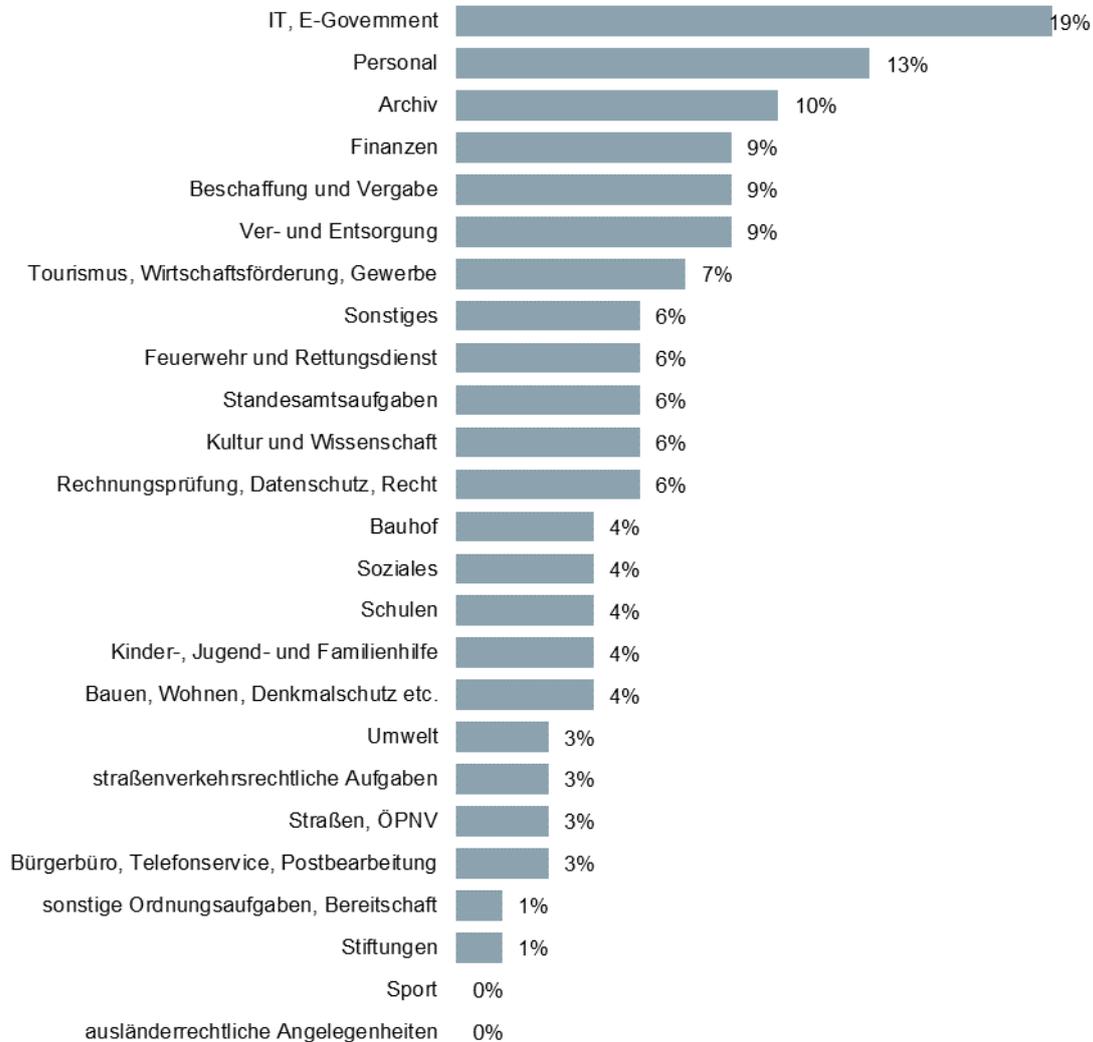
Der Großteil der bisher geprüften Kommunen ist einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

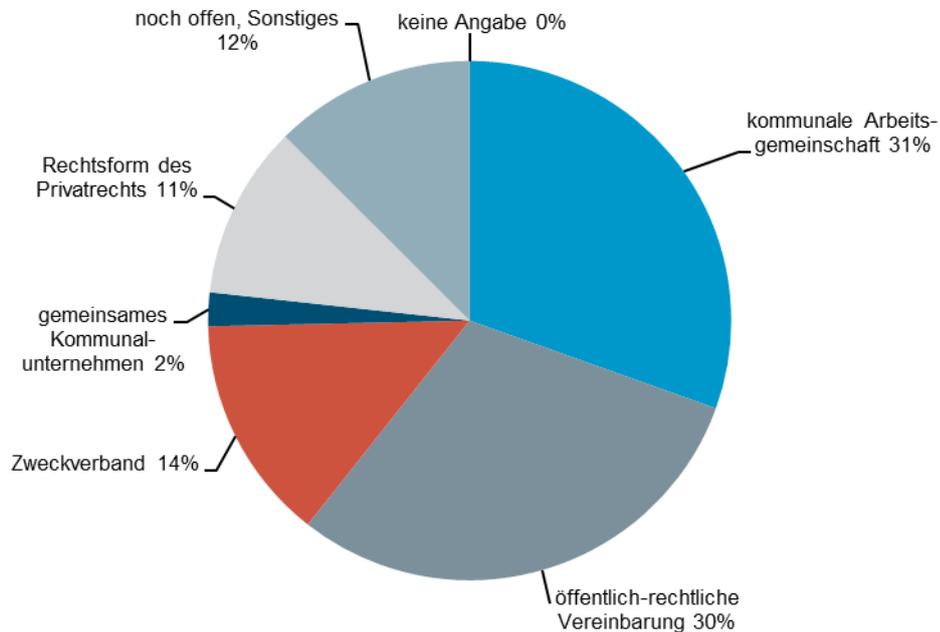


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

## Rechtsformen IKZ 2020

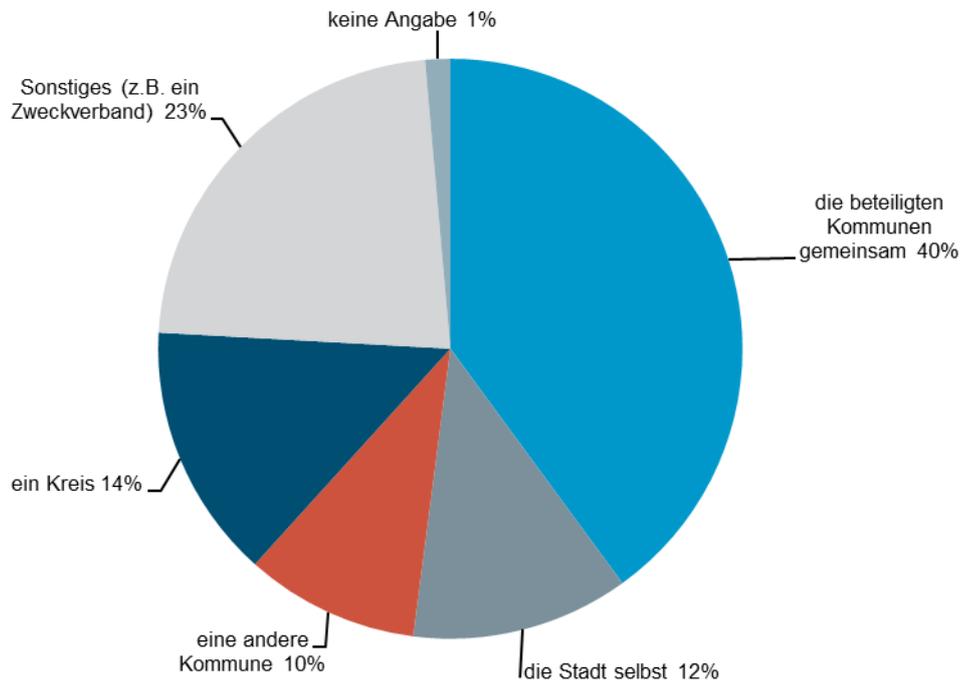


Jeweils rund 30 Prozent der interkommunalen Kooperationen basieren auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen bzw. Arbeitsgemeinschaften. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

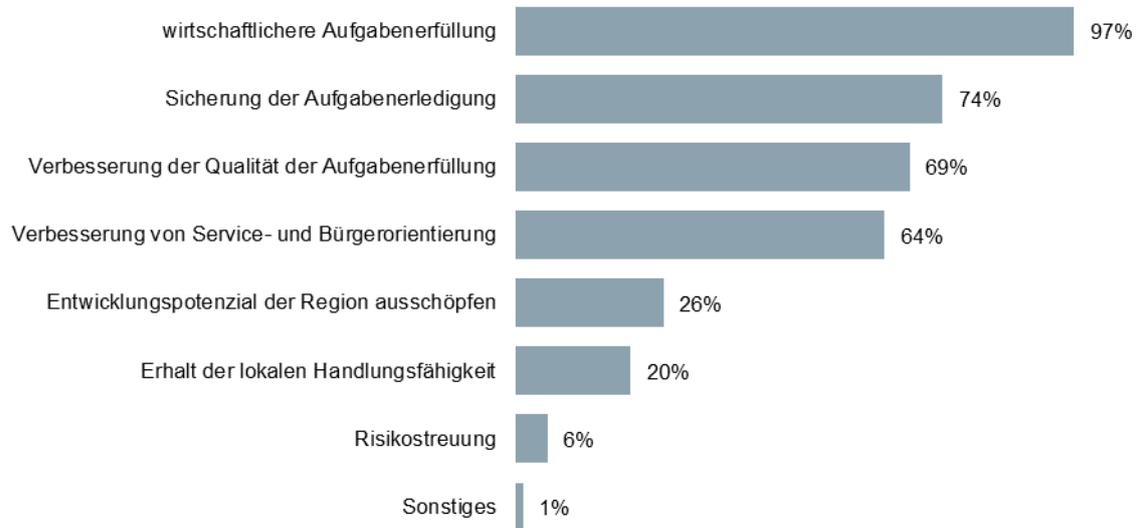


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe 76 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rund 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

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

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

## Ziele IKZ



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

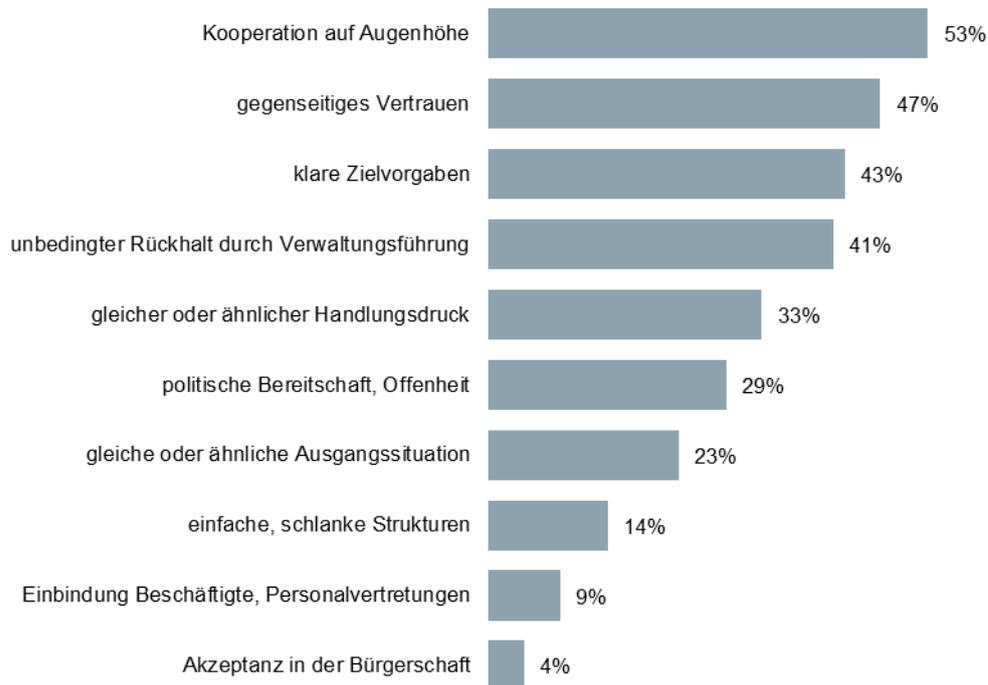
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

## Erfolgsfaktoren IKZ



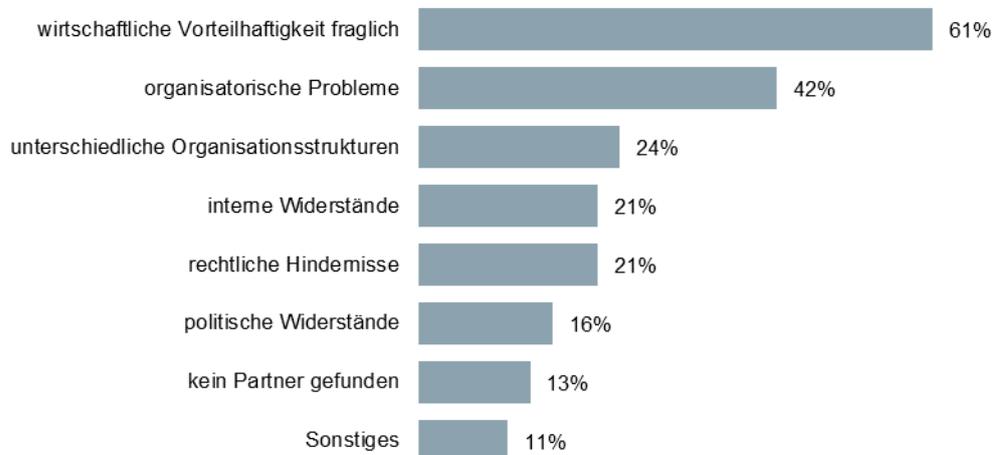
Die Kooperation auf Augenhöhe und das damit in engem Zusammenhang stehende gegenseitige Vertrauen werden von rund der Hälfte aller Kommunen als wesentliche Erfolgskriterien genannt. Rund 40 Prozent der Städte setzen auch klare Zielvorgaben und den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

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

### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Brühl

Die Stadt Brühl kooperiert bisher in vier Bereichen mit anderen Kommunen, in denen die interkommunale Zusammenarbeit auch in der landesweiten Betrachtung schon recht verbreitet ist.

Um ihren Bürgerinnen und Bürgern ein breit gefächertes und bedarfsgerechtes Weiterbildungsangebot bieten zu können, betreibt sie gemeinsam mit den Städten Hürth, Pulheim und Wesseling den Zweckverband Volkshochschule Rhein-Erft.

Das zweite Aufgabenfeld ist die örtliche Rechnungsprüfung. Die Stadt Brühl hat ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt mit der Stadt Wesseling. Neben dem Zusammenschluss mehrerer Kommunen haben wir in den Vergleichsstädten häufiger auch die Konstellation vorgefunden, dass die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung dem jeweiligen Kreis übertragen worden sind. Eine gemeinsame Rechnungsprüfung bietet neben der Einsparung von Personalkosten auch den Vorteil, dass der Wissens- und Erfahrungstransfer gefördert wird und Prüfer sich besser spezialisieren können.

Zusätzlich unterhalten die Städte Brühl und Wesseling auch eine gemeinsame Familien- und Erziehungsberatungsstelle. Diese unterstützt Eltern, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bei familiären und individuellen Fragestellungen, Problemen, Krisen und Konflikten.

Als Viertes kooperiert die Stadt Brühl im Bereich Beschaffung/Einkauf. Die Stadt Brühl hat bereits mehrfach projektbezogene Beschaffungen gemeinsam mit den Städten Hürth und Erftstadt durchgeführt, so zum Beispiel bei Fahrzeugen für die Feuerwehr. Zusätzlich hat der Rat im November 2020 den Beitritt zur Einkaufsgemeinschaft „KoPart“ beschlossen. Die Stadt hofft von günstigeren Konditionen z.B. bei Beschaffungen im IT-Bereich und vom dortigen Know-how zu profitieren.

Geprüft wurden in der Vergangenheit ebenfalls Einkaufsgemeinschaften für Büromaterialien. Diese wurden jedoch nicht realisiert, da sich keine Vorteile gegenüber einer selbständigen Bestellung über Internetplattformen mit direkter Anlieferung erkennen ließen.

Auch wenn sich die Zusammenarbeit mit den Partnern aus Sicht der Stadt Brühl in allen vier Bereichen gut bewährt hat, ist der Umfang der interkommunalen Kooperationen im Vergleich zu den Vergleichsstädten damit noch eher gering.

Gerade in technischen Bereichen und Aufgabenfeldern, die viel Spezialwissen erfordern, gewinnt die Zusammenarbeit vor dem Hintergrund des wachsenden Fachkräftemangels immer mehr an Bedeutung. Gleiches gilt für Aufgabengebiete, in denen einzelne Kommunen häufig nur Teilzeitstellen einrichten oder keine Vertretung bei einem Personalausfall sicherstellen können (z.B. Vollstreckungsdienst, Archivwesen).

Insofern kann eine Ausweitung der Interkommunalen Zusammenarbeit auch in der Stadt Brühl noch dazu beitragen, eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und die Handlungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen

der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind 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 Pro-

<sup>2</sup> KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

dukte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

## 0.5.2 Strukturen

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

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

#### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Brühl wurde von Oktober 2019 bis November 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Brühl überwiegend das Vergleichsjahr 2018, im Handlungsfeld Bauaufsicht das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2018, der aufgestellte Jahresabschluss 2019 sowie die Haushaltsplanung 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes / Dirk Hungermann
Finanzen	Stefanie Köster
Beteiligungen	Sandra Heß
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler

Bauaufsicht Sandra Krämer

Vergabewesen Sandra Krämer

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

Herne, den 10.12.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation**

Feststellung	
<b>Haushaltstatus</b>	
F1	Durch die geplanten Defizite ab dem Haushaltsjahr 2020 ist die Haushaltsplanung der Stadt Brühl genehmigungspflichtig.
<b>Ist-Ergebnisse</b>	
F2	Die Stadt Brühl kann im Ergebnis in den Jahren 2016 bis 2018 Jahren ausgeglichene Haushalte darstellen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den teilweise hohen Fehlbeträgen der Jahre vor 2016 und der Planung ab 2020 wider.
<b>Plan-Ergebnisse</b>	
F3	Die Stadt Brühl plant bis zum Jahr 2022 mit negativen Ergebnissen und erfüllt somit nicht die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW. Für das Jahre 2023 plant die Stadt mit Hilfe des globalen Minderaufwands erstmalig wieder ein positives Jahresergebnis.
F4	Die Stadt Brühl ging zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Aufgrund der sich aktuell bereits abzeichnenden Mindererträge besteht das Risiko, dass eine erhebliche Verschlechterung gegenüber den Plandaten eintreten wird.
<b>Eigenkapital</b>	
F5	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl ist angemessen. Die Stadt kann in fast allen Betrachtungsjahren mehr Eigenkapital 1 vorweisen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt noch deutlich entfernt.
F6	Die bis 2022 geplanten Haushaltsdefizite in Verbindung mit den Entwicklungen durch die Corona-Pandemie werden die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl in den nächsten Jahren erheblich reduzieren. Die Stadt wird dadurch an Entscheidungsspielraum verlieren.
<b>Schulden und Vermögen</b>	
F7	Die Gesamtschulden des Konzerns Stadt Brühl sind von Verbindlichkeiten geprägt. Die Verschuldung ist überdurchschnittlich. Allerdings steht den erhöhten Verbindlichkeiten auch ein im Wert erhaltendes Anlagevermögen gegenüber. Auch die zukünftig geplanten Investitionen müssen – neben der Verwendung von Pauschalen – über Investitionskredite finanziert werden. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich weiter ansteigen.

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Brühl hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Den Entwurf zur Haushaltssatzung 2020 hat die Stadt fristgemäß angezeigt. Die Gesamtab-schlüsse 2016 bis 2018 konnte die Stadt Brühl nicht fristgemäß aufstellen.		
F2	Die Entscheidungsträger der Stadt Brühl haben unterjährig die notwendigen Informa-tionen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maß-nahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Con-trollingberichte werden zudem die Kommunalaufsicht sowie Mitglieder des Verwal-tungsvorstandes und der Rat regelmäßig über die haushaltswirtschaftliche Lage in-formiert.		
F3	Im direkten Vergleich der Jahre 2014 bis 2018 konnten die steigenden Aufwendun-gen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2016 gelingt dies immer weniger. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung deutlich größer.	E3	Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftli-chen Entwicklung ist abzusehen. Daher sollte die Stadt Brühl im Sinne der Vor-sorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegen-maßnahmen einleiten zu können.
F4	Die Stadt Brühl überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszah-lungsermächtigungen in überdurchschnittlichem Umfang in Folgejahre.		
F5	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie ebenfalls deutlich mehr als die Vergleichskommunen. Dabei schöpft sie ihre Haushaltsansätze für investive Auszah-lungen jährlich nur zu maximal 40 Prozent aus. Der geringe Grad der Inanspruch-nahme gilt ebenfalls für die investiven Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten.	E5.1	Die Stadt Brühl sollte die Vorgaben für die Übertragung investiver Ermächtigungen in den nächsten Jahren noch strikter umsetzen und die Entwicklung weiterhin kri-tisch beobachten.
		E5.2	Ziel der Stadt Brühl sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzu-nehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Um-setzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F6	Die Stadt Brühl hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermit-teln. Derzeit ist kein zentraler Überblick über alle laufenden Förderprojekte vorhan-den. Außerdem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur För-dermittelrecherche.	E6.1	Die Stadt Brühl sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglich-keiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardi-siert zu prüfen sind.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
F7	Der Stadt Brühl fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie einem Gesamtüberblick über alle laufenden Maßnahmen. Zudem sollte die Stadt ein umfassendes förderbezogenes Controlling einrichten.	E7.1	Die Stadt Brühl sollte die gelebte Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.
		E7.2	Die Stadt Brühl sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E7.3	Die Stadt Brühl sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Bedeutende Beteiligungen sind die Stadtwerke Brühl AöR und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR sowie die Gebausie GmbH.		
F2	Das Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Stadtwerke Brühl GmbH und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR verfügen zusammen über 14 Sparten. Durch die hohe Anzahl und Vielfältigkeit der Sparten, in denen die Stadt über ihre Beteiligungen tätig ist, ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur auf mittlerem Niveau.		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Brühl halten geringes Anlagevermögen, jedoch bedeutende Verbindlichkeiten und generieren hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf einem mittleren Niveau. Von besonderer Bedeutung sind die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH (Gebausie GmbH).		

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Jahresabschluss der Stadt Brühl wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,4 Mio. Euro belastet. Von Bedeutung ist die Stadtservicebetrieb Brühl AöR. Es bestehen hohe Bürgschaften, insbesondere gegenüber der Stadtwerke Brühl GmbH sowie Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen der Stadt Brühl auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.	E4	Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes der Gesellschaften und deren Aufgaben geboten. Jedoch ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig. Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie GmbH laufend hinsichtlich einer möglichen Gewinnausschüttung in den Blick nehmen und soweit geboten, auf eine Gewinnausschüttung hinwirken.
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben. Durch die aktuell vakante Stelle des Beteiligungsmanagements werden derzeit die Aufgaben des Beteiligungsmanagements nicht gebündelt und zentralisiert.	E5	Die Stadt Brühl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse für alle Unternehmen und die Wirtschaftspläne für die bedeutenden Beteiligungen im Beteiligungsmanagement digital vorhalten und analysieren. Nach Besetzung der vakanten Stelle des Beteiligungsmanagements sollten die aktuell dezentral verteilten Aufgaben auf dieser Stelle gebündelt und zentralisiert werden.
F6	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben.	E6.1	Die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Kenntnis gegeben werden. Diese sind um die fehlenden Beteiligungen und Angaben zu ergänzen. Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.
		E6.2	Es sollte unterjährig für alle Ratsmitglieder Transparenz über die Entwicklung der drei bedeutenden Beteiligungen und deren Aufgaben sichergestellt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat zu den drei bedeutenden Beteiligungen implementieren.
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben.	E7.1	Die Stadt Brühl sollte darauf achten, dass zukünftig allen Mitgliedern des Verwaltungsrates (Ratsmitglieder) der Stadtservicebetrieb Brühl AöR Schulungen zu Rechten und Pflichten von Gremienvertretern angeboten werden.
		E7.2	Das Beteiligungsmanagement sollte zukünftig für die Gremienvertreter des Aufsichtsrates bzw. Verwaltungsrates der Stadtwerke Brühl GmbH, der Gebausie GmbH sowie der Stadtbetrieb Brühl AöR zu den einzelnen Tagesordnungspunkten Kommentierungen und Beschlussempfehlungen verfassen. Bei den Beteiligungen unter 20,0 Prozent ist dies aktuell aus Sicht der gpaNRW für den Gremienvertreter der Wirtschaftsförderung Rhein-Erft GmbH erforderlich.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Brühl ist in geringem Umfang mit Kinderarmut belastet. Das kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken.		
F2	Im interkommunalen Vergleich der soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist die Stadt Brühl nicht überdurchschnittlich belastet.		
F3	Das Jugendamt greift die Strukturen des Stadtgebietes auf und stellt Transparenz über soziale Problemlagen her. Soziale Brennpunkte sind bekannt. Die sozialraumbezogenen Auswertungen können noch gezielter für die Hilfen zur Erziehung genutzt werden.	E3	Die Auswertungen der Sozialdaten sollten auch für die Hilfen zur Erziehung genutzt werden. Hierdurch können präventive Maßnahmen noch gezielter nach Sozialräumen ausgerichtet werden.
F4	Die Stadt Brühl hat eine Präventionskette eingerichtet, die Kinder und Jugendliche von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf begleitet. Hierdurch schafft das Jugendamt gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Die Präventionsarbeit des Jugendamtes ist erprobt und evaluiert.	E4	Das Jugendamt sollte auch die Ergebnisse der gpa-Prüfung in die Wirkungsanalysen zur Prävention einbeziehen. Durch Auswertungen zu den Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung können sich weitere gezielte präventive Handlungsansätze ergeben.
F5	Die Stadt Brühl hat im Rahmen des Projektes „Soziale Stadt Brühl-Vochem“ unter Beweis gestellt, dass eine umfassende Gesamtstrategie mit der zielgerichteten Umsetzung von Maßnahmen positive Effekte für das Stadtgebiet bringen kann. Eine gezielte Handlungsstrategie für die Hilfen zur Erziehung gibt es bislang nicht.	E5	Das Jugendamt sollte Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung festlegen und fort-schreiben. Beispiele hierfür enthält der Bericht. Hieraus sollten strategische Zielsetzungen und Maßnahmen erarbeitet werden, die von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen werden.
F6	Dem Jugendamt stehen keine separaten Stellenanteile für ein Finanzcontrolling zur Verfügung. Das Finanzcontrolling bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets. Die Finanzdaten sind nicht mit Falldaten verknüpft. Durch das unzureichende Finanzcontrolling stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung.	E6	Es sollte ein fachbereichsbezogenes dezentrales Finanzcontrolling im Jugendamt eingerichtet werden. Hier sollten wichtige steuerungsrelevante Informationen für die Entscheidungsträger aufbereitet werden. Die Jugendamtssoftware sollte künftig effektiv zur Steuerung genutzt werden. Das dezentrale Controlling sollte in das zentrale Controlling der Verwaltung einfließen.
F7	Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Betrachtung der Wirkung der Hilfen zur Erziehung gut aufgestellt. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Prozesskontrollen.	E7.1	Das routinemäßige Fachcontrolling sollte durch stichprobenhafte Aktenprüfungen ergänzt werden.
		E7.2	Das Jugendamt sollte über die grundsätzlichen Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Hilfen ein übergreifendes Wissensmanagement aufbauen. Hieraus können genauere Vorgaben für präventive Maßnahmen oder für Leistungsangebote freier Träger konzipiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Das Jugendamt hat bislang noch keine einheitlichen Prozess- und Qualitätsstandards formuliert. Hierdurch werden Prozesskontrollen erschwert.	E8	Das Jugendamt sollte Ziele, Abläufe und Verantwortlichkeiten innerhalb der einzelnen Hilfearten klar und übersichtlich darstellen. Hieraus sollte für jeden Hilfeprozess genau ersichtlich sein, „wer mit wem was bis wann“ zu klären hat. Entsprechende Verfahrensstandards geben Sicherheit in den Abläufen und helfen bei der Durchführung von Prozesskontrollen.
F9	Das Hilfeplanverfahren ist an Zielen orientiert und ressourcen- lösungs- und sozial- raumorientiert ausgerichtet. Die fachliche und wirtschaftliche Qualität ist sichergestellt.	E9	Das Jugendamt sollte die Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren in die zu erarbeitenden einheitlichen Prozess- und Qualitätsstandards aufnehmen.
F10	Das Jugendamt der Stadt Brühl arbeitet mit einer intensiven Zugangssteuerung für eine qualifizierte Vermittlung in passgenaue Hilfsangebot und für eine zeitnahe Rückführung. Für die Nutzung der Anbieterverzeichnisse und für die Fristsetzung zur Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen ergibt sich aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	E10.1	Das Trägerangebot sollte sukzessive um Bewertungen der Jugendamtsmitarbeiter/innen ergänzt werden. Denkbar sind Bewertungen zur Zusammenarbeit, zur Qualität der Arbeit, zur Einschätzung der Effizienz, etc. Hierbei helfen beispielsweise auch trägerbezogene Aussagen zu Verweildauern oder Abbrüchen. Die Bewertungen sollten zentral gesammelt und ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage können Klassifizierungen der Träger durchgeführt werden. Die internen Beurteilungen können darüber hinaus für die gemeinsamen Gespräche mit den Trägern zur Qualitätsentwicklung verwendet werden.
		E10.2	Um die enge Zielausrichtung der freien Träger unter Begutachtung der erreichten Teilschritte nachzuhalten, sollten die Träger zumindest bei ambulanten Maßnahmen innerhalb von drei Monaten Bericht erstatten.
F11	In 2018 gab es personelle Engpässe bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen und Kostenbeiträgen. Inzwischen können diese wieder regelmäßig geprüft und geltend gemacht werden.		
F12	Das Jugendamt hat bereits verschiedene Prozesskontrollen in die Verfahrensabläufe integriert. Eine Ausweitung ist sinnvoll.	E12	Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen auf Hilfearten ausweiten, die im weiteren Berichtsverlauf auffällige Kennzahlenwerte aufweisen.
F13	Die Stadt Brühl stellt erforderlichen Personalressourcen für eine gute Bearbeitung der Hilfeplanfälle im Jugendamt bereit. Ein Wissensmanagement ist noch nicht eingerichtet.	E13	Das Jugendamt sollte ein Wissensmanagement aufbauen, um das Fachwissen ausscheidender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern.
F14	Die Stadt Brühl hat die Personalausstattung des ASD ist im Rahmen einer Personalbemessung analysiert. Deshalb erfolgt keine weiterführende Betrachtung durch die gpaNRW.		

Feststellung		Empfehlung	
F15	Der Personalrichtwert der gpaNRW wird in 2018 mit 158 Fällen pro Stelle überschritten. Es gab 2018 personelle Vakanz in der Fallbearbeitung.	E15	Die Stadt Brühl sollte auch für die WiJu einen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung festlegen, der kontinuierlich entsprechend des Fallaufkommens fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen in der Falldichte reagieren. Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Ermittlung des Richtwertes berücksichtigt werden.
F16	Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung liegt bei durchschnittlichen strukturellen Rahmenbedingungen deutlich unter dem Median. Das ist positiv zu sehen. Allerdings steigt der Fehlbetrag an.		
F17	Der Fehlbetrag wird durch niedrige Aufwendungen je Hilfefall in Verbindung mit einer geringeren Falldichte positiv beeinflusst. Belastet wird der Fehlbetrag durch fehlende Erträge.		
F18	Die Stadt Brühl gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen je Jugendeinwohner. Das Jugendamt zahlt pro Hilfefall deutlich weniger als andere Städte. Sowohl die Aufwendungen für ambulante als auch für stationäre Hilfen liegen unterhalb des bisherigen Minimums. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.		
F19	Der Anteil der ambulanten Hilfefälle liegt im Bereich des Medians. Der Anteil ist im Vergleich zur letzten Prüfung gesunken. Ein Grund hierfür sind insbesondere mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in stationärer Unterbringung.		
F20	Die Stadt Brühl hat den bislang niedrigsten Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der niedrige Anteil wirkt sich deshalb belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.		
F21	Die Stadt Brühl hat bei durchschnittlichen sozialen Strukturen eine geringere Falldichte als der Median der Vergleichsstädte. Die geringere Falldichte wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.		
F22	Die Stadt Brühl legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei der ambulanten Eingliederungshilfe gefolgt von der Heimunterbringung und der Vollzeitpflege.		
F23	Die Stadt Brühl hat eine erhöhte Falldichte bei den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall können mangels differenzierter Unterteilung nicht dargestellt werden.		

Feststellung		Empfehlung	
F24	Die Stadt Brühl hat im Vergleich wenige aber dafür kostenintensive Fälle in der SPFH.		
F25	Die Stadt Brühl hat bei der Vollzeitpflege eine niedrige Falldichte mit wenig Aufwendungen je Hilfefall. Die niedrige Falldichte wirkt nachteilig auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als andere stationäre Hilfen. Aufgrund des ausreichenden Angebotes an Pflegefamilien ist allerdings nicht davon auszugehen, dass andere stationäre Hilfen durch mehr Vollzeitpflege vermieden werden können.		
F26	Bei unterdurchschnittlicher Falldichte hat das Jugendamt deutlich weniger Aufwendungen für die stationäre Heimunterbringung. Es ist davon auszugehen, dass die stichtagsbezogene Fallzählung hierfür ausschlaggebend ist.	E26	Um genauere Aussagen zu der Verweildauer innerhalb einzelner Einrichtungen zu bekommen, sollte das Jugendamt die jeweiligen Verweildauern in das Anbieterverzeichnis der stationären Hilfen (siehe Empfehlung 3.5.1.2 Fallsteuerung) aufnehmen. Hierdurch kann das Jugendamt Erkenntnisse zu der Qualität der Arbeit gewinnen.
F27	Die Eingliederungshilfe hat in der Stadt Brühl aufgrund der hohen Falldichte - insbesondere bei den ambulanten Hilfefällen - einen deutlichen Stellenwert. Die Aufwendungen je Fall liegen im Vergleich sehr niedrig.	E27.1	Aufgrund der hohen Falldichte sollten die ambulanten Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen werden. Insbesondere die Zugangssteuerung sollte näher betrachtet und Prozesse und Standards definiert werden.
		E27.2	Das Jugendamt sollte die Kosten für Integrationshilfen differenziert ermitteln, da die Fallzahlen und somit auch die Aufwendungen für das Aufgabenfeld ansteigen.
F28	Die Stadt Brühl hat bei durchschnittlicher Falldichte sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich sehr niedrige Aufwendungen pro Hilfefall für die jungen Volljährigen. Es werden nur noch ergänzende Hilfen geleistet, die die jungen Volljährigen weiter stabilisieren. Die Falldichte steigt aktuell deutlich an.	E28	Aufgrund der steigenden Falldichte sollten die Hilfen für junge Volljährige in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen und Maßnahmen zur Gegensteuerung (z.B. strenge Verfahrensstandards zur Bewilligung der Hilfen) ergriffen werden.
F29	Die Stadt Brühl hat bei unterdurchschnittlicher Gesamtfalldichte einen erhöhten Anteil an UMA bei den Hilfeplanfällen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen im ersten Viertelwert, weil das Jugendamt frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen hat. Aktuell stellen die UMA keinen Themenschwerpunkt mehr in Brühl dar.		
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Brühl bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit		

Feststellung		Empfehlung	
	für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein.		
F2	Die Bauaufsicht erhebt Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der Gebührenrahmen wird jedoch nicht ausgeschöpft, sondern möglichst bürgerfreundlich angewendet.	E2.1	Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung zur Gebührenerhebung aus dem Jahr 2002 gemäß der neuen Landesbauordnung und der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) überarbeiten.
		E2.2	Die Stadt Brühl sollte die AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand für die Prüfung der Anträge möglichst in der Bauverwaltung zu decken und nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.
F3	Die Stadt Brühl hat geringe Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die Bauberatungen und die guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen beispielsweise über die Internetseiten der Stadt abrufen können.	E3	Die Stadt Brühl sollte von der Vereinfachung in der Landesbauordnung Gebrauch machen, dass nicht innerhalb der ersten Frist vervollständigte oder korrigierte Bauanträge als zurückgenommen gelten.
F4	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Brühl bearbeitet sie bisher überwiegend analog. Die Fachsoftware soll zukünftig verstärkt eingesetzt werden.	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch führen und sogenannte Medienbrüche vermeiden. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und mit Hilfe von geführten Verfahrensschritten durch die Fachsoftware die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten.
F5	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Effizienz im Ablauf derjenigen Baugenehmigungsverfahren, die trotz Vorabinformationen, Bauberatung und Nachfrist nicht mängelfrei und vollständig vorgelegt werden.	E5	Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte den Prozessablauf straffen und die Vorgaben der Landesbauordnung mit nur einer Nachlieferungsfrist konsequenter umsetzen. Damit sollten der Umfang der Dienstbesprechungen und des Schriftverkehrs reduziert werden können.
F6	Die Stadt Brühl kann weder die Laufzeiten noch die Gesamtlaufzeiten für die einzelnen Verfahren angeben. Dabei ließe sich eine effiziente Organisation der Prozessabläufe gut an der Laufzeit der Bauanträge ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit ablesen.	E6	Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt Brühl schnellstmöglich die Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.
F7	Die Stadt Brühl hat den Personaleinsatz in 2019 trotz der gesunkenen Fallzahlen unverändert beibehalten, so dass die Kennzahlen gegenüber dem Vorjahr niedriger liegen. Gleichzeitig steigt die Zahl der unerledigten Bauanträge.	E7.1	Die Stadt Brühl sollte die Fallzahlen und Laufzeiten differenziert erheben und deren Entwicklung beobachten, um langfristig auf Fallzahlveränderungen personell reagieren zu können.
		E7.2	Die Vorgesetzten sollten vermehrt steuernde Funktionen wahrnehmen. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollte der Personalbestand in der Sachbearbeitung als auch im Overhead entsprechend festgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Brühl ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Sie wurde allerdings in der Vergangenheit für das Baugenehmigungsverfahren nicht umfänglich eingesetzt oder für Auswertungen genutzt. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren Ressourcen ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.	E8.1	Die Stadt Brühl sollte sich mit dem Thema der Digitalisierung weiter beschäftigen und die Bauaufsicht bei der digitalen Verfahrensbearbeitung unterstützen.
		E8.2	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Bearbeitung schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Die digitale Aktenführung sollte rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert werden.
		E8.3	Für die Abteilungsleitung Bauaufsicht sollten Aufbaumodule der Fachsoftware zur Verbesserung von Arbeitsprozessen und zur Analyse von Geschäftsprozessen angeschafft werden.
F9	Die Stadt Brühl hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten kaum Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Es ist noch kein Berichtswesen eingerichtet.	E9	Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte mit den vorhandenen Grunddaten geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Es sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, in dem Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar werden.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Brühl ist rechtssicher aufgestellt. Die zentrale Vergabestelle (ZVSt) wird bei Auftragsvergaben ab 10.000 Euro netto eingebunden. Es wird der Online-Vergabemarktplatz NRW genutzt, jedoch bisher keine Fachsoftware.	E1.1	Die ZVSt der Stadt Brühl sollte grundsätzlich auch bei Vergaben unter 10.000 Euro eingesetzt werden. Außerdem sollte sie die Aufgaben der rechnerischen Prüfung von Angeboten sowie die Erstellung des Preisspiegels übernehmen.
		E1.2	Die Stadt Brühl sollte prüfen, ein elektronisches Vergabemanagementsystem aufzubauen und auch für Auftragsvergaben unter 10.000 Euro zu nutzen. Eine Vergabesoftware darüber hinaus würde die Vergabeverfahren bis zur Archivierung sowie im Baubereich die Baumaßnahme bis zur Abnahme und Archivierung unterstützen.
		E1.3	Aus Gründen der Transparenz und zum Auswerten für optimierte Leistungsbeschreibungen und Massenermittlungen sollte die Stadt Brühl eine Vergabedatenbank aufbauen. Bei beschränkten Ausschreibungen sollte die ZVSt den Bieterkreis festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Brühl sollte die förmliche Abnahme von Bauleistungen in einen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und ein Muster-Abnahmeprotokoll verwenden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Brühl (RPA) sind in einer Dienstanweisung Rechnungsprüfung klar geregelt.	E2	Sowohl die ZVSt als auch das RPA sollten so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können. Dazu gehören entsprechende personelle und technische Ausstattung sowie aus Sicht der gpaNRW zur Unterstützung eine marktgängige Vergabesoftware.
F3	Die Stadt Brühl hat umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention eingeführt und eine Antikorruptionsstelle eingerichtet. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mögliche Korruption bereits im Vorfeld zu erkennen und zu bekämpfen.	E3	Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung Geschenke mit weiteren Regelungen zur Korruptionsprävention in einer entsprechend lautenden Dienstanweisung zusammenführen und die Zuständigkeiten verbindlich regeln.
F4	Die Stadt Brühl nimmt Sponsoringleistungen im Wesentlichen für die Durchführung von kulturellen Veranstaltungen in Anspruch und schließt für die Dauer der Veranstaltung einen Vertrag. Eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring sowie eine zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen gibt es bisher nicht.	E4	Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung Sponsoring wie vorgesehen erstellen. Die Inanspruchnahme aller Sponsoringleistungen sollte zentral erfasst werden. Dem Rat sollte jährlich ein Bericht über Spenden und in Anspruch genommene Sponsoringleistungen vorgestellt werden. Aus Gründen der Transparenz kann die Stadt den Bericht auf ihrer Internetseite veröffentlichen.
F5	Die Stadt Brühl hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet.	E5.1	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Brühl ein BIC implementiert haben. Das sollte sie zentral organisieren und ein Projektsteuerungssystem mit einem definierten Ablaufprogramm aufstellen.
		E5.2	Die Stadt Brühl gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. Zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen sollte ein BIC eingeführt werden und in einer Dienstanweisung Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben geregelt werden.
F6	Die Stadt Brühl hat größere Abweichungen vom Auftragswert als andere Kommunen. Dies gilt besonders für Bauaufträge. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase der Baumaßnahmen besteht.		
F7	In der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren sind Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten. Eine systematische Auswertung und Analyse hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7.1	Die Stadt Brühl sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und für die Prüfung, Beauftragung und Dokumentation von Nachträgen standardisierte Formulare verwenden.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Brühl sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Unternehmen. Die Dienstanweisung Vergabe sollte ergänzt werden.
F8	Die Betrachtung der Baumaßnahmen zeigt, dass die Vergabemaßnahmen mit dem Vergabe-vermerk bis zur Zuschlagserteilung ausführlich dokumentiert sind. Die rechtlichen Vorgaben werden eingehalten. Die Überschreitungen der Auftragswerte sind jeweils begründet und waren im Vorfeld nicht planbar. Hinsichtlich der Dokumentation des Verlaufs und der Abwicklung der Baumaßnahme gibt es noch Optimierungspotenzial.		

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brühl 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch nicht vollumfänglich vorliegen, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung nur teilweise in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Stadt Brühl** konnte zwar aufgrund der stringenten Haushaltsführung und der guten konjunkturellen Lage seit 2016 ausgeglichene Haushalte erzielen. Diese liegen im interkommunalen Vergleich allerdings, abgesehen vom Jahresergebnis 2017, deutlich unter dem Median. Es besteht somit aktuell immer noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist strukturell unausgeglichen. Das bestätigen auch die geplanten Defizite der nächsten Jahre. Die Stadt Brühl rechnet erst wieder ab dem Jahr 2023 mit einem ausgeglichenen Haushalt und das nur unter Berücksichtigung eines globalen Minderaufwandes und einer deutlich erhöhten Entnahme aus der Gewinnrücklage der Stadtwerke Brühl GmbH. Die gpaNRW sieht darüber hinaus in der Planung noch weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie wird das geplante Jahresdefizit für 2020 wahrscheinlich noch höher ausfallen. Weitere finanzielle Auswirkungen auch in den Folgejahren sind ebenfalls denkbar.

Das **Eigenkapital**ausstattung der Stadt Brühl ist trotz einiger Ergebnisdefizite aus Vorjahren überdurchschnittlich. Nach dem vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage im Jahr 2015 konnte diese durch die erzielten Jahresergebnisse ab 2016 und die Hebung stiller Reserven wiederaufgebaut werden. Es konnte somit sogar ein Anstieg des Eigenkapitals um rund 1,5 Mio. Euro (2014 bis 2019) erwirtschaftet werden.

