ERKELENZ

Echt. Ehrlich. Einzigartig.

Beschlussvorlage	Vorlage-Nr: A 10/118/2021 Status: nichtöffentlich/öffentlich AZ:
Federführend: Hauptamt	Datum: 15.11.2021 Verfasser: Amt 10 Simon Häusler

Überörtliche Prüfung der Stadt Erkelenz durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW im Zeitraum von Juli 2020 bis Februar 2021

hier: Beschlussfassung der Stellungnahme

Beratungsfolge:

Datum	Gremium
24.11.2021	Rechnungsprüfungsausschuss
02.12.2021	Haupt- und Finanzausschuss
08.12.2021	Rat der Stadt Erkelenz

Tatbestand:
Gemäß § 105 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist die überörtliche Prüfung, als Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes über die Gemeinden, Aufgabe der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW), die bei der Durchführung ihrer Aufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist.

Bei der Stadt Erkelenz führte die Gemeindeprüfungsanstalt im Zeitraum von Juli 2020 bis Februar 2021 eine überörtliche Prüfung durch. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde der Stadt Erkelenz in Form eines Prüfberichtes mitgeteilt.

Folgende Bereiche der Stadt Erkelenz wurden geprüft:

- Finanzen
- Beteiligungen
- Hilfe zur Erziehung
- Bauaufsicht
- Vergabewesen

Der Abschlussbericht wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss in seiner Sitzung am 21.06.2021 vorgelegt. In dieser Sitzung haben auch Vertreterinnen und Vertreter der GPA NRW die wesentlichen Ergebnisse des Prüfberichtes dem Ausschuss vorgestellt.

Die nach § 105 Abs. 6 GO NRW noch vorzulegende Stellungnahme des Bürgermeisters zu den Feststellungen und Empfehlungen der Gemeindeprüfungsanstalt, die den Mitgliedern des Rechnungsprüfungsausschusses auch im Vorfeld zur Verfügung gestellt worden ist, ist dieser Sitzungsvorlage als Anlage beigefügt.

Gemäß § 105 Abs. 7 GO NRW hat der Rat über die Stellungnahme in Bezug auf die

im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen zu beschließen. Das Ergebnis aus der Vorberatung im Rechnungsprüfungsausschuss kann hierbei einbezogen werden.

Beschlussentwurf (als Empfehlung an Haupt- und Finanzausschuss und Rat):
„Die als Anlage beigefügte Stellungnahme des Bürgermeisters zu den Feststellungen und Empfehlungen des Prüfberichtes (Überörtliche Prüfung der Stadt Erkelenz durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW im Zeitraum von Juli 2020 bis Februar 2021) wird beschlossen."

Finanzielle Auswirkungen:

Anlagen:
Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der Stadt Erkelenz vom 08.06.2021

Stellungnahme des Bürgermeisters zu den Feststellungen und Empfehlungen des Prüfberichtes vom 10.11.2021

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Erkelenz im Jahr 2020

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Erkelenz	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Erkelenz	9
0.2.1	Strukturelle Situation	9
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Erkelenz	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	20
0.5	Prüfungsmethodik	21
0.5.1	Kennzahlenvergleich	21
0.5.2	Strukturen	22
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	23
0.6	Prüfungsablauf	23
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1.	**Finanzen**	**31**
1.1	Managementübersicht	31
1.1.1	Haushaltssituation	31
1.1.2	Haushaltssteuerung	32
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3	Haushaltssituation	33
1.3.1	Haushaltsstatus	34
1.3.2	Ist-Ergebnisse	36
1.3.3	Plan-Ergebnisse	39
1.3.4	Eigenkapital	43
1.3.5	Schulden und Vermögen	45
1.4	Haushaltssteuerung	52
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	52
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	56

1.4.4	Fördermittelmanagement	59
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	62
2.	**Beteiligungen**	**69**
2.1	Managementübersicht	69
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	69
2.3	Beteiligungsportfolio	70
2.3.1	Beteiligungsstruktur	71
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	72
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	74
2.4	Beteiligungsmanagement	76
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	77
2.4.2	Berichtswesen	79
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	80
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	82
3.	**Hilfe zur Erziehung**	**83**
3.1	Managementübersicht	83
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
3.3	Strukturen	85
3.3.1	Strukturkennzahlen	87
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	87
3.3.3	Präventive Angebote	88
3.4	Organisation und Steuerung	89
3.4.1	Organisation	90
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	91
3.4.3	Finanzcontrolling	93
3.4.4	Fachcontrolling	94
3.5	Verfahrensstandards	95
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	95
3.5.2	Prozesskontrollen	103
3.6	Personaleinsatz	103
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	104
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	105
3.7	Leistungsgewährung	105
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	114
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	127
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
4.	**Bauaufsicht**	**133**
4.1	Managementübersicht	133
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	134

4.3	Baugenehmigung	135
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	135
4.3.2	Rechtmäßigkeit	137
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	139
4.3.4	Geschäftsprozesse	140
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	141
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	143
4.3.7	Personaleinsatz	146
4.3.8	Digitalisierung	149
4.3.9	Transparenz	150
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	152
5.	**Vergabewesen**	**156**
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	158
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	158
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	161
5.4	Sponsoring	165
5.5	Bauinvestitionscontrolling	167
5.6	Nachtragswesen	169
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	170
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	172
5.7	Maßnahmenbetrachtung	173
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	174
6.	**gpa-Kennzahlenset**	**178**
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	178
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	178
6.3	gpa-Kennzahlenset	180
	Kontakt	**187**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Erkelenz

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Erkelenz in dieser Prüfungsrunde erneut als gut. Der **Handlungsbedarf** ist gering.

Zwar plante die Stadt Erkelenz seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in 2007 durchgehend bis 2019 hohe Jahresfehlbeträge. Seit 2015 ist der Haushalt im Ergebnis jedoch ausgeglichen. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 haben sich die Ergebnisse **positiv entwickelt**. Die erzielten **Jahresergebnisse** sind durchgehend überdurchschnittlich. In den **Planjahren** 2020 bis 2023 erwartet Erkelenz erstmalig positive Jahresergebnisse. Dabei ist der Haushalt stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt vorwiegend allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, da einige wichtige Positionen stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sind.

Das **Eigenkapital** der Stadt Erkelenz hat sich im Betrachtungszeitraum positiv entwickelt. Die Eigenkapitalausstattung ist sehr gut und weit überdurchschnittlich. Die **Schulden** der Stadt Erkelenz sind im Vergleich sehr gering. Im Betrachtungszeitraum wurden diese reduziert. Liquiditätskredite sind nicht erforderlich. Die Selbstfinanzierungskraft ist sehr gut. Das **Anlagevermögen** befindet sich weitgehend in einem guten Zustand. Die Investitionsquote schwankt stark und ist teilweise gering. Die Stadt hat jedoch einen guten Überblick über ihre Vermögensgegenstände und notwendigen Investitionen.

Obwohl die Informationen zur Haushaltsplanung zeitnah vorgelegt werden, gelingt es der Stadt nicht alle Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse einzuhalten. Ein unterjähriges Controlling und Berichtswesen gibt es nicht. Es wird lediglich über die aktuelle Haushaltsentwicklung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie berichtet. Insoweit liegen ihr nur bedingt **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor.

Die Stadt Erkelenz betreibt nachhaltige **Haushaltskonsolidierung**. Die positive Haushaltsentwicklung ist in den abgeschlossenen Haushaltsjahren auf die Konsolidierung und eine gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Mit den Konsolidierungsbemühungen alleine gelingt es der Stadt künftig jedoch nicht, die steigenden Aufwendungen insbesondere im Bereich des Personals zu kompensieren. Verschlechtert sich die positive Entwicklung der Ertragslage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Der Rat der Stadt Erkelenz hat eine Grundsatzregelung für **Ermächtigungsübertragungen** getroffen. Diese Regelung soll noch einmal konkretisiert werden. Grundsätzlich werden nur Ermächtigungen im investiven Bereich übertragen. Die Stadt überträgt jedoch selbst im investiven Bereich vergleichsweise wenige Ermächtigungen ins Folgejahr.

Richtlinien oder Dienstanweisungen für die Akquirierung von **Fördermitteln** oder eine zentrale Übersicht über Förderprogramme gibt es in Erkelenz nicht. Im technischen Dezernat hat die Stadt allerdings bereits gute Strukturen geschaffen und baut diese weiter aus. In den anderen Bereichen der Verwaltung erfolgt die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung dezentral. Es fehlt an einer zentralen Erfassung aller wesentlichen Informationen aus allen Förderungen. Diese würde das Risiko von Rückforderungen reduzieren und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Die Komplexität der **Beteiligungsstruktur** der Stadt Erkelenz ist auf einem mittleren Niveau. Wirtschaftlich bedeutend für die Stadt sind primär der Städtische Abwasserbetrieb Erkelenz sowie die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz GmbH & Co. KG. Im Bereich des **Beteiligungsmanagements** ist die Stadt Erkelenz gut aufgestellt. Hervorzuheben ist die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Entscheidungsträgern in den Gremien der Beteiligungen. Dadurch erhält die Stadt zeitnah und laufend Informationen über die Beteiligungen. Die Stadt erstellt jährlich einen **Beteiligungsbericht**, um die kommunalen Entscheidungsträger über die Beteiligungen zu informieren. Darüber hinaus gibt es unterjährige Informationen in den Gremien der Beteiligungen. Die Stadt sollte jedoch sämtliche grundlegenden Daten der Beteiligungen digital vorhalten. Dadurch könnte sie noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten.

Die Stadt Erkelenz kennzeichnen überwiegend günstige soziostrukturelle Rahmenbedingungen. Lediglich der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II zeigt sich als belastender Faktor. Dennoch erzielt die Stadt Erkelenz einen **niedrigeren Fehlbetrag** bei den **Hilfen zur Erziehung** (HzE) je Einwohner“ von 0 bis unter 21 Jahren als die überwiegende Mehrheit der Vergleichskommunen. Den Fehlbetrag HzE beeinflussen in erster Linie die niedrigen **Transferaufwendungen**, die sich Im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 um rund elf Prozent auf 5,15 Mio. Euro erhöht haben. Die Stadt Erkelenz hat im landesweiten Vergleich eine erhöhte **Falldichte**. Die Aufwendungen HzE je Hilfefall sind in Erkelenz auch wegen des hohen Anteils an kostengünstigen ambulanten Hilfen landesweit mit am niedrigsten. Dazu kommen niedrige Fallaufwendungen für die stationären Hilfemaßnahmen. Daneben zählt Erkelenz zu den Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Unbegleiteten Minderjährigen Ausländern (UMA). Daher ist der Einfluss dieser Fälle auf die zuvor genannten Einflussfaktoren als relevant einzustufen.

Das Jugendamt der Stadt Erkelenz verfügt über keine schriftlich fixierte **Gesamtstrategie** für die HzE, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Erste

strategische Überlegungen durch die neue Jugendamtsleitung befinden sich noch in der Entwicklung. Obgleich das Jugendamt über ein Finanzcontrolling auf Grunddatenbasis verfügt und diese Daten zusätzlich in einen interkommunalen Vergleichsring fließen, nutzt das Finanzcontrolling diese Auswertemöglichkeiten bisher nicht. Entsprechend kommen steuerungsrelevante Kennzahlen bei den HzE nicht zum Einsatz.

Für die **Fallsteuerung** und **Prozesskontrollen** gibt es in der webbasierten **Prozessdatenbank** der Stadt Erkelenz bei den Kernprozessen zu den HzE klare Vorgaben und Arbeitshilfen. Deren Einhaltung überprüft die Leitungsebene in unregelmäßigen Abständen. Die eingesetzte **Jugendamtssoftware** bietet dazu eine geeignete Unterstützung.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Erkelenz ist in allen wesentlichen Bereichen gut aufgestellt. Baugenehmigungsverfahren werden rechtssicher und fristgerecht bearbeitet. Gleichwohl ergeben sich aus Sicht der gpaNRW an verschiedenen Stellen Optimierungsmöglichkeiten. Die **Fallzahlen** der Bauaufsicht Erkelenz haben sich dem landesweiten Trend entsprechend im Vergleich der Jahre 2018 zu 2019 rückläufig entwickelt. Dennoch befinden sich die Baugenehmigungsverfahren auf einem verhältnismäßig hohen Niveau. Die **Gesamtlaufzeiten** der einfachen Baugenehmigungsverfahren sind im interkommunalen Vergleich **sehr gut**. Die Laufzeiten der normalen Genehmigungsverfahren ließen sich straffen, beispielsweise durch die konsequente Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen.

Die für die Bildung von Kennzahlen notwendigen **Datenlage** ist bei der Stadt Erkelenz ausreichend. Aktuell dienen Kennzahlen jedoch nicht als Grundlage für die Steuerung der Bauaufsichtsbehörde, obwohl diese hilfreich sein können, um die geleistete Arbeit transparent und nachvollziehbar darzustellen. Weiterhin können Sie als Grundlage für verschiedene Entscheidungsprozesse dienen. Bei der Bauaufsichtsbehörde der Stadt Erkelenz gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Dennoch stellt sie durch die konsequente Anwendung des Vieraugenprinzips sicher, dass das **Baugenehmigungsverfahren** im Hinblick auf **Korruptionsprävention** und auf die Qualität der Entscheidungen ordnungsgemäß abläuft.

Die erledigten **Fälle je Sachbearbeiter** zeigen, dass nur etwa 25 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Wert erreichen. Dies ist ein Hinweis auf eine hohe Belastung der Sachbearbeitung. Gleichzeitig ist eine steigende Tendenz der unerledigten Fälle im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen zu erkennen.

Das **Vergabewesen** ist in der Stadt Erkelenz gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der Rechnungsprüfung sind durch die Vergabedienstanweisung der Stadt Erkelenz klar definiert und voneinander abgegrenzt. Die Beteiligungen von Bedarfsstelle, zentraler Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei allen Vergabeverfahren ab 25.000 Euro netto bietet einen **hohen Schutz** vor möglichen **Korruptionsgefahren**. Die zentrale Durchführung von Vergaben stellt sicher, dass die mitunter hochkomplexen Verfahren rechtssicher und routiniert erledigt werden können. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Erkelenz eine **Softwarelösung** finden, die die zentrale Vergabestelle, die Rechnungsprüfung und die Bedarfsstelle für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich gemeinschaftlich nutzen können. Ziel sollte die Führung einer vollumfänglichen, digitalen Vergabeakte sein.

Die Stadt Erkelenz nimmt die **Korruptionsprävention** sehr ernst und hat eine umfangreiche Anti-Korruptions-Richtlinie erlassen. Diese beinhaltet viele wichtige Informationen und konkrete Handlungsanweisungen für die Mitarbeitenden, was bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret

zu tun ist. Die Richtlinie enthält auch Regelungen zum **Sponsoring**, welche jedoch aus Sicht der gpaNRW der umfassenden Überarbeitung bedürfen. Diesbezüglich bietet sich der Erlass einer separaten Regelung an.

Das **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) der Stadt Erkelenz beschränkt sich auf die grundsätzliche Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Die Finanzabteilung ist bei Bauinvestitionen zwar beteiligt, jedoch fehlt eine vollumfängliche Maßnahmenbegleitung ab der Stunde „null“ eines Projektes und entsprechende verbindliche Regelungen hierzu. Als Ergebnis der Betrachtung einzelner Baumaßnahmen sowie unter Berücksichtigung der gemeldeten **Nachträge** bei Baumaßnahmen wird insbesondere deutlich, dass die Stadt Erkelenz der Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen sollte.

0.2 Ausgangslage der Stadt Erkelenz

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Erkelenz 2020

Die Stadt Erkelenz ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Heinsberg mit 47 Ortsteilen in neun Stadtbezirken, in denen 43.392 Einwohner/ 45.893 Einwohner (Stand 31. Dezember 2017, IT.NRW / Stand 31.12.2019 Eigenstatistik) leben. Das Stadtgebiet umfasst eine Gesamtfläche von rund 117 qkm. Wie auch in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 festgestellt, wird die Stadt in der Prognose den negativen Bevölkerungstrend fortsetzen. Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich auch weiterhin aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Mit einem unterdurchschnittlichen Jugendquotienten[2] von

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

[2] Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

30,8 Prozent und einem unterdurchschnittlichen Altenquotienten[3] von 35,6 Prozent haben sich die Rahmenbedingungen hier für die Stadt Erkelenz in den letzten Jahren nicht verändert. Insoweit bleiben Aufgabenspektrum und Anforderungen dieselben, die im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2014 thematisiert worden sind. Da sich die Stadt seit Jahren mit der Bevölkerungsentwicklung und der Bevölkerungsstruktur beschäftigt, verweisen wir auch hier auf den Vorbericht zur letzten Prüfung.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Erkelenz, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist vergleichsweise gering. Die SGB II-Quote beträgt 6,7 Prozent und liegt damit deutlich unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent. Dieses begünstigende Strukturmerkmal wirkt sich auch positiv auf die Kaufkraft[4] je Einwohner aus; mit 24.231 Euro liegt sie nunmehr – im Gegensatz zur Zeit der vorherigen Prüfung – oberhalb des Mittelwerts, der im Jahr 2018 24.087 Euro beträgt. Die Einzelhandelszentralität[5] 2020 liegt allerdings lediglich bei 82,6 Prozent und stellt damit den viertniedrigsten Wert im Kreisgebiet dar. Eine geringere Zentralität als 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft ab- als zufließt; hierbei zeigt sich die Nähe zu großen Einzelhandelsangeboten der Nachbarstädte sowie die Nähe zum Oberzentrum Mönchengladbach weiterhin belastend.

Diese Lage sowie die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen im Stadtgebiet beeinflussen auch die Beschäftigung von Erwerbstätigen. Nach den Daten von IT.NRW übertrifft die Anzahl der täglichen Auspendler die Zahl der Einpendler um mehr als 3.100. Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem beträgt in Erkelenz 58.105 Euro und ist damit – wie auch schon zum Zeitpunkt der letzten Prüfung – deutlich unterdurchschnittlich (Mittelwert 67.455 Euro).

Eine negative Entwicklung gegenüber der Prüfung 2014 zeigt sich bei den Deckungsmitteln[6], die einen Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune darstellen. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 liegt bei 1.319 Euro je Einwohner und damit im Gegensatz zu den Betrachtungen in 2014 nun deutlich unterhalb des Mittelwertes der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro). Gegenüber dem Aufkommen der Jahre 2008 bis 2011 von durchschnittlich 1.146 Euro bedeutet dies zwar eine Steigerung um rd. 170 Euro, dennoch eine wesentliche Veränderung in der Positionierung zum Durchschnitt. Ob und inwieweit Erkelenz dennoch in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert hat, greift die gpaNRW im Teilbericht Finanzen eingehender – insbesondere unter Risikogesichtspunkten – auf.

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

[4] Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

[5] Quelle: https://www.aachen.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/605124/ce3924a64afab37b1b4f6ee5c59691ca/mb-research-komplett-data.pdf

[6] arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuern, Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

Eine zentrale Sammlung und Aufbereitung der ausgesprochenen Feststellungen sowie Empfehlungen gab/gibt es in Erkelenz nicht. Gleichwohl haben sich nach Auskunft der Verwaltungsleitung die Fachbereiche intensiv mit den Feststellungen und Empfehlungen auseinandergesetzt. Einige davon wurden aufgegriffen und umgesetzt, andere wurden diskutiert und verworfen oder aber waren nach dem politischen Willensbildungsprozess nicht umsetzbar.

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

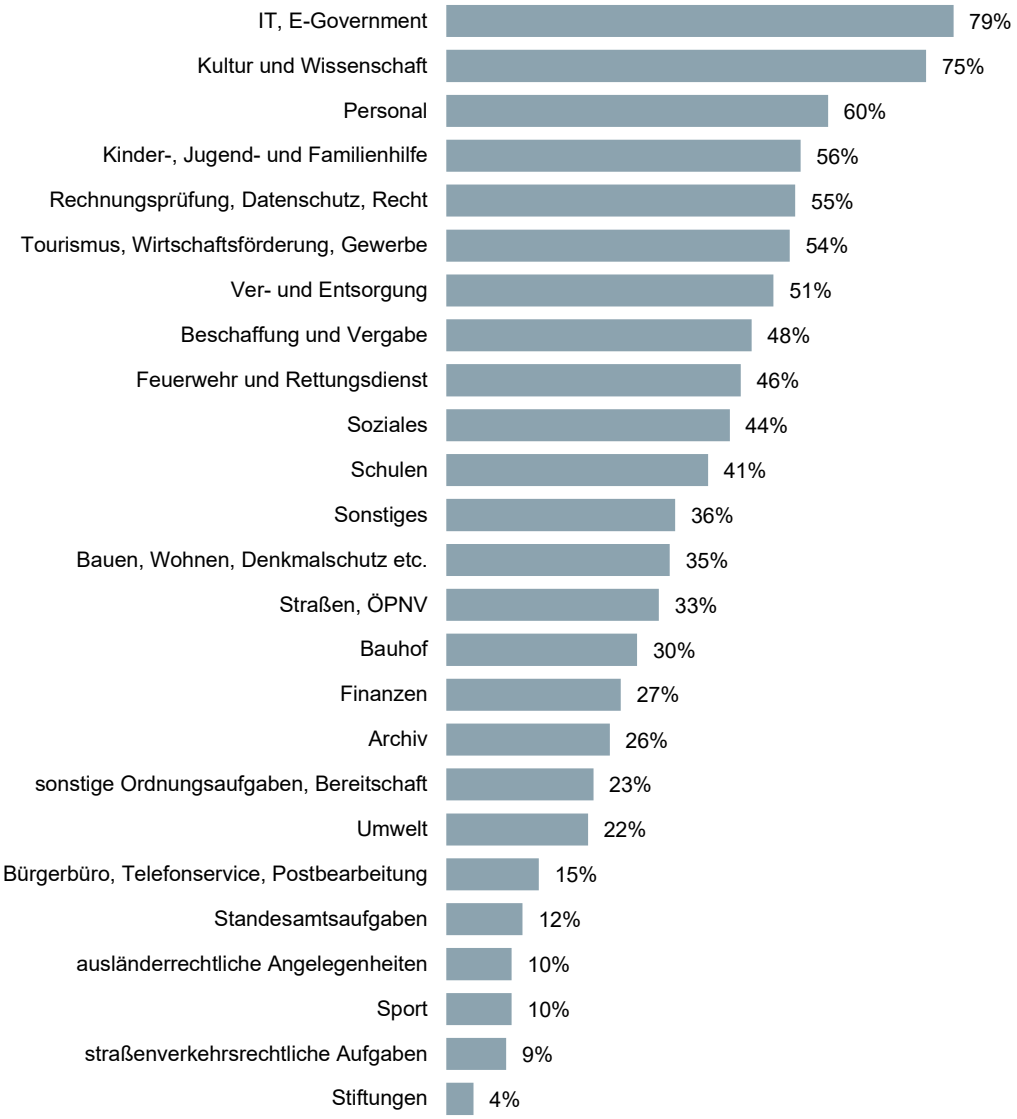
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 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



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

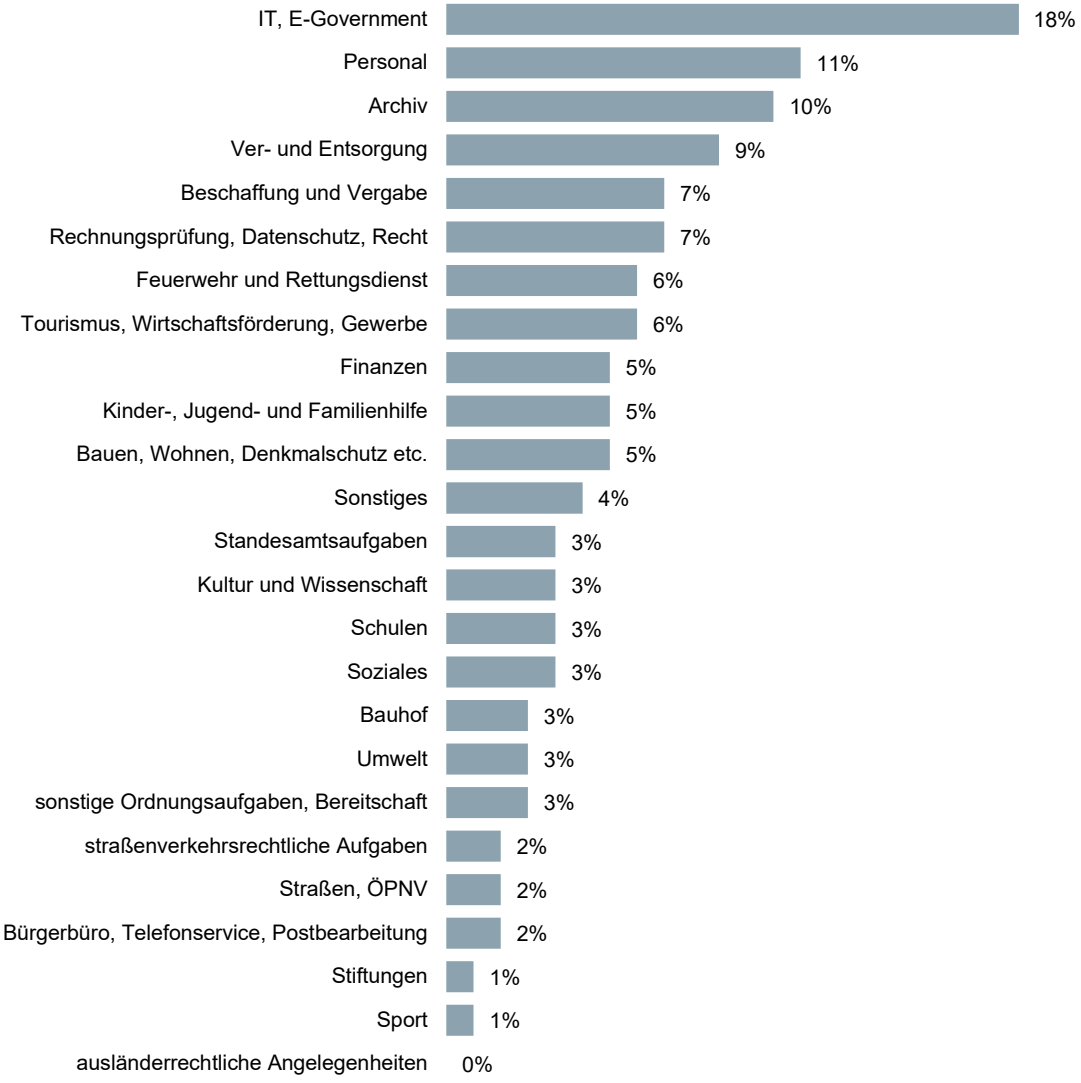
Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (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 Heraus-

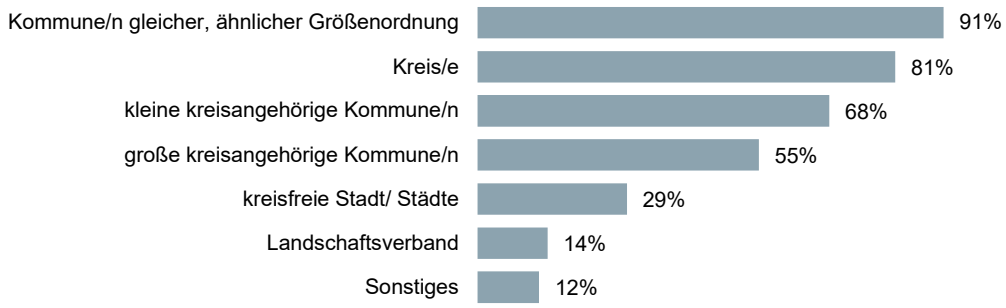
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen 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 Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

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

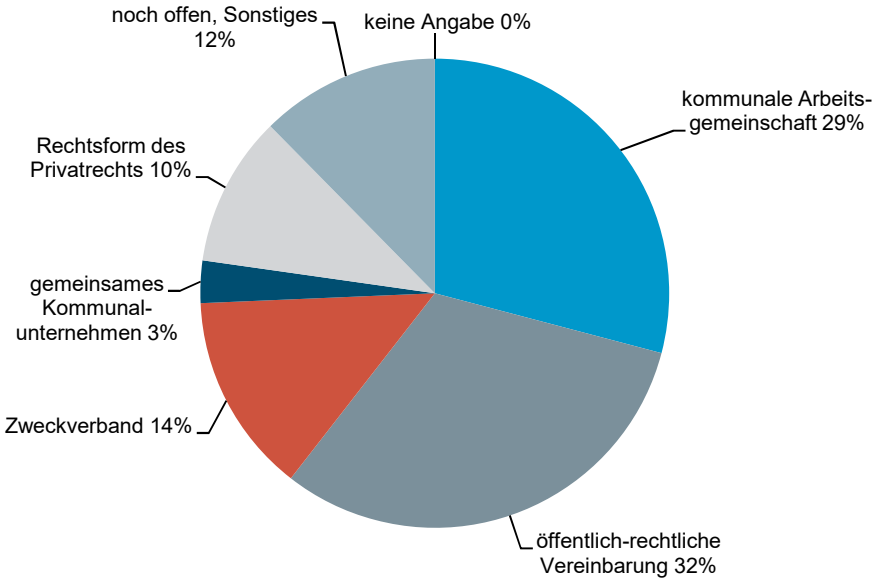


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

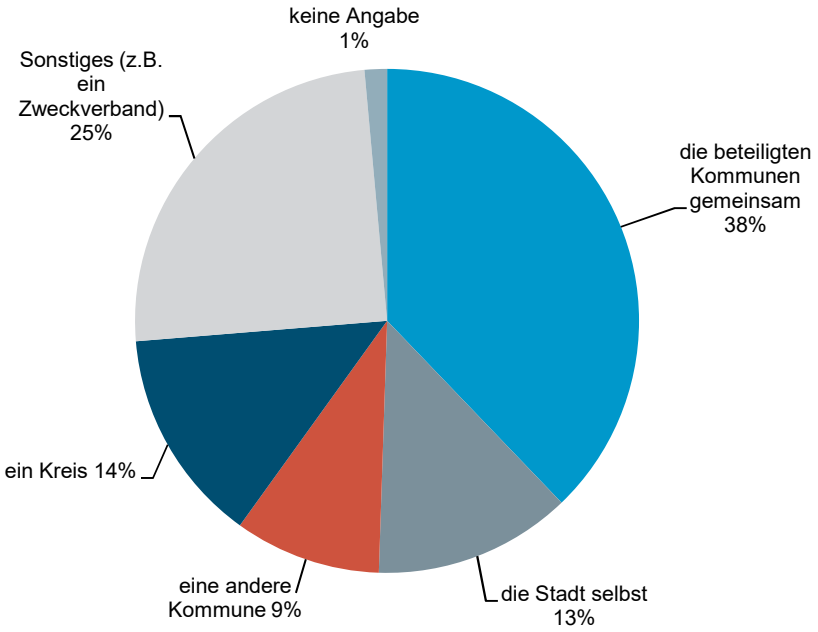


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. 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

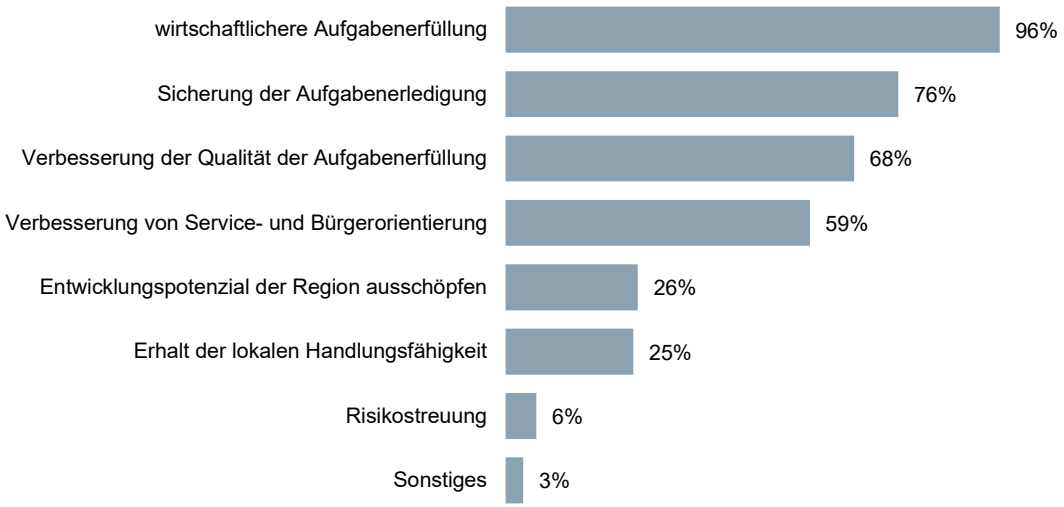


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel 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.

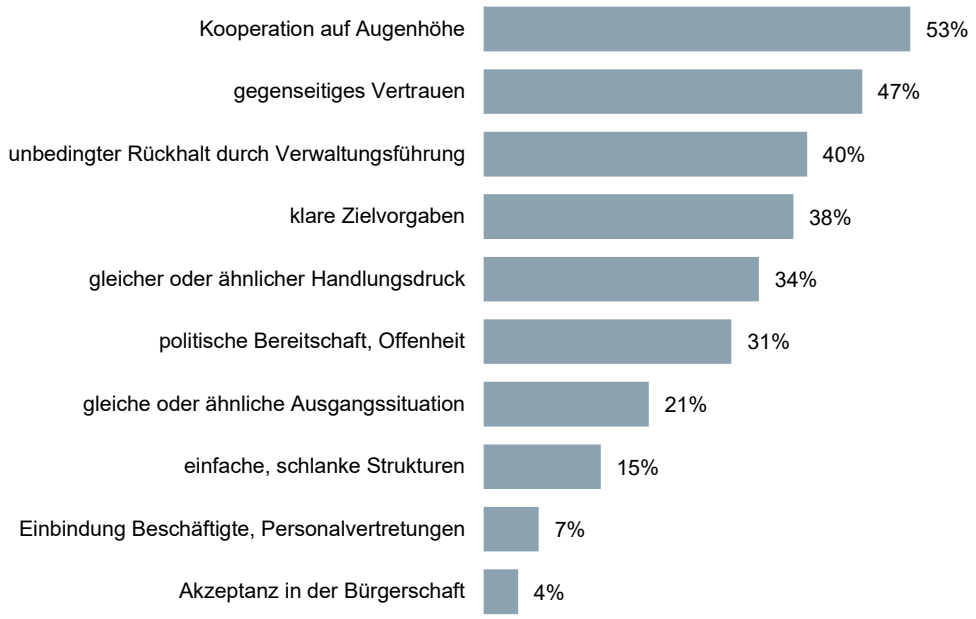
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



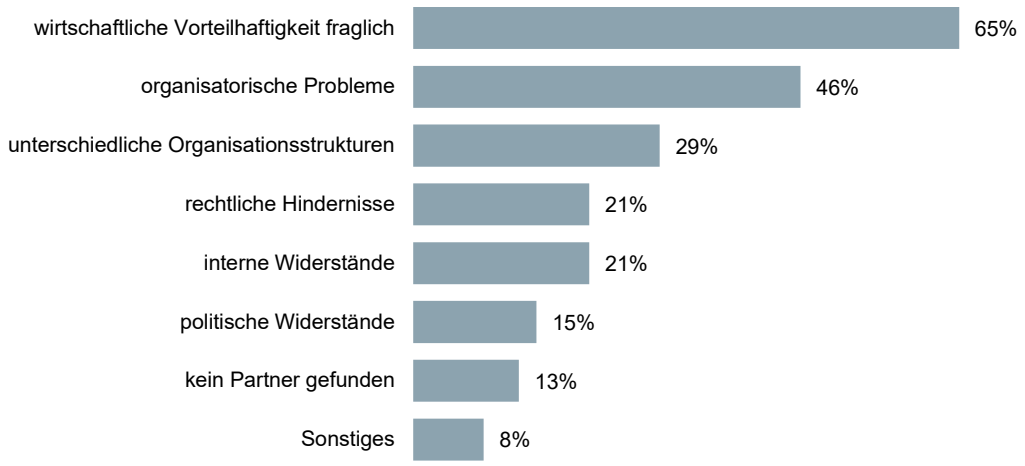
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Erkelenz

Die Stadt Erkelenz arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit weiteren kreisangehörigen Kommunen und dem Kreis Heinsberg zusammen. Insgesamt bestehen acht interkommunale Kooperationen. Die Stadt deckt damit Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden. So ist sie wie viele andere Kommunen in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Umwelt sowie im Straßenbereich/ÖPNV engagiert. Zudem ist sie Teil der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Heinsberg und betätigt sich hierüber ebenfalls auf den Themenfeldern Tourismus, Breitbandausbau und Stadtmarketing.

Erkelenz beurteilt sämtliche interkommunalen Kooperationen positiv. Hierzu zählen neben den zuvor genannten insbesondere das Bürger-Service-Portal und der Zweckverband Garzweiler. Gerade im Zweckverband sieht Erkelenz die Möglichkeit neben der reinen Interessensvertretungsfunktion auch aktiv und gestalterisch den Restrukturierungsprozess zu begleiten. So werden beispielsweise gebündelt Fördermittel akquiriert.

Schwierigkeiten mit der Realisierung von IKZ-Projekten benennt die Stadt ebenso klar. So sieht sie durchaus Regelungs-/Auslegungslücken im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW). Diese führen dazu, dass Rahmenbedingungen nicht eindeutig klar und Akteuren nicht immer die rechtlichen Notwendigkeiten bewusst seien. Daneben werde eher in informellen Strukturen gedacht, die Transformation von Gedanken in schriftliche Regelwerke gelinge mitunter nicht.

Die Stadt Erkelenz begrüßt die neue IKZ-Förderrichtlinie. Allerdings wünscht man sich in Erkelenz eine intensivere Unterstützung bei der Initiierung von IKZ durch den Richtliniengeber. So kann man sich durchaus „Berater vom Land“ vorstellen, die den Prozess nicht nur (theoretisch) benennen/beschreiben, sondern auch moderieren und in der Umsetzung begleiten.

Die gpaNRW beurteilt es positiv, dass die Kooperationen wenn auch nicht standardisiert/institutionalisiert so zumindest jedoch regelmäßig auf ihren weiteren Erfolg hin überprüft werden. Daneben werden anlassbezogen neue Themenfelder und Möglichkeiten diskutiert.

Perspektivisch sieht die Stadt für sich weitere Handlungsfelder. Ausbaufähig ist (weiterhin) das Thema Digitalisierung. Daneben werden Themen wie Strukturwandel, Nachhaltigkeit und regionale Wertschöpfung gedacht. Konkret geplant sind Projekte zu den Themen Mobilität und Klima.

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-Kennzahlenset:

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[7]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

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

einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Erkelenz wurde von Juli 2020 bis Februar 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Erkelenz das Jahr 2019. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2018 vorgenommen. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2019.

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	Thorsten Mindel
Finanzen	Benjamin Traut
Beteiligungen	Florian Kapp
Hilfe zur Erziehung	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Tobias Fuß
Vergabewesen	Tobias Fuß

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

Daneben haben wir mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes die Themen aus dem jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

Eine Vorstellung der Ergebnisse erfolgt in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Erkelenz am 21. Juni 2021.

Herne, den 08. Juni 2021

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Thorsten Mindel
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Ein Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt liegen nur begrenzt Informationen zur unterjährigen strategischen Steuerung der Kommune vor.	E1	Die Stadt sollte weiterhin das Ziel verfolgen ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen mit Prognosen zur Haushaltsentwicklung zu etablieren. So können Entscheidungsträger Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen. Zudem würde ein solches Vorgehen einen personenunabhängigen Wissensstand fördern.
F2	Die Stadt Erkelenz hat nachhaltige Haushaltskonsolidierung betrieben. Der künftige Haushaltsausgleich kann allerdings nur aufgrund der positiven Entwicklung kaum beeinflussbarer Positionen dargestellt werden.	E2	Die Stadt Erkelenz sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Verschlechtert sich die angenommene positive Entwicklung der Ertragslage, müssen Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Haushaltskonsolidierung sollte nicht nur auf schwankungsanfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein.
F3	Die Stadt Erkelenz hat eine Grundsatzregelung für die Übertragung von Ermächtigungen getroffen. Die Stadt beabsichtigt diese Regelung zu konkretisieren und festzuschreiben.	E3	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkretisieren. Die Regelungen sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.
F4.1	Ein einheitliches Vorgehen zur Akquirierung von Fördermitteln gibt es nicht. Richtlinien oder Dienstanweisungen hat die Stadt nicht erstellt. Erkelenz hat jedoch den Prozess des Fördermanagements im technischen Dezernat sehr gut visualisiert und konkretisiert.		
F4.1	Die Stadt Erkelenz verfügt über ein Fördermanagement im technischen Bereich. Gesamtstädtische Vorgaben für die Bewirtschaftung von Fördermitteln gibt es jedoch bisher nicht.	E4	Die Stadt Erkelenz sollte gesamtstädtische Vorgaben für die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln festlegen. Die Ausweitung vorhandener Strukturen sowie die Erarbeitung von Richtlinien oder Dienstanweisungen würden die Fördermittelakquise zusätzlich unterstützen. Zudem würden diese die ordnungsgemäße Abwicklung entsprechend der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht.	E5	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Erkelenz ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Erkelenz sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Der Vollständigkeit halber sollte der Gesellschaftsvertrag der Kultur GmbH der Stadt Erkelenz auch im Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften vorliegen.
F2	Der Städtische Abwasserbetrieb der Stadt Erkelenz erstellt keine nach § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW geforderten vierteljährlichen Zwischenberichte. Zukünftig ist diese Vorgabe umzusetzen.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Trotz guter EDV-Unterstützung arbeitet der ASD in Erkelenz mit Papierakten, was zu Doppelarbeiten führt.	E1	Der ASD sollte mit Blick auf die eingesetzte Jugendamtssoftware zeitnah auf die elektronische Aktenführung umstellen, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Jedoch sollte der Rechtsverkehr mit den Familiengerichten darunter nicht leiden.
F2	Bei der WiJu bearbeitet die Stadt Erkelenz weniger Fälle als die Mehrzahl der Vergleichs-kommunen. Der gpa-Personalrichtwert wird deutlich unterschritten.	E2	Die Stadt Erkelenz sollte den Personaleinsatz in der WiJu überprüfen. Dazu sollte sie eine fortschreibbare Personalbedarfsberechnung durchführen.
F3	Die Stadt Erkelenz verfügt bei der Eingliederungshilfe über strukturierte Prozesse. Entsprechend sind die Aufwendungen für die Fälle der Eingliederungshilfe niedrig. Die Einbringung einer Poollösung bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zur Kostenreduzierung, wird von der gpaNRW positiv gesehen. Dennoch fällt der Fallanstieg im landesweiten Vergleich hoch aus, was sich an der Falldichte zeigt. Diese ist bei der überwiegenden Mehrheit der Vergleichskommunen niedriger.	E3	Die Stadt Erkelenz sollte die Zugangssteuerung bei der Eingliederungshilfe überprüfen. Beim geplanten weiteren Ausbau der Poollösung für Schulbegleitungen/Integrationshelfer, sollte die Stadt Erkelenz den Wirtschaftlichkeitsaspekt beachten.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Stadt Erkelenz sollte den Kostendeckungsgrad der Baugenehmigungsgebühren ermitteln und als Kennzahl fortschreiben.
		E0.2	Die Stadt Erkelenz sollte Gebührentatbestände nutzen und auch bei der Rücknahme von Baugesuchen Gebühren festsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
F1	In der Stadt Erkelenz findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor der Antragsstellung statt.	E1	Die Stadt Erkelenz sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.
F2	Die Stadt Erkelenz nutzt die Papierakte als führendes Medium im Baugenehmigungsverfahren. Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche hat sie bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich geregelt.	E2.1	Die Stadt Erkelenz sollte sachliche Entscheidungskriterien zur Lenkung von Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren festlegen.
		E2.2	Die Stadt Erkelenz sollte verbindliche Regelungen erlassen, so dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Dies dient der klaren Ablauforganisation und gibt der Sachbearbeitung Sicherheit in der täglichen Arbeit.
F3	Werden seitens der Bauordnung nachgeforderte Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht, nimmt die Stadt Erkelenz Kontakt mit dem Bauwilligen auf und wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht unmittelbar an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerorientiertes Handeln dar, führt jedoch letztlich zu Verzögerungen im Verfahren.	E3	Die Stadt Erkelenz sollte die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW konsequent anwenden.
F4	Die Stadt Erkelenz führt das Beteiligungsverfahren nach wie vor in Papierform durch und lässt Synergien, die ein digitales Beteiligungsverfahren mit sich bringen würde, ungenutzt.	E4.1	Die Stadt Erkelenz sollte das Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren zu minimieren.
		E4.2	Die Stadt Erkelenz sollte die Statistikdaten verlässlich erheben und pflegen.
		E4.3	Die Stadt Erkelenz sollte durch konsequente Fristsetzung und Anwendung der Rücknahmefiktion die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren reduzieren.
		E4.4	Die Stadt Erkelenz sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren.
		E4.5	Die Stadt Erkelenz sollte den Zeitaufwand für die Bauberatung statistisch erfassen, um den gestiegenen Aufwand, der nicht durch Fallzahlen erkennbar ist, deutlich zu machen.
F5	Die Stadt Erkelenz bearbeitet Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog und nutzt mögliche Vorteile, die sich aus der Digitalisierung ergeben können, aktuell nicht.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Erkelenz legt keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes unter Zuhilfenahme von Kennzahlen statt.	E6	Die Stadt Erkelenz sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Zuge dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
		E0.1	Für den Vergabebereich sollte die Stadt Erkelenz eine Software einsetzen, die es ermöglicht eine vollständige digitale, manipulationssichere Vergabeakte zu führen.
F1	Bisher hat die Stadt Erkelenz noch keine umfassende Schwachstellenanalyse zur Korruption in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt.	E1.1	Die Stadt Erkelenz sollte im Hinblick auf Korruptionsgefahren eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen und diese regelmäßig wiederholen. Weiterhin sollte sie Regelungen erlassen, wann und wie die Beschäftigten zum Thema Korruption zu sensibilisieren sind.
		E1.2	Die Stadt Erkelenz sollte ihre Mitarbeitenden regelmäßig, etwa jährlich, im Hinblick auf Korruptionsgefahren schulen und sensibilisieren.
		E1.3	Die Stadt Erkelenz sollte konkrete Regelungen zur Annahme von Geschenken, Vergünstigungen und Belohnungen erlassen.
F2	Die Stadt Erkelenz kommt aktuell ihrer Verpflichtung im Sinne von § 16 KorruptionsbG nicht vollumfänglich nach.	E2	Die Stadt Erkelenz sollte ihre Veröffentlichungspraxis überarbeiten und den gesetzlichen Vorgaben anpassen.
F3	Sponsoring nimmt in der Stadt Erkelenz nur eine untergeordnete Rolle ein. Regelungen zum Sponsoring sind in der Vergabedienstanweisung Antikorruptionsrichtlinie enthalten. Diese bedürfen jedoch der Ergänzung bzw. Überarbeitung.		
F4	Bislang wird die Kämmerei der Stadt Erkelenz in das Themenfeld Sponsoring nicht eingebunden.	E4.1	Die Stadt Erkelenz sollte grundsätzliche und verbindliche Strukturen und Vorgaben zum Sponsoring im Form einer Dienstanweisung schaffen, die insbesondere unter Berücksichtigung der Transparenz das Themenfeld abschließend regelt.
		E4.2	Sämtliche Sponsorenleistungen sollten im Hinblick auf etwaige steuerrechtliche sowie haushaltsrechtliche Fragen zuvor mit der Kämmerei abgestimmt werden.
F5	Die Stadt Erkelenz verfügt über kein formelles Bauinvestitionscontrolling, welches bereits ab dem Zeitpunkt der Planung einer Maßnahme einsetzt.		
F6	Die Bedarfsfeststellung ist bei einigen Baumaßnahmen mangelhaft, da Nachträge erforderlich wurden, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind und somit deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen haben.	E6	Die Stadt Erkelenz sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben durch eine Dienstanweisung regeln.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Bei denen von der gpaNRW betrachteten Baumaßnahmen der Stadt Erkelenz, die in den Jahren 2018 und 2019 schlussgerechnet wurden, kommt es häufig zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechnete Leistung einen spürbaren Einfluss.	E7	Die Stadt Erkelenz sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen eingeplant werden.
F8	Die bestehenden Regelungen zum Nachtragswesen sind gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln. Allerdings verfügt die Stadt Erkelenz über kein systematisches Nachtragsmanagement. Sie wertet Nachträge nicht nach Ursache und Höhe aus.	E8.1	Die Stadt Erkelenz sollte Regelungen zur systematischen Auswertung von Nachträgen und deren Gründe einführen und in der Dienstanweisung aufnehmen.
		E8.2	Die Stadt Erkelenz sollte die Geringfügigkeitsregelung im Hinblick auf Nachträge konkretisieren und auch eine Summe festlegen, ab der Nachträge nicht mehr als geringfügig gelten.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F9	Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Mängel in der Dokumentation auf. Die zur Betrachtung vorgelegten Vergabeakten sind nicht durchgängig nachzuvollziehen und lückenhaft. Weiterhin hat die gpaNRW bei drei beschränkten Ausschreibungen wurden mehrere Verstöße gegen gesetzliche und interne Regelungen, etwa rund um die Veröffentlichungspflichten zur Binnenmarktrelevanz, zur Ex-Post-Veröffentlichung und zur Gewichtung von Wertungskriterien, festgestellt.	E9	Die Stadt Erkelenz sollte ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten nachkommen.
F10	Bei der Nachtragsabwicklung hat die Stadt Erkelenz gegen Ziffer 7 der Vergabedienstanweisung (Vertragsänderungen, Nachträge) verstoßen.	E10	Die Vergabeakte sollte stets lückenlos und nachvollziehbar geführt werden. Weiterhin sollten die Vorgaben aus der Vergabedienstanweisung auch im Hinblick auf die Abwicklung von Nachträgen eingehalten werden.
F11	Die verpflichtende Ex-Post-Veröffentlichung hat die Stadt Erkelenz nicht durchgeführt.		
F12	Die Stadt Erkelenz hat entgegen ihrer internen Vergabebestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen keine Angebotsauswertung unter Berücksichtigung der benannten Wertungskriterien vorgenommen. Sie hat lediglich den Preis als einziges Wertungskriterium berücksichtigt.	E12	Sofern Wertungskriterien festgelegt wurden, sollten diese gemäß der vorgesehenen Gewichtung bewertet werden.
F13	Ursache für Mehrkosten von rund 18.591 Euro brutto sind in der Vergabeakte nicht dokumentiert und können somit nicht nachvollzogen werden.	E13	Sofern die Stadt Erkelenz mehr als ein Wertungskriterium festlegt, ist auch die Gewichtung des einzelnen Kriteriums zu beziffern.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Die bei der Ausschreibung angegebenen Wertungskriterien blieben ohne Berücksichtigung, da lediglich der Preis als einziges Wertungskriterium gewertet wurde.		
F15	Die zwingend vorgesehene Einholung von einer Negativauskunft aus dem Vergaberegister des Landes sowie die Einholung eines Gewerbezentralregisterauszuges ist unterblieben.	E15	Die Stadt Erkelenz sollte auch die formellen Schritte im Vergabeverfahren verlässlich einhalten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Erkelenz 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 unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Erkelenz plante seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) 2007 durchgehend bis 2019 hohe Jahresfehlbeträge. Seit 2015 ist der Haushalt im Ergebnis jedoch ausgeglichen. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 haben sich die Ergebnisse **positiv entwickelt**. Dies ist auf eine deutliche Verbesserung der Ertragslage insbesondere bei den Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. Die erzielten Jahresergebnisse sind durchgehend überdurchschnittlich.

