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