Die **Schulden** der Stadt Brühl sind im Eckjahresvergleich 2014 zu 2019 gestiegen. Dabei sind die Steigerungen im Wesentlichen auf den Anstieg der Investitions- und Liquiditätskredite sowie Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Das Anlagevermögen ist bilanziell gesehen in einem unauffälligen Zustand. Die Stadt Brühl hat in den letzten Jahren hier umfassend und werterhal-

tend investiert. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und auch des Konzerns Stadt Brühl weiter ansteigen. Bereits jetzt gehört Brühl zu den Kommunen mit deutlich überdurchschnittlichen Schulden je Einwohner.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war nur sehr grob abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Brühl sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Brühl gelingt es regelmäßig, die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses einzuhalten. Informationen zum Gesamtabschluss liegen der Stadt allerdings nur bis zum Jahr 2015 vor. Unterjährig können die Entscheidungsträger der Stadt Brühl auf eine gut aufbereitete Informationsbasis in Form von **Controlling**berichten zurückgreifen. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die stringente Haushaltsführung der Stadt Brühl hat in den abgeschlossenen Haushaltsjahren deutlich zur Ergebnisverbesserung beigetragen. Allerdings kann die Stadt die geplanten Aufwandssteigerungen nur noch teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse werden zukünftig die kaum beeinflussbaren Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Die zu erwartende Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden können.

Die Stadt Brühl hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2018 mehr konsumtive **Ermächtigungen** übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Bei den investiven Auszahlungsermächtigungen hat die Stadt bereits Schritte eingeleitet, um diese zu reduzieren. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Die Stadt Brühl hatte in den letzten Jahren deutliche Probleme, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

Festlegungen für die Akquise von **Fördermitteln** hat die Stadt bisher keine getroffen. Zudem fehlt es an einem umfassenden Überblick über die investiven und konsumtiven Förderprojekte, um mögliche Synergien zu erzielen. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren. Dabei fehlt es ebenfalls an einem förderbezogenen Controlling sowie verbindlichen Strukturen zur Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern (Kapitel 1.3, Seiten 5 – 29)?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung (Kapitel 1.4 Seiten 29 ff.):

- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor (Kapitel 1.4.1, Seiten 29 - 30)?
- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling (Kapitel 1.4.1, Seiten 29 - 30)?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus (Kapitel 1.4.2, Seiten 30 -32)?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um (Kapitel 1.4.3, Seiten 33 - 37)?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert (Kapitel 1.4.4, Seiten 38 - 40)?

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 (Kapitel 1.3.1, Seiten 6 - 8),
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung (Kapitel 1.3.2 und 1.3.3, Seiten 8 -18),
- Eigenkapitalausstattung (Kapitel 1.3.4, Seiten 18 - 20),
- Schulden- und Vermögenssituation (Kapitel 1.3.5, Seiten 20 - 29).

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.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Planung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Stadt Brühl 2014 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	JA / HPI
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Für die Jahre 2022 und 2023 hat die Stadt Brühl einen globalen Minderaufwand von 500.000 Euro bzw. 1.000.000 Euro eingeplant. Für das Jahr 2022 führt dies lediglich zu einer leichten Verbesserung des geplanten Defizits. Für das Jahr 2023 ergibt sich unter Berücksichtigung des globalen Minderaufwandes ein ausgeglichener Haushalt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

#### → Feststellung

Durch die geplanten Defizite ab dem Haushaltsjahr 2020 ist die Haushaltsplanung der Stadt Brühl genehmigungspflichtig.

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 Brühl 2014 bis 2020

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

Nach der vollständigen Aufzehrung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis 2015 konnte die Stadt Brühl in den drei Folgejahren jeweils einen ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften. Die Ausgleichsrücklage ist so wieder auf knapp acht Mio. Euro angestiegen. Das Defizit im Jahresabschluss 2019 liegt deutlich unter dem geplanten Defizit und kann erfreulicherweise durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Das geplante Jahresdefizit 2020 wird allerdings wieder für einen vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage (5,9 Mio. Euro) sorgen und nach jetzigem Stand auch einen Teil der allgemeinen Rücklage (rund -10,0 Mio. Euro) verzehren.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Brühl 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-7.077	-12.019	32	7.334	618	-2.128
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	775	0	32	7.366	7.984	5.856
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	113.774	102.531	<u>112.037</u>	112.075	111.474	110.158
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-775	32	7.334	618	-2.128
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-29	0	392	38	-601	-1.316
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-11.244	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	9.114	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	9,9	keine Verringerung			
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>5,8</b>	<b>10,5</b>	<b>positive Ergebnisse</b>			<b>1,8</b>

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden in der tabellarischen Darstellung vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Stadt konnte im Jahr 2016 durch die Neubewertung von Friedhofsflächen durch die Stadt-servicebetrieb AöR und der Aufrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen der Stadt und ihrer Tochter eine Erhöhung des Kapitals in Höhe von 9,1 Mio. Euro realisieren.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Brühl 2020 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-15.600	-4.500	-9.100*	200**
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	200
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	93.718	89.218	80.118	80.318
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-15.600	-4.500	-9.100	200
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	14,3	4,8	10,2	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>14,3</b>	<b>4,8</b>	<b>10,2</b>	<b>pos. Ergebnis</b>

Stand: Haushaltsplan 2020

\*Jahresergebnis unter Berücksichtigung des globalen Minderaufwandes in Höhe von 500.000 Euro

\*\* Jahresergebnis unter Berücksichtigung des globalen Minderaufwandes in Höhe von 1.000.000 Euro

Für die Jahresergebnisse 2022 und 2023 soll sich unter Berücksichtigung des globalen Minderaufwandes noch eine Ergebnisverbesserung von 500.000 bzw. 1.000.000 Euro ergeben. Die Stadt Brühl würde im Jahr 2023 somit den Haushaltsausgleich erreichen. Allerdings müsste Sie ihre Zielvorgabe von einer Mio. Euro Minderaufwand dann auch wirklich erreichen.

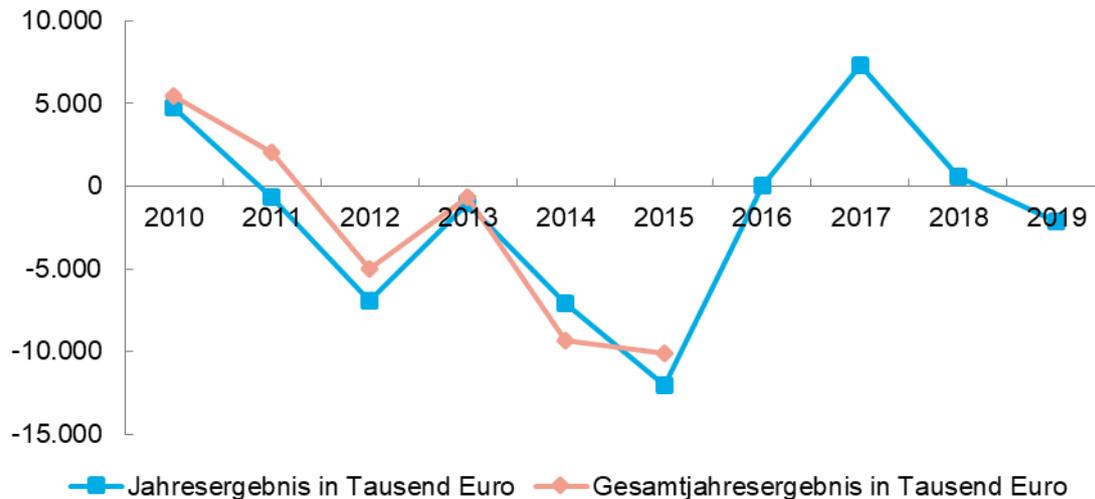
### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl kann im Ergebnis in den Jahren 2016 bis 2018 Jahren ausgeglichene Haushalte darstellen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den teilweise hohen Fehlbeträgen der Jahre vor 2016 und der Planung ab 2020 wider.

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.

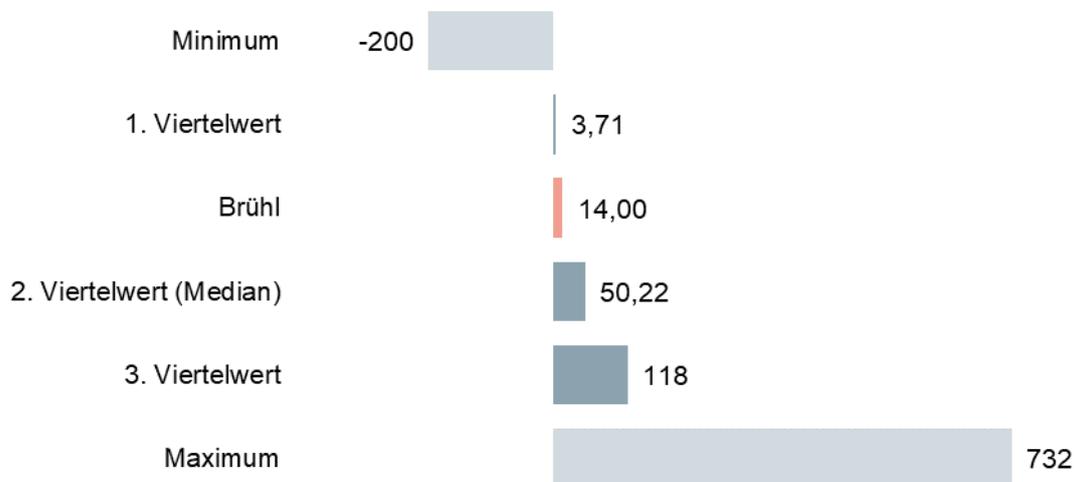
**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Brühl in Tausend Euro 2010 bis 2019**



Die Jahresergebnisse der **Stadt Brühl** unterliegen starken Schwankungen, die im Wesentlichen auf die Wechselwirkung zwischen Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen sind. Die Gesamtjahresergebnisse verlaufen dabei analog zu den Ergebnissen des Kernhaushaltes. Allerdings sind die Ergebnisse, abgesehen vom Jahr 2014, immer leicht besser als die des Kernhaushaltes, weil Überschüsse insbesondere der Stadtwerke Brühl GmbH das Ergebnis der Stadt im Gesamtabschluss verbessern. Die Jahresergebnisse der vollkonsolidierten Beteiligungen wirken sich daher positiv auf das Gesamtjahresergebnis aus. Für die Jahre 2016 ff. hat die Stadt Brühl zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Gesamtjahresabschlüsse aufgestellt.

Im Laufe der Prüfung wurde der Jahresabschluss 2019 aufgestellt. Der Jahresabschluss wurde daher soweit möglich in der Prüfung berücksichtigt. Für den interkommunalen Vergleich sind die Jahresergebnisse bis 2018 ausschlaggebend, da aktuell für das Jahr 2019 nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Stadt Brühl hat in 2019 hier wie geplant den Haushaltsausgleich nicht erreicht. Das geplante Defizit von rund -10,4 Mio. Euro konnte allerdings im Jahresabschluss 2019 deutlich verringert werden auf nur rund -2,1 Mio. Euro.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018

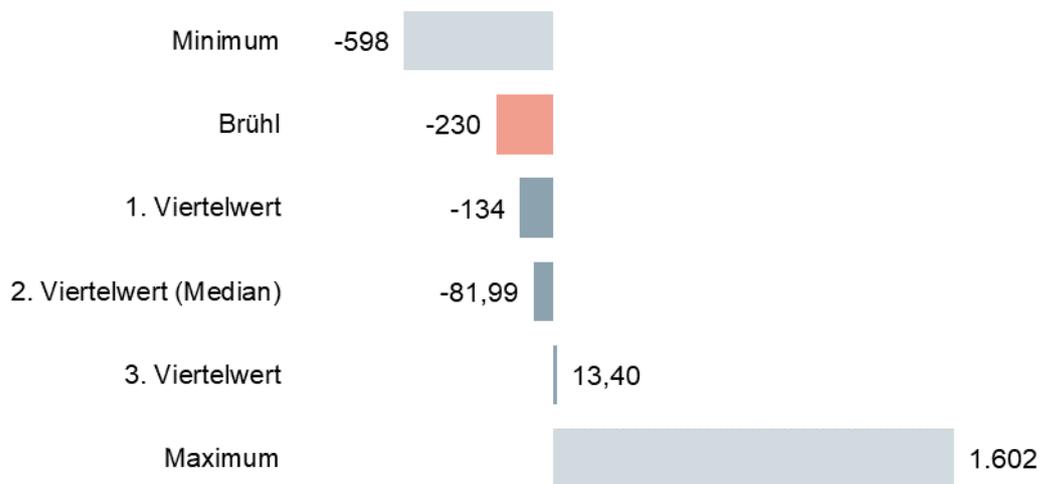


In den interkommunalen Vergleich sind 69 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die schwankenden Jahresergebnisse spiegeln sich auch in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Für 2014 und 2015 kann die Stadt Brühl lediglich Positionierungen unter dem 1. Viertelwert erzielen. Das ausgeglichene Jahresergebnis 2016 liegt mit 0,71 Euro, ebenfalls noch deutlich unter dem Median (16,59 Euro). Das deutlich bessere Jahresergebnis 2017 positioniert sich dann über dem 3. Viertelwert.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015<sup>3</sup>



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen.

Die Gesamtabstschlüsse ordnen sich im interkommunalen Vergleich analog zu den Ergebnissen des Kernhaushalts ein. Die Gesamtergebnisse sind im Wesentlichen durch das Jahresergebnis der Kernverwaltung geprägt. Die verselbstständigten Aufgabenbereiche können, abgesehen von 2014, die Gesamtjahresergebnisse leicht positiv beeinflussen, nehmen aber bisher keinen entscheidenden Einfluss.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018 wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

<sup>3</sup> Für die Jahre 2016 ff. liegen bei der Stadt Brühl noch keine Gesamtabstschlüsse vor

### Strukturelle Modellrechnung Stadt Brühl in Tausend Euro 2018

Jahresergebnis	618
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	40.145
Bereinigungen Sondereffekte	412
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-39.939</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	33.804
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-6.134</b>

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 6,8 Mio. Euro schlechter als das von der Stadt Brühl ausgewiesene Jahresergebnis 2018. Das liegt vor allem daran, dass die Erträge aus der Gewerbesteuer, die die Stadt 2018 erzielt hat, rund 5,4 Mio. Euro höher waren, als der Mittelwert der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018). Auch der Wert der Einkommenssteuer lag 2018 rund 2,3 Mio. Euro über dem Mittelwert.

Dies verdeutlicht, dass die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Brühl durch die positive konjunkturelle Lage unterstützt werden. Zudem haben Sondereffekte das Jahresergebnis 2018 insgesamt positiv beeinflusst. Auf der Ertragsseite wurden Sondereffekte in Höhe von 1,7 Mio. Euro identifiziert. Hierbei handelt es sich um:

- 474.000 Euro bedingt durch die Senkung des Hebesatzes der Landschaftsumlage aus dem Nachtragshaushalt des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) für das Jahr 2017,
- eine Rückzahlung in Höhe von 1.238.153 Euro durch den Kreis im Rahmen einer Haushaltsverbesserung aus flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft aus 2016.

Gleichzeitig wurde aufwandsseitig ein Sondereffekt aufgrund des Anstiegs an Rückstellungen für Pensionen berücksichtigt in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro. Die notwendige Erhöhung resultiert aus der Anpassung des Heubeck Gutachtens aus 2005.

Das strukturelle Ergebnis für das Haushaltsjahr 2019 ist mit einem Defizit von rund 3,5 Mio. Euro ebenfalls noch deutlich negativ. Die Verbesserung des strukturellen Ergebnisses zum Vorjahr ergibt sich maßgeblich durch das extrem hohe Gewerbesteueraufkommen 2019. Dies macht deutlich, wie abhängig der Haushaltsausgleich von der konjunkturellen Entwicklung ist.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

### Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan-Ergebnisse	-9.790	-16.990	-3.030	-3.280	-12.800	-10.400
Ist-Ergebnisse	-7.077	-12.019	32	7.334	618	-2.128
<b>Differenz</b>	<b>2.713</b>	<b>4.971</b>	<b>3.062</b>	<b>10.614</b>	<b>13.418</b>	<b>8.272</b>

Wesentlicher Grund für die positive Entwicklung der o. g. Erträge ist die positive konjunkturelle Lage. In konjunkturell schlechteren Zeiten wird es der Stadt Brühl nicht mehr gelingen ein ausgeglichenes Jahresergebnis darzustellen.

Strukturell ist der Haushalt auch weiterhin nicht ausgeglichen. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

#### → Feststellung

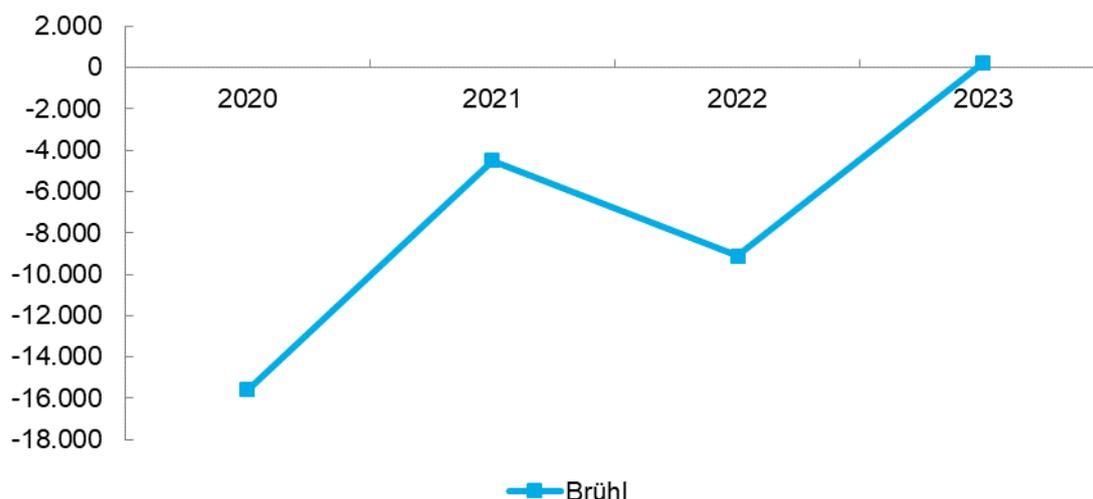
Die Stadt Brühl plant bis zum Jahr 2022 mit negativen Ergebnissen und erfüllt somit nicht die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW. Für das Jahre 2023 plant die Stadt mit Hilfe des globalen Minderaufwands erstmalig wieder ein positives Jahresergebnis.

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl ging zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Aufgrund der sich aktuell bereits abzeichnenden Mindererträge besteht das Risiko, dass eine erhebliche Verschlechterung gegenüber den Plandaten eintreten wird.

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 unter Berücksichtigung globaler Minderaufwand Stadt Brühl in Tausend Euro 2020 bis 2023**



Die **Stadt Brühl** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von 800.000 Euro. Unter Berücksichtigung des geplanten globalen Minderaufwandes von einer Mio. Euro strebt die Stadt sogar den rechtlich geforderten Haushaltsausgleich an.

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 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	30.653 (25.290)	27.500	-3.153 (2.210)	-2,1 (1,7)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	24.899 (22.621)	31.300	6.401 (8.679)	4,7 (6,7)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.738 (2.665)	4.001	263 (1.336)	1,4 (8,5)
Finanzerträge	374	6.800	6.426	78,6
übrige Erträge	72.536	72.599	63	0,0
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen	5.059 (4.016)	2.110	-2.949 (-1.906)	-16,0 (-12,1)
Allgemeine Kreisumlage	23.786 (23.724)	24.627	841 (903)	0,7 (0,8)
Personalaufwendungen	34.403	40.786	6.383	3,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	14.640	15.598	958	1,3
Bilanzielle Abschreibungen	8.850	10.236	1.386	3,0
Finanzaufwendungen	2.834	2.915	81	0,6
übrige Aufwendungen	42.009	46.728	4.719	2,2

Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 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.

Ein Teil der Verringerung in der Haushaltsplanung ist auf einen Rückgang der Steuererträge zurückzuführen. Die **Gewerbsteuererträge** der Stadt Brühl sind in den letzten drei Jahren deutlich über die Planwerte hinaus angestiegen.

Die Gewerbesteuer ist, zusammen mit der Einkommenssteuer, die wichtigste Ertragsquelle der Stadt Brühl und unterliegt naturgemäß konjunkturellen Schwankungen. Damit unterliegt die Planung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, die von der Stadt kaum zu beeinflussen sind. Die Stadt geht davon aus, dass die Gewerbesteuer 2020 wieder sinkt und sich auf ein Niveau von rund 27,5 Mio. Euro bewegt, trotz Steigerung des Hebesatzes ab 2019 um 30 Hebesatzpunkte. Danach plant die Stadt mit jährlichen Steigerungsraten von zwei Prozent bzw. für 2023 mit einer Reduzierung von wiederum 4,0 Prozent deutlich unter den für 2020 herausgegebenen Orientierungsdaten des Landes<sup>4</sup>.

Die Haushaltsplanung ist an dieser Stelle vorsichtig und nachvollziehbar. Dennoch können konjunkturelle oder einzelunternehmerische Entwicklungen dazu führen, dass die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in dieser Höhe realisiert werden. Die Stadt Brühl unterliegt dabei einer gewissen Abhängigkeit von einigen wenigen Gewerbesteuerzahlern. Jährlich erwirtschaften alleine zehn ortsansässige Unternehmen rund die Hälfte der Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Brühl. Daher beinhaltet die Planung der Gewerbesteuer stets ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Unter Berücksichtigung der Corona-Pandemie ist aktuell jetzt schon davon auszugehen, dass es zu Einbrüchen bei den Gewerbesteuererträgen kommen wird, da mindestens zwei der großen Gewerbesteuerzahler durch die Krise schwere Ertragseinbußen hinnehmen müssen. Unter Berücksichtigung der aktuell verarbeiteten Herabsetzungsanträge geht die Stadt von einem Ertragsrückgang von rund 4,9 Mio. Euro aus. Die bislang zugesagte Verlustübernahme des Bundes und des Landes in Höhe von jeweils 50 Prozent ist in Ausgestaltung und Höhe noch offen.

Die **Grundsteuern** sind nach der Anpassung des Hebesatzes 2016 von 450 auf 600 Hebesatzpunkte deutlich gestiegen und sollen somit bis 2023 rund drei Mio. Euro mehr Steuererträge generieren als dies noch im Jahr 2016 der Fall war. Für 2020 plant die Stadt Brühl aktuell einen Ansatz von rund 9,1 Mio. Euro. Dieser basiert auf der Summe der Messerträge zum Stichtag 02. Juli 2019, dem aktuellen Hebesatz von 600 v. H. sowie dem Orientierungsdatenerlass vom 02. August 2019, da zum Zeitpunkt der Planung der neue Erlass noch nicht vorlag. Berücksichtigt wurde wegen reger Bautätigkeit eine Steigerungsrate von 1,5 Prozent wie im Orientierungsdatenerlass dargestellt. Für die mittelfristige Planung 2021 und 2022 wurden dann die vorgesehenen Steigerungsraten nicht im vollem Maße angewendet, sondern nur gerundete 0,75 Prozent berücksichtigt. Für 2023 hat die Stadt Brühl keine Steigerungen kalkuliert. Die gpaNRW sieht in dieser Ertragsposition kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2018 einen Anteil von 21,7 Prozent an den gesamten Erträgen. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar. Sie legt die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes zugrunde. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen jedoch letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von

<sup>4</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19

der Kommune gesteuert werden. Die Minderträge für 2020 als Auswirkungen der Corona-Pandemie schätzt die Kommune unter Berücksichtigung der Mai-Steuerschätzung auf rund 2,4 Mio. Euro.

Aufgrund der erhöhten Gewerbesteuereinnahmen in den Vorjahren kommt es in 2019 und 2020 zu deutlich geringeren Erträgen bei den **Schlüsselzuweisungen**. Die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2020 belaufen sich nach Festsetzung des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 4,2 Mio. Euro und entsprechen exakt der Planung der Stadt Brühl für dieses Jahr. In der mittelfristigen Planung ab 2021 rechnet die Stadt Brühl aufgrund von der voraussichtlichen Verringerung der Gewerbesteuern für 2019 und 2020 mit einem auf rund acht Millionen Euro erhöhten Ansatz. Im aktuell aufgestellten Jahresabschluss für das Jahr 2019 ergibt sich allerdings eine deutliche Ertragsverbesserung bei den Gewerbesteuern bedingt durch Gewerbesteuer-nachveranlagungen. Diese Ertragsverbesserung wird sich auch auf die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ab 2021 auswirken, so dass für die Planung der Stadt Brühl mindestens ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Schlüsselzuweisungen vorliegt.

Bei den geplanten **Finanzerträgen** ergibt sich die erhebliche Steigerung aus dem Umstand, dass die Stadt Brühl jährlich eine Entnahme aus der Gewinnrücklage der Konzerntochter Stadtwerke Brühl GmbH plant. Bei positiver Ergebnisentwicklung, wie beispielsweise in den Jahren 2016 bis 2019, wird dann auch gegebenenfalls auf eine Entnahme vollständig verzichtet. Die Stadt Brühl weist darauf auch relativ zeitnah in ihren Controlling-Berichten hin. Da die zukünftige Haushaltsplanung der Stadt vornehmlich schlechtere Haushaltsergebnisse vorsieht, hat die Stadt jährliche Entnahmen zwischen 760.000 und 6,5 Mio. Euro geplant. Ob und wie hoch die tatsächliche Entnahme ausfällt, entscheidet die Stadt dann im laufenden Haushaltsjahr, ebenfalls unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Konzerntochter. Bei Eintrübung der Haushaltslage kann sich die Notwendigkeit einer erhöhten Entnahme durchaus ergeben.

Zudem wird mit erheblich geringer ausfallenden Kostenerstattungen im Asylbewerberbereich gerechnet. Diesen stehen allerdings ebenfalls geringere Transferaufwendungen gegenüber. Darüber hinaus geht die Stadt davon aus, dass die Erträge für Grundstücksverkäufe nur noch in geringer Höhe anfallen.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Erträgen** (privatrechtliche Leistungsentgelte, etc.).

Die eingeplanten Steuerbeteiligungen in Form der **Gewerbesteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entsprechen der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds deutscher Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 1,9 Mio. Euro verursacht, welche die Stadt Brühl sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat.

Die **Kreisumlage** plant die Stadt Brühl anhand der Haushaltsplanung 2019/2020 des Rhein-Erft-Kreises in Verbindung mit eigenen Berechnungen zu den Umlagegrundlagen in der Referenzperiode. Bei Umlagegrundlagen gemäß der Modellrechnung zum GFG 2020 (68.537.425,05 Euro) und einem Kreisumlagesatz für 2020 von 36,9 Prozent, ergibt sich ein gerundeter Ansatz von 25,3 Mio. Euro. Ab 2021 wird dieser Betrag um eine Pauschale von 0,6 Mio. Euro gekürzt, da mit einer Reduzierung der Kreisumlage gerechnet wird. Dieser Planwert

wird unverändert auch für die Jahre 2022 und 2023 verwendet. Aufgrund höherer Kreisumlagegrundlagen für 2020 als im Kreishaushalt 2019 für 2020 geplant, wurde der Ansatz 2020 in Brühl bereits erhöht. Die Stadt ging zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung davon aus, dass sich ab 2021 die Höhe der Kreisumlage wieder nach unten einpendelt, zumal der Kreis wohl auch Überschüsse in den Jahresabschlüssen vorweist und davon ausgegangen wird, dass er diese kreisumlagemindernd zukünftig einsetzt. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Corona-Pandemie ist mindestens von einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko für die Stadt Brühl auszugehen. Die Krise wird auch bei den Kreisen zu Haushaltsbelastungen führen, die zum jetzigen Zeitpunkt voraussichtlich zu Jahresfehlbeträgen und somit zukünftigen Umlageerhöhungen führen könnten.

Die **Personalaufwendungen** sind neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen. Sie haben 2018 einen Anteil von rund 26,7 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Dieser Wert bildet im aktuellen Vergleichsring das Maximum ab. Bis 2023 sollen die Personalaufwendungen um 6,4 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,5 Prozent. Im Ansatz des Jahres 2020 berücksichtigt die Stadt Brühl die Auswirkungen des Stellenplans. Es ergibt sich demnach eine Steigerung von rund 7,0 Prozent zum Planansatz 2019. Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Ab 2021 wurde ausgehend von den Ergebnissen der letzten Tarifverhandlungen und Besoldungsanpassungen eine Steigerung der Personalaufwendungen von pauschal 2,0 Prozent pro Jahr kalkuliert.

Dieser Zielwert wird nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar sein. Allein in den Jahren 2014 bis 2018 betrug die Steigerung der Personalaufwendungen rund 10,4 Mio. Euro, wobei die jährlichen Steigerungen deutlich über zwei Prozent lagen. Dazu kommen erhebliche Schwankungen bei den Aufwendungen für Pensionsrückstellungen. In der Haushaltsplanung für das jeweilige Jahr konnte die Stadt Brühl dann immer einen sehr genauen Ansatz ermitteln und in den Betrachtungsjahren immer unter dem Haushaltsansatz verbleiben. Es besteht mithin an dieser Stelle ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Haushaltsplanung.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Brühl bis 2023 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 1,3 Prozent. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit der Kämmerei. Preissteigerungen sollen möglichst aufgefangen werden. In den Jahren 2014 bis 2019 wurden die geplanten Haushaltsansätze in der Summe um rund 7,7 Mio. Euro unterschritten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht.

Die übrigen Aufwendungen werden maßgeblich durch die **Transferaufwendungen** geprägt. Sie bilden 2018 mit einem Anteil von 47,0 Prozent die größte Aufwandsposition im Haushalt. Neben den vorgenannten Aufwendungen durch Steuerbeteiligungen und der Kreisumlage verbleiben noch rund 32,0 Mio. Euro. Davon entfallen rund ein Drittel auf Sozialtransferaufwendungen. Gegenüber 2018 erhöht sich der Ansatz 2023 um 4,8 Mio. Euro. Dies bedeutet eine jährliche Steigerung von rund 2,1 Prozent. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht. Allerdings können sich auch hier die Auswirkungen der Corona-Pandemie bemerkbar machen. Ein möglicher Anstieg von Sozialleistungen ist nicht von der Hand zu weisen.

Auffällig ist zudem die minimale Erhöhung der Finanzaufwendungen in der mittelfristigen Planung trotz erheblich steigenden Investitionsvolumens. Die Stadt Brühl kann hier auf ein gut aufgestelltes Zinsmanagement zurückgreifen und begründet die konstant bleibende Haushaltsbelastung so, dass im Planungszeitraum ein erheblicher Anteil an Alt-Darlehen auslaufen und durch neue Kredite abgelöst werden müssen. Diese werden voraussichtlich ein deutlich niedrigeres Zinsniveau haben als die Alt-Darlehen. Die laufenden Kredite werden dadurch deutlich günstiger und werden laut den Berechnungen der Stadt die Zinsbelastung der neu aufzunehmenden Darlehen weitestgehend neutralisieren. Es verbleibt demnach ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei steigendem Zinsniveau. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Aktuell beziffert die Stadt Brühl die Corona-bedingten Verschlechterungen für den Haushalt 2020 mit rund 6,7 Mio. Euro. Diese ergeben sich aus Ergebnisverschlechterungen, wie den oben genannten Steuerausfällen, in Höhe von bisher 8,5 Mio. Euro. Dagegen stehen Ergebnisverbesserungen unter Berücksichtigung der finanziellen Hilfen des Bundes und geringerer Gewerbesteuerumlage in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro.

### 1.3.4 Eigenkapital

#### → **Feststellung**

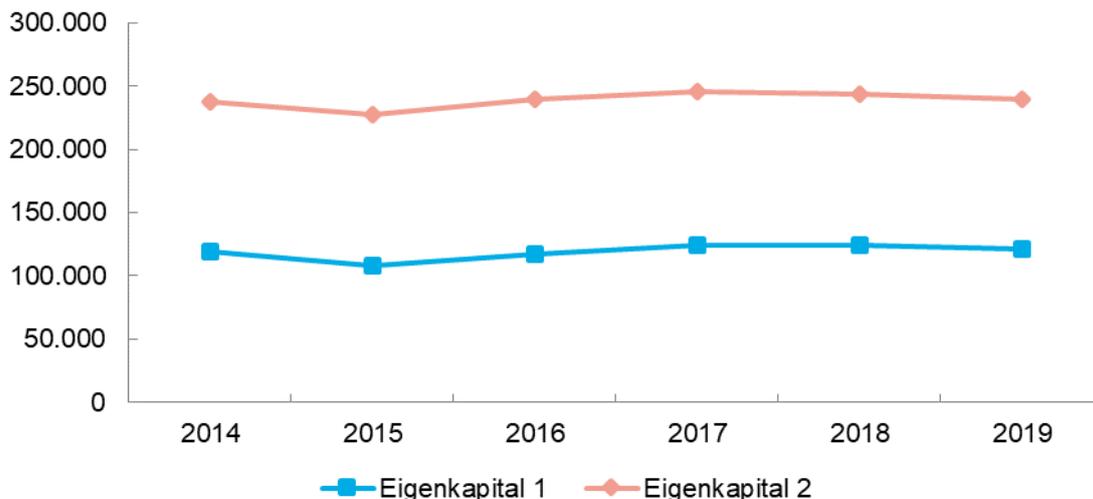
Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl ist angemessen. Die Stadt kann in fast allen Betrachtungsjahren mehr Eigenkapital 1 vorweisen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt noch deutlich entfernt.

#### → **Feststellung**

Die bis 2022 geplanten Haushaltsdefizite in Verbindung mit den Entwicklungen durch die Corona-Pandemie werden die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl in den nächsten Jahren erheblich reduzieren. Die Stadt wird dadurch an Entscheidungsspielraum verlieren.

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.

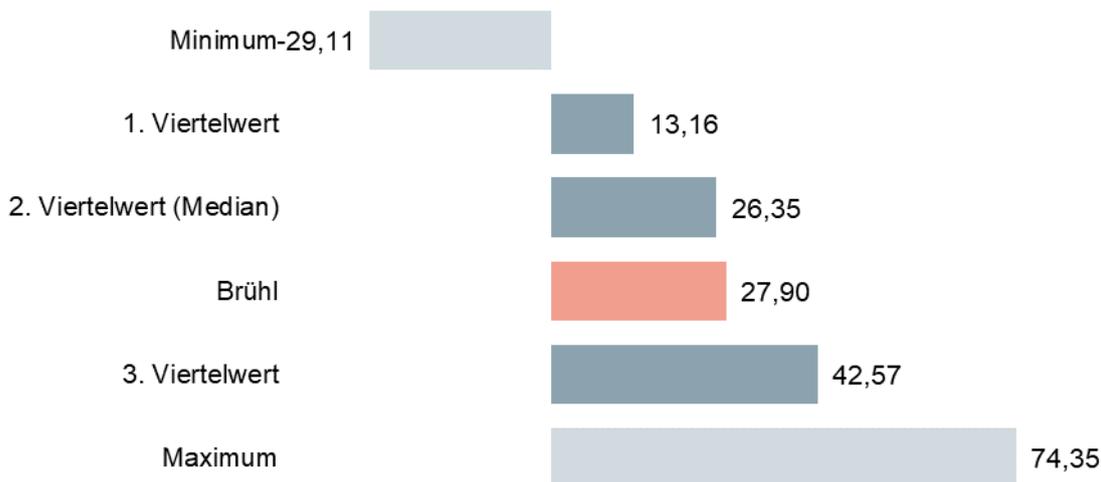
### Eigenkapital Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2019



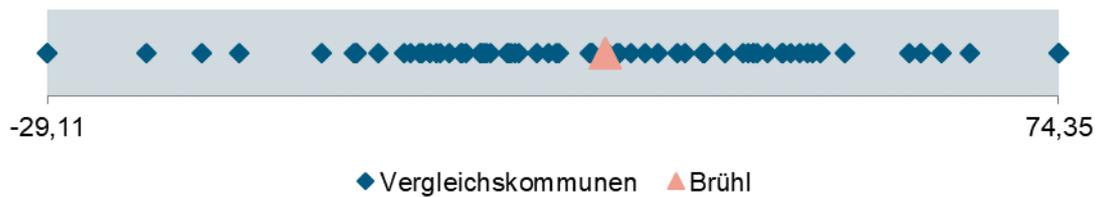
In der Summe hat sich das Eigenkapital der **Stadt Brühl** von der 2014 bis 2019 um knapp 1,5 Mio. Euro erhöht. Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2022 ausschließlich negative Ergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um rund 29,2 Mio. Euro (ein Viertel) reduzieren.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl ist zum jetzigen Zeitpunkt vergleichsweise gut. Die Eigenkapitalquote 1 ist 2018 mit 27,9 Prozent besser als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 69 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer angemessenen Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 kann sich, abgesehen von 2015, jeweils über dem Median positionieren. Die Eigenkapitalquote 2 positioniert sich bis 2016 jeweils unter dem Median.

Der interkommunale Vergleich auf Gesamtabschlussebene stellt sich die Positionierung ähnlich dar: In den Jahren 2010 bis 2014 haben 50 Prozent Städte eine geringere Gesamteigenkapitalquote 1 – bei der Gesamteigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt jeweils knapp unter dem Median.

#### Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2015\*

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	22,79	-29,75	10,26	19,17	32,56	68,09	43
Gesamteigenkapitalquote 2	46,36	-11,69	39,11	50,69	63,89	87,72	43

\* Die Stadt Brühl hat bisher nur die Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2015 aufgestellt.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

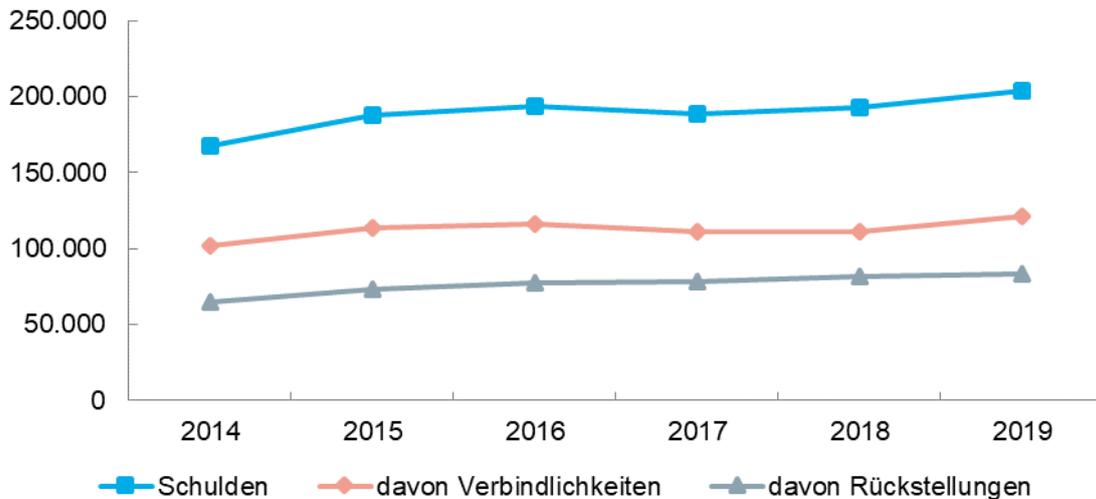
#### → Feststellung

Die Gesamtschulden des Konzerns Stadt Brühl sind von Verbindlichkeiten geprägt. Die Verschuldung ist überdurchschnittlich. Allerdings steht den erhöhten Verbindlichkeiten auch ein im Wert erhaltendes Anlagevermögen gegenüber. Auch die zukünftig geplanten Investitionen müssen – neben der Verwendung von Pauschalen – über Investitionskredite finanziert werden. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich weiter ansteigen.

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

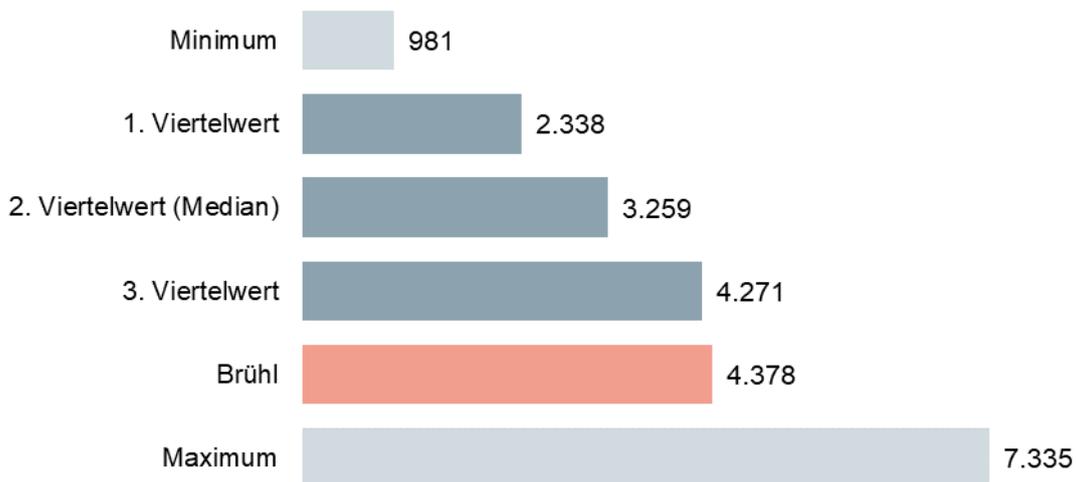
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

### Schulden Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Brühl** werden im Wesentlichen von den Verbindlichkeiten geprägt. Diese machen rund 60 Prozent der Schulden aus. Die Schulden sind seit 2014 um 21,9 Prozent (rund 36,7 Mio. Euro) gestiegen. Dabei ist der Anstieg zur Hälfte (18,3 Mio. Euro) auf gestiegene Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Aber auch die Verbindlichkeiten sind um 19,4 Mio. Euro angewachsen. Die Verbindlichkeiten wie auch die Rückstellungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich und bewegen sich in allen Jahren über dem 3. Viertelwert. Dies führt bei den Schulden je Einwohner zur folgender Einordnung:

### Schulden je Einwohner in Euro 2018

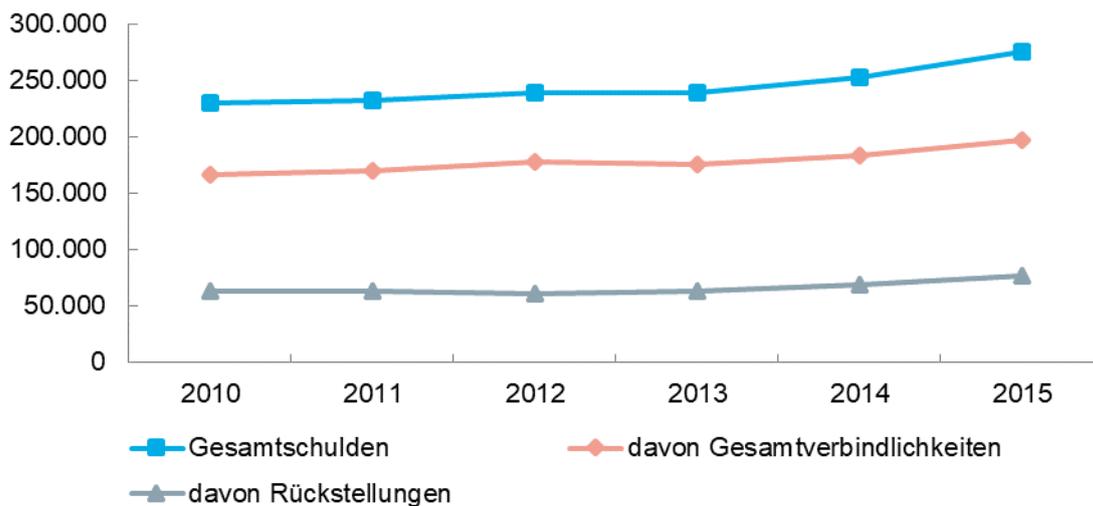


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 69 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Der Stadt Brühl positioniert sich im aktuellen interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Trotz gestiegener Schulden verhält sich die Einordnung im interkommunalen Vergleich für alle Jahre konstant.