In den **Planjahren** 2020 bis 2023 erwartet Erkelenz erstmalig positive Jahresergebnisse. Damit unterliegt die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die gpaNRW sieht in der Planung Chancen und Risiken. Der Haushalt ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt vorwiegend allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Das **Eigenkapital** der Stadt Erkelenz hat sich im Betrachtungszeitraum positiv entwickelt. Die Eigenkapitalausstattung ist sehr gut und weit überdurchschnittlich.

Die **Schulden** der Stadt Erkelenz sind im Vergleich sehr gering. Im Betrachtungszeitraum wurden diese reduziert. Liquiditätskredite sind nicht erforderlich. Die Selbstfinanzierungskraft ist sehr gut. Das **Anlagevermögen** befindet sich weitgehend in einem guten Zustand. Die Investitionsquote schwankt stark und ist teilweise gering. Die Stadt hat jedoch einen guten Überblick über ihre Vermögensgegenstände und notwendigen Investitionen.

Insgesamt bewertet die gpaNRW die Haushaltssituation der Stadt Erkelenz in dieser Prüfungsrunde wieder als gut. Der **Handlungsbedarf** ist gering.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abschließend abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Erkelenz sein werden. Die Stadt ist zuletzt davon ausgegangen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Nach letzter vorliegender Einschätzung ist zunächst mit einem deutlichen Einbruch bei einigen großen Ertragspositionen zu rechnen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Erkelenz liegen nur bedingt **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Es gelingt der Stadt nicht alle Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse einzuhalten. Dennoch werden die Informationen zur Haushaltsplanung zeitnah vorgelegt. Ein unterjähriges Controlling und Berichtswesen gibt es nicht. Es wird lediglich über die aktuelle Haushaltsentwicklung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie berichtet.

Die Stadt Erkelenz betreibt nachhaltige **Haushaltskonsolidierung**. Die positive Haushaltsentwicklung ist in den abgeschlossenen Haushaltsjahren auf die Konsolidierung und eine gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Mit den Konsolidierungsbemühungen alleine gelingt es der Stadt künftig jedoch nicht, die steigenden Aufwendungen insbesondere im Bereich des Personals zu kompensieren. Verschlechtert sich die positive Entwicklung der Ertragslage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Der Rat der Stadt Erkelenz hat eine Grundsatzregelung für **Ermächtigungsübertragungen** getroffen. Diese Regelung soll noch einmal konkretisiert werden. Grundsätzlich werden nur Ermächtigungen im investiven Bereich übertragen. Die Stadt überträgt jedoch selbst im investiven Bereich vergleichsweise wenige Ermächtigungen ins Folgejahr.

Richtlinien oder Dienstanweisungen für die Akquirierung von **Fördermitteln** gibt es in Erkelenz nicht. Eine zentrale Übersicht über Förderprogramme gibt es ebenfalls nicht. Im technischen Dezernat hat die Stadt allerdings bereits gute Strukturen geschaffen und baut diese weiter aus. Die Zuständigkeiten und der Ablauf sind in einem Prozess festgehalten, der die Fördermittelakquise unterstützt. Der überwiegende Teil der Fördermittel wird in diesem Bereich akquiriert. In den anderen Bereichen der Verwaltung erfolgt die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung dezentral. Es fehlt an einer zentralen Erfassung aller wesentlichen Informationen aus allen Förderungen. Diese würde das Risiko von Rückforderungen reduzieren und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Erkelenz sollte grundlegende und gesamtstädtische strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln sowie deren Akquise festlegen. Hierbei kann sie auf die Erfahrungen aus dem Bereich des technischen Dezernates zurückgreifen. Die kommunalen Entscheidungsträgerinnen sowie -träger sollten zudem regelmäßig durch ein Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht abschließend 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 Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt. Zum Ende der Prüfung ging die Stadt Erkelenz bereits von einem deutlichen Einbruch der Steuererträge aus.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Erkelenz 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2020	bekannt gemacht			HPl

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Die Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor. Ab 2019 ist die Stadt nach neuer Rechtslage nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet. Das Vergleichsjahr ist grundsätzlich 2019. Bei den Gesamtkennzahlen und Kennzahlen, bei denen nicht ausreichend Vergleichswerte vorliegen wird auf das Jahr 2018 zurückgegriffen.

1.3.1 Haushaltsstatus

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

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

Haushaltsstatus Erkelenz 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt			X	X	X	X	X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X						

Ab 2015 gelingt es der **Stadt Erkelenz** die Haushalte mit einem Jahresüberschuss abzuschließen. Für 2020 plant Erkelenz erstmalig einen Jahresüberschuss ein. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen Erkelenz 2013 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-581	-418	79	670	3.884	6.627	3.648
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.892	10.474	10.553	11.223	15.107	21.733	25.381
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	190.277	189.407	189.389	189.469	189.259	189.242	189.155
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-581	-418	79	670	3.884	6.627	3.648
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.712	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-259	-871	-18	-109	-20	-18	-86
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-7.823	0	0	189	-189	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerungen						
Fehlbetragsquote in Prozent	0,3	0,2	positive Jahresergebnisse				

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Erkelenz 2020 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	435	1.122	486	1.381
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	25.730	26.852	27.338	28.719
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	189.155	189.155	189.155	189.155
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	349	1.122	486	1.381

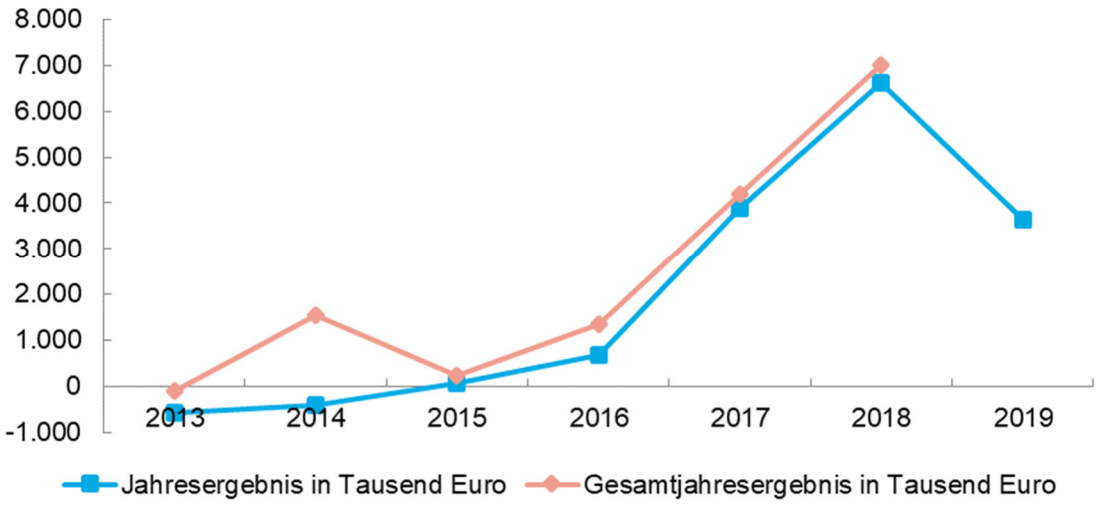
Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerungen			
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Jahresergebnisse			

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Bei den Jahresergebnissen ist eine positive Entwicklung zu erkennen. Der Haushalt 2019 ist strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019

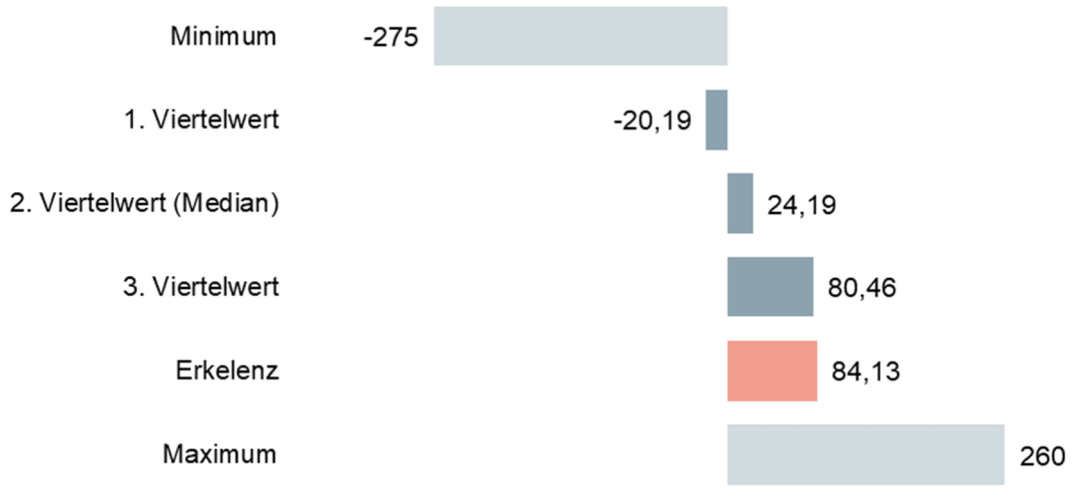


Die Jahresergebnisse der **Stadt Erkelenz** unterliegen seit der Einführung des NKF 2007 starken Schwankungen. Nach zunächst sehr positiven Ergebnissen musste 2010 das erste Defizit ausgewiesen werden. 2011 folgte mit einem Jahresfehlbetrag von 5,6 Mio. Euro das aktuell größte Defizit. Seit diesem Jahr konnte Erkelenz jedoch bis 2018 eine kontinuierliche Verbesserung der Ergebnisse erzielen.

Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 wird eine Verbesserung der Jahresergebnisse ersichtlich. Diese ist vor allem eine deutliche Verbesserung der Ertragslage zurückzuführen. Insbesondere die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern haben sich sehr positiv entwickelt. Trotz vergleichsweise geringer allgemeiner Deckungsmittel liegt der durchschnittliche Jahresüberschuss bei zwei Mio. Euro. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln zählen die Realsteuern, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, sonstigen Steuern und Abgaben, Ausgleichsleistungen, Schlüsselzuweisungen, Konsolidierungshilfen sowie allgemeinen Umlagen. 2018 wurde mit 6,6 Mio. Euro das beste Ergebnis seit der Einführung des NKF erzielt. 2019 fällt das Ergebnis erstmalig wieder schlechter als im Vorjahr aus. Bei stabiler Ertragslage, trotz Verschiebungen bei den Ertragspositionen, sind die Aufwendungen 2019 deutlich angestiegen. Neben Grundsätzlich steigenden Personal- und Versorgungsaufwendungen ist eine deutliche Steigerung der Zuführung zu den Instandhaltungsrückstellungen und den bilanziellen Abschreibungen zu verzeichnen.

Ab 2019 ist die Stadt Erkelenz nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet. Dargestellt werden in der Grafik daher nur die Gesamtabschlüsse bis 2018. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören drei Beteiligungsgesellschaften und eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Dies sind die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH, die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG und die Kultur GmbH der Stadt Erkelenz sowie die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Städtischer Abwasserbetrieb. Im Zeitraum 2013 bis 2018 fallen die Gesamtabschlüsse ausgenommen 2013 besser aus, als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Im Durchschnitt liegt die Verbesserung jährlich bei 0,7 Mio. Euro. Die Beteiligungen tragen insgesamt zur Haushaltsentlastung bei.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Trotz der rückläufigen Entwicklung des Jahresergebnisses 2019 ist das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Im gesamten Betrachtungszeitraum waren die Ergebnisse der Stadt Erkelenz überdurchschnittlich. 2014, 2018 und 2019 gehörte Erkelenz sogar zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem besten Jahresergebnis je Einwohner.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage „Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Erkelenz in Tausend Euro 2015 bis 2019“ dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Erkelenz	
Jahresergebnis	3.648
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	30.698
Bereinigungen Sondereffekte[8]	965
= bereinigtes Jahresergebnis	**-28.015**
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	28.533
= strukturelles Ergebnis	**518**

Der Haushalt der Stadt Erkelenz ist auch strukturell ausgeglichen. Das strukturelle Ergebnis 2019 fällt jedoch mit einem Jahresüberschuss von 0,5 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist im Wesentlichen auf den bereits angesprochenen Anstieg der Anteile aus den Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. 2019 sind die Anteile weit überdurchschnittlich. Demgegenüber stehen allerdings unterdurchschnittliche Schlüsselzuweisungen und überdurchschnittliche Aufwendungen für die allgemeine Kreisumlage. Das strukturelle Ergebnis zeigt, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt vor allem auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist.

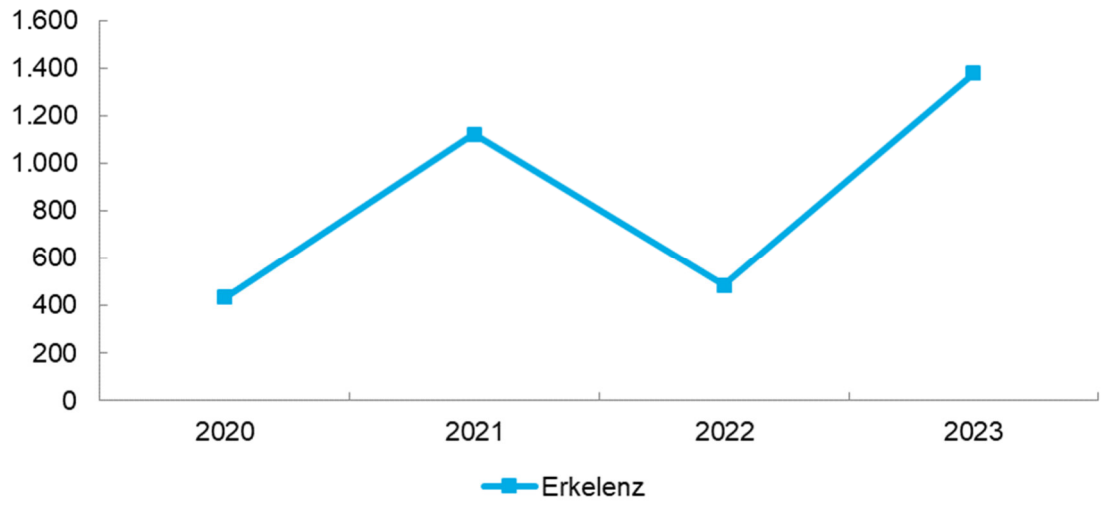
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Erkelenz plant ab 2020 durchgehend positive Jahresergebnisse. Die Haushaltsentwicklung ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Erträge werden zurückhaltend und vorsichtig geplant. Risiken sieht die gpaNRW in der Planung der Versorgungsaufwendungen und der mittelfristigen Finanzplanung der Kreisumlage.

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.

[8] Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit der Finanzabteilung abgestimmt. Nähere Angaben werden im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ gemacht.

Jahresergebnisse Erkelenz in Tausend Euro 2020 bis 2023



Die **Stadt Erkelenz** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 1,4 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	7.076	6.674	-402	-1,5
Gewerbesteuer	20.233 (20.229)	20.487	255 (259)	0,3 (0,3)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	26.944 (23.838)	28.898	1.954 (5.060)	1,8 (4,9)
Schlüsselzuweisungen	6.399 (6.995)	10.384	3.986 (3.390)	12,9 (10,4)
Übrige Erträge	48.955	48.924	-31	0,0
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	2.967 (3.209)	1.707	-1.259 (-1.50)2	-12,9 (-14,6)
Allgemeine Kreisumlage	22.127 (21.384)	24.159	2.032 (24.159)	2,2 (3,1)
Personalaufwendungen	26.390	31.643	5.253	4,6

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Versorgungsaufwendungen	2.798	2.540	-258	-2,4
Übrige Aufwendungen	51.678	53.938	2.260	1,1

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

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

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

Die Erträge aus der **Grundsteuer B** sind rückläufig geplant. Bis 2023 werden diese um 0,4 Mio. Euro sinken. Dies ist auf eine Reduzierung des Hebesatzes zurückzuführen. 2020 hat die Stadt Erkelenz den Hebesatz von 420 auf 390 Punkte gesenkt. 2012 hatte sie zur Kompensation von Ertragseinbußen die Hebesätze der Grundsteuer B erhöht. Aufgrund der verbesserten Ertragslage erging am 25. September 2019 ein Ratsbeschluss zur Reduzierung des Hebesatzes. Dieser Beschluss war Grundlage der Haushaltsplanung. In der mittelfristigen Finanzplanung werden die Orientierungsdaten des Landes angesetzt. Risiken ergeben sich aus der Planung nicht.

Bei der **Gewerbesteuer** rechnet die Stadt Erkelenz mit einer Steigerung von nur 0,3 Mio. Euro bis 2023. Nachdem die erzielten Erträge von 2012 bis 2015 deutlich unter dem Planansatz lagen, wurde die Berechnung angepasst. Zur Ermittlung der Planansätze werden die Ergebnisse der vorangegangenen Jahre zu Grunde gelegt. Berücksichtigt werden dabei besondere Sachverhalte in der Vergangenheit und bekannte Entwicklungen. Die Steigerungsraten nach den Orientierungsdaten werden nur zu 50 Prozent berücksichtigt. Erkelenz plant diese Position vorsichtig. Zusätzliche Risiken werden in der Planung nicht gesehen. Da die Höhe der Gewerbesteuererträge jedoch von der Entwicklung der Konjunktur abhängt, unterliegt sie einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

Einen deutlich stärkeren Anstieg plant die Stadt Erkelenz bei den **Gemeinschaftssteuern**. Die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuern) sind, wie die Gewerbesteuer, eng mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Daraus ergibt sich generell ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Insgesamt plant die Stadt bis 2023 eine Steigerung von 2,0 Mio. Euro im Vergleich zum Jahresergebnis 2019. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten der letzten Jahre sogar um 5,1 Mio. Euro. Die geplanten Steigerungen der Anteile der Einkommensteuer liegen unterhalb der Orientierungsdaten. Die Steigerungsraten der Anteile an der

Umsatzsteuer entsprechen nahezu den Orientierungsdaten. Bekannte Entwicklungen werden eingeplant. Risiken ergeben sich aus der Planung nicht.

Den stärksten Anstieg auf der Ertragsseite plant Erkelenz bei den **Schlüsselzuweisungen**. Insgesamt wird von 2019 bis 2023 ein Anstieg von 4,0 Mio. Euro bzw. 13 Prozent erwartet. Dieser Anstieg ist auf die Planung des Ansatzes 2020 zurückzuführen. Die Stadt hat 2020 den Wert der Arbeitskreisrechnung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) zu Grunde gelegt. Die Modellrechnung und die Festsetzung sehen sogar noch einen leichten Anstieg der Erträge vor. Diesen hat Erkelenz nicht eingeplant. Ebenso wird der Ansatz lediglich fortgeschrieben. Steigerungen entsprechend der Orientierungsdaten werden nicht eingeplant. Die Stadt plant vorsichtig. Risiken sind in der Planung nicht ersichtlich.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus dem Fonds Deutsche Einheit und der Gewerbesteuerumlage zusammen. Es wird mit einem Rückgang der Aufwendungen um 1,3 Mio. Euro bis 2023 gerechnet. Der Rückgang ist im Wegfall des Fonds Deutsche Einheit begründet. Bis 2019 plant Erkelenz noch eine Finanzierungsbeteiligung. In der weiteren Planung entfällt diese entsprechend der gesetzlichen Neuregelung. Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage wird 2020 vorsichtig und in der mittelfristigen Finanzplanung analog der Gewerbesteuererträge geplant. Risiken sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** plant die Stadt Erkelenz einen kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen. Trotz deutlich gesunkener Hebesätze stieg das Umlageaufkommen kontinuierlich an. Auch die Orientierungsdaten für die Umlagegrundlage der Kreise und die Entwicklung der Kreisumlage im Haushaltsplan des Kreises sehen einen weiteren Anstieg vor. Die geplanten Steigerungsraten der Stadt Erkelenz liegen über der durchschnittlichen Steigerung der vorangegangenen Jahre. Der Ansatz 2020 ist unter Berücksichtigung der Berechnungen des MHKBG NRW vorsichtig geplant. In der mittelfristigen Finanzplanung geht die Stadt weiter von einer steigenden Umlage aus. Sie plant eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,3 Prozent ein. Der Haushaltsplan des Kreises gibt keinen Aufschluss über das geplante Umlageaufkommen und die Umlagesätze in der mittelfristigen Planung. Es wird nur die Entwicklung der Kreisumlage insgesamt dargestellt. Die Steigerungsraten der Stadt Erkelenz bleiben unter den geplanten Steigerungen der Kreisumlage und den Orientierungsdaten des Kreises. In der Planung der mittelfristigen Finanzplanung verbirgt sich daher ein zusätzliches Risiko. Allerdings beeinflusst insbesondere die konjunkturelle Entwicklung die Entwicklung des Umlageaufkommens, so dass sich vor allem ein allgemeines Risiko ergibt.

Die **Personalaufwendungen** sind in den abgeschlossenen Jahren stark angestiegen. In den Ansätzen der Haushaltsplanung setzt die Stadt Erkelenz diesen Anstieg fort. Bis 2023 wird mit einer Steigerung von 5,3 Mio. Euro gerechnet. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von 4,6 Prozent. Bereits 2020 ist ein Anstieg im Vergleich zum Jahr 2019 um 14,5 Prozent eingeplant. Die Stadt erläutert diese geplante Steigerung ausführlich im Haushaltsplan. Die geplante Steigerung ist auf drei Gründe zurückzuführen. Dies sind die Ausweitung des Stellenplans aufgrund von Aufgabenmehrungen, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie ein Anstieg der Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Kalkulation der Personalaufwendungen erfolgt im Personalamt und von dort mitarbeiterscharf. Ergänzend berücksichtigt die Stadt in der mittelfristigen Finanzplanung weitere Steigerungen. Bekannte Veränderungen werden nach Auskunft der Stadt ebenfalls eingeplant. Die Planung ist nachvollziehbar. Risiken sind derzeit nicht ersichtlich.

Die **Versorgungsaufwendungen** sind hingegen rückläufig geplant. In der Vergangenheit kam es bei dieser Position immer wieder zu größeren Schwankungen. Dies hatte zur Folge, dass der jeweilige Ansatz teilweise deutlich überschritten und teilweise deutlich unterschritten wurde. Bei den Pensionsrückstellungen wird 2020 aufgrund deutlich höherer Aufwendungen 2019 mit einem Rückgang gerechnet. Bei den Pensionsrückstellungen orientiert sich Erkelenz an den versicherungsmathematischen Gutachten der Versorgungskasse. Der geplante Ansatz der Versorgungsaufwendungen 2020 liegt unter dem Ansatz 2019 und deutlich unter den durchschnittlichen Aufwendungen der abgeschlossenen Jahre. 2021 wird mit nahezu gleichbleibenden Aufwendungen gerechnet. 2022 und 2023 beträgt der Anstieg ein Prozent. Dies entspricht den Orientierungsdaten für die Personalaufwendungen. Die Orientierungsdaten sind jedoch grundsätzlich nur als Zielwerte zu verstehen, die nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen erzielt werden können. Die Haushaltsansätze ab 2020 scheinen optimistisch. Insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklung der abgeschlossenen Haushaltsjahre bleibt abzuwarten, wie sich die Aufwendungen tatsächlich entwickeln.

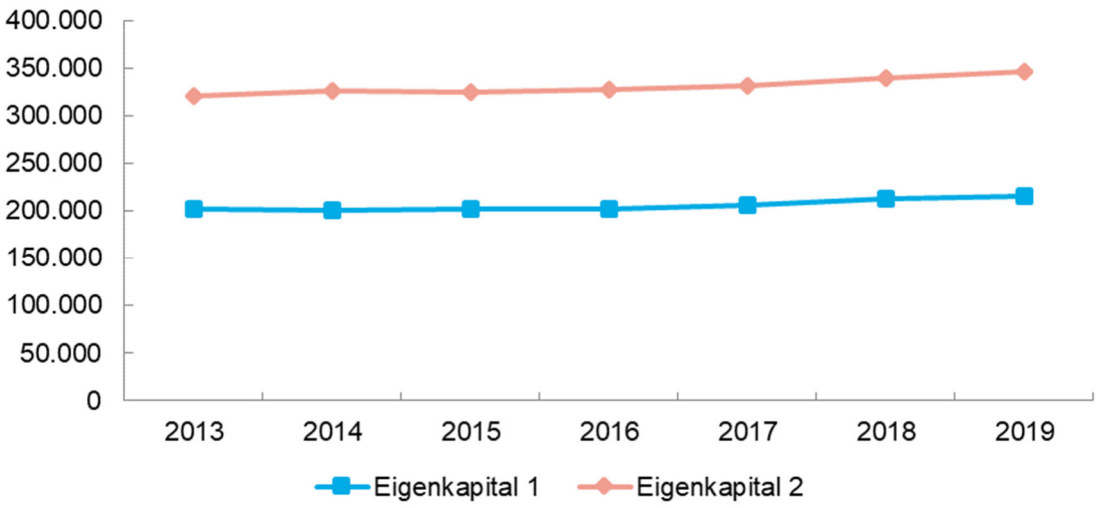
Nach dem **Bericht zur finanziellen Lage** vom 27. Juni 2020 werden bereits Corona bedingte Einbrüche bei einigen Ertragspositionen erwartet. Insbesondere bei den Steuererträgen sowie den Erträgen aus den Gebühren und Beiträgen erwartet die Stadt erhebliche Einbrüche. Es wird mit einem Rückgang von 8,7 Mio. Euro gerechnet. Die tatsächliche Entwicklung bleibt weiterhin abzuwarten. Abzuwarten bleibt zudem die Höhe der finanziellen Entlastungen der Kommunen durch Bund und Länder. Darüber hinaus wurde infolge der durch Corona bedingten Mehrbelastungen seitens des Landes auf Basis des „Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) die Möglichkeit in Form einer Bilanzierungshilfe geschaffen. Demnach werden die Belastungen der Jahre 2020-2024 gesondert als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan ausgewiesen.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Erkelenz hat sich im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 positiv entwickelt. Die Stadt verfügt über eine sehr gute und weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

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.

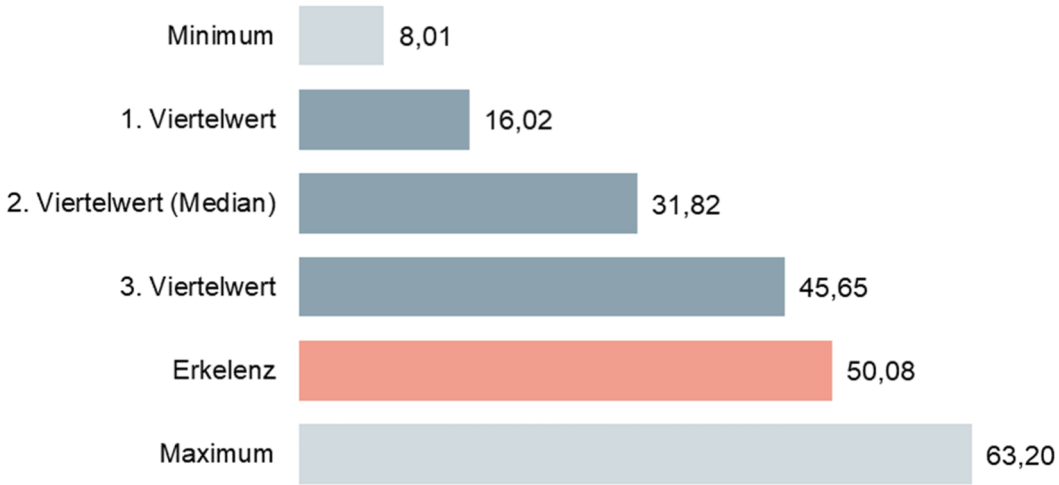
Eigenkapital Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage „Tabelle 5: Eigenkapital Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019“ dieses Teilberichtes.

Nachdem die **Stadt Erkelenz** ihr Eigenkapital aufgrund der hohen Jahresfehlbeträge 2010 bis 2014 deutlich reduziert hat, ist im Betrachtungszeitraum eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Insgesamt gelang es der Stadt das Eigenkapital seit der Eröffnungsbilanz nicht nur zu erhalten, sondern sogar auszubauen. Die Bilanzen 2013 bis 2019 weisen einen Anstieg von 13,4 Mio. Euro beim Eigenkapital 1 und 25,9 Mio. Euro beim Eigenkapital 2 aus. Beim Eigenkapital 2 werden auch Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt. Aktuell kann die Stadt eine Ausgleichsrücklage von 25,4 Mio. Euro ausweisen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Das Eigenkapital der Stadt Erkelenz ist weit überdurchschnittlich. Im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 gehört Erkelenz jeweils zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten 1. Das gleiche Ergebnis erzielt die Stadt bei der Betrachtung des Eigenkapitals je Einwohner. Sowohl das Eigenkapital als auch das Gesamtkapitel je Einwohner liegt durchgehend über dem 3. Viertelwert.

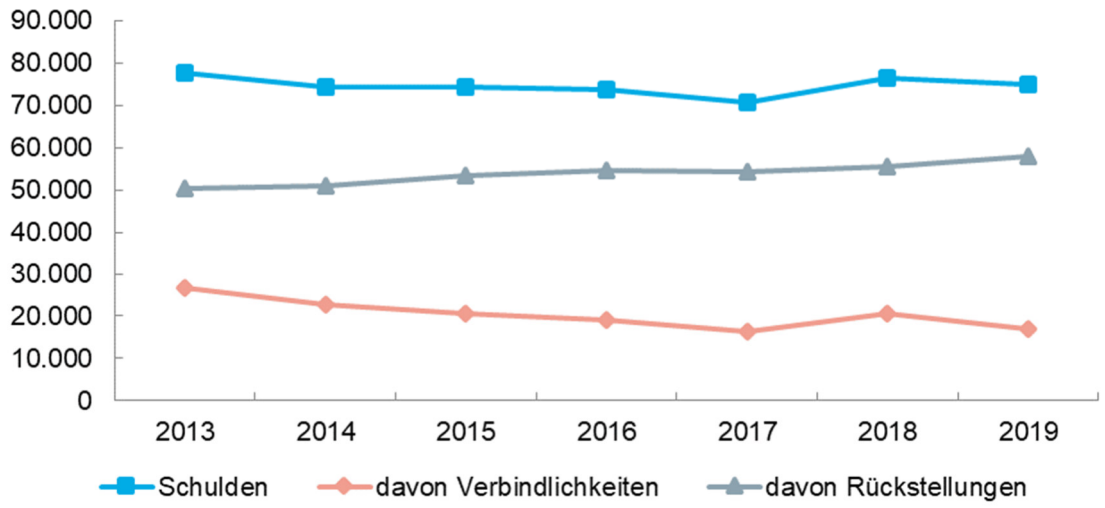
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Verschuldung der Stadt Erkelenz ist vergleichsweise gering. Zudem ist die Stadt nicht auf Liquiditätskredite angewiesen.
- Erkelenz verfügt über eine sehr gute Selbstfinanzierungskraft.
- Das Vermögen befindet sich überwiegend in einem guten Zustand. Die Investitionsquoten schwanken stark. In das Gebäudevermögen wurde im Betrachtungszeitraum vergleichsweise wenig investiert. Die Stadt hat jedoch einen guten Überblick über ihre Vermögensgegenstände.

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.

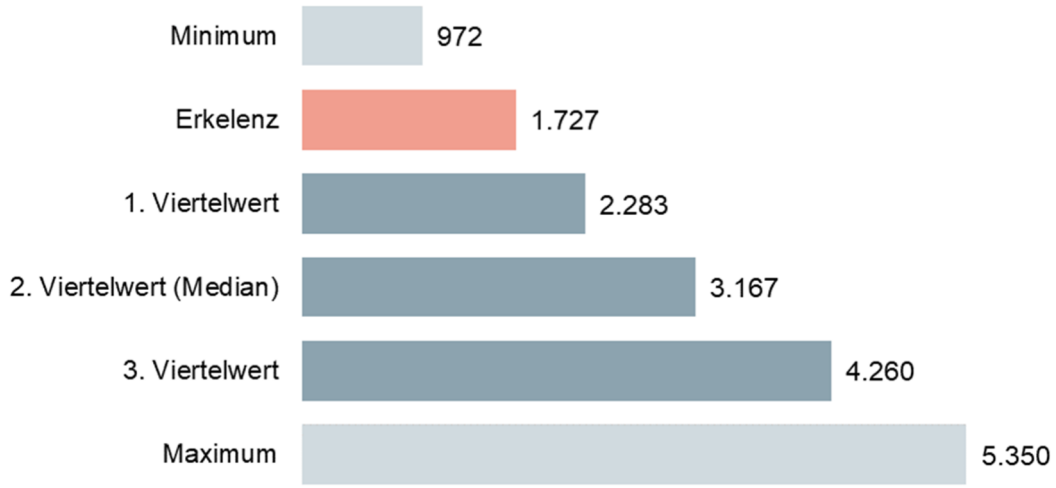
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Erkelenz** sind im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 leicht rückläufig. Den deutlich sinkenden Verbindlichkeiten stehen steigende Rückstellungen gegenüber. Die Rückstellungen haben 2019 einen Anteil von 77 Prozent an den Schulden. Die Verbindlichkeiten machen hingegen nur 22 Prozent aus. 82 Prozent der Rückstellungen wurden für Pensionen gebildet. Auf die Verbindlichkeiten wird nachstehend näher eingegangen.

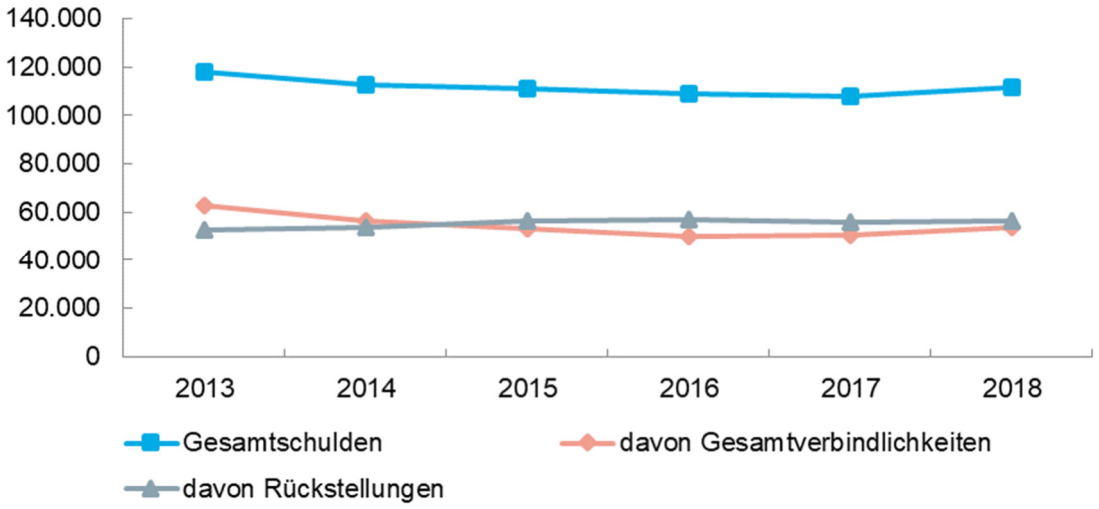
Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

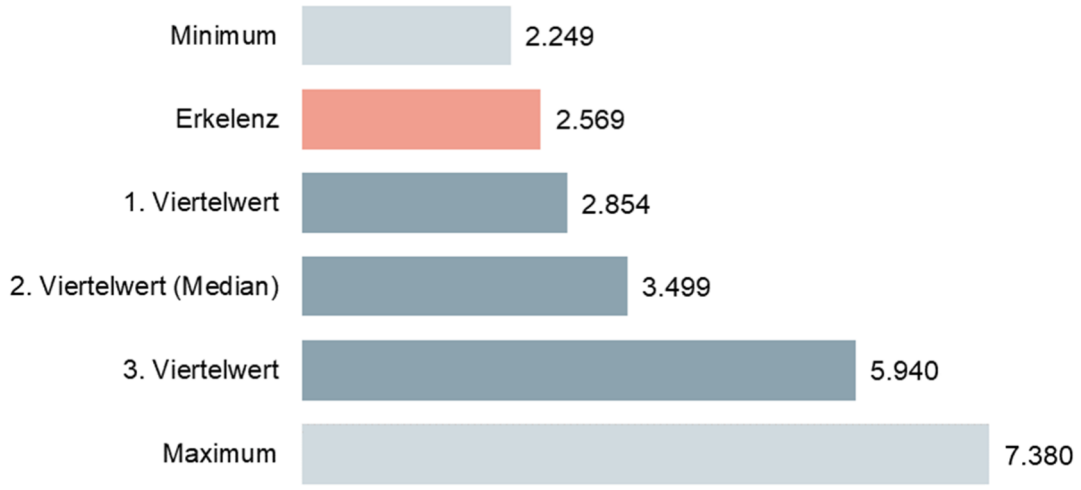
Die Schulden der Stadt Erkelenz sind vergleichsweise gering. Im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 gehört Erkelenz durchgehend zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten Verschuldung je Einwohner.

Gesamtschulden Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Gesamtverschuldung ist deutlich größer. Im Gesamtabschluss weist die Stadt Erkelenz 31,5 Mio. Euro höhere Schulden aus. Die Rückstellungen sind nahezu identisch. Die Pensionsrückstellungen sind vollständig dem Kernhaushalt zugeordnet. Die höhere Verschuldung im Gesamtabschluss ist auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Der Anteil der Verbindlichkeiten an den Gesamtschulden steigt im Gesamtabschluss auf 48 Prozent.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



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

Trotz der deutlich höheren Gesamtverschuldung im Vergleich zu den Schulden des Kernhaushaltes ist die Gesamtverschuldung gering. Erkelenz gehört auch bei den Gesamtschulden durchgehend zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten Verschuldung je Einwohner.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2018

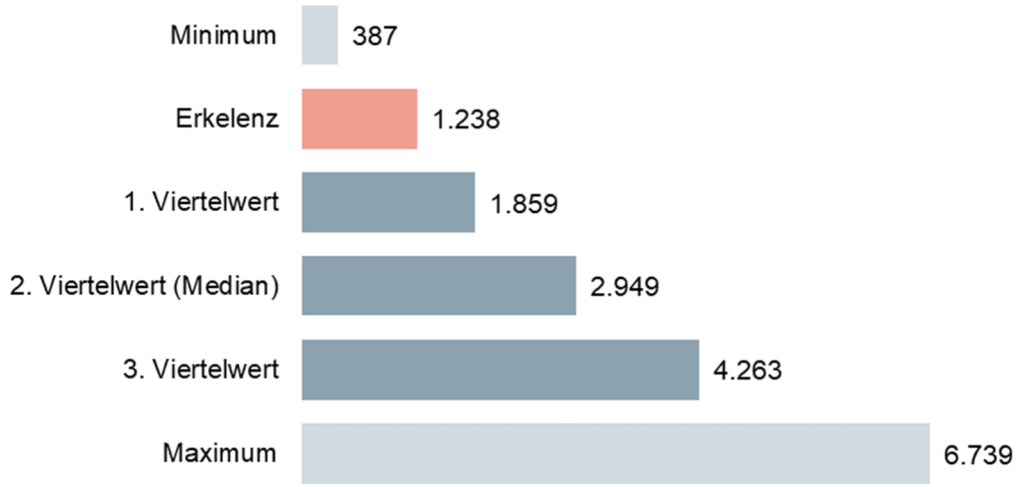
Kennzahl	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	62.692	56.442	53.035	50.143	50.449	53.686
davon Investitionskredite	56.983	53.818	49.381	44.836	42.331	38.827
davon Liquiditätskredite	0	0	0	0	0	0

Die Gesamtverbindlichkeiten der **Stadt Erkelenz** sind in den betrachteten Jahresabschlüssen von 2013 bis 2018 deutlich rückläufig. Insgesamt gelang es dem Konzern Stadt diese um neun Mio. Euro zu reduzieren. Dies ist im Wesentlichen auf die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen zurückzuführen. Auf Liquiditätskredite ist der Konzern nicht angewiesen. Der Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten 2018 ist auf erhaltene Anzahlungen zurückzuführen. Die

Stadt hat im Juni 2018 von der RWE Power AG Zahlungen im Zusammenhang mit einer Umsiedlung erhalten und entsprechend bilanziert.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Erkelenz verwendet. In Kommunen, in denen eine Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen besteht und diese bisher nicht vorliegen, hat die gpaNRW die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 61 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner positioniert sich Erkelenz ebenfalls weit unter dem Durchschnitt. Bei den Gesamtverbindlichkeiten gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten je Einwohner. In den Planjahren wird trotz großer Investitionen mit einer weiteren Reduzierung der Verbindlichkeiten gerechnet. Nähere Ausführungen werden im folgenden Kapitel gemacht.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2013 bis 2019 hat sich bei der **Stadt Erkelenz** ein Finanzmittelüberschuss von 35,2 Mio. Euro erwirtschaftet. Dieser ist auf die sehr positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zurückzuführen. Mit dem Finanzmittelüberschuss konnten auch die Fehlbeträge aus der Investitionstätigkeit gedeckt werden.

Salden der Finanzrechnung Erkelenz in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	5.136	5.381	4.909	5.444
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.606	-10.228	-5.154	-3.149
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-6.470**	**-4.847**	**-246**	**2.295**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-501	-1.046	-850	-590
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-6.972**	**-5.893**	**-1.096**	**1.705**

Die Stadt Erkelenz verfügt in den Planjahren grundsätzlich über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie kann aus dem Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit auch die ordentlichen Tilgungsleistungen finanzieren. Im Durchschnitt liegt der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bei 5,2 Mio. Euro. Zur Finanzierung investiver Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft nach der Planung nicht mehr aus. Die geplanten investiven Auszahlungen übersteigen die investiven Auszahlungen der abgeschlossenen Jahre deutlich. Aufgrund der Investitionstätigkeit besteht daher ein Finanzmittelfehlbetrag. Dieser beläuft sich insgesamt auf 9,3 Mio. Euro. Es bleibt abzuwarten, welche Investitionen tatsächlich umgesetzt werden. Hierauf wird in den folgenden Ausführungen näher eingegangen. Darüber hinaus plant Erkelenz eine weitere Reduzierung der Verbindlichkeiten um drei Mio. Euro. Aufgrund eines hohen Bestandes an liquiden Mitteln verfügt die Stadt über die notwendigen finanziellen Ressourcen.

Ergänzend zur Haushaltsplanung hat die Stadt Erkelenz im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bereits erste Erkenntnisse zur Entwicklung der Investitionen. Aufgrund der aktuellen Situation konnten einige Investitionen nicht geplant bzw. umgesetzt werden. Insgesamt geht die Stadt zum 30. Juni 2020 davon aus, dass für 2020 geplante Investitionen in Höhe von sieben Mio. Euro nicht in diesem Jahr umgesetzt werden.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die

gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad Erkelenz 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle von	GND in Jahren Rahmentabelle bis	GND in Jahren Erkelenz	Durchschnittl. RND in Jahren Erkelenz zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Wohnbauten	50	80	70	16	77	2.372.572
Verwaltungsgebäude	40	80	78	46	41	7.708.053
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	28	54	3.921.521
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	55	25	55	2.999.001
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	65	36	45	34.187.955
Schulsporthallen	40	60	45	20	55	14.156.706
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	65	43	35	6.472.814
Hallenbäder	40	70	45	32	30	4.671.203
Straßen	30	60	50	21	59	65.977.306

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

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

Mit Ausnahme der Wohngebäude befindet sich das **Gebäudevermögen** aus bilanzieller Sicht in einem guten Zustand. Die Wohngebäude haben ein hohes Durchschnittsalter. Der erhöhte Anlagenabnutzungsgrad kann darauf hinweisen, dass mittelfristig verstärkt mit Ersatzinvestitionen zu rechnen ist. Bei näherer Betrachtung der Wohngebäude zeigt sich, dass einige der bilanzierten Gebäude bereits gänzlich abgeschrieben sind. Die Bilanzposition Wohngebäude ist im Verhältnis zum Gebäudevermögen jedoch vergleichsweise gering. Mit einem Anteil von nur knapp drei Prozent haben bereits geringe Investitionen in diesem Bereich einen großen Einfluss auf den Anlagenabnutzungsgrad und die entsprechenden Investitionsquoten. Zudem sind die Wohngebäude nicht für die Aufgabenerfüllung erforderlich. Viele der noch bestehenden Wohngebäude sind aufgrund der vorherigen Nutzung im Bestand der Stadt. Dazu gehören beispielsweise die ehemaligen Hausmeisterwohnungen. Die Stadt führt regelmäßige Bestandsaufnahmen durch. Das Risiko von unerwarteten Ersatzinvestitionen ist gering.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den **Straßen**. Es sind keine Risiken ersichtlich. Die Stadt Erkelenz erfasst regelmäßig entstandene Schäden. Nach Begehungen werden die Schäden erfasst und Prioritäten festgelegt. Nach eigener Einschätzung hat die Stadt einen guten Überblick über das Straßenvermögen und befinden sich die Straßen in einem guten Zustand. Es wird viel investiert.

Dem generellen Werteverzehr durch Abschreibungen wird mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquoten der Stadt Erkelenz schwanken und unterscheiden sich je nach Bilanzposition stark. Im Durchschnitt liegen die Investitionsquoten im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 insgesamt bei 92 Prozent. Im Bereich der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen beträgt die Investitionsquote 116 Prozent. Im Bereich des Gebäudevermögens wurde vergleichsweise wenig investiert. Die Investitionsquote liegt bei 52 Prozent. Die Investitionsquote bei den Wohngebäuden liegt nur bei 39 Prozent. Daraus resultiert, dass die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen gestiegen und insbesondere die Bilanzposition Wohngebäude rückläufig ist.

Bereits 2018 und 2019 sind die Investitionen in der Stadt Erkelenz stark angestiegen. Die Investitionsquoten lagen deutlich über 100 Prozent. In den Planjahren 2020 bis 2022 erwartet die Stadt noch einmal einen deutlichen Anstieg der Auszahlungen für Investitionen. In welchem Umfang diese tatsächlich umgesetzt werden bleibt abzuwarten. In den Jahren 2014 bis 2019 wurden durchschnittlich 45 Prozent der geplanten Mittel in Anspruch genommen. Damit liegt Erkelenz im interkommunalen Vergleich jedoch noch über dem Durchschnitt des Jahres 2018. Hinzu kommen die Corona bedingten Verschiebungen von geplanten Investitionen. Hierzu wird auf das vorangegangene Kapitel verwiesen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Erkelenz 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

- Der Stadt Erkelenz gelingt es nicht alle Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse einzuhalten. Dennoch liegen die wesentlichen Informationen zur Planung der Haushaltswirtschaft zeitnah vor.

- **Feststellung**
  Ein Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt liegen nur begrenzt Informationen zur unterjährigen strategischen Steuerung der Kommune vor.

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

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

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

Der **Stadt Erkelenz** gelang es im Betrachtungszeitraum nicht die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Zuleitung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Die Haushaltspläne wurden allerdings mit nur wenigen Tagen Verspätung in der jeweiligen Dezembersitzung des Rates beschlossen und übermittelt. Nach Aufstellung der Pläne werden diese dem Rat zudem unmittelbar zur Verfügung gestellt. Die Feststellung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sind hingegen im gesamten Betrachtungszeitraum fristgerecht erfolgt.

Ein kontinuierliches und umfängliches Berichtswesen sowie Controlling gibt es in Erkelenz nicht. Aktuell erfolgt lediglich ein Bericht des Kämmerers im Zusammenhang mit Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nach den gesetzlichen Vorgaben. Aufgrund der Erfahrung des Kämmerers werden allerdings regelmäßig Teile des Haushaltes ausgewertet. Prognosen werden in diesem Zusammenhang nicht erstellt. Vor dem Hintergrund der vorsichtigen Planung und positiven Entwicklung der Haushalte werden diese als entbehrlich angesehen. Berichtet wird lediglich über Abweichungen und Besonderheiten.

Darüber hinaus gab es in der Vergangenheit Bestrebungen ein Controlling und Berichtswesen über die verwendete Software einzuführen. Aufgrund personeller Engpässe und des Anforderungsprofiles an eine Software ist eine Umsetzung nicht erfolgt und nicht weiterverfolgt worden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt sollte weiterhin das Ziel verfolgen ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen mit Prognosen zur Haushaltsentwicklung zu etablieren. So können Entscheidungsträger Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen. Zudem würde ein solches Vorgehen einen personenunabhängigen Wissensstand fördern.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**
Die Stadt Erkelenz hat nachhaltige Haushaltskonsolidierung betrieben. Der künftige Haushaltsausgleich kann allerdings nur aufgrund der positiven Entwicklung kaum beeinflussbarer Positionen dargestellt werden.

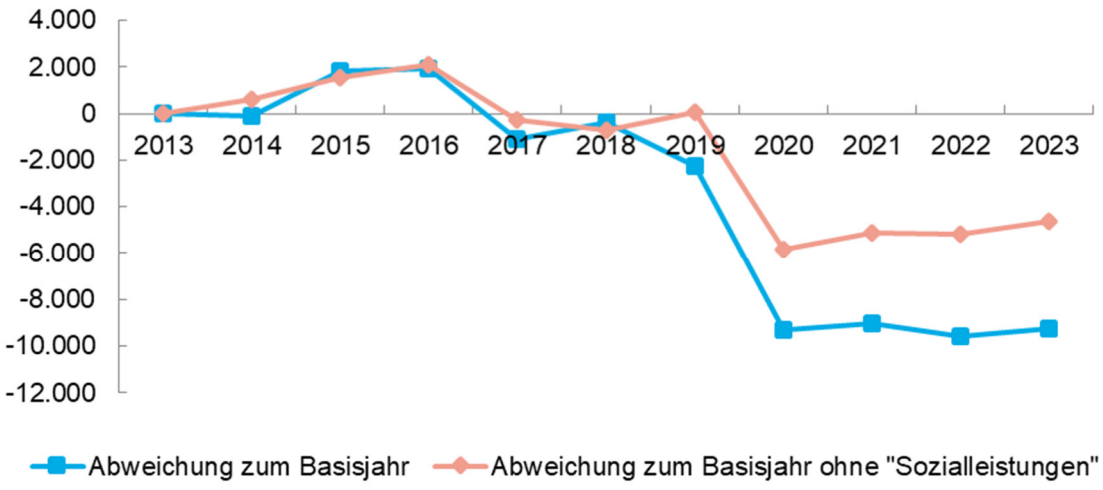
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2023



Werte 2013 bis 2019: IST, ab 2020: PLAN

Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse verläuft in den abgeschlossenen Jahren konstant. Aufgrund des Konsolidierungsdrucks in den defizitären Jahren 2010 bis 2014 hat die **Stadt Erkelenz** nachhaltige Haushaltskonsolidierung betrieben. Es wurde eine Arbeitsgruppe initiiert, die Konsolidierungspotenziale ausgelotet und Konsolidierungsvorschläge erarbeitet hat.

Das Ziel den gesamten Haushalt auf Potenziale zu untersuchen wurde erreicht. Ein Großteil der Maßnahmen wurde umgesetzt. Diese haben zur Verbesserung der Jahresergebnisse beigetragen.

Die leichten Schwankungen in der Entwicklung der abgeschlossenen Jahre 2013 bis 2019 sind beispielsweise auf die Flüchtlingssituation zurückzuführen. So hat die Stadt 2016 eine höhere Kostenerstattung als in anderen Jahren erhalten. Insgesamt sind die Aufwendungen stark gestiegen. Insbesondere die Personal- und Transferaufwendungen steigen deutlich an. Diese können jedoch durch steigende Erträge und Haushaltskonsolidierung kompensiert werden.

Ab 2020 findet eine Betrachtung der Planwerte statt. Entgegen der abgeschlossenen Jahre zeigt sich zunächst eine starke negative Entwicklung. In der Planung 2020 liegen die bereinigten Jahresergebnisse rund neun Mio. Euro unter dem Basisjahr 2013. In der mittelfristigen Finanzplanung ist der Verlauf konstant. Diese generelle negative Entwicklung ist im Wesentlichen auf die vorsichtige Planung und Entwicklung der Aufwendungen der Stadt Erkelenz zurückzuführen. Ein großer Einflussfaktor ist die Entwicklung der Personalaufwendungen. Diese sollen nochmals um 5,3 Mio. Euro ansteigen. Hierzu wird auf das Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ verwiesen. Zudem hat die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B gesenkt. Dies hat eine Reduzierung der Erträge von rund 0,6 Mio. Euro zur Folge. Hierzu wird ebenfalls auf die Ausführungen des Kapitels „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ sowie ergänzend des Kapitels „1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern“ verwiesen.

Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass die steigenden Aufwendungen in den Planjahren nicht mehr aus eigener Kraft kompensiert werden können. Die tatsächlich geplanten Jahresüberschüsse sind auf kaum beeinflussbare Faktoren, wie die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Die Stadt benötigt die steigenden Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie die steigenden Anteile aus den Gemeinschaftssteuern, um positive Jahresergebnisse darstellen zu können. Bei negativer Entwicklung der Ertragslage sind weitere Konsolidierungsbemühungen gefragt, um ausgeglichene Jahresergebnisse erzielen zu können. Die tatsächliche Entwicklung in den Planjahren bleibt vor dem Hintergrund der vorsichtigen Planung sowie der aktuellen Situation abzuwarten.

Der Trend der bereinigten Ergebnisse ohne „Sozialleistungen“ verläuft in den abgeschlossenen Jahren ähnlich. In den Planjahren nimmt die Abweichung allerdings etwas zu. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Erkelenz vorsichtig und mit steigenden Defiziten bei den sozialen Leistungen plant. Die Aufwendungen steigen deutlich an und können nur zum Teil aus den Zuwendungen und Kostenerstattungen gedeckt werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Verschlechtert sich die angenommene positive Entwicklung der Ertragslage, müssen Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Haushaltskonsolidierung sollte nicht nur auf schwankungsanfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Erkelenz** hat die Hebesätze seit der Einführung des NKF lediglich 2012 zur Haushaltskonsolidierung angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B stieg von 380 auf 420 Punkte, der Gewerbesteuer von 400 auf 420 Punkte. Der Hebesatz der Grundsteuer A blieb unverändert bei 240 Hebesatzpunkten. Bereits im Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ wird auf die beschlossenen Hebesatzsatzung Bezug genommen. Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde entsprechend des Beschlusses für 2020 um 30 Punkte auf 390 Punkte reduziert.

Die fiktiven Hebesätze des Landes liegen seit 2019 bei 223 (Grundsteuer A), 443 (Grundsteuer B) bzw. 418 (Gewerbesteuer) Hebesatzpunkten. Die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer A der Stadt Erkelenz liegen damit leicht unter den fiktiven Hebesätzen des Landes. Der Hebesatz der Grundsteuer B liegt insbesondere nach der Senkung 2020 deutlich unterhalb des fiktiven Hebesatzes. Dies hat zur Folge, dass eine höhere Steuerkraft angenommen wird, als tatsächlich vorhanden ist. Dies geschieht, um einen Einfluss der Kommunen auf die Schlüsselzuweisungen zu vermeiden. Um Nachteile aus dem Finanzausgleich zu vermeiden, müsste die Stadt die Hebesätze an den fiktiven Hebesätzen ausrichten. Höhere Hebesatzpunkte würde zu zusätzlichen Erträgen führen. Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen.

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

Hebesätze 2019 I im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Erkelenz	Kreis Heinsberg	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	240	277	355	296	223
Grundsteuer B	420	482	580	547	443
Gewerbesteuer	420	433	477	417	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

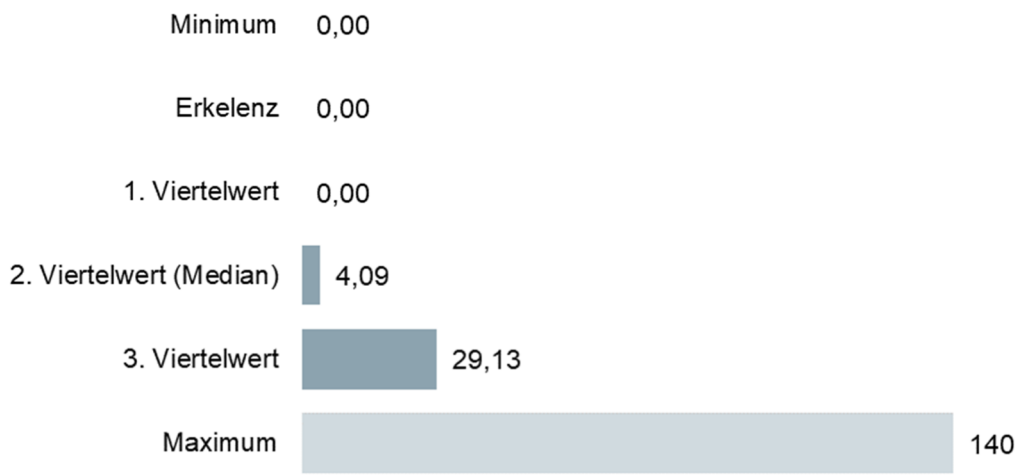
→ **Feststellung**
Die Stadt Erkelenz hat eine Grundsatzregelung für die Übertragung von Ermächtigungen getroffen. Die Stadt beabsichtigt diese Regelung zu konkretisieren und festzuschreiben.

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

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

Von dieser Regelungsmöglichkeit hat die **Stadt Erkelenz** Gebrauch gemacht. Am 25.09.2013 hat der Rat der Stadt auf Vorschlag der Verwaltung eine Regelung im Rahmen des Ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFWG) getroffen. Nach diesem Beschluss sind Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich nur im investiven Bereich möglich. Diese Formulierung eröffnet verschiedene Auslegungen. Die Stadt beabsichtigt daher diese Regelung zu konkretisieren.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Neben der Stadt Erkelenz haben 27 weitere Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Grundsätzlich versucht die Stadt Erkelenz Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich zu vermeiden. Ordentliche Aufwendungen wurden im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 nicht übertragen. Lediglich 2014 weist die Stadt eine Ermächtigungsübertragung für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Für diese konsumtiven Auszahlungen wurde 2013 eine Ermächtigungsübertragung von 434.604 Euro vorgenommen.

Bei den übertragenen Auszahlungen handelt es sich um Auszahlungen im Zusammenhang mit der Kapitalertragssteuer des Bäderbetriebes aus vorangegangenen Jahren. Die Ankündigung des Finanzamtes hat die Stadt mit Datum vom 29. Juli 2013 erhalten und Mittel überplanmäßig durch den Rat bereitgestellt. Für die Aufwendungen hat die Stadt bereits im Haushalt 2012

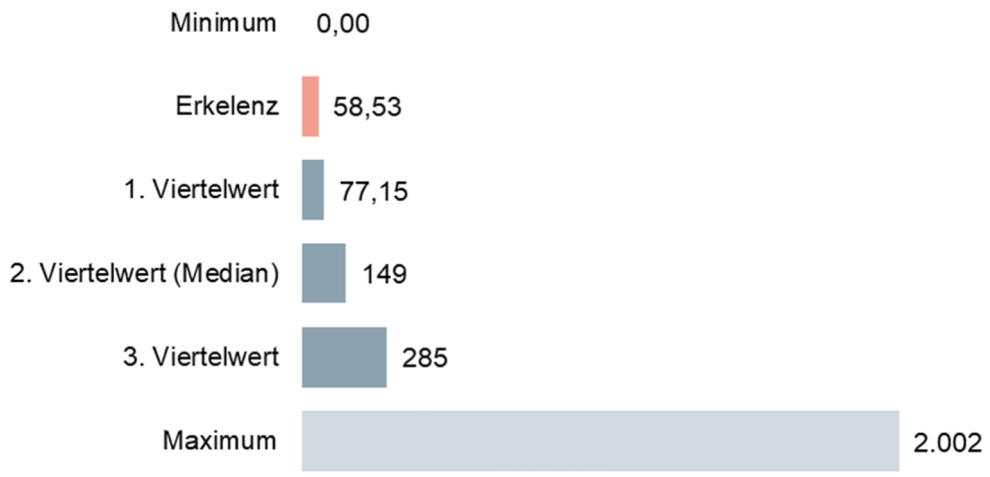
Rückstellungen gebildet. Der endgültige Bescheid des Finanzamtes erging erst am 23. Januar 2014. Da der Haushaltsplan für 2014 bereits verabschiedet wurde und keine neue Auszahlungsermächtigung enthielt, wurden die Ermächtigungen übertragen.

Investive Auszahlungen Erkelenz 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.030	11.820	12.072	11.937	15.649	18.185
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.875	890	1.651	2.190	2.538	3.958
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**23,36**	**7,53**	**13,68**	**18,35**	**16,22**	**21,76**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.905	12.710	13.723	14.127	18.187	22.143
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**18,93**	**7,00**	**12,03**	**15,50**	**13,96**	**17,87**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.445	3.894	8.240	5.617	10.364	10.151
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**34,78**	**30,64**	**60,04**	**39,76**	**56,99**	**45,84**

Im Durchschnitt liegen die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen bei 2,2 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen Ansatzerhöhung von 17 Prozent. Die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner liegen 2018 etwas über dem Durchschnitt. Im interkommunen Vergleich sind diese vergleichsweise niedrig. 2019 steigen die Übertragungen noch einmal vom 58,53 Euro auf 91,27 Euro je Einwohner an.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

→ **Empfehlung**
Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkretisieren. Die Regelungen sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**
Ein einheitliches Vorgehen zur Akquirierung von Fördermitteln gibt es nicht. Richtlinien oder Dienstanweisungen hat die Stadt nicht erstellt. Erkelenz hat jedoch den Prozess des Fördermanagements im technischen Dezernat sehr gut visualisiert und konkretisiert.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Stadt Erkelenz** verfügt bisher nicht über Richtlinien oder Dienstanweisungen für die Akquirierung von Fördermitteln. Allerdings verfügt sie über eine umfangreiche Prozessdatenbank. Auch der Prozess des Fördermanagements im Dezernat III – technisches Dezernat ist dort festgehalten. Der Großteil der Fördermittel wird im Dezernat III akquiriert. Aus diesem Grund ist dort eine zentrale Stelle Fördermanagement eingerichtet worden. Der Prozess beschreibt die Zuständigkeiten und den Ablauf von der Initiierung eines Projektes bzw. einer Maßnahme bis zu den Abschlussarbeiten. Die Stelle Fördermanagement nimmt dabei eine zentrale Rolle ein und ist für die wesentlichen Teilbereiche verantwortlich. In den übrigen Bereichen der Stadtverwaltung erfolgt die Fördermittelakquise dezentral und liegt in der Verantwortung der jeweiligen Mitarbeiter.

Eine zentrale Übersicht über Förderprogramme gibt es nicht. Aufgrund der sich ständig verändernden Förderlandschaft wird bei anstehenden Maßnahmen aktiv recherchiert. Bei der Fördermittelakquise nutzt die Stadt dafür unterschiedliche Quellen. Die zuständige Mitarbeiterin greift neben der aktiven Recherche auf Wissen von Dritten zurück. Hier wurde unter anderem der seit Jahren tätige Klimaschutzbeauftrage benannt, der auch in den Prozess der Fördermittelakquise des Dezernates eingebunden ist. Darüber hinaus findet ein regelmäßiger Austausch mit Kollegen aus anderen Kommunen statt. Im Zusammenhang mit dem integrierten Handlungskonzept der Städtebauförderung erfolgt eine externe Unterstützung. Die Stadt hat ein Planungsbüro beauftragt, welches bei der Akquise unterstützt.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- **Feststellung**
  Die Stadt Erkelenz verfügt über ein Fördermanagement im technischen Bereich. Gesamtstädtische Vorgaben für die Bewirtschaftung von Fördermitteln gibt es jedoch bisher nicht.

- **Feststellung**
  Ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht.

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

Das eingerichtete Fördermanagement der **Stadt Erkelenz** im technischen Dezernat hat neben der Fördermittelakquise auch die Aufgabe ein Fördermittelcontrolling durchzuführen. Die wesentlichen Informationen werden erfasst. Aktuell verfügt die Stadt und das Dezernat jedoch noch nicht über eine zentrale digitale Erfassung. Im Dezernat III ist jedoch angedacht den Bereich auszubauen und eine zentrale Datei aufzubauen. Aktuell erfolgt eine Begleitung der Maßnahmen und die Dokumentation in Form der Aktenführung. Die Einhaltung der Förderrichtlinien,

Auflagen und Fristen werden mittels Wiedervorlage nachgehalten. Rückforderungen hat es bisher nicht gegeben. Der konkrete Aufgabeninhalt und Ablauf ist im Prozess Fördermanagement beschrieben. In den anderen Organisationseinheiten obliegt die Überwachung der Fördervorgaben dem jeweiligen Sachbearbeiter. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung in allen Bereichen der Verwaltung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.

Ein Berichtswesen ist hingegen noch nicht Bestandteil geworden. Aktuell wird lediglich über einzelne Maßnahmen berichtet. Generell wird ein Berichtswesen als sinnvoll erachtet.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte gesamtstädtische Vorgaben für die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln festlegen. Die Ausweitung vorhandener Strukturen sowie die Erarbeitung von Richtlinien oder Dienstanweisungen würden die Fördermittelakquise zusätzlich unterstützen. Zudem würden diese die ordnungsgemäße Abwicklung entsprechend der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Ein Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt liegen nur begrenzt Informationen zur unterjährigen strategischen Steuerung der Kommune vor.	52	E1	Die Stadt sollte weiterhin das Ziel verfolgen ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen mit Prognosen zur Haushaltsentwicklung zu etablieren. So können Entscheidungsträger Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen. Zudem würde ein solches Vorgehen einen personenunabhängigen Wissensstand fördern.	53
F2	Die Stadt Erkelenz hat nachhaltige Haushaltskonsolidierung betrieben. Der künftige Haushaltsausgleich kann allerdings nur aufgrund der positiven Entwicklung kaum beeinflussbarer Positionen dargestellt werden.	53	E2	Die Stadt Erkelenz sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Verschlechtert sich die angenommene positive Entwicklung der Ertragslage, müssen Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Haushaltskonsolidierung sollte nicht nur auf schwankungsanfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein.	55
F3	Die Stadt Erkelenz hat eine Grundsatzregelung für die Übertragung von Ermächtigungen getroffen. Die Stadt beabsichtigt diese Regelung zu konkretisieren und festzuschreiben.	28	E3	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkretisieren. Die Regelungen sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.	59
F4.1	Ein einheitliches Vorgehen zur Akquirierung von Fördermitteln gibt es nicht. Richtlinien oder Dienstanweisungen hat die Stadt nicht erstellt. Erkelenz hat jedoch den Prozess des Fördermanagements im technischen Dezernat sehr gut visualisiert und konkretisiert.	59			
F4.1	Die Stadt Erkelenz verfügt über ein Fördermanagement im technischen Bereich. Gesamtstädtische Vorgaben für die Bewirtschaftung von Fördermitteln gibt es jedoch bisher nicht.	60	E4	Die Stadt Erkelenz sollte gesamtstädtische Vorgaben für die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln festlegen. Die Ausweitung vorhandener Strukturen sowie die Erarbeitung von Richtlinien oder Dienstanweisungen würden die Fördermittelakquise zusätzlich unterstützen. Zudem	32

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				würden diese die ordnungsgemäße Abwicklung entsprechend der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	
F5	Ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht.	60	E5	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	61

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,90	92,08	97,81	101	103	108	18
Eigenkapitalquote 1	50,08	8,01	16,02	31,82	45,65	63,20	18
Eigenkapitalquote 2	80,33	32,17	44,41	57,31	70,75	86,86	18
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	25,24	0,06	26,19	32,41	38,80	48,29	18
Abschreibungsintensität	8,09	4,38	5,79	8,09	9,46	12,69	17
Drittfinanzierungsquote	55,24	12,32	45,89	54,53	62,80	92,05	16
Investitionsquote	129	29,41	70,41	108	169	238	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	103	68,70	80,55	87,98	97,97	109	18
Liquidität 2. Grades	389	8,64	29,14	71,63	145	572	18

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	5,37	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,08	2,03	4,30	8,09	10,51	19,90	18
Zinslastquote	0,62	0,00	0,61	1,13	1,51	2,80	18
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	54,69	37,46	47,23	54,69	61,60	72,28	17
Zuwendungsquote	19,49	11,05	14,22	17,05	23,41	36,54	18
Personalintensität	25,06	14,75	17,51	21,24	22,77	31,24	18
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,54	12,67	16,50	18,07	23,08	31,38	18
Transferaufwandsquote	39,55	37,13	40,22	43,23	45,68	48,84	18

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Erkelenz in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	79	670	3.884	6.627	3.648	2.982
Gewerbesteuern	18.737	19.454	23.047	19.674	20.233	20.229
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	19.267	19.893	21.042	22.560	23.304	21.213
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.871	1.928	2.400	3.284	3.641	2.625

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts-werte
Ausgleichsleistungen	1.934	1.969	2.068	2.137	2.215	2.065
Schlüsselzuweisungen	5.792	5.852	7.479	9.452	6.399	6.995
Summe der Erträge	**47.601**	**49.096**	**56.036**	**57.107**	**55.791**	**53.126**
Steuerbeteiligungen	2.687	3.396	3.790	3.207	2.967	3.209
Allgemeine Kreisumlagen	20.923	21.225	21.518	21.127	22.127	21.384
Summe der Aufwendungen	**23.610**	**24.622**	**25.308**	**24.334**	**25.093**	**24.593**
Saldo	**23.991**	**24.475**	**30.728**	**32.773**	**30.698**	**28.533**

Tabelle 4: Eigenkapital Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	202.796	201.512	201.577	202.337	206.038	212.675	216.245
Eigenkapital 1	**202.796**	**201.512**	**201.577**	**202.337**	**206.038**	**212.675**	**216.245**
Sonderposten für Zuwendungen	115.950	122.874	121.566	123.192	123.867	126.132	129.002
Sonderposten für Beiträge	2.208	1.875	1.861	1.852	1.628	1.611	1.605
Eigenkapital 2	**320.954**	**326.261**	**325.004**	**327.381**	**331.533**	**340.418**	**346.851**
Bilanzsumme	**407.269**	**409.882**	**408.617**	**410.634**	**412.990**	**426.007**	**431.803**

Tabelle 5: Schulden Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.600	20.244	17.335	14.374	11.875	10.793	9.143

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.047	954	1.559	1.965	1.338	1.361	1.179
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	658	266	543	568	216	499	263
Sonstige Verbindlichkeiten	3.238	234	228	268	446	1.040	620
Erhaltene Anzahlungen	0	1.041	799	1.928	2.352	6.994	5.721
Verbindlichkeiten	**26.543**	**22.738**	**20.463**	**19.103**	**16.227**	**20.687**	**16.926**
Rückstellungen	50.347	50.998	53.522	54.494	54.214	55.486	57.836
Sonderposten für den Gebührenausgleich	736	663	450	280	254	162	145
Schulden	**77.626**	**74.398**	**74.436**	**73.877**	**70.695**	**76.336**	**74.907**

Tabelle 6: Gesamtschulden Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	62.692	56.442	53.035	50.143	50.449	53.686
Rückstellungen	52.963	54.006	56.372	56.988	55.761	56.323
Sonderposten für den Gebührenausgleich	2.091	1.980	1.851	1.733	1.654	1.398
Gesamtschulden	**117.746**	**112.428**	**111.258**	**108.864**	**107.864**	**111.407**

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2018

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

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	56.983	53.818	49.381	44.836	42.331	38.827
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.757	1.050	2.028	2.457	5.041	3.217
Sonstige Verbindlichkeiten	976	502	789	846	678	2.147
Erhaltene Anzahlungen	2.977	1.072	838	2.005	2.400	9.495
Gesamtverbindlichkeiten	**62.692**	**56.442**	**53.035**	**50.143**	**50.449**	**53.686**

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-581	-418	79	670	3.884	6.627	3.648
Gewerbesteuer	18.342	20.441	18.737	19.454	23.047	19.674	20.233
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.907	17.869	19.267	19.893	21.042	22.560	23.304
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.364	1.407	1.871	1.928	2.400	3.284	3.641
Ausgleichsleistungen	1.778	1.870	1.934	1.969	2.068	2.137	2.215
Schlüsselzuweisungen vom Land	8.197	6.625	5.792	5.852	7.479	9.452	6.399
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	**46.588,2**	**48.212,0**	**47.601,0**	**49.096,3**	**56.036,4**	**57.106,6**	**55.790,9**
Gewerbesteuerumlage	1.367	1.712	1.363	1.723	1.937	1.643	1.622
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.328	1.663	1.324	1.673	1.854	1.564	1.344
Allgemeine Kreisumlage	20.429	19.987	20.923	21.225	21.518	21.127	22.127

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungs-paktgesetz	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	**23.124**	**23.363**	**23.610**	**24.622**	**25.308**	**24.334**	**25.093**
Saldo der Bereinigungen	**23.465**	**24.849**	**23.991**	**24.475**	**30.728**	**32.773**	**30.698**
Saldo der Sondereffekte	1.713	615	0	0	0	0	965
Bereinigtes Jahresergebnis	**-25.759**	**-25.882**	**-23.911**	**-23.805**	**-26.844**	**-26.146**	**-28.015**
Abweichung vom Basisjahr	0	-124	1.847	1.954	-1.086	-388	-2.256

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Erkelenz in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bereinigtes Jahresergebnis	**-25.759**	**-25.882**	**-23.911**	**-23.805**	**-26.844**	**-26.146**	**-28.015**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-464	-908	294	1.331	172	-13	20
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-9.767	-10.070	-10.227	-11.680	-11.217	-9.915	-12.551
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-15.528**	**-14.904**	**-13.978**	**-13.456**	**-15.800**	**-16.219**	**-15.484**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	624	1.550	2.072	-272	-691	44

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die Komplexität der Beteiligungsstruktur der Stadt Erkelenz ist auf einem mittleren Niveau. Wirtschaftlich bedeutend für die Stadt sind primär der Städtische Abwasserbetrieb Erkelenz sowie die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz GmbH & Co. KG. Insgesamt ergeben sich mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Im Bereich des Beteiligungsmanagements ist die Stadt Erkelenz entsprechend der vorgenannten Anforderungen gut aufgestellt. Hervorzuheben ist die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Entscheidungsträgern in den Gremien der Beteiligungen. Dadurch erhält die Stadt zeitnah und laufend Informationen über die Beteiligungen. Außerdem hat die Stadt so die Möglichkeit, ihre Interessen bei ihren wesentlichen Beteiligungen zu vertreten. Die Stadt erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht, um die kommunalen Entscheidungsträger über die Beteiligungen zu informieren. Darüber hinaus gibt es unterjährige Informationen in den Gremien der Beteiligungen.

Auch wenn das Beteiligungsmanagement gut aufgestellt ist, sehen wir bei der Datenvorhaltung noch einen Punkt zur Verbesserung. Die Stadt sollte sämtliche grundlegende Daten der Beteiligungen digital vorhalten. Dadurch könnte die Stadt noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt Erkelenz einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, ist mittel. Die Anzahl der Beteiligungsebenen ist gering. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist insgesamt mittel.

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

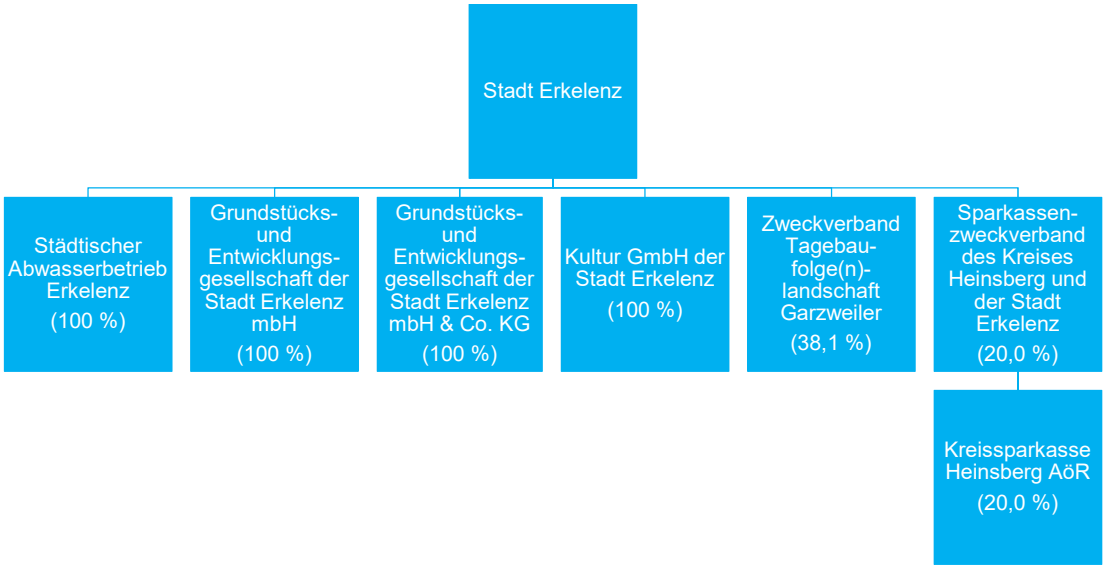
Die **Stadt Erkelenz** hält zum 31. Dezember 2019 insgesamt 13 Beteiligungen. Davon hält sie zehn Beteiligungen unmittelbar. Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Erkelenz wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

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

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote[9] von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Beim Städtischen Abwasserbetrieb Erkelenz handelt es sich um eine Eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Änderungen in der Beteiligungsstruktur sind nach Auskunft der Stadt aktuell nicht beabsichtigt.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

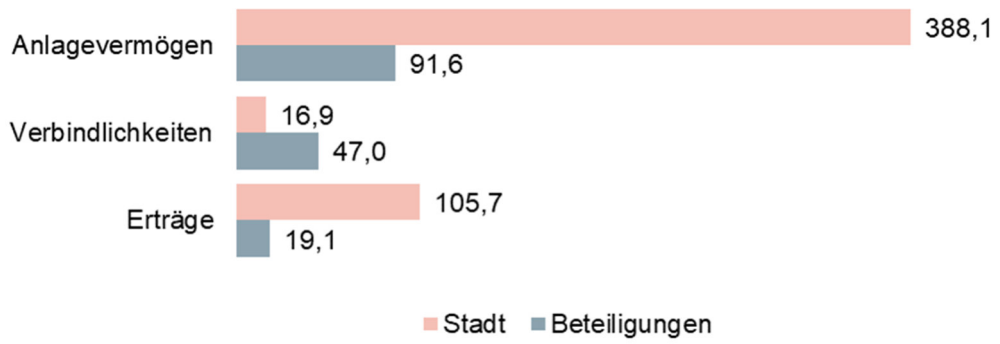
- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist niedrig. Wirtschaftlich am bedeutendsten sind der Städtische Abwasserbetrieb Erkelenz sowie die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Erkelenz** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband des Kreises Heinsberg und der Stadt Erkelenz sowie die Kreissparkasse Heinsberg außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

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

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2019 in Mio. Euro



Es ist ein maßgeblicher Teil des Anlagevermögens in den Städtischen Abwasserbetrieb Erkelenz ausgegliedert. Darüber hinaus befindet sich Umlaufvermögen von rund 20,0 Mio. Euro bei der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen übersteigen deutlich die Verbindlichkeiten der Stadt. Hierbei ist zu beachten, dass die Verbindlichkeiten der Stadt sehr niedrig sind. Im Vergleich zur Bilanzsumme oder dem Eigenkapital der Stadt sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen hingegen gering. Die Erträge der Beteiligungen sind im Vergleich zur Stadt ebenfalls gering. Sowohl die Verbindlichkeiten als auch die Erträge der Beteiligungen entfallen fast ausschließlich auf den Städtischen Abwasserbetrieb Erkelenz sowie die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG.

Die Aufgabe des Abwasserbetriebs ist die Abwasserbeseitigung. Dabei handelt es sich um eine Pflichtaufgabe im gebührenfinanzierten Bereich. Dadurch sind insbesondere das Kanalvermögen sowie gegenüberstehende Verbindlichkeiten beim Abwasserbetrieb bilanziert. Ebenso fallen beim Abwasserbetrieb die Aufwendungen und Erträge für die Abwasserbeseitigung an. Insgesamt hat der Abwasserbetrieb eine gehobene wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt Erkelenz. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beteiligung hauptsächlich im gebührenfinanzierten Bereich tätig ist. Mögliche Einsparungen kommen den Gebührenzahlern zu Gute beziehungsweise Mehraufwendungen gehen zu deren Lasten. Für die Stadt Erkelenz ergeben sich aus dieser Beteiligung niedrige wirtschaftliche Chancen oder Risiken.

Die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG ist für die Entwicklung von Baugrundstücken für Wohn- und Gewerbebauten zuständig. Hierzu gehören der Erwerb und Tausch, die Veräußerung sowie die Beplanung, Baureifmachung und Erschließung von Grundstücken. Die Gesellschaft finanziert sich im Wesentlichen durch die Verkaufserlöse der erschlossenen Grundstücke. Folglich hängen die Erträge stark von den Grundstücksverkäufen und somit der Nachfrage nach Baugrundstücken ab. Auf der Aufwandsseite beeinflussen die Aufwendungen für die Erschließung maßgeblich die Jahresergebnisse. Dies ist für Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaften üblich und führt zu erheblichen Schwankungen der Erträge und Jahresergebnisse. Zum Beispiel betrugen die Erträge 2019 7,8 Mio. Euro, 2018 hingegen nur 3,0 Mio. Euro und 2017 5,0 Mio. Euro. Die Jahresergebnisse waren in allen Jahren positiv. Sie lagen in den drei Jahren zwischen sieben Tausend Euro und 483 Tausend Euro. Auch wenn die Jahresergebnisse stark schwanken, ist das Ertragsvolumen im Vergleich zum Haushaltsvolumen der Stadt Erkelenz niedrig. Für die Stadt Erkelenz ergeben sich aus dieser Beteiligung niedrige bis mittlere wirtschaftliche Chancen oder Risiken.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Erkelenz wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2017 bis 2019 zwischen 2,3 Mio. und 2,7 Mio. Euro pro Jahr verbessert. Die Beteiligungen haben damit mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Dies betrifft die Kreiswerke Heinsberg GmbH (4,1 Prozent) sowie die WestVerkehr GmbH (0,8 Prozent). Den Sparkassenzweckverband des Kreises Heinsberg und der Stadt Erkelenz sowie die Kreissparkasse Heinsberg beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.352	1.426	1.471
Steuererträge	2.086	1.660	1.532
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.738	2.783	2.808
Sonstige Erträge	197	333	229
Gesamtsumme	**6.373**	**6.202**	**6.040**

Die Erträge bei der Stadt Erkelenz beruhen größtenteils auf dem Städtischen Abwasserbetrieb. Bei den Erträgen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich größtenteils um Kostenerstattungen des Abwasserbetriebs für von der Stadt erbrachte Leistungen (zum Beispiel für die Personalverwaltung durch die Stadt). Die Gewinnausschüttungen resultieren insbesondere aus den Ausschüttungen des Abwasserbetriebs. Der Betrieb schüttet die Jahresüberschüsse in voller Höhe an die Stadt aus. Hinzu kommen Gewinnausschüttungen der Sparkasse (200 Tausend Euro pro Jahr), der Kreiswerke Heinsberg GmbH (151 bis 188 Tausend Euro pro Jahr) sowie der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG (100 Tau-

send Euro pro Jahr). Die Steuerträge entfallen fast ausschließlich auf die Kreissparkasse Heinsberg AöR. In den drei Jahren sind sie rückläufig. Die sonstigen Erträge umfassen unter anderem das Sponsoring der Kreissparkasse Heinsberg AöR (147 bis 198 Tausend Euro pro Jahr).

Insgesamt generiert die Stadt rund sechs Prozent ihrer Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den gesamten Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	73	73	73
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	332	494	443
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	3.220	3.242	3.253
Gesamtsumme	**3.625**	**3.809**	**3.769**

Die Aufwendungen bei der Stadt Erkelenz ergeben sich primär aus den Sonstigen Aufwendungen. Etwas mehr als die Hälfte davon sind Aufwendungen für die Entwässerung öffentlicher Flächen durch den Abwasserbetrieb. Zinsaufwendungen an die Kreissparkasse Heinsberg AöR verursachen den übrigen Betrag der Sonstigen Aufwendungen. Die Zuschüsse hat die Stadt an die Kultur GmbH der Stadt Erkelenz gewährt. Der jährliche Zuschuss der Stadt beträgt 135 Tausend Euro. Hinzu kommt das Sponsoring der Sparkasse, das die Stadt an die Kultur GmbH weiterleitet. Die Aufwendungen für Umlagen fallen seit dem Jahr 2018 für den Zweckverband Tagebaufolge(n)landschaft Garzweiler an (158 Tausend Euro pro Jahr).

Insgesamt generiert die Stadt rund vier Prozent ihrer Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den gesamten Aufwendungen der Stadt.

Alles in allem hat die Stadt Erkelenz in den Jahren 2017 bis 2019 Erträge aus Beteiligungen in Höhe von 6,0 bis 6,4 Mio. Euro pro Jahr erwirtschaftet. Demgegenüber stehen Aufwendungen für Beteiligungen in Höhe von 3,6 bis 3,8 Mio. Euro pro Jahr. Per Saldo haben diese Aufwendungen und Erträge das Jahresergebnis der Stadt zwischen 2,3 Mio. und 2,7 Mio. Euro pro Jahr verbessert.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	5.000	7.850
Bürgschaften (Stand 31.12.)	7.410	4.600	4.600

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesamtsumme	12.126	11.888	16.448

Die Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften hat die Stadt Erkelenz zugunsten der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG gewährt.

Die Stadt hat überschüssige Liquidität der Gesellschaft als Liquiditätsdarlehen zur Verfügung gestellt. Diese nutzt die Gesellschaft um Liquiditätsengpässe während der Erschließung von Baugebieten zu überbrücken. Denn die Gesellschaft erzielt Einzahlungen hauptsächlich erst später durch die Verkäufe der erschlossenen Grundstücke.

Die Bürgschaften hat die Stadt zum einen für mögliche Überziehungskredite der Gesellschaft gewährt. Bisher wurden sie nie in Anspruch genommen. Zum anderen bürgt die Stadt für einen aufgenommenen Kredit der Gesellschaft in Höhe von 3,5 Mio. Euro.

Ein Risiko für den Haushalt der Stadt könnte sich ergeben, wenn die Gesellschaft die erschlossenen Grundstücke nicht oder nicht zu den anvisierten Preisen verkaufen kann. Nach Auskunft der Stadt ist davon derzeit jedoch nicht auszugehen. Ganz im Gegenteil sei die Nachfrage nach Baugrundstücken aktuell sogar um ein Vielfaches höher als das Angebot.

Des Weiteren betreibt die Stadt ein gemeinsames Cash-Pooling mit dem Städtischen Abwasserbetrieb. Hierdurch hatte die Stadt zu den Stichtagen 31. Dezember der Jahre 2017 bis 2019 überschüssige Liquidität dem Abwasserbetrieb für die laufende Zahlungsabwicklung zur Verfügung gestellt (zwischen 2,3 Mio. Euro und 4,7 Mio. Euro). Da der Abwasserbetrieb gebührenfinanziert ist, besteht hier kein Risiko für den Haushalt der Stadt.

Aus Sicht des Beteiligungsmanagements ist ein Augenmerk auf die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co. KG sowie den Städtischen Abwasserbetrieb zu legen. Dies begründet sich darin, dass die Gewinnausschüttungen des Abwasserbetriebs die höchsten Auswirkungen auf den städtischen Haushalt darstellen. Die Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften zugunsten der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft stellen wiederum die höchsten potenziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt dar.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Städtische Abwasserbetrieb für das Beteiligungsmanagement der Stadt Erkelenz von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark

an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**
Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Erkelenz ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

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

Die **Stadt Erkelenz** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen größtenteils zentral im Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften, das zum Dezernat I gehört. Hierfür gibt es zum einen auf operativer Ebene eine Sachbearbeitung, die die Informationen verwaltet. Sie trägt die Informationen insbesondere für den Beteiligungsbericht zusammen. Zum anderen laufen die Informationen zu den Beteiligungen gebündelt beim Kämmerer zusammen. Dieser Informationsfluss ist durch verschiedene Wege sichergestellt. Die Grundlage ist, dass die Gremien der wesentlichen städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands besetzt sind. Konkret handelt es sich bei der Stadt Erkelenz hierbei um drei Beteiligungen: der Städtische Abwasserbetrieb, die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft sowie die Kultur GmbH. Beim Städtischen Abwasserbetrieb ist der Kämmerer selbst kaufmännischer Betriebsleiter. Bei der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft ist der Kämmerer einer der beiden Geschäftsführer. Bei der Kultur GmbH ist der erste Beigeordnete der Stadt Geschäftsführer. Der Bürgermeister ist bei allen drei Beteiligungen in den Gesellschafterversammlungen vertreten.

Somit liegen die wesentlichen Informationen der Beteiligungen dem Verwaltungsvorstand vor. Bei den wöchentlichen Sitzungen des Verwaltungsvorstands können Themen der Beteiligungen auf kurzem Weg abgestimmt werden. Hinzu kommen gegenseitige Vertretungsregelungen der Mitglieder des Verwaltungsvorstands in den Gremien. Darüber hinaus hat der Kämmerer eine beratende Funktion mit Sitzungsrecht bei der Kultur GmbH. Des Weiteren gibt es bei der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft zweimal im Monat Abstimmungsgespräche bezüglich der Maßnahmenplanung und der Liquiditätsplanung. Diese enge personelle Verzahnung

führt dazu, dass die Informationen und Unterlagen zeitnah und umfassend dem Verwaltungsvorstand und somit gebündelt dem Kämmerer vorliegen.

Die Stadt hält die Gesellschaftsverträge beziehungsweise Satzungen aller unmittelbaren und wesentlichen mittelbaren Beteiligungen vor. Sämtliche Jahresabschlüsse liegen im Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften. Dort werden ebenfalls die Wirtschaftspläne (sofern solche erstellt werden) von allen wesentlichen Beteiligungen vorgehalten. Die Stadt hält die Unterlagen teils in digitaler Version, teils nur in gedruckter Fassung vor.

Eine Ausnahme zu der zentralen Datenvorhaltung des Amtes für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften stellen die Anstellungsverträge und Informationen zu den Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien der Beteiligungen dar. Diese Unterlagen hält das Haupt- und Personalamt vor, das ebenfalls zum Dezernat I gehört. Eine weitere Ausnahme stellen der Gesellschaftsvertrag und die Unterlagen zu den Gremiensitzungen der Kultur GmbH dar. Diese liegen dem Dezernat II vor.

Grundsätzlich sollte die Datenvorhaltung zentral organisiert sein. Dies ermöglicht einen umfassenden Überblick über sämtliche Beteiligungen sowie klare Strukturen und Standards. Bei der Stadt Erkelenz gibt es größtenteils eine zentrale Datenvorhaltung. Jedoch gibt es die oben genannten Ausnahmen. Aufgrund der engen personellen Verzahnung und dem damit verbundenen schnellen Informationsaustausch ist dies aber so vertretbar. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Anzahl der wesentlichen Beteiligungen noch überschaubar ist.

→ **Empfehlung**
Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Erkelenz sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Der Vollständigkeit halber sollte der Gesellschaftsvertrag der Kultur GmbH der Stadt Erkelenz auch im Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften vorliegen.

In den Gremien der Beteiligungen, zum Beispiel im Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat, werden die wesentlichen Entscheidungen der Beteiligungen getroffen. Die persönlichen Daten der städtischen Gremienvertreterinnen und -vertreter (aus Verwaltung oder Politik) in den Beteiligungen liegen bei der Stadt vor. Sie werden laufend aktualisiert, zum Beispiel bei einem Wechsel eines Gremienvertreters.

In einzelnen Bereichen zeigt sich das konzerngemeinschaftliche Agieren der Stadt. So übernehmen zum Beispiel der Personalbereich sowie die Finanzbuchhaltung der Stadt bestimmte Aufgaben für den Städtischen Abwasserbetrieb.

Insgesamt hat die Stadt durch die Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Die notwendigen Unterlagen liegen geeignet vor. Insgesamt bietet die Organisation des Beteiligungsmanagements eine Basis dafür, die Beteiligungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt zu steuern.

2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Erkelenz ergeben.

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

Die **Stadt Erkelenz** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht entsprechend der Gemeindeordnung NRW. Die Stadt hat die Beteiligungsberichte für die Jahre 2015 bis 2019 erstellt und den kommunalen Entscheidungsträgern (aus Verwaltung und Rat) bereitgestellt. Die Beteiligungsberichte wurden jeweils im nächsten Jahr zur Verfügung gestellt. Zum Beispiel wurde der Beteiligungsbericht für das Jahr 2018 dem Rat am 11. Dezember 2019 – gemeinsam mit dem Gesamtabschluss – zugeleitet. Für das Jahr 2019 hat die Stadt von dem neuen Wahlrecht des § 116a GO NRW Gebrauch gemacht. Der Rat der Stadt hat am 24. Juni 2020 beschlossen, auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses 2019 zu verzichten. Daher muss die Stadt weiterhin einen Beteiligungsbericht erstellen. Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2019 wurde dem Rat am 24. Juni 2020 bereitgestellt.

Der Beteiligungsbericht soll Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus kann er eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Um den kommunalen Entscheidungsträgern möglichst zeitnah Informationen bereitstellen zu können, sollte der Bericht stets im Folgejahr zur Verfügung gestellt werden. Diese Anforderung hat die Stadt Erkelenz bei den Beteiligungsberichten 2015 bis 2019 erfüllt. Dass der Beteiligungsbericht 2019 sogar bereits im zweiten Quartal des Jahres 2020 dem Rat zugeleitet wurde, ist besonders positiv hervorzuheben. Denn der Rat erhält so zeitnah aktuelle Informationen zu den Beteiligungen.

Aufgrund der frühzeitigen Berichterstattung, lagen noch keine Daten der Kultur GmbH für das Jahr 2019 vor. Ein entsprechender Hinweis ist im Beteiligungsbericht enthalten. Bei derartigen Fällen könnte dieser Hinweis um eine kurze Einschätzung ergänzt werden, wie sich die wirtschaftliche Situation in dem betroffenen Jahr darstellt.

Der Beteiligungsbericht enthält nicht den Sparkassenzweckverband des Kreises Heinsberg und der Stadt Erkelenz sowie die Kreissparkasse Heinsberg AöR. Dadurch werden zum Beispiel keine Informationen zu den Gewinnausschüttungen an die Stadt Erkelenz dargelegt. Um im Beteiligungsbericht einen umfassenden Überblick über die Beteiligungen der Stadt Erkelenz ermöglichen zu können, sollten auch der Sparkassenzweckverband des Kreises Heinsberg und der Stadt Erkelenz sowie die Kreissparkasse Heinsberg AöR aufgenommen werden.

Neben den Beteiligungsberichten informiert der Städtische Abwasserbetrieb unterjährig den Betriebsausschuss über negative Abweichungen zum Wirtschaftsplan. Bei der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft sowie der Kultur GmbH werden die Aufsichtsräte mehrmals unterjährig über die finanzielle Situation informiert. Turnusmäßige unterjährige Berichte (zum Beispiel standardisierte Quartalsberichte) werden nicht erstellt.