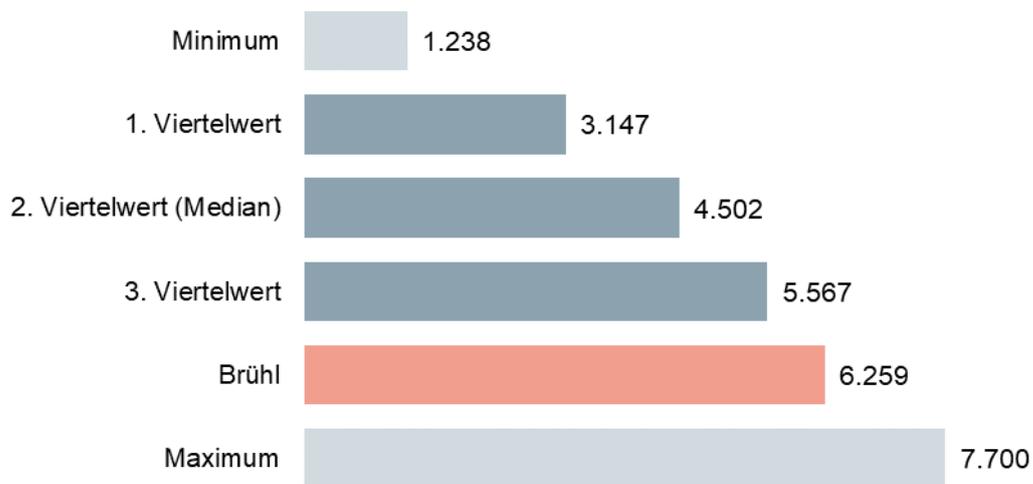
Auf Konzernebene steigt die Gesamtverschuldung nochmals um rund 50 Prozent an. Dabei steigen vor allen Dingen die Verbindlichkeiten im Konzernhaushalt an. Diese steigen im Vergleich zum Kernhaushalt nochmals um rund 80 Mio. Euro.

**Gesamtschulden Stadt Brühl in Tausend Euro 2010 bis 2015**



Der Verlauf der Gesamtverschuldung kann in Brühl nur bis einschließlich 2015 dargestellt werden, da die Gesamtabschlüsse 2016 ff. im Prüfverlauf noch nicht fertig gestellt waren. Im interkommunalen Vergleich in Bezug zum Einwohner kann der Konzern Stadt Brühl sich wie folgt positionieren:

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen.

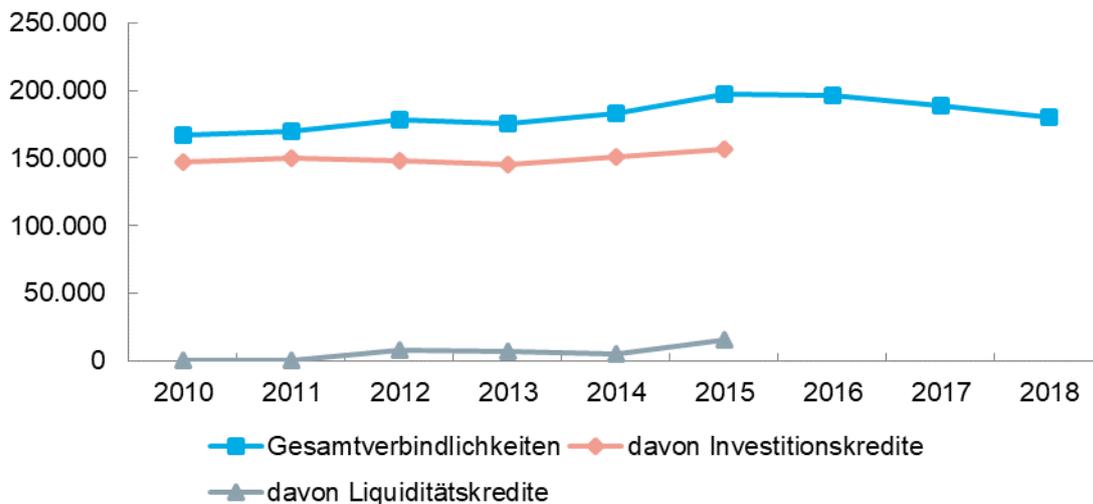
Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich analog zu der für den Kernhaushalt der Stadt Brühl. Der Konzern Stadt bilanziert dabei eine höhere Verschuldung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre 2010 bis 2014.

Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu rund 72 Prozent aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2010 bis 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Brühl verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die Stadt die entsprechenden Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen mitgeteilt. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

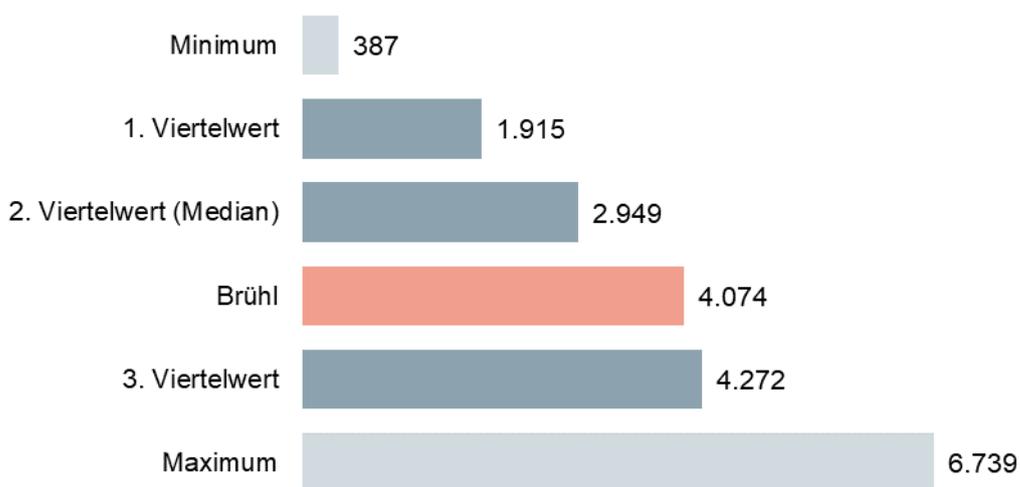
### Gesamtverbindlichkeiten Stadt Brühl in Tausend Euro 2010 bis 2018



Für die Jahre 2016 bis 2018 lagen die Informationen zur genauen Höhe der Investitions- und Liquiditätskredite im Konzern noch nicht abschließend vor.

Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen im Wesentlichen aus den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Die Investitionskredite machen bis einschließlich 2015 jährlich über 80 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. Davon werden etwas mehr als die Hälfte (55 Prozent) im Kernhaushalt bilanziert. Die Differenz entfällt im Wesentlichen auf die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH der Stadt Brühl. Die StadtService Brühl AöR spielt an dieser Stelle eine eher untergeordnete Rolle.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2010 bis 2017 positioniert sich der Konzern Stadt Brühl jeweils deutlich über dem Durchschnitt im interkommunalen Vergleich. Hier haben in allen Jahren 75 Prozent der aktuellen Vergleichskommunen weniger Gesamtverbindlichkeiten bilanziert.

Da die Stadt Brühl im Wesentlichen das zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigte Anlagevermögen im Kernhaushalt bilanziert hat, sind auch die dazugehörigen Verbindlichkeiten dort bilanziert. Aufgrund des doch deutlichen Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten sind nachfolgend auch noch diese Verbindlichkeiten näher zu betrachten.

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2.512	284	1.098	2.040	2.749	5.708	69

Auch für die Vorjahre ergibt sich jeweils eine Positionierung deutlich über dem Median. Für 2019 ergeben sich bereits Verbindlichkeiten je Einwohner von 2.724 Euro. Zukünftig plant die Stadt weitere Investitionen in neue und bestehende Infrastruktur. Wie sich dies in den nächsten Jahren auf den Stand der Verbindlichkeiten auswirken wird, betrachten wir im nächsten Kapitel genauer:

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Stadt Brühl in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.800	5.200	500	6.300
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-69.100	-26.600	-21.200	-13.900
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-75.900</b>	<b>-21.400</b>	<b>-20.700</b>	<b>-7.600</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	61.280	18.450	12.550	5.220
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-14.620</b>	<b>-2.950</b>	<b>-8.150</b>	<b>-2.380</b>

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den vier Planjahren auf 130,8 Mio. Euro. Die Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten, die die Stadt für diese Jahre veranschlagt, beträgt 97,5 Mio. Euro. Die teilweise unzureichenden Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit stehen nicht zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung. Dabei sollen die

geplanten Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ab 2021 zur Tilgung der aufgenommenen Darlehen verwendet werden. Diese summieren sich in den Jahren 2021 bis 2023 auf zwölf Mio. Euro. Die in Vorjahren aufgenommenen Liquiditätskredite konnte die Stadt Brühl bis 2018 auf rund 2,9 Mio. Euro reduzieren. Im Jahr 2019 kam es allerdings zu einem deutlichen Anstieg der Liquiditätskredite (+15,0 Mio. Euro). Die Stadt Brühl hat hier begünstigt durch die niedrigen Marktzinsen Liquiditätskredite für die Vorfinanzierung von Investitionen in Anspruch genommen. Eine Umschuldung auf Investitionskredite wird aktuell bereits vorbereitet. Die Stadt Brühl plant bei entsprechender Haushaltslage weiterhin mit einer Reduzierung ihrer Kredite zur Liquiditätssicherung. Insgesamt werden die Verbindlichkeiten in den nächsten Jahren nochmals deutlich ansteigen.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrad Straßen und Wirtschaftswege in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Straßen und Wirtschaftswege (Kernhaushalt)	60	34	43	39.433.815

Die durchschnittliche Investitionsquote lag in Brühl in den Jahren 2014 bis 2018 bei 130 Prozent. Dadurch hat in den letzten Jahren kein Werteverzehr stattgefunden. Die Stadt hat sogar mehr Vermögenswerte geschaffen. Die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat sich im Eckjahresvergleich 2014 zu 2018 um rund 2,5 Mio. Euro erhöht.

Das Infrastrukturvermögen wurde zur ersten Eröffnungsbilanz bewertet und in das städtische Anlagevermögen eingepflegt. Zu den Jahresabschlüssen wurden Buchinventuren durchgeführt. Die letzte körperliche Inventur in Form einer Befahrung hat in 2015 stattgefunden. Ein Abgleich zwischen den Erfassungsdaten der Anlagenbuchhaltung und denen des Tiefbauamtes erfolgt nicht.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens ist in Brühl mit 43 Prozent vergleichsweise gut. Derzeit sind keine dokumentierten Bestandsverzeichnisse mit den aktuellen Zustandsklassen für die Straßen in Brühl vorhanden. Ein aktueller und auswertbarer Überblick hilft entsprechende Maßnahmen mittel- und langfristig zielgerichtet zu priorisieren.

Der Haushalt 2020 sieht im Bereich des Infrastrukturvermögens einige größere Investitionen vor, welche sich auf den Anlagenabnutzungsgrad der Straßen auswirken wird. Da sind beispielsweise die Investitionen am Straßenbauabschnitt Brühl-Nord-III (0,8 Mio. Euro) zu nennen, ebenso wie der Umbau des Bahnhofsumfeldes (2,1 Mio. Euro), die Erneuerung der Kölnstraße im Rahmen des innerstädtischen Entwicklungskonzeptes (4,0 Mio. Euro) und die Neugestaltung des Clemens-August-Campus (2,0 Mio. Euro). Insgesamt plant die Stadt Brühl in den Jahren 2020 bis 2024 im Produktbereich Verkehrsflächen, -anlagen und ÖPNV Investitionen in Höhe von knapp 20,5 Mio. Euro. Diesen investiven Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Zuweisungen und KAG-Beiträgen in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro gegenüber.

#### Anlagenabnutzungsgrad Abwasserkanäle in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Abwasserkanäle	66	34	48	49.847.059

Die Stadt Brühl hat ihr Kanalvermögen im Kernhaushalt bilanziert und nicht wie viele andere Kommunen ausgegliedert. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen haben sich im Eckjahresvergleich 2014 bis 2018 um rund vier Prozent reduziert. Die Stadt hat in den letzten Jahren in das bestehende Vermögen investiert. Dafür spricht auch der relativ ausgewogene Anlagenabnutzungsgrad. Die durchschnittliche Investitionsquote der letzten fünf Jahre lag bei rund 65 Prozent.

Schon bereits im Jahr 2019 wollte die Stadt ihr Investitionsvolumen in diesem Bereich noch mal deutlich erhöhen. Aus dem aufgestellten Jahresabschluss 2019 geht allerdings hervor, dass nicht einmal ein Fünftel des geplanten Investitionsvolumens umgesetzt wurde. Für das Jahr 2020 hat die Stadt einen Ansatz für die Auszahlung von Baumaßnahmen von rund 15,8 Mio. Euro geplant. Ab 2021 plant die Stadt Brühl mit jährlich rund vier Mio. Euro. Für die Sanierung und den Neubau von Kanälen hat die Stadt alleine in 2020 47 Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rund zwölf Mio. Euro veranschlagt. Erhöhte Risiken aufgrund von Sanierungsstaus sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2018

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Schulen	80	38	52	23.829.914
Verwaltungsgebäude	80	37	54	7.149.055
Schulsporthallen	60	25	58	2.998.253
Tageseinrichtungen für Kinder	80	53	34	7.172.881
Wohnbauten	80	29	64	5.447.204
Sporthallen	60	20	67	727.333

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente, abgesehen von den Kindertageseinrichtungen, bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Allerdings sind die Anlagenabnutzungsdauern in keinem Segment sehr weit fortgeschritten. Das deutet auf wenige Reinvestitionsbedarfe hin. In den vergangenen Jahren wurde dahingehend auch in größerem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den bebauten Grundstücken liegt in den Jahren 2014 bis 2018 bei 133 Prozent und damit deutlich über dem Richtwert von 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig nötig, um die Gebäude dauerhaft zu erhalten.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2018 rund 57 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2014 bis 2018 um rund 4,4 Mio. Euro reduziert. Im Bereich Kinder- und Jugendeinrichtungen konnte der Vermögenswert über die Jahre konstant erhalten werden. Deutlichen Zuwachs dagegen gab es im Bereich Wohnbauten mit rund 7,6 Mio. Euro. Bei den Sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden kam es zu einem Vermögensverzehr von rund 1,5 Mio. Euro.

Die Stadt Brühl hat den Bedarf an Reinvestitionen und Neuinvestitionen bei den Gebäuden bereits erkannt und hat im Haushaltsplan 2020, wie auch in den Vorjahren, erhebliche Auszahlungen für Baumaßnahmen eingeplant.

Insgesamt wird die Stadt Brühl in den kommenden Jahren rund 91,7 Mio. Euro in Hochbaumaßnahmen investieren. Dabei stellt sie pauschal jährlich rund eine Mio. Euro für die allgemeine Bauunterhaltung bereit. Darüber hinaus wurden in 2020 größere Instandsetzungsmaßnahmen in Höhe von 2,9 Mio. Euro eingeplant. Größere Investitionen plant die Stadt im Bereich Schulen durch den Abriss und damit einhergehend geplanten Neubau der Realschule. Dafür überträgt die Stadt bereits aus Vorjahren veranschlagte Mittel in Höhe von zwölf Mio. Euro und stellt nochmals rund 29,1 Mio. Euro bis 2023 bereit. Dazu kommt die weiterhin andauernde Sanierung des Rathauses B, welche im Planungszeitraum mit weiteren 16,0 Mio. Euro veranschlagt wurde.

Der schon etwas fortgeschrittenere Anlagenabnutzungsgrad im Bereich der Sporthallen hat die Stadt Brühl dazu veranlasst, für die energetische Sanierung der Hallen rund eine Mio. Euro bereitzustellen. Dazu kommt der Neubau einer Multifunktionshalle auf dem Campus Clemens-August, welche rund sechs Mio. Euro kosten wird.

Einerseits werden die Maßnahmen sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad in diesem Bereich auswirken. Andererseits wird die Finanzierung dieser Investitionen eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Den Entwurf zur Haushaltssatzung 2020 hat die Stadt fristgemäß angezeigt. Die Gesamtabchlüsse 2016 bis 2018 konnte die Stadt Brühl nicht fristgemäß aufstellen.

#### → Feststellung

Die Entscheidungsträger der Stadt Brühl haben unterjährig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Controllingberichte werden zudem die Kommunalaufsicht sowie Mitglieder des Verwaltungsvorstandes und der Rat regelmäßig über die haushaltswirtschaftliche Lage informiert.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Brühl** hat den Haushalt 2020 am 16. Dezember 2019 beschlossen. Der Bürgermeister konnte zuvor den Entwurf die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregie-

rung Köln anzeigen. Im Haushaltsplan 2020 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2018 hat die Stadt fristgerecht festgestellt.

Die Stadt Brühl kann zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich die Gesamtabchlüsse bis zum Jahr 2015 vorweisen. Die Entwürfe der Gesamtabchlüsse 2016 und 2017 sollen mit dem Gesamtabschluss 2018 in diesem Jahr festgestellt werden. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt Brühl hat ein Finanzcontrolling implementiert. Das Finanzcontrolling der Stadt Brühl erfolgt durch den Fachbereich 20 Finanzen. Dieser erstellt zweimal jährlich zum 30. Juni und 30. September in Absprache mit den Fachbereichen gemeinsame Controllingberichte über die haushaltswirtschaftliche Lage der Stadt. Die Termine sind angelehnt an die bindenden Berichtstermine der zuständigen Kommunalaufsicht. Berichtsempfänger sind daher die Kommunalaufsicht, die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes sowie der Rat.

Der Bericht enthält Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Ergebnisrechnung sowie der Eigenkapitalentwicklung. Daneben werden die wesentlichen Entwicklungen bzw. Veränderungen auf Ebene des gesamten Haushalts mit deren monetären Auswirkungen benannt. Darüber hinaus stellt die Stadt Brühl finanzwirtschaftlichen Kennzahlen der einzelnen Fachbereiche dar sowie deren Prognosen, gefolgt von den entsprechenden Erläuterungen zum Plan-Prognose-Vergleich.

Der aktuelle Entwurf des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)<sup>5</sup> sieht eine vierteljährliche Berichterstattung des Rates ab dem 30. Juni 2020 über die finanzielle Lage vor. Die Stadt Brühl hat dieses Vorgehen bereits konkret umgesetzt und stellt dem Rat standardmäßig bei jeder Ratssitzung die aktuellsten Entwicklungen in Bezug auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie vor.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Im direkten Vergleich der Jahre 2014 bis 2018 konnten die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2016 gelingt dies immer weniger. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung deutlich größer.

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.

<sup>5</sup> Schnellbrief 269 Städte- und Gemeindebund NRW, Anlage Gesetzesentwurf § 2 Abs. 2 NKF-CIG

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer 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 und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

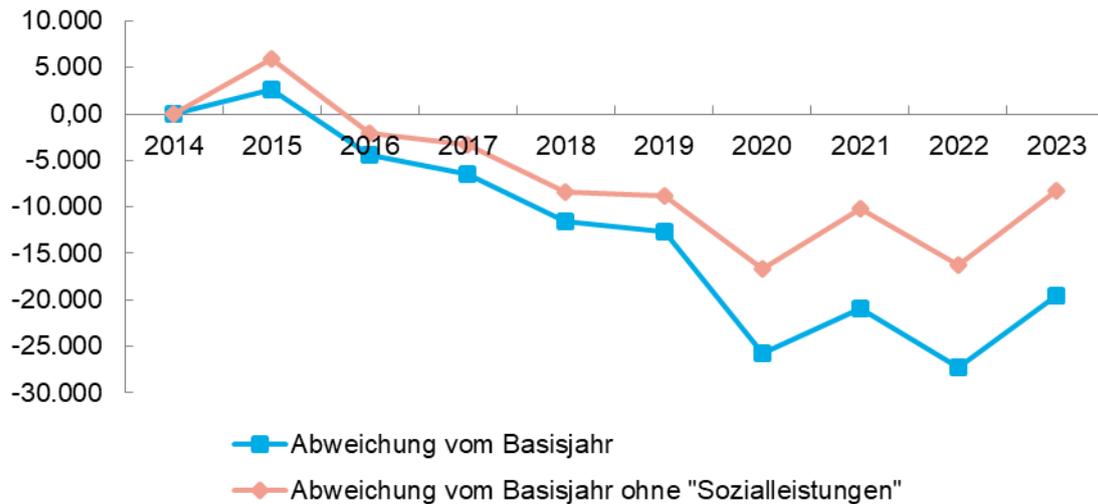
Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden.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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Als Sondereffekte bereinigt wurden für den Zeitraum 2014 bis 2019 bei der **Stadt Brühl** folgende Sachverhalte:

- in 2014 aufwandsseitig 1,6 Mio. Euro Zuführung zu den Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger sowie sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von 1,7 Mio. Euro im Rahmen einer Drohverlustrückstellung für Gewerbesteuererträge
- im Jahr 2015 aufwandsseitig ebenfalls erhöhte Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen in Höhe von 2,8 Mio. Euro sowie sonstige ordentliche Aufwendungen in Höhe von zwei Mio. Euro im Rahmen einer Drohverlustrückstellung für Gewerbesteuererträge
- für das Jahr 2016 ergab sich aufwandsseitig eine Wertkorrektur auf Forderung in Höhe von 2,4 Mio. Euro
- im Jahr 2017 wurde ertragsseitig eine Zuwendung in Höhe von rund 1,1 Mio. Euro in Folge einer aufgelösten Rückstellung des Landschaftsverband Rheinland berücksichtigt
- in 2018 ertragsseitig rund 1,7 Mio. Euro Zuwendungen in Folge von Rückerstattungen des Kreises aufgrund der Senkung der Landschaftsumlage in 2017 sowie der Haushaltsverbesserung aus flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft aus dem Jahresabschluss 2016, aufwandsseitig ergab sich aufgrund der Aktualisierung des Heubeck-Gutachtens eine erhöhte Zuführung zu den Pensionsrückstellungen von rund 1,3 Mio. Euro
- für das Jahr 2019 wurden ertragsseitig sonstige ordentliche Erträge in Form von Gewerbesteuerverzinsungen in Höhe von 3,5 Mio. Euro berücksichtigt, aufwandsseitig ergaben sich 9,8 Mio. Euro aus der Pauschalwertberichtigung der Gewerbesteuer sowie erhöhte Zinsaufwendungen aus der Gewerbesteuer in Höhe von 1,2 Mio. Euro

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2023



\* Ist-Ergebnisse bis 2019, ab 2020 Planungswerte

Im direkten Vergleich der Jahre 2014 und 2019 sinkt der Trend um rund 12,5 Mio. Euro. Die bereinigten Aufwendungen steigen stärker (+ 20,5 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 8,7 Mio. Euro). Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 11,2 Mio. Euro sowie die Transferaufwendungen mit weiteren 17,4 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen steigen die Dienstaufwendungen und Beiträge mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von rund neun Prozent jährlich. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen und Beiträge wirken sich auch die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen negativ aus. Die Transferaufwendungen sind ebenfalls stark angestiegen, diesen stehen aber teilweise Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Im Wesentlichen resultiert der Anstieg der Transferaufwendungen aus den Produktgruppen Hilfen bei Einkommensdefiziten und die Förderung von Kindern in Tagesbetreuung. Alleine das Produkt Kinder und Jugendhilfe hat von 2014 bis 2019 mit rund 3,2 Mio. Euro Mehraufwand nochmals deutlich zugelegt.

Eine nachhaltige Belastung durch Sozial- und Integrationskosten ist deutlich erkennbar (rote Linie). Auch zukünftig plant die Stadt mit erheblichen Aufwandssteigerungen. Der Fehlbetrag des Produktbereichs Soziale Leistungen soll bis 2023 um eine weitere 1,7 Mio. Euro steigen. Darüber hinaus sieht die städtische Planung vor, dass der Fehlbetrag des Produktbereichs Kinder-, Jugend- und Familienhilfe im selben Zeitraum um 5,8 Mio. Euro auf über 22 Mio. Euro steigen wird. Begründet ist dieser Anstieg maßgeblich durch den fortschreitenden Ausbau der Kinderbetreuungsplätze und die Auswirkungen der Reform des Kinderbildungsgesetzes.

Positiv auf den Trend haben sich die höheren Steuererträge (+ 2,9 Mio. Euro) ausgewirkt. Hier macht sich die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B 2016 (+ 2,6 Mio. Euro im Vergleich der Jahre 2014 und 2018) und die höheren Erträge aus den sonstigen Gemeindesteuern (+ 0,3 Mio. Euro) bemerkbar.

Ab 2018 ist bereits deutlich zu erkennen, dass die steigenden Aufwendungen nur durch Erträge aus nicht steuerbaren Einnahmequellen gedeckt werden konnten. Ab 2019 sinken die bereinigten Jahresergebnisse weiter. Der deutliche Rückgang 2020 ist u. a. auf höhere Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zurückzuführen. Die deutlichen Schwankungen in den Jahren 2020 bis 2023 sind auf die stark schwankenden Gewinnabführungen aus den Konzern-töchtern zurückzuführen (vgl. auch Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse).

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist abzusehen. Daher sollte die Stadt Brühl im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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.

Im Berichtszeitraum hat die **Stadt Brühl** ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer B im Jahr 2016 von 450 v. H. auf 600 v. H.,
- Gewerbesteuer im Jahr 2019 von 430 v. H. auf 460 v. H.

Für das Haushaltsjahr 2020 hat die Stadt Brühl keine Anpassungen der Realsteuerhebesätze vorgenommen. Weitere Hebesatzveränderungen sind aktuell nicht geplant.

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

## Hebesätze in von Hundert 2019

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Brühl	200	600	460
Wesseling	250	495	460
Hürth	228	480	480
Erfstadt	380	650	565
Mittelwert im Rhein-Erft-Kreis	341	577	484
Mittelwert kreisangehörige Städte im Regierungsbezirk Köln	355	580	477
Mittelwert mittlere kreisangehörige Städte	296	547	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in überdurchschnittlichem Umfang in Folgejahre.

→ **Feststellung**

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie ebenfalls deutlich mehr als die Vergleichskommunen. Dabei schöpft sie ihre Haushaltsansätze für investive Auszahlungen jährlich nur zu maximal 40 Prozent aus. Der geringe Grad der Inanspruchnahme gilt ebenfalls für die investiven Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten.

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

„Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen“ hat die **Stadt Brühl** im Dezember 2013 beschlossen. Hiernach ist der Kämmerer zuständig für die Ausgestaltung des Verfahrens und die Entscheidung zur regelungskonformen Übertragung der Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen. Die Übertragung von konsumtiven Aufwendungen bzw. Auszahlungen können die Fachbereiche nur in begründeten Ausnahmefällen beantragen. Ausnahmen hat die Stadt in den grundsätzlichen Regelungen definiert. Der Rat erhält in jedem Jahr im Jahresabschluss eine summarische Übersicht der Übertragungen in einzelnen Aufgabenbereichen. Zusätzlich werden die einzelnen Ermächtigungsübertragungen kontenkostenstellenscharf in einer gesonderten Vorlage zur Kenntnis gebracht.

### 1.4.3.1 Ermächtigungsübertragungen konsumtiver Bereich

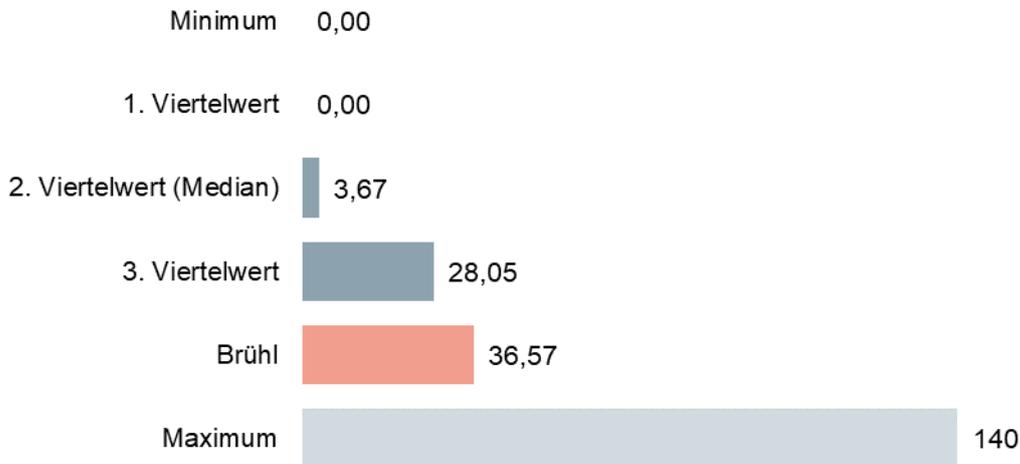
In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Brühl im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

#### Ordentliche Aufwendungen Stadt Brühl 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	113.500	115.120	116.320	120.200	128.440	131.340
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.264	1.634	652	869	1.614	1.031
<b>Ansatzserhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>2,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	115.764	116.754	116.972	121.069	130.054	132.371
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>2,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	113.877	120.845	123.370	119.177	128.748	142.863
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>98,4</b>	<b>103,5</b>	<b>105,5</b>	<b>98,4</b>	<b>99,0</b>	<b>107,9</b>

Die Stadt Brühl hat in den Jahren 2014 bis 2019 Ermächtigungen von durchschnittlich etwa 1,3 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Durchschnitt um 1,1 Prozent erhöht. In Bezug auf den Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Positionierung:

### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 68 Werte eingeflossen. Davon haben 28 Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Brühl sind auch in allen Jahren höher als der Durchschnitt. Dies liegt vornehmlich an dem Umstand, dass ein Großteil der Vergleichskommunen wesentlich restriktiver mit der Übertragung von konsumtiven Mitteln umgeht als die Stadt Brühl.

Grundsätzlich erfolgt eine restriktive Handhabung bei der Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr. Bereits zur Haushaltsplanung für das Folgejahr wird um Einschätzung gebeten, in wie weit Projekte sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich im laufenden Jahr möglicherweise nicht mehr durchgeführt werden können und somit im folgenden Haushalt neu veranschlagt werden können.

Häufig kann eine Einschätzung zur Haushaltsverabschiedung nicht sicher erfolgen bzw. es kommt zu unerwarteten Verzögerungen, daher muss von der restriktiven Handhabung abgewichen werden. Des Weiteren ist es erforderlich, dass Mittel, welche aufgrund politischer Anträge im Haushalt veranschlagt wurden, bis zu Ihrer Erledigung auch im Folgejahr bereitstehen.

Zudem werden auch Mittel für bereits beauftragte Maßnahmen nicht neu veranschlagt, sondern ins kommende Jahr übertragen, insbesondere bei Instandsetzungsmaßnahmen im Hochbaubereich.

Darüber hinaus hat die Stadt in den Jahren 2015, 2016 und 2019 mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Ansatzüberschreitung in den Jahren 2016 und 2019 war allerdings auch durch entsprechende Mehrerträge gedeckt. Die Überschreitung 2015 ging dagegen zu Lasten des Haushaltes.

### 1.4.3.2 Ermächtigungsübertragungen investiver Bereich

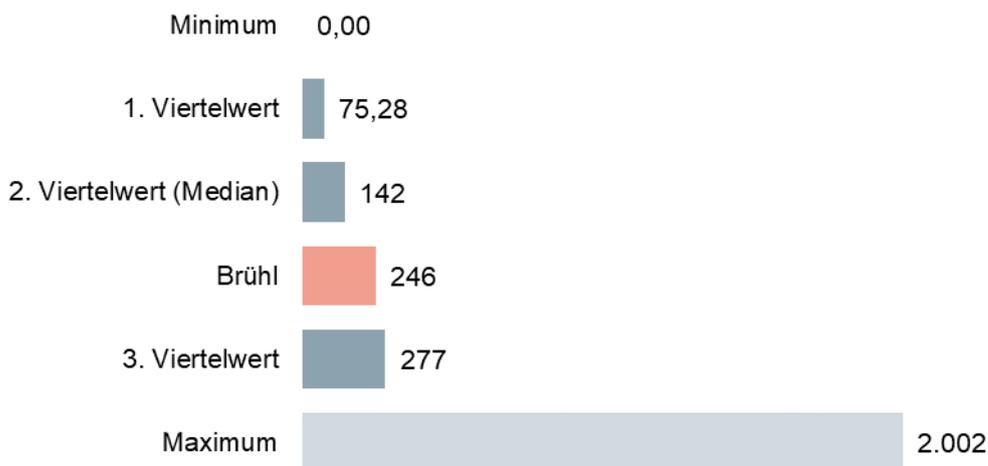
Für investive Auszahlungen können bis zur Beendigung der Baumaßnahme bzw. der Beschaffungsmaßnahme noch bestehende Auszahlungsermächtigungen grundsätzlich übertragen werden; sie bleiben bis zur letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.

#### Investive Auszahlungen Stadt Brühl 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	17.810	18.320	21.840	27.620	47.200	44.800
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	14.185	17.566	19.435	18.168	10.851	17.159
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>79,6</b>	<b>95,9</b>	<b>89,0</b>	<b>65,8</b>	<b>23,0</b>	<b>38,3</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	31.995	35.886	41.275	45.788	58.051	61.959
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>44,3</b>	<b>48,9</b>	<b>47,1</b>	<b>39,7</b>	<b>18,7</b>	<b>27,7</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	12.310	14.528	16.657	14.544	14.646	14.262
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>38,5</b>	<b>40,5</b>	<b>40,4</b>	<b>31,8</b>	<b>25,2</b>	<b>23,0</b>

In den Jahren 2014 bis 2019 hat die Stadt Brühl investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 16,2 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich verhältnismäßig hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen je Einwohner niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen.

#### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 68 Kommunen.

Allerdings gehen die Ermächtigungsübertragungen im Vergleich zu den anderen Vergleichsjahren in 2018 deutlich zurück. Grund dafür ist, dass die Stadt Brühl die Problematik der steigenden Übertragungen ohne Möglichkeit der Abarbeitung erkannt hat. Die Stadt hat daher ihr Vorgehen geändert. Die Ermächtigungsübertragungen insbesondere im Hoch- und Tiefbaubereich sind nun vor Übertragung auf eine Neuveranschlagung zu überprüfen. Dabei sind für die Entscheidungsfindung die vollständigen Unterlagen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW vorzulegen. Bei Hemmnissen, die zu einer absehbaren Verzögerung der Baumaßnahmen führen, ist dann gegebenenfalls eine Neuveranschlagung vorzunehmen. Die gpaNRW begrüßt die geänderte Vorgehensweise. Augenscheinlich hat sich die Maßnahme auch bereits positiv auf die Höhe der zu übertragenden Ermächtigungen ausgewirkt. Allerdings sind die Ermächtigungsübertragungen in diesem Bereich immer noch deutlich überdurchschnittlich. Dabei ist der erneute Anstieg der Ermächtigungsübertragungen in 2019 auf eine Einzelmaßnahme zurückzuführen. Hier ergaben sich nicht planbare Verzögerungen beim Umbau/Sanierung des Rathauses B (Ermächtigungsübertragung von rund sechs Mio. Euro).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die Vorgaben für die Übertragung investiver Ermächtigungen in den nächsten Jahren noch strikter umsetzen und die Entwicklung weiterhin kritisch beobachten.

Ihre Haushaltsansätze für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Brühl in den fünf Betrachtungsjahren nur zu maximal 40 Prozent aus. In den Jahren 2015 bis 2017 und 2019 liegt das Ist-Ergebnis sogar noch unter den übertragenen Mitteln.

Als Gründe für den geringen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, personelle, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen. Nähere Details sind dem Teilbericht Vergabe (BIC) zu entnehmen.

→ **Empfehlung**

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

Die Stadt Brühl konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann. Die Stadt hat dabei insbesondere aus den Vorjahren Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe übertragen.

### Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen Stadt Brühl 2014 bis 2019

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	12.810	13.100	17.480	18.550	34.970	34.200
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	16.938	18.388	23.920	25.288	29.801	34.970
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>132,1</b>	<b>140,4</b>	<b>136,8</b>	<b>136,3</b>	<b>85,2</b>	<b>102,3</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	29.758	31.488	41.400	43.838	64.771	69.170
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>56,9</b>	<b>58,4</b>	<b>57,8</b>	<b>57,7</b>	<b>46,0</b>	<b>50,6</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	10.000	7.493	22.980	10.69	8.000	436
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>33,60</b>	<b>23,80</b>	<b>55,51</b>	<b>24,4</b>	<b>12,4</b>	<b>0,6</b>

Die Übertragung von Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen ist im § 86 GO NRW geregelt. Die Regelung besagt, dass die Kreditermächtigungen bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gelten. Wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht wird, bleibt sie bis zum Erlass dieser Haushaltssatzung bestehen. Aufgrund der deutlich ansteigenden Ermächtigungsübertragungen hat sich der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes in den letzten Jahren sichtlich reduziert.

Die Stadt Brühl hat die Problematik bereits erkannt und auch hier bereits eine Umstellung vorgenommen. Seit dem Haushaltsjahr 2020 wird auch in diesem Bereich eine stringenter Prüfung der Ermächtigungen, analog zu den investiven Auszahlungen, durchgeführt. Inwiefern sich die veränderte Vorgehensweise auswirkt, wird erst mit dem Jahresabschluss 2020 erkennbar sein.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

###### → Feststellung

Die Stadt Brühl hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit ist kein zentraler Überblick über alle laufenden Förderprojekte vorhanden. Außerdem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die **Stadt Brühl** bisher keine getroffen. Zielvorgaben räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Dass bei neuen Projekten eine Prüfung auf mögliche Fördermittel erfolgen muss, titulierte die Stadt als gelebte Praxis. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder Prozessabläufen liegen nicht vor. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Ein Überblick über die förderfähigen Maßnahmen bzw. laufende Fördermaßnahmen in der Verwaltung fehlt. Auch bei dezentraler Bewirtschaftung sollte sich die Stadt einen umfassenden Überblick über alle ihre investiven und konsumtiven Förderprojekte verschaffen.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Brühl die Informationen des Städte- und Gemeindebundes sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Die Stadt Brühl hat in Gesprächen darauf hingewiesen, dass die Antragsprozesse bei Fördermitteln teilweise sehr schwierig und zeitraubend sind. Bei umfangreicheren Maßnahmen bedient sich die Stadt daher zur Fördermittelakquise auch externer Unterstützung. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle möglichen Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden.

→ **Empfehlung**

Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Stadt Brühl fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie einem Gesamtüberblick über alle laufenden Maßnahmen. Zudem sollte die Stadt ein umfassendes förderbezogenes Controlling einrichten.

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.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die eine Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Stadt Brühl bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufe gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden ebenfalls dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten etc. liegen nicht vor. In den letzten Jahren ist es mehrfach zu Erstattungen bzw.

Rückforderungen gekommen. Nach Angabe der Stadt waren diese durch die Nicht-Einhaltung der Zweckverbindung, unzureichende Investitionshöhen, zeitliche Verzögerungen oder den Ausfall der Maßnahme begründet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die gelebte Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Um darüber hinaus Rückforderungen aufgrund solcher Versäumnisse zu vermeiden, ist die Einführung eines Fördermittelcontrollings sinnvoll. Die Stadt Brühl betreibt aktuell kein Fördermittelcontrolling im eigentlichen Sinne. Für die Aufsicht und Kontrolle der Förderprojekte ist laut Angabe der Verwaltung jeder Fachbereich selbst zuständig. Auch hierzu gibt es keine schriftlichen Regelungen. Ein entsprechendes Berichtswesen, welches über den Stand wichtiger Förderprojekte an die Entscheidungsträger berichtet, ist nur maßnahmebezogen im Bereich Bauen und Umwelt etabliert. Je nach Bedarf wird über spezielle Förderungen und die dazugehörigen Maßnahmen in Fachausschüssen berichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Die Stadt Brühl hat die Notwendigkeit übersichtlicherer Strukturen im Bereich des Fördermittelmanagements bereits erkannt. Sie hat daher mit dem Haushaltsplan 2020 bereits eine halbe Stelle für den Bereich Fördermittelmanagement eingerichtet. Die Stelle ist im Bereich Finanzen angesiedelt und befindet sich aktuell im Aufbau. Die Stadt plant hier die vermehrte Wahrnehmung von Informations- und Controllingtätigkeiten (Overhead). Die aktive Akquise von Fördermitteln sieht die Stellenbeschreibung vorerst nicht vor.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation**

	Feststellung	Seite
<b>Haushaltsstatus</b>		
F1	Durch die geplanten Defizite ab dem Haushaltsjahr 2020 ist die Haushaltsplanung der Stadt Brühl genehmigungspflichtig.	39
<b>Ist-Ergebnisse</b>		
F2	Die Stadt Brühl kann im Ergebnis in den Jahren 2016 bis 2018 Jahren ausgeglichene Haushalte darstellen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen. Dies spiegelt sich auch in den teilweise hohen Fehlbeträgen der Jahre vor 2016 und der Planung ab 2020 wider.	41
<b>Plan-Ergebnisse</b>		
F3	Die Stadt Brühl plant bis zum Jahr 2022 mit negativen Ergebnissen und erfüllt somit nicht die Vorgaben gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW. Für das Jahre 2023 plant die Stadt mit Hilfe des globalen Minderaufwands erstmalig wieder ein positives Jahresergebnis.	46
F4	Die Stadt Brühl ging zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Aufgrund der sich aktuell bereits abzeichnenden Mindererträge besteht das Risiko, dass eine erhebliche Verschlechterung gegenüber den Plandaten eintreten wird.	46
<b>Eigenkapital</b>		
F5	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl ist angemessen. Die Stadt kann in fast allen Betrachtungsjahren mehr Eigenkapital 1 vorweisen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt noch deutlich entfernt.	51
F6	Die bis 2022 geplanten Haushaltsdefizite in Verbindung mit den Entwicklungen durch die Corona-Pandemie werden die Eigenkapitalausstattung der Stadt Brühl in den nächsten Jahren erheblich reduzieren. Die Stadt wird dadurch an Entscheidungsspielraum verlieren.	51
<b>Schulden und Vermögen</b>		
F7	Die Gesamtschulden des Konzerns Stadt Brühl sind von Verbindlichkeiten geprägt. Die Verschuldung ist überdurchschnittlich. Allerdings steht den erhöhten Verbindlichkeiten auch ein im Wert erhaltendes Anlagevermögen gegenüber. Auch die zukünftig geplanten Investitionen müssen – neben der Verwendung von Pauschalen – über Investitionskredite finanziert werden. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich weiter ansteigen.	53

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Brühl hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Den Entwurf zur Haushaltssatzung 2020 hat die Stadt fristgemäß angezeigt. Die Gesamtabchlüsse 2016 bis 2018 konnte die Stadt Brühl nicht fristgemäß aufstellen.	62			
F2	Die Entscheidungsträger der Stadt Brühl haben unterjährig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Controllingberichte werden zudem die Kommunalaufsicht sowie Mitglieder des Verwaltungsvorstandes und der Rat regelmäßig über die haushaltswirtschaftliche Lage informiert.	62			
F3	Im direkten Vergleich der Jahre 2014 bis 2018 konnten die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2016 gelingt dies immer weniger. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung deutlich größer.	63	E3	Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist abzusehen. Daher sollte die Stadt Brühl im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.	66
F4	Die Stadt Brühl überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in überdurchschnittlichem Umfang in Folgejahre.	67			
F5	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie ebenfalls deutlich mehr als die Vergleichskommunen. Dabei schöpft sie ihre Haushaltsansätze für investive Auszahlungen jährlich nur zu maximal 40 Prozent aus. Der geringe Grad der Inanspruchnahme gilt ebenfalls für die investiven Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten.	67	E5.1	Die Stadt Brühl sollte die Vorgaben für die Übertragung investiver Ermächtigungen in den nächsten Jahren noch strikter umsetzen und die Entwicklung weiterhin kritisch beobachten.	71
			E5.2	Ziel der Stadt Brühl sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	71

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Brühl hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Derzeit ist kein zentraler Überblick über alle laufenden Förderprojekte vorhanden. Außerdem fehlt es an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	72	E6.1	Die Stadt Brühl sollte mindestens die Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	73
			E6.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	73
F7	Der Stadt Brühl fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zur Bewirtschaftung von Fördermitteln sowie einem Gesamtüberblick über alle laufenden Maßnahmen. Zudem sollte die Stadt ein umfassendes förderbezogenes Controlling einrichten.	73	E7.1	Die Stadt Brühl sollte die gelebte Praxis der Fördermittelbewirtschaftung verschriftlichen. Dazu eignet sich beispielsweise eine entsprechende Dienstanweisung, welche Zuständigkeiten und die entsprechenden Prozessabläufe und Standards ausreichend klärt und definiert.	74
			E7.2	Die Stadt Brühl sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	74
			E7.3	Die Stadt Brühl sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	74

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	102	91,9	99,2	102	104	118	69
Eigenkapitalquote 1	27,9	-29,11	13,16	26,35	42,57	74,35	69
Eigenkapitalquote 2	54,7	-11,32	40,06	53,68	69,24	89,03	69
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	47,0	0,04	28,5	34,1	39,3	59,8	69
Abschreibungsintensität	6,9	0,6	6,1	7,3	8,8	14,2	69
Drittfinanzierungsquote	36,8	9,7	48,2	54,8	63,9	82,8	68
Investitionsquote	131,1	21,5	69,8	105,0	138,0	549,0	69
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	87,9	32,5	73,3	86,5	95,4	120,0	69
Liquidität 2. Grades	34,8	7,0	28,4	49,3	135,0	642,0	69
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	16,6	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,3	1,3	4,8	8,7	14,3	42,0	69
Zinslastquote	2,2	0,01	0,7	1,3	1,8	4,0	69
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	52,3	28,4	50,9	56,6	61,4	73,8	68
Zuwendungsquote	12,4	5,9	13,5	17,0	23,0	38,7	69
Personalintensität	26,7	8,2	18,3	21,4	22,5	29,8	69
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,4	7,2	13,9	16,5	18,7	29,1	69