Gemäß § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW hat die Betriebsleitung dem Bürgermeister und den Betriebsausschuss vierteljährlich einen Monat nach Quartalsende über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans schriftlich zu unterrichten. Der Städtische Abwasserbetrieb der Stadt Erkelenz erstellt diese Zwischenberichte nicht. Eine unterjährige Steuerung des Städtischen Abwasserbetriebs durch den Bürgermeister oder den Betriebsausschuss ist aufgrund der zuvor genannten unterjährigen Informationen bei negativen Abweichungen auskunftsgemäß dennoch möglich. Bisher sei es stets so gewesen, dass weder im Erfolgsplan Erfolg gefährdende Mehraufwendungen bzw. Mindererträge bzw. noch im Vermögensplan entsprechende Mehrauszahlungen bzw. Minderauszahlungen vorgekommen sind.

→ **Feststellung**
Der Städtische Abwasserbetrieb der Stadt Erkelenz erstellt keine nach § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW geforderten vierteljährlichen Zwischenberichte. Zukünftig ist diese Vorgabe umzusetzen.

Nach Auskunft der Stadt Erkelenz werden ab dem ersten Quartal 2021 entsprechende Zwischenberichte erstellt.

Die Stadt selbst erstellt keine separaten unterjährigen Berichte (zum Beispiel über sämtliche oder einzelne Beteiligungen für den Rat). Aufgrund der oben dargestellten personellen Verzahnung erhält der Verwaltungsvorstand der Stadt jedoch laufend Informationen über die Beteiligungen. Dadurch ist die Informationslage für den Verwaltungsvorstand aktuell und umfassend. Dass der Rat keine zusätzlichen unterjährigen Berichte über die Beteiligungen erhält, ist aufgrund des Beteiligungsportfolios nachvollziehbar.

In den Gremien aller wesentlichen Beteiligungen sind Mitglieder aus dem Verwaltungsvorstand der Stadt entsendet. Dadurch ist es sichergestellt, dass die Stadt unverzüglich Kenntnis über plötzlich auftretende Ereignisse in den Beteiligungen erhält, die von besonderer und dringender Relevanz sind. Verbindliche Regelungen hierzu gibt es nicht.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

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

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

Bei der **Stadt Erkelenz** sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands oder Ratsmitglieder besetzt. Wie oben bereits erwähnt, sind in die wesentlichen Beteiligungen Mitglieder aus dem Verwaltungsvorstand der Stadt entsendet. Folglich hat die Stadt die Möglichkeit darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien die städtischen Interessen berücksichtigt werden.

Die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen ermöglicht, dass die Stadt umfassende und aktuelle Kenntnisse über die Beteiligungen hat. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung. Abstimmungsprozesse sind kurzfristig möglich.

Auch die Ratsmitglieder, die ein Mandat in den Gremien der Beteiligungen ausüben, sollten neben den Interessen der Beteiligungen die jeweiligen Interessen der Stadt kennen. Dadurch können sie ihre Entscheidungen unter Abwägung der Interessen der Beteiligung und denen der Stadt treffen. Dies ist bei den wesentlichen Beteiligungen der Stadt Erkelenz dadurch gewährleistet, dass bereits in die Beschlussvorlagen für die Gremien die städtischen Interessen einfließen. Dies hängt wiederum mit der oben genannten engen personellen Verzahnung zusammen. Zum Beispiel werden beim Städtischen Abwasserbetrieb die Beschlussvorlagen mit der Kämmerei abgestimmt. Bei der Kultur GmbH werden sie mit dem ersten Beigeordneten der Stadt abgestimmt.

Bei den Beteiligungen, an denen die Stadt eine geringe Beteiligungsquote hält, entsendet die Stadt ebenfalls Gremienvertreterinnen und -vertreter. Beispielsweise ist bei der Kreiswerke Heinsberg GmbH (Beteiligungsquote 4,13 Prozent) ein Ratsmitglied als Aufsichtsratsmitglied vertreten. Um bei den jeweiligen Entscheidungen auch die städtische Interessenlage zu kennen, finden auskunftsgemäß bei solchen Konstellationen bedarfsweise Gespräche zwischen der Stadt (zum Beispiel dem Bürgermeister) und dem Ratsmitglied statt. Hierbei ist zu beachten, dass es von den einzelnen Personen abhängt, ob ein solcher Austausch wahrgenommen wird oder nicht. Ein standardisiertes Verfahren gibt es nicht.

Um die Gremienvertreterinnen und -vertreter auf ihre Mandatsaufgaben vorzubereiten, bietet die Stadt den Ratsmitgliedern Schulungen bezüglich der Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern am Anfang einer neuen Wahlperiode an. Schulungen zu fachlichen Themen werden von der Stadt nicht angeboten.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Erkelenz ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	77	E1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Erkelenz sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Der Vollständigkeit halber sollte der Gesellschaftsvertrag der Kultur GmbH der Stadt Erkelenz auch im Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften vorliegen.	78
F2	Der Städtische Abwasserbetrieb der Stadt Erkelenz erstellt keine nach § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW geforderten vierteljährlichen Zwischenberichte. Zukünftig ist diese Vorgabe umzusetzen.	80			

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Erkelenz kennzeichnen überwiegend günstige soziostrukturelle Rahmenbedingungen. Lediglich der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II zeigt sich als belastender Faktor. Dennoch erzielt die Stadt Erkelenz einen niedrigeren Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung (HzE) je Einwohner“ von 0 bis unter 21 Jahren als die überwiegende Mehrheit der Vergleichskommunen.

Den Fehlbetrag HzE beeinflussen in erster Linie die niedrigen Transferaufwendungen. Hier fließen insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger mit ein. Im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 haben sich die Transferaufwendungen um rund elf Prozent auf 5,15 Mio. Euro erhöht. Hinzu kommt ein erheblicher Teil an Kostenerstattungen für Fremdunterbringungen in der Vollzeitpflege. Annähernd dreiviertel dieser Hilfeart sind in Erkelenz davon betroffen.

Die Anzahl der Hilfefälle und die Fallkosten wirken sich auf die HzE Aufwendungen je Hilfefall aus. Die Stadt Erkelenz hat eine erhöhte Falldichte im landesweiten Vergleich. Die Auf-

wendungen HzE je Hilfefall sind in Erkelenz auch wegen des hohen Anteils an kostengünstigen ambulanten Hilfen landesweit mit am niedrigsten. Dazu kommen niedrige Fallaufwendungen für die stationären Hilfemaßnahmen.

Erkelenz zählt zu den Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Unbegleiteten Minderjährigen Ausländern (UMA). Daher ist der Einfluss dieser Fälle auf die zuvor genannten Einflussfaktoren als relevant einzustufen. Jedoch ist das für den Fehlbetrag nur insoweit erheblich, da die Personalkosten für diese zusätzlichen Fälle in den Kostenerstattungen für die UMA nicht berücksichtigt werden.

Das Jugendamt der Stadt Erkelenz verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die HzE, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Erste strategische Überlegungen durch die neue Jugendamtsleitung befinden sich noch in der Entwicklung. Um einen Zielerreichungsgrad messbar zu machen, sollten in der Gesamtstrategie die wichtigsten Zielwerte in Form von steuerungsrelevanten Kennzahlen festlegt werden.

Das Jugendamt der Stadt Erkelenz verfügt über ein Finanzcontrolling auf Grunddatenbasis. Diese Daten fließen zusätzlich in einen interkommunalen Vergleichsring. Dessen Auswertemöglichkeiten nutzt das Finanzcontrolling bisher nicht. Entsprechend kamen steuerungsrelevante Kennzahlen bei den HzE nicht zum Einsatz. Das Finanzcontrolling überwacht bei den HzE schwerpunktmäßig die Abweichungen zu den Haushaltsansätzen. Dabei kommt positiv zum Tragen, das es für jede einzelne Hilfeart ein eigenes Sachkonto im Haushalt gibt. Fall- und Aufwandsentwicklungen bei den HzE erfasst das Finanzcontrolling übersichtlich in Grafiken und Tabellen.

Beim Fachcontrolling untersteht in der Stadt Erkelenz jede Hilfegewährung bei den HzE einem Entscheidungsvorbehalt der Jugendamts- und Dezernatsleitung. Dabei durchlaufen die Hilfeplanverfahren mindestens eine Beratung im Rahmen einer Teamsitzung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Dadurch stellt die Stadt Erkelenz einen hohen Grad an Neutralität bei der Hilfegewährung sicher. Während des Hilfeplanverfahrens greift das Fachcontrolling auf verschiedenen Zeitpunkten zu und bindet die Leistungsanbieter wirksam mit ein. Das ist so in den Kernprozessen der Stadt Erkelenz zu den HzE geregelt. Das Hilfeplanverfahren nutzt in nachvollziehbarer Weise Ziele, um die Wirksamkeit der Hilfen aufzuzeigen.

Für die Fallsteuerung und Prozesskontrollen gibt es in der webbasierten Prozessdatenbank der Stadt Erkelenz bei den Kernprozessen zu den HzE klare Vorgaben und Arbeitshilfen. Deren Einhaltung überprüft die Leitungsebene in unregelmäßigen Abständen. Die eingesetzte Jugendamtssoftware bietet dazu eine geeignete Unterstützung.

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[10] 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 tiefergehende 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 Hilfegewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

3.3 Strukturen

Die **Stadt Erkelenz** weist neben einem unterdurchschnittlichen Anteil der EW von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung überwiegend günstige soziostrukturelle Rahmenbedingungen auf. So liegen die Jugendarbeitslosigkeit und die Kinderarmut in Erkelenz auf einem niedrigen Niveau. Der Anteil der Alleinerziehenden SGB II-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt ist hoch. Trotzdem zeigt sich die Sozialgesetzbuch II-Quote (SGB II-Quote[11]) in Erkelenz unauffällig.

[10] Nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

[11] Diese bezeichnet den prozentualen Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II. Als Leistungsberechtigte werden Personen in Bedarfsgemeinschaften verstanden, die einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II haben.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können indirekt Einfluss auf die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nehmen. Daher ist es für eine zielgerichtete Kinder- und Jugendhilfeplanung unumgänglich, Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet zu gewinnen. Nur so kann der Umfang der Hilfegewährung im Stadtgebiet besser eingeschätzt werden.

Insbesondere folgende Faktoren können dazu führen, dass verstärkt Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen werden:

- SGB II-Quote
- Kinderarmut
- Bildungsarmut
- Jugendarbeitslosigkeit
- Anteil Alleinerziehende in SGB-II Bezug
- Anteil Familien mit Migrationshintergrund

Über die SGB II-Quote erfährt die Stadt Erkelenz keine zusätzliche Belastung. Diese fällt im landesweiten Vergleich sehr niedrig aus.

Um den Grad der Kinderarmut in der Stadt Erkelenz einschätzen zu können, ist ein Blick in die Statistik der AKJ TU Dortmund[12] erforderlich. Demnach ist die Stadt Erkelenz dem Jugendamtstyp sechs und der Belastungsklasse vier zugeordnet. Diese Kategorie sechs beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit unter 50.000 Einwohner. Die Belastungsklasse vier stuft die Kinderarmut in Erkelenz als sehr gering ein. Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine besonders hohe Kinderarmut. Laut AKJ Bericht 2019 haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut. Eine geringe Kinderarmut weisen 31 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner auf.

Bildungsarmut steht in einem engen Zusammenhang mit der sozioökonomischen Herkunft. In kaum einem anderen Land bestimmt die soziale Lage eines Kindes so sehr seine Bildungsbeteiligung und Bildungschancen wie in Deutschland[13]. So beschreibt es das deutsche Jugendinstitut auf seiner Homepage. Bescheinigt wird der Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Herkunft durch eine PISA-Studie (Deutsches PISA-Konsortium, 2001). In der Stadt Erkelenz deuten die niedrige SGB II-Quote sowie eine hohe Kaufkraft nicht auf eine Bildungsarmut hin. Das hat sich auch in Gesprächen mit den Fachverantwortlichen bestätigt. Erkelenz hat eine sozial ausgewogene Bevölkerungsstruktur.

Für die nachfolgenden zwei Einflussfaktoren Jugendarbeitslosigkeit sowie der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt ziehen wir zur Analyse Strukturkennzahlen heran. Zusätzlich bildet die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner ab. Vor

[12] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

[13] Deutsches Jugendinstitut Homepage „Über uns“ www.dji.de/ueber-uns, Download 26.01.2020

diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Erkelenz im Jahr 2018

Kennzahlen	Erkelenz	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	19,55	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	3,60	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	21,15	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ist in Erkelenz niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Demnach zählen etwas weniger als ein Fünftel der Einwohner in Erkelenz zur potenziellen Zielgruppe für die HzE. Daran wird sich nach den Prognosedaten von IT.NRW auch in den nächsten Jahren kaum etwas ändern. Laut Mitteilung der Fachverantwortlichen rechnet die Stadt mit einem Bevölkerungsanstieg bei der Zielgruppe. In Erkelenz hat der niedrige Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in der Konsequenz statistische Auswirkungen. So werden die nachfolgenden Kennzahlen negativ beeinflusst, wenn sie sich auf die entsprechende Zielgruppe beziehen.

Die Jugendarbeitslosenquote zeigt sich in der Stadt Erkelenz im interkommunalen Vergleich ebenfalls unauffällig. Das trifft auf den Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt nicht zu. Dieser Wert zeigt ist bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen niedriger. Allerdings ist die SGB II-Quote in Erkelenz niedrig, so dass der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II für die HzE nicht von besonderer Bedeutung ist.

Im Vergleichsjahr 2018 hat der Zuzug von Flüchtlingsfamilien keine besonderen Auswirkungen auf die Entwicklung der HzE in Erkelenz mehr. Dagegen sind die Fallzahlenentwicklungen bei den UMA immer noch auffällig. Wir gehen später im Bericht noch genauer darauf ein.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Es gibt nach Angaben der **Stadt Erkelenz** durch den Braunkohletagebau erhebliche Veränderungen bei der Größe und den Strukturen im Stadtgebiet. Bislang betrafen die durch den Tagebau bedingten Umsiedlungsmaßnahmen mehr als 5.000 Einwohner in neun Stadtge-

bieten. Dementsprechend mussten soziale Strukturen immer wieder neu aufgebaut werden. Ansonsten finden sich keine erkennbaren strukturellen Besonderheiten im Stadtgebiet, die Einfluss auf die Arbeit der Jugendhilfeplanung bzw. des ASD nehmen könnten. Die Bevölkerungsstruktur in Erkelenz ist sozial ausgewogen. Das zeigt sich auch am Sozialraum-Monitoring des Kreises Heinsberg aus dem Jahre 2014. Jedoch gibt es zu den Sozialstrukturdaten in Erkelenz wie z.B. statistische Daten zum Bildungsniveau, zu Schulabgängern ohne Abschluss oder zum Anteil Alleinerziehende im SGB II Bezug keine aktuellen Daten für die Jugendhilfeplanung.

Die Stadt Erkelenz verfügt über regional ansässige Leistungsanbieter und Beratungsstellen. Daher gibt es vor Ort Angebote für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung. Dazu kommt eine Erziehungsberatungsstelle eines Wohlfahrtsverbandes. Der überwiegende Teil der Hilfsangebote befindet sich jedoch außerhalb von Erkelenz. Aufgrund der bestehenden Situation in Erkelenz ist der ASD hauptsächlich nach Stadtbezirken aufgeteilt. Zum Teil sind die Bezirke sozialräumlich untergliedert. Außenstellen des ASD gibt es in Erkelenz nicht.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Erkelenz kooperiert bei den präventiven Angeboten mir dem Kreis Heinsberg. Jedoch verfügt Erkelenz bisher über kein eigenes Gesamtkonzept zu den frühen Hilfen. Dennoch gibt es in Erkelenz verschiedene Präventionsangebote, deren weiterer Ausbau und Vernetzung auf der Agenda der neuen Jugendamtsleitung stehen. Die bestehenden Angebote bedienen alle relevanten Altersgruppen von 0 bis unter 21 Jahren.

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

In der **Stadt Erkelenz** gibt es präventive Angebote als eigenständige Bausteine. Diese fokussieren sich stark auf den Kleinkind- und Vorschulbereich. Ein Präventionskonzept gibt es in Erkelenz nicht. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen ist ein weiter Ausbau und Vernetzung der präventiven Angebote angezeigt.

Hervorzuheben ist eine interkommunale Zusammenarbeit bei den frühen Hilfen, an der das Jugendamt Erkelenz beteiligt ist. Dabei besteht eine Einbindung in das Netzwerk „Frühe Hilfen“. Bei dieser Kooperation wirken die Jugendämter aus Geilenkirchen, Hückelhoven und Heinsberg sowie das Jugend- und Gesundheitsamt des Kreises Heinsberg mit. Hierzu wurde eine Koordinierungsstelle als Stabsstelle beim Kreisjugendamt eingerichtet. Diese unterhält einen Familienhebammendienst und fördert den weiteren Ausbau des Präventionsangebotes im Netzwerk „Frühe Hilfen“. Zu nennen sind hier beispielsweise die Beratungsstellen für Eltern, Kinder und Jugendliche eines freien Trägers im Kreisgebiet, der

auch einen Standort in Erkelenz bereitstellt. Darüber hinaus schöpft das Netzwerk Finanzmittel der „Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen“ ab. Der quantitative und qualitative Ausbau des Netzwerkes „Frühe Hilfen“ wird begleitet durch die Arbeitsgemeinschaft „Frühe Hilfen“ gemäß § 78 SGB VIII, die sich zweimal im Jahr zur Beratung trifft. Diese setzt sich zusammen aus Vertretern der am Netzwerk „Frühe Hilfen“ beteiligten Institutionen wie beispielsweise kirchliche Träger, Wohlfahrtsverbände, Jugendämter, Gesundheitsämter und Mediziner.

Ein weiteres Präventivangebot in Erkelenz sind die Familienpatenschaften. Diese Hilfeleistung wird mittlerweile kreisweit angeboten und durch einen externen Träger koordiniert. Dieses Angebot ist die Basis für das „soziale Frühwarnsystem“ in Erkelenz. Dabei geht es insbesondere darum, Belastungssituationen bei Erziehungsberechtigten, die die Entwicklung von Kindern beeinträchtigen können, frühzeitig zu erkennen und dauerhaft entgegenzuwirken. Die Unterstützung der Familien erfolgt durch die Einrichtung von Patenschaften mit dem Ziel, die Mütter und Familien zu beraten und zu entlasten. Dadurch können zusätzlich Kindeswohlgefährdungen frühzeitig erkannt und geeignete Hilfearten durch das Jugendamt eingeleitet werden. Unterstützend kooperiert das Jugendamt Erkelenz auch mit der Polizei, wenn diese eine Kindeswohlgefährdung vermutet.

Darüber hinaus fördert die Stadt Erkelenz noch weitere präventive Angebote im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit und kooperiert dabei mit kirchlichen Trägern. Zu nennen sind hier insbesondere die drei offenen Jugendfreizeiteinrichtungen in Erkelenz, die von hauptamtlichen sozialpädagogischen Fachkräften geleitet werden. Die Stadt Erkelenz übernimmt dabei die Finanzierung der Personalkosten und trägt einen Teil an den Sachaufwendungen. Zusätzlich beschäftigt die Stadt Erkelenz eine Stadtjugendpflegerin und einen Streetworker.

Ein weiteres präventives Angebot in Erkelenz bildet die Schulsozialarbeit. Diese bietet die Stadt an den weiterführenden Schulen an. Hier geht es insbesondere darum, Bildungsbenachteiligungen abzubauen und soziale Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu stärken. Die Schulsozialarbeiter stehen unter der Federführung des Amtes für Bildung und Sport einschl. Bäder und Bücherei. Die Stadt stellt für diese Aufgaben insgesamt drei Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Im Kreis Heinsberg gibt es insgesamt drei Erziehungsberatungsstellen, die durch zwei Träger betrieben werden. Eine Erziehungsberatungsstelle befindet sich in Erkelenz. Diese wird vom Kreis Heinsberg finanziert. Eine Beteiligung der Stadt Erkelenz erfolgt anteilig über die Kreisumlage. Es befindet sich daher keine Erziehungsberatungsstelle in Trägerschaft der Stadt Erkelenz, die den städtischen Haushalt ggf. stärker belasten würde.

Die Stadt Erkelenz präzisiert ihre Ausrichtung in der Kinder- und Jugendhilfe in einer Richtlinie aus dem Jahr 2018. Es ist zusätzlich in Erkelenz angedacht, den kommunalen Kinder- und Jugendförderplan zu erneuern.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Die Zuordnung der Ämter Kinder, Jugend, Familien und Soziales sowie Bildung und Sport einschließlich Bäder in Erkelenz im gleichen Dezernat bietet eine geeignete Grundlage der Zusammenarbeit bei Zielgruppenüberschneidungen. Darüber hinaus ist das Jugendamt bei den HzE effizient organisiert und die Arbeitsabläufe sind aus Sicht der gpaNRW gut nachvollziehbar.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus.

Die Ämter „Kinder, Jugend, Familien und Soziales“ und „Amt für Bildung und Sport einschl. Bäder“ sind als eigenständige Verwaltungseinheiten in der **Stadt Erkelenz** eingerichtet und dem Dezernat II zugeordnet. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Aufgabenverteilung sachgerecht, da beide Ämter dem gleichen Dezernat zugeordnet sind und die Kommunikationswege kurz bleiben. Dadurch hält sich der Mehraufwand für gemeinsame Maßnahmen der beiden Ämter in Grenzen.

Das Jugendamt ist zentral im Rathaus der Stadt Erkelenz untergebracht und hat keine Außenstellen. Die Aufgaben der HzE gehören zum „Sachgebiet 04“. Dazu zählen neben dem ASD auch Spezialdienste für Pflegekinder, Eingliederungshilfe, Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) und UMA. Alle Bereiche benötigen ein besonderes spezifisches Fachwissen. Außerdem umfasst das Sachgebiet noch folgende Aufgabenbereiche, die bei der weiteren Analyse jedoch weitestgehend außen vor bleiben:

- Familien- und Jugendgerichtshilfe
- Jugendhilfeplanung mit Entgeltvereinbarungen freier Träger
- Allgemeine Kinder- und Jugendarbeit
- Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
- Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit
- Kommunale Jugendförderung
- Streetwork, Jugendsozialarbeit in Schwerpunktbereichen
- Spielmobil
- Freizeiteinrichtungen
- Integrationskoordinatorin für Flüchtlinge

Der ASD ist in Erkelenz in fünf Bezirke aufgeteilt. Er verfügt im Vergleichsjahr 2018 über insgesamt 11,1 Vollzeit-Stellen. Die Stadt hat im ASD einen Pflegekinderdienst als Spezialdienst mit insgesamt 1,8 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Er ist zuständig für die Vermittlung und Betreuung von Kindern in Bereitschafts- und Vollzeitpflege. Auch für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist ein Spezialdienst mit 2,0 Vollzeit-Stellen zuständig. Hier ist eine Vollzeit-Stelle aktuell vakant. Für die UMA arbeitet ebenfalls ein Spezialdienst mit einem Stellenanteil von 0,5 Vollzeitstellen. Hinzu kommt ein weiterer Spezialdienst für die Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) mit insgesamt 1,3 Vollzeit-

Stellen. Hier unterstützt das Jugendamt anteilig mit eigenen Fachkräften die gesamte Familie in ihrem häuslichen Umfeld.

Die ASD-Leitung ist bei der Leitung des Sachgebietes 04 angesiedelt. Sie hat die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über die Fachkräfte im ASD. Die ASD-Leitung informiert jeweils montags im Rahmen eines Jour fix die Amtsleitung über die aktuelle Situation im ASD. Darüber hinaus treffen sich Amts- und Sachgebietsleitungen bei Bedarf zu weiteren Besprechungen.

Die WiJu ist in der Stadt Erkelenz zentral dem Sachgebiet 05 zugeordnet. Ihr stehen 2,5 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Sie ist verantwortlich für die Bescheiderteilung und Zahlung für erzieherische Hilfen sowie die Vereinnahmung von Kostenbeiträgen und Kostenerstattungen. Zusätzlich prüft sie die örtliche und sachliche Zuständigkeit und Übergabe- und Abgabeanfragen. In diesen Fragen tritt sie für das Jugendamt nach außen auf. Die WiJu in Erkelenz nimmt nicht an den kollegialen Beratungen und Hilfeplangesprächen teil. Im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung wird sie jedoch früh in die Hilfeplanung mit eingebunden.

Die Jugendhilfeplanung in Erkelenz ist dezentral auf die fünf Sachgebietsleitungen im Jugendamt aufgeteilt.

Nach § 78 sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Wie bereits im Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“ beschrieben ist die Stadt Erkelenz Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft „Frühe Hilfen“. Darüber hinaus wirkt sie in drei weiteren kreisweiten Arbeitskreisen zum Thema Erziehungsberatung, Hilfen zur Erziehung und Tageseinrichtungen für Kinder mit.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- **Feststellung**
  Die Stadt Erkelenz verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die HzE, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Strategische Planungen obliegen der Jugendamtsleitung. Diese sind nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar. Die Teilnahme am IKVS-Vergleichsring befürwortet die gpaNRW vom Grundsatz her. Jedoch erfolgen daraus keine ASD-relevanten Auswertungen zu Steuerungszwecken.

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.

Die Stadt Erkelenz verfügt bei den HzE über keine niedergeschriebene Gesamtstrategie sowie daraus hergeleiteten strategischen Zielsetzungen, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind. Zwar gibt es in der Stadt Erkelenz das „Integriertes Handlungskonzept Er-

kelenz-Mitte“, jedoch weist dieses bislang noch keine direkten Verknüpfungspunkte zur Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auf. Zumindest ist aber bei den Leitzielen ein erster Ansatz beim Handlungsfeld vier „Wohnen/Soziales zu erkennen, der in Richtung Jugendamtsarbeit weisen könnte:

- „Ermöglichung von Teilhabe und Begegnung, sowie Stärkung des sozialen Miteinanders: Orte der Begegnung und der Kommunikation.“

Der Haushalt der Stadt Erkelenz enthält im Produkt „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ zwar die Rubrik Kennzahlen, jedoch sind hier nur absolute Fallzahlenentwicklungen aufgeführt. Das erschwert Aussagen zu Wirkungszusammenhängen bei den HzE. Zielsetzungen enthält das Produkt nicht. Die strategischen Planungen nimmt die seit 2019 neu eingesetzte Jugendamtsleitung vor. Dieser geht es beim ASD vom Grundsatz her darum, die leistungsgerechten Bedarfe der Familien abzudecken und für Kinder und Eltern eine lebenswerte Umwelt zu schaffen. Außerdem ist es der Jugendamtsleitung der Stadt Erkelenz nach eigenen Angaben wichtig, die bestehenden Hilfsangebote in den nächsten Jahren weiterzuentwickeln. Zusätzlich sollen entlastenden Strukturen stärker bei den HzE greifen. Dazu sollen Individualhilfen zurückgefahren und Hilfsangebote verstärkt als Gemeinschaftsangebot genutzt werden. Hinzu kommt, dass ein Fokus auf die Fallzahlenentwicklung gelegt wird. Dabei gilt der Grundsatz, dass nicht aus jedem Hilfeersuchen ein HzE-Fall werden soll. Aus Sicht der gpaNRW sind diese strategischen Planungen nachvollziehbar aber wenig konkret. Dadurch wird die Messbarkeit eines Zielerreichungsgrades erschwert.

Die Teilnahme der Stadt Erkelenz am Vergleichsring „IKVS[14]“ sieht die gpaNRW grundsätzlich positiv. Der Vergleichsring bietet der Stadt Erkelenz die Möglichkeit, für die Hilfen zur Erziehung aussagekräftige Kennzahlenvergleiche für ausgewählte Zeiträume vorzunehmen. Das Ganze beinhaltet auch Zeitreihenvergleiche. Durch den Vergleich mit anderen Städten kann die Stadt Erkelenz Auffälligkeiten bei den Kennzahlen hinterfragen und zielgerichtet Maßnahmen ergreifen, um negative Entwicklungen bei den Fallzahlen und Aufwendungen entgegenzuwirken. Wir gehen im nachfolgenden Kapitel noch genauer darauf ein.

Eine weitere Kooperation bestand mit einem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik aus Frankfurt und der Stadt Hückelhoven im Jahr 2014. Dabei ging es um Fragestellungen zur Arbeitsbelastung im ASD sowie um die Erarbeitung und Implementierung eines Reintegrationsprojektes für die stationären Hilfen.

➔ **Empfehlung**
Politik, Verwaltungsführung und Jugendamtsleitung sollten für die HzE eine Gesamtstrategie festlegen. Die Gesamtstrategie sollte konkrete strategische und operative Ziele enthalten.

[14] Interkommunale Kennzahlenvergleichssystem

3.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Im Jugendamt der Stadt Erkelenz ist ein Finanzcontrolling auf Grunddatenbasis implementiert. Zusätzlich kann das Jugendamt auf einen interkommunalen Vergleichsring zugreifen, der jedoch bisher nicht in das Finanzcontrolling mit einbezogen wird. Steuerungsrelevante Kennzahlen und Ziele zur Messung des Zielerreichungsgrades kommen noch nicht zum Einsatz.

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 Finanzcontrolling obliegt in der **Stadt Erkelenz** der Jugendamtsleitung. Die Finanz- und Fallzahlen zu den einzelnen Hilfearten werden monatlich ausgewertet und zu Diagrammen und in Tabellen zusammengefasst. Hier profitiert das Finanzcontrolling von dem Umstand, dass im Produkt „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ alle Hilfearten eigene Produktsachkonten aufweisen. Die Auswertungen beinhalten jedoch nur Fallentwicklungen und bei den Erträgen und Aufwendungen Abweichungen zum planmäßigen Haushaltsansatz. Kennzahlen und Zielvorgaben zur Messung des Zielerreichungsgrades enthalten die Auswertungen nicht. Dadurch kann die Wirksamkeit von Steuerungsmaßnahmen schwerer beurteilt werden. Jedoch enthalten die Erläuterungen zum Produkt „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ kurze Analysen zu den Hintergründen bei auffälligen Entwicklungen in den einzelnen Hilfearten.

Die Stadt Erkelenz nimmt seit 2017 am Vergleichsring IKVS teil. An diesem Vergleichsring wirken 72 mittlere kreisangehörige Kommunen aus NRW mit. Das IKVS bietet zahlreiche Einstellungsmöglichkeiten zur Kennzahlenbildung und zum Kennzahlenvergleich. Auf Wunsch generiert es einen ausführlichen Bericht zum gewählten Produktbereich. Aus Sicht der gpaNRW wird das IKVS im Jugendamt gegenwärtig noch nicht zu Steuerungszwecken genutzt, da bislang noch keinen Auswertungen und Berichte aus dem IKVS generiert wurden. Hier sieht die gpaNRW noch viel Potenzial, um das Finanzcontrolling insbesondere mit Blick auf die Wirkungszusammenhänge bei den HzE aussagefähiger zu machen. Folgende Kennzahlengruppen können dazu beispielsweise im IKVS dargestellt werden:

- Einwohnerbezogene Finanzkennzahlen (Ergebnis, Aufwendungen, Erträge),
- Falldichten gesamt und für Eingliederungshilfe, junge Volljährige sowie Inobhutnahmen,
- Anteile ambulante und stationäre Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt,
- Anteil Vollzeitpflege und Heimfälle an den stationären Fällen insgesamt.

- Personaleinsatz und -intensität.

Das Jugendamt in Erkelenz arbeitet mit einer Jugendamtssoftware, bei der eine Schnittstelle zur städtischen Finanzsoftware besteht. Das erleichtert Auswertungen für das Finanzcontrolling erheblich.

Außerdem ist das Leistungsangebot der Kinder und- Jugendhilfeträger wirtschaftlich transparent und kreisweit preislich reglementiert.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte steuerungsrelevante Kennzahlen im Finanzcontrolling für die Hilfen zur Erziehung einsetzten. Hierzu kann sie z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben sowie die Auswertemöglichkeiten des IKVS stärker nutzen. Das unterstützt die wirtschaftliche Steuerung bei den Hilfen zur Erziehung.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**
Die Wirksamkeit der HzE misst das Jugendamt der Stadt Erkelenz anhand von Richtungszielen im Hilfeplanverfahren. Die verbindlichen Qualitätsstandards und Verfahrensabläufe überwachen Leitungskräfte des Jugendamtes. Dabei kann das Fachcontrolling auf gute prozessorientierte und EDV-gestützte Rahmenbedingungen zugreifen. Trägerbezogene Auswertungen zur Wirksamkeit von Hilfen gemessen an konkreten Zielvorgaben könnten das Fachcontrolling noch verbessern.

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

In der **Stadt Erkelenz** obliegt das Fachcontrolling der Jugendamtsleitung sowie den Sachgebietsleitungen der WiJu und des ASD. Diese können auf gut strukturierte und EDV-gestützte Prozesse im Hilfeplanverfahren zurückgreifen und somit die Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensstandards bei der Hilfegewährung nachvollziehen. Der EDV-Beauftragte des Jugendamtes stellt dann für die o. g. Leitungskräfte monatliche Auswertungen zusammen. Diese Auswertungen beschränken sich im Wesentlichen auf Entwicklungen zu den Fallzahlen.

Positiv für das Fachcontrolling in Erkelenz wirkt der Umstand, dass für die Leistungsanbieter im Kreis Heinsberg qualitative und wirtschaftliche Standards für die Fachleistungsstunden gelten. Das zeigt sich in Erkelenz an den günstigen Aufwendungen je Hilfefall bei denen im Bericht nachfolgend noch näher untersuchten Hilfearten. Dazu kommt, dass das Anbieterverzeichnis durchgängig die Preise für die Fachleistungsstunden der Leistungsanbieter enthält. Dadurch lassen sich wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Auswahl der Leistungsanbieter durch die Leitungskräfte gut nachvollziehen.

Darüber hinaus stützt sich das Fachcontrolling bei den HzE in Erkelenz auf verschiedene Prozessstandards, die in der ASD-Handreichung Reintegration sowie innerhalb der webbasierten Prozessplattform „Picture“ hinterlegt sind. Maßgeblich für das Fachcontrolling sind

insbesondere Prozessschritte, bei denen es um Zuständigkeitsprüfungen, Kostenbeteiligungen und -erstattungen Dritter sowie die Überprüfung der Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung geht. Wir gehen in den nachfolgenden Kapiteln noch genauer darauf ein.

Die Entscheidungskompetenz über die Gewährung und Fortführung einer HzE obliegt in Erkelenz bei ambulanten Hilfen der Sachgebietsleitung ASD sowie der Jugendamtsleitung. Stationäre Hilfefälle werden vom Leiter des Dezernates II bewilligt. Im Vorfeld erörtern die ASD-Fachkräfte ihre Vorschläge zur Hilfegewährung in Teamsitzungen. Das daraus resultierende standardisierte Fachgesprächsprotokoll dient dann als Entscheidungsgrundlage.

Die Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen erfolgt in Erkelenz anhand von Zielvorgaben im Hilfeplanverfahren. So sollen spätestens sechs Monate nach dem ersten Hilfeplangespräch die fallverantwortliche Fachkraft, die Leistungsempfänger und die Leistungserbringer zu einem weiteren Hilfeplangespräch zusammenkommen. Dabei werden die Erfahrungen in der Hilfe ausgewertet, die Zielsetzungen überprüft und für die weitere Hilfegestaltung konkretisiert. Am Ende der Hilfe kommen die fallverantwortliche Fachkraft, die Leistungsempfänger und die Leistungserbringer zu einem Abschlussgespräch zusammen. Sie tauschen sich über den Verlauf und den Erfolg der Hilfe, gemessen an den angestrebten Zielen (Richtungsziele), aus. Bei zusätzlichen Leistungen und Hilfeverlängerungen erfolgt dann laut Prozessbeschreibung wiederum eine vorgeschaltete Beratung in einer Teamsitzung. Der Grad der Zielerreichung wird gutachterlich im Hilfeplan festgehalten.

Jedoch fehlen im ASD und der WiJu trägerbezogene Auswertungen zur Wirksamkeit von Hilfen gemessen an konkreten Zielvorgaben. Dazu zählt beispielsweise die Über- oder Unterschreitung der durchschnittlichen Laufzeiten von Hilfearten oder Abbruchquoten.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte fallübergreifende Auswertungen zu Laufzeiten, Anzahl Fachleistungsstunden oder Abbruchquoten anbieterbezogen aufbereiten. Daraus sollte sie Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit Leistungsanbietern ziehen.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ Die Stadt Erkelenz hinterlegt die Verfahrensstandards für den ASD in einer webbasierten Prozessplattform in anschaulicher und umfassender Weise.

➔ **Feststellung**
Trotz guter EDV-Unterstützung arbeitet der ASD in Erkelenz mit Papierakten, was zu Doppelarbeiten führt.

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

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

Die **Stadt Erkelenz** hat für die Hilfen zur Erziehung auf Basis der webgestützten Prozessplattform „Picture“ drei Kernprozesse definiert:

- Hilfen zur Erziehung prüfen und planen,
- Hilfen zur Erziehung und Inobhutnahmen bewilligen und kostenmäßig abwickeln,
- Hilfen zur Erziehung und Inobhutnahmen einstellen.

Für die jeweiligen Kernprozesse sind Ablaufdiagramme hinterlegt, die über Schnittstellen miteinander verbunden sind. Für jeden Kernprozess gibt es einen digitalen Steckbrief, der alle wesentlichen Informationen wie beispielsweise Stammdaten, Verantwortlichkeiten sowie inhaltliche Beschreibungen enthält. Außerdem können die Kernprozesse auf verschiedenen Ebenen betrachtet werden. Neben einer Gesamt- bzw. Detailansicht gibt es auch beispielsweise Teilprozesse wie den „Falleingang“ und die „Antragsstellung und Prüfung“ aus dem Kernprozess „Hilfen zur Erziehung prüfen und planen.“ Auf die Prozessplattform können die Fachkräfte im ASD zugreifen. Das ermöglicht neuen Beschäftigten sich schneller in die Aufgaben des ASD einzuarbeiten. Zusätzlich erfolgt der Wissenstransfer über Dienstgespräche und Einarbeitungen.

Die eingesetzte Jugendamtssoftware unterstützt laut Mitteilung der Fachverantwortlichen die Einhaltung der Abläufe in den Kernprozessen, da beide Verfahren konform zueinander laufen. Hinzu kommt, dass in der Jugendamtssoftware alle standardisierten Arbeitsdokumente wie Anträge, Hilfeplanverfahren, Anschreiben, Vermerke, Bewertungsbögen usw. hinterlegt sind. Somit deckt die Jugendamtssoftware alle Arbeitsschritte von Antragsbearbeitung, über Hilfeplanverfahren bis hin zur Bewilligung bzw. Beendigung ab. Jedoch findet eine ausschließliche elektronische Aktenführung im ASD der Stadt Erkelenz nicht statt, obwohl die Software seit vielen Jahren in der Anwendung ist. Die Falldaten werden zwar in die Jugendamtssoftware eingepflegt, ausgedruckt werden sie aber trotzdem, da die Fachkräfte im Jugendamt immer noch parallel mit Papierakten arbeiten. Nach Angaben der Jugendamtsleitung laufen aber die Vorbereitungen im ASD für die Umstellung auf die elektronische Aktenführung.

Darüber hinaus gelten für einige sicherheitsrelevante und risikobehaftete Arbeitsbereiche im ASD zusätzlich Dienstanweisungen. Hierunter fällt beispielsweise die Dienstanweisung bei Kindeswohlgefährdung, die die Kernprozesse bei den HzE um zahlreiche weitere Vorgaben und Standards ergänzt.

→ **Empfehlung**
Der ASD sollte mit Blick auf die eingesetzte Jugendamtssoftware zeitnah auf die elektronische Aktenführung umstellen, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Jedoch sollte der Rechtsverkehr mit den Familiengerichten darunter nicht leiden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Stadt Erkelenz hat das Hilfeplanverfahren im ASD mithilfe einer webbasierten Prozessplattform genau beschrieben und standardisierte Vordrucke für alle Arbeitsschritte entwickelt. Dadurch ist die Vorgehensweise im Hilfeplanverfahren gut nachvollziehbar. Die Einbindungen mehrerer Beteiligter am Entscheidungsprozess bietet mehr Neutralität und fördert die Passgenauigkeit der Hilfeleistung.

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

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

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

Das Hilfeplanverfahren ist in der **Stadt Erkelenz** in der webgestützten Prozessplattform „Picture“ unter denen im Kapitel 3.5 genannten Kernprozessen beschrieben. Diese regeln auch die Vorgehensweisen bei aufwendigen Fallkonstellationen wie Inobhutnahmen und

Fällen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Entsprechend sind die Prozesskomponenten wie beispielsweise Ziele, Arbeitsabläufe inkl. Vordrucke und Zuständigkeiten sowie Fristen eindeutig festgelegt. Danach gestaltet sich die Vorgehensweise im Hilfeplanverfahren in der Stadt Erkelenz wie folgt:

Falleingang

Nach Falleingang erfolgt zunächst die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit durch die ASD-Fachkraft. Im Anschluss daran legt diese eine Fallakte an und erfasst die Falldaten in der Jugendamtssoftware. Danach erfolgt eine Einschätzung, ob eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Als Nächstes wird ein Erstgespräch in Form eines Hausbesuchs oder in der Verwaltung durchgeführt. Unabhängig davon ist im Verlauf zur Klärung des Hilfebedarfs ein Hausbesuch vorgeschrieben. Das Erstgespräch dient zur Klärung von Anliegen, Probleme und zur Beschaffung weitere Informationen. Zusätzlich erfolgt eine Schweigepflichtentbindung für Schulen, Kindergärten, Beratungsstellen, Ärzte, usw. Über das Gespräch verfasst die ASD-Fachkraft in der Jugendamtssoftware einen Vermerk. Die anschließende sozialpädagogische Diagnostik umfasst Genogramme und Familienanamnesen auf Basis standardisierter Vorgaben. Diese wurden zusammen mit einem externen Jugendhilfeinstitut zum Thema Fallverstehen entwickelt. Die Diagnostik beinhaltet zusätzlich Befragungen weiterer aus dem Erstgespräch genannter Beteiligter bzw. weitere Hausbesuche. Basierend auf diesen Ergebnissen nimmt die ASD-Fachkraft nun eine Bewertung des Anliegens der Hilfesuchenden vor und erarbeitet eine Einschätzung. Dabei sind ambulante Hilfen den Stationären nach Möglichkeit vorzuziehen. Die ASD-Fachkraft kann nun entscheiden, ob eine kollegiale Beratung durchgeführt wird. Diese soll geeignete Maßnahmen zusammentragen. Der kollegialen Beratung wohnen mindestens zwei ASD-Fachkräfte mit bei. Bei Bedarf kann auch eine Leitungskraft unterstützen. Die kollegiale Beratung soll insbesondere bei Unklarheiten, ob eine Hilfe oder Beratung notwendig ist sowie bei problematischen und komplexen Fällen, zum Einsatz kommen. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wird dann das Klientel in einem Gespräch informiert und ein Hilfevorschlag unterbreitet. Es folgt dann eine gemeinsame Vereinbarung über die Ziele der Hilfsmaßnahme sowie die weitere Vorgehensweise. Die formelle Antragstellung auf Jugendhilfe durch die Hilfesuchenden bleibt, falls noch nicht geschehen, abzuwarten.

Antragsstellung und Prüfung

Nach Antragseingang wird der Fall an die WiJu weitergeleitet. Diese prüft erneut die örtliche und sachliche Zuständigkeit. Danach wird durch die ASD-Fachkraft eine Teamvorlage erstellt. In den wöchentlich stattfindenden Teamsitzungen beraten dann die im Dienst befindlichen ASD-Fachkräfte über den Hilfefall. Das Beratungsergebnis wird dann in einem Fachgesprächsprotokoll festgehalten. Die Entscheidung über den Hilfefall trifft dann die Leitungsebene:

- ambulante Hilfen – Sachgebietsleitung/Amtsleitung
- stationäre Hilfen – Leitung Dezernat II

Hilfeplanung und Durchführung

Die fallverantwortliche Fachkraft informiert zunächst die Leistungsnehmer über das Hilfsangebot. Nach deren Zustimmung erfolgt eine weitere kollegiale Beratung im ASD. Dabei geht es darum, die in Betracht kommenden Leistungserbringer herauszufinden. Kriterien wie Geeignetheit der Hilfe, die Passgenauigkeit des Personals des Trägers sowie die Entgelte für die Leistungserbringung haben eine maßgebliche Rolle. Im Anbieterverzeichnis der Jugendamtssoftware sind dazu entsprechende Informationen hinterlegt. Die geeigneten Träger werden gebeten, Angebote beim Jugendamt einzureichen. Die ASD-Fachkraft wählt aus den vorliegenden Angeboten den Träger aus, dessen Angebot unter Berücksichtigung von pädagogischen und fiskalischen Aspekten am besten zu der erforderlichen Hilfemaßnahme passt. Im Anschluss daran erfolgt ein Vorstellungsgespräch, bei dem sich die Hilfesuchenden, der Leistungserbringer sowie das Jugendamt gegenseitig kennenlernen. Sollten die Hilfesuchenden weitere Bedenkzeit benötigen, so bleibt der Platz beim Leistungserbringer reserviert.

Mit der hilfesuchenden Familie und dem Träger wird als nächster Schritt ein Hilfeplangespräch geführt. Dabei geht es um Formulierung von Aufträgen, ersten Handlungsvereinbarungen, den zeitlichen Verlauf und der Festlegung von Hilfezielen. Der Hilfeplan wird von der Sachgebietsleitung des ASD gegengezeichnet und im Anschluss an die sorgeberechtigten Eltern, den Leistungserbringer und die WiJu versendet. Die WiJu bewilligt die Hilfe zur Erziehung und wickelt die Maßnahme kostenmäßig ab.

Die fallverantwortliche ASD-Fachkraft greift spätestens nach sechs Monaten - oder bei Bedarf früher - das Hilfeplanverfahren wieder auf. In der Regel liefern die Träger zu diesen Terminen Berichte über den Maßnahmeverlauf bzw. werden durch die ASD-Fachkraft daran erinnert.

Auf Basis des Berichtes kann die fallzuständige ASD-Fachkraft bei Bedarf erneut eine kollegiale Fallberatung einberufen. Dabei geht es darum, geeignete ergänzende Maßnahmen für das weitere Vorgehen aufzuzeigen und die Fallsteuerung zu reflektieren. Es folgt dann ein Hilfeplangespräch mit der betroffenen Familie und dem Träger. Sollte die Hilfe weiter fortgeführt oder ergänzt werden, wird das durch die fallverantwortliche Fachkraft in einem Hilfeplanprotokoll dokumentiert und der Jugendamtsleitung zum Gegenzeichnen vorgelegt. Alternativ erfolgt nach Abschluss der Hilfsmaßnahme die Beendigung der HzE. Dazu erstellt die ASD-Fachkraft einen Abschlussbericht und informiert die WiJu über die Einstellung der Hilfe.

Die Stadt Erkelenz verfügt über ein Rückführungskonzept („Handreichung Reintegration“). Dieses wurde im Jahr 2014 zusammen mit der Stadt Hückelhoven und einem Sozialinstitut aus Frankfurt erarbeitet. Es findet bei entsprechender Fallkonstellation Anwendung in der Vollzeitpflege und Heimerziehung. Wir gehen später in den entsprechenden Kapiteln zu den stationären Hilfen noch genauer darauf ein.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Stadt Erkelenz steuert und betreut die HzE-Hilfefälle gemäß den Vorgaben der durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Zusätzlich unterstützen kreisweit geltende Qualitätsstandards das Zusammenwirken mit den Leistungserbringern, was sich positiv auf den Fehlbetrag bei den HzE auswirkt.

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

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

Der fachliche Zugang erfolgt in **Erkelenz** durch die ASD-Fachkräfte. Deren Zuständigkeit richtet sich nach fünf sozialraumorientierten Stadtbezirken. Das ist in der Bezirks- und Aufgabenaufteilung des Sachgebietes 04 in Form einer Tabelle festgelegt. Im Erstgespräch mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind/Jugendlichen wird, wie im Kapitel zuvor beschrieben, zunächst Priorität auf die Klärung von Anliegen und Problemstellungen gelegt. Zusätzlich dient das Erstgespräch zur Beschaffung weitere Informationen und der Unterstützungsbedarf wird ermittelt.

Im Anschluss daran erfolgt die sozialpädagogische Diagnostik. Wir verweisen hierzu wiederum auf den Prozess Falleingang im Hilfeplanverfahren. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse kann die ASD-Fachkraft bei sachdienlicher Notwendigkeit eine kollegiale Beratung einberufen. Das betrifft mit Blick auf die Zugangsteuerung auch Fälle, wo nicht klar ist, ob eine HzE oder Beratung notwendig ist. Damit hat die Stadt Erkelenz ein effektives Mittel, um unnötige HzE-Fälle zu vermeiden.

Nach Eingang des Antrages auf Jugendhilfe prüft die WiJu die örtliche und sachliche Zuständigkeit. Dabei kommt positiv zum Tragen, das die Jugendamtssoftware alle zahlungsrelevanten Informationen an die WiJu automatische übermittelt. Anschließend spricht eine Teamsitzung einen Entscheidungsvorschlag aus, der wie bereits beschrieben, auf der Leitungsebene entschieden wird.

Die anschließende Anbieterauswahl erfolgt auf Basis eines Anbieterverzeichnisses in der Jugendamtssoftware. Neben dem Namen der Einrichtung lässt sich diese Tabelle zusätzlich nach den Hilfearten und den dazugehörigen Pflegesätzen filtern. Das erleichtert die Trägervorauswahl nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus Sicht der gpaNRW erheblich. Weitere Informationen zu den Leistungsanbietern sind in Ordnern hinterlegt bzw. den ASD-Fachkräften bekannt.

Die Jugendämter im Kreis Heinsberg und des Kreises Heinsberg haben gemeinsame Qualitätsstandards für die Leistungserbringer entwickelt. Dazu zählen Vorgaben zur Strukturqualität der Leistungserbringung. Darunter fallen Mindestvoraussetzungen für die personelle Ausstattung des Leistungserbringers. Zusätzlich gibt es fachliche, inhaltliche und organisatorische Anforderungen. Maßgeblich für eine wirtschaftliche Leistungserbringung sind jedoch die Vorgaben zur Kalkulation und Abrechnung der Fachleistungsstunden sowie die Abrechnung der Personalaufwendungen des Leistungserbringers bei ambulanten Hilfen. In Erkelenz führt das dazu, dass die Aufwendungen für ambulante Hilfen je Hilfefall niedriger als bei den meisten anderen Vergleichskommunen sind.

Während der Zeit der Hilfegewährung gibt es für den Leistungserbringer Berichtspflichten. Wir sind bereits auf die Übermittlung von Sachstandsberichten vor Hilfeplangesprächen im vorherigen Kapitel eingegangen. Zusätzlich kann das aber auch jederzeit auf Aufforderung durch die ASD-Fachkraft in Erkelenz erfolgen. Rechnungen der Leistungsanbieter müssen Angaben zum Betreuungsumfang enthalten. Die Prüfung der Rechnungen der Leistungsanbieter erfolgt durch die ASD-Fachkraft und die WiJu.

In Erkelenz gibt es keine Vorgaben zur Reduzierung von Fachleistungsstunden. Es werden dazu auch keine Statistiken wie z.B. trägerbezogene Auswertungen von Verweildauern erhoben. Die gpaNRW sieht mit Blick auf noch nachfolgenden Analysen zu den einzelnen Hilfearten auch keinen zwingenden Anlass. Die ASD-Kräfte steuern den Umfang der Hilfeleistung über das individuelle Hilfeplanverfahren und die darin enthaltenen Zielvorgaben.

Sollte in der Stadt Erkelenz ein Maßnahmeabbruch drohen, veranlasst die zuständige Fachkraft ein Hilfeplangespräch mit den Sorgeberechtigten und dem Leistungserbringer. Es werden Maßnahmen erörtert und beschossen, die den Hilfeabbruch verhindern sollen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Realisierung von Kostenerstattungsansprüchen ist in Erkelenz prozessgebunden und gut organisiert.

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 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.

In der **Stadt Erkelenz** erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen in der WiJu. Diese Überprüfung setzt ein, sobald der neue Fall aus dem ASD inklusiver aller Unterlagen bei der WiJu eingeht oder bei laufenden Fällen nach Bekanntwerden neuer dahingehender Sachverhalte. Die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist als eigenes Verfahren im Kernprozess „Hilfen zur Erziehung und Inobhutnahmen bewilligen und kostenmäßig abwickeln“ auf der webbasierten Prozessplattform hinterlegt. Das Prüfverfahren wird auf alle HzE-Fälle angewendet. Sobald die Voraussetzungen für Kostenerstattungsansprüche bekannt werden, werden laut Mitteilung der Fachverantwortlichen umgehend Anträge zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gestellt. Dabei ist die Sachgebietsleitung der WiJu für die Bezifferung der Höhe der Kostenerstattung und Einhaltung der Fristen und Zahlungseingänge verantwortlich. Dafür generiert die WiJu halbjährig aus der Jugendamtssoftware eine Überwachungsliste. Diese enthält Angaben zu:

- Datum Fallannahme, Aktenzeichen,
- Beginn des Erstattungsanspruchs,
- Zeitpunkt der Beantragung des Erstattungsanspruchs,
- Zeitpunkt der Anerkennung des Erstattungsanspruchs,
- Wiedervorlage.

Nach der Anerkennung des Kostenerstattungsanspruches stellt die WiJu diese den Kommunen oder dem Landschaftsverband Rheinland (LVR) in Rechnung. Dazu erhält das Amt 20 „Kommunalwirtschaft und Liegenschaften“ der Stadt Erkelenz eine Ertragsanordnung. Ebenfalls prozessgestützt ist das Verfahren zur Überprüfung von Kostenbeteiligungen aus dem Einkommen der Eltern und Kinder. Diese sind ebenfalls als eigenständige Verfahren im Kernprozess „Hilfen zur Erziehung und Inobhutnahmen bewilligen und kostenmäßig abwickeln“ integriert.

Alle vorweg beschrieben Verfahren wickelt die WiJu über die in Erkelenz eingesetzte Jugendamtssoftware ab.

Hinsichtlich der Vereinnahmung der Beträge wird durch die WiJu nach der erfolgreichen Prüfung eine Kassenanordnung gefertigt, die weitere Verfolgung wird durch die Stadtkasse betrieben.

In Erkelenz besteht zum Beispiel bei den meisten Vollzeitpflegefällen ein Kostenerstattungsanspruch. Wir gehen später im Bericht im Kapitel 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII noch genauer darauf ein.

3.5.2 Prozesskontrollen

- Die Stadt Erkelenz verfügt über EDV-gestützte Prozesskontrollen, die eine Weiterbearbeitung des Falles bei Nichteinhaltung von Qualitätsstandards verhindern. Dazu generieren die Leitungskräfte in unregelmäßigen Abständen Übersichten und Auswertungen zu den Hilfefällen. Alle HzE-Fälle unterliegen einem Entscheidungsvorbehalt durch die Führungsebene.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Erkelenz** nutzt EDV-gestützte und manuelle Prozesskontrollen. Die rechtzeitige Bearbeitung von Fällen im ASD stellen automatische Wiedervorlagen der Jugendamtssoftware sicher. Dabei geht es beispielsweise um die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplans oder das Erreichen der Altersgrenze etc. Darüber hinaus erzeugen die ASD-Sachgebiets- und Jugendamtsleitung bei Bedarf und in unregelmäßigen Abständen Prüflisten über den Stand der laufenden Fälle bei den HzE oder Prüfberichte zu einzelnen HzE-Fällen. Dazu kommen prozessunabhängige Kontrollen bei Kinderschutzfällen. Die Einhaltung der Prozessstandards obliegt ebenfalls der ASD-Sachgebiets- und Amtsleitung. Die gpaNRW verweist hierzu auf den Entscheidungsvorbehalt durch die Leitungskräfte im Kernprozess Hilfeplanverfahren. Zahlbarmachung von HzE-Leistungen erfolgen in der WiJu aus der Jugendamtssoftware heraus im Vier-Augen-Prinzip. Dazu erfolgt die sachliche und rechnerische Freigabe durch zwei Fachkräfte.

Wenn die Beachtung der hinterlegten Standards und Prozesse bei der Fallbearbeitung nicht erfolgt, kann der Fall in der EDV-gestützten Sachbearbeitung nicht weiterbearbeitet werden. In der Gesamtschau sind alle Prozesse und Entscheidungen in der Jugendamtssoftware gut nachvollziehbar.

Die für die Jugendamtssoftware notwendigen IT-Berechtigungen verwaltet die Jugendamtsleitung und deren Stellvertretung.

3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der WiJu.

- Die Stadt Erkelenz verfügt im ASD und der WiJu über keine detaillierte Personalbemessung. Als Grundlage für die interne Personalbedarfsübersicht dienen Personalrichtwerte der gpaNRW.

- Neue Beschäftigte werden im Rahmen der Einarbeitung unter Hinzuziehung fachspezifischer Qualifikationen für die neue Tätigkeit im ASD in geeigneter Weise vorbereitet.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine

Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung verfügt die **Stadt Erkelenz** weder für den ASD noch für die WiJu über eine aktuelle Personalbemessung. Die Stadt Erkelenz orientiert sich bei der Personalausstattung an den Vorgaben des gpa-Berichtes aus dem Jahr 2010 und KGST-Richtwerten. Alle Stellen und der WiJu sind aktuell besetzt. Vakanzen gibt es derzeit im ASD insbesondere in den Spezialdiensten SPFH und Eingliederungshilfe. ASD und WiJu profitieren bislang von einer unauffälligen Fluktuation. Wiederbesetzungssperren gibt es in Erkelenz nicht. Nach Mitteilung der Fachverantwortlichen stehen die Stellenzahlen im ASD und der WiJu in guter Relation zueinander, was sich auch an der guten Arbeitsstimmung zeige.

Die Stadt Erkelenz hält für die Fachkräfte im ASD und der WiJu kein Qualifizierungskonzept vor. Jedoch hat jede Fachkraft die Möglichkeit sich fortzubilden oder an einer Supervision teilzunehmen. Neue Kolleginnen und Kollegen mit wenig Vorerfahrung im ASD nehmen an der Fortbildung "Neu im ASD" teil. Darüber hinaus werden die ASD-Kräfte zur Kinderschutzfachkraft geschult.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	29	14	26	30	37	64	52
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	125	58	113	138	170	375	52

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- Die Fachkräfte im ASD der Stadt Erkelenz bearbeiten im Vergleichsjahr 2018 weniger Fälle als die Hälfte der Vergleichskommunen. Jedoch wird der Personalrichtwert der gpaNRW nur unwesentlich unterschritten.

Im Jahr 2018 waren bei der **Stadt Erkelenz** 11,1 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rd. 319 Hilfefälle im

Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 29 Hilfeplanfälle. Dieser Leistungswert entspricht annähernd dem gpa-Personalrichtwert von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Daher bestätigt die gpaNRW die Aussage der Jugendamtsleitung, dass Fallzahlen und Stellenausstattung derzeit in guter Relation zueinanderstehen.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- **Feststellung**
  Bei der WiJu bearbeitet die Stadt Erkelenz weniger Fälle als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Der gpa-Personalrichtwert wird deutlich unterschritten.

Für die Stellenausstattung der WiJu 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 jedoch eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die Stadt Erkelenz setzt im Jahr 2018 in der WiJu 2,5 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung in der Sachbearbeitung ein. Bei rund 319 zu bearbeitenden Fällen ergibt das einen Leistungswert von 125 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Damit bearbeitet die WiJu in der Stadt Erkelenz im Jahr 2018 auffällig weniger Hilfefälle als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Hier sollte zeitnah eine Personalbedarfsberechnung erfolgen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte den Personaleinsatz in der WiJu überprüfen. Dazu sollte sie eine fortschreibbare Personalbedarfsberechnung durchführen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Erkelenz weist einen vergleichsweisen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Das ist auf niedrige Aufwendungen für HzE-Fälle und einen hohen Anteil an Kostenerstattungen zurückzuführen.

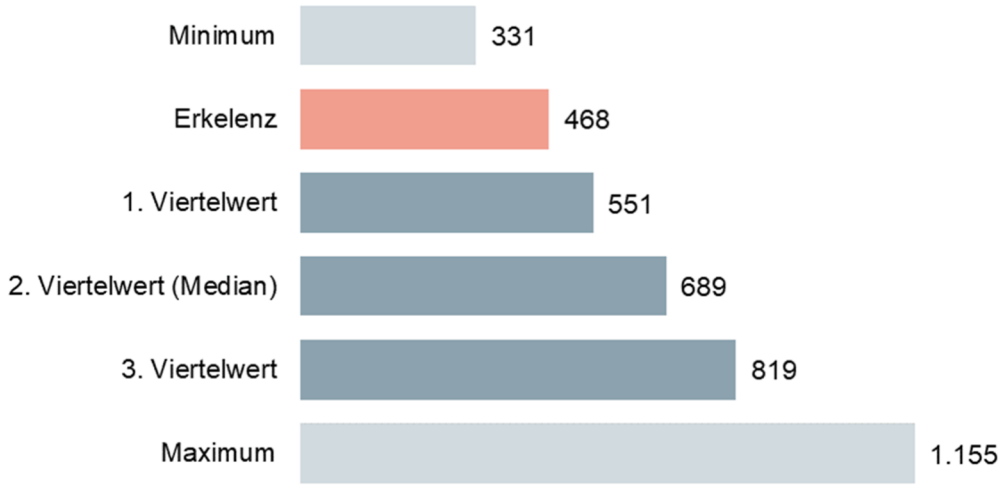
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Erkelenz** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 060400 „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltplanes der Stadt Erkelenz gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Erkelenz hat die Aufwendungen und Erträge nach den Vorgaben zur Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Im Vergleichsjahr 2018 beläuft sich der Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung auf rund vier Mio. Euro. In Bezug zu den 8.481 Jugendeinwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgende Kennzahlenpositionierung:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 51 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

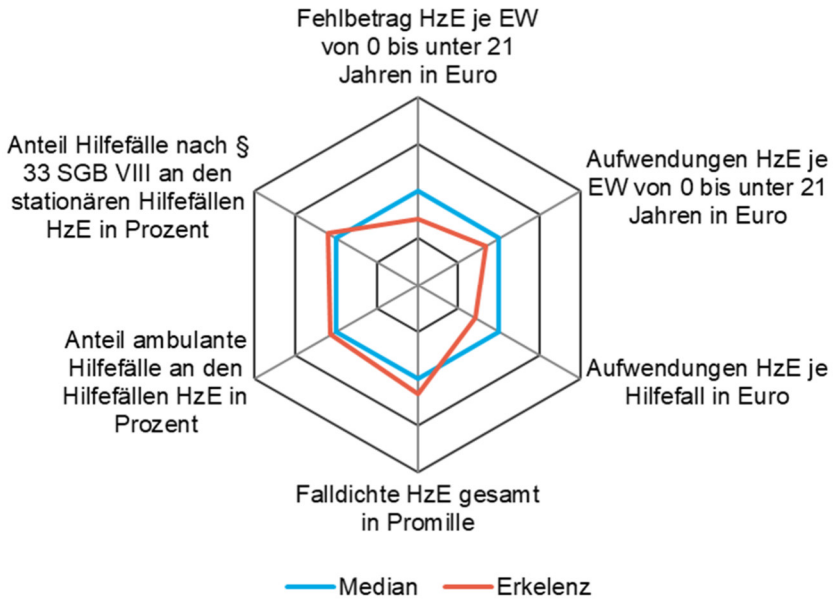
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2015	2016	2017	2018
504	660	563	468

Der Fehlbetrag je Jungeinwohner unterliegt im Betrachtungszeitraum Schwankungen, die auf Veränderungen auf der Ertrags- und Aufwandsseite wie beispielsweise Kostenerstattungen oder Transferleistungen zurückzuführen sind. Seit 2016 ist der einwohnerbezogene Fehlbetrag rückläufig.

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

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 Hilfefall“ beeinflusst.

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

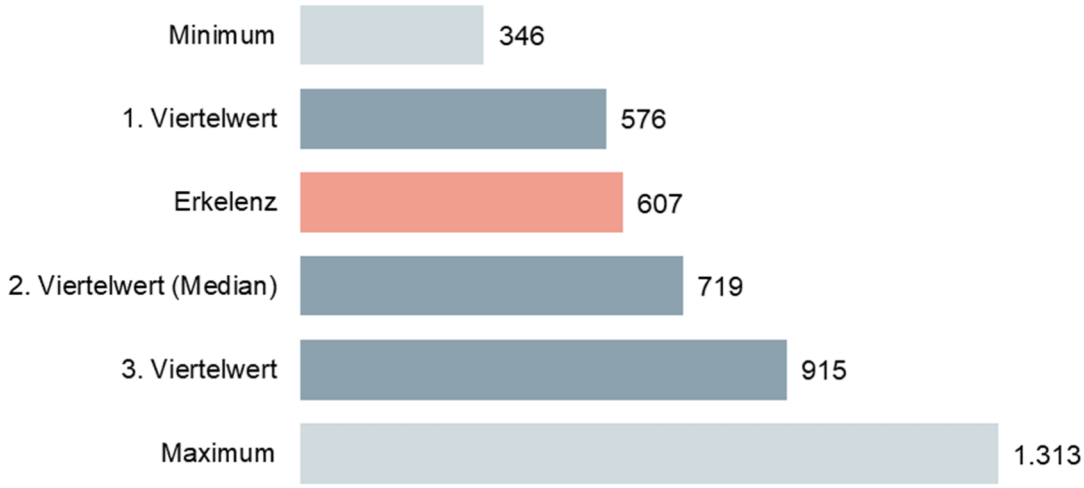
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die

Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Bezogen auf die Jungeinwohner sind die Aufwendungen für die HzE bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen höher.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018

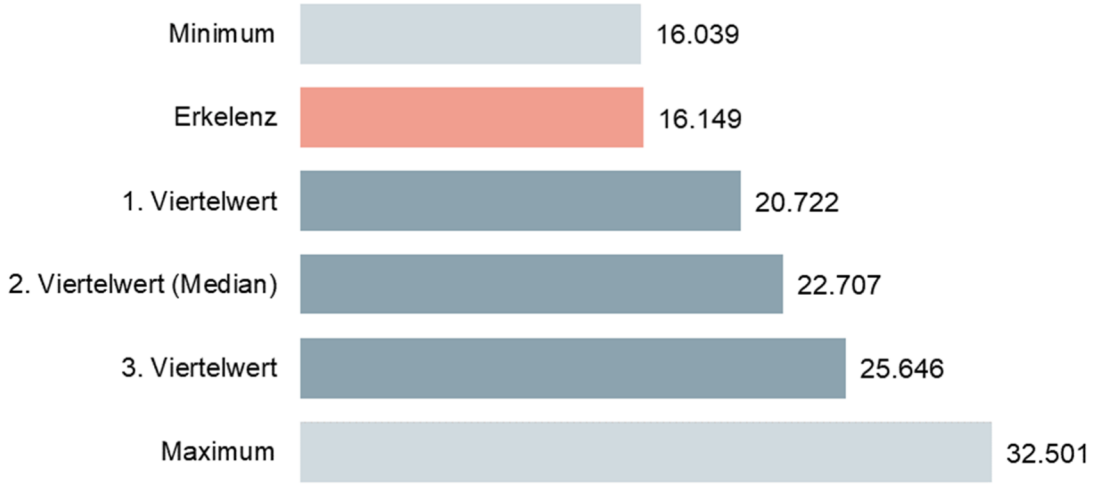


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen höhere Aufwendungen je Jungeinwohner auf. Hier wirkt sich im Vergleich zur nachfolgenden fallbezogenen Kennzahl der niedrige Anteil der Jungeinwohner kennzahlenerhöhend aus.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2018 wurden in Erkelenz insgesamt rund 319 Hilfefälle bearbeitet, davon rund 190 ambulant und rund 129 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Lediglich eine Vergleichskommune weist zum Prüfungszeitpunkt noch niedrigere Aufdwendungen HzE je Hilfefall auf.

Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.619	15.776	16.039	16.149
Median Aufwendungen HzE je Hilfefall HzE	19.003	20.789	23.176	22.722
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.429	8.618	9.297	8.370
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.494	25.893	24.948	27.712

Im gesamten Betrachtungszeitraum steigen die Aufwendungen HzE um 3,4 Prozent. Dagegen steigt der Median mit 19,7 Prozent deutlich stärker.

Während die ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall insgesamt um 12,7 Prozent ansteigen, verzeichnen die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall einen Anstieg von lediglich 0,8 Prozent.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

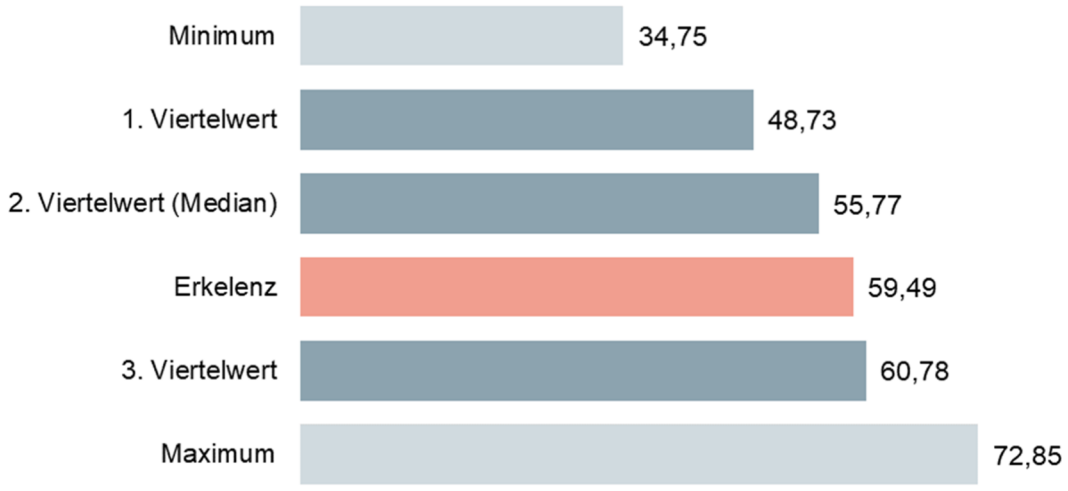
Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.370	7.412	9.622	10.492	11.507	16.677	53
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.712	27.502	33.900	38.342	42.172	48.631	53

Sowohl bei den ambulanten wie auch stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall verzeichnet die überwiegende Mehrheit der Vergleichskommunen höhere Belastungen. Hier profitiert die Stadt Erkelenz von dem Umstand, dass die Pflegesätze der Leistungserbringer laut Fachamt insgesamt ein niedriges Niveau aufweisen. Dazu weist das Fachamt darauf hin, dass die ausgewogene Personalausstattung im ASD sich positiv auf die Einhaltung der Prozesse und Standards im Hilfeplanverfahren auswirkt. Wir gehen später im Bericht noch genauer darauf ein. Zusätzlich positiv auf das Aufwandsniveau wirkt sich die Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten bei der Leistungsanbieterauswahl aus.

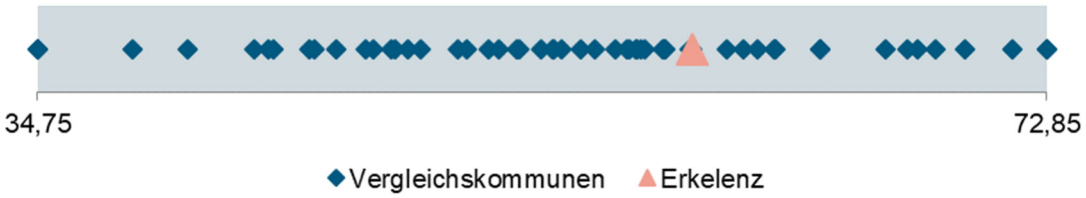
3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Erkelenz hat 2018 einen höheren Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen als die Mehrzahl der Vergleichsstädte. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der HzE aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Erkelenz** zählt annähernd zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Anteilen an ambulanten Hilfefällen. Dabei wurden 190 ambulante Hilfefälle und insgesamt 319 Hilfefälle zugrunde gelegt. Im Zeitverlauf steigt der Anteil der ambulanten Hilfefälle nach einem Rückgang im Jahr 2017 wieder an.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2015	2016	2017	2018
59,18	58,56	56,92	57,12

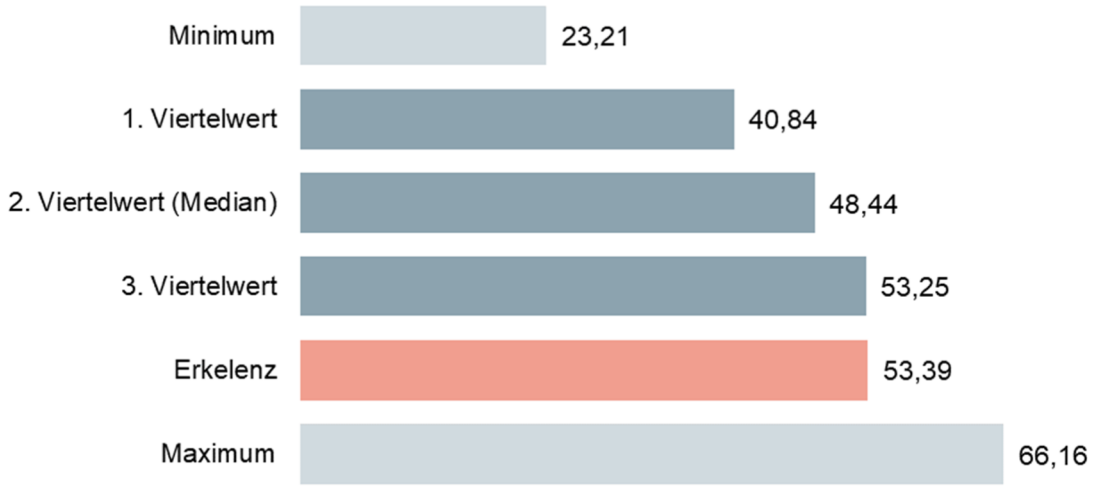
Ein hoher Anteil ambulanter Fälle an den gesamten Hilfefällen ist, insbesondere bei einer niedrigen Falldichte, positiv zu sehen, wenn dadurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Erkelenz hat einen hohen Anteil an Vollzeitpflegeplätze, die zum größten Teil auf Fremdunterbringungen mit Kostenerstattungsansprüchen zurückzuführen sind. Beide Aspekte wirken sich positiv auf den Fehlbetrag der HzE aus.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der HzE. In der Stadt Erkelenz positioniert sich der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die **Stadt Erkelenz** verzeichnet im Jahr 2018 einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In 2018 wurden 69 Fälle von insgesamt 129 stationären Hilfefällen in Vollzeitpflege untergebracht.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitverlauf

2015	2016	2017	2018
60,80	55,94	49,83	53,39

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt im Zeitverlauf von 2015 bis 2017 eine rückläufige Entwicklung. Im Jahr 2018 steigt er wieder an. In Erkelenz ist die Anzahl der Kinder, die über den Pflegekinderdienst in Pflegefamilien untergebracht werden, niedrig. Er beträgt lediglich rund 30 Prozent aller Vollzeitpflegefälle. Daher wird der größte Anteil der Pflegekinder von anderen umliegenden Kommunen in Pflegefamilien oder Erziehungsstellen in Erkelenz untergebracht. In diesen Fällen wechselt die pädagogische Fallzuständigkeit nach zwei Jahren zum Jugendamt der Stadt Erkelenz. Die Kosten werden dann vom grundzuständigen Jugendhilfeträger nach Geltendmachung erstattet. Durch die Fremdunterbringungen wird die Falldichte bei der Vollzeitpflege stark erhöht.

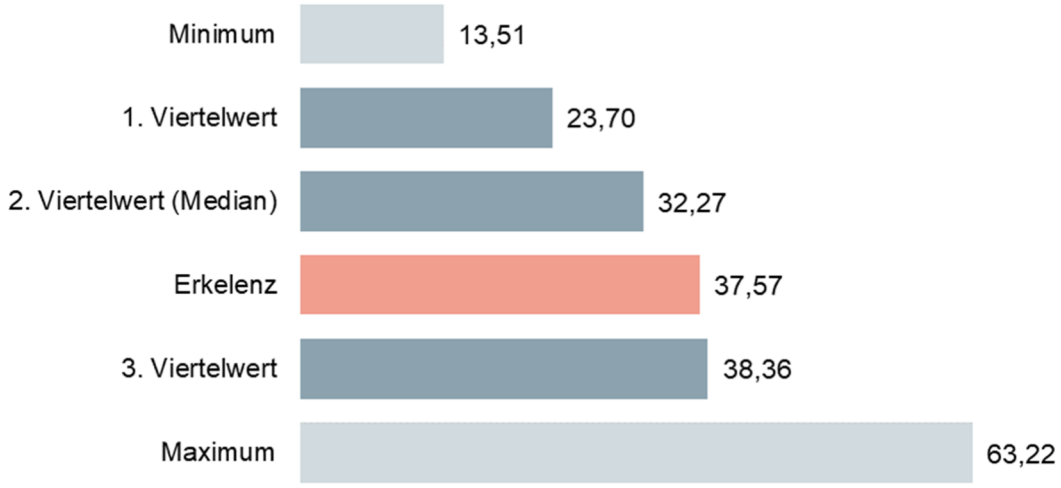
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege - nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

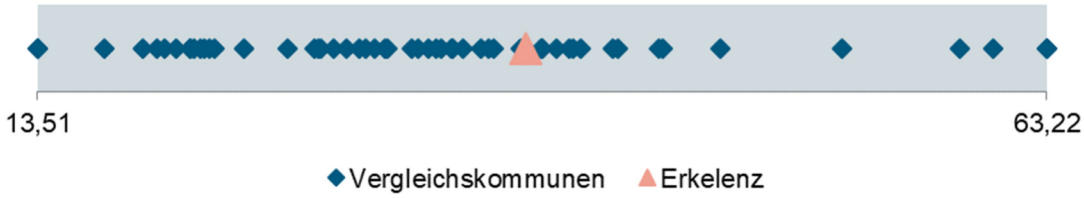
- Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine niedrigere Falldichte als Erkelenz auf. Das ist jedoch überwiegend auf einen hohen Anteil an UMA-Fällen sowie Fremdunterbringungen bei der Vollzeitpflege zurückzuführen. Die damit einhergehenden Kostenerstattungen kompensieren eine höhere Belastung des Fehlbetrages durch kostenintensive stationäre Fälle.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 53 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Entwicklung der Hilfeplanfälle und Falldichte im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfefälle	175	195	190	190
davon ambulante Hilfefälle für UMA	0	5	8	4
ambulante Hilfefälle ohne UMA	175	190	182	186
stationäre Hilfefälle	121	138	144	129
davon stationäre Hilfefälle für UMA	0	21	36	29
stationäre Hilfefälle ohne UMA	121	117	108	100
Hilfefälle gesamt	**296**	**333**	**333**	**319**
davon Hilfefälle für UMA gesamt	**0**	**26**	**43**	**33**
Hilfefälle gesamt ohne UMA	**296**	**307**	**290**	**286**
Falldichte	**34,65**	**38,86**	**39,09**	**37,57**

Die Hilfefälle steigen im Betrachtungszeitraum bis 2016 an. Im Jahr 2017 bleiben diese konstant und sind im Folgejahr rückläufig.

Es zeigen sich in der **Stadt Erkelenz** bei den ambulanten und stationären Hilfefällen unterschiedliche Entwicklungen. Insbesondere im Jahre 2016 ist der Zuwachs bei den ambulanten Hilfen überwiegend auf den Anstieg der eigenen Hilfefälle zurückzuführen. Der anschließende Fallrückgang bei den ambulanten Hilfen im Jahr 2017 wird durch den Anstieg bei den UMA-Zahlen etwas gebremst. Im Jahr 2018 sinken dann die UMA-Zahlen wieder. Der parallele Anstieg bei den eigenen ambulanten Hilfefällen lässt die ambulanten Fallzahlen am Ende des Betrachtungszeitraumes stagnieren.

Bei den stationären Hilfefällen zeigt sich nach 2017 ein Rückgang bei den Fallzahlen. Hier wird die Fallentwicklung durch sinkende UMA-Zahlen sowie rückläufige eigene Fälle geprägt. Beachtlich ist, dass die eigenen stationären Hilfefälle im gesamten Betrachtungszeitraum um 17 Prozent sinken. Die seit 2017 rückläufige Falldichte wird immer noch durch hohe UMA-Fallzahlen geprägt. Dieser Anteil an den Hilfefällen gesamt beträgt rund 10 Prozent (3. Viertelwert: 8,98 Prozent). Entsprechend belasten die UMA bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger die Falldichte. Hinzu kommen die 70 Prozent Fremdunterbringungen bei den Vollzeitpflegefällen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfearten, die den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung am stärksten beeinflussen. Dazu zählen die Hilfearten in Erkelenz, deren gerundeter Anteil an den Transferaufwendungen HzE gesamt mindestens fünf Prozent ausmacht. In Erkelenz sind das die:

- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (13 Prozent),

- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII (19 Prozent),
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII (31 Prozent),
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII (16 Prozent) und
- Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII (18 Prozent).

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII

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 Selbsthilfepotenzial der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

→ Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen erzielen bei der SPFH höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Erkelenz.

Die **Stadt Erkelenz** erfasst die SPFH im Haushalt als eigenständige Hilfeart. Dabei arbeitet sie überwiegend mit freien Trägern zusammen. Das Jugendamt verfügt über eine interne SPFH im Umfang von einer Vollzeit-Stelle. Davon ist aktuell jedoch eine halbe Stelle vakant. Laut Mitteilung der Fachverantwortlichen betreut die SPFH-Kraft etwa ein Fünftel aller Fälle. Die SPFH in der Stadt Erkelenz wird u.a. im Rahmen von Rückführungen mit eingebunden. Dabei gelten für die Zusammenarbeit mit dem ASD Qualitätsstandards. Diese sind in der Handreichung „Entwicklung und Implementierung eines Reintegrationskonzeptes“ aufgeführt.

Laut Mitteilung der Fachverantwortlichen gewährt die Stadt durchschnittlich 12,4 Std. pro Monat an Fachleistungsstunden. Das entspricht rund 3,1 Std. pro Woche, was die gpaNRW als niedrig einstuft. Die SPFH dauern durchschnittlich 17,6 Monate. Damit liegt dieser Wert nah an der durch die gpaNRW definierten Grenze für längere Betreuungszeiten von mehr als 18 Monaten. Insbesondere die Fachleistungsstunden wirken sich damit positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall bei der SPFH aus.

Für die SPFH wendet die Stadt Erkelenz im Jahr 2018 rund 533.000 Euro für 76 Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren auf. Dazu kommen rund 84.000 Euro Personalaufwendungen für die eigenen SPFH-Kräfte. Das zusammen entspricht einem Anteil von 13 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl/Grunddaten	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.115	5.199	7.742	9.451	10.443	13.046	50
Falldichte § 31 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	8,96	0,00	3,99	5,89	8,96	19,50	53
Anteil Hilfefälle nach § 31 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungsdauer bis 18 Monate	61,47	11,59	56,23	68,42	76,04	100	43
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	38,53	0,00	23,44	31,41	43,89	88,41	43

Die Falldichte bei den SPFH in Erkelenz ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen, da das Jugendamt eine Priorität auf die SPFH legt und eigene Stellenanteile dafür vorhält. Dagegen sind die Aufwendungen je Hilfefall niedriger als bei mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist insbesondere auf die niedrigen Fachleistungsstunden je Fall und eine wirtschaftliche Leistungsanbieterauswahl zurückzuführen. Dazu erbringt die Stadt Erkelenz SPFH im Umfang von etwa 20 Prozent der Fälle mit eigenem Personal. Hier fallen, anders als bei freien Trägern, lediglich Personalaufwendungen bei der Leistungserbringung an. Die hohe Falldichte bei der SPFH ist in Erkelenz auf lange Betreuungszeiten zurückzuführen. Während der Anteil der Fälle mit einer Betreuungsdauer bis 18 Monaten unterdurchschnittlich ausfällt, ist der Anteil der Fälle mit einer Betreuungsdauer über 18 Monaten überdurchschnittlich.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

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

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

- Die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII wird in Erkelenz von Fällen mit Kostenerstattungsanspruch dominiert. Diese wirken sich daher weitestgehend neutral auf den Fehlbetrag der HzE aus. Die Aufwendungen für die selbst zu verantwortenden Vollzeitpflegefälle sind bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte höher.

Die **Stadt Erkelenz** bildet die Vollzeitpflege im Haushalt unter dem Sachkonto „533905 Vollzeitpflege SGB VIII ab“. Für die Aufgabe setzt die Stadt Erkelenz einen Pflegekinderdienst mit 1,8 Vollzeit-Stellen ein. Die Unterbringung der Kinder im Wege der Vollzeitpflege erfolgt regelmäßig in Pflegefamilien und Erziehungsstellen in Erkelenz. Es sind jedoch auch Belegung von Pflegefamilien außerhalb des Stadtgebietes im Rahmen der bestehenden Kooperation der Jugendämter im Kreis Heinsberg möglich. Zusätzlich kann eine Bereitschaftspflegestelle in Erkelenz in Anspruch genommen werden. Wenn nötig, kooperieren auch hier die Jugendämter im Kreis Heinsberg. Das Angebot an Pflegestellen ist laut Mitteilung der Fachverantwortlichen zwar rückläufig, es reicht jedoch wegen des deutlich geringeren Anteils eigener Vollzeitpflegefälle in Erkelenz aus.

Die Stadt Erkelenz hat die Abläufe und Schnittstellen zum Pflegekinderdienst in der Handreichung „Entwicklung und Implementierung eines Reintegrationsprozesses“ beschrieben. Diese wird seit 2019 durch eine sozialpädagogische Diagnostik ergänzt. Weitere Verfahrensstandards zur Vollzeitpflege gibt es in der „Richtlinien zur Förderung der Jugendhilfe in der Stadt Erkelenz“.

Der Pflegekinderdienst in Erkelenz ist ein Spezialdienst innerhalb des ASD. Er ist für die Gewinnung und Qualifizierung von Pflegeeltern verantwortlich. Dazu stellt das Jugendamt zahlreiche Informationen in Form einer Broschüre interessierten Eltern auf der städtischen Homepage zur Verfügung. Außerdem vermittelt der Pflegekinderdienst die Pflegekinder und berät und begleitet die Pflege- und Herkunftsfamilien. Die Qualifizierung der Pflegeeltern erfolgt ebenfalls durch das Jugendamt Erkelenz. Die Fallbearbeitung obliegt den Fachkräften im Pflegekinderdienst. Die Fallentscheidungen trifft die Dezernatsleitung.

Für die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII hat die Stadt Erkelenz im Jahr 2018 rund 979.000 Euro für 69 Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von 19 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die HzE.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.198	9.932	14.156	17.000	20.338	26.274	53
Falldichte in Promille	8,13	2,15	5,27	6,68	7,87	15,36	53
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen § 33 SGB VIII gesamt in Prozent	72,99	12,95	39,17	53,16	65,48	97,53	44
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	69,65	1,52	42,35	52,06	65,97	89,51	47

So wie der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen, fällt auch die Falldichte bei den Vollzeitpflegefällen in der Stadt Erkelenz hoch aus. Dagegen sind die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall niedrig. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen hier höhere Belastungen auf.

Die Stadt Erkelenz kann jedoch nur bedingt Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen bei der Vollzeitpflege nehmen. Grund dafür ist, dass der überwiegende Teil der Fälle Fremdunterbringungen sind. Die Zuständigkeit für die Fremdunterbringung geht nach Ablauf von zwei Jahren auf das Jugendamt der Stadt Erkelenz über. Das Jugendamt hat dann gegenüber der abgebenden Stadt einen Kostenerstattungsanspruch. Diese decken bis auf die anteiligen Personalaufwendungen für den Pflegekinderdienst die Unterbringungskosten und wirken sich damit neutral auf den Fehlbetrag aus. Anders ist das bei den eigenen Vollzeitpflegefällen. Im Jahr 2018 gab es in Erkelenz rund 20 Fälle ohne Kostenerstattungsanspruch. Die Differenzierung der Fallzahlen hinsichtlich der Fälle mit und ohne Kostenerstattungsanspruch hat ergeben, dass die Aufwendungen je Hilfefall bei den Fällen ohne Kostenerstattungsanspruch rund 13.000 Euro betragen (20 Fälle und rund 264.000 Euro). Damit liegen die Aufwendungen für die eigenen Vollzeitpflegestellen in Erkelenz auf einem sehr günstigen Niveau.

Der Anteil an Pflegekindern in professionellen Pflegefamilien liegt bei rund 10 Prozent. Die durchschnittlichen Aufwendungen betragen rund 2.900 Euro pro Monat. Die daraus resultierenden Jahresdurchschnittskosten liegen mit rund 35.000 Euro aber noch deutlich unter den Aufwendungen für eine Heimunterbringung. In einigen Fällen werden ergänzend zu der Hilfe nach § 33 SGB VIII auch Hilfen nach § 30 Erziehungsbeistand und § 31 SPFH erbracht. In einem Fall greift ergänzend die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII. In der Gesamtschau belasten diese aufwendigeren Vollzeitpflegefälle die Aufwendungen je Hilfefall stärker als gewöhnlich. Sie führen aber in der Konsequenz nicht zu hohen Aufwendungen je Vollzeitpflegefall im interkommunalen Vergleich.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

- Die günstigen Aufwendungen für Heimunterbringungen bei eigenen Fällen und UMA führen dazu, dass die Stadt Erkelenz zum Prüfungszeitpunkt die niedrigsten Unterbringungskosten bei Fällen nach § 34 SGB VIII zu tragen hat. Der hohe Anteil an Unterbringungsfällen mit kurzer Verweildauer und die damit einhergehende hohe Rückführungsquote untermauern das sehr gute wirtschaftliche Gesamtbild bei der Heimerziehung.

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

Die **Stadt Erkelenz** bildet die Heimerziehung im Haushalt unter dem Sachkonto „533220 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen“ ab. Derzeit sind 32 Prozent der Heimunterbringungsfälle ortsnah untergebracht. Die Einrichtungen im Kreis Heinsberg bezieht die Stadt Erkelenz in die ortsnahen Unterbringungen mit ein.

Im Jahr 2018 wendet die Stadt Erkelenz 1.602 Mio. Euro für rund 33 Hilfefälle nach § 34 SGB VIII auf. Das entspricht einem Anteil von 31 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in Erkelenz. Damit tragen die Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen in Erkelenz.

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

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

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.022	49.022	56.545	61.754	67.573	88.444	53
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	42,09	0,00	13,00	16,75	24,51	43,21	53
Aufwendungen § 34 SGB VIII ohne UMA je Hilfefall 2018	61.808	45.061	55.723	64.820	71.313	95.181	49
Aufwendungen § 34 SGB VIII UMA je Hilfefall 2018	31.429	0,00	47.616	53.778	63.442	158.370	49

Alle anderen Vergleichsstädte wenden zum Prüfungszeitpunkt für die Heimerziehung höhere Aufwendungen je Hilfefall auf. Hier profitiert die Stadt Erkelenz zum einem von dem Umstand, dass sie keine kostenintensiven Auslandunterbringungen finanziert. Zum anderen fällt der hohe Anteil an UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII auf. Die Aufwendungen für diese Unterbringungsfälle sind in Erkelenz sehr günstig. Davon profitieren die Gesamtaufwendungen nach § 34 SGB VIII in erheblichen Umfang. Auch wenn die selbst zu verantworteten Unterbringungsfälle deutlich teurer als bei den UMA sind, positionieren sie sich im interkommunalen Vergleich bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen.

Falldichte § 34 SGB VIII in Promille 2018

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte in Promille	3,85	1,28	3,67	4,66	6,33	10,08	53

Bei mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen fällt die Falldichte bei den Heimunterbringungen höher aus. Das ist in Erkelenz auf rückläufige Fallzahlen zurückzuführen.

Entwicklung der Fallzahlen § 34 SGB VIII

Kennzahlen/Grunddaten	2015	2016	2017	2018
Falldichte in Promille	4,10	4,46	4,64	3,85
Hilfefälle § 34 SGB VIII gesamt	35	38	40	33
Hilfefälle § 34 SGB VIII ohne UMA	35	25	21	19
davon Hilfefälle für UMA	0	13	19	14

Im Zeitverlauf beeinflussen die UMA den Verlauf bei der Falldichte deutlich. Dazu kommt ein sehr hoher Anteil an Fällen mit einer Verweildauer von maximal zwölf Monaten.

Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent

Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,94	7,69	27,53	42,11	50,00	90,48	43

Annähernd 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen höhere Verweildauern bei der Heimerziehung auf. Das wirkt sich günstig auf die Falldichte bei den Heimerziehungsfällen in Erkelenz aus.

Hier kommen auch die Fallbeendigungen durch Rückführungen der Kinder in den Haushalt der Eltern zum Tragen, wie die nachfolgende Tabelle aufzeigt:

Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent 2018

Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,49	0,00	5,77	14,14	24,50	50,85	40

Der hohe Rückführungsanteil in der Stadt Erkelenz basiert auf einem Rückführungskonzept, das vom Landschaftsverband Rheinland als Modellprojekt finanziell gefördert wird. Das Rückführungskonzept wurde in interkommunaler Zusammenarbeit mit dem Jugendamt

der Stadt Hückelhoven in den Jahren 2012 und 2013 entwickelt. Dabei kooperieren die beiden Jugendämter mit vier externen Trägern der Jugendhilfe. Das gemeinschaftliche Projekt wird durch eine Beratung- und Entwicklungsgesellschaft begleitet.

Der Schwerpunkt des Reintegrationskonzeptes liegt auf dem ambulanten Teil des Rückführungsmanagements parallel zur stationären Unterbringung. Die ambulante Fachkraft des externen Trägers ist dabei federführend. Dabei geht es um:

- Vernetzung der Familie mit den im Sozialraum vorhandenen Ressourcen,
- Intensive Zusammenarbeit mit der Familie.

Parallel dazu befasst sich die stationäre Fachkraft intensiv mit dem Kind, damit die Ziele des Hilfeplanverfahrens erreicht werden. Beide Fachkräfte stehen in einem engen Austausch zueinander. Außerdem basiert diese Zusammenarbeit auf einem gemeinsamen pädagogischen Handlungskonzept. Auf diesen Grundlagen sollen die beteiligten Familienmitglieder auf ein Zusammenleben vorbereitet und befähigt werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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 ASD geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Erkelenz verfügt bei der Eingliederungshilfe über strukturierte Prozesse. Entsprechend sind die Aufwendungen für die Fälle der Eingliederungshilfe niedrig. Die Einbringung einer Poollösung bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zur Kostenreduzierung, wird von der gpaNRW positiv gesehen. Dennoch fällt der Fallanstieg im landesweiten Vergleich hoch aus, was sich an der Falldichte zeigt. Diese ist bei der überwiegenden Mehrheit der Vergleichskommunen niedriger.

Die **Stadt Erkelenz** erfasst die Eingliederungshilfe unter den Sachkonten „533100 Eingliederhilfe seelisch behinderter Jugendliche“ und „533110 Eingliederhilfe seelisch behinderter Jugendliche (Poolbildung)“. Sie unterhält für die Eingliederungshilfe einen Spezialdienst im Umfang von 2,0 Vollzeit-Stellen. Eine Vollzeit-Stelle ist nach Mitteilung des Fachamtes aktuell vakant.

Die Abläufe bei der Eingliederungshilfe sind in Erkelenz ebenfalls wie das Hilfeplanverfahren in der webbasierten Prozessdatenbank hinterlegt. Die Eingliederungshilfe gliedert sich in drei Unterprozesse auf:

- Falleingang und Zuständigkeit,
- Anspruchsprüfung,
- Hilfeplanung und Durchführung

Eingliederungshilfen können komplett über die Jugendamtssoftware bearbeitet werden. Für die Fallbearbeitung gibt es eine standardisierte Checkliste, die neben Zuständigkeitsfragen auch das diagnostische Verfahren für die Sachbearbeitung aufschlüsselt. Die Abläufe zur Prüfung, ob eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist, werden in Erkelenz wie folgt umgesetzt.

Nach Antragseingang erfolgen in der Regel mithilfe eines Gutachtens die Prüfung der Zuständigkeit und die Abgrenzung zu anderen Leistungen der Eingliederungshilfe. Dazu zählen beispielsweise andere Leistungsträger wie Sozialamt oder Krankenkasse bei Eingliederungshilfen für körperliche und geistige Behinderungen. Diese erhalten eine Kopie des Antrages innerhalb der gesetzlich vorgegeben 14-Tage-Frist. Sollte der andere Leistungsträger nicht fristgerecht Mitteilung über seine Leistungspflichten machen, ist die Stadt Erkelenz als erstkontaktierter Leistungsträger zusätzlich verpflichtet, über dessen Leistungen zu entscheiden. Im Zuge dessen erhält die Stadt Erkelenz einen Kostenerstattungsanspruch. Im Anschluss daran wird, falls nicht vorhanden, ein medizinisches bzw. jugendpsychiatrisches Gutachten eingeholt. Auf dieser Basis erfolgt ein Hausbesuch durch die Eingliederungsfachkraft, der zunächst allein mit dem Kind durchgeführt wird. Danach werden die Eltern mit einbezogen. Hinzu kommt die Einholung eines Schulberichtes über das Schulamt oder die Bezirksregierung. Danach erfolgt optional eine Hospitation der Eingliederungsfachkraft in der Schule. Auf Basis dieser Informationen überprüft dann die Fachkraft, ob alle Hilfsmittel der Schule ausgeschöpft worden sind, um dem beeinträchtigten Kind zu helfen. Basierend auf diesen Informationen beurteilt die Eingliederungsfachkraft nun die Teilhabebeeinträchtigung und bereitet eine Entscheidung vor. Dabei geht es gemäß § 35a SGB VIII um Erkenntnisgewinn zu folgenden Sachverhalten:

- Weicht die seelische Gesundheit des Kindes mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für sein Lebensalter typischen Zustand ab,
- Ist für das Kind die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder ist eine solche Beeinträchtigung zu erwarten.