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	47,3	37,5	42,9	46,5	48,7	74,4	69

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuern (4013)	21.424	19.715	27.120	27.538	30.653	25.290
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	20.374	21.709	22.414	23.710	24.899	22.621
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.961	2.302	2.372	2.954	3.738	2.665
Ausgleichsleistungen (405)	2.069	2.151	2.246	2.330	2.358	2.231
Schlüsselzuweisungen (4111)	7.757	8.038	9.839	9.053	6.328	8.203
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	167	526	317	648	1.014	534
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	./. <sup>6</sup>
<b>Summe der Erträge</b>	<b>53.751</b>	<b>54.441</b>	<b>64.308</b>	<b>66.232</b>	<b>68.990</b>	<b>61.545</b>
Steuerbeteiligungen (534)	3.358	3.252	3.944	4.470	5.059	4.016
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	22.569	23.394	24.874	23.996	23.786	23.724
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	./. <sup>7</sup>
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>25.927</b>	<b>26.646</b>	<b>28.818</b>	<b>28.465</b>	<b>28.845</b>	<b>27.740</b>
<b>Saldo</b>	<b>27.825</b>	<b>27.795</b>	<b>35.490</b>	<b>37.767</b>	<b>40.145</b>	<b>33.804</b>

<sup>6</sup> Die gpaNRW bereinigt die Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

<sup>7</sup> Die gpaNRW bereinigt die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

**Tabelle 5: Eigenkapital in Tausend Euro 2014 bis 2019**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	119.688	107.669	117.206	124.579	124.596	121.152
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>119.688</b>	<b>107.669</b>	<b>117.206</b>	<b>124.579</b>	<b>124.596</b>	<b>121.596</b>
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	117.892	120.131	122.886	121.299	119.541	118.311
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>237.580</b>	<b>227.800</b>	<b>240.093</b>	<b>245.877</b>	<b>244.137</b>	<b>239.463</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>414.057</b>	<b>426.523</b>	<b>437.926</b>	<b>440.601</b>	<b>446.516</b>	<b>449.925</b>

**Tabelle 6: Schulden Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2019**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	84.000	85.449	97.465	96.057	96.828	89.963
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	6.023	15.862	8.885	5.044	2.887	18.556
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.000	2.853	2.697	2.533	2.361	2.178
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.334	4.621	4.313	3.011	3.158	4.089
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	657	477	349	458	423	490
Sonstige Verbindlichkeiten	4.554	4.313	2.504	3.846	5.234	5.657
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>101.567</b>	<b>113.575</b>	<b>116.214</b>	<b>110.949</b>	<b>110.891</b>	<b>120.933</b>
Rückstellungen	64.860	73.039	77.345	77.809	81.901	83.182
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.010	945	0	398	483	0
<b>Schulden</b>	<b>167.438</b>	<b>187.559</b>	<b>193.559</b>	<b>189.156</b>	<b>193.276</b>	<b>204.115</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Brühl Tausend Euro 2014 bis 2015**

Grundzahlen	2014	2015	2016*	2017	2018
Verbindlichkeiten	183.182	197.589			
Rückstellungen	68.377	76.843			
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.010	945			
<b>Gesamtschulden</b>	<b>252.569</b>	<b>275.377</b>			

\*ab 2016 noch keine weiteren Gesamtabschlüsse aufgestellt

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2015**

Grundzahlen	2014	2015	2016*	2017	2018
Anleihen	0	0			
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	150.943	157.075			
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.023	15.862			
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.000	2.853			
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6.488	7.923			
Sonstige Verbindlichkeiten	17.728	13.877			
Erhaltene Anzahlungen	0	0			
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>183.182</b>	<b>197.589</b>			

\*ab 2016 noch keine weiteren Gesamtabschlüsse aufgestellt

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Brühl in Tausend Euro 2016 bis 2018 (Hilfsberechnung)**

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	116.214	110.949	110.891
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	763.581	1.596.102	2.651.119
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	408	362	2.362
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	84.905	82.140	75.789
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	3.258	2.419	1.821
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>196.689.682</b>	<b>188.711.876</b>	<b>179.846.868</b>

\*Hier wurden folgende Beteiligungen berücksichtigt: Stadtwerke Brühl GmbH, StadtService Brühl AöR, Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-7.077</b>	<b>-12.019</b>	<b>32</b>	<b>7.334</b>	<b>618</b>	<b>-2.128</b>	<b>-15.600</b>	<b>-4.500</b>	<b>-9.100</b>	<b>200</b>
Gewerbesteuer	21.424	19.715	27.120	27.538	30.653	41.054	27.500	28.000	28.500	27.500

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	20.374	21.709	22.414	23.710	24.899	25.720	26.793	28.309	29.740	31.300
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.961	2.302	2.372	2.954	3.738	4.144	3.755	3.838	3.919	4.001
Ausgleichsleistungen	2.069	2.151	2.246	2.330	2.358	2.445	2.407	2.491	2.575	2.662
Schlüsselzuweisungen vom Land	7.757	8.038	9.839	9.053	6.328	1.519	4.183	8.000	8.200	8.400
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	167	526	317	648	1.014	657	1.331	1.000	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>53.751</b>	<b>54.441</b>	<b>64.308</b>	<b>66.232</b>	<b>68.990</b>	<b>75.538</b>	<b>65.969</b>	<b>71.638</b>	<b>72.934</b>	<b>73.863</b>
Steuerbeteiligungen	3.358	3.252	3.944	4.470	5.059	4.505	2.134	2.192	2.248	2.110
Allgemeine Kreisumlage	22.569	23.394	24.874	23.996	23.786	24.627	25.290	24.627	24.627	24.627
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>25.927</b>	<b>26.646</b>	<b>28.818</b>	<b>28.465</b>	<b>28.845</b>	<b>29.132</b>	<b>27.424</b>	<b>26.819</b>	<b>26.875</b>	<b>26.737</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>27.825</b>	<b>27.795</b>	<b>35.490</b>	<b>37.767</b>	<b>40.145</b>	<b>46.406</b>	<b>38.545</b>	<b>44.819</b>	<b>46.058</b>	<b>47.126</b>
Saldo der Sondereffekte	-3.265	-4.865	-2.404	1.069	412	-7.500	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-31.636</b>	<b>-34.949</b>	<b>-33.054</b>	<b>-31.502</b>	<b>-39.939</b>	<b>-41.034</b>	<b>-54.145</b>	<b>-49.319</b>	<b>-55.658</b>	<b>-47.926</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	2.608	-4.448	-6.469	-11.622	-12.718	-25.828	-21.002	-27.342	-19.609

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Brühl in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-31.636</b>	<b>-34.949</b>	<b>-33.054</b>	<b>-31.502</b>	<b>-39.939</b>	<b>-41.034</b>	<b>-54.145</b>	<b>-49.319</b>	<b>-55.658</b>	<b>-47.926</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.728	-2.090	-254	-2.560	-3.192	-2.440	-4.021	-4.020	-4.078	-4.147
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familien- hilfe	-13.272	-13.767	-14.774	-13.245	-14.967	-16.441	-20.096	-21.771	-21.983	-22.182
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-13.317</b>	<b>-7.460</b>	<b>-15.345</b>	<b>-16.589</b>	<b>-21.780</b>	<b>-22.153</b>	<b>-30.028</b>	<b>-23.528</b>	<b>-29.598</b>	<b>-21.597</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	5.856	-2.029	-3.273	-8.464	-8.837	-16.711	-10.211	-16.281	-8.280

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brühl 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**

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Stadtwerke Brühl GmbH und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR verfügen zusammen über 14 Sparten. Durch die hohe Anzahl und Vielfältigkeit der Sparten, in denen die Stadt über ihre Beteiligungen tätig ist, ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur auf mittlerem Niveau.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Brühl befindet sich auf einem mittleren Niveau. Die Beteiligungen belasten im Saldo den kommunalen Haushalt mit über vier Mio. Euro in 2017 und 2018 durch Finanz- und Leistungsbeziehungen. Entsprechend liegen auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt auf mittlerem Niveau. Bedeutende Beteiligungen sind die Stadtwerke Brühl GmbH, die Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH (Gebausie GmbH) und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR.

Insgesamt ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Brühl. Für eine bessere Aufgabenerledigung bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. Nach Besetzung der vakanten Stelle des Beteiligungsmanagements sollten die aktuell dezentral verteilten Aufgaben auf dieser Stelle gebündelt und zentralisiert werden. Die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse für alle Unternehmen und die Wirtschaftspläne für die bedeutenden Beteiligungen sollten zentral im Beteiligungsmanagement digital vorgehalten und analysiert werden. Darüber hinaus ergeben sich noch weitere Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Brühl.

Zur Information der Ratsmitglieder über die Beteiligungen der Stadt sollten die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 kurzfristig erstellt und dem Rat zur Kenntnis gegeben werden. Die Beteiligungsberichte sind um bisher in den Beteiligungsberichten fehlende Beteiligungen und Angaben zu ergänzen.

Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.

Es ist auch unterjährig für alle Ratsmitglieder Transparenz über die Entwicklung der drei bedeutenden Beteiligungen und deren Aufgaben sicherzustellen. Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat zu den drei bedeutenden Beteiligungen implementieren.

Um die Gremienvertreter ausreichend zu unterstützen, sollte das Beteiligungsmanagement zukünftig für die Ratsmitglieder im Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsrat der drei bedeutenden Beteiligungen der Stadt sowie für den Gremienvertreter der Gesellschafterversammlung der Wirtschaftsförderung Rhein-Erft GmbH grundsätzlich zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und Beschlussempfehlungen verfassen. Bei den bedeutenden Beteiligungen erfolgt dies derzeit nur im Einzelfall. Daneben sollte zukünftig sichergestellt werden, dass alle Mitglieder des Verwaltungsrates (Ratsmitglieder) der Stadtservicebetrieb Brühl AöR Schulungen zu Rechte und Pflichten von Gremienvertretern am Anfang der Wahlperiode angeboten 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.

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

### → Feststellung

Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Bedeutende Beteiligungen sind die Stadtwerke Brühl AöR und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR sowie die Gebausie GmbH.

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

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

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

#### → Feststellung

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Stadtwerke Brühl GmbH und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR verfügen zusammen über 14 Sparten. Durch die hohe Anzahl und Vielfältigkeit der Sparten, in denen die Stadt über ihre Beteiligungen tätig ist, ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur auf mittlerem Niveau.

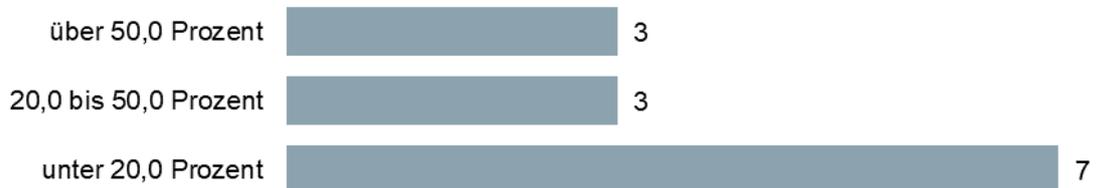
Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt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

Die Anzahl der Beteiligungen der **Stadt Brühl** hat sich seit 2015 von elf Beteiligungen auf 13 Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 erhöht. In 2016 wurde die Stadtservicebetrieb Brühl AöR gegründet. In 2018 sind mittelbare Anteile (2,5 Prozent) über die Stadtwerke Brühl GmbH an der Regionalverkehr Köln GmbH erworben worden.

Zum 31. Dezember 2018 hält die Stadt neun Beteiligungen unmittelbar und vier Beteiligungen mittelbar. Die vier mittelbar gehaltenen Beteiligungen befinden sich auf der zweiten Beteiligungsebene. Neben einer Anstalt des öffentlichen Rechts und einer rechtlich selbständigen Stiftung sowie zwei Zweckverbänden handelt es sich um Beteiligungen in der Rechtsform der GmbH bzw. GmbH & Co.KG.

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

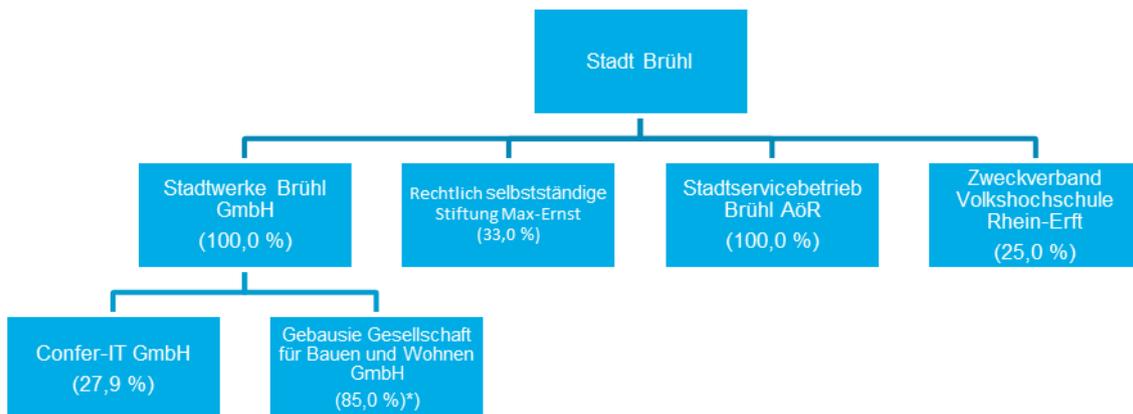
**Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018**



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

Bei der Stadt Brühl handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>8</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



\*) 15,0 Prozent werden von der Gebausie GmbH als eigene Anteile gehalten. 6,0 Prozent werden direkt von der Stadt gehalten.

Die Beteiligungsstruktur ist überschaubar. Jedoch hat die Stadt Brühl in die 2016 gegründete Stadtservicebetrieb Brühl AöR sieben Bereiche der Kernverwaltung (Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Friedhof, Grünflächenpflege, Bauhof, Straßenbeleuchtung und Gebäudemanagement) ausgelagert. Diese werden als Sparten in der AöR geführt. Daneben hält die Stadtwerke Brühl GmbH weitere sieben Sparten (Strom, Gas, Wasser, Wärmeversorgung, Verkehr, Bäder, Parken). Insgesamt sind 14 Sparten in den beiden Beteiligungen enthalten.

Die Stadt Brühl ist somit über ihre Beteiligungen in einer hohen Anzahl von Sparten tätig. Aus diesem Grund ist der Aufwand für das Beteiligungsmanagement sowohl in fachlicher Hinsicht als auch in der Beteiligungssteuerung anspruchsvoller als in anderen Kommunen mit vergleichbarer Anzahl an Beteiligungen.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

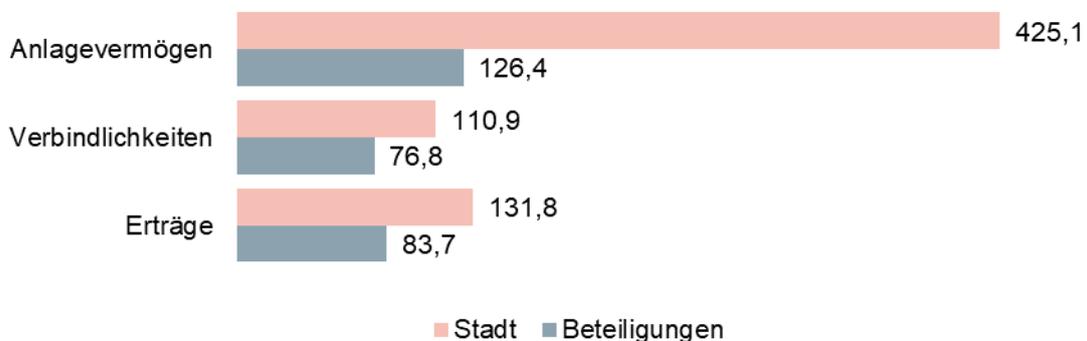
#### → Feststellung

Die Beteiligungen der Stadt Brühl halten geringes Anlagevermögen, jedoch bedeutende Verbindlichkeiten und generieren hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf einem mittleren Niveau. Von besonderer Bedeutung sind die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH (Gebausie GmbH).

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Brühl** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW die rechtlich selbstständige Stiftung Max-Ernst außer Acht, da die Stadt über die Mittel der Stiftung nicht frei verfügen kann.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 Anlagevermögen in Höhe von etwa einem Drittel des Anlagevermögens der Stadt. Das Anlagevermögen ist insbesondere in der Gebausie GmbH in Form

von bebauten Grundstücken und in der Stadtwerke Brühl GmbH in Form von Verteilungsanlagen und Grundstücken vorhanden.

Verbindlichkeiten sind in den Beteiligungen in Höhe von zwei Dritteln der Verbindlichkeiten der Stadt Brühl vorhanden. Über die Hälfte der Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind bei der Stadtwerke Brühl GmbH passiviert. Die Gebausie GmbH ist mit 32,6 Mio. Euro Verbindlichkeiten belastet. Bei den Verbindlichkeiten der Beteiligungen handelt es sich zu über 75 Prozent um Kreditverbindlichkeiten. Diese wurden von 2016 bis 2018 um über neun Mio. Euro reduziert. Die Stadtwerke Brühl GmbH hat am stärksten zu dem Abbau der Verbindlichkeiten durch Reduzierung der Kreditverbindlichkeiten beigetragen. Insgesamt sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen von Bedeutung.

Auch die Erträge der Beteiligungen entsprechen fast zwei Dritteln der Erträge der Stadt Brühl. Mehr als die Hälfte der Erträge der Beteiligungen werden durch die Stadtwerke Brühl GmbH, insbesondere aus den Geschäftsbereichen Strom, Gas und Wasser, generiert. Die übrigen Erträge der Beteiligungen teilen sich auf die Gebausie GmbH und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR zu fast gleichen Anteilen auf. Bei den Erträgen der Stadtservicebetrieb Brühl AöR handelt es sich insbesondere um Gebührenerträge aus den Sparten Abfall, Straßenreinigung und Friedhof und einer Umlage von der Stadt von rund fünf Mio. Euro für die nicht gebührenfinanzierten Sparten, wie das Gebäudemanagement. Bei dieser Umlage handelt es sich um eine interne Leistungsbeziehung und keine Erträge von Dritten. Ohne Berücksichtigung dieser Umlage entsprechen die Erträge der Beteiligungen mehr als der Hälfte der Erträge der Stadt Brühl.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → **Feststellung**

Der Jahresabschluss der Stadt Brühl wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,4 Mio. Euro belastet. Von Bedeutung ist die Stadtservicebetrieb Brühl AöR. Es bestehen hohe Bürgschaften, insbesondere gegenüber der Stadtwerke Brühl GmbH sowie Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen der Stadt Brühl auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend

auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent berücksichtigt. Die rechtlich selbstständige Stiftung Max-Ernst beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	158	210	256
Steuererträge	1.170	894	1.151
Konzessionsabgaben	2.299	2.284	2.234
Gewinnausschüttungen und Dividenden	3	3	3
Sonstige Erträge	269	287	233
<b>Gesamtsumme</b>	<b>4.239</b>	<b>3.678</b>	<b>3.877</b>

Die bedeutenden Erträge aus den Beteiligungen sind die Konzessionsabgaben und die Steuererträge. Die Stadtwerke Brühl GmbH leistet Konzessionsabgaben für Strom, Gas und Wasser. Bei den Steuererträgen handelt es sich um Gewerbesteuer, insbesondere von der Stadtwerke Brühl GmbH und mit einem geringeren Anteil von der Gebausie GmbH. Die Stadt generiert bei den Erträgen aus Leistungsbeziehungen und den sonstigen Erträgen insbesondere Erträge gegenüber der Stadtwerke Brühl GmbH. Bei den sonstigen Erträgen handelt es sich um Zinsen für bereitgestellte Gesellschafterdarlehen und Bürgschaftsentgelte. Bei den Erträgen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich um Erträge aus der Parkraumbewirtschaftung. Die Stadtwerke Brühl GmbH führt die Parkraumbewirtschaftung für die Stadt durch und leitet die Erträge an die Stadt weiter.

Eine jährliche Gewinnausschüttung wird nur in geringem Umfang von der Radio Erft GmbH & Co. KG geleistet. Die Stadtwerke Brühl GmbH hat letztmalig eine Gewinnausschüttung aus dem Überschuss 2014 von 760.000 Euro in 2015 geleistet. Die Beteiligung schloss die Jahresabschlüsse im Betrachtungszeitraum mit einem durchschnittlichen Überschuss von rund drei Mio. Euro ab. Die Überschüsse wurden in allen Jahren in die Gewinnrücklage eingestellt. Durch die zurückhaltende Ausschüttungspolitik konnte die Eigenkapitalstruktur der Beteiligung durch Aufbau einer Gewinnrücklage von 17,6 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 deutlich verbessert werden. Ziel der Stadt Brühl ist es unter Berücksichtigung der Haushaltslage der Stadt, eine langfristig stabile Eigenkapitalausstattung des Unternehmens zu schaffen, damit die Gesellschaft auch in Zeiten angespannter Haushaltslagen gesund finanziert bleibt.

Zwischen der Stadtwerke Brühl GmbH und der Gebausie GmbH besteht ein Ergebnisabführungsvertrag. In 2018 führt die Gebausie GmbH 1,5 Mio. Euro an die Stadtwerke Brühl GmbH ab. Insoweit ist der durchschnittliche Überschuss der Stadtwerke Brühl GmbH abhängig von der Gewinnausschüttung der Gebausie GmbH. Eine Gewinnausschüttung an die Stadt Brühl erfolgte nicht. Die Gewinnrücklagen der Gebausie GmbH betragen 16,2 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018. Die Eigenkapitalaufstockung bei der Gebausie GmbH soll zu Investitionen in die Wohnungswirtschaft genutzt werden, um so der angespannten Situation auf dem Brühler Wohnungsmarkt entgegenzutreten.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes der Gesellschaften und deren Aufgaben geboten. Jedoch ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig. Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie GmbH laufend hinsichtlich einer möglichen Gewinnausschüttung in den Blick nehmen und soweit geboten, auf eine Gewinnausschüttung hinwirken.

Insgesamt generiert die Stadt rund drei Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>9</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

**Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro**

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.084	2.142	2.194
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	4.937	5.564	5.943
Verlustübernahmen und -abdeckungen	6	409	5
Sonstige Aufwendungen	81	76	168
<b>Gesamtsumme</b>	<b>7.108</b>	<b>8.191</b>	<b>8.310</b>

Bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich insbesondere um Aufwendungen für Gas, Strom und Wasser gegenüber der Stadtwerke Brühl GmbH.

Geprägt sind die jährlichen Zuschüsse und Umlagen von der Umlage an die Stadtservicebetrieb Brühl AöR für verschiedene nicht auskömmliche Sparten. Daneben leistet die Stadt Brühl geringe Umlagen an den Zweckverband KDVB Rhein-Erft-Ruhr und den Zweckverband Volkshochschule Rhein-Erft und einen Betriebskostenzuschuss an die rechtlich selbstständige Stiftung Max-Ernst für das Max-Ernst Museum.

Verlustübernahmen und –abdeckungen hat die Stadt im Betrachtungszeitraum in geringem Umfang an die Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg mbH geleistet. In 2017 wurde durch die Stadt der Verlust der Stadtservicebetrieb Brühl gedeckt.

Insgesamt generiert die Stadt rund sieben Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Geprägt werden diese durch die hohen Aufwendungen aus der jährlichen Umlage und in 2017 aus der Verlustabdeckung gegenüber der Stadtservicebetrieb Brühl AöR.

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

<sup>9</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.



### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	5.471	403	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	395	359	2.347
Bürgschaften (Stand 31.12.)	40.726	37.063	32.566
<b>Gesamtsumme</b>	<b>46.592</b>	<b>37.825</b>	<b>35.455</b>

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Mit Gründung der Stadtservicebetrieb Brühl AöR hat die Stadt Kapitaleinlagen in 2016 geleistet. In 2017 wurde erneut eine Kapitaleinlage in diese Beteiligung erforderlich.

Gesellschafterdarlehen hat die Stadt der Stadtwerke Brühl GmbH und der Gebausie GmbH zur Verfügung gestellt. In 2018 wurde darüber hinaus der Stadtservicebetrieb Brühl AöR ein Gesellschafterdarlehen von zwei Mio. Euro bereitgestellt.

Die Stadt hat hohe Bürgschaften für die Stadtwerke Brühl GmbH übernommen. Diese konnten zum 31. Dezember 2018 auf 27,4 Mio. Euro reduziert werden. Die Stadt erhebt für die Bereitstellung der Bürgschaften ein Bürgschaftsentgelt. Daneben hat die Stadt Bürgschaften für die Gebausie GmbH übernommen. Auch diese konnten im Betrachtungszeitraum reduziert werden.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

### 2.4.1 Datenerhebung und –vorhaltung

#### → Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben. Durch die aktuell vakante Stelle des Beteiligungsmanagements werden derzeit die Aufgaben des Beteiligungsmanagements nicht gebündelt und zentralisiert.

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

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

Im Dezernat I der **Stadt Brühl** ist der Fachbereich 25 Controlling und Beteiligungen angesiedelt. Bis zum 31. Dezember 2018 war ein Mitarbeiter mit einem Stellenanteil von 25 Prozent für das Beteiligungsmanagement zuständig. Mit dem restlichen Stellenanteil von 75 Prozent war er in der Stadtservicebetrieb Brühl AöR tätig. Zum 01. Januar 2019 ist dieser Mitarbeiter in die Stadtservicebetrieb Brühl AöR versetzt und für diese zu 100 Prozent tätig. Die Stelle im Fachbereich 25 wurde im Stellenplan gestrichen. Es wurde zwischenzeitlich eine neue Stelle mit einem Stellenanteil von 50 Prozent im Stellenplan aufgenommen. Diese Stelle ist noch nicht besetzt. Aktuell übernimmt dringende Arbeiten (z.B. Vorbereitung von Vorlagen für den Rat zur Beschlussfassung) der bis zum 31. Dezember 2018 zuständige Mitarbeiter weiterhin auf Anforderung seitens der Stadt. Daneben unterstützt der Leiter des Fachbereiches 30 Justitiariat und Zentrale Vergabestelle zusätzlich auf Anforderung durch den Bürgermeister bzw. Kämmerer diverse Arbeiten.

Aufgrund der vakanten Stelle für das Beteiligungsmanagement erfolgt aktuell keine systematische oder tabellarische Erfassung der grundlegenden Unternehmensdaten. Diese werden somit nicht zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten und analysiert.

Die Daten der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien werden, soweit sie von der Stadt entsandt wurden, durch das Ratsbüro verwaltet. Ein Zugriff auf diese Daten sind für das Beteiligungsmanagement möglich.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der drei bedeutenden Beteiligungen werden derzeit digital bei dem Mitarbeiter der Stadtservicebetrieb Brühl AöR vorgehalten. Für die weiteren Beteiligungen sind diese nicht zentral hinterlegt. Beispielsweise müssen die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Confer-IT GmbH, auf die die Stadt mittelbar einen maßgeblichen Einfluss hat, bei der Stadtwerke Brühl GmbH angefordert werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vorhaltung der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form im Beteiligungsmanagement sinnvoll. So kann ein kurzfristiger Zugriff auf die Daten unabhängig von den Beteiligungen und den Mitarbeitern der Beteiligungen sichergestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse für alle Unternehmen und die Wirtschaftspläne für die bedeutenden Beteiligungen im Beteiligungsmanagement digital vorhalten und analysieren.

Nach Besetzung der vakanten Stelle des Beteiligungsmanagements sollten die aktuell dezentral verteilten Aufgaben auf dieser Stelle gebündelt und zentralisiert werden.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

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

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

Die Beteiligungsberichte der **Stadt Brühl** liegen aktuell nur bis 2016 vor. Im Beteiligungsbericht 2016 sind nur einige Beteiligungen mit direkten Anteilen der Stadt erläutert. Es fehlen die nach GO NRW bzw. GemHVO NRW geforderten Angaben zu den mittelbaren Beteiligungen ConferIT GmbH, Quantum GmbH und Radio Erft GmbH. Daneben fehlen Beteiligungen wie die rechtlich selbstständige Stiftung Max-Ernst und der Zweckverband Volkshochschule Rhein-Erft vollständig im Beteiligungsbericht. Im Beteiligungsbericht sollten alle Beteiligungen dargestellt werden. Für Kleinstbeteiligungen sollten Mindestangaben, wie Anteilsverhältnisse, Bilanzsumme, Jahresergebnis, etc., angegeben werden.

Der Rat und die Verwaltungsführung sind aktuell aufgrund der fehlenden Beteiligungsberichte nicht über die weitergehende Entwicklung der Beteiligungen seit 2017 unterrichtet. Über den Beteiligungsbericht 2016 liegen ihnen die letzten Informationen und Daten zum Stichtag 31. Dezember 2016 vor. Jedoch ist auch zu diesem Stichtag kein vollständiger Überblick gegeben, weil der Beteiligungsbericht unvollständig ist.

Ob die Stadt ab 2019 ff. einen Gesamtabschluss erstellen wird, ist noch nicht entschieden. Nimmt sie nach dem 2. Weiterentwicklungsgesetz die Befreiungsmöglichkeit von der Erstellung eines Gesamtabschlusses in Anspruch, besteht weiterhin eine Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes.

### → Empfehlung

Die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Kenntnis gegeben werden. Diese sind um die fehlenden Beteiligungen und Angaben zu ergänzen. Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.

Über den Beteiligungsbericht hinaus werden keine weiteren Berichte des Beteiligungsmanagements für den Rat oder die Verwaltungsführung zu den Beteiligungen erstellt. Jedoch ist durch die Strukturen der Beteiligungen und auf andere Weise sichergestellt, dass die Verwaltungsführung und der Rat über die Entwicklung, Risiken und Probleme der bedeutenden Beteiligungen unterrichtet sind.

### **Stadtservicebetrieb Brühl AöR**

Generell ist die Anstalt des öffentlichen Rechts durch die gesetzlichen Vorgaben sowie örtliche Regelungen stark an ihre Kommune gebunden. Der Verwaltungsrat besteht laut Satzung aus 13 Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister als Vorsitzendem. Der Kämmerer nimmt in beratender Funktion an den Sitzungen des Verwaltungsrates teil. Nach Auskunft der Stadt hat der

Kämmerer bisher an allen Sitzungen des Verwaltungsrates teilgenommen. Auf Verlangen hat der Verwaltungsrat der Stadt Brühl Auskunft über alle wichtigen Angelegenheiten der Anstalt zu geben. Der Rat ist bei Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung laut Satzung eingebunden. Außerdem bedarf es bei bestimmten Entscheidungen nach § 114 a Abs. 7 GO NRW, wie der Erlass oder die Änderung von Satzungen oder die Entscheidung über die Beteiligung an anderen Unternehmen, der Zustimmung des Rates. Bei der Feststellung des Jahresabschlusses und des Wirtschaftsplans sowie der Ergebnisverwendung ist der Rat nicht eingebunden.

Laut Satzung hat der Vorstand der Stadtservicebetrieb Brühl AöR den Verwaltungsrat zu unterrichten, wenn bei der Ausführung des Erfolgsplanes erfolgsgefährdende Mindererträge oder Mehraufwendungen zu erwarten sind. Vorstand ist der Beigeordnete des Dezernat I der Stadt. Seit Mai 2020 ist der Kämmerer als zweites Vorstandsmitglied hinzugekommen. Er fungiert inhaltlich als Finanzvorstand. Der Vorstand muss die Stadt Brühl unverzüglich unterrichten, soweit Verluste zu erwarten sind, die Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Brühl haben könnten. Er erstellt für den Verwaltungsrat Quartalsberichte. In den Quartalsberichten wird über den wirtschaftlichen Erfolg und eventuell entstehende wirtschaftliche Risiken berichtet. Durch das in 2020 eingeführte Risikomanagementsystem ist sichergestellt, dass der Vorstand über Risiken frühzeitig unterrichtet ist. Ein Berichtswesen für den Rat existiert nicht.

### **Stadtwerke Brühl GmbH**

Bürgermeister und Kämmerer sind laut Gesellschaftervertrag Mitglieder des Aufsichtsrates der Stadtwerke Brühl GmbH. Der Aufsichtsrat besteht aus insgesamt 17 Mitgliedern. 13 Mitglieder und deren Stellvertreter sind vom Rat der Stadt Brühl gewählt. Aktuell handelt es sich um 13 Ratsmitglieder. Darüber hinaus werden zwei Mitglieder vom Rat als Arbeitnehmervertreter bestellt.

Risiken werden dem Aufsichtsrat zu jeder ordentlichen Sitzung mitgeteilt. Der Bürgermeister unterrichtet nach den Vorgaben des Gesellschaftervertrages den Rat nach § 113 Abs. 5 GO NRW frühzeitig über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung durch Vorlagen.

Laut Gesellschaftervertrag wird die Gesellschafterversammlung von einem vom Rat der Stadt Brühl zu benennenden Vertreter wahrgenommen. Hierbei handelt es sich um ein Ratsmitglied. Der Rat der Stadt Brühl weist den entsandten Vertreter der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Brühl GmbH an, welche Beschlüsse er in der Gesellschafterversammlung zu fassen hat. In diesem Zusammenhang ist der Rat informiert und an wichtigen Beschlüssen beteiligt, wie die Beschlüsse über

- den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Ergebnisses,
- die Bestellung und die Abberufung der Geschäftsführer,
- die Änderungen des Gesellschaftsvertrages einschließlich Kapitalerhöhungen und –herabsetzungen und
- den Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen und Unternehmen.

## **Gebausie GmbH**

Der Bürgermeister ist laut Gesellschaftervertrag kraft Amtes Mitglied im Aufsichtsrat der Gesellschaft. Der Aufsichtsrat besteht aus insgesamt 16 Mitgliedern. 13 Mitglieder und ihre Stellvertreter sind vom Rat der Stadt Brühl gewählt. Aktuell befinden sich 13 Ratsmitglieder im Aufsichtsrat. Zwei Mitglieder des Aufsichtsrates und deren Stellvertreter sind von der Stadtwerke Brühl GmbH entsendet.

Laut Gesellschaftervertrag wird für die Stadt Brühl die Gesellschafterversammlung von einem vom Rat der Stadt Brühl zu benennenden Vertreter wahrgenommen. Wie bei der Stadtwerke Brühl GmbH weist der Rat diesen Vertreter an, welche Beschlüsse er in der Gesellschafterversammlung zu fassen hat. Hierdurch ist der Rat informiert und bei Entscheidungen über wesentliche Angelegenheiten der Gebausie GmbH beteiligt.

Der Geschäftsführer der Stadtwerke Brühl GmbH ist gleichzeitig Geschäftsführer der Gebausie GmbH. Er unterrichtet monatlich den Verwaltungsvorstand in einem gemeinsamen Gespräch über die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie GmbH. Bei Bedarf stellt er neben dem mündlichen Bericht dem Verwaltungsvorstand ergänzende Unterlagen zur Verfügung. Hierüber sind auch ad-hoc Mitteilungen an die Stadt sichergestellt, so dass die Verwaltungsführung immer über neueste Entwicklungen, Probleme und Risiken unterrichtet ist. Bei wichtigen Angelegenheiten wird der Rat durch die Verwaltungsführung unterrichtet.

Insgesamt findet bei den bedeutenden Beteiligungen eine Steuerung durch den Bürgermeister und den Kämmerer über die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten bzw. im Verwaltungsrat statt. Dies betrifft alle wichtigen Angelegenheiten und insbesondere auch die Gewinnausschüttung durch die Stadtwerke. Auch der Rat ist bei wichtigen Entscheidungen der Stadtwerke Brühl GmbH und der Gebausie GmbH eingebunden und erhält notwendige Informationen über die beiden Gesellschaften. Über die Entwicklung der Gesellschaften ist der Rat lediglich über die Beschlussfassung zum Jahresabschluss unterrichtet. Jedoch erhält er keine unterjährigen Berichte zu den beiden Gesellschaften. Auch erhält der Rat über die wirtschaftliche Entwicklung der Stadtbetrieb Brühl AöR keine Kenntnis, da er bei der Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne und die Ergebnisverwendung nicht eingebunden ist.

### **→ Empfehlung**

Es sollte unterjährig für alle Ratsmitglieder Transparenz über die Entwicklung der drei bedeutenden Beteiligungen und deren Aufgaben sichergestellt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat zu den drei bedeutenden Beteiligungen implementieren.

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

### **→ Feststellung**

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

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei

ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Brühl** bietet keine Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien an. Jedoch bieten die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie GmbH jeweils nach der Kommunalwahl Schulungen für ihre Vertreter an. Da die Aufsichtsratsmitglieder der Stadtwerke Brühl GmbH bis auf eine Person dem Verwaltungsrat der Stadtservicebetrieb Brühl AöR entsprechen, erübrigt sich eine weitere Schulung der Mitglieder des Verwaltungsrates der Stadtservicebetrieb Brühl AöR.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte darauf achten, dass zukünftig allen Mitgliedern des Verwaltungsrates (Ratsmitglieder) der Stadtservicebetrieb Brühl AöR Schulungen zu Rechte und Pflichten von Gremienvertretern angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement kommentiert auskunftsgemäß nicht vollständig und strukturiert die Tagesordnungen der Gremiensitzungen ihrer Beteiligungen und verfasst nur im Einzelfall für die bedeutenden Beteiligungen Beschlussempfehlungen für die Gremienvertreter.

Der Rat weist jedoch den entsandten Vertreter der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Brühl GmbH und der Gebausie GmbH an, welche Beschlüsse er in der Gesellschafterversammlung zu fassen hat. Insoweit werden Beschlussvorlagen für den Rat mit Beschlussempfehlungen für den Vertreter der Gesellschafterversammlungen durch das Beteiligungsmanagement erstellt. Hierdurch wird die Einflussnahme der Stadt auf die Gesellschafterversammlung der beiden Gesellschaften sichergestellt. Jedoch fehlt die strukturierte Unterstützung der im Aufsichtsrat sitzenden Ratsmitglieder der beiden Gesellschaften, da die Tagesordnungen durch das Beteiligungsmanagement nur im Einzelfall kommentiert und Beschlussempfehlungen verfasst werden.

Auch für die Stadtservicebetrieb Brühl AöR fehlt eine strukturierte Unterstützung der im Aufsichtsrat befindlichen Ratsmitglieder. Lediglich bei einigen wichtigen Entscheidungen ist über die vorherige Beratung im Rat, die Unterstützung sichergestellt. Zu diesen wichtigen Entscheidungen gehören nach § 114a Abs. 7 GO NRW und der Satzung u.a. der Erlass von Satzungen oder die Entscheidung der Beteiligungen an anderen Unternehmen.

Bei den anderen unmittelbaren Beteiligungen (unter 20,0 Prozent) ist die Berücksichtigung der Interessen der Stadt sichergestellt, soweit kommunale Vertreter (Bürgermeister oder Beigeordnete) aus der Verwaltung der Stadt Brühl vertreten sind (z.B. Radio Erft GmbH & Co KG, Zweckverband Volkshochschule Rhein-Erft). Bei dem Gremienvertreter der Gesellschafterversammlung der Wirtschaftsförderung Rhein-Erft GmbH handelt es sich um ein Ratsmitglied der Stadt Brühl. Hier erscheint eine Unterstützung des Ratsmitgliedes durch Kommentierung von Tagesordnung und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen durch das Beteiligungsmanagement angezeigt.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte zukünftig für die Gremienvertreter des Aufsichtsrates bzw. Verwaltungsrates der Stadtwerke Brühl GmbH, der Gebausie GmbH sowie der Stadtbetrieb Brühl AöR zu den einzelnen Tagesordnungspunkten Kommentierungen und Beschlussempfehlungen verfassen. Bei den Beteiligungen unter 20,0 Prozent ist dies aktuell aus Sicht der gpaNRW für den Gremienvertreter der Wirtschaftsförderung Rhein-Erft GmbH erforderlich.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsportfolio</b>					
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Bedeutende Beteiligungen sind die Stadtwerke Brühl AöR und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR sowie die Gebausie GmbH.	88			
F2	Das Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl umfasst insgesamt 13 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Stadtwerke Brühl GmbH und die Stadtservicebetrieb Brühl AöR verfügen zusammen über 14 Sparten. Durch die hohe Anzahl und Vielfältigkeit der Sparten, in denen die Stadt über ihre Beteiligungen tätig ist, ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur auf mittlerem Niveau.	88			
F3	Die Beteiligungen der Stadt Brühl halten geringes Anlagevermögen, jedoch bedeutende Verbindlichkeiten und generieren hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf einem mittleren Niveau. Von besonderer Bedeutung sind die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie Gesellschaft für Bauen und Wohnen GmbH (Gebausie GmbH).	90			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Jahresabschluss der Stadt Brühl wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,4 Mio. Euro belastet. Von Bedeutung ist die Stadtservicebetrieb Brühl AöR. Es bestehen hohe Bürgschaften, insbesondere gegenüber der Stadtwerke Brühl GmbH sowie Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen der Stadt Brühl auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.	91	E4	Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes der Gesellschaften und deren Aufgaben geboten. Jedoch ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig. Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die Stadtwerke Brühl GmbH und die Gebausie GmbH laufend hinsichtlich einer möglichen Gewinnausschüttung in den Blick nehmen und soweit geboten, auf eine Gewinnausschüttung hinwirken.	93
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben. Durch die aktuell vakante Stelle des Beteiligungsmanagements werden derzeit die Aufgaben des Beteiligungsmanagements nicht gebündelt und zentralisiert.	95	E5	Die Stadt Brühl sollte die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse für alle Unternehmen und die Wirtschaftspläne für die bedeutenden Beteiligungen im Beteiligungsmanagement digital vorhalten und analysieren. Nach Besetzung der vakanten Stelle des Beteiligungsmanagements sollten die aktuell dezentral verteilten Aufgaben auf dieser Stelle gebündelt und zentralisiert werden.	96
F6	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben.	97	E6.1	Die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 sollten kurzfristig erstellt und dem Rat zur Kenntnis gegeben werden. Diese sind um die fehlenden Beteiligungen und Angaben zu ergänzen. Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat zur Kenntnis gebracht werden.	97
			E6.2	Es sollte unterjährig für alle Ratsmitglieder Transparenz über die Entwicklung der drei bedeutenden Beteiligungen und deren Aufgaben sichergestellt werden. Das Beteiligungsmanagement sollte unterjährig (mindestens halbjährlich) ein Berichtswesen für den Rat zu den drei bedeutenden Beteiligungen implementieren.	99
F7	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Brühl ergeben.	99	E7.1	Die Stadt Brühl sollte darauf achten, dass zukünftig allen Mitgliedern des Verwaltungsrates (Ratsmitglieder) der Stadtservicebetrieb Brühl AöR Schulungen zu Rechten und Pflichten von Gremienvertretern angeboten werden.	100

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.2 Das Beteiligungsmanagement sollte zukünftig für die Gremienvertreter des Aufsichtsrates bzw. Verwaltungsrates der Stadtwerke Brühl GmbH, der Gebausie GmbH sowie der Stadtbetrieb Brühl AöR zu den einzelnen Tagesordnungspunkten Kommentierungen und Beschlussempfehlungen verfassen. Bei den Beteiligungen unter 20,0 Prozent ist dies aktuell aus Sicht der gpaNRW für den Gremienvertreter der Wirtschaftsförderung Rhein-Erft GmbH erforderlich.	101

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Brühl 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. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang sich diese auf die Arbeit des Jugendamtes der Stadt Brühl im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht abschließend beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

#### Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Brühl hatte im Vergleichsjahr 2018 eine Softwareumstellung, die das Erfassen der Daten für die gpa-Prüfung erschwert hat. Insbesondere die Fallzahlen sind nicht im Jahresdurchschnitt, sondern mit Stichtagsbezug ermittelt worden. Wegen der damit verbundenen Verzerrung im interkommunalen Vergleich werden die Kennzahlen der Stadt Brühl zwar zur individuellen Orientierung im Bericht dargestellt; sie fließen aber nicht in den interkommunalen Vergleich ein und werden nicht in die Datenbank der gpaNRW aufgenommen.

Das Jugendamt positioniert sich bei **durchschnittlichen Sozialstrukturen** im **Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung unter dem Median** der Vergleichskommunen. Es ist davon auszugehen, dass der Fehlbetrag bei einer zeitnahen Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen im Vergleichsjahr 2018 noch niedriger gewesen wäre. Gründe für den unterdurchschnittlichen Fehlbetrag sind neben einer **geringeren Falldichte** insbesondere **sehr niedrige Aufwendungen je Hilfefall**. Die Stadt Brühl führt die niedrigen Aufwendungen auf die gute Präventionsarbeit zurück. Viele Kinder und Jugendliche kommen zu einem frühen Zeitpunkt in den Blick, so dass später weniger Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung erforderlich sind. Es ist allerdings auch nicht auszuschließen, dass die teilweise auffällig niedrigen Aufwendungen in Zusammenhang mit der stichtagsbezogenen Fallzahlenerhebung stehen. Das sollte die Stadt Brühl bei einer internen Fortschreibung der Kennzahlen im Blick behalten.

Das **Controlling** sollte durch kennzahlenbezogene Auswertungen, ein standardisiertes Berichtswesen und durch das Ableiten von strategischen Handlungsansätzen verbessert werden. Die Stadt Brühl gewinnt dadurch noch gezieltere Aussagen für die Steuerung und die Wirksamkeit der Hilfen. Um das dezentrale Controlling aufzubauen, sind neben guten Auswertungsmöglichkeiten in der Jugendamtssoftware auch Stellenanteile für das Aufbereiten der Daten erforderlich.

Für einzelne Hilfen sollten **interne Prozesskontrollen** eingerichtet werden. Hierdurch können Verfahrensabläufe überprüft und Handlungsstrategien entwickelt werden. Hinweise für entsprechende Hilfen enthält der Bericht. Die Ergebnisse der Kontrollen sollten in das aufzubauende Wissensmanagement des Jugendamtes einfließen.

Insgesamt gesehen ergibt sich ein **positives Gesamtbild** für die Stadt Brühl. Umfassende Förder-, Betreuungs-, Präventions-, und Schutzmaßnahmen schaffen gute Voraussetzungen für ein gutes und sicheres Aufwachsen. Es ist ein gutes Betreuungsangebot bei den Hilfen zur Erziehung vorhanden, das zudem kostengünstiger ist als bei anderen Kommunen.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>10</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

<sup>10</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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.

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII
- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden)
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII
- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35 a SGB III
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

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

Für die Stadt Brühl ergibt sich die Besonderheit, dass die Falldaten vom Jugendamt nicht nach Jahresdurchschnittswerten ermittelt worden sind. Das Jugendamt hat in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 eine neue Jugendamtssoftware bekommen. Bis Ende 2018 waren noch nicht alle Fälle in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Deshalb konnte keine Auswertung der Hilfeplanfälle aus der Software erfolgen. Das Jugendamt hat die Falldaten händisch mit Stichtagsbezug zum 31. Dezember 2018 erhoben. Eine nachträgliche Erhebung nach Jahresdurchschnittswerten

konnte aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes für die rund 300 Fälle nach Angaben der Stadt Brühl nicht geleistet werden. Hierdurch kommt es im Vergleich zu Abweichungen, weil die Fallzahlen auf einer „Momentaufnahme“ und nicht auf dem Jahresdurchschnitt beruhen.

Die Erhebungsproblematik beeinflusst auch den Zeitreihenvergleich. Um Entwicklungen nachzuvollziehen und deutliche Veränderung von Werten näher zu analysieren, erhebt die gpaNRW Daten im Zeitreihenvergleich der Jahre 2015 bis 2018. Der Aufwand für die Erhebung der Daten 2015 bis 2017 war für die Stadt Brühl mit einem nicht zu leistenden Aufwand verbunden. Deshalb sind nur Zahlen für das interkommunale Vergleichsjahr 2018 zur Verfügung gestellt worden. Ein Zeitreihenvergleich kann aus den vorgenannten Gründen nicht erfolgen.

Eine weitere Besonderheit besteht in der Stadt Brühl darin, dass die Transferaufwendungen und die Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) nicht innerhalb der Einzelhilfen, sondern nur in Gesamtsumme erfasst worden sind. Bei der differenzierten Betrachtung der Einzelhilfen ergeben sich dadurch Verschiebungen zu den Vergleichsstädten.

Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungssystematik werden die Kennzahlen der Stadt Brühl zwar im Bericht dargestellt; sie werden aber nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen und fließen nicht in die Datenbank der gpaNRW ein. Die gpaNRW weist an den entsprechenden Stellen im Bericht noch einmal auf die Besonderheiten hin.

Die gpaNRW ist jetzt zum vierten Mal zur Prüfung in der Stadt Brühl. In den ersten beiden Prüfrunden sind die Hilfen zur Erziehung schwerpunktmäßig betrachtet worden. In der dritten Prüfrunde sind die Kennzahlen des Bereiches im Kennzahlen-Set fortgeschrieben worden. Nunmehr erfolgt wieder eine vertiefende Prüfung der erzieherischen Hilfen.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 15 Städten mittlerer Größenklasse. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen, bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen konkret benannt. Die Anzahl der Vergleichsstädte wird sich mit fortlaufender Prüfung sukzessive erhöhen.

Da die gpaNRW mit Ergebnissen der Jahresrechnung arbeitet, ist das interkommunale Vergleichsjahr derzeit das Jahr 2018. Aktuelle Entwicklungen werden in den Bericht einbezogen.

### 3.3 Strukturen

#### → **Feststellung**

Die Stadt Brühl ist in geringem Umfang mit Kinderarmut belastet. Das kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Um Hilfen zur Erziehung bedarfsgenau zu planen, sind Kenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet erforderlich. Ein wesentliches Kriterium für Hilfen zur Erziehung ist hierbei die Kinderarmut.

Die **Stadt Brühl** ist dem Jugendamtstyp fünf<sup>11</sup> und der Belastungsklasse drei<sup>12</sup> nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>13</sup> zugeordnet. Hiernach ist die Stadt Brühl in einem geringen Umfang durch Kinderarmut belastet.

Für eine vertiefende Betrachtung der Strukturen der Stadt Brühl stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich der soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist die Stadt Brühl nicht überdurchschnittlich belastet.

Für den nachfolgenden Kennzahlenvergleich greift die gpaNRW auf zentrale Bezugsquellen zurück.

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Brühl im Jahr 2018

Kennzahlen	Brühl	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	19,87	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	4,0	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,9	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die **Stadt Brühl** liegt im Vergleich der Einwohner in der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahren leicht unter dem Median. Laut den Prognosedaten von IT.NRW steigt die Zahl der 0- bis unter 21-Jährigen bis 2035:

<sup>11</sup> Erläuterung: Diese Kategorie beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner(inne)n und einer geringen Kinderarmut (Belastungsklasse drei).

<sup>12</sup> Erläuterung: Belastungsklasse drei – Jugendamtsbezirke der Belastungsklasse drei weisen auf der Grundlage des errechneten Index eine geringe Kinderarmut auf.

<sup>13</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

### Entwicklung Einwohner 0 bis unter 21-Jahren

Altersgruppe	2017	2020	2025	2030	2035	2040
0 bis unter 21-Jahre	8.770	8.814	8.948	9.298	9.471	9.322

Quelle: IT.NRW – Bevölkerungsprognose

Je nach Klientel könnte ein steigender Anteil an grundsätzlich Anspruchsberechtigten zu einem höheren Bedarf an Hilfen zur Erziehung führen. Deshalb sollte die steigende Zahl der Jugendeinwohner in den strategischen Planungen des Jugendamtes entsprechend berücksichtigt werden.

Bei der Jugendarbeitslosigkeit und bei dem Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften liegt die Stadt Brühl leicht unter dem Median.

Insgesamt gesehen bestehen für die Stadt Brühl im interkommunalen Vergleich keine überdurchschnittlichen Belastungsfaktoren.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

#### → Feststellung

Das Jugendamt greift die Strukturen des Stadtgebietes auf und stellt Transparenz über soziale Problemlagen her. Soziale Brennpunkte sind bekannt. Die sozialraumbezogenen Auswertungen können noch gezielter für die Hilfen zur Erziehung genutzt werden.

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 oder soziale Brennpunkte sollten bekannt sein.

Das Jugendamt der **Stadt Brühl** hat durch den Einbezug der Jugendhilfeplanung und des Bereiches „Demographie“ in den Fachbereich gute Voraussetzungen für die Arbeit mit sozialräumlichen Strukturen geschaffen.

Es besteht Transparenz über belastete Stadtteile. Beispielsweise hat die Stadtverwaltung in der Vergangenheit ein umfangreiches Maßnahmenprogramm für den sozial und städtebaulich benachteiligten Ortsteil „Vochem“ eingerichtet. Ziel war eine Aufwertung der Lebens-, Sozial- und Wohnverhältnisse. Das Projekt „Soziale Stadt Brühl-Vochem“ ist finanziell durch Bundes- und Landesmittel gefördert worden. Eine Evaluation des Projektes hat Erfolge gezeigt, von denen insbesondere auch Kinder und Jugendliche profitiert haben.

Die Stadt Brühl beteiligt sich seit März 2018 an einem online-basierten Verfahren, das kleinräumige auf einzelne Stadtgebiete und Ortsteile bezogene Auswertungen über die soziale Lage, die Bildung und die Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien ermöglicht. Die Auswertungen der Sozialstrukturen (Arbeitslosigkeit, Migration, Kinder in Bedarfsgemeinschaften, Anteil Eltern mit Beitragsbefreiung in Kindertageseinrichtungen) werden derzeit in erster Linie für die Planung der Kindertagesbetreuung und die Spielraumplanung genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Auswertungen der Sozialdaten sollten auch für die Hilfen zur Erziehung genutzt werden. Hierdurch können präventive Maßnahmen noch gezielter nach Sozialräumen ausgerichtet werden.

### 3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat eine Präventionskette eingerichtet, die Kinder und Jugendliche von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf begleitet. Hierdurch schafft das Jugendamt gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Die Präventionsarbeit des Jugendamtes ist erprobt und evaluiert.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung konnte bei den bisherigen Prüfungen der gpaNRW nicht hergestellt werden. 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 eine 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.

Die **Stadt Brühl** hat eine eigene Abteilung für den Bereich „Frühe Hilfen, Familienzentren“ eingerichtet. Hier werden vielfältige Maßnahmen im Bereich Prävention koordiniert.

Das Jugendamt nimmt beispielsweise seit 2017 an der NRW-Landesinitiative „Kommunale Präventionskette“ teil. Die Maßnahme läuft bis Ende 2020. Ziel ist die frühzeitige Bereitstellung und Vernetzung von Angeboten zur Unterstützung und Begleitung von Kindern und Jugendlichen. Die Angebote sind von der Schwangerschaft bis zum Einstieg in das Berufsleben ausgerichtet. Die Landesinitiative wird mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds als Personalkostenpauschale für die Koordination gefördert.

In Zusammenhang mit dem Modellprojekt hat die Stadt Brühl vielfältige Leistungsangebote miteinander verknüpft, um Kinder und Jugendliche frühzeitig zu schützen und zu unterstützen. Hierzu zählt beispielsweise die Kinderschutz-Fachstelle, die Arbeit der Beratungsstellen (Schwangerschaftsberatung, Erziehungsberatung, Schuldnerberatung), das Netzwerk Frühe Hilfen und die Zusammenarbeit mit Ärzten und Kliniken. Darüber hinaus werden Bildungseinrichtungen (Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Schulen) in die kommunale Präventionskette einbezogen und die Arbeit wird mit anderen Leistungsträgern (Sozialamt, Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit) vernetzt. Ergänzend werden Vereine und bürgerschaftliche Initiativen sowie koordinierte Familienpatenschaften in das komplexe System integriert. Das Modellprojekt wird wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

Auch in Zusammenhang mit dem Maßnahmenprogramm für den Ortsteil „Vochem“ (siehe 3.3.2 – Umgang mit den Strukturen) hat das Jugendamt verschiedene präventive Maßnahmen eingerichtet, die weiterhin Wirksamkeit zeigen (z.B. Bildungslotsin, Familienpaten, Stadtteilbetreuerin, Mitarbeiterin „Frühe Hilfen“ für den Stadtteil, Ausbau niederschwelliger Angebote im Kinder- und Familienzentrum und im Stadtteilbüro).

Die Stadt Brühl schafft durch ihre Präventionsarbeit gute Voraussetzungen dafür, dass Kinder und Jugendliche möglichst sicher aufwachsen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte auch die Ergebnisse der gpa-Prüfung in die Wirkungsanalysen zur Prävention einbeziehen. Durch Auswertungen zu den Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung können sich weitere gezielte präventive Handlungsansätze ergeben.

## 3.4 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 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat im Rahmen des Projektes „Soziale Stadt Brühl-Vochem“ unter Beweis gestellt, dass eine umfassende Gesamtstrategie mit der zielgerichteten Umsetzung von Maßnahmen positive Effekte für das Stadtgebiet bringen kann. Eine gezielte Handlungsstrategie für die Hilfen zur Erziehung gibt es bislang nicht.

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.

Ein gutes Beispiel für eine umfassende Gesamtstrategie ist in der **Stadt Brühl** das Projekt „Soziale Stadt Brühl-Vochem“. Der sozial und städtebaulich benachteiligte Ortsteil Vochem ist hierbei im Rahmen einer übergreifenden Gesamtstrategie der Stadtverwaltung in den Fokus gerückt worden. Es wurden zielgerichtete Maßnahmen geplant und finanzielle sowie personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt. Hierdurch konnte strukturell und interkulturell eine positive Entwicklung im Stadtteil erzielt werden. Davon haben auch Kinder und Jugendliche profitiert. Durch vielfältige Maßnahmen zur Stärkung von Kompetenzen in der Familie (z.B. Sprach-, Bildung-, Kontakt-, Finanzkompetenzen) wurden Grundlagen dafür gelegt, dass insbesondere bildungsferne und sozial schwache Kinder und Jugendliche besser gefördert werden. Das Projekt ist evaluiert und positiv beurteilt worden<sup>14</sup>.

Weitere übergeordnete Zielvorgaben von Verwaltungsführung und Politik gibt es für die Hilfen zur Erziehung momentan nicht. Es fehlen insbesondere einheitliche Vorgaben zu aussagekräfti-

<sup>14</sup> „Soziale Stadt Brühl-Vochem“, Ergebnisse der Evaluation, Abschlussbericht, Dezember 2015, in puncto: pfaender & team GmbH, Köln

gen Kennzahlen. Das Jugendamt reflektiert monatlich wesentliche Entwicklungen aus der täglichen Arbeit. Konkrete Kennzahlen oder Handlungsstrategien werden hieraus nicht abgeleitet. Die Hilfen zur Erziehung sind aber mit einem hohen Haushaltsvolumen verbunden und deshalb ein wichtiges Themenfeld für strategische Zielsetzungen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung festlegen und fortschreiben. Beispiele hierfür enthält der Bericht. Hieraus sollten strategische Zielsetzungen und Maßnahmen erarbeitet werden, die von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen werden.

### 3.4.2 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Dem Jugendamt stehen keine separaten Stellenanteile für ein Finanzcontrolling zur Verfügung. Das Finanzcontrolling bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets. Die Finanzdaten sind nicht mit Falldaten verknüpft. Durch das unzureichende Finanzcontrolling stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung.

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. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Jugendamt der **Stadt Brühl** arbeitet seit Sommer 2018 mit einer neuen Jugendamtssoftware, wobei die Arbeitsabläufe nach Aussage des Jugendamtes auch bislang noch nicht reibungslos verlaufen. Beispielsweise fehlt dem Verfahren eine Schnittstelle zur Finanzsoftware. Auch die Auswertungsmöglichkeiten sind noch nicht optimiert. Diese sollen zukünftig verstärkt genutzt werden. Dann soll auch die Arbeit mit Kennzahlen und Zielen fokussiert werden.

Probleme mit der EDV-Ausstattung ziehen sich bereits durch die bisherigen Prüfungen des Jugendamtes. Schon in der Vergangenheit hat eine fehlende oder unzureichende EDV-Ausstattung dazu geführt, dass Daten nicht, nicht in vollem Umfang oder nur mit einem erheblichen Aufwand geliefert werden konnten. Auch die aktuelle Prüfung ist hiervon betroffen. Die gpaNRW hat bereits in den vorherigen Prüfungen auf die Notwendigkeit einer gut funktionierenden Jugendamtssoftware hingewiesen. Ohne eine optimale technische Unterstützung wird die Arbeit im Jugendamt erschwert; ein effektives Controlling für den kostenintensiven Bereich wird verhindert. Das wiederum beeinträchtigt die strategische Steuerung.

Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung haben einen nicht unerheblichen Anteil an den gesamten Aufwendungen des Jugendamtes. Deshalb sollte ein gezieltes Finanzcontrolling Trans-

parenz in die Abläufe bringen und wesentliche Ergebnisse für die Entscheidungsträger aufbereiten. Durch das Verknüpfen von Fall- und Finanzdaten innerhalb einzelner Hilfearten sollte das Jugendamt Entwicklungen im Zeitvergleich analysieren und hieraus Zielvorgaben und Maßnahmen zur Kostenminimierung ableiten. Die Auswertungen sollten ohne großen Aufwand aus der Jugendamtssoftware generierbar sein. Der Erfüllungsgrad der Zielvorgaben sollte vierteljährlich in adressatengerechten standardisierten Controlling-Berichten nachgehalten werden. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im städtischen Haushalt dargestellt werden. Ziel sollte es sein, dass alle Gremien frühzeitig eingebunden werden, um Entwicklungen nachvollziehbar zu erläutern, einheitliche Vorgaben zu setzen und gemeinsam strategische Entscheidungen zu treffen.

Das Controlling erfolgt in Brühl in erster Linie anhand von Soll/Ist-Abgleichen. Die Finanzverantwortung haben die Abteilungsleitungen und die Fachbereichsleitung. In monatlichen Gesprächen der Leitungskräfte werden Entwicklungen thematisiert. Einmal im Jahr wird dem Jugendhilfeausschuss im Rahmen der Haushaltsentwicklung Bericht erstattet. Ein kontinuierliches Berichtswesen ist bislang nicht installiert. Im Haushalt bildet die Stadt Brühl lediglich zentral für alle Arbeitsfelder den Zuschussbedarf je Einwohner, den Aufwandsdeckungsgrad und die Personalintensität ab. Diese Kennzahlen ermöglichen keine umfassende Gesamtschau über die Hilfen zur Erziehung. Durch das fehlende Finanzcontrolling stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung. Bei der Stadt Brühl ist kein spezieller Stellenanteil für das Finanzcontrolling im Jugendamt vorhanden.

→ **Empfehlung**

Es sollte ein fachbereichsbezogenes dezentrales Finanzcontrolling im Jugendamt eingerichtet werden. Hier sollten wichtige steuerungsrelevante Informationen für die Entscheidungsträger aufbereitet werden. Die Jugendamtssoftware sollte künftig effektiv zur Steuerung genutzt werden. Das dezentrale Controlling sollte in das zentrale Controlling der Verwaltung einfließen.

Auf das Erfordernis eines guten Controllings wurde bereits in der gpa-Prüfung 2010 hingewiesen.

### 3.4.3 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Betrachtung der Wirkung der Hilfen zur Erziehung gut aufgestellt. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Prozesskontrollen.

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 Fachcontrolling erfolgt in der **Stadt Brühl** im Rahmen der Sichtung von Hilfen durch die Abteilungsleitung nach den Teamkonferenzen und durch die Gegenzeichnung kostenintensiver Maßnahmen. Darüber hinaus werden zweimal pro Jahr Gespräche mit den Mitarbeitern geführt,

in denen der jeweilige Sachstand zu den bisherigen Zielvereinbarungen abgefragt wird. Beispielsweise wird der Belastungsgrad der Mitarbeiter thematisiert.

→ **Empfehlung**

Das routinemäßige Fachcontrolling sollte durch stichprobenhafte Aktenprüfungen ergänzt werden.

Im Rahmen einer stichprobenhaften Aktenprüfung kann festgestellt werden, ob Verfahrens- und Qualitätsstandards eingehalten werden. Zur Sicherheit und Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann überprüft werden, ob die Abläufe nachvollziehbar sind und einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würden. Die Ergebnisse können in die Mitarbeitergespräche einfließen und dort verbunden mit den Zielvereinbarungen thematisiert werden.

Die Wirkung der Hilfen zur Erziehung ist in Brühl in Zusammenarbeit mit einem externen Institut 2018 überprüft worden. Es wurden Auswertungen zu den individuellen Problemlagen der Hilfen zur Erziehung gemacht. Die Veränderung der eigenen Ressourcen und der Ressourcen des Umfeldes wurden nach Beendigung der Hilfestellung betrachtet. Darüber hinaus wurde die Veränderung von Defiziten und der Zielerreichungsgrad analysiert. Die Auswertungen des Institutes zeigen gute Ergebnisse für die Stadt Brühl.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte über die grundsätzlichen Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Hilfen ein übergreifendes Wissensmanagement aufbauen. Hieraus können genauere Vorgaben für präventive Maßnahmen oder für Leistungsangebote freier Träger konzipiert werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat bislang noch keine einheitlichen Prozess- und Qualitätsstandards formuliert. Hierdurch werden Prozesskontrollen erschwert.

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 beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Das Jugendamt der **Stadt Brühl** hat bislang noch keine einheitlichen Verfahrensabläufe zu den einzelnen Hilfearten in einem Prozesshandbuch festgeschrieben. Es gibt einzelne Vorgaben – beispielsweise für die einheitliche Arbeitsweise der Wirtschaftlichen Jugendhilfe<sup>15</sup> oder die

<sup>15</sup> Stadt Brühl, Abt. 51/4, Vermerk vom 23.04.2020, Festlegung einer gleichartigen Hilfeleistung im Rahmen der „Wirtschaftlichen Jugendhilfe“

Handreichung über „Fachliche Grundlagen für die Hilfeplanung und Berichterstattung<sup>16</sup>“; es fehlt aber eine übersichtliche Gesamtschau.

Die Inhalte sollten bei den einzelnen Hilfen einheitlich aufgebaut werden, um ein schnelles Auffinden zu ermöglichen. Textliche Ausführungen sollten durch visuelle Ablaufdiagramme ergänzt werden, um eine gute und schnelle Übersicht zu ermöglichen. Darüber hinaus verhilft auch eine stichpunktartige Gesamtübersicht über alle Hilfen zu einer guten Transparenz. Notwendige Formulare und Vordrucke sind in den Verfahrensstandards zu hinterlegen. Die Verfahrensstandards sollten den Beschäftigten über EDV gut zugänglich sein.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Ziele, Abläufe und Verantwortlichkeiten innerhalb der einzelnen Hilfearten klar und übersichtlich darstellen. Hieraus sollte für jeden Hilfeprozess genau ersichtlich sein, „wer mit wem was bis wann“ zu klären hat. Entsprechende Verfahrensstandards geben Sicherheit in den Abläufen und helfen bei der Durchführung von Prozesskontrollen.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren ist an Zielen orientiert und ressourcen-, lösungs- und sozialraumorientiert ausgerichtet. Die fachliche und wirtschaftliche Qualität ist sichergestellt.

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 Prozesse zum Hilfeplanverfahren sind in den „Fachlichen Grundlagen für die Hilfeplanung und Berichterstattung“ der **Stadt Brühl** hinterlegt, die das Jugendamt in Kooperation mit einem externen Unternehmen erarbeitet hat<sup>17</sup>. Das Hilfeplanverfahren ist ressourcen-, lösungs- und sozialraumorientiert ausgerichtet. Das Jugendamt arbeitet eng an der Familie, um individuelle und passgenaue Hilfen zu generieren. Es wurde ein dreistufiges Zielkonzept erarbeitet, das eine einheitliche Steuerung der Hilfefälle ermöglicht. Die Berichte der Träger orientieren sich an den Zielvorgaben des Hilfeplanverfahrens. Verfahrensstandards sind durch Vordrucke vorgegeben.

Die Fallvorstellung erfolgt im Rahmen der kollegialen Beratung. Wirtschaftliche Komponenten, beispielsweise bei der Trägerauswahl, der Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden oder Laufzeitbegrenzungen werden berücksichtigt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) nimmt nicht an den Fallbesprechungen teil; wird aber im Anschluss an die kollegiale Beratung informiert. Die Vorlage und das Ergebnis der Fallberatung werden der ASD-Leitung zur Letztentscheidung vorgelegt. Kostenintensive Fälle werden von der Abteilungsleitung gegengezeichnet.

<sup>16</sup> Stadt Brühl, Handreichung, Fachliche Grundlagen für die Hilfeplanung und Berichterstattung in Kooperation mit LüttringHaus

<sup>17</sup> Jugendamt Stadt Brühl, Fachliche Grundlagen für die Hilfeplanung und Berichterstattung in Kooperation mit LüttringHaus, Institut für Sozialraumorientierung, Quartier- und Case-Management

Hierdurch stellt das Jugendamt neben der neutralen Sichtweise auch die fachliche und wirtschaftliche Qualität sicher.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren in die zu erarbeitenden einheitlichen Prozess- und Qualitätsstandards aufnehmen.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Brühl arbeitet mit einer intensiven Zugangssteuerung für eine qualifizierte Vermittlung in passgenaue Hilfsangebot und für eine zeitnahe Rückführung. Für die Nutzung der Anbieterverzeichnisse und für die Fristsetzung zur Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen ergibt sich aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Wichtig sind hierbei eine gute Einschätzung des Falles im Vorfeld, eine passgenaue Auswahl des Leistungsanbieters, eine enge Fallbegleitung und konstante Wiedervorlagen zur Bewertung der Entwicklung.

Das Jugendamt der **Stadt Brühl** hat die Zugangssteuerung intensiviert. Hierbei arbeitet das Jugendamt mit der Grundhaltung „Hilfe vor Hilfe zur Erziehung“<sup>18</sup>. Vor dem Einsetzen von Hilfen finden teilweise fünf bis sieben Termine bei den Familien vor Ort statt, um konkrete Ziele und erforderlichen Handlungsschritte festzulegen. Hierdurch können passgenau Rahmenvorgaben für die freien Träger vorgegeben werden.

Ein Trägerverzeichnis, in dem die Träger mit ihren Leistungen und den entsprechenden Entgeltsätzen dargestellt sind, ist in der Jugendamtssoftware hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Das Trägerangebot sollte sukzessive um Bewertungen der Jugendamtsmitarbeiter/innen ergänzt werden. Denkbar sind Bewertungen zur Zusammenarbeit, zur Qualität der Arbeit, zur Einschätzung der Effizienz, etc. Hierbei helfen beispielsweise auch trägerbezogene Aussagen zu Verweildauern oder Abbrüchen. Die Bewertungen sollten zentral gesammelt und ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage können Klassifizierungen der Träger durchgeführt werden. Die internen Beurteilungen können darüber hinaus für die gemeinsamen Gespräche mit den Trägern zur Qualitätsentwicklung verwendet werden.

Nach Aussage des Jugendamtes haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD genug Kapazitäten, um eine enge Fallbegleitung sicherzustellen. Die Fortschreibung der Hilfeplanverfahren erfolgt nach Bedarf. Grundsätzlich sollen alle Fälle zweimal pro Jahr gesichtet werden.

→ **Empfehlung**

Um die enge Zielausrichtung der freien Träger unter Begutachtung der erreichten Teilschritte nachzuhalten, sollten die Träger zumindest bei ambulanten Maßnahmen innerhalb von drei Monaten Bericht erstatten.

<sup>18</sup> Stadt Brühl, Vorlage 57/2019, Seite 2, 1. Absatz

Eine engmaschige Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen ermöglicht ein frühzeitiges Agieren bei Änderungen der geplanten Zielvorgaben.

Auch bei den stationären Hilfen ist eine enge Berichterstattung sinnvoll, um den Zielerreichungsgrad anhand von Teilschritten möglichst zeitnah beurteilen zu können. Allerdings sind hier die Prozesse oftmals langwieriger und zeitintensiver. Das Jugendamt hat eine spezialisierte Stelle für das „Rückkehr- und Verselbständigungsmanagement“ für Heranwachsende und junge Volljährige eingesetzt. Sie sorgt dafür, dass Schritte zur Verselbständigung durchgeführt und Zielvereinbarungen eingehalten werden. In diesem Zusammenhang ist eine intensive Betreuung gegeben. Für die restlichen Fälle ist die bedarfsgerechte Festlegung der Berichterstattung für die Hilfeplanverfahren zweckmäßig, um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu sichern.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

In 2018 gab es personelle Engpässe bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen und Kostenbeiträgen. Inzwischen können diese wieder regelmäßig geprüft und geltend gemacht werden.

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 (WiJu). 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.

Das Jugendamt der **Stadt Brühl** bindet die WiJu zeitnah im Anschluss an die Hilfeplankonferenzen in das Verfahren ein. Neben Kostenerstattungen arbeitet das Jugendamt auch mit Kostenbeteiligungen der Eltern.

In 2018 konnten wegen personeller Vakanzen, einem Mitarbeiterwechsel und erforderlicher Einarbeitungszeiten nicht alle Kostenerstattungen zeitnah geltend gemacht werden. Hinzu kam die Einführung der neuen Software. Das schlägt sich auch in den Zahlen des interkommunalen Vergleiches nieder:

#### Kostenerstattungen je Hilfefall 2018

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattung je Hilfefall	k.A.*	2.525	4.321	5.081	6.471	10.545	13

\* Aufgrund der von der gpa-Systematik abweichenden stichtagsbezogenen Falldatenerhebung fließen die Angaben der Stadt Brühl nicht in den interkommunalen Vergleich und nicht die Datenbank der gpaNRW ein.

Das Jugendamt erreicht Kostenerstattungen je Helfefall von 2.200 Euro. Das liegt unter dem Minimum des interkommunalen Vergleiches.

Nach Aussage des Jugendamtes sind die personellen Vakanzen behoben. Für 2019 sind erhebliche Mehrerträge aus Kostenerstattungs- und beitragspflichten zur Deckung von Mehraufwendungen genutzt worden<sup>19</sup>.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

#### → **Feststellung**

Das Jugendamt hat bereits verschiedene Prozesskontrollen in die Verfahrensabläufe integriert. Eine Ausweitung ist sinnvoll.

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.

Prozesskontrollen erfolgen im Jugendamt der **Stadt Brühl** beispielsweise im Rahmen des Hilfeplanverfahrens durch die Teamleitung ASD (Sichtung der Fälle der Hilfeplankonferenzen) und Gegenzeichnung durch die Abteilungsleitung bei kostenintensiven Fällen. Die Prozesskontrollen erstrecken sich sowohl auf die inhaltliche Nachvollziehbarkeit als auch auf zeitliche Abläufe, die Einbindung erforderlicher Beteiligter und - bei Hilfeplanfortschreibung - das Ergebnis der bisherigen Hilfgewährung.

Darüber hinaus sind im Jugendamtsverfahren systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. Vieraugenprinzip bei der Überschreitung eines Betrages von 2.500 Euro, erforderliche Freigaben bei der Eingabe oder Änderung von Bankverbindungen, etc.) hinterlegt. Auch automatische Hinweise beim Erreichen der Volljährigkeit oder automatisierte Wiedervorlagen können generiert werden. Es gibt verschiedene Zugriffsberechtigungen auf das Programm.

Zudem finden anlassbezogene Kontrollen statt.

#### → **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen auf Hilfearten ausweiten, die im weiteren Berichtsverlauf auffällige Kennzahlenwerte aufweisen.

## 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).

<sup>19</sup> Stadt Brühl, Vorlage 450/2019, Seite 5, Ziffer 8.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl stellt erforderlichen Personalressourcen für eine gute Bearbeitung der Hilfeplanfälle im Jugendamt bereit. Ein Wissensmanagement ist noch nicht eingerichtet.

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 gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Nach Aussage des Jugendamtes der **Stadt Brühl** stimmen Soll und Ist der Personalausstattung überwiegend überein. Fluktuationen können ohne längere Vakanz ausgeglichen werden. Evtl. Nachbesetzungen von Stellen sind gewährleistet. Qualifizierungs- und Fortbildungsmöglichkeiten sind gegeben. Eine gute Einarbeitung neuer Kräfte ist sichergestellt. Das Jugendamt hat in verschiedenen Aufgabenbereichen Spezialisierungen vorgenommen (Eingliederungshilfe, Verselbständigungsmanagement, Kinderschutz). Hierdurch werden die qualitativen Anforderungen in den Bereichen unterstützt.

Ein spezielles Wissensmanagement ist bislang noch nicht vorhanden. Gerade bei Ämtern mit hoher Fluktuation ist ein Wissensmanagement sinnvoll. Hierfür können neben Verfahrensstandards, Vordrucken, Anbieterverzeichnissen (siehe Empfehlung 3.5.1.2 – Fallsteuerung), Zugriff auf Textsammlungen und Literatur auch Fragebögen für ausscheidende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hilfreich sein, in denen individuelles Wissen (beispielsweise zur Netzwerkarbeit, guten Erfahrungen mit Trägern, Optimierung der Arbeitsweisen, etc.) abgefragt wird.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte ein Wissensmanagement aufbauen, um das Fachwissen ausscheidender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern.

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat die Personalausstattung des ASD im Rahmen einer Personalbemessung analysiert. Deshalb erfolgt keine weiterführende Betrachtung durch die gpaNRW.

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.

In 2018 hat die **Stadt Brühl** für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und die Eingliederungshilfe für Behinderte eine Personalbemessung durch ein externes Institut durchgeführt<sup>20</sup>. Es wurden Prozesse beschrieben und erforderliche Zeitkontingente festgelegt. Die Personalbedarfsberechnung kann eigenständig von der Stadt Brühl fortgeschrieben werden. Eine Fortschreibung ist jeweils zum 31. Dezember jedes Jahres vorgesehen. Nach Aussage des Jugendamtes ist die Personalausstattung ausreichend, um eine enge Fallbegleitung zu ermöglichen. Da die

<sup>20</sup> Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Stadt Brühl, Personalbedarfsberechnung im Sozialen Dienst des Jugendamtes, Kurzbericht

Stadt Brühl eine eigene Personalbemessung für den ASD durchgeführt hat, verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf weiterführende Analysen zur Personalausstattung.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)

#### → **Feststellung**

Der Personalrichtwert der gpaNRW wird in 2018 mit 158 Fällen pro Stelle überschritten. Es gab 2018 personelle Vakanzen in der Fallbearbeitung.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Sie sollte frühzeitig in den Prozess der Fallbearbeitung durch den ASD eingebunden werden, um die sachliche Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche zu prüfen. Ertragsmöglichkeiten, z.B. im Rahmen von Kostenerstattungen, sollten konsequent ausgeschöpft werden. Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die gpaNRW hat die Personalausstattung der WiJu im Jugendamt der **Stadt Brühl** interkommunal verglichen. Hierbei sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt worden. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt worden. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

In 2018 haben Stellenvakanzen und erforderliche Einarbeitungszeiten dazu geführt, dass Kostenerstattungen und Kostenbeiträge nicht in vollem Umfang geltend gemacht werden konnten (siehe 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche). Zwischenzeitlich hat sich die Situation wieder entschärft. Die Arbeit erfolgt regulär.

### Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu 2018

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	k.A.*	81	115	152	180	323	13

\*Aufgrund der stichtagsbezogenen Fallzahlenerhebung werden die Daten der Stadt Brühl nicht in die Datenbank der gpaNRW aufgenommen.

Die Stadt Brühl erzielt eine Leistungskennzahl von 158 Fällen je Vollzeitstelle und liegt damit im Bereich des Medians.

#### → Empfehlung

Die Stadt Brühl sollte auch für die WiJu einen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung festlegen, der kontinuierlich entsprechend des Fallaufkommens fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen in der Falldichte reagieren. Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Ermittlung des Richtwertes berücksichtigt werden.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung liegt bei durchschnittlichen strukturellen Rahmenbedingungen deutlich unter dem Median. Das ist positiv zu sehen. Allerdings steigt der Fehlbetrag an.

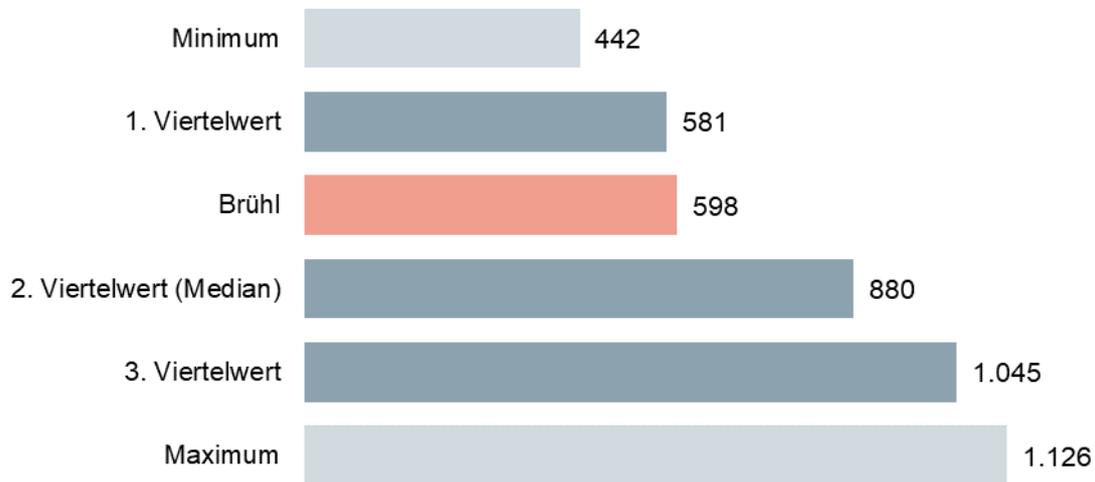
Eine Stadt sollte den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten. Der Fehlbetrag stellt den Aufwand der Hilfen zur Erziehung abzüglich der Erträge dar. Er beinhaltet das Ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen.

Hierbei ist das Ordentliche Ergebnis nicht mit dem Ergebnis der Produktgruppe P3603 – Hilfen für junge Menschen und ihre Familien – der **Stadt Brühl** gleichzusetzen, weil die gpaNRW für ihre Prüfung teilweise andere Inhalte zu Grunde legt. Beispielsweise sind in dem Vergleich der gpaNRW die „Maßnahmen Jugendgerichtshilfe“ und „Projekt Brühler Bündnis für Familien“ nicht enthalten. Insofern weichen die nachfolgenden Darstellungen von dem Haushalt der Stadt Brühl ab. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zugeordnet.

Für das Vergleichsjahr 2018 liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung in Brühl bei 5.244.453 Euro. Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag ins

Verhältnis zu den 8.770 jugendwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre. Der Fehlbetrag liegt bei 598 Euro.

### Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei durchschnittlichen strukturellen Rahmenbedingungen (siehe Berichtsteil Strukturen) positioniert sich die Stadt Brühl knapp über dem ersten Viertelwert.

Der Fehlbetrag weist in Brühl eine steigende Tendenz auf. Beispielsweise war für das Haushaltsjahr 2019 eine überplanmäßige Mittelbereitstellung in Höhe von 877.100 Euro erforderlich, weil sich die Transferaufwendungen an die freien Träger erhöht haben<sup>21</sup>.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend. Hierbei werden die fallbezogenen Kennzahlen zwar dargestellt; sie fließen aber nicht in die Datenbank der gpaNRW ein, weil die Fallzahlen mit Stichtagsbezug und nicht im Jahresdurchschnitt erhoben worden sind. Wir geben hierzu an den entsprechenden Stellen im Bericht jeweils noch einmal separate Hinweise.

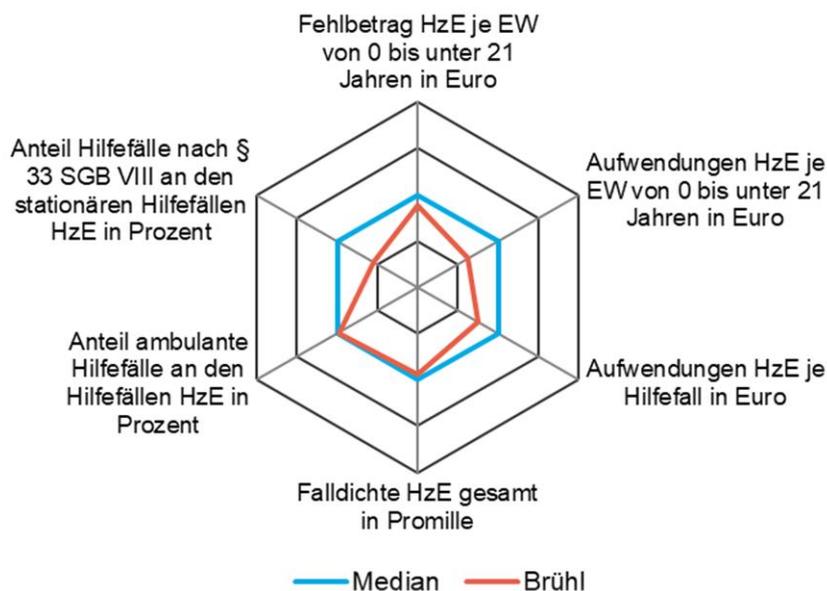
<sup>21</sup> Stadt Brühl, Vorlage 450/2019 vom 29. Oktober 2019

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag wird durch niedrige Aufwendungen je Hilfsfall in Verbindung mit einer geringeren Falldichte positiv beeinflusst. Belastet wird der Fehlbetrag durch fehlende Erträge.

Wie bereits im Kapitel 3.5.1.3 – Kostenerstattungsansprüche – dargestellt, hatte das Jugendamt im Vergleichsjahr 2018 personelle Vakanzen und dadurch Verzögerungen in der Geltendmachung von Ersatz-/Erstattungsansprüchen. Das macht sich beim Fehlbetrag bemerkbar. Es ist davon auszugehen, dass der Fehlbetrag bei einer zeitnahen Geltendmachung von Kostenersatz bzw. Kostenerstattungsansprüchen noch niedriger läge.

**Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018**



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ **Feststellung**

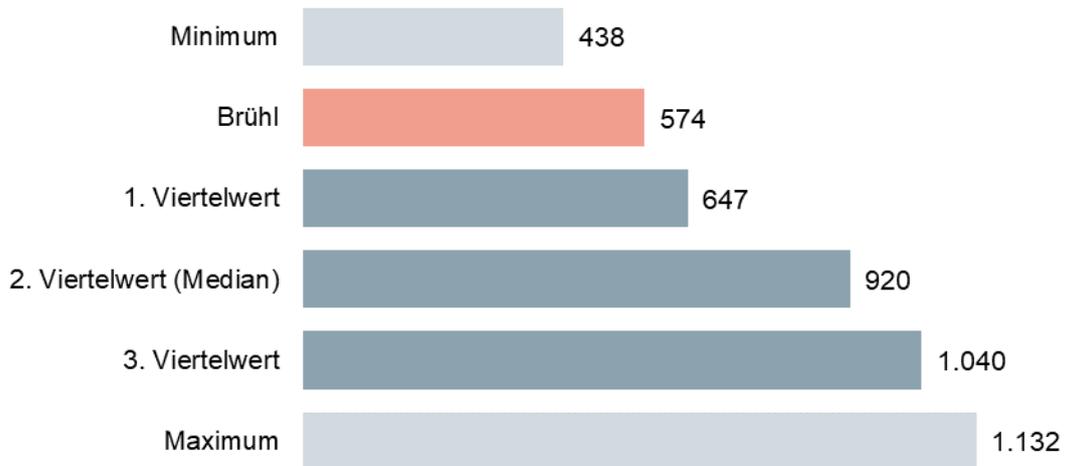
Die Stadt Brühl gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen je Jugendeinwohner. Das Jugendamt zahlt pro Hilfefall deutlich weniger als andere Städte. Sowohl die Aufwendungen für ambulante als auch für stationäre Hilfen liegen unterhalb des bisherigen Minimums. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

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

Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.

Die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung in Höhe von 5.034.813 Euro haben 2018 in der **Stadt Brühl** einen Anteil an den gesamten Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung von rund 75 Prozent. Bezogen auf die 8.770 Jugendeinwohner liegt der Transferaufwand je Jugendeinwohner bei 574 Euro.

**Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

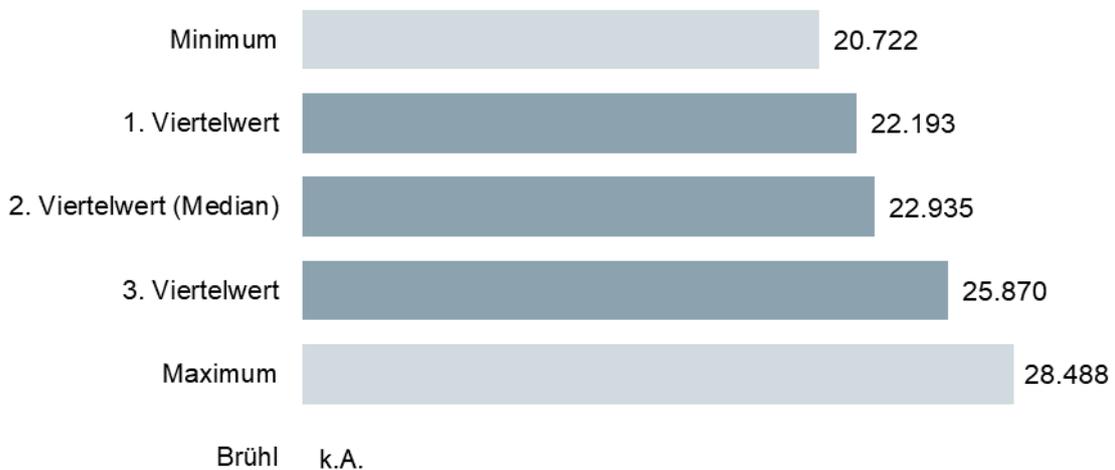


Insgesamt 75 Prozent der Vergleichsstädte haben höhere Transferaufwendungen an die freien Träger als die Stadt Brühl. Die niedrigen Transferaufwendungen wirken begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Allerdings haben lt. Vorlage 450/2019 im Jahr 2019 „fast alle Träger von Jugendhilfeeinrichtungen ihre Entgelte wegen der allgemeinen Kostenentwicklung und der Steigerung der Personalkosten erhöht“<sup>22</sup>.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die Transferaufwendungen in Höhe von 5.034.813 Euro bezogen auf die 300 Hilfeplanfälle. Das Jugendamt hat einen Aufwand pro Hilfeplanfall von 16.783 Euro. Aufgrund des stichtagsbezogenen Fallbezuges fließt das Ergebnis der Stadt Brühl nicht in die Datenbank der gpaNRW ein.

### Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfeplanfall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Brühl liegt mit dem Aufwand je Hilfeplanfall von 16.783 Euro unter dem Minimum der anderen Städte. Grund hierfür sind neben geringen ambulanten Aufwendungen je Hilfeplanfall die deutlich niedrigeren Aufwendungen für stationäre Hilfen. In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2013) hatte das Jugendamt Aufwendungen je Hilfeplanfall von 16.761 Euro. Damals lag die Stadt

<sup>22</sup> Stadt Brühl, Vorlage 450/2019, Seite 2, 3. Absatz

Brühl im Bereich des Medians. Die Aufwendungen sind bei den anderen Städten inzwischen deutlich angestiegen. Demgegenüber konnte die Stadt Brühl die Aufwendungen je Helfefall stabil halten.

Zur vertiefenden Betrachtung stellt die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und die stationären Aufwendungen je Helfefall dar. Hierbei fließen die Ergebnisse der Stadt Brühl aufgrund des stichtagsbezogenen Fallbezuges nicht in die Datenbank der gpaNRW ein.

#### Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	k.A.	8.461	9.534	10.389	11.522	16.677	14
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	k.A.	33.187	36.657	39.236	43.445	47.897	14

Die ambulanten Aufwendungen je Helfefall liegen in der Stadt Brühl bei 7.440 Euro und damit unter dem Minimum. Auch die stationären Aufwendungen je Helfefall liegen mit 28.673 Euro unter dem Minimalwert. Hierbei ist nicht auszuschließen, dass die Kennzahlen durch den stichtagsbezogenen Fallbezug begünstigt werden. Weitere Analysen zu den stationären und ambulanten Hilfen erfolgen im Berichtsverlauf.

#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

##### → Feststellung

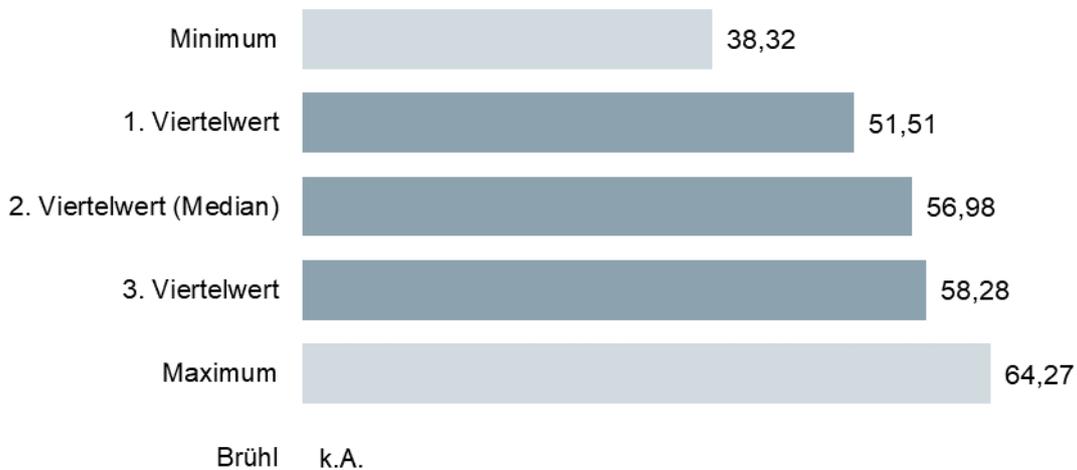
Der Anteil der ambulanten Helfefälle liegt im Bereich des Medians. Der Anteil ist im Vergleich zur letzten Prüfung gesunken. Ein Grund hierfür sind insbesondere mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in stationärer Unterbringung.

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen an den Gesamthilfen ist positiv zu sehen, wenn die Hilfen tatsächlich notwendig sind und kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden.

Auch die nachfolgende Kennzahl der **Stadt Brühl** wird aufgrund des stichtagsbezogenen Fallbezuges nicht in den interkommunalen Vergleich und nicht in die Datenbank der gpaNRW aufgenommen.

In 2018 waren 168 der insgesamt 300 Hilfeplanfälle ambulante Fälle. Das entspricht einem Anteil von 56 Prozent. Hiermit liegt das Jugendamt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Medians.

### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der letzten Prüfung der gpaNRW lag der Anteil der ambulanten Hilfen in der Stadt Brühl noch bei 61,3 Prozent. Eine Verschiebung des prozentualen Anteils ambulanter und stationärer Hilfen kann insbesondere durch die UMA beeinflusst sein. UMA müssen bis zur Verselbstständigung oftmals stationär untergebracht werden. In 2018 waren von den 31 UMA in der Stadt Brühl insgesamt 21 stationäre Fälle.

#### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

##### → Feststellung

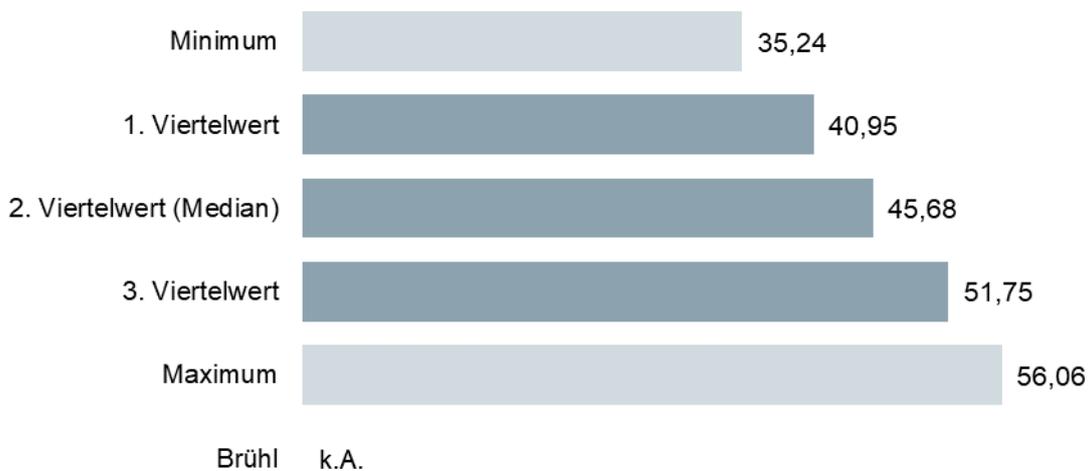
Die Stadt Brühl hat den bislang niedrigsten Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der niedrige Anteil wirkt sich deshalb belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch andere kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden.

Die Kennzahl ist aufgrund des stichtagsbezogenen Fallbezuges ebenfalls von der Aufnahme in den interkommunalen Vergleich und in die Datenbank der gpaNRW ausgeschlossen.

In 2018 waren 32 der 132 stationären Hilfeplanfälle in der **Stadt Brühl** Vollzeitpflegefälle. Das entspricht einem Anteil von 24 Prozent. Hiermit würde das Jugendamt im Vergleich den neuen Minimalwert erzielen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die fehlende Aufteilung der UMA auf die Einzelhilfen (siehe 3.2 – Inhalte, Ziele und Methodik) hierfür ausschlaggebend ist. Die UMA haben oftmals multiple Problemlagen, so dass es schwierig ist, geeignete Pflegefamilien für sie zu finden. Die Hilfeform spielt deshalb für die UMA bei den Kommunen nur vereinzelt eine Rolle.

**Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 13 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Da Vollzeitpflege deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen ist, wirkt sich der niedrige Anteil an Vollzeitpflege belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2013) lag der Anteil der Vollzeitpflege noch bei rund 44 Prozent.

Die gpaNRW geht im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend auf die Vollzeitpflege und auf die weiteren stationären Hilfen ein. Für die Anzahl an Fällen, deren pädagogischer Bedarf im Rahmen der Vollzeitpflege abgedeckt werden kann, ist das Angebot der vorhandenen Pflegefamilien nach Angaben der Stadt Brühl ausreichend. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass andere stationäre Fälle durch mehr Vollzeitpflegestellen vermieden werden können, da in diesen Fällen ein anderer pädagogischer Bedarf gegeben ist.

### 3.7.1.4 Falldichte

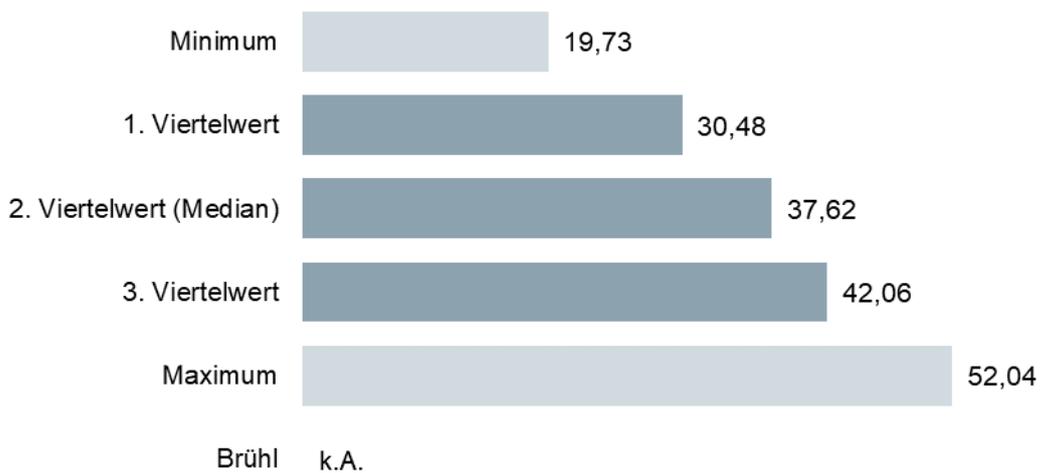
→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat bei durchschnittlichen sozialen Strukturen eine geringere Falldichte als der Median der Vergleichsstädte. Die geringere Falldichte wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und eine gute Zugangssteuerung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig gehalten wird, um den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung nicht zu belasten.

Bezogen auf die Jugendeinwohner liegt die Falldichte der **Stadt Brühl** 2018 bei 34,21 Hilfefällen je Jugendeinwohner. Durch die stichtagsbezogene Erhebungssystematik fließt die Kennzahl nicht in den interkommunalen Vergleich und nicht in die Datenbank der gpaNRW ein.

**Falldichte HzE gesamt in Promille 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 14 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich zur letzten Prüfung ist die Falldichte angestiegen. In 2013 lag die Falldichte in Brühl noch bei rund 30 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Anstieg der Falldichte ist bei durchschnittlichen sozialen Strukturen und sinkenden Jugendeinwohnern einerseits durch die UMA begründet. Die Stadt Brühl hat bei den Hilfefällen

einen höheren Anteil an UMA (siehe Ziffer 3.7.3 – Unbegleitete minderjährige Ausländer). Darüber hinaus ist von einer höheren Frequentierung erzieherischer Hilfen durch die präventiven Angebote der Stadt Brühl auszugehen. Trotzdem liegt die Falldichte im Vergleich noch unter dem Median. In einzelnen Hilfen sind die Laufzeiten in den Hilfen kürzer, was sich positiv auf die Falldichte und somit auch auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung auswirkt.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Hierbei ist wiederum zu beachten, dass die UMA zwar in der Falldichte insgesamt enthalten sind; nicht jedoch in den Einzelhilfen. Das kann zu Verzerrungen im Vergleich führen. Wir gehen hierauf innerhalb der Einzelhilfen gesondert ein.

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

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei der ambulanten Eingliederungshilfe gefolgt von der Heimunterbringung und der Vollzeitpflege.

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den Städten interkommunal verglichen. 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 300 Hilfeplanfälle des Jahres 2018 verteilen sich in der **Stadt Brühl** wie folgt auf die Einzelhilfen:

#### Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl der Fälle	Anteil in Prozent
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	25	8,33
Erziehungsberatung § 28 – ambulant	0	0,00
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	0	0,00
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	10	3,33
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	18	6,00
Tagesgruppe § 32 – ambulant	1	0,33
Vollzeitpflege § 33 - stationär	32	10,67
Heimunterbringung § 34 – stationär	46	15,33
Sozialpädagogische Einzelbetreuung - § 35 ambulant	12	4,00
Sozialpädagogische Einzelbetreuung - § 35 stationär	8	2,67
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	75	25,00
Eingliederungshilfe § 35 a - stationär	14	4,67
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	17	5,67
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	11	3,67
Hilfen für UMA alle Hilfen	31	10,33
<b>gesamt</b>	<b>300</b>	<b>100</b>

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend vertiefend Hilfearten mit einem prozentualen Anteil an den Hilfen von über fünf Prozent. Die Kennzahlen der Stadt Brühl werden hierbei nicht in den interkommunalen Vergleich und nicht in die Datenbank der gpaNRW aufgenommen, weil die Fallzahlen stichtagsbezogen und nicht im Jahresdurchschnitt erhoben worden sind.

### 3.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl hat eine erhöhte Falldichte bei den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall können mangels differenzierter Unterteilung nicht dargestellt werden.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Das Jugendamt der **Stadt Brühl** nutzt flexible ambulante Hilfen, um Familien zu unterstützen, deren Bedarf nicht durch die Sozialpädagogische Familienhilfe oder Erziehungsbeistandschaft abgedeckt werden kann. Dabei handelt es sich in vielen Fällen um systemische Familienhilfen, welche den Einsatz von zwei Fachkräften und ggfs. auch unterschiedlichen Trägern erfordern, um bedarfsgerecht mit allen Familienmitgliedern arbeiten zu können.

Die Hilfefälle hat die Stadt Brühl stichtagsbezogen erhoben. Bei den flexiblen ambulanten Hilfen spielen die UMA erfahrungsgemäß keine Rolle, so dass die fehlende Einzelaufteilung (siehe 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik) für diese Hilfeart nicht relevant ist.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Flexible erzieherische Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	k.A.	0,33	1,18	1,69	4,64	9,81	14

Die Stadt Brühl hat eine Falldichte von 2,85 flexiblen erzieherischen Hilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren und liegt damit über dem Median.

Bei den Aufwendungen der Hilfen nach § 27 SGB VIII hat das Jugendamt im Vergleichsjahr 2018 auch Aufwendungen für § 29 (soziale Gruppenarbeit), § 30 (Erziehungsbeistandschaft) und ergänzende Leistungen zu § 31 (Sozialpädagogische Familienhilfe) erfasst. Deshalb können die Aufwendungen für die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII nicht differenziert dargestellt werden. Seit dem Haushaltsjahr 2020 erfolgt eine differenzierte Unterteilung der Aufwendungen.

Nachfolgend als Anhaltspunkt die Vergleichswerte der anderen Städte:

### Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	1.381	4.190	7.872	10.200	17.906	14

Es zeigt sich eine breite Spanne bei den Aufwendungen, die von der individuellen Intensität und dem Umfang der Hilfen abhängig ist.

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

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl hat im Vergleich wenige aber dafür kostenintensive Fälle in der SPFH.

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

Da die Familie bei dieser Hilfeform im Vordergrund steht, spielt die fehlende Aufteilung der UMA auf die Einzelhilfen keine Rolle.

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

#### Sozialpädagogische Familienhilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	k.A.	4,17	5,66	6,84	9,37	11,62	13

Die Falldichte der Stadt Brühl liegt mit 2,05 Hilfeplanfällen je 1.000 bis unter 21 Jahren deutlich unter dem bisherigen Minimum. In 2018 sind 18 Hilfefälle betreut worden.

#### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	5.199	7.854	8.924	10.395	12.179	15

Der Aufwand je Hilfefall nach § 31 liegt in Brühl bei 19.937 Euro und damit über dem bisherigen Maximum. Zudem sind zusätzliche Leistungen für die SPFH bei den flexiblen ambulanten Hilfen

gebucht. Das Jugendamt arbeitet in dem Bereich bewusst nicht mit einer Begrenzung von Fachleistungsstunden, sondern orientiert sich eng am individuellen Bedarf. Im Rahmen der Bewilligung der Fachleistungsstunden unterliegen die Fälle aber einer internen Prozesskontrolle. Das Jugendamt hat wenige aber dafür kostenintensive Fälle. Die Verweildauer liegt dabei im Bereich des Medians.

Stellschrauben für eine Verringerung der Aufwendungen wären beispielsweise die Trägerswahl und eine Begrenzung von Fachleistungsstunden. Eine Begrenzung der Fachleistungsstunden z.B. auf maximal sechs Stunden wöchentlich ist noch nicht als Einschränkung des individuellen Bedarfs zu sehen. Wenn im Einzelfall der Bedarf höher ist, muss dies allerdings besonders begründet werden.

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl hat bei der Vollzeitpflege eine niedrige Falldichte mit wenig Aufwendungen je Hilfefall. Die niedrige Falldichte wirkt nachteilig auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als andere stationäre Hilfen. Aufgrund des ausreichenden Angebotes an Pflegefamilien ist allerdings nicht davon auszugehen, dass andere stationäre Hilfen durch mehr Vollzeitpflege vermieden werden können.

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.

Ein hoher Anteil an Fällen in Vollzeitpflege wirkt positiv, wenn hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können.

Die **Stadt Brühl** hat den Pflegekinderdienst extern an einen freien Träger vergeben. Die Hilfeplanung erfolgt über den ASD; die Akquise, Betreuung und Begleitung der Pflegefamilien über den Träger. Der Träger ist auch für die Bereitschaftspflege zuständig.

Es besteht eine Kooperation verbunden mit einer engen Zusammenarbeit zwischen den Jugendämtern des Rhein-Erft-Kreises. Pflegefamilien werden im Kreisgebiet oftmals gegenseitig besetzt. Hierbei gleicht sich das Besetzungsverhältnis untereinander aus. In 2018 hatte die Stadt Brühl sieben Fälle mit einem Kostenerstattungsanspruch an andere Kommunen. Demgegenüber bestand in elf Fällen eine Kostenerstattungspflicht. Nach Aussage des Jugendamtes besteht ein ausreichendes Angebot an Pflegefamilien.

Die UMA spielen in dieser Hilfeform kaum eine Rolle, weil es oftmals aufgrund von multiplen Problemlagen sehr schwer ist, geeignete Pflegefamilien für sie zu finden. Insofern ist die fehlende Aufteilung der UMA auf die Vollzeitpflege nicht als relevant anzusehen.

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

### Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	k.A.	2,98	6,76	7,49	8,97	13,78	13

Die Falldichte der Stadt Brühl liegt bei 3,65 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren und damit bei den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Falldichte.

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	11.176	15.632	19.095	21.035	25.937	13

Die Stadt Brühl hat Aufwendungen je Hilfefall von 9.389 Euro und liegt damit unter dem Minimum. Ein Grund hierfür kann darin liegen, dass – bis auf zwei Fälle - nur normale Pflegeverhältnisse mit einfachem Pflegesatz bestehen. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass die stichtagsbezogene Erhebung der Fallzahlen hiermit in Zusammenhang steht.

Die Aufwendungen für Vollzeitpflege sind im Kontext zu den Aufwendungen für andere stationäre Hilfen zu sehen. Ein Fall in Heimunterbringung kostet in Brühl beispielsweise 49.849 Euro (siehe nachfolgender Berichtsteil „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII“). Der niedrige Anteil der Fälle in Vollzeitpflege wirkt sich deshalb belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Allerdings liegt der niedrige Anteil der Vollzeitpflegefälle nach Auskunft des Jugendamtes nicht daran, dass zu wenig Pflegefamilien vorhanden sind. Das Angebot an Pflegefamilien ist ausreichend. Auch die Verweildauer spricht mit einem hohen Anteil von rund 55 Prozent der Pflegefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monaten dafür, dass die Pflegefamilien gut angenommen werden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass überwiegend Fälle in stationäre Hilfen kommen, die nicht in Vollzeitpflege vermittelt werden können. Diesbezüglich sollte die Stadt Brühl an dem weiteren Ausbau des Angebotes an sonderpädagogischen Pflegefamilien arbeiten, die auch verstärkt problembelastete und traumatisierte Kinder betreuen können.

#### 3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

##### → Feststellung

Bei unterdurchschnittlicher Falldichte hat das Jugendamt deutlich weniger Aufwendungen für die stationäre Heimunterbringung. Es ist davon auszugehen, dass die stichtagsbezogene Fallzählung hierfür ausschlaggebend ist.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimunterbringungen sehr kostenintensiv sind, sollte der Umfang der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden.

Die fehlende Aufteilung der UMA auf die Einzelhilfen kann sich insbesondere bei den Heimunterbringungen niederschlagen. Oftmals müssen UMA bis zur Verselbständigung stationär untergebracht werden. Die fehlende Aufteilung kann eine geringere Falldichte bewirken. Hierdurch wird die **Stadt Brühl** im Vergleich zu den anderen Städten begünstigt.

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

**Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018**

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	k.A.	3,51	4,57	5,49	7,49	9,10	14

Die Stadt Brühl hat eine Falldichte von 5,25 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren (ohne UMA) und liegt damit unterhalb des Medians. Bei Berücksichtigung der UMA würde die Falldichte weiter steigen. In 2018 wurden insgesamt 21 UMA in stationären Hilfen betreut. Es ist davon auszugehen, dass der überwiegende Anteil hierbei auf die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII entfällt. Allerdings können hierunter auch Heimerziehungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII fallen (siehe Ziffer 3.7.2.6). Es ist davon auszugehen, dass sich die Stadt Brühl unter Berücksichtigung der UMA zumindest deutlich über dem Median positioniert.

**Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018**

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	51.026	58.815	61.576	71.113	88.444	14

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen bei 49.849 Euro und damit unter dem bisherigen Minimalwert der Vergleichsstädte. Die Stadt Brühl hat selbst nur eine Einrichtung für Heimunterbringungen vor Ort. Deshalb werden Heimträger in verschiedensten Regionen gebucht; insofern führt das Jugendamt hier keine eigenen Entgeltverhandlungen. Es ist davon auszugehen, dass die niedrigen Aufwendungen in Zusammenhang mit der stichtagsbezogenen Fallerhebung stehen.

Eine enge Fallbegleitung ist nach Aussage des Jugendamtes sichergestellt. Für über 15-Jährige gibt es einen Spezialdienst, der gezielt auf die Verselbständigung der Hilfeempfänger hinarbeitet. Hier finden teilweise alle drei Monate gemeinsame Gespräche statt. In den meisten Fällen werde die Gespräche in den Einrichtungen durchgeführt, um die Entwicklung des Kindes bzw. des Jugendlichen in seiner dortigen Umgebung zu betrachten.

Das Jugendamt hat einen erhöhten Anteil an Fällen mit einer Verweildauer von über 36 Monaten in der Heimunterbringung (Brühl rund 40 Prozent / Median rund 19 Prozent). Die Erfolgsquote für Rückführungen in die Herkunftsfamilie liegt in Brühl mit einem Anteil von 13 Prozent der Fälle etwas unterhalb des Medians der Vergleichsstädte von 16 Prozent. Da nach Aussage des Jugendamtes nur die Fälle in stationäre Hilfen kommen, die nicht in andere Hilfeformen vermittelt werden können, ist eine frühere Beendigung oder Rückführung oftmals nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Um genauere Aussagen zu der Verweildauer innerhalb einzelner Einrichtungen zu bekommen, sollte das Jugendamt die jeweiligen Verweildauern in das Anbieterverzeichnis der stationären Hilfen (siehe Empfehlung 3.5.1.2 Fallsteuerung) aufnehmen. Hierdurch kann das Jugendamt Erkenntnisse zu der Qualität der Arbeit gewinnen.

**3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Eingliederungshilfe hat in der Stadt Brühl aufgrund der hohen Falldichte – insbesondere bei den ambulanten Hilfefällen - einen deutlichen Stellenwert. Die Aufwendungen je Fall liegen im Vergleich sehr niedrig.

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

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

Die Eingliederungshilfe stellt in der **Stadt Brühl** einen Schwerpunkt in der Aufgabenwahrnehmung dar. Hierbei spielen die UMA erfahrungsgemäß eine untergeordnete Rolle. Das Jugendamt hat sich in der Eingliederungshilfe spezialisiert. Eine Spezialisierung ist aus Sicht der gpaNRW aufgrund des erforderlichen Fachwissens zweckmäßig. Nach Aussage des Jugendamtes kommt es immer wieder zu Klageverfahren in dem Bereich.

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

**Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in Promille 2018**

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	k.A.	1,48	3,50	4,90	6,08	9,85	14

Im interkommunalen Vergleich übersteigt die Stadt Brühl mit einer Falldichte von 10,15 Hilfefällen je 1.000 Einwohnern bis unter 21 Jahren den bisherigen Maximalwert.

Die ambulanten Hilfeplanfälle haben mit rund 84 Prozent den größten Anteil an der Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte. Die Falldichte steigt nach Aussage des Jugendamtes – insbesondere bei den Integrationshilfen - noch weiter an. Zwischenzeitlich haben die steigenden Fallzahlen zu einem höheren Personalbedarf geführt, der mit entsprechenden Stellenanteilen gedeckt worden ist.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Falldichte sollten die ambulanten Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen werden. Insbesondere die Zugangssteuerung sollte näher betrachtet und Prozesse und Standards definiert werden.

Im interkommunalen Vergleich hat das Jugendamt noch einen vergleichsweise geringen Anteil an Integrationshilfen/Schulbegleitung bei der ambulanten Eingliederungshilfe. Der Anteil liegt in Brühl bei 31 Prozent; der Median bei 58 Prozent. Aufgrund der steigenden Fallzahlen bei den Integrationshilfen beschäftigt sich das Jugendamt derzeit bereits mit Handlungsstrategien für das Aufgabenfeld. Es werden individuelle Konzepte für Poollösungen an einzelnen Schulen erarbeitet. Bei den Poollösungen ist die Hilfe nicht auf den Einzelfall, sondern auf das Klassensystem ausgerichtet.

**Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018**

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	k.A.	10.982	14.804	18.130	21.848	25.675	14

Die Aufwendungen je Helfefall liegen in Brühl mit 10.780 Euro pro Fall unter dem bisherigen Minimum der Vergleichsstädte.

Die Stadt Brühl hat bei den stationären Eingliederungshilfen Aufwendungen je Helfefall von 34.688 Euro und liegt damit unter dem Minimalwert von 42.725 Euro. Die Verweildauer in Einrichtungen ist in Brühl kürzer als bei den Vergleichsstädten; Verweildauern ab 24 Monate sind kaum gegeben.

Bei den ambulanten Aufwendungen je Helfefall hat die Stadt Brühl Aufwendungen von 6.317 Euro und liegt damit ebenfalls unter dem Minimum von 10.162 Euro. Es ist davon auszugehen, dass der im Vergleich noch niedrige Anteil an Integrationshilfen hierfür ausschlaggebend ist. Die Integrationshelfer/Schulbegleiter sind kostenintensiv, wenn sie einzelfallbezogen arbeiten.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Kosten für Integrationshilfen differenziert ermitteln, da die Fallzahlen und somit auch die Aufwendungen für das Aufgabenfeld ansteigen.

**3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat bei durchschnittlicher Falldichte sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich sehr niedrige Aufwendungen pro Helfefall für die jungen Volljährigen. Es werden nur noch ergänzende Hilfen geleistet, die die jungen Volljährigen weiter stabilisieren. Die Falldichte steigt aktuell deutlich an.

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. Um die Aufwendungen zu reduzieren, sollte auf eine möglichst frühe Verselbständigung der jungen Volljährigen hingewirkt werden.

Jugendliche, die in die Volljährigkeit hineinwachsen, erhalten in **Brühl** weiterhin Hilfe, wenn sie die Hilfe beantragen und aus Sicht des Jugendamtes ein Bedarf an der Weiterführung besteht. Ziel ist es, die bisherige Arbeit nicht zu gefährden.

Erfahrungsgemäß werden in den stationären Hilfen für junge Volljährige auch viele UMA betreut. Die fehlende Aufteilung der UMA auf die Einzelhilfen schlägt sich insbesondere in der Falldichte nieder.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

**Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Promille 2018**

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	k.A.	1,71	2,98	3,66	4,79	6,86	14

Die Stadt Brühl hat eine Falldichte von 3,19 Hilfen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und liegt damit unterhalb des Medians. Hierbei sind die UMA noch nicht einbezogen, so dass davon auszugehen ist, dass die Falldichte höher liegt.

Die Falldichte wird künftig weiter ansteigen. Im Vergleichsjahr 2018 sind 28 junge Volljährige betreut worden (ohne UMA). Im Januar 2019 waren es inklusive UMA 55 junge Volljährige; bis September ist die Zahl der Hilfeempfänger auf 61 gestiegen<sup>23</sup>.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der steigenden Falldichte sollten die Hilfen für junge Volljährige in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen und Maßnahmen zur Gegensteuerung (z.B. strenge Verfahrensstandards zur Bewilligung der Hilfen) ergriffen werden.

<sup>23</sup> Stadt Brühl, Vorlage 450/2019, Seite 4, Ziffer 6., 2. Absatz

### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	19.274	26.697	28.306	31.181	38.339	14
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	2.430	8.209	9.600	14.827	21.473	13
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	29.923	33.710	38.333	42.573	60.035	14

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen insgesamt in der Stadt Brühl bei 11.090 Euro und damit deutlich unter dem bisherigen Minimalwert der Vergleichsstädte. Hierbei hat das Jugendamt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich deutlich weniger Aufwendungen. Ein Grund für die niedrigen Aufwendungen kann die fehlende Aufteilung der UMA auf die Hilfeform sein. Die UMA sind bis zur Verselbständigung oftmals stationär untergebracht. Das wirkt sich bei den anderen Städten kostensteigernd aus.

Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall liegen in Brühl bei 1.466 Euro. Das Jugendamt für das Aufgabengebiet „Verselbständigungsmanagement“ eine eigene Fachkraft für Heranwachsende und junge Volljährige eingesetzt. Hier wird gemeinsam mit den jungen Volljährigen frühzeitig an einer Verselbständigung gearbeitet. Um die Maßnahmen möglichst effektiv zu gestalten, erfolgt insbesondere eine Kooperation mit der Jugendberufsagentur. Die Begleitung ist eng am Fall und zielorientiert ausgerichtet. Deshalb sind nach Angaben der Stadt Brühl nur noch in geringem Umfang Unterstützungsleistungen nötig, die aber erforderlich sind, um die Stabilität der jungen Volljährigen zu gewährleisten.

Rund 41 Prozent der ambulanten Hilfen entfallen auf Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte. Es werden oftmals nur noch geringe Hilfen bis ins junge Erwachsenenalter fortgeführt, um die Folgen der seelischen Behinderung abzumildern.

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen in Brühl bei 25.963 Euro. Das Jugendamt hat mehr junge Volljährige, die mit Vollendung der Volljährigkeit in Pflegefamilien verblieben sind; rund 50 Prozent der jungen Volljährigen werden in Vollzeitpflege betreut; der Median liegt bei 20 Prozent.

Positiv zu sehen ist, dass in Brühl mehr junge Volljährige im Anschluss an die Hilfen zur Erziehung in Wohnraum vermittelt werden können. Der Anteil liegt 2018 bei rund 57 Prozent; der Median bei 44 Prozent. Allerdings fehlt nach Angaben des Jugendamtes immer noch passender Wohnraum<sup>24</sup>. Deshalb kommt es zu längeren Verweildauern in Heimeinrichtungen. Das bestätigt auch die Auswertung der Verweildauer im interkommunalen Vergleich. Brühl hat bei dem Anteil der Fälle mit einer Verweildauer von über 36 Monaten mit rund 43 Prozent im Vergleich den Maximalwert. Das Jugendamt arbeitet im Moment eng mit der Gesellschaft für Bauen und

<sup>24</sup> Stadt Brühl, Vorlage 450/2019, Seite 4, Ziffer. 6.

Wohnen GmbH (städtische Beteiligungsgesellschaft) zusammen, um die Lage für junge Volljährige auf dem Wohnungsmarkt noch weiter zu verbessern.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl hat bei unterdurchschnittlicher Gesamtfalldichte einen erhöhten Anteil an UMA bei den Hilfeplanfällen. Die Aufwendungen je Hilfeplanfall liegen im ersten Viertelwert, weil das Jugendamt frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen hat. Aktuell stellen die UMA keinen Themenschwerpunkt mehr in Brühl dar.

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.

Die Hilfen für UMA sind bei den anderen Städten in den einzelnen Hilfearten enthalten. Bei der **Stadt Brühl** konnten die Angaben zu den UMA nur in Gesamtsumme erfolgen. Die Stadt Brühl hatte 2018 insgesamt 31 UMA; davon 21 in stationärer Betreuung und 10 in ambulanter Betreuung.

Die Stadt Brühl leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

#### Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt in Prozent 2018

Kennzahl	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	k.A.	5,11	5,93	6,48	7,71	16,31	14

Der Anteil der Hilfen für UMA liegt in Brühl bei 10,33 Prozent. Damit zählt Brühl bei unterdurchschnittlicher Gesamtfalldichte zu den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil an Hilfefällen für UMA.

#### Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2018

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfeplanfall in Euro	k.A.	20.636	29.254	42.528	47.852	97.738	14

Die Aufwendungen für UMA liegen in Brühl je Hilfeplanfall bei 25.685 Euro und damit im ersten Viertelwert.

Das Jugendamt profitiert von Paten-Familien, die frühzeitig für UMA gesucht wurden. Im Rahmen eines Integrationsprojektes sind Familien speziell auf die Bedürfnisse der UMA geschult

und eng durch einen Träger für stationäre Hilfen betreut worden. Die UMA konnten dann teilweise direkt aus diesen Paten-Familien in Pflegefamilien oder in eigenen Wohnraum vermittelt werden. Andere Städte waren vermehrt auf stationäre Hilfen angewiesen. Das wirkt sich entsprechend kostensenkend aus.

Im Moment stellen die UMA nach Angaben des Jugendamtes keinen Themenschwerpunkt mehr dar. Es kommen derzeit keine neuen UMA nach Brühl. Laut Stellungnahme zum Haushalts 2020 reduzieren sich die Aufwendungen für UMA<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Vorlage 448/2019, Seite 3, 3. Absatz

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Hilfen zur Erziehung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen</b>					
F1	Die Stadt Brühl ist in geringem Umfang mit Kinderarmut belastet. Das kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken.	108			
F2	Im interkommunalen Vergleich der soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist die Stadt Brühl nicht überdurchschnittlich belastet.	109			
F3	Das Jugendamt greift die Strukturen des Stadtgebietes auf und stellt Transparenz über soziale Problemlagen her. Soziale Brennpunkte sind bekannt. Die sozialraumbezogenen Auswertungen können noch gezielter für die Hilfen zur Erziehung genutzt werden.	110	E3	Die Auswertungen der Sozialdaten sollten auch für die Hilfen zur Erziehung genutzt werden. Hierdurch können präventive Maßnahmen noch gezielter nach Sozialräumen ausgerichtet werden.	111
F4	Die Stadt Brühl hat eine Präventionskette eingerichtet, die Kinder und Jugendliche von der Geburt bis zum Eintritt in den Beruf begleitet. Hierdurch schafft das Jugendamt gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Die Präventionsarbeit des Jugendamtes ist erprobt und evaluiert.	111	E4	Das Jugendamt sollte auch die Ergebnisse der gpa-Prüfung in die Wirkungsanalysen zur Prävention einbeziehen. Durch Auswertungen zu den Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung können sich weitere gezielte präventive Handlungsansätze ergeben.	112
<b>Steuerung</b>					
F5	Die Stadt Brühl hat im Rahmen des Projektes „Soziale Stadt Brühl-Vochem“ unter Beweis gestellt, dass eine umfassende Gesamtstrategie mit der zielgerichteten Umsetzung von Maßnahmen positive Effekte für das Stadtgebiet bringen kann. Eine gezielte Handlungsstrategie für die Hilfen zur Erziehung gibt es bislang nicht.	112	E5	Das Jugendamt sollte Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung festlegen und fortschreiben. Beispiele hierfür enthält der Bericht. Hieraus sollten strategische Zielsetzungen und Maßnahmen erarbeitet werden, die von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen werden.	113

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Dem Jugendamt stehen keine separaten Stellenanteile für ein Finanzcontrolling zur Verfügung. Das Finanzcontrolling bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets. Die Finanzdaten sind nicht mit Falldaten verknüpft. Durch das unzureichende Finanzcontrolling stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung.	113	E6	Es sollte ein fachbereichsbezogenes dezentrales Finanzcontrolling im Jugendamt eingerichtet werden. Hier sollten wichtige steuerungsrelevante Informationen für die Entscheidungsträger aufbereitet werden. Die Jugendamtssoftware sollte künftig effektiv zur Steuerung genutzt werden. Das dezentrale Controlling sollte in das zentrale Controlling der Verwaltung einfließen.	114
F7	Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Betrachtung der Wirkung der Hilfen zur Erziehung gut aufgestellt. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Prozesskontrollen.	114	E7.1	Das routinemäßige Fachcontrolling sollte durch stichprobenhafte Aktenprüfungen ergänzt werden.	115
			E7.2	Das Jugendamt sollte über die grundsätzlichen Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Hilfen ein übergreifendes Wissensmanagement aufbauen. Hieraus können genauere Vorgaben für präventive Maßnahmen oder für Leistungsangebote freier Träger konzipiert werden.	115
<b>Verfahrensstandards</b>					
F8	Das Jugendamt hat bislang noch keine einheitlichen Prozess- und Qualitätsstandards formuliert. Hierdurch werden Prozesskontrollen erschwert.	115	E8	Das Jugendamt sollte Ziele, Abläufe und Verantwortlichkeiten innerhalb der einzelnen Hilfearten klar und übersichtlich darstellen. Hieraus sollte für jeden Hilfeprozess genau ersichtlich sein, „wer mit wem was bis wann“ zu klären hat. Entsprechende Verfahrensstandards geben Sicherheit in den Abläufen und helfen bei der Durchführung von Prozesskontrollen.	116
F9	Das Hilfeplanverfahren ist an Zielen orientiert und ressourcenlösungs- und sozialraumorientiert ausgerichtet. Die fachliche und wirtschaftliche Qualität ist sichergestellt.	116	E9	Das Jugendamt sollte die Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren in die zu erarbeitenden einheitlichen Prozess- und Qualitätsstandards aufnehmen.	117
F10	Das Jugendamt der Stadt Brühl arbeitet mit einer intensiven Zugangssteuerung für eine qualifizierte Vermittlung in passgenaue Hilfsangebote und für eine zeitnahe Rückführung. Für die Nutzung der Anbieterverzeichnisse und für die Fristsetzung zur Berichterstattung bei den ambulanten Hilfen ergibt sich aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	117	E10.1	Das Trägerangebot sollte sukzessive um Bewertungen der Jugendamtsmitarbeiter/innen ergänzt werden. Denkbar sind Bewertungen zur Zusammenarbeit, zur Qualität der Arbeit, zur Einschätzung der Effizienz, etc. Hierbei helfen beispielsweise auch trägerbezogene Aussagen zu Verweildauern oder Abbrüchen. Die Bewertungen sollten zentral gesammelt und ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage können Klassifizierungen der Träger durchgeführt werden. Die internen Beurteilungen können darüber hinaus für die gemeinsamen Gespräche mit den Trägern zur Qualitätsentwicklung verwendet werden.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.2	Um die enge Zielausrichtung der freien Träger unter Begutachtung der erreichten Teilschritte nachzuhalten, sollten die Träger zumindest bei ambulanten Maßnahmen innerhalb von drei Monaten Bericht erstatten.	117
F11	In 2018 gab es personelle Engpässe bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen und Kostenbeiträgen. Inzwischen können diese wieder regelmäßig geprüft und geltend gemacht werden.	118			
F12	Das Jugendamt hat bereits verschiedene Prozesskontrollen in die Verfahrensabläufe integriert. Eine Ausweitung ist sinnvoll.	119	E12	Das Jugendamt sollte die Prozesskontrollen auf Hilfearten ausweiten, die im weiteren Berichtsverlauf auffällige Kennzahlenwerte aufweisen.	119
<b>Personaleinsatz</b>					
F13	Die Stadt Brühl stellt erforderlichen Personalressourcen für eine gute Bearbeitung der Hilfeplanfälle im Jugendamt bereit. Ein Wissensmanagement ist noch nicht eingerichtet.	120	E13	Das Jugendamt sollte ein Wissensmanagement aufbauen, um das Fachwissen ausscheidender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern.	120
F14	Die Stadt Brühl hat die Personalausstattung des ASD im Rahmen einer Personalbemessung analysiert. Deshalb erfolgt keine weiterführende Betrachtung durch die gpaNRW.	120			
F15	Der Personalrichtwert der gpaNRW wird in 2018 mit 158 Fällen pro Stelle überschritten. Es gab 2018 personelle Vakanz in der Fallbearbeitung.	121	E15	Die Stadt Brühl sollte auch für die WiJu einen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung festlegen, der kontinuierlich entsprechend des Fallaufkommens fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf Änderungen in der Falldichte reagieren. Die Auswertungen des interkommunalen Vergleiches und der gpa-Richtwert sollten bei der Ermittlung des Richtwertes berücksichtigt werden.	122
<b>Leistungsgewährung</b>					
F16	Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung liegt bei durchschnittlichen strukturellen Rahmenbedingungen deutlich unter dem Median. Das ist positiv zu sehen. Allerdings steigt der Fehlbetrag an.	122			
F17	Der Fehlbetrag wird durch niedrige Aufwendungen je Hilfeplanfall in Verbindung mit einer geringeren Falldichte positiv beeinflusst. Belastet wird der Fehlbetrag durch fehlende Erträge.	124			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F18	Die Stadt Brühl gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen je Jugendeinwohner. Das Jugendamt zahlt pro Hilfefall deutlich weniger als andere Städte. Sowohl die Aufwendungen für ambulante als auch für stationäre Hilfen liegen unterhalb des bisherigen Minimums. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.	125			
F19	Der Anteil der ambulanten Hilfefälle liegt im Bereich des Medians. Der Anteil ist im Vergleich zur letzten Prüfung gesunken. Ein Grund hierfür sind insbesondere mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in stationärer Unterbringung.	127			
F20	Die Stadt Brühl hat den bislang niedrigsten Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der niedrige Anteil wirkt sich deshalb belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.	128			
F21	Die Stadt Brühl hat bei durchschnittlichen sozialen Strukturen eine geringere Falldichte als der Median der Vergleichsstädte. Die geringere Falldichte wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.	130			
F22	Die Stadt Brühl legt Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung bei der ambulanten Eingliederungshilfe gefolgt von der Heimunterbringung und der Vollzeitpflege.	131			
F23	Die Stadt Brühl hat eine erhöhte Falldichte bei den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall können mangels differenzierter Unterteilung nicht dargestellt werden.	132			
F24	Die Stadt Brühl hat im Vergleich wenige aber dafür kostenintensive Fälle in der SPFH.	133			
F25	Die Stadt Brühl hat bei der Vollzeitpflege eine niedrige Falldichte mit wenig Aufwendungen je Hilfefall. Die niedrige Falldichte wirkt nachteilig auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als andere stationäre Hilfen. Aufgrund des ausreichenden Angebotes an Pflegefamilien ist allerdings nicht davon auszugehen, dass andere stationäre Hilfen durch mehr Vollzeitpflege vermieden werden können.	134			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F26	Bei unterdurchschnittlicher Falldichte hat das Jugendamt deutlich weniger Aufwendungen für die stationäre Heimunterbringung. Es ist davon auszugehen, dass die stichtagsbezogene Fallzählung hierfür ausschlaggebend ist.	135	E26	Um genauere Aussagen zu der Verweildauer innerhalb einzelner Einrichtungen zu bekommen, sollte das Jugendamt die jeweiligen Verweildauern in das Anbieterverzeichnis der stationären Hilfen (siehe Empfehlung 3.5.1.2 Fallsteuerung) aufnehmen. Hierdurch kann das Jugendamt Erkenntnisse zu der Qualität der Arbeit gewinnen.	137
F27	Die Eingliederungshilfe hat in der Stadt Brühl aufgrund der hohen Falldichte – insbesondere bei den ambulanten Hilfefällen - einen deutlichen Stellenwert. Die Aufwendungen je Fall liegen im Vergleich sehr niedrig.	137	E27.1	Aufgrund der hohen Falldichte sollten die ambulanten Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden. Es sollten Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen werden. Insbesondere die Zugangssteuerung sollte näher betrachtet und Prozesse und Standards definiert werden.	138
			E27.2	Das Jugendamt sollte die Kosten für Integrationshilfen differenziert ermitteln, da die Fallzahlen und somit auch die Aufwendungen für das Aufgabenfeld ansteigen.	138
F28	Die Stadt Brühl hat bei durchschnittlicher Falldichte sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich sehr niedrige Aufwendungen pro Hilfefall für die jungen Volljährigen. Es werden nur noch ergänzende Hilfen geleistet, die die jungen Volljährigen weiter stabilisieren. Die Falldichte steigt aktuell deutlich an.	138	E28	Aufgrund der steigenden Falldichte sollten die Hilfen für junge Volljährige in die Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen und Maßnahmen zur Gegensteuerung (z.B. strenge Verfahrensstandards zur Bewilligung der Hilfen) ergriffen werden.	139
F29	Die Stadt Brühl hat bei unterdurchschnittlicher Gesamtfalldichte einen erhöhten Anteil an UMA bei den Hilfeplanfällen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen im ersten Viertelwert, weil das Jugendamt frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen hat. Aktuell stellen die UMA keinen Themenschwerpunkt mehr in Brühl dar.	141			

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2020
Einwohner gesamt	43.995	44.768	44.294	44.144	44.184
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	7.362	7.505	7.448	7.428	7.489
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	8.742	9.003	8.870	8.770	8.814

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	5.034.813
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	./.	./.	./.	574
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	./.	16.783
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	1.249.937
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	./.	7.440
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	3.784.875
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	./.	28.673
<b>Falldichte HzE gesamt</b>					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	./.	./.	./.	./.	34,21
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	./.	56,00
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	./.	24,24

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	245.514
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	25
<b>Erziehungsbeistandschaft § 30 SGB VIII</b>					
Aufwendungen Erziehungsbeistand gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	k.A.
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	10
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	358.862
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	18
<b>Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	16.271
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	1
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	300.434
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	32
<b>Heimerziehung § 34 SGB VIII</b>					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	2.293.067
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	46
<b>Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	k.A.
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	20
<b>Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII</b>					

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	959.414
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	89
<b>Junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.	310.513
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	28
<b>Unbegleitete Minderjährige</b>					
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	./.	./.	550.737
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	./.	31

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Bauaufsicht**

Die Bauaufsicht der Stadt Brühl stellt Bauwilligen auf verschiedenen Wegen vor Einreichung des Bauantrages Informationen bereit. Durch Bauberatungen und das wiederholte Einfordern von fehlenden Unterlagen bzw. deren Überarbeitung gelingt es der Bauaufsicht, dass fast keine Bauanträge zurückgewiesen werden mussten. Der Aufwand belastet jedoch die Sachbearbeitung und wirkt sich i.d.R. auf die Laufzeiten aus. Die Bauaufsicht in Brühl sollte konsequent nur einmal Unterlagen nachfordern und gleichzeitig mit der Aufforderung den Gebührenbescheid für die Vorprüfung versenden.