Laut Fachamt werden etwa ein Drittel aller Anträge abgelehnt.

Bei einer positiven Anspruchsprüfung erfolgt bei der Beteiligung mehrerer Leistungsträger eine Teilhabeplanung ggf. unter Einberufung einer Teilhabekonferenz. Das Verfahren stimmt die Leistungen der verschiedenen Träger aufeinander ab. Das weitere Bewilligungs- und Hilfeplanverfahren läuft dann analog zum beschriebenen Kernprozess Hilfeplanverfahren im Berichtsabschnitt 3.5.5.1.

Im Jahr 2018 wendet die Stadt Erkelenz rund 860.000 Euro für 78 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII auf. Das entspricht einem Anteil von 16 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in Erkelenz.

Davon sind rund 76 Fälle den ambulanten Hilfefällen und rund zwei Fälle den stationären Hilfefällen zuzurechnen. Die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII belaufen sich im Jahr 2018 in Erkelenz auf rund 729.000 Euro. Für die stationären Hilfen nach § 35a SGB VIII wendet die Stadt Erkelenz im Jahr 2018 rund 135.000 Euro auf.

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

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.642	7.829	12.656	16.196	22.254	34.678	52
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.107	2.381	10.614	12.430	16.062	25.184	52
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.650	25.168	56.275	71.396	89.190	145.609	38
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	16.682	6.472	14.615	16.641	19.777	47.014	42
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	36,68	3,35	42,18	55,32	71,76	90,40	47
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	9,22	1,43	2,48	4,08	6,76	15,01	53
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	3,30	0,06	1,19	2,29	4,02	8,71	47

Die überwiegende Mehrheit der Vergleichskommunen hat höhere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall als die Stadt Erkelenz. Das Gleiche gilt auch für die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Dagegen liegen die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen am Mittel der Vergleichskommunen. Der Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII fällt jedoch bei der überwiegenden Mehrheit der Vergleichsstädte höher aus. Trotzdem führen die durchschnittlich hohen Aufwendungen je Fall bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen einen Anteil von rund 62 Prozent an den Gesamtaufwendungen bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII führen. Sie stellen damit den größten Kostenfaktor bei dieser Hilfeart dar.

Die Stadt Erkelenz hat diese Situation erkannt und im Jahr 2018 eine Poollösung an der Franziskusschule eingerichtet. Bei der Poollösung geht es um die Unterstützung des Lernens und Lebens mehrerer Kinder in der Klassengemeinschaft. Hierbei bekommt nicht jedes Kind einen persönlichen Integrationshelfer, sondern ein Integrationshelfer betreut mehrere Kinder. Das hat den Vorteil, dass nicht mehrere zusätzliche Personen im Klassenraum sind. Außerdem sind Vertretungsregelungen einfacher zu organisieren. Die Stadt Erkelenz

fördert dieses Modellprojekt mit einer finanziellen Pauschale in Höhe von rund 110.000 Euro pro Jahr. Die Schule regelt selbst, welche Kinder im Rahmen dieses Projektes gefördert werden. Der ASD bleibt hier außen vor. Entsprechend findet auch kein Hilfeplanverfahren statt. Die gpaNRW ordnet daher die Finanzierungspauschale als präventive Maßnahme den Gesamttransferaufwendungen HzE zu. Damit werden diese Aufwendungen beim Fehlbetrag HzE mitberücksichtigt und nicht bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die geförderten Kinder werden außerdem nicht mehr unter dieser Hilfeart erfasst. Da der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2018 sinkt, sieht die gpaNRW hier aktuell keinen Konsolidierungsbedarf. Bei der Erweiterung des Projektes auf andere Schulen sollte die Kosten-Nutzen-Relation nicht außer Acht gelassen werden.

Bei den stationären Aufwendungen haben etwas mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen niedrigere Aufwendungen je Hilfefall. Jedoch handelt es sich hierbei um lediglich zwei Fällen, sodass der Anteil der stationären Aufwendungen an den Gesamtaufwendungen bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII nur 16 Prozent ausmacht. Damit sind diese Fälle für die gpaNRW vernachlässigbar.

Die Falldichte fällt bei den § 35a Fällen hoch aus. Dies gilt auch tendenziell für die Falldichte bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen, wobei der Abstand zum Mittel der Vergleichskommunen niedriger ausfällt. Hier wäre ein Ansatzpunkt die Zugangssteuerung. Wie bereits beschrieben, lehnt der Spezialdienst ein Drittel aller Anträge auf Eingliederungshilfe ab. Jedoch kann die gpaNRW mangels Vergleichswerten diesen Wert nicht einordnen.

Entwicklung der Fallzahlen § 35a SGB VIII

Kennzahlen/Grunddaten	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle gesamt für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	48	60	65	78
Median	18	22	28	28
davon Hilfefälle ambulant nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung	20	26	31	28

Die Hilfefälle gesamt für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII steigen im gesamten Betrachtungszeitraum kontinuierlich um rund 63 Prozent an. Im Vergleich zum Median fällt der Anstieg höher aus als beim Mittel der Vergleichskommunen. Infolgedessen sollte die Jugendamtsleitung einen Fokus auf die Zugangssteuerung legen. Dabei sollen die angewandten Prozessstandards hinterfragt und deren Einhaltung genauer überprüft werden. Der Anstieg bei den Integrationshelfern/Schulbegleitung fällt mit 40 Prozent niedriger aus. Im Jahr 2018 sind die Fallzahlen sogar rückläufig. Durch die Poollösung werden unterstützte Kinder nicht mehr unter der Eingliederungshilfe geführt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte die Zugangssteuerung bei der Eingliederungshilfe überprüfen. Beim geplanten weiteren Ausbau der Poollösung für Schulbegleitungen/Integrationshelfer, sollte die Stadt Erkelenz den Wirtschaftlichkeitsaspekt beachten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

- Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Erkelenz 2018 sowohl im ambulanten wie auch im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Dies ist vor allem auf eine effiziente Verselbstständigungsarbeit der Stadt Erkelenz zurückzuführen. Dadurch sind die Verweildauern bei Heimunterbringungen junger Volljähriger niedrig.

Die **Stadt Erkelenz** wendet im Jahr 2018 für die Hilfen von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII rund 940.000 Euro für rund 37 Hilfefälle auf. Davon entfallen 341.000 Euro auf 18 volljährige UMA.

Für rund elf ambulante Fälle nach § 41 SGB VIII entstehen im Jahr 2018 rund 77.000 Euro Aufwendungen. Die Aufwendungen für stationäre Erziehungshilfen für jungen Volljährige liegen 2018 bei rund 863.000 Euro für rund 26 Hilfefälle.

Im Jahr 2018 wendet die Stadt Erkelenz 18 Prozent der HzE-Aufwendungen für die jungen Volljährigen auf. Das liegt im interkommunalen Vergleich über dem Median von 13 Prozent. Dazu hat die Stadt Erkelenz einen erhöhten Anteil Hilfefälle junger Volljähriger an allen Hilfefällen HzE. Er liegt 2018 bei rund 11,6 Prozent (Median: 9,5 Prozent).

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.461	10.776	26.189	29.117	31.607	49.428	52
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,59	0,94	7,47	9,51	12,27	18,51	52
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	6.886	2.430	6.611	8.958	12.236	23.787	49
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	33.601	10.776	33.821	39.113	46.110	69.002	52
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeit-pflege VIII je Hilfefall in Euro	5.387	4.929	10.776	14.080	21.271	38.806	45
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimer-ziehung VIII je Hilfefall in Euro	43.324	29.193	40.945	44.693	53.508	79.452	49
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	61,01	0,00	21,32	38,64	47,81	72,99	49
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	28,78	1,74	13,92	18,94	23,91	41,78	52
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den ambulanten Hilfefällen in Prozent	20,71	0,00	12,44	20,85	35,59	85,47	48

Die Stadt Erkelenz hat einen erhöhten Anteil an Hilfefällen nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen gesamt. Das zeigt sich auch an der Falldichte. Diese fällt bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen niedriger aus. Rund 30 Prozent der Fälle bei den jungen Volljährigen sind den ambulanten Hilfen zuzuordnen. Der mit 70 Prozent überwiegende Anteil an stationären Hilfefällen wird geprägt durch einen hohen Anteil an UMA. Hier weisen die meisten Vergleichskommunen niedriger Anteile auf. Damit wird ein großer Teil der stationären Unterbringungskosten im Zuge von Kostenerstattungen refinanziert. Deshalb wirken sich diese Fälle neutral auf den Fehlbetrag bei den HzE aus.

Die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 fallen bei den meisten Kommunen höher aus. Ursache hierfür sind in erster Linie die günstigen Unterbringungskosten in der Vollzeitpflege und Heimunterbringung. Die Vollzeitpflege bei den Hilfen für junge Volljährige spielt wegen der niedrigen Fallzahlen (fünf Fälle und rund 26.000 Euro Aufwendungen) nur eine untergeordnete Rolle.

Mit rund 730.000 Euro stellen in Erkelenz die Heimunterbringungskosten den mit Abstand größten Anteil (78 Prozent) an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII. Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je Heimunterbringung bei mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte höher. Die Stadt Erkelenz hat Verfahrensstandards,

um die Verweildauer insbesondere bei den Heimerziehungsfällen niedrig zu halten. Das vermitteln die beiden nachfolgenden Kennzahlen, die die kurzen Verweildauern wiederspiegeln

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	57,89	0,00	11,11	50,00	66,67	100	41
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	36,84	0,00	4,76	25,00	38,10	80,00	41
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	5,26	0,00	0,00	9,09	33,33	69,91	41
Anteil Hilfefälle stationär nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	100	41

Hier zeigt sich, dass die überwiegende Zahl der Fälle den kurzen Verweilzeiten zuzuordnen ist. Dagegen weist die Mehrheit der Vergleichsstädte höhere Verweildauern in der Heimerziehung bei den jungen Volljährigen auf. Die Stadt Erkelenz legt bei den jungen Volljährigen viel Wert auf eine Hilfeplanung, die auf Verselbstständigung fokussiert ist. Neuanträge werden maximal bis zur Vollendung des 20. Lebensjahre bewilligt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

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

Kennzahlen	Erkelenz	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	23.821	14.679	30.898	41.141	50.196	98.984	52
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	10,46	0,00	5,40	6,77	8,98	16,31	53
Falldichte UMA in Promille	3,93	0,00	1,66	2,25	2,69	5,29	53

Nach einem Anstieg der Hilfefälle für UMA bis 2017, sinken die Fallzahlen wieder. Trotzdem ist der Anteil der Hilfefälle für UMA in Erkelenz viel höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Im Jahr 2017 stellt Erkelenz mit einer Falldichte von rund 5,1 Promille beinah sogar das Maximum. Trotz des Fallrückgangs im Jahr 2018 entstehen der Stadt Erkelenz immer noch rund 794.000 Euro Transferaufwendungen. Das ergibt einen Anteil von rund 15 Prozent an den Transferaufwendungen für die HzE gesamt. Die Kosten werden jedoch vom Land erstattet, sodass sich diese Aufwendungen in der Konsequenz nicht auf den Fehlbetrag der HzE auswirken. Auch hier sind die Fallkosten im interkommunalen Vergleich unauffällig. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier höhere Aufwendungen auf.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Erkelenz verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die HzE, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Strategische Planungen obliegen der Jugendamtsleitung. Diese sind nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar. Die Teilnahme am IKVS-Vergleichsring befürwortet die gpaNRW vom Grundsatz her. Jedoch erfolgen daraus keine ASD-relevanten Auswertungen zu Steuerungszwecken.	91	E1	Politik, Verwaltungsführung und Jugendamtsleitung sollten für die HzE eine Gesamtstrategie festlegen. Die Gesamtstrategie sollte konkrete strategische und operative Ziele enthalten.	92
F2	Im Jugendamt der Stadt Erkelenz ist ein Finanzcontrolling auf Grunddatenbasis implementiert. Zusätzlich kann das Jugendamt auf einen interkommunalen Vergleichsring zugreifen, der jedoch bisher nicht in das Finanzcontrolling mit einbezogen wird. Steuerungsrelevante Kennzahlen und Ziele zur Messung des Zielerreichungsgrades kommen noch nicht zum Einsatz.	93	E2	Die Stadt Erkelenz sollte steuerungsrelevante Kennzahlen im Finanzcontrolling für die Hilfen zur Erziehung einsetzten. Hierzu kann sie z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben sowie die Auswertemöglichkeiten des IKVS stärker nutzen. Das unterstützt die wirtschaftliche Steuerung bei den Hilfen zur Erziehung.	94
F3	Die Wirksamkeit der HzE misst das Jugendamt der Stadt Erkelenz anhand von Richtungszielen im Hilfeplanverfahren. Die verbindlichen Qualitätsstandards und Verfahrensabläufe überwachen Leitungskräfte des Jugendamtes. Dabei kann das Fachcontrolling auf gute prozessorientierte und EDV-gestützte Rahmenbedingungen zugreifen. Trägerbezogene Auswertungen zur Wirksamkeit von Hilfen gemessen an konkreten Zielvor-gaben könnten das Fachcontrolling noch verbessern.	94	E3	Die Stadt Erkelenz sollte fallübergreifende Auswertungen zu Laufzeiten, Anzahl Fachleistungsstunden oder Abbruchquoten anbieterbezogen aufbereiten. Daraus sollte sie Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit Leistungsanbietern ziehen.	95
Verfahrensstandards					
F4	Trotz guter EDV-Unterstützung arbeitet der ASD in Erkelenz mit Papierakten, was zu Doppelarbeiten führt.	95	E4	Der ASD sollte mit Blick auf die eingesetzte Jugendamtssoftware zeitnah auf die elektronische Aktenführung umstellen, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Jedoch sollte der Rechtsverkehr mit den Familiengerichten darunter nicht leiden.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F5	Bei der WiJu bearbeitet die Stadt Erkelenz weniger Fälle als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Der gpa-Personalrichtwert wird deutlich unterschritten.	105	E5	Die Stadt Erkelenz sollte den Personaleinsatz in der WiJu überprüfen. Dazu sollte sie eine fortschreibbare Personalbedarfsberechnung durchführen.	105
Leistungsgewährung					
F6	Die Stadt Erkelenz verfügt bei der Eingliederungshilfe über strukturierte Prozesse. Entsprechend sind die Aufwendungen für die Fälle der Eingliederungshilfe niedrig. Die Einbringung einer Poollösung bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zur Kostenreduzierung, wird von der gpaNRW positiv gesehen. Dennoch fällt der Fallanstieg im landesweiten Vergleich hoch aus, was sich an der Falldichte zeigt. Diese ist bei der überwiegenden Mehrheit der Vergleichskommunen niedriger.	121	E6	Die Stadt Erkelenz sollte die Zugangssteuerung bei der Eingliederungshilfe überprüfen. Beim geplanten weiteren Ausbau der Poollösung für Schulbegleitungen/Integrationshelfer, sollte die Stadt Erkelenz den Wirtschaftlichkeitsaspekt beachten.	124

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	29.820	30.348	30.395	30.451	./.
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	5.458	5.560	5.543	5.540	./.
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	6.508	6.603	6.612	6.588	./.

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.620.946	5.257.525	5.348.591	5.146.072	./.
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	541	613	627	607	./.
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.619	15.776	16.039	16.149	./.
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.300.759	1.681.957	1.764.609	1.586.701	./.
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.429	8.618	9.297	8.370	./.
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	5.526	493.871	916.749	749.549	./.
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.494	25.893	24.948	27.712	./.
Falldichte HzE gesamt					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	34,65	38,86	39,09	37,57	./.
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	59,18	58,56	56,92	59,49	./.
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	60,80	55,94	49,83	53,39	./.

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	570.778	749.522	671.989	532.645	./.
Anzahl der Hilfefälle	91	91	82	76	./.
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	879.846	975.955	972.661	978.507	./.
Anzahl der Hilfefälle	73	77	72	69	./.
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.818.185	1.808.730	1.512.803	1.601.555	./.
Anzahl der Hilfefälle	35	38	40	33	./.
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	596.128	652.077	896.026	753.619	./.
Anzahl der Hilfefälle	48	60	65	78	./.
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	430.767	608.242	911.709	940.002	./.
Anzahl der Hilfefälle	18	30	42	37	./.
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	12,92	21,22	30,99	28,78	./.
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	5.526	536.214	964.834	793.952	./.
Anzahl der Hilfefälle	0	26	43	33	./.

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Erkelenz 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 Erkelenz ist in allen wesentlichen Bereichen gut aufgestellt. Baugenehmigungsverfahren werden rechtssicher und fristgerecht bearbeitet. Dennoch ergeben sich aus Sicht der gpaNRW an verschiedenen Stellen Optimierungsmöglichkeiten, die in diesem Bericht näher erläutert werden.

Die Fallzahlen der Bauaufsicht Erkelenz haben sich dem landesweiten Trend entsprechend im Vergleich der Jahre 2018 zu 2019 rückläufig entwickelt. Dennoch befinden sich die Baugenehmigungsverfahren auf einem verhältnismäßig hohen Niveau. Diese Ursache dürfte auch im Zusammenhang mit dem Braunkohletagebau Garzweiler II stehen, da zahlreiche Neubauten im Zuge des für den Kohleabbau notwendigen Umsiedlungsprozesses erforderlich sind.

Die für die Bildung von Kennzahlen notwendigen Datenlage ist bei der Stadt Erkelenz ausreichend. Aktuell dienen Kennzahlen jedoch nicht als Grundlage für die Steuerung der Bauaufsichtsbehörde, obwohl diese hilfreich sein können, um die geleistete Arbeit transparent und nachvollziehbar darzustellen. Weiterhin können Sie als Grundlage für verschiedene Entscheidungsprozesse dienen. Die Stadt Erkelenz sollte daher weitere statistische Daten erheben, um bedeutende Kennzahlen, etwa die Auskömmlichkeit der Gebühreneinnahmen, ermitteln zu können.

Bei der Bauaufsichtsbehörde der Stadt Erkelenz gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Dennoch stellt sie durch die konsequente Anwendung des Vieraugenprinzips sicher, dass das Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf Korruptionsprävention und auf die Qualität der Entscheidungen ordnungsgemäß abläuft.

Die Gesamtlaufzeiten der einfachen Baugenehmigungsverfahren sind im interkommunalen Vergleich sehr gut. Die Laufzeiten der normalen Genehmigungsverfahren ließen sich straffen, beispielsweise durch die konsequente Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen.

Die erledigten Fälle je Sachbearbeiter zeigen, dass nur etwa 25 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Wert erreichen. Dies ist ein Hinweis auf eine hohe Belastung der Sachbearbeitung. Gleichzeitig ist eine steigende Tendenz der unerledigten Fälle im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen zu erkennen, so dass die Stadt Erkelenz diesen Bereich weiter beobachten sollte. In jedem Falle sollte die Überlastung der Sachbearbeitung verhindert werden.

Eine Fachsoftware unterstützt die Bauaufsicht bei der täglichen Arbeit und hält wichtige Checklisten bereit. Dennoch wird das Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Erkelenz in wesentlichen Teilen nach wie vor analog durchgeführt, wobei die Papierakte das führende Medium ist. Ein kurzfristiges Ziel für die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz sollte sein, zumindest einen Teil des Baugenehmigungsverfahrens, etwa das Beteiligungsverfahren, digital durchzuführen. Die vollständige digitale Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren sollte jedoch das mittelfristige Ziel sein und daher konsequent vorangetrieben 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 Erkelenz** lebten zum 01. Januar 2019 nach Angaben von IT.NRW 43.374 Einwohner. Die Prognose für die Folgejahre weist eine sinkende Tendenz der Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Bevölkerung der Stadt Erkelenz bis zum 01. Januar 2040 voraussichtlich um annähernd 3,5 Prozent auf rund 41.880 Einwohner reduzieren. Die Einwohner verteilen sich auf ein Stadtgebiet von rund 117,34 qkm. Erkelenz positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens im Hinblick auf die Einwohnerzahl knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen haben weniger Einwohner und nur 25 Prozent der Vergleichskommunen haben ein größeres Stadtgebiet.

Die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz hat im Vergleichsjahr 2019 insgesamt 352 Bauanträge (2018: 453) bearbeitet. Davon wurden 57 Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht (2018: 19). Im Vergleich zum Jahre 2018 ist eine sinkende Tendenz bei dem Bauantragsaufkommen zu erkennen (minus rund 22 Prozent). Dies entspricht dem landesweiten Trend. Diese Reduzierung könnte auch auf die Einführung der neuen Landesbauordnung NRW[15] zum 01. Januar 2019 zurückzuführen sein, die in § 62 eine Vielzahl von Baumaßnahmen von der Genehmigungspflicht befreit hat. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung von Garagen und Carports bestimmter Größen, die Erstellung von Terrassendächern oder der Abbruch von Wohngebäuden bestimmter Gebäudeklassen.

Die Komplexität und somit der Bearbeitungsaufwand bei einem normalen Baugenehmigungsverfahren ist ungleich größer, als bei einem einfachen Baugenehmigungsverfahren. Zur Bewertung von Bearbeitungszeiten und der Auslastung der Mitarbeiter ist es daher von Bedeutung, die Anteile am einfachen und normalen Genehmigungsverfahren zu kennen. Die Stadt Erkelenz erfasst die Statistikdaten zur Laufzeit, so dass wichtige statistische Angaben vorhanden sind.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	81	31	55	67	78	98	47

[15] Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018)

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	47
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen	3,41	2,44	6,89	10,44	13,38	40,94	32
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen	80,40	53,54	80,57	84,31	88,26	93,69	32
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen	16,19	0,00	1,98	5,51	9,51	25,61	47

Das Fallaufkommen in Bezug auf die Einwohnerzahl liegt in Erkelenz oberhalb des dritten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen geringere Fallzahlen je 10.000 Einwohner aufweisen. Auf die Fläche des Stadtgebietes bezogen liegt die Anzahl der Bauvorlagen beim Medianwert. Dies steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der vergleichsweise großen Stadtgebietsfläche. Auffällig ist der hohe Anteil von Bauvorlagen, die im Zuge eines Freistellungsverfahrens bearbeitet wurden.

Das Stadtgebiet von Erkelenz ist Teil des rheinischen Braunkohlereviers und vom Tagebau Garzweiler II betroffen. Die Abgrabungen bedingen, dass rund 5.100 Einwohner aus neun Erkelenzer Ortschaften umgesiedelt werden müssen. Hierzu sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Neubaugebiete ausgewiesen worden, so dass seit einigen Jahren eine hohe Bautätigkeit innerhalb von bestehenden Bebauungsplänen stattfindet. Die Umsiedlungen haben im Jahre 2006 begonnen und werden voraussichtlich 2027 abgeschlossen sein, so dass danach mit einer Verringerung der Bautätigkeit zu rechnen ist. Ob und in welchem Umfang Anpassungen an den Abbauflächen und Abbauprioritäten Einfluss auf die künftige Bautätigkeit haben, bleibt abzuwarten. Aktuell nutzen jedenfalls zahlreiche Bauwillige die Möglichkeit, Bauvorlagen im Zuge des Freistellungsverfahrens einzureichen. Insbesondere diese Verfahrensart kann zu einem zügigen Baubeginn beitragen, sofern alle Regelungen der zugrundeliegenden Bebauungspläne eingehalten werden. Der Anteil der normalen Baugenehmigungsverfahren, worüber große Sonderbauten gemäß § 50 BauO NRW bearbeitet werden, ist im landesweiten Vergleich eher gering und liegt nur knapp oberhalb des Minimalwertes.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Die Anzahl der Stellungnahmen im Baugenehmigungsverfahren nimmt erfahrungsgemäß Einfluss auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren. Daher ist es von Bedeutung, im Zuge der Antragsbearbeitung nur die tatsächlich notwendigen Beteiligungen durchzuführen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,4	0,6	1,3	1,7	2,7	6,3	38
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,4	0,1	0,6	0,9	1,2	2,4	39
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,8	0,8	1,9	2,5	4,1	6,9	45

Die Stadt Erkelenz holt je Baugenehmigungsverfahren durchschnittlich 1,8 Stellungnahmen ein. Dies ist im interkommunalen Vergleich unauffällig und lässt erkennen, dass sie die Beteiligungen auf das notwendige Maß beschränkt und somit auf die Einholung überflüssiger Stellungnahmen verzichtet. Dies führt dazu, dass Verzögerungen durch die Einholung von Stellungnahmen auf ein Minimum reduziert werden.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Die Stadt Erkelenz hält die gesetzlichen Fristen aus der Landesbauordnung NRW zuverlässig 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 **Stadt Erkelenz** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW laut eigenen Angaben immer ein. Nur in atypischen Fällen etwa, wenn längere krankheitsbedingte Ausfälle in der Sachbearbeitung zu verzeichnen sind, kann es zu einer Überschreitung der Frist kommen.

Die Sechs-Wochen-Frist aus § 64 Absatz 2 BauO NRW für die Bearbeitung von Anträgen des einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Erkelenz nach eigenen Angaben häufig ein. Dennoch nimmt sie die Verlängerungsoption aus § 64 Absatz 2 BauO NRW regelmäßig in Anspruch. Ursächlich hierfür ist nach Auffassung der Stadt Erkelenz die Qualität der Bauvorlagen, die regelmäßig Anlass zur Nachforderung oder Nachbesserung von Unterlagen geben und somit eine nahtlose und zügige Bearbeitung des Baugesuchs verhindern. Weitere Ausführungen zu den Laufzeiten befinden sich im Kapitel „4.3.6 Laufzeiten“.

Die Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW holt die Stadt Erkelenz in der Regel gleichzeitig ein, wenn die dazu erforderlichen Bauvorlagen vollständig und mängelfrei durch den Bauwilligen eingereicht werden. Aktuell wird dieser Verfahrensschritt jedoch noch in Papierform durchgeführt. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Anforderung von Stellungnahmen künftig elektronisch durchgeführt werden, um Postlaufzeiten einzusparen. In der Regel werden drei Exemplare der gesamten Bauvorlage durch den Bauwilligen eingereicht. Insbesondere bei normalen

Baugenehmigungsverfahren reicht diese Anzahl jedoch nicht aus, um alle erforderlichen Stellungnahmen gleichzeitig anzufordern. Dies führt letztlich zu vermeidbaren Verzögerungen. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

Die Benachrichtigung von Angrenzer vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW führt die Stadt Erkelenz nur selten durch, z.B. wenn ein Fall besondere rechtliche Schwierigkeiten oder ein bereits erkennbares Konfliktpotential aufweist. Bei dieser Vorschrift, die eine nachbarschützende Funktion hat, handelt es sich um eine „Soll-Vorgabe“, so dass das Ermessen der Kommune eingeschränkt ist. Demnach muss die Kommune in der Regel der Rechtsfolge, also der Benachrichtigung der Angrenzer, nachkommen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Die Stadt Erkelenz fordert die Bauwilligen jedoch regelmäßig auf, die Zustimmungen der Angrenzer im Sinne von § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen, so dass die Benachrichtigung durch die Baubehörde entfallen kann.

Durch ein Wiedervorlagesystem überwacht die Stadt Erkelenz gemäß § 75 BauO NRW den Baubeginn, um das etwaige Erlöschen einer Baugenehmigung nachzuhalten. Rechtzeitig vor dem drohenden Erlöschen einer Baugenehmigung durch Zeitablauf informiert die Stadt Erkelenz den Bauwilligen hierüber schriftlich. Dies stellt ein besonders bürgerfreundliches Handeln dar.

Bei der Stadt Erkelenz findet die Sachbearbeitung ganzheitlich aus einer Hand statt. Abschließend wird die Entscheidung der technischen Sachbearbeitung jedoch im Zuge des Vieraugenprinzips durch die Amtsleitung geprüft und durch die Unterzeichnung der Baugenehmigung bestätigt.

- Durch das Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren betreibt die Stadt Erkelenz aktiv Korruptionsprävention und verbessert letztlich die Qualität der Entscheidungen.

Die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz hat allerdings bislang keine Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festgelegt. Nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt „4.3.4 Geschäftsprozess“.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens werden nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) berechnet. Der vorgegebene Gebührenrahmen wird durch die einheitlichen Regelungen im Kreis Heinsberg konkretisiert. Die Gebühren orientieren sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeiter nicht beeinflusst werden. Die Stadt Erkelenz kann jedoch darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. In wie weit das Gebührenaufkommen in der Stadt Erkelenz die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt, ist in Ermangelung entsprechender Kennzahlen nicht bekannt. Die gpaNRW sieht jedoch in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursache zu hinterfragen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte den Kostendeckungsgrad der Baugenehmigungsgebühren ermitteln und als Kennzahl fortschreiben.

Die Stadt Erkelenz setzt die Gebühren mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung fest. Bei Rücknahme eines Baugesuches erhebt sie keine Gebühren, obwohl bereits ein entsprechender Aufwand bei der Behörde entstanden ist.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte Gebührentatbestände nutzen und auch bei der Rücknahme von Baugesuchen Gebühren festsetzen.

Schon nach der Vorprüfung eines Bauantrages können bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder Mängelbehebung gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, mindestens jedoch 50 Euro, festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet. Bei konsequenter Anwendung dieser Vorschrift ließen sich somit zusätzliche Gebühren generieren, die zur Kostendeckung beitragen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**
In der Stadt Erkelenz findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor der Antragsstellung statt.

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

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	1,36	0,00	0,00	0,00	0,90	17,54	57
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	1,69	0,00	1,82	4,00	6,57	20,00	61

Die neue Landesbauordnung NRW, die zum 01. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sieht die Möglichkeit der formalen Zurückweisung von unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht mehr vor. Dies bedeutet, dass im Vergleichsjahr nur noch die Bauanträge betroffen sein könnten, die noch im Jahre 2018 gestellt und nach „altem Recht“ zu bearbeiten waren. Die Stadt Erkelenz ist in der Praxis sehr zurückhaltend mit formalen Zurückweisungen. Bauvorlagen, welche offenkundig besonders mangelhaft sind, werden bereits vor Eröffnung eines formellen Baugenehmigungsverfahrens mit einem Standardschreiben gebührenfrei zurückgesandt. Dennoch kam es im Jahre 2018 zu fünf und 2019 zu vier formellen Rückweisungen im Baugenehmigungsverfahren. Bei den Rückweisungen im Jahr 2019 handelt es sich um „Altfälle“ aus 2018 und waren somit noch nach alten Recht zu bearbeiten.

Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ist im landesweiten Vergleich niedrig und liegt knapp unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen mehr Baugesuche zurückgenommen werden.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung aber auch der Rücknahme von Bauanträgen lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind – entweder durch eine umfassende Bauberatung oder durch einen umfangreichen und verständlichen Internetauftritt der Bauaufsicht.

Die Stadt Erkelenz bietet auf ihrer Internetseite eine klar strukturierte Übersicht des Themenfeldes des Bauaufsicht an. Weiterhin sind zahlreiche Formulare und die Kontaktdaten der jeweils zuständigen Ansprechpartner aufgeführt. Neben diesem Angebot bietet die Stadt Erkelenz umfangreiche Bauberatung an, welche nach Aussage der Stadt von den Bauwilligen stark nachgefragt wird. Die Bauberatung mündet jedoch in vielen Fällen nicht in einen konkreten Bauantrag.

- Die Stadt Erkelenz erfasst aktuell nicht die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für den Aufgabenbereich der Bauberatung.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

- **Feststellung**
  Die Stadt Erkelenz nutzt die Papierakte als führendes Medium im Baugenehmigungsverfahren. Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche hat sie bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich geregelt.

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

Die Stadt Erkelenz hat das Bauaufsichts- und Hochbauamt im technischen Dezernat III angesiedelt.

In der Stadt Erkelenz wird das Baugenehmigungsverfahren derzeit ausnahmslos analog geführt, wobei die Papierakte das führende Medium ist. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aus Sicht der Stadt Erkelenz aktuell nicht möglich, da insbesondere die technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern (digitaler Bauantrag) in der Regel nicht vorliegen und Bauvorlagen gemäß § 70 Absatz 3 BauO NRW zu unterzeichnen sind. Darüber hinaus möchte die Stadt Erkelenz die Ergebnisse der sechs Pilotkommunen aus Nordrhein-Westfalen abwarten, die unter Begleitung der kommunalen Spitzenverbände die Einführung des digitalen Bauantrages voranbringen wollen. Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und die weitere Bearbeitung ausschließ-

lich digital vorzunehmen. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt dürfte diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen.

Die Stadt Erkelenz nutzt aktuell eine unterstützende Software im Bereich der Bauaufsicht. Diese Software hält Checklisten für die Sachbereitung bereit, die für Freistellungsverfahren und für die Fälle des einfachen und normalen Genehmigungsverfahren die jeweiligen Verfahrensschritte abfragt. Auch Fristen und Termine werden über die Software gesteuert und erhoben. So stellt die Stadt Erkelenz sicher, dass sie Fristen einhält und notwendige Arbeits- und Prüfschritte nicht übersieht.

Auf die Erstellung von ermessenslenkenden Vorgaben hat die Stadt Erkelenz bislang verzichtet. Vielmehr gibt sie an, dass Ermessensentscheidungen im Team der technischen Sachbearbeitung oder direkt mit der Amtsleitung diskutiert und entschieden werden. Insbesondere Entscheidungen, die eine vorherige Ermessensausübung erfordern, sind jedoch schnell angreifbar und häufig Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen. Auch wenn Ermessensentscheidungen regelmäßig individuell sind, sollte eine Kommune über einen Kriterienkatalog verfügen, welcher objektiv nachprüfbare Regelungen enthält und die Ermessensausübung der Sachbearbeitung leitet.

- Die Stadt Erkelenz verfügt aktuell über keine ermessenslenkenden Vorgaben oder Kriterienkataloge für die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte sachliche Entscheidungskriterien zur Lenkung von Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren festlegen.

Eine solche Verfahrensweise stellt die Einheitlichkeit der Sachbearbeitung sicher und vermindert durch Rechtskonformität und Einheitlichkeit in der Ermessensausübung Angriffspunkte in strittigen Fällen.

Eine Kommune sollte Verantwortungsbereiche und die dazugehörigen Entscheidungsbefugnisse eindeutig und verbindlich, etwa in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung, regeln.

- Die Stadt Erkelenz hat bislang keine verbindlichen Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen erlassen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte verbindliche Regelungen erlassen, so dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Dies dient der klaren Ablauforganisation und gibt der Sachbearbeitung Sicherheit in der täglichen Arbeit.

Anhaltspunkte für Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche sind dem visualisierten Prozessablauf der Stadt Erkelenz zum Ablauf eines Baugenehmigungsverfahren zu entnehmen. Jedoch hat dieser lediglich einen darstellenden und keinen verbindlichen, regelnden Charakter.

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.

- Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Erkelenz straff organisiert. Sie hält das Vieraugenprinzip verlässlich ein und stellt somit die Korruptionsprävention sowie eine Qualitätskontrolle der Entscheidungen sicher.

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.

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens ist in der **Stadt Erkelenz** durch das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung kompakt und straff organisiert. Zunächst sichtet im Zuge der Posteingangsbearbeitung der technische Dezernent sowie die Amtsleitung den Bauantrag. Anschließend erfolgen die Registratur und die Zuteilung an die technische Sachbearbeitung gemäß der geltenden Gebietszuordnung. Die technische Sachbearbeitung nimmt eine Vollständigkeitsprüfung des Antrages vor und fordert beim Bauwilligen nötigenfalls die Vervollständigung oder Berichtigung der Bauvorlagen unter Fristsetzung an.

Der frühe Zeitpunkt der ersten Antragsprüfung und der etwaigen Nachforderung von fehlenden oder mangelhaften Unterlagen stellt sicher, dass im Anschluss eine zügige und unterbrechungsfreie Bearbeitung des Antrages erfolgen kann.

- **Feststellung**
  Werden seitens der Bauordnung nachgeforderte Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht, nimmt die Stadt Erkelenz Kontakt mit dem Bauwilligen auf und wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht unmittelbar an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerorientiertes Handeln dar, führt jedoch letztlich zu Verzögerungen im Verfahren.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW konsequent anwenden.

Nach Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen erfolgt die Grobprüfung unter Gesichtspunkten des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts. In diesem Arbeitsschritt klärt die Stadt Erkelenz auch, ob Baulasten, Befreiungen oder Abweichungen notwendig sind. Sofern die Vorprüfung ergibt, dass der Bauantrag grundsätzlich genehmigungsfähig ist, erfolgt das Beteiligungsverfahren durch die möglichst gleichzeitige Einholung von internen und externen Stellungnahmen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Erkelenz führt das Beteiligungsverfahren nach wie vor in Papierform durch und lässt Synergien, die ein digitales Beteiligungsverfahren mit sich bringen würde, ungenutzt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte das Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren zu minimieren.

Sollte der Bauantrag nicht genehmigungsfähig sein, erfolgt die Information des Bauherrn mit der Aufforderung zur Umplanung, bzw. mit der Anhörung zur beabsichtigten Versagung der Baugenehmigung. Gleichzeitig wird der Bauwillige über die Möglichkeit der Antragsrücknahme informiert.

Liegen keine Gründe vor, die gegen das Bauvorhaben sprechen, wird die Baugenehmigung inkl. Auflagen, Bedingungen und Hinweisen durch die technische Sachbearbeitung vorbereitet. Die nichttechnische Sachbearbeitung ermittelt die Höhe der zu erhebenden Gebühr und fertigt die endgültigen Baugenehmigungsunterlagen. Nach erneuter Überprüfung durch die technische Sachbearbeitung erfolgt dann die finale Prüfung und Unterzeichnung durch die Amtsleitung.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Die Stadt Erkelenz hält die gesetzlich normierte maximale Gesamtlaufzeit von einfachen Baugenehmigungsverfahren regelmäßig ein.

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

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

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

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

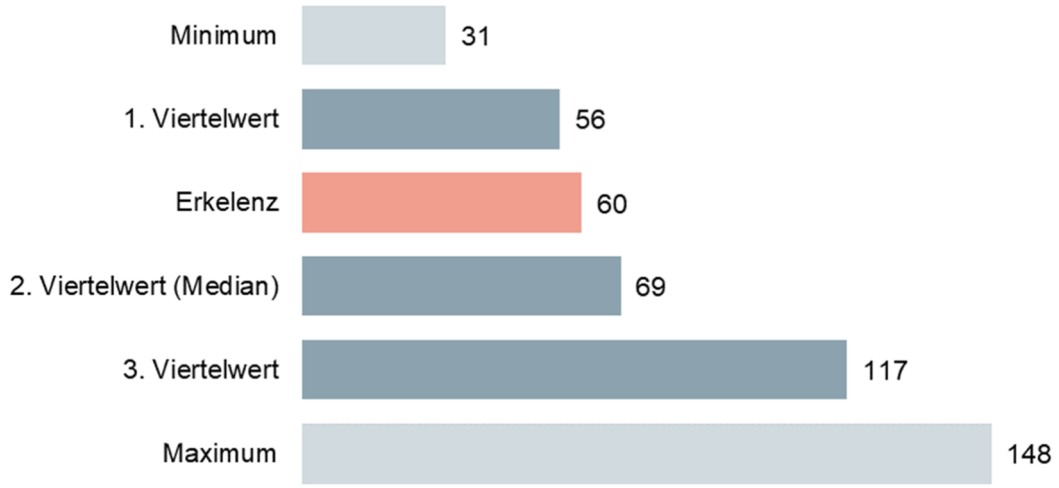
Die Stadt Erkelenz erfasst die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren getrennt nach Verfahrensart in der dort verwendeten Software. Sie erfasst die Laufzeiten als Netto-Arbeitstage. Dies bedeutet, dass die Arbeitstage ab Antragseingang bis zur Entscheidung über den Antrag abzüglich so genannter Stopptage[16] erfasst werden.

Die Systematik der gpaNRW bei der landesweit vergleichenden Betrachtung stützt sich jedoch auf die Gesamtlaufzeit und die Laufzeit (s.o.). Weiterhin vergleicht die gpaNRW auf Basis von

[16] Als Stopp-Tage werden die Zeiten bezeichnet, in der die Bauaufsicht beim Antragssteller Unterlagen angefordert hat und den Eingang abwartet. In dieser Zeit kann sie aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Unterlagen das Verfahren nicht weiterbearbeiten.

Kalendertagen anstatt von Arbeitstagen. Die von der Stadt Erkelenz zur Verfügung gestellten Daten wurden entsprechend umgerechnet, um eine Vergleichbarkeit herzustellen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Erkelenz ordnet sich mit einer durchschnittlichen Gesamtlaufzeit von 60 Tagen in Fällen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens leicht unterhalb des Medianwertes ein. Dies bedeutet, dass etwas mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen eine längere Laufzeit aufweisen.

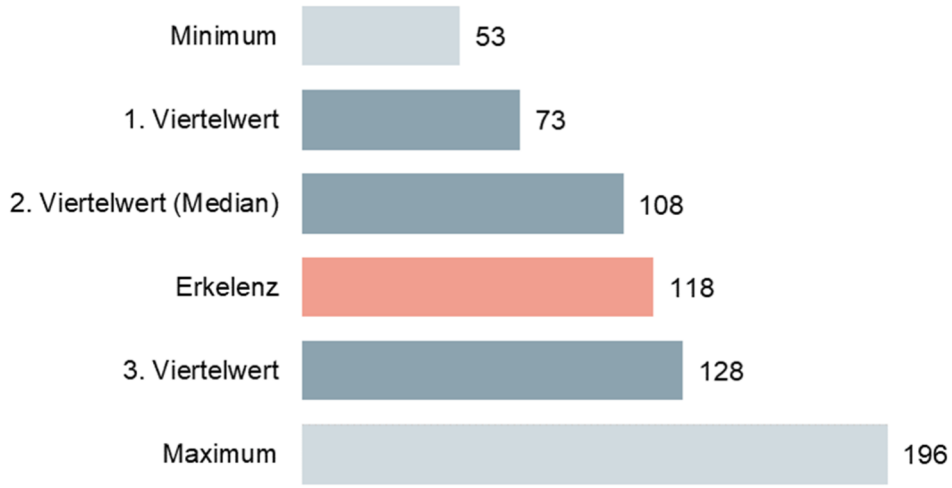
Es kommt regelmäßig vor, dass Bauanträge unvollständig eingereicht werden oder die vorgelegten Unterlagen Mängel aufweisen. Eine Bearbeitung des Antrages ist dann nicht möglich. In diesem Fall fordert die Stadt Erkelenz den Bauwilligen auf, die Unterlagen zu vervollständigen bzw. zu korrigieren. Hierzu setzt sie eine Frist. Bei der Fristbemessung orientiert sich die Stadt Erkelenz im Wesentlichen daran, wie aufwendig es für den Bauwilligen ist, die nachgeforderte Unterlage zu korrigieren bzw. zu organisieren. Die neue BauO NRW legt in § 71 Absatz 1 fest, dass ein Bauantrag als zurückgenommen gilt, wenn in der vorgegebenen Frist die Mängel des Bauantrages vom Antragssteller nicht behoben werden. Wie bereits unter Ziffer 4.3.5 dieses Berichts näher beschrieben, wendet die Stadt Erkelenz die Rücknahmefiktion nicht unmittelbar an. Die Bereitschaft Fristverlängerungen zu gewähren führt letztlich zu einer Verlängerung der

Bearbeitungsfristen insgesamt und letztlich auch zu Mehraufwand für die Sachbearbeitung. Dieser Mehraufwand spiegelt sich im Gebührenaufkommen jedoch nicht wider und bleibt somit ungedeckt.

Die Laufzeiten[17] beim einfachen Genehmigungsverfahren betragen rund 57 Kalendertage. Dies bedeutet, dass es in Fällen des einfachen Genehmigungsverfahrens nur zu sehr geringen Verzögerungen durch die Nachforderung / Nachbesserung von Unterlagen beim Bauwilligen kommt. Die Stadt Erkelenz gibt an, dass bei der Führung der Statistik nicht alle „Stopptage“ konsequent erfasst werden und somit die tatsächliche Laufzeit noch etwas besser sein dürfte.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte die Statistikdaten verlässlich erheben und pflegen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtlaufzeit von normalen Genehmigungsverfahren liegt in Erkelenz oberhalb des Medianwertes. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen kürzere Gesamtlaufzeiten vorweisen können.

[17] Laufzeiten: Antragseingang bis zur Entscheidung über den Antrag abzüglich so genannter Stopp-Tage.

Die Laufzeit der normalen Baugenehmigungsverfahren, bei deren Berechnung die sogenannten Stopptage abgezogen werden, beträgt bei normalen Baugenehmigungsverfahren rund 97 Kalendertage und somit 21 Tage weniger als die Gesamtlaufzeit. Im Durchschnitt wartet die Stadt Erkelenz bei Fällen des normalen Genehmigungsverfahrens somit rund 21 Tage lang gesetzte Fristen zur Nachreichung oder Korrektur von Bauvorlagen ab. Insofern ergeben sich auch Sicht der gpaNRW bei konsequenter Fristsetzung und anschließender Anwendung der so genannten Rücknahmefiktion Potential zur Verkürzung der Laufzeiten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte durch konsequente Fristsetzung und Anwendung der Rücknahmefiktion die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren reduzieren.

4.3.7 Personaleinsatz

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

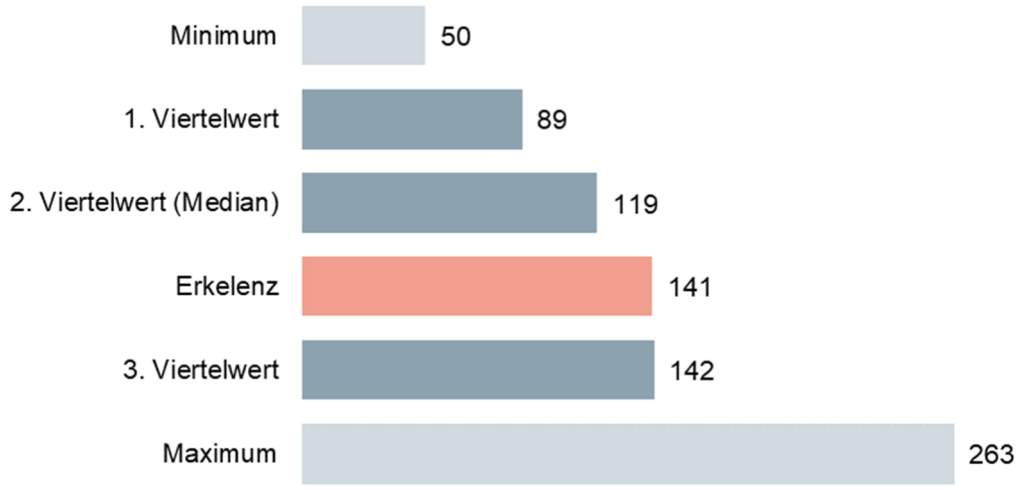
→ Die Stadt Erkelenz erreicht bei der Kennzahl „Fälle je Sachbearbeiter“ einen hohen Wert. Knapp 75 Prozent der Vergleichskommunen erreichen einen geringeren Wert.

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.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht waren bei der **Stadt Erkelenz** im Jahr 2019 insgesamt 2,5 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung eingesetzt. Darüber hinaus war ein Anteil von 0,5 Vollzeit-Stellen für den Bereich Overhead tätig.

Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeitstelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Die Kennzahlen zeigen keine Korrelationen zwischen der Zusammensetzung der Fälle und dem Personaleinsatz. Dies bestätigt den Verzicht auf Gewichtungen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Für die Berechnung der Kennzahl werden hier den Anträgen des einfachen und normalen Genehmigungsverfahrens auch die Vorbescheide berücksichtigt. Die Stadt Erkelenz positioniert sich im interkommunalen Vergleich etwas unterhalb des dritten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass fast 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle erledigen.