In den von der gpaNRW betrachteten Bereichen im einfachen Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Brühl keine offensichtlichen Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** könnte verschlankt werden, indem auf das nochmalige Nachfordern genehmigungsfähiger Unterlagen mit Fristsetzung oder Anhörung der Bauherrschaft verzichtet wird. Die **Laufzeiten der Bauanträge** bis zur Genehmigung oder Ablehnung werden in Brühl nicht erfasst. Wie effizient die Organisation der Prozessabläufe in Brühl tatsächlich ist, lässt sich daher nicht objektiv messen. Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, liegen in der Stadt Brühl eindeutig in einer stärkeren Softwarenutzung. Die **digitale Bearbeitung** wird nun nach dem erfolgten Wechsel in der Amtsleitung aktuell weiter ausgebaut, hängt jedoch neben den personellen Ressourcen auch von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab. Die Bauaufsicht sollte möglichst so ausgestattet werden, dass beispielsweise die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch geführt und anschließend archiviert wird.

Bisher werden im Haushaltsplan für den Bereich Bauaufsicht nur Standardkennzahlen zum Aufwandsdeckungsgrad, zur Personalintensität und zum Zuschussbedarf je Einwohner abgebildet. Insbesondere der Aufwandsdeckungsgrad zeigt, dass die vereinnahmten Gebühren nicht ausreichen und der Gebührenrahmen weiter ausgeschöpft werden sollte. Definierte **Zielwerte** und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels **Kennzahlen** können die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Dafür sollten neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung auch weitere Kennzahlen gebildet und herangezogen werden, die für die Leitungs- und

Sachbearbeitungsebene vor Ort von Interesse sind. So werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar. Auch die Laufzeiten der Antragsverfahren sollten mit Hilfe der eingesetzten Fachsoftware erfasst und die durchschnittlichen Laufzeiten ermittelt werden. Auf dieser Grundlage kann dann z. B. die in der neuen Landesbauordnung vorgesehene Berichtspflicht erfüllt werden. Verbesserungsmöglichkeiten, die sich aus den Empfehlungen dieses Berichtes ergeben, sollte die Stadt umsetzen und die sich ergebenden Optimierungspotenziale ausschöpfen. Kennzahlen, Analysen und Plan-Ist-Vergleiche sollten in einem Berichtswesen dokumentiert werden.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Brühl** leben zum 01. Januar 2019 lt. IT.NRW 44.397 Einwohner. Damit zählt Brühl zu den einwohnerstärkeren Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Städte. Das Stadtgebiet liegt mit 36 km<sup>2</sup> im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen im unteren Viertel.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	70	31	56	67	77	98	45
Fälle je qkm	9	1	2	3	5	15	45
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	2,44	7,13	10,48	13,51	40,94	30
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	53,54	80,83	84,82	88,31	93,69	30
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	24,04	0	1,80	5,42	8,86	25,61	45

Die den Kennzahlen zugrundeliegenden „Fälle“ umfassen die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die Bauanträge. Die Auswertung erfolgt über die in der Bauaufsicht verwendete Fachsoftware. Die Stadt Brühl kann die Zahl der normalen und der einfachen Genehmigungsverfahren nicht differenzieren. Da der Prozessablauf, die Fristen und Laufzeiten für einfache und normale Genehmigungsverfahren unterschiedlich sind, sollte die Stadt Brühl zukünftig die Anträge separat erfassen, auch wenn sie keine Einflussmöglichkeit auf die Art der Anträge hat. Auch mit Blick auf die zukünftige Berichtspflicht zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern ist das differenzierte Erfassen der Anträge sinnvoll (vgl. Kapitel 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen).

Die hohe Zahl an Vorlagen im Freistellungsverfahren im Jahr 2019 basiert darauf, dass ein Bauträger in einem großen Bebauungsplangebiet<sup>26</sup> fast alle Bauvorhaben im Freistellungsverfahren eingereicht hat. Im Jahr 2018 lag der Anteil an Vorlagen im Freistellungsverfahren unter

<sup>26</sup> Bebauungsplan 06.15 „Alte Bonnstraße / Südl. Otto-Wels-Straße / Linie 18“

einem Prozent an den Fällen insgesamt und lag damit im untersten Viertel der Vergleichskommunen.

### Entwicklung der Fallzahlen für Brühl

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	3	75
<b>Bauanträge</b>	<b>410</b>	<b>237</b>
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k. A.	k. A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k. A.	k. A.

Die Zahl der Bauanträge ist im Jahr 2019 deutlich geringer als 2018. Sie ist um über 40 Prozent gesunken, die Zahl der Freistellungsverfahren dafür deutlich gestiegen. Ein Rückgang der Bauanträge ist in 2019 in fast allen Vergleichskommunen zu verzeichnen, weil das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Bauwilligen gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst hat. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten, z. B. hinsichtlich geringerer Anforderungen an die Barrierefreiheit. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Z. B. sind nach der neuen Rechtslage bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

In Brühl wird an vielen Stellen nachverdichtet, daher sind fast immer Abbrüche zum Freiräumen der Grundstücke erforderlich. Die Beseitigung von Anlagen muss ab 2019 nicht mehr genehmigt, sondern nur noch angezeigt werden. Darüber hinaus fallen mehr Vorhaben unter § 63 Genehmigungsfreistellung und mehr Vorhaben unter § 62 Genehmigungsfreie Bauvorhaben (z. B. Garagen, Carports, Terrassenüberdachungen). Nach Aussage der Stadt Brühl wurden in 2018 vor Jahresende noch besonders viele Bauanträge eingereicht.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau, Gewässer, Landschafts-, Umwelt- und Immissionsschutz, Denkmäler, Bahnanlagen sowie in Brühl in geringem Maß der Flughafen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich auch in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränken.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k. A.	1	1	2	3	6	25
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k. A.	0	1	1	1	2	26
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2	1	2	2	4	7	31

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

Die Zahl der insgesamt eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in Brühl vergleichsweise gering. Insgesamt wurden 418 Stellungnahmen im Jahr 2019 eingeholt, das sind 1,8 Stellungnahmen je Bauantrag. Im Jahr 2018 waren es 562 Stellungnahmen für eine höhere Zahl an Bauanträgen. Die Kennzahl für 2018 lautet 1,4 Stellungnahmen je Bauantrag.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Brühl bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein.

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

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

Die Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit werden in der **Stadt Brühl** grundsätzlich eingehalten. Die Kommune ist bemüht, über das Internet oder in Bauberatungen die Antragsteller im Vorfeld ausreichend zu informieren. Insbesondere die Internetseiten geben in verständlicher Sprache Aufschluss über die gesetzlichen Vorgaben. Früher gab es auch Flyer bzw. eine Bauherrenmappe, die vorübergehend aufgrund fehlender Personalressourcen eingestellt wurde. Vor dem Hintergrund der neuen Landesbauordnung ist dann

eine Überarbeitung erforderlich. Über die Informationen im Internet hinaus führt die Stadt Brühl Bauberatungen durch, um am Ende möglichst einen genehmigungsfähigen Bauantrag zu erhalten. Hierzu wird auf die Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse und 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen verwiesen.

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

Nach Erteilung einer Genehmigung wird der Vorgang auf Wiedervorlage gelegt, bis der Baubeginn angezeigt wird. Spätestens mit der Baubeginnanzeige sind die entsprechenden bautechnischen Nachweise einzureichen, die Sachbearbeitung prüft die eingereichten Unterlagen und gibt den Vorgang dann weiter an den Baukontrolleur. Die Baugenehmigung erlischt, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach Erteilung der Genehmigung mit der Ausführung des Bauvorhabens begonnen worden ist. Hiernach werden stichprobenartig Kontrollen durchgeführt, ob nicht doch ein Baubeginn stattgefunden hat. Dies trifft jedoch fast nie ein, da die Bauwilligen in Brühl grundsätzlich ihr Vorhaben auch umsetzen wollen und nach der Genehmigung bzw. der Baubeginnanzeige die Baustelle einrichten.

#### → **Feststellung**

Die Bauaufsicht erhebt Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der Gebührenrahmen wird jedoch nicht ausgeschöpft, sondern möglichst bürgerfreundlich angewendet.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden grundsätzlich Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Berechnung der Gebühr erfolgt über entsprechende Festlegungen in der Software automatisch. Die Stadt Brühl orientiert sich bei der Festsetzung der Gebühren an den Empfehlungen des Arbeitskreises „Bauaufsicht“ des Städtetages NRW zu den Gebührenrahmensätzen. Dazu gibt es eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2002 mit ergänzenden Erläuterungen. Der Gebührenrahmen wird in Brühl weitgehend bürgerfreundlich ausgelegt. Die Dienstanweisung wird nächstmöglich von der neuen Amtsleitung aktualisiert.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung zur Gebührenerhebung aus dem Jahr 2002 gemäß der neuen Landesbauordnung und der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) überarbeiten.

Gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 Landesbauordnung sind alle für die Beurteilung des Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) vollständig bei der Stadt einzureichen. Nach Auskunft der Stadt sind jedoch rund 80 Prozent der Bauanträge nicht sofort genehmigungsfähig. Die Stadt sollte, wenn die Antragsunterlagen fehlerhaft oder unvollständig sind, zur Nachbesserung eine einmalige angemessene Frist setzen und damit gleichzeitig einen Gebührenbescheid versenden. Sie beträgt in Brühl i.d.R. vier Wochen, bemisst sich jedoch grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalles. Gelingt es den Bauwilli-

gen nicht in der Zeit zu liefern, so gibt es eine weitere Frist von meist vier Wochen. Hiermit gewährt die Stadt Brühl den Bauwilligen bereits eine – vom Gesetzgeber nicht vorgesehene – zusätzliche Frist.

Für die Vorprüfung von Anträgen ist gem. AVerwGebO NRW eine Gebühr zu vereinnahmen, nämlich 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, jedoch mindestens 50 Euro. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese bereits geleistete Gebühr zu 50 Prozent auf die abschließende Gebühr für die Entscheidung über den Antrag angerechnet. Wird der Bauantrag nicht innerhalb der Frist vervollständigt, gilt er als zurückgenommen und es muss ggf. ein neuer Antrag gestellt werden.

Mit den vereinnahmten Gebühren wird keine Aufwandsdeckung erreicht. Die entsprechende Kennzahl wird im Haushaltsplan regelmäßig mit unter 60 Prozent ausgewiesen. Dies liegt zum einen daran, dass die Stadt keinen Einfluss auf die Rohbausummen hat, die bei der Berechnung der Gebühren mitentscheidend sind. Ein anderer Einflussfaktor der Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz. Durch die Änderungen der Landesbauordnung hat sich die Anzahl der Vorhaben reduziert, für die ein Antrag gestellt werden muss. Die Stadt Brühl sollte nachvollziehen, ob sich die Reduzierung der Fälle langfristig auf den Arbeitsaufwand und den Personalbedarf niederschlägt, wenn die Schulungen für die neue Landesbauordnung und die Umstellung der Fachsoftware wieder entfallen (vgl. Kapitel 4.3.7 Personaleinsatz). So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen und Abläufe ggf. zu verändern.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand für die Prüfung der Anträge möglichst in der Bauverwaltung zu decken und nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat geringe Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die Bauberatungen und die guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen beispielsweise über die Internetseiten der Stadt abrufen können.

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

### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,42	0	0	0	0,71	17,54	41
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	3,38	0	1,77	4,50	6,90	20,00	44

Nach Angaben der **Stadt Brühl** ist nur rund jeder fünfte Antrag sofort genehmigungsfähig. Die Antragstellenden werden gem. BauO NRW fristgerecht über einen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert. In der Regel wird innerhalb der gesetzten Frist nachgeliefert, ansonsten wird mit einer weiteren Frist erinnert und auf die mögliche Zurückweisung hingewiesen (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit). Dies bezieht sich auf die Regelung bis 2018, der inzwischen veralteten Landesbauordnung. Dennoch können auch in 2019 noch Fälle „zurückgewiesener“ Bauanträge gezählt werden, da z. B. für zum Jahresende 2018 eingegangene Bauanträge auch im Jahr 2019 noch das alte Recht gilt.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb einer angemessenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen und die Bauwilligen müssen ggf. erneut einen Antrag stellen.

Ein Antrag wird in Brühl nur vergleichsweise selten zurückgenommen. Mit Inkrafttreten der neuen Bauordnung hat sich hierzu nichts verändert, weder in der Qualität der Bauanträge noch im Vorgehen der Stadt. Die Stadt Brühl versteht sich als Dienstleister. Die Bauaufsicht der Stadt Brühl fordert weiterhin aktiv vollständige und korrigierte Unterlagen unter Gewährung der entsprechenden Fristen oder einer Anhörung bis zur Genehmigungsreife an, i.d.R. zwei Mal. Sie sollte zukünftig nur einmal Unterlagen nachfordern und ansonsten konsequent die gesetzliche Regelung „gilt als zurückgenommen“ nutzen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte von der Vereinfachung in der Landesbauordnung Gebrauch machen, dass nicht innerhalb der ersten Frist vervollständigte oder korrigierte Bauanträge als zurückgenommen gelten.

### 4.3.4 Geschäftsprozesse

#### → **Feststellung**

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

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

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

Der Geschäftsprozess in der **Stadt Brühl** ist ein eindeutig definierter Ablauf. Es gibt Checklisten und Dienstanweisungen für die Bearbeitung der Bauanträge sowie eine Regelung der Unterschriftsbefugnis aus dem Jahr 2019. Bei Einzelfallentscheidungen wird das weitere Vorgehen im Verfahren in einer Teamrunde besprochen. Diese klaren Regelungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal Handlungssicherheit.

Es gibt bei der Stadt Brühl klare Ermessensregelungen, gemeinsame Teamrunden zum Besprechen von Einzelfallverfahren und ein Vier-Augen-Prinzip für die Bescheide. Telefonate oder die Urlaubsvertretung werden bei Abwesenheit des zuständigen Sachbearbeiters/der zuständigen Sachbearbeiterin von Kollegen übernommen. So ist ein einheitliches Vorgehen sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen wird vorgebeugt. Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Brühl auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben.

Elektronische Bauanträge können bisher nicht angenommen werden; die Stadt Brühl erhält alle Bauanträge in Papierform. Vom Sekretariat werden die Stammdaten eingegeben, um die Akte anzulegen. Dann beginnt der Sachbearbeiter/die Sachbearbeiterin in der Bauaufsicht zu prüfen, welche Unterlagen fehlen. Die digitale Akte wird teilweise zur elektronischen Bearbeitung genutzt, z. B. wenn Stellungnahmen eingeholt werden. Vollständig ist diese Akte jedoch nicht; Pläne und Statikberechnungen werden z. B. nicht eingescannt. Insofern arbeitet die Stadt nicht medienbruchfrei.

Die seit Jahren eingesetzte Software wird für die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bisher nur in geringem Maß genutzt. Dies soll sich zukünftig nach dem erfolgten Wechsel der Amtsleitung im März 2020 ändern. In der Fachsoftware soll ein Bearbeitungsbogen hinterlegt werden, der entsprechende Hilfestellung im Arbeitsablauf bietet. Dieser muss noch individuell erstellt werden. Die Nutzung sollte schriftlich in der neuen Dienstanweisung für den Bereich der Bauordnung fixiert werden. Dann sollte zum Jahresende überprüft werden, ob das Vorgehen eingehalten wird, beispielsweise die Laufzeitenerfassung und alle abgeschlossenen Verfahren.

#### → **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch führen und sogenannte Medienbrüche vermeiden. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und mit Hilfe von geführten Verfahrensschritten durch die Fachsoftware die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten.

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

### 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

#### → **Feststellung**

Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Effizienz im Ablauf derjenigen Baugenehmigungsverfahren, die trotz Vorabinformationen, Bauberatung und Nachfrist nicht mängelfrei und vollständig vorgelegt werden.

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

Für den dreifach in Papierform bei der **Stadt Brühl** eingegangenen Antrag wird im Sekretariat eine digitale Akte mit den Stammdaten angelegt. Parallel werden je ein Exemplar der Fachbereichs- oder Amtsleitung und der Leitung Dezernat I vorgelegt. Nach Ansicht werden beide Exemplare an die Sachbearbeitung zurückgegeben, ggf. mit Hinweisen zur Bearbeitung. Die Bearbeitung der Anträge wird im Sinne der Korruptionsprävention auf die Sachbearbeitenden nach Auslastung verteilt und nicht nach Bezirken. Dann wissen Sachbearbeitende und Antragstellende nicht, wer den Vorgang bearbeiten wird.

Gleichwohl sind in Brühl mit dem Phantasialand, dem Eisenwerk Brühl GmbH und dem Marienhospital Sondergebiete zu bearbeiten, denen je ein Sachbearbeiter zugeordnet ist. Insbesondere im Phantasialand ist der Antragsgegenstand i.d.R. kein gewöhnliches Gebäude, sondern eine Attraktion, der besondere Sachkenntnis erfordert. Für das Krankenhaus und das Eisenwerk bedarf es vieler Beteiligungen, vor allem externer Stellen, so dass auch hier besondere Kenntnisse erforderlich sind und keine Rotation möglich ist. Hier ist die Korruptionsvorbeugung durch Urlaubs- oder sonstige Abwesenheitsvertretung und die Einbindung der Vorgesetzten gewährleistet.

Die Sachbearbeitung prüft den Antrag auf Vollständigkeit und fordert ggf. Unterlagen nach. Erst dann werden interne und externe Stellungnahmen angefragt. Für den Fall, dass der Antrag nicht sofort genehmigungsfähig ist, werden andere Dienststellen beteiligt oder die Antragstellenden angehört. Ggf. wird festgelegt, ob eine Abweichung von Anforderungen des Gesetzes möglich ist. In fast allen Fällen führt der Prozessablauf zu einem genehmigungsfähigen Bescheid. Damit wird der Gebührenbescheid erstellt und nach der Unterschriftenregelung unterschrieben.

#### → **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte den Prozessablauf straffen und die Vorgaben der Landesbauordnung mit nur einer Nachlieferungsfrist konsequenter umsetzen. Damit sollte der Umfang der Dienstbesprechungen und des Schriftverkehrs reduziert werden können.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl kann weder die Laufzeiten noch die Gesamtlaufzeiten für die einzelnen Verfahren angeben. Dabei ließe sich eine effiziente Organisation der Prozessabläufe gut an der Laufzeit der Bauanträge ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit ablesen.

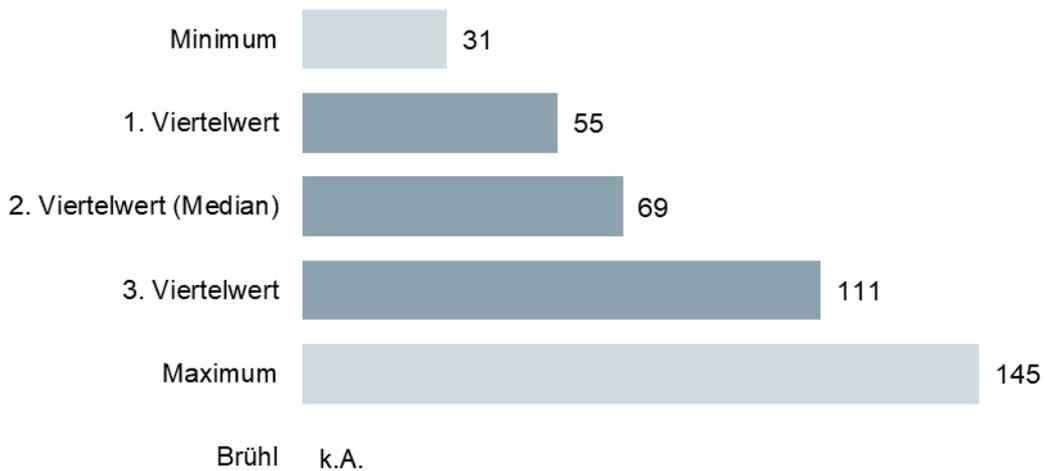
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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

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

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

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die in den Diagrammen dargestellte Gesamtlaufzeit enthält Zeiten, die die Stadt nicht beeinflussen kann, wie zum Beispiel die Zeiten, die die Antragstellenden benötigen, um die nicht vollständigen Unterlagen zu komplettieren.

Die **Stadt Brühl** kann die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten für die einzelnen Verfahren nicht angeben. Grund ist, dass bei Unterbrechungen der Bearbeitungszeit ein sog. Friststopp im Programm eingegeben werden muss, wenn ein Bauantrag nicht vollständig ist. In der Stadt Brühl gehen rund 80 Prozent der Bauanträge nicht mängelfrei oder nicht vollständig ein. Dann räumt die Bauaufsicht der Bauherrschaft eine angemessene Zeit ein, um die Unterlagen zu vervollständigen. Das konsequente einmalige Nachfordern von Unterlagen, verbunden mit dem Gebührenbescheid für die Vorprüfung von Anträgen, könnte einen gewissen Effekt bei den Antragstellern auslösen und zu strafferen Gesamtlaufzeiten führen. Auf die AVerwGebO NRW (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit) wird verwiesen. Auch sollten die Fälle im System ordnungsgemäß abgeschlossen werden. Dies erfolgt derzeit noch nicht konsequent und soll mit der neuen Dienstanweisung eingeführt werden.

Liegt der Bauantrag dann mängelfrei und vollständig vor, können mit einem hohen Digitalisierungsgrad kurze Laufzeiten erreicht werden, weil die Sachbearbeitenden mittels Checklisten und Fristvorgaben aus der Fachsoftware bzw. dem Bearbeitungsbogen durch das Verfahren geführt werden und Teile des Verfahrens elektronisch abgewickelt werden können.

Die Laufzeit der Bauanträge (also ohne die Vorlaufzeit) liegt im einfachen Verfahren im interkommunalen Vergleich kürzer als im Diagramm oben dargestellt, nämlich zwischen 17 und 108 Tagen. Die Laufzeit der Bauanträge im normalen Verfahren liegt im interkommunalen Vergleich zwischen 27 und 113 Tagen.

Für die eigene Transparenz, Dokumentation und zur Steuerungsunterstützung sollten die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren erhoben werden. Mit der neuen Landesbauordnung (§ 91 der BauO NRW) besteht auch erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese muss jährlich zum 31. Dezember erfolgen. Allerdings gibt es bisher noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist oder eine andere Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

#### → Empfehlung

Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt Brühl schnellstmöglich die Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.

### 4.3.7 Personaleinsatz

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat den Personaleinsatz in 2019 trotz der gesunkenen Fallzahlen unverändert beibehalten, so dass die Kennzahlen gegenüber dem Vorjahr niedriger liegen. Gleichzeitig steigt die Zahl der unerledigten Bauanträge.

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

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

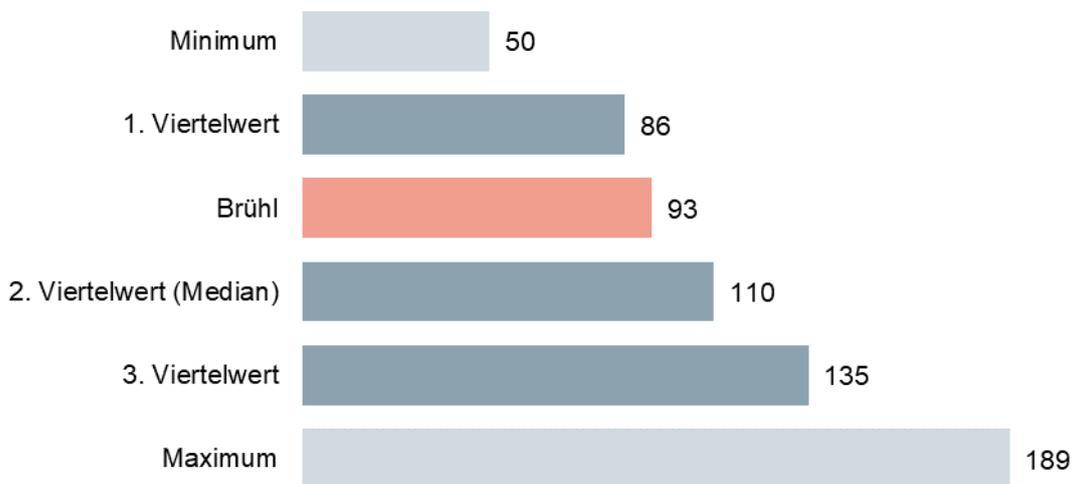
Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: Die Zusammensetzung der Fälle weist bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

In der **Stadt Brühl** ist sämtliches Personal, vom Eingang über die Bearbeitung bis zur Genehmigung oder Ablehnung des Bauantrags und der Archivierung, direkt im Fachbereich 61 Bauen und Umwelt, Abteilung 61/2 Bauordnung angesiedelt. In den nachstehenden Kennzahlen sind 3,5 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,8 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die im Jahr 2019 eingegangenen 75 Freistellungsanzeigen und die 237 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 16 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> 2019 gesamt 328 Fälle bei 3,51 Stellen; 2018 439 Fälle

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die Stadt Brühl im Jahr 2019 insgesamt über 100 Fälle weniger gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen hat. Da der Personaleinsatz gleichgeblieben ist, reduziert sich die Kennzahl von 125 im Jahr 2018 auf 93 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2019. Gleichwohl waren im Jahr 2019 für die Mitarbeiter Schulungen für die neue Landesbauordnung und die Fachsoftware erforderlich.

In der aktuellen Situation sollte zunächst die weitere Entwicklung der Zahlen abgewartet werden. Der Rückgang der Bauanträge im Jahr 2019 könnte ggf. der Rechtsunsicherheit durch das verzögerte Verfahren bei der Verabschiedung der neuen Landesbauordnung geschuldet sein. Da ab 01. Januar 2019 die neue Landesbauordnung in Kraft ist, könnten die Fallzahlen somit wieder ansteigen. Insoweit ist die Kenntnis des Fallzahlverlaufs mit Blick auf die Auslastung wichtig.

#### → Empfehlung

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

Die Stadt Brühl weist im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert in der Fallbearbeitung je Vollzeit-Stelle auf. Dieser ordnet sich knapp über dem ersten Viertelwert ein. Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten in der Bauaufsicht und den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den

neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Wenn neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, sind diese Fälle zunächst nicht mit eingerechnet. Im Regelfall verzerrt dies die Kennzahl nicht, da regelmäßig zum Jahresende noch Anträge eingehen, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden können.

Rechnerisch muss der Bestand der unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren zzgl. den neuen Bauanträgen und abzgl. der Baugenehmigungen, Ablehnungen sowie zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge die Zahl der unerledigten Bauanträge des Folgejahres ergeben. In Brühl könnte die Zahl der zu bearbeitenden unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr die Kennzahl belasten: Sie stieg in Brühl von 111 Bauanträgen im Jahr 2018 auf 141 im Jahr 2019 und 140 im Jahr 2020. Es sollte festgestellt werden woran das liegt und ob die Stadt Abhilfe schaffen kann.

### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Brühl	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	59,49	9,09	23,33	33,88	62,87	450	27
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	18,56	2,73	7,48	13,46	18,56	26,47	45

Wären die unerledigten Bauanträge ein Teil der neuen Bauanträge, würden sie in Brühl mit den gegebenen Zahlen fast 60 Prozent ausmachen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Brühl vergleichsweise viele Bauanträge auf das nächste Jahr übertragen werden. Der Anstieg in der Zeitreihe von 111 auf 141 unerledigte Bauanträge in drei Jahren sollte Anlass geben, die Ursachen für die Nicht-Erledigung von Bauanträgen zu klären.

Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Brühl überdurchschnittlich hoch. Die Vorgesetzten der Baugenehmigungsbehörde der Stadt Brühl sind mehr in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als in anderen Behörden.

#### → Empfehlung

Die Vorgesetzten sollten vermehrt steuernde Funktionen wahrnehmen. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollte der Personalbestand in der Sachbearbeitung als auch im Overhead entsprechend festgelegt werden.

### 4.3.8 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Brühl ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Sie wurde allerdings in der Vergangenheit für das Baugenehmigungsverfahren nicht umfänglich eingesetzt oder für Auswertungen genutzt. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren Ressourcen ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Seit Jahren wird in der Bauaufsicht der **Stadt Brühl** eine spezifische Fachsoftware eingesetzt. Seit September 2019 ist eine neue, modernere Version der Software im Einsatz, die nach Aussage der Stadt Brühl praxisbezogener ist. Nach dem vollzogenen Wechsel der Abteilungsleitung soll die Software zukünftig verstärkt genutzt werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte sich mit dem Thema der Digitalisierung weiter beschäftigen und die Bauaufsicht bei der digitalen Verfahrensbearbeitung unterstützen.

Bauanträge können in Brühl bisher nicht elektronisch entgegengenommen werden. Bei der Bauaufsicht wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt und in Wiedervorlagenschränken abgelegt. Parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte in der eingesetzten Software. Aktuell werden beispielsweise die eingehenden Stellungnahmen der Bauaufsicht auch digital zur Verfügung gestellt. Dadurch wird die Bearbeitung vereinfacht, da beispielsweise bei weiterem Schriftverkehr Textpassagen kopiert werden können. Wie im Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse beschrieben, erfolgt die Bearbeitung der Bauanträge bisher nicht medienbruchfrei. Die Bauaufsicht führt im Moment sogenannte Hybridakten, d. h. teils digital, teils in Papierform.

Die Software sollte den Ablauf der Genehmigungsverfahren unterstützen, im besten Fall vereinfachen und beschleunigen. Checklisten, Textbausteine, die Fristenkontrolle und automatische Gebührenberechnung erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Das gilt für alle Genehmigungsverfahren und für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Durch einen Prüfkatalog vom Antragseingang bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung oder Ablehnung des Bauantrages wird die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter in der Fachsoftware Schritt für Schritt durch die Verfahren geleitet. Ziel sind geringere Durchlaufzeiten und damit die Entlastung der Belegschaft. Das Einscannen der Anträge und Antragsunterlagen direkt bei Eingang der Unterlagen beschleunigt das Verfahren mit dem erforderlichen Schriftverkehr und die spätere Archivierung. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und die Verfahren schneller und rechtssicher abwickeln. Die elektronische Bearbeitung sollte sich durch eine messbare Verringerung der Laufzeiten bemerkbar machen.

Sowohl bei der Archivdigitalisierung als auch bei dem Ausbau der Digitalisierung der laufenden Bearbeitung hängt der Umsetzungsfortschritt bei der Stadt Brühl maßgeblich von den verfügbaren Ressourcen ab. Aus verfahrensökonomischer Sicht sollte auf den schnellen Ausbau und die vollständige Digitalisierung der Bauakte hingesteuert werden. So strebt es auch das Land NRW an. Allerdings stößt die Bauaufsicht bereits jetzt mit der Einrichtung und Nutzung der Fachsoftware an ihre personellen Grenzen.

Das Online-Zugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder u. a., alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Vom Grundsatz her gilt: Wo der Leistungsvollzug liegt, da liegt auch die OZG-

Umsetzung. Somit ist die Kommune nach dem Stand von 2019 verpflichtet, die Bauanträge spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, also auch digital anzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Bearbeitung schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Die digitale Aktenführung sollte rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert werden.

Darüber hinaus sollten für die Qualitätsverbesserung in der Bauaufsicht durch ein Controlling mittels Kennzahlen entsprechende Module zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Für die Abteilungsleitung Bauaufsicht sollten Aufbaumodule der Fachsoftware zur Verbesserung von Arbeitsprozessen und zur Analyse von Geschäftsprozessen angeschafft werden.

### 4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten kaum Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Es ist noch kein Berichtswesen eingerichtet.

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 Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Für ihre Aufgabenerfüllung hat die **Stadt Brühl** folgende Ziele formuliert:

- Rechtsichere und fristgerechte Entscheidungen,
- Wahrung der öffentlichen Sicherheit,
- kundenorientierte Verwaltung,
- wirtschaftliche Verwaltung,
- sinnvoller Einsatz der Digitalisierung im Verwaltungsablauf und
- speziell für die Bauaufsicht die qualifizierte Bauberatung.

Diese Ziele werden in der Bauaufsicht durch rechtssichere und fristgerechte Verfahrensabläufe und die angestrebte Kundenzufriedenheit durch umfassende und qualifizierte Beratung der Antragstellenden umgesetzt. Damit werden i.d.R. Zurückweisungen bzw. das Zurücknehmen von Bauanträgen vermieden. Für die Bauwilligen wird fast immer eine Lösung gefunden, das Bauvorhaben umzusetzen.

Die Bauaufsicht macht ihr Verwaltungshandeln durch verschiedene Auswertungen oder die Zusammenstellung von Listen transparent, die an verschiedene Fremdbehörden geliefert werden müssen. Sie werden dann auch intern verteilt. Dies sind hauptsächlich monatliche oder vierteljährliche Auswertungen aus der Fachsoftware, z. B. über eingegangene Bauanträge, erteilte Bescheide, Listen über den Baubeginn oder fertiggestellte Bauten. Für das Landesamt für Statistik müssen jährlich sogenannte Überhanglisten mit dem Stand der genehmigten Bauvorhaben zusammengestellt und zukünftig jeweils zum 31. Dezember der Bericht an die oberste Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Verfahrensdauer erstellt werden.

Die vorliegenden Grunddaten werden bisher jedoch kaum für Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Struktur-, Personal- und Leistungskennzahlen im internen Ablauf verwendet. Es gibt anlassbezogene Statistiken über Vergleiche zum Vorjahr in absoluten Zahlen, z. B. wie viele Bauanträge für Neubauten im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr eingereicht worden sind. Im Haushaltsplan werden für den Bereich der Bauaufsicht Kennzahlen zum Aufwandsdeckungsgrad, zur Personalintensität in jedem Produkt und zum Zuschussbedarf je Einwohner abgebildet. Die Stadt Brühl sollte weitere Kennzahlen erheben und fortschreiben.

Ein Berichtswesen gibt es bisher nicht. Der Abgleich von Soll- und Ist-Zustand kann mögliche Schwachstellen bewusstmachen. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden. Die Erkenntnisse können Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Auch eine Steuerung ist über Kennzahlenauswertungen möglich. Diese können intrakommunal über mehrere Jahre innerhalb der Stadt oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen. Im Gespräch wurden einige Kennzahlenbeispiele erörtert. Folgende innerbetrieblichen Kennzahlen möchte die Bauaufsicht der Stadt Brühl zukünftig erheben:

- Anzahl der eingereichten Fälle je Vollzeit-Stelle inkl. des Overheadanteils, wobei die verschiedenen Fälle (Bauanträge im einfachen oder normalen Verfahren, Freistellungen, Nutzungsänderungen, Legalisierung von Schwarzbauten, Baulastenauskünfte, Bauberatungen usw.) differenziert werden,
- Darlegung der beschiedenen Fälle nach Genehmigung, Ablehnung oder Zurücknahme,
- Gesamtlaufzeit und Laufzeit der einzelnen o. g. Fälle.

#### → **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte mit den vorhandenen Grunddaten geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Es sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, in dem Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar werden.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

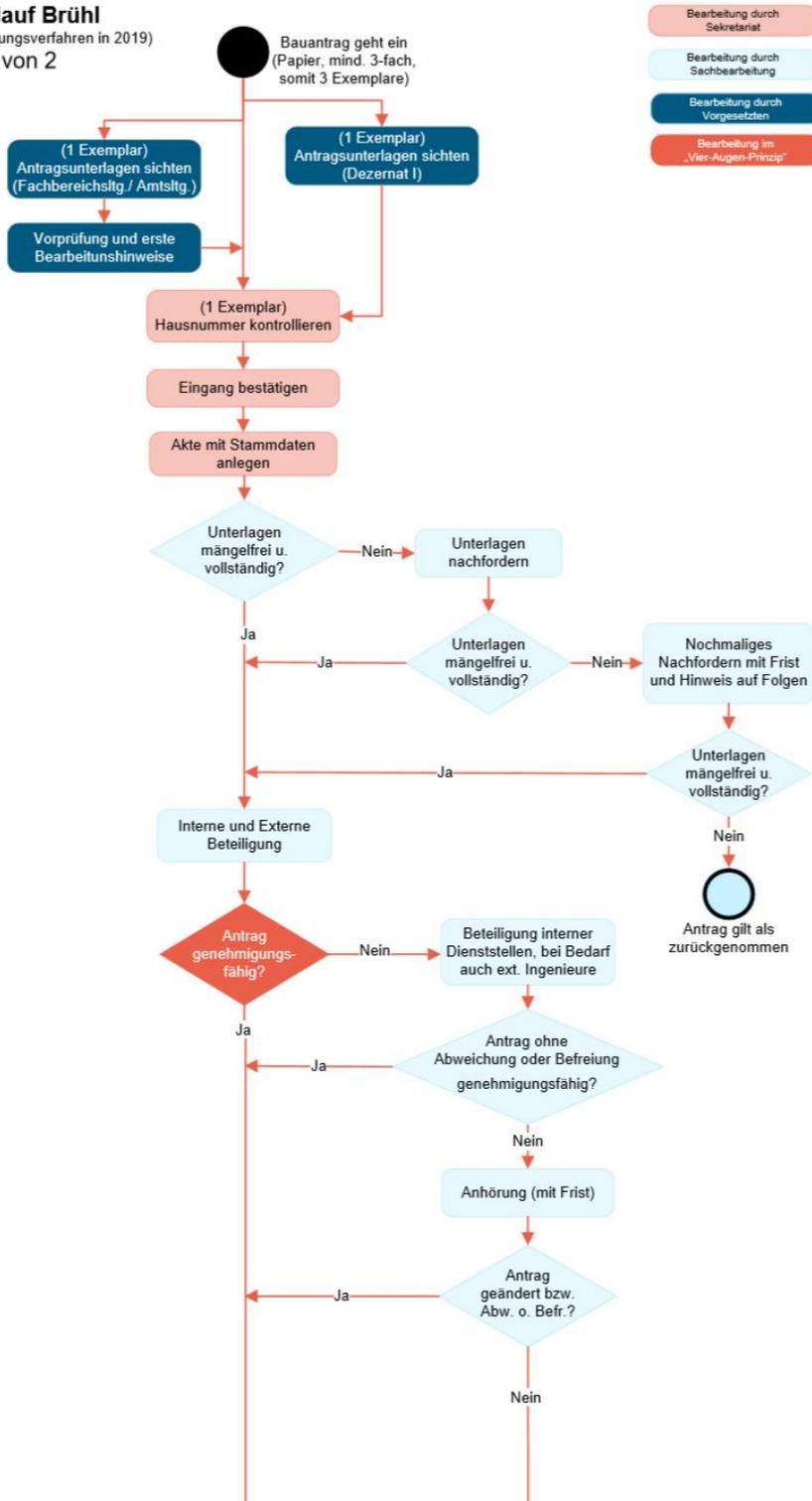
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Brühl bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Sie arbeitet rechtssicher und hält die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW ein.	155			
F2	Die Bauaufsicht erhebt Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Der Gebührenrahmen wird jedoch nicht ausgeschöpft, sondern möglichst bürgerfreundlich angewendet.	156	E2.1	Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung zur Gebührenerhebung aus dem Jahr 2002 gemäß der neuen Landesbauordnung und der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) überarbeiten.	156
			E2.2	Die Stadt Brühl sollte die AVerwGebO NRW ausschöpfen, um den entstandenen Aufwand für die Prüfung der Anträge möglichst in der Bauverwaltung zu decken und nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.	157
F3	Die Stadt Brühl hat geringe Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die Bauberatungen und die guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen beispielsweise über die Internetseiten der Stadt abrufen können.	157	E3	Die Stadt Brühl sollte von der Vereinfachung in der Landesbauordnung Gebrauch machen, dass nicht innerhalb der ersten Frist vervollständigte oder korrigierte Bauanträge als zurückgenommen gelten.	158
F4	Der Prozessablauf im Baugenehmigungsverfahren ist einheitlich klar geregelt. Bauanträge können bisher nicht digital angenommen und bearbeitet werden. Die Stadt Brühl bearbeitet sie bisher überwiegend analog. Die Fachsoftware soll zukünftig verstärkt eingesetzt werden.	158	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch führen und sogenannte Medienbrüche vermeiden. Damit kann die Stadt die Bearbeitungsdauer optimieren und mit Hilfe von geführten Verfahrensschritten durch die Fachsoftware die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlasten.	159

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Effizienz im Ablauf derjenigen Baugenehmigungsverfahren, die trotz Vorabinformationen, Bauberatung und Nachfrist nicht mängelfrei und vollständig vorgelegt werden.	160	E5	Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte den Prozessablauf straffen und die Vorgaben der Landesbauordnung mit nur einer Nachlieferungsfrist konsequenter umsetzen. Damit sollten der Umfang der Dienstbesprechungen und des Schriftverkehrs reduziert werden können.	160
F6	Die Stadt Brühl kann weder die Laufzeiten noch die Gesamtlaufzeiten für die einzelnen Verfahren angeben. Dabei ließe sich eine effiziente Organisation der Prozessabläufe gut an der Laufzeit der Bauanträge ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit ablesen.	161	E6	Zur Steuerungsunterstützung und vorbereitend auf die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden zur Meldung der durchschnittlichen Verfahrensdauern sollte die Stadt Brühl schnellstmöglich die Laufzeiten der verschiedenen Verfahren erheben und auswerten.	162
F7	Die Stadt Brühl hat den Personaleinsatz in 2019 trotz der gesunkenen Fallzahlen unverändert beibehalten, so dass die Kennzahlen gegenüber dem Vorjahr niedriger liegen. Gleichzeitig steigt die Zahl der unerledigten Bauanträge.	163	E7.1	Die Stadt Brühl sollte die Fallzahlen und Laufzeiten differenziert erheben und deren Entwicklung beobachten, um langfristig auf Fallzahlveränderungen personell reagieren zu können.	164
			E7.2	Die Vorgesetzten sollten vermehrt steuernde Funktionen wahrnehmen. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollte der Personalbestand in der Sachbearbeitung als auch im Overhead entsprechend festgelegt werden.	165
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Brühl ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Sie wurde allerdings in der Vergangenheit für das Baugenehmigungsverfahren nicht umfangreich eingesetzt oder für Auswertungen genutzt. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren Ressourcen ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.	165	E8.1	Die Stadt Brühl sollte sich mit dem Thema der Digitalisierung weiter beschäftigen und die Bauaufsicht bei der digitalen Verfahrensbearbeitung unterstützen.	166
			E8.2	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch bearbeitet werden, um einerseits die Bearbeitung schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen zu können. Die digitale Aktenführung sollte rechtzeitig vor der Verpflichtung bis zum 31. Dezember 2022 installiert werden.	167
			E8.3	Für die Abteilungsleitung Bauaufsicht sollten Aufbaumodule der Fachsoftware zur Verbesserung von Arbeitsprozessen und zur Analyse von Geschäftsprozessen angeschafft werden.	167

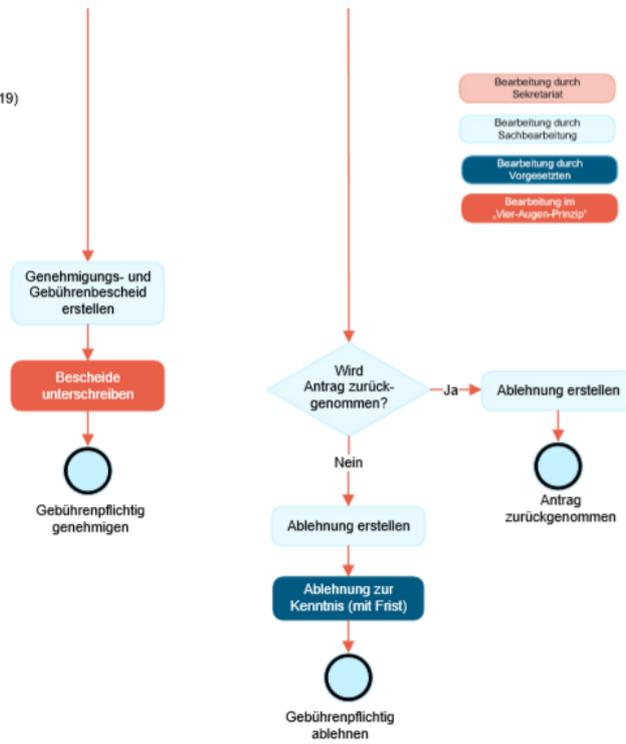
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Stadt Brühl hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erstellt regelmäßige Auswertungen, jedoch werden mit den vorhandenen Grunddaten kaum Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Es ist noch kein Berichtswesen eingerichtet.	167	E9	Die Bauaufsicht der Stadt Brühl sollte mit den vorhandenen Grunddaten geeignete Kennzahlen bilden. Daraus sollten erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Es sollte ein Berichtswesen eingeführt werden, in dem Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche und Analysen erkennbar werden.	168

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Brühl**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 2



**Prozessablauf Brühl**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 2 von 2



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

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

#### Vergabewesen

Die **Organisation des Vergabewesens** in der Stadt Brühl ist praxisorientiert und gut aufgestellt, Vergabeverfahren rechtssicher abwickeln zu können. Die Stadt Brühl hat eine zentrale Vergabestelle (ZVSt) eingerichtet. Die gute Einbindung des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) unterstützt das rechtssichere Handeln der Beteiligten. Für die Vergabeverfahren hat die Stadt im März 2020 eine Dienstanweisung über die Vergabe von Bau-, Liefer- und sonstigen Leistungen erlassen.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Brühl Regelungen in einer „Dienstanweisung Geschenke“ getroffen. Sie sind bereits gut geeignet, Korruption präventiv zu begegnen. Sie soll mittelfristig zu einer Dienstanweisung Korruptionsprävention ausgebaut werden. Dafür hat die Stadt korruptionsanfällige Bereiche und Tätigkeiten identifiziert und einen Bericht sowie einen Gefährdungsatlas erstellt.