Im Vorjahreszeitraum (2018) ergaben sich in der Stadt Erkelenz folgende Werte:

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	185	65	113	143	177	280	46

Die Ursache für die gesunkene Fallzahl je Sachbearbeiter (minus rund 24 Prozent) könnte an den bereits unter Kapitel „4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingen“ beschriebenen allgemeinen Rückgang von förmlichen Baugenehmigungsverfahren nach Einführung der neuen Landesbauordnung NRW zum 01.01.2019 liegen. Im gleichen Zuge hat jedoch die Bauberatung an Bedeutung gewonnen, da Bauherren, die aufgrund der nun neuen Genehmigungsbefreiung, beispielsweise für Carports, Terrassendächer oder Garagen bestimmter Größe, auf einen Architekten

verzichten. Diese Personengruppe wendet sich häufig mit umfangreichen Fragen an die Bauaufsichtsbehörde und lässt sich dort beraten. Zeitanteile, die für diese Leistungen aufgewandt werden, erfasst die Stadt Erkelenz aktuell nicht. In der Gesamtbetrachtung bleibt jedoch festzuhalten, dass die Fallzahlen je Vollzeitstelle auch nach der deutlichen Reduzierung im landesweiten Vergleich nach wie vor auf einem hohen Niveau liegen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte den Zeitaufwand für die Bauberatung statistisch erfassen, um den gestiegenen Aufwand, der nicht durch Fallzahlen erkennbar ist, deutlich zu machen.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	16,67	2,73	8,31	14,04	19,31	28,20	63
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen	25,08	6,87	23,05	34,00	62,87	450	39

Der Overhead-Anteil, welcher die klassischen Führungsaufgaben innerhalb des Baugenehmigungsprozesses beinhaltet, liegt bei der Stadt Erkelenz leicht oberhalb des Median. Demnach haben mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen einen geringen Overheadanteil. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt Erkelenz konsequent das Vieraugenprinzip anwendet und somit jede Baugenehmigung durch die Amtsleitung geprüft und unterzeichnet wird. Dieser Aufwand spiegelt sich letztlich auch im Overhead-Anteil wider.

Das Verhältnis der unerledigten Fälle zu den Neuanträgen ist in der Stadt Erkelenz auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Unter Berücksichtigung der Daten für die Jahre 2018 und 2019 konnte die gpaNRW einen Stand der unerledigten Bauvorlagen zum 01.01.2020 von 129 Fällen (01.01.2019: 74 Fälle) ermitteln. Dieser liegt im Vergleich zum Stand 01.01.2019 rund 74 Prozent höher, so dass eine steigende Tendenz erkennbar ist. Diese Steigerung kann einen Hinweis darauf geben, dass die Personalausstattung in der Bauaufsicht nicht auskömmlich ist.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahl	Erkelenz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	44	83	138	233	31
Overhead-Anteil Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0,00	9,09	18,18	25,00	45,45	30
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	72	119	166	444	28

Die Stadt Erkelenz erfasst keine statistischen Daten, die Voranfragen / Vorbescheide separat berücksichtigen, so dass keine entsprechenden Kennzahlen gebildet werden können.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Die Stadt Erkelenz bearbeitet Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog und nutzt mögliche Vorteile, die sich aus der Digitalisierung ergeben können, aktuell nicht.

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

Aktuell ist bei der **Stadt Erkelenz** die Papierakte das führende Medium für die Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren. Die bereits seit mehreren Jahren genutzte Fachsoftware wird lediglich unterstützend angewandt. Wesentliche Funktionen, insbesondere das zentrale Dokumentenmanagementsystem, sowie Funktionen zur Erhebung von Laufzeiten, nutzt die Stadt aktuell nicht.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 des Berichtes angemerkt, sollte aus Sicht der gpaNRW ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten alle weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung, etwa durch wegfallende Postlaufzeiten und sternförmige, gleichzeitige Einleitung von Beteiligungsverfahren. Weiterhin erleichtert die konsequente digitale Bearbeitung die spätere elektronische Archivierung von Bauakten.

4.3.9 Transparenz

- **Feststellung**
  Die Stadt Erkelenz legt keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes unter Zuhilfenahme von Kennzahlen statt.

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.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht der **Stadt Erkelenz** derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer bedarfsgerechten Anpassung der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen grundsätzlich geeignet, um eine qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlage für den Bereich der Bauaufsicht zu erhalten:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Zuge dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Bei der konsequenten Nutzung der bereits zur Verfügung stehenden Fachsoftware kann eine Vielzahl der vorgeschlagenen Kennzahlen automatisiert oder ohne größeren Aufwand ermittelt werden, sofern die notwendige Datengrundlage verlässlich fortgeführt wird.

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

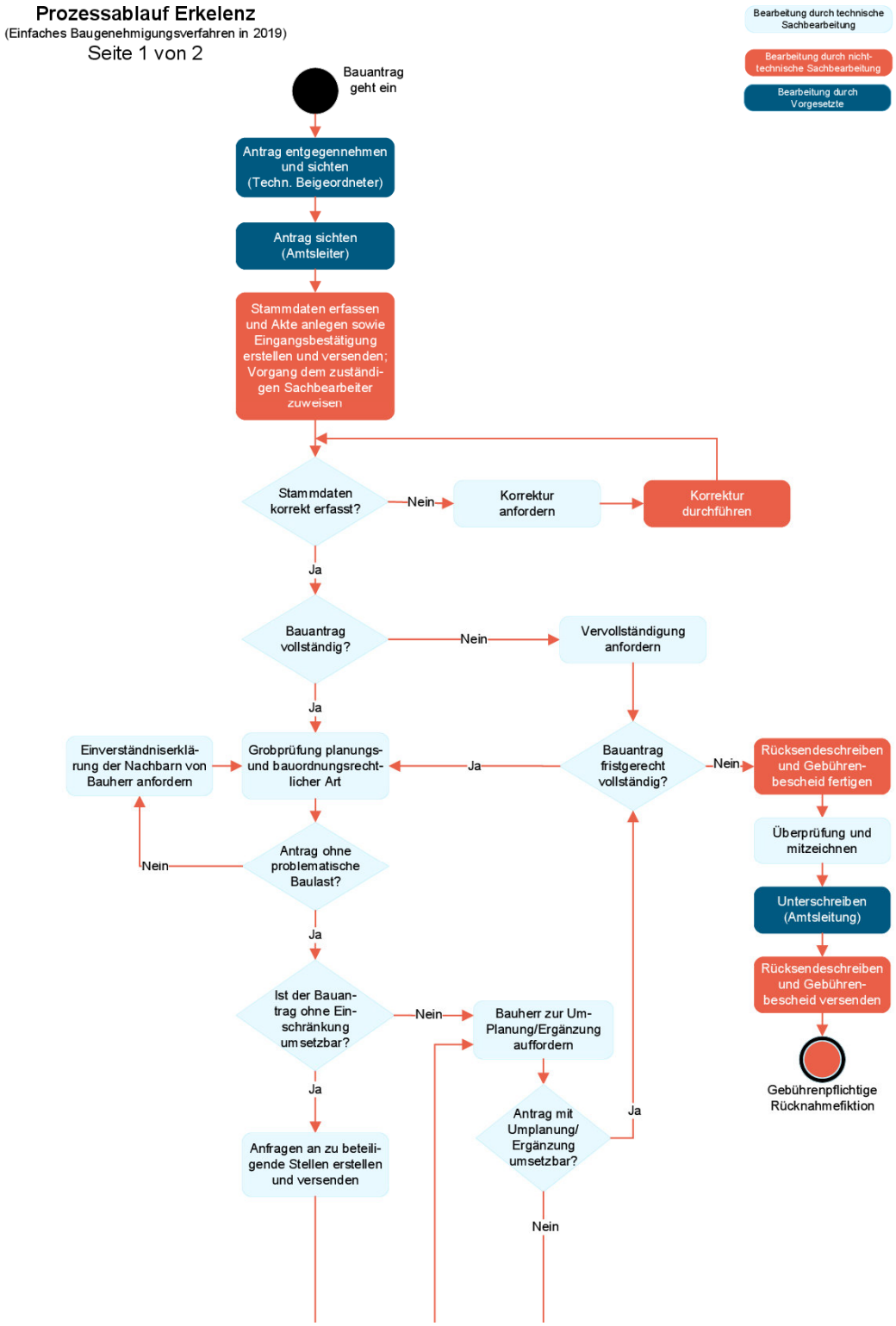
4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

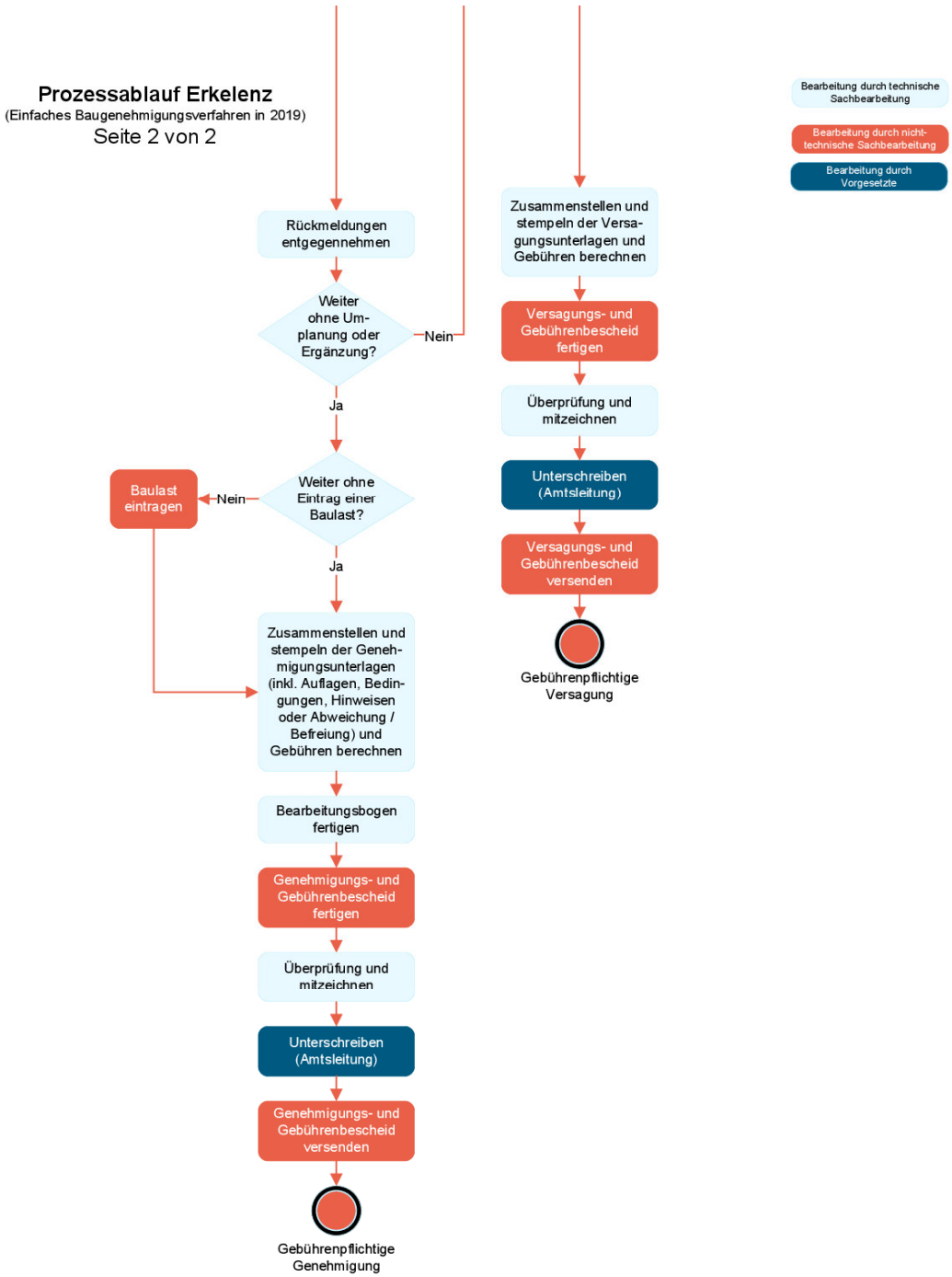
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die Stadt Erkelenz sollte den Kostendeckungsgrad der Baugenehmigungsgebühren ermitteln und als Kennzahl fortschreiben.	138
			E0.2	Die Stadt Erkelenz sollte Gebührentatbestände nutzen und auch bei der Rücknahme von Baugesuchen Gebühren festsetzen.	139
F1	In der Stadt Erkelenz findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor der Antragsstellung statt.	139	E1	Die Stadt Erkelenz sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.	140
F2	Die Stadt Erkelenz nutzt die Papierakte als führendes Medium im Baugenehmigungsverfahren. Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche hat sie bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich geregelt.	140	E2.1	Die Stadt Erkelenz sollte sachliche Entscheidungskriterien zur Lenkung von Ermessensentscheidungen im Baugenehmigungsverfahren festlegen.	141
			E2.2	Die Stadt Erkelenz sollte verbindliche Regelungen erlassen, so dass jederzeit klar erkennbar ist, welche Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche vorhanden sind. Dies dient der klaren Ablauforganisation und gibt der Sachbearbeitung Sicherheit in der täglichen Arbeit.	141
F3	Werden seitens der Bauordnung nachgeforderte Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht, nimmt die Stadt Erkelenz Kontakt mit dem Bauwilligen auf und wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW nicht unmittelbar an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerorientiertes Handeln dar, führt jedoch letztlich zu Verzögerungen im Verfahren.	142	E3	Die Stadt Erkelenz sollte die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW konsequent anwenden.	142
F4	Die Stadt Erkelenz führt das Beteiligungsverfahren nach wie vor in Papierform durch und lässt Synergien, die ein digitales Beteiligungsverfahren mit sich bringen würde, ungenutzt.	142	E4.1	Die Stadt Erkelenz sollte das Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren zu minimieren.	143

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Erkelenz sollte die Statistikdaten verlässlich erheben und pflegen.	145
			E4.3	Die Stadt Erkelenz sollte durch konsequente Fristsetzung und Anwendung der Rücknahmefiktion die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren reduzieren.	146
			E4.4	Die Stadt Erkelenz sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen der Sachbearbeitung reagieren.	148
			E4.5	Die Stadt Erkelenz sollte den Zeitaufwand für die Bauberatung statistisch erfassen, um den gestiegenen Aufwand, der nicht durch Fallzahlen erkennbar ist, deutlich zu machen.	148
F5	Die Stadt Erkelenz bearbeitet Baugenehmigungsverfahren ausnahmslos analog und nutzt mögliche Vorteile, die sich aus der Digitalisierung ergeben können, aktuell nicht.	149			
F6	Die Stadt Erkelenz legt keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes unter Zuhilfenahme von Kennzahlen statt.	150	E6	Die Stadt Erkelenz sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Zuge dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	151

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019




Prozessablauf Erkelenz
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2
Bearbeitung durch technische Sachbearbeitung
Bearbeitung durch nicht-technische Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Vorgesetzte
Rückmeldungen entgegennehmen
Weiter ohne Um-planung oder Ergänzung?
Nein
Ja
Baulast eintragen
Nein
Weiter ohne Eintrag einer Baulast?
Ja
Zusammenstellen und stempeln der Genehmigungsunterlagen (inkl. Auflagen, Bedingungen, Hinweisen oder Abweichung / Befreiung) und Gebühren berechnen
Bearbeitungsbogen fertigen
Genehmigungs- und Gebührenbescheid fertigen
Überprüfung und mitzeichnen
Unterschreiben (Amtsleitung)
Genehmigungs- und Gebührenbescheid versenden
Gebührenpflichtige Genehmigung
Zusammenstellen und stempeln der Versagungsunterlagen und Gebühren berechnen
Versagungs- und Gebührenbescheid fertigen
Überprüfung und mitzeichnen
Unterschreiben (Amtsleitung)
Versagungs- und Gebührenbescheid versenden
Gebührenpflichtige Versagung

5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Das Aufgabenfeld „Vergabe“ ist in der **Stadt Erkelenz** gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der Rechnungsprüfung sind durch die Vergabedienstanweisung der Stadt Erkelenz klar definiert und voneinander abgegrenzt. Einige Details der Vergabedienstanweisung, etwa der Themenbereich „Nachträge“, bedürfen aus Sicht der gpaNRW jedoch der Nachschärfung. Die Beteiligungen von Bedarfsstelle, zentraler Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei allen Vergabeverfahren ab 25.000 Euro netto bietet einen hohen Schutz vor möglichen Korruptionsgefahren. Die zentrale Durchführung von Vergaben stellt sicher, dass die mitunter hochkomplexen Verfahren rechtssicher und routiniert erledigt werden können.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Erkelenz für den Bereich der Vergabe eine Softwarelösung finden, die die zentrale Vergabestelle, die Rechnungsprüfung und die Bedarfsstelle für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich gemeinschaftlich nutzen können. Ziel sollte die Führung einer vollumfänglichen, digitalen Vergabeakte sein.

Die Stadt Erkelenz nimmt die Korruptionsprävention sehr ernst und hat eine umfangreiche Anti-Korruptions-Richtlinie erlassen. Diese beinhaltet viele wichtige Informationen und konkrete Handlungsanweisungen für die Mitarbeitenden, was bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu tun ist. Die gpaNRW empfiehlt dennoch einige Ergänzungen, die in diesem Bericht näher erläutert werden.

Die Anti-Korruptions-Richtlinie enthält auch Regelungen zum Sponsoring, welche jedoch aus Sicht der gpaNRW der umfassenden Überarbeitung bedürfen. Diesbezüglich bietet sich der Erlass einer separaten Regelung an.

Das Bauinvestitionscontrolling (BIC) der Stadt Erkelenz beschränkt sich auf die grundsätzliche Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Die Baukostenüberwachung und die Projektsteuerung werden vollständig durch das zuständige Fachamt übernommen. Die Finanzabteilung ist bei Bauinvestitionen zwar beteiligt, jedoch fehlt eine vollumfängliche Maßnahmenbegleitung ab der Stunde „null“ eines Projektes und entsprechende verbindliche Regelungen hierzu. Als Ergebnis der Betrachtung einzelner Baumaßnahmen sowie unter Berücksichtigung

der gemeldeten Nachträge bei Baumaßnahmen wird insbesondere deutlich, dass die Stadt Erkelenz der Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen sollte. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte die Analyse von Kostensteigerungen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten.

Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass interne Regelungen, z.B. zur Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes sowie gesetzliche Grundlagen, z.B. zur Veröffentlichungspflicht, im Zuge von Vergabemaßnahmen unberücksichtigt blieben. Näheres ist dem Abschnitt 5.7 dieses Berichtes zu entnehmen.

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 Erkelenz** aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergaben 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 Fragestel-

lungen. 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

- Die Vergaben der Stadt Erkelenz werden ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto über die zentrale Vergabestelle organisiert und durchgeführt. Diese Organisationsform ist gut geeignet, Vergaben rechtssicher abzuwickeln.
- Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Erkelenz wird bei allen Aufträgen und Vergaben ab 2.500 Euro netto eingebunden und bereits im Vorfeld informiert. So ist sichergestellt, dass die örtliche Rechnungsprüfung von den entsprechenden Vorgängen Kenntnis erlangt.

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 Erkelenz** hat im April 2016 eine zentrale Vergabestelle (ZVS) gegründet. Zunächst hat die ZVS ausschließlich öffentliche nationale sowie europaweite Ausschreibungen abgewickelt. Die beschränkten Ausschreibungen haben die Bedarfsstellen zunächst weiterhin in Eigenregie durchgeführt. Seit Januar 2018 wickelt die Stadt alle Vergabemaßnahmen mit einem Volumen von mindestens 25.000 Euro netto ausschließlich über die zentrale Vergabestelle ab. Folgende Tätigkeiten werden im Wesentlichen durch diese Stelle zentral vorgenommen:

- Beratung des Fachamtes und Entscheidung über das Vergabeverfahren
- Zeitplanung und Terminabsprachen in Abstimmung mit dem Fachamt
- Bewerberauswahl in Abstimmung mit dem Fachamt
- Formelle Prüfung des Leistungsverzeichnisses
- Sämtliche Bekanntmachungen vor, während und nach dem Vergabeverfahren
- Veröffentlichungen von EU-Vergaben
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen
- Bieterkommunikation
- Vollständige Durchführung von Submissionen und formelle Angebotsprüfung
- Erstellung des Preisspiegels
- Prüfung der Eignung der Bieter inkl. Einholung von Registerauskünften und weiteren Nachweisen
- Fertigung von Vergabevermerken und Vergabevorschlägen
- Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Durch die Zentralisierung der Vergabemaßnahmen und die dadurch höheren Fallzahlen ist gewährleistet, dass spezielles Fachwissen und Erfahrung im komplexen Themenbereich Vergabe

gebündelt vorhanden sind. Durch standardisierte Vergabeprozesse entsteht ein hohes Maß an Rechtssicherheit im täglichen Handeln.

Die Dienstanweisung der Stadt Erkelenz über die Durchführung von Vergabeverfahren stellt ein umfangreiches Regelwerk dar. Dieses regelt detailliert einzelne Verfahrensabläufe, einzuhaltende Fristen, Art und Umfang der Veröffentlichungspflichten sowie die Beteiligung, beispielsweise der örtlichen Rechnungsprüfung. Durch die Anlage eins zur Dienstanweisung nimmt die Stadt Erkelenz eine übersichtliche Aufgabenabgrenzung zwischen Bedarfsstelle, zentrale Vergabestelle und der Rechnungsprüfung vor. Durch die Anlagen zwei bis sechs zur Vergabedienstanweisung legt sie detailliert, gut nachvollziehbar und transparent weitere Kriterien zum Vergabeverfahren fest:

- Vorgaben zum Umweltschutz und zur Energieeffizienz,
- zu Veröffentlichungsmedien,
- zu konkreten Wertgrenzen bei UVgO-[18] und VOB[19]-Vergaben,
- zu Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten und jeweils deren einzuhaltenden Fristen.

→ Die Dienstanweisung bildet eine sehr gute Grundlage, um Vergabeverfahren rechtssicher, transparent und geschützt vor Korruptionsgefahren abarbeiten zu können.

Aktuell ist bei Vergaben der Stadt Erkelenz die Papierakte das führende Medium. Zwar werden Vergaben auf digitalen Vergabeplattformen veröffentlicht und auch die Erstellung von Preisspiegeln erfolgt durch eine spezielle Software. Jedoch wird in der Stadt aktuell noch kein vollständiges Vergabemanagementsystem genutzt. Ein zentrales Vergabemanagementsystem unterstützt

- die zentrale Vergabestelle bei der elektronischen Vergabe,
- einheitliche und rechtssichere Vergaben (europaweit und national),
- bei der manipulationssicheren Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Bei der Auswahl von Softwareprodukten sollte auf folgende Funktionen geachtet werden:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen
- Bieterdatenbank
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen
- Anbinden an E-Vergabeplattform, z.B. www.evergabe.nrw.de

[18] Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte - Unterschwellenvergabeordnung - UVgO

[19] Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - VOB

- Termin- und Fristenplaner
- Auswertemöglichkeiten
- Verwalten von Nachträgen
- Hinterlegen und Steuern eines Workflows mit konkreten Berechtigungen und Zugriffsmöglichkeiten

→ **Empfehlung**
Für den Vergabebereich sollte die Stadt Erkelenz eine Software einsetzen, die es ermöglicht eine vollständige digitale, manipulationssichere Vergabeakte zu führen.

Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Die VOB/B kennt mehrere Formen der Abnahme. Die förmliche Abnahme nach § 12 VOB/B ist die gängigste Form. Bei einer gemeinsamen Abnahme durch den Auftraggeber und den Auftragnehmer wird der Zustand der Leistung schriftlich in Form eines Abnahmeprotokolls niedergelegt. Etwaige erkennbare Mängel werden festgehalten und Fristen für die Beseitigung vereinbart. Die Vergabedienstanweisung der Stadt Erkelenz schreibt vor, dass Lieferungen und Leistungen zwingend formal abzunehmen sind.

→ Die verbindlichen Regelungen der Stadt Erkelenz zur formalen Abnahme von (Bau-) Leistungen stellen sicher, dass etwaige Mängel frühzeitig erkannt und deren Beseitigung begleitet und überwacht werden kann. Weiterhin ist durch eine formale Abnahme zweifelsfrei festzustellen, ab wann Gewährleistungsfristen beginnen bzw. ablaufen.

Das Vergabewesen ist in seiner Gesamtheit hoch komplex und damit fehleranfällig. Die Mitarbeitenden der zentralen Vergabestelle müssen daher besondere Fachkenntnisse vorhalten und stets aktuell halten. Nicht zuletzt bei Fördermaßnahmen des Landes oder des Bundes läuft eine Kommune Gefahr, erhaltene Zuschüsse ganz oder teilweise zurückzahlen zu müssen, wenn die zugrundeliegenden Vergabeverfahren nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen. Weiterhin sind gerade bei größeren Projekten unterlegene Firmen heute mehr denn je bereit, die zuständige Vergabekammer anzurufen, um konkrete Vergabemaßnahmen prüfen zu lassen. Es ist daher von großer Bedeutung, dass die Mitarbeitenden der zentralen Vergabestelle ihr Fachwissen stets aktuell halten.

Die Vergabedienstanweisung enthält Regelungen wie mit Nachträgen umzugehen ist und welche Verfahrensschritte vor Erteilung von Nachaufträgen einzuhalten sind. Nähere Ausführungen befinden sich im Kapitel „5.6 Nachträge“.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Korruptionsprävention wird in der Stadt Erkelenz sehr ernst genommen. Sie nimmt einen hohen Stellenwert ein und wird durch verbindliche internen Regelungen konsequent gelebt. Diese Vorgehensweise ist gut geeignet, Korruption aktiv zu vermeiden.

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

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *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 Erkelenz** verfügt über eine sehr umfangreiche und detaillierte Anti-Korruptions-Richtlinie aus September 2010. Diese Richtlinie gilt für alle Bediensteten der Stadt Erkelenz, auch wenn sie für Eigenbetriebe oder Regiebetriebe tätig sind.

Neben allgemeinen Hinweisen und Begriffsdefinitionen geht die Anti-Korruptions-Richtlinie auch auf Folgewirkungen von Korruption ein und legt fest, dass die Funktion eines Anti-Korruptions-Beauftragten zu bestellen ist und definiert konkret dessen Aufgabenbereich.

Das Anzeigen von Korruptionsverdachtsfällen stellt für den Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle und Belastung dar. Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen, hat die Stadt Erkelenz konkrete Verhaltensweisen beschrieben und somit verbindlich festgelegt, was in einem Verdachtsfall konkret zu unternehmen ist.

Gemäß § 19 Absatz 2 KorruptionsbG sind korruptionsgefährdete Bereich innerhalb einer Verwaltung festzulegen. Ziffer 4 b) der Anti-Korruptions-Richtlinie der Stadt Erkelenz sieht vor, dass die Amtsleitungen besonders korruptionsgefährdete Bereiche in ihrem jeweiligen Aufgabengebiet zu ermitteln haben. Weiterhin sind die Amtsleitungen gehalten, das Thema Korruption mit ihren Mitarbeitenden regelmäßig zu thematisieren Allerdings hat die Stadt bisher keine konkrete Handlungsanweisung erlassen, die Art und Häufigkeit sowie die Dokumentation der entsprechenden Gespräche vorgibt.

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

Feststellung
Bisher hat die Stadt Erkelenz noch keine umfassende Schwachstellenanalyse zur Korruption in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt.

Empfehlung
Die Stadt Erkelenz sollte im Hinblick auf Korruptionsgefahren eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen und diese regelmäßig wiederholen. Weiterhin sollte sie Regelungen erlassen, wann und wie die Beschäftigten zum Thema Korruption zu sensibilisieren sind.

Die Schwachstellenanalyse sollte insbesondere auf folgende Fragestellungen eingehen:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job-Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Stadt Erkelenz hat verbindlich festgelegt, dass in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen das Mehraugenprinzip gilt und das Vieraugenprinzip insoweit den Mindeststandard bildet. Sofern eine Jobrotation in den sensiblen Bereichen nicht möglich ist, soll die Dienst- und Fachaufsicht, insbesondere auch durch kleinteiligere Stichprobenkontrollen, intensiviert werden. Eine Kommune sollte das Thema „Korruption“ bei den Mitarbeitenden stets als präsentes Thema aktuell halten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch die Mitarbeiter-Fluktuation ständig neue Kräfte in den Dienst der Stadtverwaltung eintreten.

Empfehlung
Die Stadt Erkelenz sollte ihre Mitarbeitenden regelmäßig, etwa jährlich, im Hinblick auf Korruptionsgefahren schulen und sensibilisieren.

Die Anti-Korruptionsrichtlinie enthält Regelungen zur Annahme von unentgeltlicher Bewirtung. Jedoch fehlen konkrete Regelungen für die Annahme oder Ablehnung von Vergünstigungen, Belohnungen und Geschenken, beispielsweise Bargeld, Gutscheine, Eintrittskarten etc. Grundsätzlich dürfen nach den beamten- und tarifrechtlichen Vorgaben Bedienstete der öffentlichen Verwaltung keine Vergünstigungen annehmen. Die Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen. Folgende Inhalte sollte die Stadt Erkelenz grundsätzlich regeln:

- Die Annahme von Bargeld sollte grundsätzlich und ausnahmslos verboten sein.

- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, bis zu der die Annahme generell als genehmigt gilt (z.B. geringwertige Werbeartikel wie Kugelschreiber, einfache Kalender) sollten definiert sein.
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, die nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn angenommen werden dürfen sollten definiert sein.
- Ebenso Wertgrenzen, bei der die Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte konkrete Regelungen zur Annahme von Geschenken, Vergünstigungen und Belohnungen erlassen.

Die Stadt Erkelenz hat die Verpflichtung zur Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG vor Auftragserteilung nochmals verdeutlichend aufgegriffen. Weiterhin legt sie fest, dass bei Vergaben ab 30.000 Euro netto vor Auftragserteilung ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister vom potentiellen Auftragnehmer anzufordern ist.

Keine Aussage trifft die Anti-Korruptions-Richtlinie hingegen zu den Veröffentlichungspflichten aus §§ 16 und 17 KorruptionsbG[21]. Die Stadt Erkelenz erklärt hierzu, dass die Angaben nach § 16 KorruptionsbG als Anhang zum Jahresabschluss gemäß § 95 Absatz 3 GO NRW [22] und gemäß § 2 Absatz 2 der Ehrenordnung des Rates im Amtsblatt der Stadt Erkelenz veröffentlicht werden. Jedoch gehen die Regelungen aus § 16 KorruptionsbG über die Regelungen aus § 95 Absatz 3 GO NRW deutlich hinaus. So sind auch Angaben von Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern und sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern zu veröffentlichen. Ebenso verlangt das KorruptionsbG, dass auch Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien veröffentlicht werden.

→ **Feststellung**
Die Stadt Erkelenz kommt aktuell ihrer Verpflichtung im Sinne von § 16 KorruptionsbG nicht vollumfänglich nach.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte ihre Veröffentlichungspraxis überarbeiten und den gesetzlichen Vorgaben anpassen.

Der Rat der Stadt Erkelenz wird jährlich durch die Verwaltung mittels Ratsvorlage gemäß § 17 KorruptionsbG über Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten informiert. Die Aufstellung

[21] § 16 KorruptionsbG: Veröffentlichungspflicht von Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinden, Mitglieder in den Bezirksvertretungen bzw. von Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern sowie von sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern zu ausgeübten Beruf und Beraterverträgen, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und Mitgliedschaft in weiteren Organen und Funktionen in Vereinen und vergleichbaren Gremien.

§ 17 KorruptionsbG NRW: Anzeige von Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten

[22] Veröffentlichungspflicht als Anlage zum Jahresabschluss gemäß Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – GO NRW

umfasst die Funktion der Nebentätigkeit, den Namen der Gesellschaft oder des Vereins o.ä., bei dem die Nebentätigkeit ausgeführt wird sowie die Höhe der Vergütung.

Die Anti-Korruptions-Richtlinie der Stadt Erkelenz enthält Vorgaben zum Sponsoring. Darauf geht die gpaNRW im Folgekapitel „5.4 Sponsoring“ ein.

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**
Sponsoring nimmt in der Stadt Erkelenz nur eine untergeordnete Rolle ein. Regelungen zum Sponsoring sind in der Antikorruptionsrichtlinie enthalten. Diese bedürfen jedoch der Ergänzung bzw. Überarbeitung.

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.

Ziel einer Kommune sollte es sein, dass das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ detailliert geregelt ist. Hierzu gehören verbindliche Leitlinien, die folgenden Punkte festlegen:

- Wer entscheidet grundsätzlich über die Annahme / Ablehnung von Sponsor-Angeboten?
- Wer darf Sponsor werden?
- Was darf gesponsert werden?
- Wie hoch darf eine Sponsorenleistung sein?
- Welche Gegenleistungen darf und möchte die Kommune erbringen?
- Wer trägt entstehende Kosten und (Haftungs-)Risiken, die (ggf. später) durch Sponsoring entstehen können?
- Steuerliche und haushaltsrechtliche Bewertung von Sponsoring
- Grundsätzliche Fixierung in Form von Verträgen
- Veröffentlichung von Sponsoring-Fällen in Form einer Berichtspflicht

Darüber hinaus ist es für eine Kommune von Bedeutung, dass der Bereich Sponsoring transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gestaltet wird.

Die **Stadt Erkelenz** gibt an, dass das Thema Sponsoring nur eine untergeordnete Rolle einnimmt. Sponsoring findet beispielsweise im Zusammenhang mit kulturellen Veranstaltungen oder im Zuge von Patenschaften für Kreisverkehre statt. Auch die örtlichen Kreditinstitute unterstützen manche Aktionen, beispielsweise Stadtfeste und Klimaschutzprojekte in den Kindergärten.

Unter Ziffer 10 der Anti-Korruptions-Richtlinie hat die Stadt Erkelenz Regelungen zum Themenfeld Sponsoring aufgenommen. Demnach entscheidet der jeweils zuständige Dezernent über die Annahme von Sponsoringleistungen. Grundsätzlich soll ein schriftlicher Vertrag zum Sponsoring geschlossen werden, welcher insbesondere auch die Finanzierung der Folgekosten zum Inhalt hat. Allerdings ermöglicht die Regelung auch, dass ein Sponsor in der Öffentlichkeit anonym bleiben kann, sofern er dies wünscht.

Dies widerspricht jedoch dem Transparenzgedanken. Um jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden, sind die Kommunen verpflichtet mit Sponsoringleistungen neutral, unabhängig und transparent umzugehen. Daher sollte eine Stadt regelmäßig einen Sponsoringbericht veröffentlichen, der folgende Angaben umfasst:

- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung
- Daten der Sponsoringpartner
- Haushaltsrechtliche Verbuchung der Sponsoringleistung

Transparentes Verwaltungshandeln wird dadurch erreicht, dass eine Kommune eine umfängliche Dienstanweisung erstellt, die eine sich am Wert der Sponsoringleistung orientierende Zuständigkeitsregelung beinhaltet sowie den Abschluss von schriftlichen Sponsoringverträge verbindlich festlegt.

Sponsoringverträge sollten stets zeitlich befristet sein, die Leistung des Sponsors (z.B. Höhe des Geldbetrages) und die Gegenleistung der Kommune (z.B. die Zurverfügungstellung von Werbeflächen) genau bezeichnen. Weiterhin sollten etwaige Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken dem Sponsorgeber auferlegt werden.

Aufgrund der haushaltsrechtlichen und auch steuerrechtlichen Bedeutung von Sponsoringleistungen sollte stets die Finanzabteilung einer Kommune in das Sponsoringverfahren eingebunden sein.

→ **Feststellung**
Bislang wird die Kämmerei der Stadt Erkelenz in das Themenfeld Sponsoring nicht eingebunden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte grundsätzliche und verbindliche Strukturen und Vorgaben zum Sponsoring im Form einer Dienstanweisung schaffen, die insbesondere unter Berücksichtigung der Transparenz das Themenfeld abschließend regelt.

- **Empfehlung**
  Sämtliche Sponsorenleistungen sollten im Hinblick auf etwaige steuerrechtliche sowie haushaltsrechtliche Fragen zuvor mit der Kämmerei abgestimmt werden.

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 Erkelenz verfügt über kein formelles Bauinvestitionscontrolling, welches bereits ab dem Zeitpunkt der Planung einer Maßnahme einsetzt.

- **Feststellung**
  Die Bedarfsfeststellung ist bei einigen Baumaßnahmen mangelhaft, da Nachträge erforderlich wurden, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind und somit deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen haben.

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.

Die **Stadt Erkelenz** hat eine jährliche Investitionstätigkeit von vielen Millionen Euro. In den Jahren 2018 und 2019 betrug das Investitionsvolumen der Stadt Erkelenz kumuliert rund 28 Mio. Euro. Davon waren allein rund 21 Mio. Euro (rund 75 Prozent) für Baumaßnahmen geplant. In den Jahren 2021 bis 2023 plant die Stadt Erkelenz investive Ausgaben in Höhe von rund 43,5 Mio. Euro, wobei rund 33 Mio. Euro (rund 75 Prozent) für Baumaßnahmen vorgesehen sind. Aus Sicht der gpaNRW ist es daher von großer Bedeutung, auf die wirtschaftliche Durchführung von Baumaßnahmen ein besonderes Augenmerk zu legen.

Das BIC ist ein Steuerungsinstrument für eine Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und

damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Kommunen sollten hierzu Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen[23]

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
Phase VI	Ausführung
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits bei der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW[24] verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind. Weiterhin ist ein Bauzeitenplan beizufügen.

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden kann.

[23] Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

[24] Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO NRW)

Besonders unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich oftmals in vermeidbaren Mehrkosten.

Als Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Überschreitungen von durchgeführten Kostenschätzungen.

In der Kommune sollte eine qualifizierte Stelle die zuvor dargestellten Projektphasen organisieren und qualitativ überwachen. Hierzu gehören folgende Punkte:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen sowie
- Informationsbündelung.

Die Stadt Erkelenz steuert ihre Baumaßnahmen überwiegend über das Bauaufsichts- und Hochbauamt bzw. das Tiefbauamt selbst. Bei größeren Bauvorhaben werden externe Ingenieurbüros für die Abwicklung von Baumaßnahmen beauftragt. Die Gesamtverantwortung bleibt jedoch beim zuständigen Fachamt.

Die Stadt Erkelenz verfügt allerdings über kein formelles Bauinvestitionscontrolling, welches aufgrund von verbindlichen Regelungen fest in der Verwaltung implementiert und ab der „Stunde null“ eines Bauprojektes zuständig bzw. involviert ist. Die von der gpaNRW betrachteten Baumaßnahmen, die in den Jahren 2018 ff. schlussgerechnet wurden, weisen deutliche Überschreitungen der ursprünglichen Auftragssumme auf. Weiterhin waren zahlreiche und im Verhältnis zum Gesamtauftrag hohe Nachträge erforderlich. Nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ dieses Berichts.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben durch eine Dienstanweisung regeln.

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 Erkelenz** vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- **Feststellung**
  Bei denen von der gpaNRW betrachteten Baumaßnahmen der Stadt Erkelenz, die in den Jahren 2018 und 2019 schlussgerechnet wurden, kommt es häufig zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechnete Leistung einen spürbaren Einfluss.

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 Erkelenz** hat für den Zeitraum 01. Januar 2018 bis 31. Dezember 2019 insgesamt 35 schlussgerechnete Maßnahmen[25] gemeldet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2019

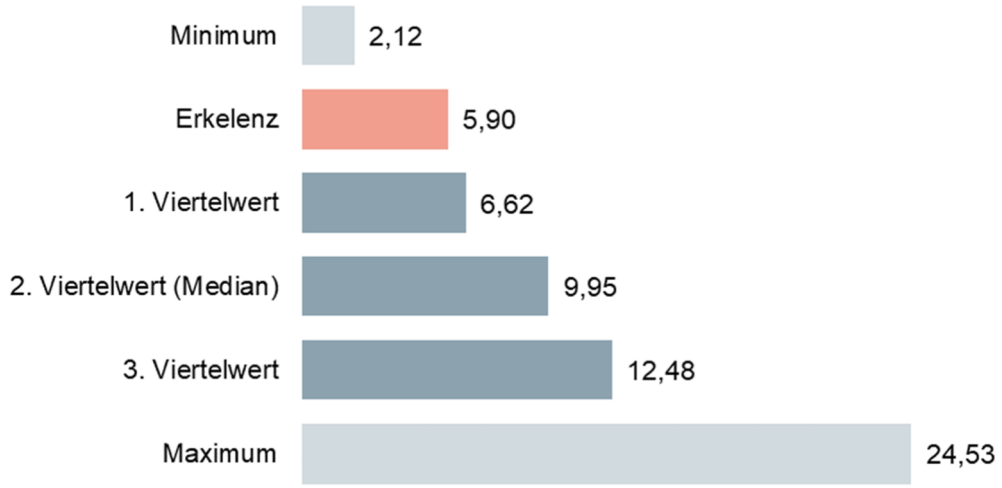
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.052.779	
Abrechnungssummen	8.288.743	
Summe der Unterschreitungen	116.542	1,45
Summe der Überschreitungen	352.506	4,38

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Erkelenz 26 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 359.083 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

[25] ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungen; für die Meldung entscheidend war der Zeitpunkt der Schlussabrechnung

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Erkelenz damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der Abweichungen vom Auftragswert leicht unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass etwas mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Abweichungen aufweisen. Dies ist grundsätzlich ein erfreulicher Wert, dennoch sollte die Stadt Erkelenz ein besonderes Augenmerk auf ihre Bauvorhaben legen.

Sie arbeitet bei einigen Baumaßnahmen mit vergleichsweise vielen Nachträgen (siehe Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“), was ein Indiz für eine mangelbehaftete Bauvorbereitung sein kann.

Insbesondere bei komplexen Maßnahmen, etwa bei der Beschaffung von großen Feuerwehrfahrzeugen oder bei aufwendigen Baumaßnahmen, können Nachträge nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann eine Stadt Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der erforderlichen Nachträge nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Vorbereitung von Beschaffungs- oder Baumaßnahmen. Die Stadt sollte die gewünschte Leistung in einem Leistungsverzeichnis detailliert und erschöpfend beschreiben, da dieses im Verlauf der Maßnahmen zum wesentlichen Vertragsbestandteil wird. Je exakter das Leistungsverzeichnis ausgearbeitet

wird, desto geringer fallen im weiteren Verlauf die Abweichungen vom Auftragswert aus. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen.

Die oben dargestellten Abweichungen vom Auftragswert sind ein Indiz dafür, dass die Stadt Erkelenz ein verstärktes Augenmerk auf die Bedarfsermittlung und damit einhergehend auf die Erstellung von Leistungsverzeichnissen legen sollte. Positiv anzumerken ist, dass die Stadt Erkelenz Leistungsverzeichnisse vor Einleitung des formalen Ausschreibungsverfahrens sowohl durch die örtliche Rechnungsprüfung als auch durch die ZVS im Hinblick auf die Produktneutralität prüfen lässt. Diese Vorgehensweise bewährt sich, da das Leistungsverzeichnis zu einem wesentlichen Vertragsbestandteil wird und somit Grundlage für eine gesamte Maßnahme ist. Allerdings hat die Stadt Erkelenz dieses Vorgehen bislang weder in der Vergabedienstanweisung noch in der Rechnungsprüfungsordnung festgelegt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Erkelenz sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen eingeplant werden.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**
Die bestehenden Regelungen zum Nachtragswesen sind gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln. Allerdings verfügt die Stadt Erkelenz über kein systematisches Nachtragsmanagement. Sie wertet Nachträge nicht nach Ursache und Höhe aus.

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 Erkelenz** sind unter Ziff. 9 ff. der Vergabedienstanweisung Regelungen zum Nachtragswesen vorhanden. Nachträge unter 15 Prozent der Auftragssumme gelten als geringfügig, müssen jedoch in Form eines Aktenvermerkes dokumentiert und begründet werden. Nachträge oberhalb von 15 Prozent der ursprünglichen Auftragssumme müssen eingehend schriftlich begründet werden. Für die Beauftragung der Nachträge gelten die Wertgrenzen für das übliche Vergabeverfahren, wobei zur Bemessung dieser Grenzen die Summe aller Nachträge zu berücksichtigen ist.

Nachträge über 2.500 Euro netto sind der Rechnungsprüfung vor Beauftragung vorzulegen, wenn der Nachtrag mindestens zehn Prozent des Ursprungsauftrages entspricht.

Aus Sicht der gpaNRW sind die Regelungen ausreichend, um Transparenz sicherzustellen und Korruptionsprävention aktiv zu betreiben. Dennoch sollte eine systematische Auswertung von Nachträgen erfolgen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte Regelungen zur systematischen Auswertung von Nachträgen und deren Gründe einführen und in der Dienstanweisung aufnehmen.

So können gleichartige Gründe für Nachträge erkannt und im Sinne einer Steuerung bei künftigen Projekten berücksichtigt werden. Ziel sollte dabei sein, Nachträge möglichst zu verhindern.

Weiterhin sollte die Geringfügigkeitsregelung von Nachträgen – aktuell 15 Prozent der Auftragssumme – überdacht werden. Vergaberechtlich ist diese Regelung nicht zu beanstanden. Jedoch können insbesondere bei Baumaßnahmen einzelne Gewerke mehrere Hunderttausend Euro hoch sein. Ein Nachtrag von 14 Prozent, beispielsweise bei einem Rohbau mit einem Auftragswert von 950.000 Euro netto, ist mit einem Betrag von 133.000 Euro netto aus Sicht der gpaNRW nicht mehr als geringfügig einzustufen. In diesem Sinne ist es bedeutsam, dass zumindest die örtliche Rechnungsprüfung ab einer deutlich geringeren Schwelle, etwa 5.000 € netto, Nachträgen vor Auftragserteilung zustimmen muss.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Erkelenz sollte die Geringfügigkeitsregelung im Hinblick auf Nachträge konkretisieren und auch eine Summe festlegen, ab der Nachträge nicht mehr als geringfügig gelten.