Eine Dienstanweisung zum Thema **Sponsoring** gibt es in der Stadt Brühl noch nicht. Sie ist in Vorbereitung und soll voraussichtlich 2021 in Kraft gesetzt werden. Die Stadt nimmt Sponsoringleistungen bisher vorrangig im Kulturbereich bei der Durchführung von wiederkehrenden Festivals jeweils mit den gleichen Sponsoren in Anspruch. Dafür werden vertragliche Regelungen getroffen.

Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten liegt in der Stadt Brühl im Jahr 2018 an höchster Stelle. Allerdings hat hier die komplexe Baumaßnahme Spezialtiefbauarbeiten am Rathaus erheblich dazu beigetragen. Aber auch in den Jahren 2017 und 2019 übersteigen die Schlussrechnungssummen die Auftragswerte deutlich. Die gpaNRW empfiehlt, zumindest für kostenintensive und komplexe Maßnahmen ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling (BIC)** einzuführen. Zusätzlich könnte ein Nachtragsmanagement mit Auswertung der Projekte im Nachgang zukünftig zu geringeren Abweichungen führen.

Die **Betrachtung einzelner Baumaßnahmen** ergibt keinen Hinweis auf einen generellen Handlungsbedarf bei den Bedarfsermittlungen im Vorfeld. Die ausgewählten Maßnahmenbetrachtungen zeigen, dass die Überschreitungen der Auftragswerte jeweils begründet sind. Insbesondere die rechtlichen Vorgaben werden eingehalten.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

Das Vergabewesen der Stadt Brühl ist rechtssicher aufgestellt. Die zentrale Vergabestelle (ZVSt) wird bei Auftragsvergaben ab 10.000 Euro netto eingebunden. Es wird der Online-Vergabemarktplatz NRW genutzt, jedoch bisher keine Fachsoftware.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Brühl** verfügt über eine zentrale Vergabestelle (ZVSt) im Dezernat III, FB 30 Justizariat und Vergabestelle. Die ZVSt wird bei Vergaben ab 10.000 Euro netto eingebunden. So gewährleistet die Stadt bei größeren Aufträgen, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt und rechtssicher begleitet werden. Die Vergabeverfahren erfolgen über den elektronischen Vergabemarktplatz NRW (VMP). Im Vergleich zu anderen Kommunen erscheint die Wertgrenze hoch. Bei Aufträgen unterhalb dieser Schwelle verbleibt die Zuständigkeit in den Fachbereichen bzw. dem StadtServiceBetrieb Brühl AöR (SSB)<sup>28</sup>. Die rechnerische Prüfung der Angebote wird in den Fachämtern oder externen Büros durchgeführt, nachdem sie vom RPA gekennzeichnet worden sind.

→ **Empfehlung**

Die ZVSt der Stadt Brühl sollte grundsätzlich auch bei Vergaben unter 10.000 Euro eingesetzt werden. Außerdem sollte sie die Aufgaben der rechnerischen Prüfung von Angeboten sowie die Erstellung des Preisspiegels übernehmen.

Die Zuständigkeit der ZVSt zu erweitern würde der Korruptionsprävention dienen. Mit zunehmender Digitalisierung in der Vergabestelle ist dies vorgesehen.

Die Stadt Brühl verwendet keine eigene Vergabemanagement-Software zur Unterstützung bei der Durchführung von Vergabeverfahren und Abwicklung der Baumaßnahme. Mit deren Hilfe könnte die Stadt während der Bearbeitung eine elektronische Vergabeakte führen, die einheitlich, rechtssicher und komfortabel Schritt für Schritt durch das Vergabeverfahren bis zur Rechnungsprüfung und Archivierung führt. Zudem bietet eine solche Software eine Unterstützung bei der Dokumentation des gesamten Vergabe- und Nachtragswesens. Es sind eine automatische Fristenkontrolle und Textbausteine hinterlegt. Darüber hinaus gibt es je nach Programm oder Modul den automatischen Aufbau einer Bieterdatenbank sowie die Möglichkeit für Auswertungen und ein Berichtswesen. Der Stand des Verfahrens ist jederzeit tagesaktuell abrufbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte prüfen, ein elektronisches Vergabemanagementsystem aufzubauen und auch für Auftragsvergaben unter 10.000 Euro zu nutzen. Eine Vergabesoftware darüber hinaus würde die Vergabeverfahren bis zur Archivierung sowie im Baubereich die Baumaßnahme bis zur Abnahme und Archivierung unterstützen.

Seit dem 19. Oktober 2018 besteht eine Verpflichtung zur E-Vergabe bei europaweiten Vergaben, seit dem 01. Januar 2020 besteht die Verpflichtung auch im Unterschwellenbereich nationaler Vergaben. Dieser Vorgabe kommt die Stadt Brühl über die Vergabeplattform nach.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt eine „Dienstanweisung über die Vergabe von Bau-, Liefer- und sonstigen Leistungen (Dienstanweisung Vergabe Bau/Lieferung/Leistung)“ erlassen. Diese wurde am 02. März 2020 in Kraft gesetzt und ersetzt die Dienstanweisungen über die Vergaben von Bauleistungen (Dienstanweisung Vergabe Bau) und die Vergaben von Lieferleistungen (Dienstanweisung Vergabe Lieferungen) vom 01. März 2011. Die Dienstanweisung

<sup>28</sup> u. a. mit Städtischem Gebäudemanagement und Abteilung Stadtgrün

Vergabe gilt für alle Organisationseinheiten der Stadt Brühl. Der SSB hat sich verpflichtet, die Dienstanweisung Vergabe ebenfalls anzuwenden.

Die „Compliance“, also die Sicherstellung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, ist für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber ein zentrales Thema. Daher sollte eine Dienstanweisung Vergabe in sich vollständige Ausführungen in Bezug auf das gesamte Vergabeverfahren beinhalten und in leicht verständlicher Sprache abgefasst sein. Sie enthält Vorgaben der Verfahrensschritte von der Erstellung der Leistungsverzeichnisse über die Veröffentlichung bis zur Erteilung des Auftrags und der Nachtragsaufträge sowie der Beteiligung der ZVSt und der Rechnungsprüfung. Vergaberechtlich relevante Hinweise, z.B. auf die sog. ex-ante und ex-post-Veröffentlichungen<sup>29</sup> sind in der neuen Dienstanweisung Vergabe enthalten, es fehlt jedoch z. B. ein Hinweis auf die Prüfung der Binnenmarktrelevanz. Diesbezüglich wird das Vergabeverfahren bis zur Beauftragung in einem ausführlichen Formblatt „Vergabevermerk“, das handschriftlich ausgefüllt oder Zutreffendes angekreuzt werden muss, detailliert begleitet. Mit der Zuschlagserteilung und Bekanntmachung (ex-post-Veröffentlichung) endet dieses Formular.

Über den Bauablauf, die Dauer, das Zustandekommen von Verzögerungen oder erforderlichen Nachträgen sowie die Begründung von Abweichungen zwischen der Auftragssumme und der abgerechneten Schlussrechnungssumme erfolgt keine systematische Dokumentation oder Analyse an zentraler Stelle. Eine solche ist nicht vorgeschrieben, für den Wissenserhalt oder zur Nachbetrachtung von Vergaben, speziell Baumaßnahmen, jedoch sinnvoll. Hierbei sollten Begründungen geliefert werden für markante Massenabweichungen, Ausführungsänderungen und folglich auch Alternativ- und Nachtragspositionen. Das kontinuierliche Fortschreiben solcher Begründungen ermöglicht es, Fehler bei der Massenermittlung und Ausschreibung auswerten zu können und zukünftig zu minimieren. Die Dokumentation sollte grundsätzlich den Abschluss einer Baumaßnahme darstellen. Weitere Ausführungen zu den Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme aufgrund von Mengenüberschreitungen oder Nachträgen finden sich in den Kapiteln 5.6 Nachtragswesen und 5.7 Maßnahmenbetrachtung.

Einen Gesamtüberblick über alle Vergaben gibt es in der Stadt Brühl nicht, weil nicht alle Aufträge und Nachträge zentral (nach-)erfasst werden und es keine Vergabesoftware gibt. Somit gibt es keine umfassende zentrale Vergabedatenbank, mit der Auswertungen z. B. über die Höhe der Auftragswerte oder die Häufigkeit von Vergaben an Bieter durchgeführt werden könnten. Zur Verbesserung des Wettbewerbes, aber auch zur Transparenz im Auftrags- und Vergabewesen sollte in der ZVSt eine nach den verschiedenen Sachgebieten (Gewerken) geordnete Vergabedatenbank geführt werden.

Diese Datenbank sollte Namen und Anschriften der beauftragten oder zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen enthalten, gegliedert nach Gewerken, Vergabearten, Beträgen, Daten der Aufträge, Haushaltsstellen sowie Namen der zuständigen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen. Werden die einzelnen Vergaben auf diese Weise gespeichert und ausgewertet, kann Transparenz geschaffen werden, die einen Gesamtüberblick über die Vertragspartner der Stadt Brühl und ggf. mögliche Bevorzugungen ermöglicht. Das Gleiche gilt für die Beauftragung von

<sup>29</sup> Erforderliche Veröffentlichungen gemäß § 20 VOB/A 2019

Lieferanten sowie Architektur- und Ingenieurbüros. Darüber hinaus hat die ZVSt dann die Möglichkeit, bei einer beschränkten Ausschreibung den Bieterkreis ohne Kenntnis der Fachämter festzulegen.

Die Festlegung des endgültigen Bieterkreises bei den nicht öffentlichen Verfahren erfolgt bei der Stadt Brühl auf Basis einer Vorschlagliste aus den Fachämtern. Dies wird auch auf dem Vergabevermerk entsprechend angekreuzt. Im Rahmen der Korruptionsverhütung im Auftrags- und Vergabewesen sollte diese Vorgehensweise jedoch vermieden werden. Für die Auswahl der Bieter bei nicht öffentlichen Ausschreibungen sollte die ZVSt, ggf. in Abstimmung mit den Fachämtern, auf eine Bieterdatei oder die Interessenten nach der ex-ante Veröffentlichung zurückgreifen. Dann haben die Sachbearbeiter/-innen oder Architektur-/Ingenieurbüros keine Kenntnis über den endgültigen Bieterkreis.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Transparenz und zum Auswerten für optimierte Leistungsbeschreibungen und Massenermittlungen sollte die Stadt Brühl eine Vergabedatenbank aufbauen. Bei beschränkten Ausschreibungen sollte die ZVSt den Bieterkreis festlegen.

Zum Thema Nachtragsangebote sind in der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren ebenfalls einige Hinweise enthalten, z. B., dass und in welcher Form die VOB anzuwenden ist und dass der Vergabe- und Liegenschaftsausschuss der ZVSt von der Erteilung eines Nachtragsauftrages in Kenntnis gesetzt werden muss. Für weitere Ausführungen und ggf. eine Ergänzung der Dienstanweisung Vergabe verweisen wir auf das Kapitel 5.6 Nachtragswesen.

In der Stadt Brühl wird eine förmliche Abnahme mit Anfertigung eines Abnahmeprotokolls erst ab einer Summe von 10.000 Euro netto vorgeschrieben. In dem Protokoll werden die Mängel und Fristen zur Beseitigung schriftlich festgehalten. Bei kleineren Maßnahmen werden Abnahmen mündlich vor Ort, schriftlich per E-Mail oder auch schriftlich in einem Protokoll durchgeführt. Bei Abschlagszahlungen vor Beseitigung der Mängel werden bemängelte Leistungen in Abzug gebracht. Sind die Mängel beseitigt, wird dem Unternehmen die Mängelbeseitigung i.d.R. per E-Mail bestätigt und die Schlussrechnungssumme, ggf. mit dem vereinbarten Sicherheitseinbehalt, zur Zahlung angewiesen. Bei Abschlagszahlungen dürfen nur bemängelte Leistungen in Abzug gebracht werden, unstrittige Positionen dürfen nicht einbehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die förmliche Abnahme von Bauleistungen in einen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und ein Muster-Abnahmeprotokoll verwenden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Brühl (RPA) sind in einer Dienstanweisung Rechnungsprüfung klar geregelt.

Die örtliche Rechnungsprüfung wird bei Auftragserteilungen ab 5.000 Euro netto eingebunden. Dem RPA sind gemäß „Dienstanweisung für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Brühl (Dienstanweisung Rechnungsprüfung)“ bzw. Dienstanweisung Vergabe vor Auftragserteilung

alle Angebotsunterlagen vor Auftragserteilung vorzulegen. Hierzu zählen i.d.R. Vergleichsangebote, Vergabevermerk, haushaltsrechtliche Disposition usw. Das RPA erteilt einen Sichtvermerk.

Das RPA ist seit 2003 auch für Vergaben und die Rechnungsprüfung der Stadt Wesseling zuständig (öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Durchführung von Prüfungsaufgaben nach § 102 GO NRW a.F.). Die Leitung wird von Brühl bestellt. Die Stadt Wesseling beschäftigt einen technischen und einen Verwaltungsprüfer, die Stadt Brühl neben der Leitung drei Verwaltungsprüfer. Für beide Städte steht demnach insgesamt nur eine Vollzeit-Stelle für die technische Prüfung zur Verfügung. Die Personalkosten werden nach den tatsächlich erbrachten Stunden abgerechnet. Aufgrund der Ausstattung des „gemeinsamen“ RPA mit der Stadt Wesseling mit nur einem technischen Prüfer können nach Angabe der Verwaltung oft nur stichprobenartige Prüfungen durchgeführt werden, z. B. bei der Prüfung von Schlussrechnungen, oder nur Abnahmetermine bei Großbaumaßnahmen wahrgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Sowohl die ZVSt als auch das RPA sollten so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können. Dazu gehören entsprechende personelle und technische Ausstattung sowie aus Sicht der gpaNRW zur Unterstützung eine marktgängige Vergabesoftware.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention eingeführt und eine Antikorruptionsstelle eingerichtet. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mögliche Korruption bereits im Vorfeld zu erkennen und zu bekämpfen.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>30</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,

<sup>30</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

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

Die Stadt **Brühl** verfügt bisher nicht über eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention, allerdings gibt es eine „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteilen)“ (Dienstanweisung Geschenke) mit entsprechenden wesentlichen Inhalten. Sie wurde am 28. November 2019 in Kraft gesetzt. Sie zu einer Dienstanweisung Korruptionsprävention zu erweitern ist geplant.

Die Stadt hat sich bereits eingehend mit dem Thema der Korruptionsprävention beschäftigt. Neben den notwendigen Dienstanweisungen und der Bestellung der RPA-Leitung als Antikorruptionsbeauftragten wurde am 29. September 2014 durch Beschluss des Verwaltungsvorstandes das „Projekt Gefährdungsatlas“ ins Leben gerufen. Die Stadt hat korruptionsanfällige Bereiche und Tätigkeiten identifiziert, aufgelistet und durch die Projektgruppe entsprechend ihrer Relevanz gewichtet. Korruptionsindikatoren (Warnsignale) und deren Bewertung wurden den Vorgesetzten im Rahmen von Schulungen vermittelt, die ihrerseits achtsam sein sollen. Interne Verhaltensregelungen bei Verdachtsfällen auf Korruption sind in der Dienstanweisung Geschenke enthalten. Ein Ergebnisbericht aus August 2018 sowie eine graphische Überführung in den „Gefährdungsatlas“ liegen vor.

Neuen Beschäftigten wird die Dienstanweisung Geschenke ausgehändigt, deren Kenntnisnahme und Beachtung sie bestätigen. Die Bestätigung wird zur Personalakte genommen. Gemäß Ziffer 7 Dienstanweisung Geschenke obliegt die regelmäßige Sensibilisierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen den unmittelbar Vorgesetzten. Entsprechende Schulungen der Führungskräfte sind erfolgt. Die jährlichen Belehrungen der Mitarbeiter sollen von den Vorgesetzten dokumentiert werden. Die Verpflichtung dazu soll in der neuen Dienstanweisung Korruptionsprävention aufgenommen werden.

Die in den Vergabeverfahren nach § 8 KorruptionsbG geforderte Anfrage an die Informationsstelle des Landes, ob Eintragungen hinsichtlich des Bieters oder des Bewerbers, die/der den Zuschlag erhalten soll, vorliegen, wird durch die ZVSt gestellt. Die Mitteilungen werden in der Verfahrensakte abgeheftet. Die Zuständigkeit ist in der Dienstanweisung Vergabe geregelt.

Weiter sieht das KorruptionsbG vor, dass gemäß § 17 der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten anzeigt. Zudem haben gemäß § 16 die Mitglieder in den städtischen Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u. a. Angaben zum Beruf und etwaigen Beraterverträgen, zu Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien oder Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in Unternehmen sowie vergleichbare Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind in geeigneter Weise jährlich zu veröffentlichen. Dies erledigt die

Stadt Brühl transparent im Ratsinformationssystem auf ihrer Homepage. Eine schriftliche Regelung hat die Stadt Brühl dazu bisher nicht getroffen. Es ist geplant, die Zuständigkeiten in der geplanten Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verbindlich zu regeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung Geschenke mit weiteren Regelungen zur Korruptionsprävention in einer entsprechend lautenden Dienstanweisung zusammenführen und die Zuständigkeiten verbindlich regeln.

## 5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen, haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Brühl nimmt Sponsoringleistungen im Wesentlichen für die Durchführung von kulturellen Veranstaltungen in Anspruch und schließt für die Dauer der Veranstaltung einen Vertrag. Eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring sowie eine zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen gibt es bisher nicht.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Brühl** nimmt nach eigener Aussage im Kulturbereich, insbesondere bei der Durchführung von wiederkehrenden Festivals und Kulturreihen, Sponsoringleistungen von überwiegend gleichbleibenden Sponsoren in Anspruch. Regelmäßig werden im Jahr fünf verschiedene, befristete Sponsoringverträge für verschiedene Veranstaltungen geschlossen. Die Verträge sind immer projektbezogen und enden mit dem Ende der Veranstaltung. Im laufenden Jahr fanden aus Gründen der Corona-Pandemie keine Veranstaltungen mit Sponsoringleistungen statt. Beim Sponsoring der Stadt Brühl handelt es sich i.d.R. um einen festgelegten Sponsorenbeitrag, für den der Sponsor für die Dauer einer im Sponsoringvertrag benannten Veranstaltung sein Firmenlogo und Werbematerial platzieren darf. Die Gegenleistung beschränkt sich auf Nennung des Sponsors im Umfeld der Veranstaltung oder das Anbringen von Werbebannern durch das Veranstaltungsmanagement. Die Sachgebietsleiter nehmen den Kontakt zu den Sponsoren auf und melden die Vereinnahmung an den Fachbereich 20 Finanzen bzgl. der steuerlichen und haushaltsmäßigen Behandlung. Die Sponsoring-Einnahmen werden auf einem Ertragskonto gebucht.

Es gibt auch Patenschaften durch Gärtnereien, z. B. an Verkehrskreiseln, wo das Unternehmen für die Pflege der Grünanlage ein Firmenschild anbringen kann. Auch diese Leistungen sind

Sponsoringleistungen. Für solche und ähnliche Leistungen gibt es in der Stadt Brühl derzeit keine Zusammenstellung.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Sollte die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte das Kostenrisiko dem Sponsor übertragen werden. Bei Sponsoringverträgen sollte die Stadt darüber hinaus die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar.

Eine eigene Dienstanweisung zum Sponsoring gibt es bisher nicht. Nach Auskunft des RPA ist eine entsprechende Dienstanweisung in Vorbereitung und soll voraussichtlich bis Mitte 2021 aufgestellt sein. Grundsätzlich sollte jeder Sponsoringvertrag zeitlich befristet werden, denn das gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Unbefristete Sponsoringverträge könnten dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln eingeplant werden, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten zukünftig einmal unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. In die neue Dienstanweisung sollte eine Regelung aufgenommen werden für den Fall, dass ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person äußert. Die Einbindung des Finanzbereichs sollte hinsichtlich der steuerrechtlichen Bestimmungen ebenfalls verpflichtend geregelt werden. Die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW enthält auch ein Muster für einen Sponsoringvertrag. Daran kann sich die Stadt ggf. orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung Sponsoring wie vorgesehen erstellen. Die Inanspruchnahme aller Sponsoringleistungen sollte zentral erfasst werden. Dem Rat sollte jährlich ein Bericht über Spenden und in Anspruch genommene Sponsoringleistungen vorgestellt werden. Aus Gründen der Transparenz kann die Stadt den Bericht auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

### → **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Eine eigenständige oder zentral organisierte Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen gibt es in der **Stadt Brühl** nicht. Auch eine Dienstanweisung zum Thema BIC und eine Dokumentationspflicht zur Abwicklung von (größeren) Baumaßnahmen hat die Stadt bisher nicht eingeführt.

Für das BIC sollte ein definiertes Ablaufprogramm aufgestellt werden. In einer Dienstanweisung BIC sollte sie verbindliche Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle für ein BIC verantwortlich ist,
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. externe Planer oder Berater hinzugezogen werden,
- welche Berichtspflichten bestehen (wer berichtet wann an wen?).

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

Auch die Haushaltsmittelplanung sollte realistisch erfolgen. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld mit einem klar definierten Planungsauftrag notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

In der Stadt Brühl werden in der Regel bauliche Maßnahmen nach der Bedarfsfeststellung autark durch die jeweiligen Baubereiche bzw. den SSB vollumfänglich geplant und abgewickelt. Bei Großprojekten wird ein externer Projektsteuerer beauftragt. Bei der Bedarfsplanung werden die zuständigen Fachämter und Nutzer eingebunden. Die Entscheidungen zu Prioritätsgesichtspunkten werden dem Verwaltungsvorstand nach Einbindung von Fachleuten und nach Anforderungen der Nutzer kommuniziert. Die Ergebnisse werden in Protokollen festgehalten. Nachdem die Mittel bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert. In die tieferen Planungsprozesse sind Fachbereichsleitungen und bei Großprojekten auch die Dezernenten mit eingebunden und werden somit auf Stand gehalten. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Bei Großprojekten wird über politische Workshops die Politik mit eingebunden bzw. informiert. Bei Bedarf werden in politischen Gremien notwendige weitergehende Beschlüsse gefasst.

#### → **Empfehlung**

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Brühl ein BIC implementiert haben. Das sollte sie zentral organisieren und ein Projektsteuerungssystem mit einem definierten Ablaufprogramm aufstellen.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es in keiner anderen Phase des Planens und Bauens größere Einsparvolumina gibt als bei einer qualifizierten Bedarfsplanung. Da es immer wieder vorkommen kann, dass zwischen dem Grundsatz-, Bau- und Finanzierungsbeschluss und der Ausführung erhebliche Kostensteigerungen entstehen, sollte zur Kostensicherheit der strategischen Bedarfsplanung erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Speziell eine kompetente Kostensteuerung (BIC) an übergeordneter Stelle in der Verwaltungsführung sollte Sorge tragen, dass durch die gesamte Projektabwicklung hindurch weitgehend keine Einflussnahme von außen mehr genommen werden kann und die Qualitätssicherung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen bis zum Projektabschluss gegeben ist. Diesen Anspruch kann ein „einfaches Amt“ nicht erfüllen, aber es unterstützt das BIC durch Bereitstellung der Grundinformationen. Dadurch kann die Verwaltungsführung das Wirtschaftlichkeitsziel (möglichst geringer Aufwand zur Umsetzung des Projekts) erreichen. Das bringt nicht nur Finanzsicherheit, sondern verhindert in den Fachämtern auch die Umplanung und möglicherweise dadurch entstehende Überlastung aufgrund der Zeitvorgaben im Bauablaufplan.

Zusammengefasst definiert sich das BIC über nachstehende Aufgaben. Besonders die ersten Punkte stehen als „strategische Bedarfsplanung“ chronologisch deutlich vor der ersten konkreten Baumaßnahmenplanung:

- Zentrales Vorhalten allgemeiner, strategischer Ausgangskriterien, z. B. Kenntnisse über gesetzliche Grundlagen sowie die Entwicklung von Strukturen, der Demografie und der Finanzsituation,
- Notwendigkeits- und Dringlichkeitsprüfung unter Berücksichtigung der Gesamtlage/-anforderung in der Stadt und ggf. darüber hinaus,
- Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten,
- Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analysen),
- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,

- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sowie Herstellung von Transparenz und Dokumentation der einzelnen Projektphasen.

Dazu verweisen wir auf den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanweisungen und in Anlage 5 mehrere Musterdienstanweisungen für verschiedene Größenklassen und Ausprägungen.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben, das die Ergebnisse über abgewickelte Projekte gegenüberstellt und als Planungsgrundlage weiterer Investitionen und Maßnahmen dient. Insbesondere sollten die ursprüngliche Kostenschätzung oder -berechnung und der Hauptauftrag maßgeblich für die Umsetzung sein. Nicht maßgeblich ist das Ausschöpfen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel trotz reduzierter Leistungsausführung durch nachträglich eingebrachte zusätzliche Leistungen, denn sie unterlagen nicht den Wettbewerbsbedingungen des Hauptauftrages. Ebenfalls nicht maßgeblich ist, mit der Schlussrechnung unterhalb der Summe von Auftragswert und Nachträgen zu bleiben.

In der Stadt Brühl machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind für das Jahr 2018 im Ergebnis Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 8,2 Millionen Euro erfolgt. Für die Folgejahre sind die Ansätze für die Auszahlungen für Baumaßnahmen erheblich höher: 33,5 Millionen Euro im Jahr 2019 und 61,3 Millionen Euro im Jahr 2020. Allerdings werden geplante Baumaßnahmen in Brühl häufig nicht im vorgesehenen Zeitraum in der angesetzten Höhe durchgeführt: In den letzten Jahren wurden nur rund 40 Prozent der angesetzten Haushaltsmittel tatsächlich in Baumaßnahmen umgesetzt. So betragen z. B. die Auszahlungen für Baumaßnahmen aus dem vorläufigen Jahresabschluss 2019 statt der geplanten 33,5 Millionen Euro nur 10,5 Millionen Euro, also rund ein Drittel.

Bezogen auf die durchzuführenden Baumaßnahmen gibt es natürlich jeweils Begründungen für die Verschiebung der Auszahlungen im Bausektor. Hierzu zählen z. B. die verzögerte Bau durchführung durch die Komplexität der Maßnahme „Spezialtiefbauarbeiten am Rathaus“, das Projekt Regenrückhaltebecken Euskirchener Straße (in Planung seit 2015) sowie die Verlagerung der neuen Feuerwache (in Planung seit 2012, verzögert durch erforderliche Gutachten, Machbarkeitsstudien, Erarbeitung eines alle fünf Jahre erforderlichen neuen Brandschutzbedarfsplans usw.). Aufgrund der Entwicklung der Investitionskosten in den nächsten Jahren unterstreicht dies die Bedeutung eines systematischen BIC. Hierzu verweisen wir auf das Kapitel Ermächtigungsübertragungen im Teilbericht Finanzen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Brühl gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. Zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen sollte ein BIC eingeführt werden und in einer Dienstanweisung Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben geregelt werden.

## 5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Brühl vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

#### → **Feststellung**

Die Stadt Brühl hat größere Abweichungen vom Auftragswert als andere Kommunen. Dies gilt besonders für Bauaufträge. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase der Baumaßnahmen besteht.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Die **Stadt Brühl** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 30 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen<sup>31</sup> mit mehr als 50.000 Euro brutto angegeben. Bei allen aufgelisteten Vergaben stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

<sup>31</sup> ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.199.635	
Abrechnungssummen	4.727.896	
Summe der Unterschreitungen	188.282	4,48
Summe der Überschreitungen	716.543	17,06

Die Unter- bzw. Überschreitungen liegen in der Höhe mit 4,5 Prozent bei Unterschreitungen über dem Median bzw. 17 Prozent bei Überschreitungen im höchsten Viertel im interkommunalen Vergleich. Es gab acht Unterschreitungen und 19 Überschreitungen.

Überschreitungen des Auftragswertes werden meistens durch Nachträge verursacht. In der Gesamtbetrachtung über die drei Jahre kommt Brühl mit vergleichsweise wenig Nachträgen aus: Von den 30 seit 2017 abgerechneten Maßnahmen hatte die Stadt bei acht Maßnahmen überhaupt Nachträge beauftragt. Diese haben ein Volumen von fast 180.000 Euro. Das sind etwas über vier Prozent des ursprünglichen Auftragswertes, damit liegt Brühl über dem Median. Das bedeutet aber auch, dass etliche Aufträge trotz teilweise erheblicher Änderungen ohne förmlich beauftragte Nachtragsaufträge schlussgerechnet werden. Den Änderungen können veränderte Leistungsanforderungen oder Mengenverschiebungen zugrunde liegen.

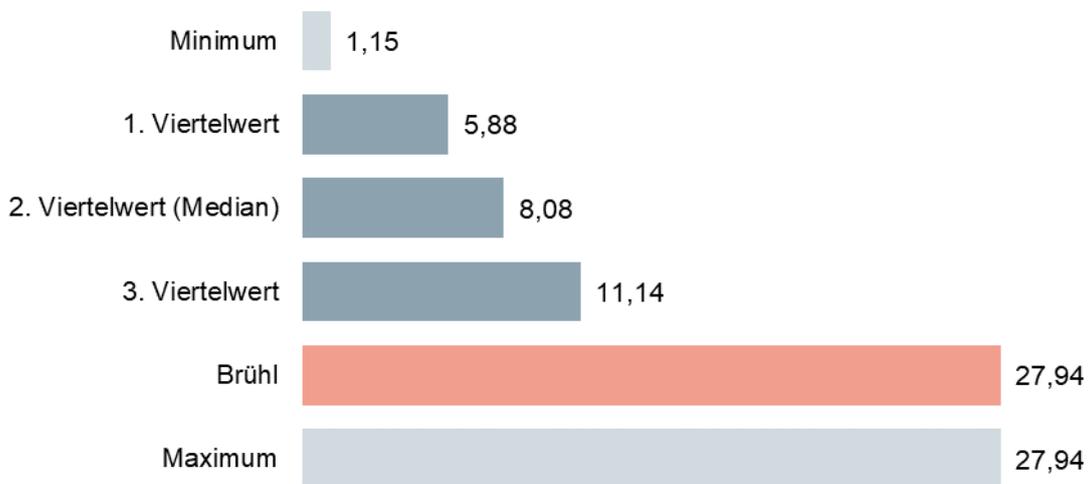
Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie eine hohe Anzahl von Nachträgen können auf Zeitdruck oder Mängel in frühen Phasen zur Vorbereitung eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere die Entwurfsplanung sowie eine sorgfältige Grundlagen- und Massenermittlung entscheidend.

Zur Analyse der vorliegenden Daten betrachten wir die Abweichungen der Jahre 2017 bis 2019 im Einzelnen. Für 2019 sind zum Prüfungszeitpunkt für einen interkommunalen Vergleich noch nicht ausreichend Maßnahmen abgerechnet. In unserer Analyse betrachten wir daher die Nachträge der Stadt Brühl in 2018.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Brühl zwölf Vergaben mit mehr als 50.000 Euro mit einem ursprünglichen Auftragswert in Höhe von 2,3 Mio. Euro getätigt. Auch hier kam es zu Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte. Die Abweichung beträgt insgesamt über 640.000 Euro, wobei der weitaus größere Teil Überschreitungen sind (über 560.000 Euro). In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Brühl damit wie folgt ein:

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit der prozentualen Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert stellt die Stadt Brühl damit im Jahr 2018 das Maximum. In der detaillierten Betrachtung fällt jedoch auf, dass im Vergleichsjahr 2018 u.a. eine Spezialtiefbaumaßnahme am Rathaus mit rund 1,4 Mio. Euro brutto abgerechnet wurde. Bei der Ausführung der Maßnahme entstanden Nachträge in Höhe von über 80.000 Euro. Die Differenz zwischen Auftrags- und Schlussrechnungssumme betrug jedoch über 500.000 Euro. Diese Maßnahme wird im Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung näher betrachtet. Ohne diese Maßnahme hätte die Abweichung im Jahr 2018 nur acht Prozent betragen. Der Wert liegt beim Median im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2017 betrug die Abweichungen der Schlussrechnungssummen vom Auftragswert über elf Prozent und über 18 Prozent im Jahr 2019. Das sind regelmäßig vergleichsweise hohe Werte.

Die zwölf Vergaben im Jahr 2018 hat die Stadt Brühl mit fast 2,8 Mio. Euro netto abgerechnet. Dabei wurden drei Nachtragsaufträge, allesamt Bauaufträge, in Höhe von fast 100.000 Euro erteilt. Dies entspricht einem Anteil an den Schlussrechnungssummen von rund 3,5 Prozent. Damit liegt die Stadt Brühl über dem Median im interkommunalen Vergleich.

Obwohl im Jahr 2018 die benannte Spezialtiefbaumaßnahme erheblichen Einfluss auf die Auswertungen hat, sind auch in den Jahren 2017 mit über 4,6 Prozent und 2019 mit 3,5 Prozent Abweichungen von den Schlussrechnungssummen aufgrund von Nachträgen zu verzeichnen. Maßgeblich dafür waren im Jahr 2017 besonders die Umgestaltung des Pausenhofs an der

Erich-Kästner-Realschule und im Jahr 2019 die Trockenbauarbeiten an der Turnhalle Heide (vgl. Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung).

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadtverwaltung durch ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung Einfluss auf eine möglichst geringe Anzahl und den Umfang der erforderlichen Leistungsänderungen nehmen, besonders bei Bauaufträgen. Liefer- und Dienstleistungsaufträge werden meist ohne große Differenzen abgerechnet. Eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung sind ein wesentlicher Ansatzpunkt, um möglichst geringe Differenzen zwischen Auftragswert und Schlussrechnungssumme bei Bauaufträgen zu erlangen und maßgeblich für die spätere reibungslose Vertragsausführung. Damit können Nachträge und damit verbundene Zeitverzögerungen weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus ist die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → **Feststellung**

In der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren sind Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten. Eine systematische Auswertung und Analyse hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.
- Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).
- Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.
- Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Brühl** werden sowohl die Leistungsverzeichnisse von den Fachämtern oder externen Büros erarbeitet als auch die Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen geprüft. Zu den Nachtragsaufträgen führt die Dienstanweisung Vergabe aus, dass insbesondere erforderliche nachträgliche Preisvereinbarungen gemäß den Regelungen der VOB/B zu behandeln und grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind.

Während Aufträge grundsätzlich ab 5.000 Euro netto vor Auftragserteilung durch die Dienststellen bzw. ab 10.000 Euro durch die ZVSt dem RPA vorzulegen sind, muss zusätzlich der

Vergabe- und Liegenschaftsausschuss über Nachträge in Kenntnis gesetzt werden, wenn der Nachtrag selbst oder die Summe von Auftrag und Nachtrag 40.000 Euro netto überschreiten.

In der Dienstanweisung fehlen Hinweise darauf, dass grundsätzlich bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchzuführen oder für die über zehn Prozent hinausgehende Unterschreitung des Mengenansatzes ein neuer Preis unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu vereinbaren ist. Dazu gehört die entsprechende Dokumentation.

Eine förmliche schriftliche Nachbeauftragung ist erforderlich, wenn die ursprünglich ausgedescribene Leistung ohne diese nicht auszuführen ist. Dafür sollten standardisierte Vorlagen des kommunalen Vergabehandbuchs oder vergleichbare Formulare genutzt werden. Eine Dienstanweisung sollte den Bediensteten helfen, Gesetzestexte besser zu verstehen und sollte nicht auf deren Beachtung hinweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und für die Prüfung, Beauftragung und Dokumentation von Nachträgen standardisierte Formulare verwenden.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Brühl bisher nicht eingerichtet. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe oder Häufigkeit von Nachträgen und beteiligten Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei den Leistungsbeschreibungen oder der Massenermittlung liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

Weitere Ausführungen zum Umgang mit Nachträgen finden sich im Kapitel 5.3.1 Organisation des Vergabewesens hinsichtlich der Dienstanweisung Vergabe und der Vergabe-/Bieterdatenbank.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Brühl sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Unternehmen. Die Dienstanweisung Vergabe sollte ergänzt werden.

## 5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Vergabewesen</b>					
F1	Das Vergabewesen der Stadt Brühl ist rechtssicher aufgestellt. Die zentrale Vergabestelle (ZVSt) wird bei Auftragsvergaben ab 10.000 Euro netto eingebunden. Es wird der Online-Vergabemarktplatz NRW genutzt, jedoch bisher keine Fachsoftware.	5	E1.1	Die ZVSt der Stadt Brühl sollte grundsätzlich auch bei Vergaben unter 10.000 Euro eingesetzt werden. Außerdem sollte sie die Aufgaben der rechnerischen Prüfung von Angeboten sowie die Erstellung des Preis spiegels übernehmen.	177
			E1.2	Die Stadt Brühl sollte prüfen, ein elektronisches Vergabemanagement-system aufzubauen und auch für Auftragsvergaben unter 10.000 Euro zu nutzen. Eine Vergabesoftware darüber hinaus würde die Vergabeverfahren bis zur Archivierung sowie im Baubereich die Baumaßnahme bis zur Abnahme und Archivierung unterstützen.	177
			E1.3	Aus Gründen der Transparenz und zum Auswerten für optimierte Leistungsbeschreibungen und Massenermittlungen sollte die Stadt Brühl eine Vergabedatenbank aufbauen. Bei beschränkten Ausschreibungen sollte die ZVSt den Bieterkreis festlegen.	179
			E1.4	Die Stadt Brühl sollte die förmliche Abnahme von Bauleistungen in einen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und ein Muster-Abnahmeprotokoll verwenden. Die Beseitigung von festgestellten Mängeln sollte auf dem Abnahmeprotokoll dokumentiert werden.	179
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Brühl (RPA) sind in einer Dienstanweisung Rechnungsprüfung klar geregelt.	8	E2	Sowohl die ZVSt als auch das RPA sollten so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können. Dazu gehören entsprechende personelle und technische Ausstattung sowie aus Sicht der gpaNRW zur Unterstützung eine marktgängige Vergabesoftware.	180

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Stadt Brühl hat umfangreiche Regelungen zur Korruptionsprävention eingeführt und eine Antikorruptionsstelle eingerichtet. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, mögliche Korruption bereits im Vorfeld zu erkennen und zu bekämpfen.	9	E3	Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung Geschenke mit weiteren Regelungen zur Korruptionsprävention in einer entsprechend lautenden Dienstanweisung zusammenführen und die Zuständigkeiten verbindlich regeln.	182
F4	Die Stadt Brühl nimmt Sponsoringleistungen im Wesentlichen für die Durchführung von kulturellen Veranstaltungen in Anspruch und schließt für die Dauer der Veranstaltung einen Vertrag. Eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring sowie eine zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen gibt es bisher nicht.	11	E4	Die Stadt Brühl sollte die Dienstanweisung Sponsoring wie vorgesehen erstellen. Die Inanspruchnahme aller Sponsoringleistungen sollte zentral erfasst werden. Dem Rat sollte jährlich ein Bericht über Spenden und in Anspruch genommene Sponsoringleistungen vorgestellt werden. Aus Gründen der Transparenz kann die Stadt den Bericht auf ihrer Internetseite veröffentlichen.	183
F5	Die Stadt Brühl hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet.	184	E5.1	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Brühl ein BIC implementiert haben. Das sollte sie zentral organisieren und ein Projektsteuerungssystem mit einem definierten Ablaufprogramm aufstellen.	185
			E5.2	Die Stadt Brühl gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. Zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen sollte ein BIC eingeführt werden und in einer Dienstanweisung Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben geregelt werden.	186
F6	Die Stadt Brühl hat größere Abweichungen vom Auftragswert als andere Kommunen. Dies gilt besonders für Bauaufträge. Das deutet darauf hin, dass ein grundsätzliches Verbesserungspotential in der Planungsphase der Baumaßnahmen besteht.	16			
F7	In der Dienstanweisung über das Vergabeverfahren sind Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten. Eine systematische Auswertung und Analyse hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	19	E7.1	Die Stadt Brühl sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren und für die Prüfung, Beauftragung und Dokumentation von Nachträgen standardisierte Formulare verwenden.	191
			E7.2	Die Stadt Brühl sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Unternehmen. Die Dienstanweisung Vergabe sollte ergänzt werden.	191

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Betrachtung der Baumaßnahmen zeigt, dass die Vergabemaßnahmen mit dem Vergabe-vermerk bis zur Zuschlagserteilung ausführlich dokumentiert sind. Die rechtlichen Vorgaben werden eingehalten. Die Überschreitungen der Auftragswerte sind jeweils begründet und waren im Vorfeld nicht planbar. Hinsichtlich der Dokumentation des Verlaufs und der Abwicklung der Baumaßnahme gibt es noch Optimierungspotenzial.				

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, 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