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 - Vergabe

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
			E0.1	Für den Vergabebereich sollte die Stadt Erkelenz eine Software einsetzen, die es ermöglicht eine vollständige digitale, manipulationssichere Vergabeakte zu führen.	161
F1	Bisher hat die Stadt Erkelenz noch keine umfassende Schwachstellenanalyse zur Korruption in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt.	163	E1.1	Die Stadt Erkelenz sollte im Hinblick auf Korruptionsgefahren eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen und diese regelmäßig wiederholen. Weiterhin sollte sie Regelungen erlassen, wann und wie die Beschäftigten zum Thema Korruption zu sensibilisieren sind.	163
			E1.2	Die Stadt Erkelenz sollte ihre Mitarbeitenden regelmäßig, etwa jährlich, im Hinblick auf Korruptionsgefahren schulen und sensibilisieren.	163
			E1.3	Die Stadt Erkelenz sollte konkrete Regelungen zur Annahme von Geschenken, Vergünstigungen und Belohnungen erlassen.	164
F2	Die Stadt Erkelenz kommt aktuell ihrer Verpflichtung im Sinne von § 16 KorruptionsbG nicht vollumfänglich nach.	164	E2	Die Stadt Erkelenz sollte ihre Veröffentlichungspraxis überarbeiten und den gesetzlichen Vorgaben anpassen.	164
Sponsoring					
F3	Sponsoring nimmt in der Stadt Erkelenz nur eine untergeordnete Rolle ein. Regelungen zum Sponsoring sind in der Vergabedienstanweisung Antikorruptionsrichtlinie enthalten. Diese bedürfen jedoch der Ergänzung bzw. Überarbeitung.	165			
F4	Bislang wird die Kämmerei der Stadt Erkelenz in das Themenfeld Sponsoring nicht eingebunden.	166	E4.1	Die Stadt Erkelenz sollte grundsätzliche und verbindliche Strukturen und Vorgaben zum Sponsoring im Form einer Dienstanweisung schaffen, die	167

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				insbesondere unter Berücksichtigung der Transparenz das Themenfeld abschließend regelt.	
			E4.2	Sämtliche Sponsorenleistungen sollten im Hinblick auf etwaige steuerrechtliche sowie haushaltsrechtliche Fragen zuvor mit der Kämmerei abgestimmt werden.	167
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Erkelenz verfügt über kein formelles Bauinvestitionscontrolling, welches bereits ab dem Zeitpunkt der Planung einer Maßnahme einsetzt.	167			
F6	Die Bedarfsfeststellung ist bei einigen Baumaßnahmen mangelhaft, da Nachträge erforderlich wurden, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich sind und somit deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen haben.	167	E6	Die Stadt Erkelenz sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben durch eine Dienstanweisung regeln.	169
Nachtragswesen					
F7	Bei denen von der gpaNRW betrachteten Baumaßnahmen der Stadt Erkelenz, die in den Jahren 2018 und 2019 schlussgerechnet wurden, kommt es häufig zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechnete Leistung einen spürbaren Einfluss.	170	E7	Die Stadt Erkelenz sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen eingeplant werden.	172
F8	Die bestehenden Regelungen zum Nachtragswesen sind gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln. Allerdings verfügt die Stadt Erkelenz über kein systematisches Nachtragsmanagement. Sie wertet Nachträge nicht nach Ursache und Höhe aus.	172	E8.1	Die Stadt Erkelenz sollte Regelungen zur systematischen Auswertung von Nachträgen und deren Gründe einführen und in der Dienstanweisung aufnehmen.	173
			E8.2	Die Stadt Erkelenz sollte die Geringfügigkeitsregelung im Hinblick auf Nachträge konkretisieren und auch eine Summe festlegen, ab der Nachträge nicht mehr als geringfügig gelten.	173
Maßnahmenbetrachtung					
F9	Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Mängel in der Dokumentation auf. Die zur Betrachtung vorgelegten Vergabeakten sind nicht durchgängig nachzuvollziehen und lückenhaft. Weiterhin hat die gpaNRW bei drei beschränkten Ausschreibungen wurden mehrere Verstöße	**Fehler! Textmarke**			

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
	gegen gesetzliche und interne Regelungen, etwa rund um die Veröffentlichungspflichten zur Binnenmarktrelevanz, zur Ex-Post-Veröffentlichung und zur Gewichtung von Wertungskriterien, festgestellt.	**nicht definiert.**			
F10	Bei der Nachtragsabwicklung hat die Stadt Erkelenz gegen Ziffer 7 der Vergabedienstanweisung (Vertragsänderungen, Nachträge) verstoßen.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**	E10	Die Vergabeakte sollte stets lückenlos und nachvollziehbar geführt werden. Weiterhin sollten die Vorgaben aus der Vergabedienstanweisung auch im Hinblick auf die Abwicklung von Nachträgen eingehalten werden.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
F11	Die verpflichtende Ex-Post-Veröffentlichung hat die Stadt Erkelenz nicht durchgeführt.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**			
F12	Die Stadt Erkelenz hat entgegen ihrer internen Vergabebestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen keine Angebotsauswertung unter Berücksichtigung der benannten Wertungskriterien vorgenommen. Sie hat lediglich den Preis als einziges Wertungskriterium berücksichtigt.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**	E12	Sofern Wertungskriterien festgelegt wurden, sollten diese gemäß der vorgesehenen Gewichtung bewertet werden.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
F13	Ursache für Mehrkosten von rund 18.591 Euro brutto sind in der Vergabeakte nicht dokumentiert und können somit nicht nachvollzogen werden.	**Fehler! Textmarke nicht**	E13	Sofern die Stadt Erkelenz mehr als ein Wertungskriterium festlegt, ist auch die Gewichtung des einzelnen Kriteriums zu beziffern.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
		definiert.			
F14	Die bei der Ausschreibung angegebenen Wertungskriterien blieben ohne Berücksichtigung, da lediglich der Preis als einziges Wertungskriterium gewertet wurde.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**			
F15	Die zwingend vorgesehene Einholung von einer Negativauskunft aus dem Vergaberegister des Landes sowie die Einholung eines Gewerbezentralregisterauszuges ist unterblieben.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**	E15	Die Stadt Erkelenz sollte auch die formellen Schritte im Vergabeverfahren verlässlich einhalten.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**

6. gpa-Kennzahlenset

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

6.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Erkelenz

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-70	84	-275	-20	24	80	260	18	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	49,9	50,1	8,0	16,0	31,8	45,7	63,2	18	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	79,0	80,3	32,2	44,4	57,3	70,8	86,9	18	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	1.802	1.238	387	1.859	2.949	4.263	6.739	61	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätig-keit je EW in Euro	80	206	33	133	183	210	290	18	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	7,87	9,35	4,23	7,39	8,54	9,47	11,27	43	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	5,56	5,74	4,17	5,22	5,64	6,41	8,21	43	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Aus-stattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	5.273	2.565	3.869	4.619	5.151	7.136	84	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	3.845	3.966	2.810	3.421	3.660	4.038	4.758	28	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.940	1.830	979	1.650	1.774	1.981	2.312	30	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	187	205	43	121	179	229	368	30	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	328	395	79	150	196	324	723	29	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	168	172	172	243	288	351	498	30	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	108	118	5	109	140	179	271	30	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	312	381	70	168	249	315	723	30	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	221	291	56	129	245	291	528	30	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	145	0	40	52	182	526	29	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	572	429	74	211	392	512	1.255	30	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2..411	2.863	1.209	1.979	2.422	2.707	3.929	62	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	177	213	97	128	150	180	333	60	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen	302	319	234	318	348	378	620	69	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
je Klasse in qm										
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	296	380	204	382	457	649	1.606	33	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	200	252	0	308	354	442	1.770	47	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	190	245	190	268	317	367	491	64	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,04	18,70	7,55	10,36	12,62	16,55	29,10	68	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	16,79	110,36	4,15	17,29	23,75	32,01	110,36	46	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	9,65	17,61	7,55	9,58	10,93	12,10	17,61	61	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	5,00	1,18	0,00	0,00	7,58	43,81	100	69	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,01	6,99	0,00	6,73	7,75	9,27	24,99	67	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	100	115,3	61,44	89,89	102	116	163	68	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	15,20	14,3	9,98	13,11	14,59	18,02	27,14	69	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	163	183	98,98	115	134	156	342	69	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung	312	315	42,65	143	189	284	578	70	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
je Schüler in Euro										
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	547	555	305	484	545	630	800	70	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	./.	584	334	470	542	631	1.019	68	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	439	146	306	388	505	964	73	2019	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	496	481	331	551	689	819	1.155	51	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	16.924	16.149	16.039	20.722	22.707	25.646	32.501	53	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	56,00	59,49	34,75	48,73	55,77	60,78	72,85	53	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zu Erziehung gesamt in Prozent	57,00	53,39	23,21	40,84	48,44	53,25	66,16	53	2018	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	27,00	37,57	13,51	23,70	32,27	38,36	63,22	53	2018	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	1.612.	1.850	1.490	2.314	2.545	2.837	3.996	72	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	16	3	12	14	16	20	3	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	2.708	2.101	3.139	3.438	3.775	4.731	2.101	2018	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	62	62	55	76	85	98	208	69	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	515	527	235	338	382	426	562	69	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	5,94	6,65	1,67	3,20	4,32	6,29	9,14	55	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	4,09	4,53	0,56	1,27	2,07	2,95	5,04	55	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	141	50	89	119	142	263	60	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	1,69	0,00	1,82	4,00	6,57	20	61	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	118	53	73	108	128	196	35	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	60	31	56	69	117	148	36	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	4,30	4,17	1,99	2,67	3,16	3,96	4,76	36	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro*****	572	568	184	337	400	452	690	34	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro*****	289	410	91	166	233	300	467	33	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro*****	67	98,48	22,61	49,88	75,92	93,30	173	51	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	1.235	674	316	533	703	883	1056	36	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	287	162	122	176	204	251	426	59	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	17,42	14,84	0,26	2,64	5,18	8,30	21,02	27	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	1,09	0,44	0,93	1,41	2,13	7,14	25	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	31,61	27,80	1,36	8,96	13,77	14,86	33,52	26	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Erkelenz 2014	Erkelenz aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k. A.	2,58	0,85	3,35	4,38	6,36	7,89	25	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	6,45	9,91	2,44	4,83	12,42	18,59	29,55	24	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.	2,01	0,34	0,82	1,55	2,19	6,24	20	2019	./.

*EW = Einwohner
**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.
***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".
****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.
*****Die Kennzahlen der letzten Prüfrunde sind nach der neuen Berechnungsmethodik mit Berücksichtigung der Personalaufwendungen Verwaltung neu berechnet.

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

Stadt Erkelenz
- Hauptamt -
Az. 10 30 01
---

10. November 2021

Stellungnahme des Bürgermeisters gemäß § 105 Abs. 6 Gemeindeordnung NRW zum Prüfbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) zur überörtlichen Prüfung der Stadt Erkelenz im Zeitraum von Juli 2020 bis Februar 2021

I. Teilbereich: Finanzen

Insgesamt bewertet die GPA die Haushaltssituation der Stadt Erkelenz in dieser Prüfungsrunde wieder als gut. Es wird lediglich ein geringer Handlungsbedarf gesehen. Vor diesem Hintergrund sind die getroffenen Feststellungen zu lesen.

1.1 Feststellung: Fehlendes Controlling mit Berichtswesen

Ein Controlling und Berichtswesen gibt es in Erkelenz nicht. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt liegen nur begrenzt Informationen zur unterjährigen strategischen Steuerung der Kommune vor.

1.2 Empfehlung:

Die Stadt sollte weiterhin das Ziel verfolgen ein ganzheitliches Controlling und Berichtswesen mit Prognosen zur Haushaltsentwicklung zu etablieren. So können Entscheidungsträger Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen. Zudem würde ein solches Vorgehen einen personenunabhängigen Wissenstand fördern.

1.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Jahresabschlüsse der einzelnen Jahre jeweils termingerecht vom Rat verabschiedet werden konnten. Dabei haben sich die Haushaltsausführungen der jeweiligen Jahre immer innerhalb der vorgegebenen Rahmen der jeweils beschlossenen Haushaltssatzungen bewegt. Von Fehlentwicklungen kann also bisher keine Rede sein. Darüber hinaus wurde die Einhaltung der vorgegebenen Ansätze auch unterjährig vom Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften (Amt 20) kontinuierlich überwacht. Eine damit einhergehende Berichterstattung an den Rat würde daher, neben der Bindung von Personalkapazitäten, nur zu Zahlenfriedhöfen, ohne zusätzlichen Nährwert für den Rat, führen.
Daneben macht ein Controlling nur Sinn, wenn es auch maschinell unterstützt wird, da ansonsten der Personalaufwand zur Überwachung der jeweiligen Konten in keinem Verhältnis zum Nutzen steht. Bei dem von der Finanzsoftware „Infoma“ eingesetzten Controllingtool (IKVS) ist es leider so, dass dort das Investitionscontrolling maschinell noch nicht funktioniert. Der manuelle Überwachungsaufwand mit entsprechendem Berichtswesen würde jedoch aufgrund der damit verbundenen Bindung von Personalkapazitäten, bei gleichzeitiger Bescheinigung einer guten Haushaltssituation,

keinen Sinn machen. Vor diesen Hintergründen ist es erst sinnvoll ein Controlling mit Berichtswesen gesamtstädtisch aufzubauen, wenn dies von einer Software entsprechend maschinell unterstützt wird. Nur so können die dafür erforderlichen Personalressourcen in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden.

2.1 Feststellung: Abhängigkeit von kaum beeinflussbaren Haushaltspositionen
Die Stadt Erkelenz hat nachhaltige Haushaltskonsolidierung betrieben. Der künftige Haushaltsausgleich kann allerdings nur aufgrund der positiven Entwicklung kaum beeinflussbarer Positionen dargestellt werden.

2.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Verschlechtert sich die angenommene positive Entwicklung der Ertragslage, müssen Ertragseinbußen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die Haushaltskonsolidierung sollte nicht nur auf schwankungsanfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein.

2.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Wie die GPA feststellt, sind die Haushaltspläne stets kaufmännisch vorsichtig geplant. Die Folge davon ist, dass sich die Jahresergebnisse stets besser entwickeln als die Planwerte. Auch stellt die GPA richtigerweise fest, dass Rat und Verwaltung insbesondere in den Jahren 2010 bis 2014 Konsolidierungspotenziale ausgelotet und Konsolidierungsvorschläge unterbreitet haben. Übersehen hat die GPA dabei aber, dass die erarbeiteten Konsolidierungsvorschläge zum Teil mit verschiedenen Finanzszenarien verknüpft sind. D.h., erst wenn gewisse Finanzszenarien eintreten, sollen bereits erarbeitete Konsolidierungsvorschläge umgesetzt werden. So sind z.B. verschiedene Konsolidierungsvorschläge an den Verbrauch der Ausgleichsrücklage geknüpft. Der Gesetzgeber hat bei der Einführung von NKF bewusst eine Ausgleichsrücklage „als Puffer“ initialisiert, um gerade Schwankungen in der Haushaltsplanaufstellung als auch in der Haushaltsausführung auffangen zu können. Diese Pufferfunktion hat die Stadt Erkelenz in den letzten 14 Jahren nicht nur konsequent angewandt, sondern in den letzten Jahren konnte die Ausgleichsrücklage sogar noch um gut 93 bzw. 113 % gegenüber dem Ursprungswert aufgestockt werden. Welche Kommune kann dies schon in NRW von sich behaupten? Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis auf „die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben“ nicht nachvollziehbar. Und die zitierte alleinige Abhängigkeit von kaum beeinflussbaren Haushaltspositionen kann ebenfalls nicht geteilt werden. Abzulesen ist dies auch daran, dass selbst in den Hochphasen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2010 bis 2012 als auch in der aktuellen Pandemiephase die Stadt Erkelenz stets finanziell gut die Herausforderungen meistern konnte bzw. bisher gemeistert hat. Als Indiz dafür, kann dabei auch der Bestand der Ausgleichsrücklage herangezogen werden.

3.1 Feststellung: Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen in Folgejahr
Die Stadt Erkelenz hat eine Grundsatzregelung für die Übertragung von Ermächtigungen getroffen. Die Stadt beabsichtigt diese Regelung zu konkretisieren und festzuschreiben.

3.2 Empfehlung:
Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkretisieren. Die Regelungen sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

3.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Der zu diesem Punkt im September 2013 gefasste Ratsbeschluss sieht so aus, dass Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich nur im investiven Bereich möglich sind. Ganz bewusst wurde dabei vom Grundsatz her nur eine Übertragungsmöglichkeit im investiven Bereich geschaffen, aber gleichzeitig eine Möglichkeit geschaffen, um pragmatisch auf nicht vorhersehbare Geschäftsvorfälle reagieren zu können. Dass seit 2013 auch nur ein Ausnahmefall aufgetreten ist, unterstreicht die Richtigkeit der bestehenden Regelung. Gleichzeitig sollten mit der aktuellen Regelung die einzelnen Ämter in der Verwaltung, insbesondere im konsumtiven Bereich, zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Handeln angehalten werden. Durch das Adjektiv „grundsätzlich" wurde aber daneben eine Möglichkeit geschaffen, im konsumtiven Bereich eine Übertragungsmöglichkeit von Ermächtigungen zu ermöglichen, soweit eine sachliche Notwendigkeit dafür gegeben ist.
Aus diesen Gründen hält die Verwaltung die bestehende Regelung für gut und völlig ausreichend. Eine Änderung dieser Regelung wird nicht angestrebt.

II. Teilbereich: Beteiligungen

Insgesamt bewertet die GPA den Bereich des Beteiligungsmanagements der Stadt Erkelenz in dieser Prüfungsrunde wieder als gut. Es wird lediglich ein geringer Handlungsbedarf gesehen. Vor diesem Hintergrund sind die getroffenen Feststellungen zu lesen.

1.1 Feststellung: Vorhaltung von grundlegenden Unternehmensdaten in digitaler Form
Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Erkelenz ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

1.2 Empfehlung:
Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen zu und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Erkelenz sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Der Vollständigkeit halber sollte der Gesellschaftsvertrag der Kultur GmbH der Stadt Erkelenz auch im Amt für Kommunalwirtschaft und Liegenschaften vorliegen.

1.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Der Empfehlung der GPA folgend, wird beim Amt 20 ein solch digitales Verzeichnis für alle Beteiligungen, die im Rahmen des jährlichen Beteiligungsberichtes aufzuführen sind, derzeit angelegt.

2.1 Feststellung: In der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) vorgegebene Zwischenberichte beim Städtischen Abwasserbetrieb werden nicht erstellt
Das Berichtswesen entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Erkelenz ergeben.

2.2 Empfehlung:
Der Städtische Abwasserbetrieb der Stadt Erkelenz erstellt keine nach § 20 Eigenbetriebsverordnung NRW geforderten vierteljährlichen Zwischenberichte. Zukünftig ist diese Vorgabe umzusetzen.

2.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
§ 20 EigVO sieht vor, dass jeweils einen Monat nach Quartalsende über die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge sowie über die Ausführung des Vermögensplanes der Betriebsausschuss schriftlich zu unterrichten ist. Bisher ist es so, dass sowohl im Ergebnisplan als auch im Vermögensplan des Abwasserbetriebes die Bewirtschaftung der Ansätze des jeweiligen Wirtschaftsplanes stets im Rahmen der Planansätze geblieben sind. Sachverhalte, den zuständigen Ausschuss über besorgniserregende Entwicklungen unterjährig zu informieren, gab es demnach bisher nicht. Folgerichtig würde neben der Bindung von zusätzlichen Personalkapazitäten und der Schaffung von zusätzlichen Zahlenfriedhöfen kein erkennbarer Nutzen mit der Anwendung des § 20 EigVO einhergehen. Trotzdem sieht die EigVO diese Vorgabe ohne Ausnahme vor, so dass der Empfehlung der GPA folgend, erstmalig im September 2021 ein entsprechender Bericht erfolgte. Weitere Berichte werden entsprechend der gesetzlichen Vorgabe auch zukünftig erfolgen.

III. Teilbereich: Hilfe zur Erziehung

Rahmenbedingungen der Prüfung der Gemeindeprüfungsanstalt im Teilbereich Hilfe zur Erziehung

Für den geprüften Teilbereich arbeitete das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales von Juni 2020 bis Februar 2021 mit der GPA zusammen. Insbesondere die Bereiche Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für Kinder mit seelischer Behinderung und Hilfen für junge Volljährige wurden in den Zeitverläufen 2015 bis 2018 untersucht. Es wurde hierdurch die Arbeitsweise, das Zusammenwirken der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe und des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) ergebnisorientiert beleuchtet.

Insgesamt kann für das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales festgestellt werden, dass das Prüfergebnis der GPA recht positiv ausfällt. Hinsichtlich der Fall- und Kostenentwicklung erreicht das Amt gute Werte, im Vergleich zu anderen untersuchten Gemeinden. Dennoch sind bei der Untersuchung unterschiedliche Aspekte kenntlich geworden, die diskutiert werden sollen und ggf. ein Nachjustieren der Arbeit erfordern.

1.1 Feststellung: Gesamtstrategie
Die Stadt Erkelenz verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung (HzE), die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam

getragen wird. Strategische Planungen obliegen der Jugendamtsleitung. Diese sind nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar. Die Teilnahme am IKVS-Vergleichsring befürwortet die GPA vom Grundsatz her. Jedoch folgen hieraus keine ASD relevanten Auswertungen zu Steuerungszwecken.

1.2 Empfehlung:
Politik, Verwaltung und Jugendamtsleitung sollen für die Hilfe zur Erziehung eine Gesamtstrategie festlegen. Die Gesamtstrategie sollte konkrete strategische und operative Ziele enthalten.

1.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Es ist richtig, das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales hat keine mit der Verwaltungsleitung und der Jugendpolitik festgelegte Gesamtstrategie zu den operativen Zielen im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Der Bereich der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe und der Hilfe für junge Volljährige ist allerdings ein stark „verrechtlicher" Bereich. Bei den genannten Sozialleistungen besteht ein Anspruch der Personensorgeberechtigten und Kinder auf „Bedarfsdeckung". Diese Aushandlungsprozesse werden nach fachlichen Standards geführt. Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales verfolgt hier die Strategie, die passende Hilfe zum richtigen Zeitpunkt zu geben. Die Ergebnisse der Betrachtung sind je nach Fallkonstellation vom Ergebnis her unterschiedlich. Generell kann gesagt werden, dass ambulante Leistungen vor teilstationären Leistungen und teilstationäre Leistungen vor stationären Leistungen gewährt werden. Allerdings ist es auch möglich, ohne vorher die Eskalationsstufen durchlaufen zu haben, beispielsweise Heimerziehung oder eine Eltern-Kind-Maßnahme einzurichten, wenn dies zur Bedarfsdeckung und zur Abwendung, beispielsweise von Gefahren, notwendig ist. Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales wird die Aspekte der Transparenzschaffung hinsichtlich eines konzeptionellen Vorgehens in die Ausschussarbeit mit einbeziehen.

2.1 Feststellung: Finanzcontrolling
Im Jugendamt der Stadt Erkelenz ist ein Finanzcontrolling aufgrund Datenbasis implementiert. Zusätzlich kann das Jugendamt auf einen interkommunalen Vergleichsring zurückgreifen, der jedoch bisher nicht in das Finanzcontrolling mit einbezogen wird. Steuerungsrelevante Kennzahlen und Ziele zur Messung des Zielerreichungsgrades kommen nicht zum Einsatz.

2.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz sollte steuerungsrelevante Kennzahlen im Finanzcontrolling für die Hilfen zur Erziehung einsetzen. Hierzu kann sie z. B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben sowie die Auswertungsmöglichleiten des IKVS stärker nutzen. Das unterstützt die wirtschaftliche Steuerung bei den Hilfen zur Erziehung.

2.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales beabsichtigt im Bereich der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe einen Mitarbeitenden im Bereich des Controllings stärker fortzubilden und ggf. auf der Basis dieses Prüfberichtes die Kennzahlen fortzuschreiben. Ebenfalls wird dann der IKVS-Vergleichsring bei den Betrachtungen

einbezogen. An dieser Stelle lohnt sich allerdings auch der Hinweis, dass die Fall- und Finanzdaten des Amtes für Kinder, Jugend, Familie und Soziales der Stadt Erkelenz gut sind und von daher von einer Untersteuerung im eigentlichen Sinne nicht die Rede sein kann.

3.1 Feststellung: Fachcontrolling
Die Wirksamkeit der Hilfe zur Erziehung misst das Jugendamt anhand von Richtungszielen im Hilfeplanverfahren. Die verbindlichen Qualitätsstandards und Verfahrensabläufe überwachen Leitungskräfte des Jugendamtes. Dabei kann das Fachcontrolling auf gute prozessorientierte EDV-gestützte Rahmenbedingungen zurückgreifen. Trägerbezogene Auswertungen zu Wirksamkeit von Hilfen, gemessen an konkreten Zielvorgaben, könnten das Fachcontrolling noch verbessern.

3.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz sollte fallübergreifende Auswertungen zu Laufzeiten, Anzahl Fachleistungsstunden und Abbruchquoten, anbieterbezogen aufbereiten. Daraus sollte sie Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit Leistungsanbietern ziehen.

3.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales wird nach Fort- und Weiterbildung der Fachkraft aus dem Bereich der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe entsprechende Aufbereitungen zu den Fachleistungsstunden und Abbruchquoten ermitteln lassen. Dies bezogen wird mit dem EDV Anbieter LOGO-DATA zu besprechen sein, ob entsprechende Auswertungen schon im Modul hinterlegt sind oder separat programmiert werden müssen.

4.1 Feststellung: Einführung E- Akte
Trotz guter EDV-Unterstützung arbeitet der ASD in Erkelenz mit Papierakten, was zu Doppelarbeiten führt.

4.2 Empfehlung:
Der ASD soll mit Blick auf die eingesetzte Jugendamtssoftware zeitnah auf die elektronische Aktenführung umstellen, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Jedoch sollte der Rechtverkehr mit dem Familiengericht darunter nicht leiden.

4.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Die Stadtverwaltung Erkelenz insgesamt hat sich bereits auf den Weg gemacht, zur Einführung von elektronischen Akten. Hier ist festgelegt, dass zunächst die nicht personenbezogenen Vorgänge digitalisiert werden sollen. Erst hiernach sollen personenbezogene Akten einbezogen werden. Der Vorschlag der GPA durchbricht diese Systematik. Generell ist es für das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales vorstellbar, als einen der ersten Bereiche den HzE-Bereich auf elektronische Aktenführung umzustellen, im Rahmen der durch das Hauptamt/Digitalisierung vorzugebenen Reihenfolge.

5.1 Feststellung: Personalrichtwert Wirtschaftliche Jugendhilfe
Bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeitet die Stadt Erkelenz weniger Fälle als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Der GPA-Personalrichtwert wird deutlich unterschritten.

5.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz soll den Personaleinsatz in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe überprüfen. Dazu sollte sie eine fortschreibbare Personalbedarfsberechnung durchführen.

5.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Der höhere Personaleinsatz im Bereich der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe (Synonym Wirtschaftliche Jugendhilfe) rührt insbesondere daher, dass in der Vergangenheit nicht unbeträchtliche Fallmengen nachbearbeitet werden mussten. Dieser Prozess ist weitestgehend abgeschlossen, Stellenumfänge wurden schon reduziert. Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales steht vor der strukturellen Herausforderung, dass im Jahr 2021 die Stelle des stellvertretenden Amtsleiters vakant wird und im darauffolgenden Jahr die Sachgebietsleitung für den Verwaltungsbereich. Vor genanntem Hintergrund müssen u. a. die Leitungsaufgaben im Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales neu geordnet werden. Es ist gut, wenn für eine Interimszeit(en) Kompensationsmöglichkeiten bestehen. Durch das stärkere Controlling, wie von der GPA angeregt, werden weitere Personalressourcen im Bereich der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe gebraucht. Nach Einschätzung des Fachamtes sind Personalkürzungen im Bereich der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll durchzuführen.

6.1 Feststellung: Zugangssteuerung Eingliederungshilfe
Die Stadt Erkelenz verfügt bei der Eingliederungshilfe über strukturierte Prozesse. Entsprechend sind die Aufwendungen für die Fälle der Eingliederungshilfe niedrig. Die Einbringung einer Pool-Lösung bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zur Kostenreduzierung wird von der GPA-NRW positiv gesehen. Dennoch fällt der Fallanstieg im landesweiten Vergleich hoch aus, was sich an der Falldichte zeigt. Diese ist bei der überwiegenden Mehrheit der Vergleichskommunen niedriger.

6.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz sollte die Zugangssteuerung bei der Eingliederungshilfe überprüfen. Beim geplanten weiteren Ausbau der Pool-Lösung für Schulbegleitungen und Integrationshelfer sollte die Stadt Erkelenz den Wirtschaftlichkeitsaspekt beachten.

6.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales bearbeitet ein hohes Fallaufkommen im Bereich der Eingliederungshilfe. Circa 30 % der eingehenden Anträge werden im Rahmen der Beratung bzw. durch Entscheidung nicht in Hilfsmaßnahmen umgesetzt, weil beispielsweise die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Dies ist eine verhältnismäßig hohe Quote, sodass davon auszugehen ist, dass hier intensiv geprüft wird und Leistungen dann umgesetzt werden, wenn sie einerseits erforderlich und andererseits angemessen sind. Einen Einfluss darauf, ob und wie viele Anträge beim

Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales durch Eltern für ihre Kinder gestellt werden besteht nicht. Gleichwohl kann durch das Schaffen von strukturellen Angeboten, wie der Pool-Lösung an der Franziskusschule dafür Sorge getragen werden, dass nicht „jeder Fall ein Fall" wird. Vermeidbare Stigmatisierungen von Kindern unterbleiben. Das Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales sieht für 2022 vor, die Leistungen zur „Poolbildung" Franziskusschule neu auszuschreiben.

Ausblick

Unabhängig von den Prüfungsergebnissen stehen beim Amt für Kinder, Jugend, Familie und Soziales Veränderungen an. Auf der Ebene der Stellvertretenden Amtsleitung und bei zwei Sachgebietsleitungen stehen beginnend in diesem Jahr Pensionierungen/ Berentungen an. Mit der Dezernatsleitung ist verabredet in Kürze in die Perspektivplanungen einzusteigen, verbunden mit einer Aufgabenkritik. Bundespolitisch wird derzeit mit Hochdruck an dem „Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG)" gearbeitet. Wenn dies in dieser Legislaturperiode beschlossen wird, wird es die Jugendhilfe deutlich verändern. Aspekte wie „nicht jeden Fall zum Fall machen", Lebenswelt- / Sozialraumorientierte Hilfen bündeln, Poolbildungen im Rahmen der Eingliederungshilfe, rechtlich normiert Schnittstellen zum SGB IX, werden dann neue Profile in der Arbeit nach sich ziehen, neben der weiteren Stärkung des Kinderschutzes als permanente Aufgabe, insbesondere nach Fällen in Lügde, Bergisch Gladbach oder Münster und anderen Orten. Letzteres Thema soll schwerpunktmäßig im JHA besprochen werden und die „Gesamtstrategie" des Amtes im Kinderschutz gemeinsam mit Verwaltung, Trägern und Politik in Erkelenz.

IV. Teilbereich: Bauaufsicht

Vorbemerkungen

Die Analyse beruht weitestgehend auf der Abfrage von Daten, die im Bauaufsichts- und Hochbauamt (Amt 63) in dieser Form nicht regelmäßig erhoben werden. Im Bereich der Bauaufsicht findet zwar über das System ProBauG eine systematische Datenerhebung statt, diese deckt jedoch nicht (alle) abgefragten Daten ab, so dass diese zum Teil mühsam manuell aufbereitet werden mussten. Im Bereich Hochbau war festzustellen, dass sich bereits die Ausgangsdaten des Vergleichsjahres nicht mehr nachvollziehen ließen, so dass hier die seitens der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) erfragte Begründung zur Veränderung der Kennzahlen ebenfalls nur sehr aufwendig und manuell zu ermitteln war. Insgesamt war daher der Zeitaufwand zur Aufbereitung der Daten sehr hoch.

Zu Kapitel 0. Vorbericht

<u>Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich</u>

Seitens der GPA wird positiv aufgeführt, dass im investiven Bereich vergleichsweise wenige Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen werden. Im Bereich der baulichen Investitionen ist dies gerade in der aktuellen personellen Situation im Hochbauamt und der derzeitigen Lage im Bausektor eine große Herausforderung. Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich die gute Zusammenarbeit zwischen der Kämmerei und dem Hochbauamt herausstellen, durch ein eng abgestimmtes Handeln und flexible

Übertragungen innerhalb der Produktgruppen ist es so möglich gewesen, einerseits Mehrkosten in einzelnen Vorhaben aufzufangen und andererseits unnötige Bindung von investiven Mitteln in anderen Projekten zu vermeiden.

Bauaufsicht

Grundsätzlich erhält die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz von der GPA eine gute Bewertung, insbesondere die wichtigen Themen der Korruptionsprävention und der rechtssicheren und ordnungsgemäßen Qualität der Entscheidungen werden positiv herausgestellt. Weiter wird festgestellt, dass sowohl die Gesamtlaufzeiten sehr gut sind, als auch die Fallzahlen im hohen Bereich liegen. Die Schlussfolgerung einer hohen Auslastung der Sachbearbeiter durch die GPA wird von mir ausdrücklich geteilt.
Die Anregung der konsequenteren Fristsetzung wird von mir im Prinzip geteilt, ich weise jedoch darauf hin, dass dies einerseits in vielen Fällen einen weiteren administrativen Aufwand darstellt, für den im Alltag aufgrund der hohen Fallzahlen schlicht die Zeit fehlt. Zum anderen ist dies in vielen Fällen nicht im Interesse des jeweiligen Antragsstellers, der sich dadurch oftmals mit der sogenannten Rücknahmefiktion auseinandersetzen müsste. Tatsächlich würde sich ein schnell wegen mangelhafter Bauvorlagen zurückgewiesener Antrag sowohl positiv auf die Bearbeitungsdauer auswirken (allerdings nicht mit dem gewünschten Ergebnis eine Baugenehmigung), zum anderen würde sich dadurch (künstlich) die Fallzahl erhöhen.
Gleichwohl wird mit der anstehenden Novelle der Landesbauordnung zum 2. Halbjahr 2021 wohl dieses Thema seitens der Bauaufsicht sehr viel stringenter angegangen werden müssen, so dass davon auszugehen ist, dass sich die Zahl der Zurückweisungen mit der neuen Bauordnung signifikant erhöhen wird. Es ist jedoch zu befürchten, dass dies aufgrund des zusätzlichen Aufwandes zu einer weiteren Verdichtung des Arbeitsaufkommens führen wird.

Zu Kapitel 4. Bauaufsicht

Über die vorgenannten grundsätzlichen Anmerkungen hinaus werden die Punkte der Datenerhebung und der Digitalisierung seitens der GPA thematisiert. Weiter wird die gute und ausführliche Beratung der Bauwilligen positiv herausgestellt, was insgesamt in das Bild der serviceorientierten Bauaufsicht der Stadt Erkelenz passt.

Statistische Datenerhebung

Die statistische Datenerfassung erfolgt grundsätzlich durch das eingeführte System ProBauG, hier wäre durch eine Verbesserung von Erfassung und erweiterte Auswertungstools eine tiefere Datenerfassung und Auswertung möglich, zugleich wäre es dann auch möglich, die vom GPA abgefragten Daten automatisch zu generieren und somit regelmäßiger auszuwerten. Dies erfordert jedoch zum einen Zeitaufwand und zum anderen eine tiefere Kenntnis von der Software, die im Amt 63 nicht vorliegt. Für ein regelmäßiges Controlling, das sicherlich wünschenswert wäre und auch zu einer höheren Transparenz von Laufzeiten und Auslastung beitragen würde, fehlt es derzeit schlicht an den erforderlichen zeitlichen Kapazitäten. Die Priorität liegt hier eindeutig bei den Faktoren Rechtssicherheit der Bescheide, Bürgerservice und Korruptionsprävention. Für externe Unterstützung bei dem Ausbau von Auswertungsmöglichkeiten ist Amt 63 jedenfalls offen.

Ermessenslenkende Vorgaben

Soweit seitens der GPA Entscheidungskriterien als ermessenlenkende Vorgaben angeführt werden, so ist dies vom Grundsatz her zu unterstützen und wird teilweise auch so umgesetzt. Aufgrund der übersichtlichen Zahl von 2 Sachbearbeitern und einer Sachbearbeiterin im Sachgebiet 2 Bauaufsicht wird hier jedoch mehr auf den informellen fachlichen Austausch in Teambesprechungen und im persönlichen Kontakt gesetzt und es erfolgt nur punktuell eine verschriftlichte Vorgabe durch die Amtsleitung. Eine weitaus stärkere Vorgabenstellung würde hier ebenfalls einen Zeitaufwand erfordern, der jedenfalls aktuell nicht zur Verfügung steht.

Zuständigkeitsregelung

Die angesprochene Zuständigkeitsregelung wird in der Praxis gelebt, die Verantwortungsbereiche sind innerhalb der Bauaufsicht allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewusst und nach außen hin in der Regel bekannt. Dennoch unterstütze ich den Ansatz, hier verbindlichere Regelungen zu erlassen und somit auch eine Verbindlichkeit gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsicht sicherzustellen. Es ist daher geplant, eine solche Zuständigkeitsregelung aufzustellen, sobald der zeitliche Spielraum dafür gegeben ist.

Digitales Baugenehmigungsverfahren

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens wird derzeit seitens der Landesregierung deutlich forciert. Grundsätzlich sind viele Voraussetzungen bei der Bauaufsicht der Stadt Erkelenz bereits gegeben, insbesondere ist das hier eingesetzte Verfahren ProBauG grundsätzlich zur digitalen Bearbeitung von Bauanträgen vorgerüstet und entsprechende Schnittstellen zur vom Land bereitgestellten Plattform Bauportal NRW stehen vom Softwareanbieter zur Verfügung. Zur konsequenten Umsetzung wäre jedoch noch weitere Soft- und Hardware erforderlich. Neben der standardmäßigen Ausstattung mit zwei Bildschirmen an allen Arbeitsplätzen wären zudem vor allem leistungsstarke Scaneinheiten erforderlich. Grundsätzlich wird hier durch die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz der Weg zur Digitalisierung fortgesetzt, mittelfristiges Ziel ist zunächst die vom Land unterstützte digitale Entgegennahme der Antragsdaten bei analoger Vorlage der Bauvorlagen.

Rücknahmefiktion

Die sogenannte Rücknahmefiktion bei unvollständigen Anträgen wird tatsächlich nur selten angewendet. Die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz sieht sich hier eher als bürgerorientiert und gewährt großzügige Fristen zum Austausch und Nachreichen von Unterlagen, gerade auch in den normalen Baugenehmigungsverfahren (s. auch zu 6. Kennzahlenset).

Statistische Erfassung Bauberatung

Grundsätzlich ist es wünschenswert, durchgeführte Bauberatungen nicht nur aus statistischen Gründen, sondern im Zweifelsfall auch zur Rechtssicherheit zu dokumentieren. Auch dies stellt jedoch einen Zeitaufwand dar, der in Anbetracht der seitens der GPA bereits dokumentierten hohen Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht jedenfalls derzeit nicht zu leisten ist.

Zu Kapitel 6. GPA-Kennzahlenset

Bruttogrundflächen

Auffällige Werte finden sich in der überdurchschnittlichen Bruttogrundfläche für Sport und Freizeiteinrichtungen mit 395 m^2 und somit noch über dem ¾ Wert von 324 m^2, hier werden die großzügigen Sporthallen, vor allem aber das große Angebot an Mehrzweckhallen gerade in den Ortslagen eingeflossen sein. Verhältnismäßig gering ist hingegen die Fläche für Feuerwehr und Rettungsdienst mit 118 m^2, dieser Wert liegt nur geringfügig über dem ¼ Wert von 109 m^2. Besonders auffällig ist der Wert der Bruttogrundfläche der Verwaltung von 172 m^2, dieser Wert stellt das Minimum aller Vergleichskommunen dar.

Gebäudereinigung

Auffällig sind die Werte im Bereich der Reinigung der Schulen, hier stellen die Aufwendungen für die Eigenreinigungen den Maximalwert dar. Der Gesamtaufwand liegt hingegen ungefähr noch im Bereich des ¾ Wertes und somit noch im vertretbaren Bereich, hier sind jedoch auch mit der letzten Ausschreibung bewusst höhere Standards ausgeschrieben und vergeben worden, wie beispielsweise eine erhöhte Frequenz der Reinigungen von Toilettenbereichen und im OGS Bereich. Tatsächlich haben mit dem Wechsel des Dienstleisters die Beschwerden nicht nur aus dem Bereich der Schulen deutlich abgenommen. Dieses Mehr an Qualität rechtfertigt einen Aufwand im ¾ Bereich. Zu reduzieren sind jedoch die Aufwendungen im Bereich der Eigenreinigung, die aber (mit Ausnahme der Friedhofshallen, die auch nicht in die Betrachtung eingeflossen sind und sicherlich weitaus positivere Kennzahlen ergeben sollten) nicht im Zuständigkeitsbereich des Amt 63 liegen. Diese Eigenreinigungen im Bereich der Schulen sollten aus Sicht von Amt 63 auslaufen.

Bauaufsicht

Bei der Betrachtung der Kennzahlen der Bauaufsicht ist die grundsätzliche Wechselwirkung von Fallzahlen und Bearbeitungszeiten zu berücksichtigen. Zu erwarten wäre zunächst bei einer niedrigen Fallzahl eine kurze Bearbeitungsdauer bzw. bei hohen Fallzahlen eine lange Bearbeitungsdauer. Umso bemerkenswerter ist, dass die Kennzahlen zeigen, dass trotz hoher Fallzahlen (ca. ¾ Wert) verhältnismäßig geringe Laufzeiten (ca. ¼ Wert bei Bauanträgen im einfachen Baugenehmigungsverfahren) erreicht werden. Der Anteil von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist bei der Stadt Erkelenz verhältnismäßig niedrig und von einzelnen statistischen Ausreißern geprägt. Gleichwohl liegt der Wert hier immerhin nur geringfügig über dem Mittelwert.

Auffällig gering ist ferner die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge. Dies ist auch Ausdruck dafür, dass die sogenannte Rücknahmefiktion bei unvollständigen Anträgen nur selten angewendet wird. Die Bauaufsicht der Stadt Erkelenz sieht sich hier eher als bürgerorientiert und gewährt großzügige Fristen zum Austausch und Nachreichen von Unterlagen, gerade auch in den normalen Baugenehmigungsverfahren. Dies geht tatsächlich auch zu Lasten der Fristen und in geringem Maße zulasten von Gebühreneinnahmen durch Zurückweisungen.

Bauinvestitionscontrolling im Hochbauamt

Zutreffend wird seitens der GPA herausgestellt, dass bei einigen Bauvorhaben Nachträge erforderlich wurden, die im Verhältnis zum Hauptauftrag erheblich waren und es zu Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kam. Nachträge würden danach nicht nach Ursache und Höhe ausgewertet. Dazu wird die Einführung einer systematischen Auswertung von Nachträgen gefordert. Ferner wird die Einführung eines umfassenden und strukturierten Bauinvestitionscontrollings empfohlen.

Tatsächlich ist es auch in jüngster Zeit zu teils erheblichen Nachträgen bei investiven Baumaßnahmen gekommen, tatsächlich handelt es sich dabei jedoch mehrheitlich um Projekte und Ausschreibungen, die von externen Architekten und Fachingenieuren betreut werden, hier übernimmt das Hochbauamt somit nur die Bauherrenaufgaben und die Projektsteuerung. Die Empfehlung lautet, der Ausarbeitung der Leistungsverzeichnisse stärkere Bedeutung beizumessen. Auch hier fehlt es schlicht an personellen Ressourcen, gerade das Hochbauamt arbeitet in Anbetracht der Zahl und des Umfanges der investiven Projekte am Limit, was gerade im vergangenen Jahr durch personelle Ausfälle dramatisch verschärft wurde.

Es wäre absolut wünschenswert, die laufenden und anstehenden Projekte gründlicher und tiefer vorzubereiten, und es ist davon auszugehen, dass dadurch eine höhere Kostensicherheit zu erzielen wäre. Aber auch dadurch wäre nicht zu verhindern gewesen, dass es bei Ausschreibungen externer Fachplaner und Architekten zu Nachträgen kommt; und auch die aktuellen Preissteigerungen im Bereich des Baumaterialmarktes wären durch jede noch so gute Projektsteuerung kaum aufzufangen gewesen.

Tatsächlich ist der Arbeitsalltag im Hochbauamt jedoch eher geprägt durch fehlende Zeit zur sorgfältigen und eingehenden Projektsteuerung und vielmehr ein Reagieren auf tagesaktuelle Herausforderungen. Es bleibt zu hoffen, dass es bei einer dann hoffentlich kontinuierlichen Besetzung aller Stellen im Hochbauamt ab Herbst dieses Jahres zu einer Entlastung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen wird, davon war das Hochbauamt, jedenfalls im gesamten Jahr 2020 und noch verschärft im 1. Quartal 2021, weit entfernt.

V. Teilbereich: Vergabewesen

Im Folgenden nimmt die Zentrale Vergabestelle zu einzelnen Punkten der Oberbegriffe „Vergabewesen“ bzw. „Vergabewesen – Maßnahmenbetrachtung“ aus dem Prüfbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW Stellung.

Vergabewesen

1.1 Feststellung: Softwarelösung

1.2 Empfehlung:

Für den Vergabebereich sollte die Stadt Erkelenz eine Software einsetzen, die es ermöglicht, eine vollständige digitale, manipulationssichere Vergabeakte zu führen.

1.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Die Zentrale Vergabestelle beabsichtigt, soweit dies technisch für alle Beteiligten (hausintern wie extern) möglich ist, das gesamte Vergabeverfahren über Teams bzw. D3 abzuwickeln. Ein Einsatz des seitens der GPA empfohlenen Vergabemanagement-Systems, z. B. der Firma Cosinex, wird aufgrund der laufenden monatlichen Kosten (rd. 40 Euro pro Nutzer) und des derzeit nicht erkennbaren Mehrwertes für die Nutzer für nicht wirtschaftlich erachtet. Sobald die Programme „Teams" bzw. „D3" für alle Beteiligten nutzbar sind, ist die vollständige digitale Vergabeakte umsetzbar.

Vergabewesen – Maßnahmenbetrachtung

1.1 Feststellung: Mängel in der Dokumentation (Binnenmarktrelevanz und Ex-Post-Veröffentlichungen)
Die von der GPA durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Mängel in der Dokumentation auf. Die zur Betrachtung vorgelegten Vergabeakten sind nicht durchgängig nachzuvollziehen und lückenhaft. Weiterhin hat die GPA bei drei beschränkten Ausschreibungen mehrere Verstöße gegen gesetzliche und interne Regelungen, etwa rund um die Veröffentlichungspflichten zur Binnenmarktrelevanz, zur Ex-Post-Veröffentlichung und zur Gewichtung von Wertungskriterien, festgestellt.

Die verpflichtende Ex-Post-Veröffentlichung hat die Stadt Erkelenz nicht durchgeführt.

1.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz sollte ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten nachkommen.

1.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Binnenmarktrelevanz
Die seitens der GPA angemerkte Unterlassung der Veröffentlichungspflichten zur Binnenmarktrelevanz bezieht sich auf Ausschreibungsverfahren, welche vor 2018 in eigener Zuständigkeit der Fachämter durchgeführt wurden. Seit 01.01.2018 ist die Zentrale Vergabestelle für Beschränkte Ausschreibungen zuständig. Sie gibt sämtliche Beschränkte Ausschreibungen ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro (netto) zunächst europaweit durch eine „Vorabveröffentlichung" bekannt, um der Veröffentlichungspflicht zur Binnenmarktrelevanz nachzukommen.

Ex-Post-Veröffentlichung
Bis zum Jahr 2018 wurden Auftragsvergaben auf der Homepage der Stadt Erkelenz unter "Ausschreibungen - Vergebene Aufträge nach § 20 Abs. 3 VOB/A" für einen Zeitraum von 6 Monaten (Bauleistungen) bzw. 3 Monaten (Liefer- und Dienstleistungen) veröffentlicht. Seit 2019 bietet der Plattformbetreiber Cosinex bei www.vergaben-wirtschaftsregion-aachen.de den Service, unmittelbar bei Abschluss eines Verfahrens die Ex-Post-Veröffentlichung vorzunehmen. Seit dieser Zeit erfolgt neben der Ex Post-Veröffentlichung auf der Homepage der Stadt Erkelenz weiterhin die Ex Post-Veröffentlichung über den Vergabemarktplatz der Wirtschaftsregion Aachen.

Somit kommt die Zentrale Vergabestelle seit Bestehen im April 2016 der gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebenen Ex-Post-Veröffentlichung für Ausschreibungsverfahren,

die in Zuständigkeitsbereich der ZV lagen, vollumfänglich nach. Darüber hinaus erfolgt seit Oktober 2020 die gesetzlich vorgeschriebene Auftragsbekanntmachung auf dem Erhebungsportal „Statistische Ämter des Bundes und der Länder“: Destatis.

Weiterhin melden die Fachämter erfolgte Auftragsvergaben ab 15.000 Euro (Freihändige Vergaben), die diese in eigener Zuständigkeit durchführen, ebenfalls an die Zentrale Vergabestelle. Diese wiederum veröffentlicht die zur Verfügung gestellten Informationen auf der Homepage der Stadt Erkelenz.

2.1 Feststellung: Berücksichtigung von Wertungskriterien
Die Stadt Erkelenz hat entgegen ihrer internen Vergabebestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen keine Angebotsauswertung und Berücksichtigung der benannten Wertungskriterien vorgenommen. Sie hat lediglich den Preis als einziges Wertungskriterium berücksichtigt.

2.2 Empfehlung:
Sofern Wertungskriterien festgelegt wurden, sollten diese gemäß der vorgesehenen Gewichtung bewertet werden.

Sofern die Stadt Erkelenz mehr als ein Wertungskriterium festlegt, ist auch die Gewichtung des einzelnen Kriteriums zu beziffern.

2.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Bei sämtlichen, durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführten Ausschreibungsverfahren, werden die jeweils zu Beginn der Veröffentlichung des Verfahrens festgelegten Zuschlagskriterien und deren Gewichtung bei der Auswertung der Angebote beachtet.

Im vorliegend durch die GPA angesprochenen Verfahren, welches seinerzeit nicht im Zuständigkeitsbereich der Zentralen Vergabestelle lag, wurde versehentlich durch das zuständige Fachamt in einem internen Vordruck vergessen, ein für ein anderes Vergabeverfahren festgelegtes Kriterium zu entfernen. Gewertet wurde tatsächlich nur das bekannt gegebene Zuschlagskriterium „Preis zu 100 %“.

3.1 Feststellung: Einholung Negativauskunft Vergaberegister und Gewerbezentralregisterauszug
Die zwingend vorgesehene Einholung von einer Negativauskunft aus dem Vergaberegister des Landes sowie die Einholung eines Gewerbezentralregisterauszuges ist unterblieben.

3.2 Empfehlung:
Die Stadt Erkelenz sollte auch die formellen Schritte im Vergabeverfahren verlässlich einhalten.

3.3 Stellungnahme zur Feststellung und Empfehlung:
Bei den seitens der GPA angemerkten Unterlassungen zur Abfrage der Negativauskunft Antikorruption und des Gewerbezentralregisterauszuges handelte es sich um Beschränkte Ausschreibungen aus dem Jahr 2017, welche seinerzeit noch im Zuständigkeitsbereich der Fachämter lagen (siehe oben).

Seit 01.01.2018 liegt die Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen in der Zuständigkeit der Zentralen Vergabestelle. Für jedes durchgeführte Vergabeverfahren werden ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto) bei Liefer- und Dienstleistungen und ab einem Auftragswert von 50.000 Euro (netto) bei Bauleistungen Negativauskünfte beim Vergaberegister NRW seitens der Zentralen Vergabestelle eingeholt. Weiterhin wird ab einem Auftragswert von 30.000 Euro (netto) bei nicht präqualifizierten Unternehmen eine Anfrage beim Bundesamt für Justiz gestellt und ein Gewerbezentralregisterauszug angefordert.

Stephan Muckel
Bürgermeister